

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koske-
vasta päätöksenteosta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koske-
vasta päätöksenteosta. Laki sisältäisi säännökset kansainvälistä apua annettaessa ja pyydetä-
essä noudatettavasta ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelystä.

Lakia sovellettaisiin päätettäessä avusta, joka perustuu Euroopan unionin yhteisvastuulausek-
keeseen tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen. Lisäksi lakia sovellettaisiin ylimpien val-
tioelinten päätöksentekoon, joka koskisi merkittäviä sotilaallisia voimavaroja taikka sotilaallisia
voimakeinoja sisältävää apua. Lakia sovellettaisiin myös avusta päättämiseen silloin, kun
apu olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka laajakantoista ja periaatteellisesti
tärkeää. Päätöksenteosta muissa tilanteissa säädettäisiin toimialakohtaisessa lainsäädännössä.

Esityksessä ehdotetaan, että päätöksen avusta tekisi tasavallan presidentti tai valtioneuvoston
yleisistunto perustuslaissa säädetyn toimivallanjan mukaisesti. Eduskunta osallistuisi päätök-
sentekoon niissä tilanteissa, joissa kyse olisi sotilaallisten voimakeinojen käytöstä. Lakiehdotus
sisältää myös kiireellisyysmenettelyn.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	7
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	7
2.1.1 Valtioneuvostoa koskeva lainsäädäntö ja perustuslain säännökset.....	7
2.1.2 Toimialakohtainen lainsäädäntö.....	10
Sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntö.....	10
Puolustusministeriön hallinnonalan lainsäädäntö.....	13
2.1.3. Muiden hallinnonalojen lainsäädäntö.....	15
Sosiaali- ja terveysministeriö.....	16
Maa- ja metsätalousministeriö.....	17
Ympäristöministeriö.....	18
Liikenne- ja viestintäministeriö.....	18
2.1.4 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta.....	19
2.1.5 Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan.....	20
2.1.6 Valmiuslainsäädäntö.....	20
2.1.7 Kansalliset yhteyspisteet.....	21
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä EU:n lainsäädäntö.....	22
2.2.1 Lissabonin sopimuksen mukaiset lausekkeet.....	22
EU:n yhteisvastuulauseke.....	23
Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa käytettäviä EU-mekanismeja.....	26
EU:n keskinäisen avunannon lauseke.....	27
2.2.2 Pohjoismainen solidaarisuusjulistus.....	29
2.2.3 Muiden maiden lainsäädäntö.....	30
Ruotsi.....	31
Norja.....	33
Viro.....	33
Saksa.....	34
Puola.....	35
Alankomaat.....	36
Itävalta.....	37
Irlanti.....	38
Ranska.....	39
2.3 Nykytilan arviointi.....	40
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT.....	42
3.1 Tavoitteet.....	42
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	42
4 KESKEISET EHDOTUKSET.....	42
5 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	43
5.1 Taloudelliset vaikutukset.....	43
5.2 Vaikutukset ylimpien valtioelinten sekä viranomaisten toimintaan.....	43
5.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	44
6 ASIAN VALMISTELU.....	44
6.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	44

HE 72/2016 vp

6.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	45
7	AHVENANMAAN ASEMA.....	48
8	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	49
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	50
1	LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	50
2	VOIMAANTULO.....	59
3	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	59
	LAKIEHDOTUS	64
	kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta	64

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Valtioiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden keskinäisriippuvuus on kasvanut. Tämä vaikuttaa kansainvälisen yhteistyön muotoihin ja keinoihin sekä Euroopan unionin (EU) toimintaan. Keskinäisriippuvuuksien maailmassa on entistä tärkeämpää edistää kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa.

Turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön liittyvät haasteet sekä valtioiden rajat ylittävät uhat ovat yhä moniulotteisempia. Näihin haasteisiin ja uhkiin vastaaminen vaatii laajan keinovalikoiman hyödyntämistä ja kehittämistä. Turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää aktiivista ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Tarve sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden politiikanalojen yhteistyöhön korostuu.

Toimintaympäristön muutokset ovat heijastuneet sekä EU:n sisäiseen että ulkoiseen toimintaan. Unioni on merkittävä toimija useilla aloilla, kuten yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (YUTP), yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa (YTPP) sekä sisäisen turvallisuuden alalla, erityisesti terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa toiminnassa ja rajaturvallisuudessa. Uhkakuviiin vastaaminen edellyttää monialaista ja tiivistä yhteistyötä sekä kansallisesti, EU:ssa että kansainvälisesti. Toiminnan koordinoiminen merkitys kaikilla tasoilla korostuu.

Vuonna 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus (SopS 66 ja 67/2009) on vahvistanut EU:n roolia erilaisiin uhkiin vastaamisessa. EU:n yhteisvastuulauseke (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä EUT-sopimus, (SEUT) 222 artikla) ja keskinäisen avunannon lauseke (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä EU-sopimus, (SEU) 42 artiklan 7 kohta) edistävät unionin luonnetta turvallisuusyhteisönä ja vahvistavat EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuuksia pyytää ja antaa apua erilaisissa kriisitilanteissa. Lausekkeet lujittavat jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja velvoittavat kaikkia jäsenvaltioita yhtäläisesti. Madridissa maaliskuussa 2004 tapahtuneen terrori-iskun seurauksena EU:n jäsenvaltiot ilmoittivat Eurooppa-neuvostossa toimivansa yhteisvastuulausekkeen mukaisesti yhdessä ja yhteisvastuun hengessä, kun jokin niistä joutuu terroriuhkayksen kohteeksi. Pariisissa marraskuussa 2015 tapahtuneiden terrori-iskujen johdosta Ranska vetosi keskinäisen avunannon lausekkeeseen ja pyysi muilta EU:n jäsenvaltioilta kahdenvälistä sotilaallista tukea kunkin jäsenvaltion kykyjen ja mahdollisuuksien mukaisesti.

Suomen ja Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö on nopeassa muutoksessa. Sisäisen turvallisuuden haasteet ovat viime vuosien aikana muuttuneet entistä moniulotteisemmiksi. Sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus on vahvistunut.

Terrorismin uhka on kasvanut. Terrori-iskut voivat saada uusia muotoja esimerkiksi tietoverkkoympäristön hyväksikäytön ja kyberhyökkäysten myötä. Terrorismin ja muiden uusien uhkien torjunnassa voidaan käyttää myös sotilaallisia voimavaroja.

Valtioiden kesken sekä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen toimesta on luotu erilaisia koordinaatiomekanismeja uhkien torjuntaan ja hallintaan. Mekanismit perustuvat kahden- ja monenvälisiin sopimuksiin ja yhteistyörakenteisiin. Tavoitteena on mahdollistaa avun antaminen toisille valtioille sekä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen käyttöön esimerkiksi terrorismin, luonnononnettomuuksien, katastrofien ja muiden hätätilanteiden toteutuessa tai niiden uhatessa. Vastaavasti valtiot voivat saada tukea muilta valtioilta, EU:lta ja kansainvälisiltä järjestöiltä sekä kansalaisjärjestöiltä. Esimerkkeinä EU-tason lainsäädännöstä voidaan mainita EU:n pe-

lastuspalvelumekanismi, EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) koordinoima yhteistyö sekä niin sanottu Prüm- ja Atlas-yhteistyö, joilla pyritään tehostamaan lainvalvonta- ja poliisiviranomaisten yhteistyötä terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi. Euroopan komissio antoi 15 päivänä joulukuuta 2015 ehdotuksen Euroopan raja- ja merivartiojärjestelmästä (COM(2015) 671 final), jolla muun muassa ehdotetaan perustettavaksi Euroopan raja- ja merivartiovirasto nykyisen EU:n rajaturvallisuusviraston perustalle.

Avun antaminen tai pyytäminen edellyttää yleensä kansallista päätöstä apua pyytävässä ja apua antavassa valtiossa. Edellytyksenä voi olla myös kansainvälinen velvoite tai EU-tason toimi. Lisäksi voidaan todeta, että Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansainvälisen oikeuden toimikunnan (*International Law Commission, ILC*) henkilöiden suojelua suuronnettomuuksissa koskevien luonnosartiklojen mukaan kohdevaltiolla on velvollisuus pyytää apua muulta valtiolta, YK:lta tai muulta hallitustenväliseltä järjestöltä tai kansalaisjärjestöltä niiltä osin kuin suuronnettomuus ylittää sen kansallisen kapasiteetin. Kohdevaltio ei saa mielivaltaisesti evätä suostumustaan avun vastaanottamiseen (A/69/10).

Tarve Suomen viranomaisten resurssien käytölle kansainvälisen avun tilanteissa ja tarve luoda valmiudet kansainvälisen avun vastaanottamiseen Suomessa lisääntyvät ja kehittyvät toimintaympäristön muuttuessa.

Lainvalvontaviranomaiset tarvitsevat konkreettisia välineitä ja ennakkollista ja luotettavaa tietoa terrorismin torjuntaan. Tarve hyödyntää olemassa olevia mekanismeja lainvalvontaviranomaisten operatiiviseen yhteistyöhön toisen valtion alueella terrorismin torjunnassa kasvaa tulevaisuudessa. Sisäisen turvallisuuden haasteet kohdataan monesti ensimmäisenä EU:n ulkorajoilla. Toimivan ulkorajavalvonnan merkitys kasvaa. Myös EU:n rajaturvallisuusviraston koordinoimien jäsenvaltioiden ulkorajoilla toimeenpantavien rajavalvontaoperaatioiden määrä voi entisestään lisääntyä. Sisäisen turvallisuuden haasteisiin vastaaminen edellyttää myös EU:n ulkorajat ylittävää viranomaisyhteistyötä naapurimaiden kanssa sekä muissa maissa.

Myös kansainvälisen pelastuspalvelun tehtäväkenttä on laajentunut huomattavasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Nykyisin pelastuspalvelun osaamista käytetään pelastustoimeen kooluvien perinteisten tehtävien, kuten ihmisten ja luonnon aiheuttamien suuronnettomuuksien torjunnan lisäksi tukemaan laaja-alaisesti humanitaarisia avustusoperaatioita laajamittaisissa konflikteissa.

Puolustuksen suorituskykyä kehitetään ja ylläpidetään yhteistyössä muiden valtioiden kanssa ja hyödyntäen Naton ja EU:n mekanismeja, tukea ja työkaluja. Harjoitustoiminnan ja nopean toiminnan kykyjen merkitys yhteistoimintakyvyn ylläpitämisessä korostuu. Suorituskykyjä käytetään EU:n ja kansainvälisten järjestöjen, erityisesti YK:n ja Naton tueksi sekä maaryhmätoiminnassa. Suomen kannalta keskeisin maaryhmä on pohjoismaisen puolustusyhteistyön järjestely, Nordefco. Suorituskykyjen käyttämisessä toiminta yhdessä muiden valtioiden kanssa maaryhminä kasvaa. Suomi osallistui muun muassa Syyrian kemiallisen aseiden hävittämiseen liittyvään toimintaan YK:n ja OPCW:n (Kemiallisten aseiden kieltojärjestö, *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*) pyynnöstä yhteistoiminnassa ensin Norjan ja Tanskan ja sittemmin Saksan ja Yhdysvaltain kanssa ja osallistuu tällä hetkellä Yhdysvaltain johtamaan maaryhmään Irakin turvallisuusjoukkojen koulutuksessa. EU:n taisteluosastoja ja Naton nopean toiminnan joukkoja voidaan käyttää myös muussa kuin kriisinhallinnassa, ja osia Naton nopean toiminnan joukoista on myös käytetty luonnononnettomuuksissa ja terrorismin ennaltaehkäisyssä suurissa yleisötapauksissa.

Puolustusvoimien resurssien käyttöä on tarpeen harkita kriisinhallinnan ohella myös muuhun kansainväliseen toimintaan. Puolustusvoimien erikoiskykyjä ja erityisosaamista on tarve käyt-

tää esimerkiksi uudentyöppisissä monikansallisissa operaatioissa, kuten meneteltiin Syyrian kemiallisten aseiden hävittämiseen liittyneessä toiminnassa. Suomen on lisäksi varauduttava tarvittaessa asettamaan sotilaallisia suorituskykyjä monikansallisiin evakuointioperaatioihin, erityisesti kun on kyse EU-kansalaisten evakuoinnista ja tehtävän toteuttaminen esimerkiksi kansainvälistä pelastustoimintaa hyödyntäen ei ole mahdollista. Puolustusyhteistyön tiivistymisen myötä kansainvälinen yhteistyö saa myös uusia muotoja esimerkiksi tilannekuva- ja aluevalvontayhteistyössä.

Toimintaympäristön muutosten vuoksi on tarpeen tarkastella lainsäädäntöä uusiin haasteisiin vastaamiseksi. Ulkoasiainvaliokunta on käsitellessään Euroopan unionin perustuslakisopimusta koskevaa valtioneuvoston selontekoa (VNS 6/2005 vp – UaVM 2/2006 vp) ja hallituksen esitystä Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä (HE 67/2006 vp – UaVM 13/2006 vp) edellyttänyt selvitystä yhteisvastuulausekkeen vaikutuksista ja toimeenpanoon vaadittavista toimenpiteistä (UaVM 13/2006 vp). Ulkoasiainvaliokunta on Lissabonin sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä pitänyt edelleen tärkeänä, että yhteisvastuulausekkeen mukaisten toimenpiteiden valmiuksista huolehditaan. Valiokunta on niin ikään katsonut, että keskinäisen avunannon lauseketta koskevat valmiudet tulisi valtioneuvoston toimesta selvittää (UaVM 6/2008 vp).

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta annetussa valtioneuvoston selonteossa (VNS 6/2012 vp) edellytettiin, että kriisinhallintaan ja mahdolliseen muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet selvitetään.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todetaan EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen osalta muun muassa:

”Suomi varautuu toimimaan Lissabonin sopimuksen yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) mukaisesti sekä luo ja ylläpitää valmiuksia yhteisvastuulausekkeen piiriin kuuluvan avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Suomi huolehtii siitä, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole esteitä yhteisvastuulausekkeen toimeenpanolle Suomen alueella tai Suomen toiminnalle, jos toinen jäsenvaltio joutuu terrori-iskun, luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi ja pyytää tätä varten apua. Tämä edellyttää muutoksia Suomen lainsäädäntöön.”

”Jäsenmaiden kesken EU:ssa ei ole käynnistetty keskustelua siitä, miten avunantovelvoitetta pantaisiin toimeen. Suomi kehittää omia valmiuksiaan avun antamiseen ja vastaanottamiseen ja pyrkii kuluva hallituskauden aikana selvittämään tarpeet lainsäädäntönsä muuttamiselle lausekkeen toimeenpanon mahdollistamiseksi.”

Suomen täysipainoinen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa ja kansainvälisten velvoitteidensa mukaiseen yhteistyöhön edellyttää, että Suomen voimassa olevan lainsäädännön riittävyttä ja muutostarpeita arvioidaan kattavasti.

Ulkoasiainministeriön 14 päivänä toukokuuta 2013 asettamassa työryhmässä arvioitiin kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta annetun selonteon pohjalta (Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet -työryhmän mietintö, Ulkoasiainministeriön julkaisu 11/2014). Työryhmän mietintö sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2015 (HE

HE 72/2016 vp

297/2014 vp – EV 318/2014 vp) ja lait tulivat voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2015 (576–578/2015).

Mietintöön sisältyi lisäksi työryhmän arvioita ja kannanottoja lainsäädäntötarpeista tilanteissa, joissa Suomi antaa tai pyytää kansainvälistä apua, erityisesti EU:n yhteisvastuulauseketta ja keskinäisen avunannon lauseketta sovellettaessa. Lisäksi mietintöön sisältyi liite luonnostelusta laaja-alaiseksi erillislaiksi, jonka tarkoituksena oli havainnollistaa ja kuvata esimerkinomaisesti horisontaalista lainsäädäntövaihtoehtoa.

Käsitellessään mietinnön pohjalta annettua hallituksen esitystä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi ulkoasianvaliokunta korosti, että lainsäädäntöhanke, jolla toimeenpannaan Suomessa EU:n keskinäisen avunannon lauseke ja yhteisvastuulauseke, on poliittisesti merkittävä (UaVM 21/2014 vp).

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous linjasi 26 päivänä tammikuuta 2015, että ulkoasiainministeriö asettaa poikkihallinnollisen työryhmän, jonka tehtäväksi annetaan erillislain valmistelu edellä mainitun työryhmän mietinnön pohjalta. Työryhmä asetettiin 25 päivänä maaliskuuta 2015. Työryhmän toimeksiannon mukaisesti lainsäädäntöhankkeen tavoitteena oli erityisesti EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisten velvoitteiden kansallinen täytäntöönpano ja sen varmistaminen, että Suomessa on tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius avun antamiseen ja vastaanottamiseen.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Valtioneuvostoa koskeva lainsäädäntö ja perustuslain säännökset

Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien asioiden jakautumisesta ministeriöiden toimialoille säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003, valtioneuvostolaki) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Tällä toimivallanjaolla on merkitystä myös päätettäessä kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä.

Ministeriöiden toimialoista ja asioiden jaosta ministeriöiden kesken on säädetty kokoavasti valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa. Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu ohjesäännön 12 §:n mukaan muun muassa pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa ja Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen sekä Euroopan unionin kehittämisen kannalta keskeiset horisontaaliset ja institutionaaliset asiat. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu myös valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen. Ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluu ohjesäännön 13 §:n mukaan muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat, kansainväliset suhteet yleisesti sekä konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla. Sisäministeriön toimialaan kuuluu ohjesäännön 15 §:n mukaan muun muassa yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto, pelastustoimi sekä rajaturvallisuus ja meripelastustoimi. Puolustusministeriön toimialaan kuuluu ohjesäännön 16 §:n mukaan muun muassa puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus ja sotilaallinen kriisinhallinta. Kansainvälisen avun tilanteissa merkitystä voi olla myös maa- ja metsätalousministeriön toimialaan ohjesäännön 19 §:n mu-

kaan kuuluvilla elintarvikkeilla sekä eläinten ja kasvinterveydellä, liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan ohjesäännön 20 §:n mukaan kuuluvalla viestintäpalvelujen tietoturvallisuudella, sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan ohjesäännön 22 §:n mukaan kuuluvilla sosiaali- ja terveyspalveluilla, lääkehuollolla ja terveydensuojelulla, joka sisältää muun muassa säteilyhaittojen ja kemikaalien valvonnan, sekä ympäristöministeriön toimialaan ohjesäännön 24 §:n mukaan kuuluvalla ympäristövahinkojen torjunnalla. Myös muilla ohjesäännössä mainituilla asiaryhmillä ja muiden ministeriöiden toimialoilla voi olla asian käsittelyssä merkitystä.

Valtioneuvostolaissa säädetään lisäksi, että valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu. Ulkoasiainministeriö avustaa kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa (valtioneuvostolain 8 §:n 1 ja 3 momentti). Valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, jollei valtioneuvoston asetuksella jonkin asiaryhmän osalta toisin säädetä (valtioneuvostolain 9 § 2 momentti). Valtioneuvostolain 2 §:n 2 momentin (1137/2014) mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan perustuslain (731/1999) 67 §:n mukaisesti laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvostolain 12 §:n 2 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan muun muassa muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Valtioneuvostolain 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää tällöin yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Kansainvälisen avun antamiseen ja pyytämiseen kuuluvat asiat koskettavat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskinäisiä toimivaltasuhteita. Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaisesti. Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Perustuslain 58 §:n 2 momentin (1112/2011) säännösten mukaan valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.

Perustuslaissa on erotettu presidentin päätöksentekomenettelyssä omaksi asiaryhmäkseen muun muassa osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan, sillä 58 §:n 6 momentin (1112/2011) mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) annetun lain 2 §:n 2 momentin (1113/2011) mukaan presidentin päätöksentekoon ei sovelleta perustuslain 58 §:n 2 momenttia. Asia voi kuitenkin palautua valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Perustuslain 128 §:n mukaan tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin

lailla tarkemmin säädetään. Sotilaallisista nimitysasioista tasavallan presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään.

Valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädetty tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi.

Pääministeri johtaa perustuslain 66 §:n mukaisesti valtioneuvoston toimintaa, edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministerin rooli valtioneuvoston johtajana korostuu häiriötilanteissa ja niihin varautumisessa, joissa oikea-aikaiseen tietoon perustuva toiminta ja toimintojen yhteensovittaminen on keskeistä (Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 2012).

Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä. Ministeriöiden vastuu ja tehtävät perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön. Valtioneuvostolle kuuluvia asioita käsitellään ja sovitetaan valmistelevasti yhteen valtioneuvoston ministerivaliokunnissa sekä tarvittaessa hallituksen iltakoulussa tai neuvottelussa ja tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiskokouksissa.

Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden päätöksentekoa ja valmistelua avustavat ministeriöiden kansliapäälliköt ja kansliapäällikkökokous. Kansliapäällikkökokous toimii valtioneuvoston johtamisen tukena. Häiriötilanteissa johtamisen tukena toimii myös valmiuspäällikkökokous (valtioneuvoston ohjesäännön 10 § 3 momentti). Turvallisuuskomitea on kokonaisturvallisuuden alalla toimiva varautumisen pysyvä yhteistoimintaelin ja tarvittaessa häiriötilanteissa asiantuntijaelin (valtioneuvoston asetus Turvallisuuskomiteasta (77/2013)). Toimivaltaiset viranomaiset vastaavat varautumisesta ja toiminnan ohjaamisesta omalla hallinnonalallaan.

EU-ministerivaliokunta käsittelee ne Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäviksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa käsiteltäviksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisena (valtioneuvoston ohjesäännön 26 §). EU-ministerivaliokunnassa käsitellään Suomen toimintalinjaukset Euroopan unionia koskevissa asioissa, mukaan lukien EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät EU-asiat. EU-ministerivaliokunnassa käsiteltävät asiat valmistellaan virkamiestasolla EU-asioiden komiteassa ja sen alaisissa valmistelujaostoissa (ks. myös valtioneuvoston asetus EU-asioiden komiteasta 373/2003). Valiokunnan sihteeristönä toimii valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto. Yhteistyö eduskunnan kanssa tapahtuu perustuslaissa säädettyssä järjestyksessä EU-asioiden käsittelyssä hyväksytyjen linjausten mukaisesti.

Keskeinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistyön foorumi on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA, valtioneuvostolain 24 §). TP-UTVA kokoontuu pääministerin tai tasavallan presidentin aloitteesta. Valiokunta käsittelee valmistelevasti tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvalli-

suuden asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset (valtioneuvoston ohjesäännön 25 §). Valiokunnan sihteeristönä toimii ulkoasiainministeriö.

Raha-asiainvaliokunta käsittelee valtioneuvoston määräämät asiat, jotka niiden taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi on ennen päätöksen tekemistä käsiteltävä raha-asiainvaliokunnassa (valtioneuvoston ohjesäännön 27 §). Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee asiat, jotka koskevat kokonaistaloudellista kehitystä sekä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja ja muita talouspoliittisia toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin pääministeri määrää (valtioneuvoston ohjesäännön 28 §).

Julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin. Perustuslain kyseinen lainkohta edellyttää hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä periaatetta täydentävät perustuslain säännökset virkamiesten ja muiden julkista tehtävää hoitavien henkilöiden virkavastuusta.

2.1.2 Toimialakohtainen lainsäädäntö

Sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntö

Sisäministeriön hallinnonalalle kuuluu muun muassa yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala, pelastustoimi, rajaturvallisuus ja meripelastustoimi (valtioneuvoston ohjesäännön 15 §).

Pelastuslaki

Pelastustoimen viranomaiset huolehtivat viranomaistehtävistä pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa sekä tulipalojen ja osaltaan myös muiden onnettomuuksien ehkäisyssä ja näihin tehtäviin liittyvässä kansainvälisessä yhteistoiminnassa. Pelastustoimen osalta avun antamisesta ja pyytämisestä EU:lta, kansainväliseltä järjestöltä tai toiselta valtiolta säädetään pelastuslain (379/2011) 38 §:ssä, jonka mukaan sisäministeriö voi sen lisäksi, mitä valtioiden välillä on sovittu, Euroopan unionin, toisen valtion tai kansainvälisen järjestön esittämän pyynnön perusteella päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille, milloin avun antaminen ihmisten, ympäristön tai omaisuuden turvaamiseksi on perusteltua. Sisäministeriö voi myös pyytää tarvittaessa pelastustoimeen kuuluvaa kansainvälistä apua Euroopan unionilta, toiselta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä. Pelastuslain mukaan sisäministeriö voi päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta tai pyytämisestä, jollei valtioiden välisistä sopimuksista muuta johdu. Pelastuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 257/2010 vp) mukaan lain 38 § soveltuu lähinnä tilanteisiin, joissa valtioiden välistä tai muuta kansainvälistä sopimusta pelastustoiminnasta ei ole.

Lähtökohtana kansainvälisessä pelastustoiminnassa ovat EU:ssa sovitut menettelytavat ja valtioiden väliset asiaa koskevat kahden- ja monenväliset valtiosopimukset, joita Suomi on tehnyt Venäjän, Viron, Pohjoismaiden, Barentsin alueen valtioiden sekä Arktisen alueen valtioiden kanssa. Sopimuksissa Suomen toimivaltainen viranomainen on sisäministeriö.

Eduskunta on myöntänyt sisäministeriölle yllättävien erityismenojen varalle vuosittaisen arviomäärärahan, jota voidaan käyttää kansainvälisen avun antamisesta tai sen vastaanottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Kustannuksiltaan merkittävässä avunantotilanteessa sisäministe-

riö voi ylittää arviomäärärahan sen jälkeen, kun asia on ollut valtioneuvoston rahanasiainvaliokunnan käsiteltävänä.

Poliisitoimen lainsäädäntö

Poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Poliisin kansainvälisestä yhteistoiminnasta säädetään poliisilain 9 luvun 9 §:ssä. Poliisin osalta voimassa oleva kansallinen sääntely mahdollistaa oikeus- ja virka-avun antamisen vieraan valtion poliisille ja vastaavasti poliisin vieraan valtion poliisilta saaman oikeus- ja virka-avun, jos siitä on erikseen säädetty tai sovittu. Vastaavasti vieraan valtion poliisimiehen oikeudesta käyttää suomalaisen poliisimiehen toimivaltuuksia on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai on Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa sovittu.

Esimerkkinä kansainvälisestä operatiivisesta yhteistoiminnasta voidaan mainita Prüm-yhteistyö. Prüm-sopimusta (SopS 54 ja 55/2007) koskevalla täytäntöönpanolailla (277/2007) sekä Prüm-päätöstä 2008/615/YOS koskevalla täytäntöönpanolailla (1207/2011) säädetään muun muassa yhteisiin operaatioihin liittyvistä toimivaltuuksista, aseiden, ammusten ja muiden tarvittavien varusteiden käytöstä sekä operaatioihin osallistuvien rikos- ja siviilioikeudellisesta vastuusta. Päätöksen Prüm-operaatioihin osallistumisesta tekee toimivaltainen viranomaisena eli Suomessa Poliisihallitus. Euroopan unionin neuvoston Atlas-päätöksessä EU:n jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä apua antavan erityistoimintayksikön virkamiehet oikeutetaan toimimaan tukitehtävissä ja toteuttamaan kaikkia tarpeellisia toimia avun antamiseksi kriisitilanteissa (neuvoston päätös yhteistyön parantamisesta kriisitilanteissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden erityistoimintayksiköiden välillä 2008/617/YOS).

Kansallisesti poliisilla on poliisilain 9 luvun 2 §:n nojalla oikeus saada eri viranomaisilta sellaista tarpeellista virka-apua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi, jonka antamiseen asianomainen viranomais on toimivaltainen. Vastaavasti muussa toimialakohtaisessa lainsäädännössä on säännöksiä kunkin viranomaisen virka-avusta muille viranomaisille. Esimerkkeinä voidaan mainita rajavartiolaitain (578/2005) 77 §, pelastuslain 50 § ja puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 10 §.

Kansalliset virka-apusäännökset mahdollistavat tietyissä tilanteissa myös voimakeinojen, mukaan lukien sotilaallisten voimakeinojen, käytön Suomen alueella. Kansallisesti puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (781/1980) on säädetty poliisin oikeudesta saada puolustusvoimilta virka-apua. Tämän lain mukainen puolustusvoimien virka-apu poliisille voi sisältää myös voimakeinojen käyttöä. Voimakeinoja voidaan käyttää tietyin edellytyksin erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä poliisin ohjauksessa. Poliisilla on kyseisen lain 4 §:n mukaan oikeus saada puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua Suomen alueella tiettyjen terrorismirikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi, jos se ei ole mahdollista poliisin omalla välineistöllä ja henkilöstöllä. Sotilaallisia voimakeinoja voidaan käyttää, jos se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan säännöksen mukaan virkamiehen henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa sotavarusteiden tapahtuvaa sellaista asevoiman käyttöä, joka soveltuu poliisitehtävän suorittamiseen.

Puolustusvoimien virka-apusta poliisille annetun lain 4 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa virka-apua pyytää 4 a §:n mukaan sisäministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Jos yleisistuntoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa, voi virka-apua pyytää sisäministeriö puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-apun antamisesta. Pyynnöstä ja päätöksestä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-apun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta. Lain mukaan puolustusvoimia ei saa määrätä 4 §:ssä tarkoitettuihin toimiin ilman virka-apun pyyntöä ja päätöstä sen antamisesta, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Poliisilla on oikeus rajavartiolaitain 77 a §:n (749/2014) nojalla saada myös rajavartiolaitokselta Suomen merialueella ja talousvyöhykkeellä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi.

Virka-apuosastoa johtaa tehtävän suorittamista johtavan poliisimiehen ohjeiden mukaan puolustusvoimien osalta virka-apuosaston päälliköksi määrätty puolustusvoimien sotilasvirassa palveleva henkilö ja rajavartiolaitoksen osalta virka-apuosaston päälliköksi määrätty rajavartiolaitoksen sotilasvirassa palveleva rajavartiomies. Poliisi päättää virka-apun antamisen keskeyttämisestä ja lopettamisesta. Kun virka-aputilanne koskee terrorismirikoksia ja puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, virka-apua pyytää sisäministeriö ja päätöksen virka-apun antamisesta tekee pääsäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunto. Laissa on säädetty lisäksi kiireellisyysmenettelystä. Perustuslakivaliokunnan antamassa lausunnossa rajavartiolaitain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä todetaan, että valtioneuvostotasolle ulotettu päätöksentekomenettely muodostaa pidäkkeen sotilaallisten voimakeinojen käyttämiseksi muutoin kuin ääritilanteessa (PeVL 9/2014 vp - HE 220/2013 vp).

Rajavartiolaitain

Rajavartiolaitain 3 §:n mukaan rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Lisäksi rajavartiolaitain suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä, rikostorjuntaa, poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä- ja pelastustehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitain on johtava meripelastusviranomainen. Rajavartiioviranomaisten osalta rajavartiolaitain laissa säädetään kansainvälisen avun antamisesta ja vastaanottamisesta sekä muusta osallistumisesta kansainväliseen tehtävään. Rajavartiolaitain 15 a §:n mukaan valtioneuvosto päättää Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 (rajaturvallisuusvirastoasetus) 8 a artiklassa tarkoitetun Euroopan rajavartijaryhmää koskevan pyynnön esittämisestä EU:n rajaturvallisuusvirastolle. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin välttämättä edellyttää pyynnön kiireellistä esittämistä, sisäministeriö voi esittää pyynnön, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Lain 15 b §:n mukaan rajaturvallisuusvirastoasetuksen 8 d artiklan 8 kohdassa tarkoitetusta rajavartijoiden EU:n rajaturvallisuusvirastolle Euroopan rajavartijaryhmään käytettäväksi antamisesta sekä teknisen avun antamisesta päättää sisäministerin vahvistaman kansallisen kiintiön rajoissa rajavartiolaitoksen päällikkö. Lain 15 c §:n mukaan rajavartiolaitain päättää osallistumisesta muuhun kuin edellä 15 b §:ssä tarkoitettuun kansainväliseen tehtävään sekä rajaturvallisuusvirastoasetuksen 8 artiklassa tarkoitetun lisäavun pyytamisestä. Pykälässä myös säädetään, että rajavartiolaitoksen kansainvälisessä tehtävässä antamasta teknisestä tai operatiivisesta avusta voidaan periä maksu, joka vastaa avun antamisesta rajavartiolaitokselle aiheutuneita kustannuksia.

Kansallisesti rajavartiolaitoksella on oikeus saada eri viranomaisilta virka-apua rajavartiolaain 78 § nojalla. Rajavartiolaain 79 §:ssä säädetään rajavartiolaitoksen oikeudesta saada puolustusvoimilta virka-apua. Tähän virka-apuun ei kuulu ampuma-aseiden käyttäminen tai sotilaalliset voimakeinot.

Suomi on tehnyt Venäjän (SopS 28/1994), Viron (Sops 33 ja 34/2015) ja Ruotsin (SopS 27/1994) kanssa kahdenväliset yhteistoimintasopimukset meripelastustoimesta ja lentopelastuspalvelusta. Sopimukset sisältävät vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen etsintä- ja pelastuspalvelusta merellä (SAR-sopimus, SopS 89/1996) asettamat velvoitteet naapurivaltioiden yhteistoiminnalle. Näitä kahdenvälisiä SAR-sopimuksia on lisäksi täydennetty erillisillä vastuviranomaisten välisillä pöytäkirjoilla. Meripelastuksesta säädetään meripelastuslaissa (1145/2001).

Puolustusministeriön hallinnonalan lainsäädäntö

Laki puolustusvoimista

Puolustusvoimista annetussa laissa säädetään puolustusvoimien tehtävistä, toimivallasta, organisaatiosta, hallinnosta, sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmästä ja henkilöstöstä.

Puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta säädetään puolustusvoimista annetun lain 12 §:ssä. Puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen pelastus- ja muun vastaavan avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla. Avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja. Puolustusvoimien osallistumisesta päättää puolustusministeriö toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä ja ulkoasiainministeriötä kuultuaan. Jos kysymyksessä on laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä hanke tai asian merkitys sitä muusta syystä vaatii, päätöksen puolustusvoimien osallistumisesta tekee valtioneuvoston yleisistunto. Jos avun antaminen on ulkopoliittisesti merkittävää, avun antamisesta päättää tasavallan presidentti. Puolustusvoimia ei saa määrätä toimiin ilman kyseisessä pykälässä säädettyä päätöksentekomenettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Kyseisen lainkohdan nojalla puolustusvoimat voi tukea sisäministeriön hallinnonalan viranomaisia ja muitakin suomalaisia viranomaisia lainkohdan kattamissa tilanteissa.

Puolustusvoimista annetun lain 4 §:n mukaan puolustusvoimat turvaa Suomen aluetta, kansan elinmahdollisuuksia ja valtiojohtoon toimintavapautta sekä puolustaa laillista yhteiskuntajärjestystä tarvittaessa sotilaallisilla voimakeinoilla aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoi- sen uhan kohdistuessa Suomeen. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan säännöksen mukaan sotilaan henkilökohtaisen aseensa ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä.

Aluevalvontalaki

Suomen maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvomisesta sekä alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000). Laissa määritellään aluevalvontaviranomaiset, joita ovat sotilas-, rajavartiosto-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrättyt virkamiehet. Liikennevirasto toimii omalla toimialallaan aluevalvontaviranomaisena. Ilmailulaissa (1194/2009) tarkoitettu ilmaliikennepalvelujen tarjoaja avustaa alue-

valvontaviranomaisia hoitamalla aluevalvontalaissa tarkoitettuja aluevalvontatehtäviä omalla toimialallaan.

Aluevalvontalain perusteella vieraan valtion sotilaiden, sotilasajoneuvojen sekä valtionalusten ja -ilma-alusten maahantulo ja maassaolo edellyttävät pääsääntöisesti lain mukaista lupaa. Jos oikeutta maahantuloon ei ole tai jos maahantulosta tai maassa oleskelusta annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei noudateta, kulkuun tai oleskeluun puututaan lain mukaisilla toimivaltuuksilla.

Aluevalvontalaki sisältää säännökset aluevalvontaviranomaisten antamista huomautuksista, varoituksista ja määräyksistä sekä voimakeinojen käytöstä. Voimakeinojen käytöstä päättää pääsääntöisesti aluevalvontaa suorittava aluevalvontaviranomainen. Lain 33 §:n 1 momentin mukaisesti puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat käyttää Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi myös sotilaallisia voimakeinoja. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan säännöksen mukaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaampaa, sotavarusteiden tapahtuvaa asevoiman käyttöä. Lain 33 §:n 2 momentin mukaan sotilaallisten voimakeinojen käyttämisestä päättää puolustusministeriö, jollei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu tai kyse ole valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumisesta, jolloin puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tehtävänä on ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin.

Asevelvollisuuslaki

Suomessa on yleiseen asevelvollisuuteen perustuva puolustusjärjestelmä, joka on keskeinen osa Suomen puolustusratkaisua. Asevelvollisuuslaki (1438/2007) sisältää perussäännökset muun muassa varusmiespalveluksesta, kertausharjoituksista, ylimääräisestä palveluksesta ja vapaaehtoisista harjoituksista. Sen 2 §:n mukaisesti jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta.

Asevelvollisuuslain 62 §:n mukaan varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille muun muassa silloin, jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti virka-apuosastoon, jonka tehtävänä on antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella, tai osallistuu nimenomaisen suostumuksensa nojalla kansallista puolustusta edistävään kansainväliseen sotilaalliseen harjoitukseen. Edellä mainitut henkilöt voidaan määrätä osallistumaan myös tavanomaiseen merivoimien laivapalvelukseen silloin, kun alus liikkuu Suomen aluevesien ulkopuolella. Tällöin asevelvolliselta ei kuitenkaan tarvita nimenomaista suostumusta. Asevelvollisuuslain 78 §:n mukaan asevelvollinen voidaan palvelustehtävään määrätä puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitettuun virka-aputehtävään ja pelastustehtävään. Pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät kuitenkaan saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniotamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Kyseiset pykälät mahdollistavat tietyn rajoituksen EU:n yhteisvastuulausekkeen asettamien velvollisuuksien sekä muun kansainvälisen yhteistyön huomioon ottamisen asevelvollisten mahdollisessa käytössä.

Henkilöstön asema

Puolustusvoimissa on palkattua henkilöstöä ja palveluksessa olevia asevelvollisia. Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelus perustuu vapaaehtoisuuteen ja henkilöstö otetaan erityiseen kriisinhallinta-

palvelussuhteeseen. Kriisinhallintahenkilöstö koostuu puolustusvoimien palkatusta henkilöstöstä ja yleisiltä työmarkkinoilta rekrytoitavasta henkilöstöstä, jotka ovat pääsääntöisesti reserviläisiä. Puolustusvoimien palkattu henkilöstö on kriisinhallintapalvelussuhteen aikana virkavapaalla vakinaisesta puolustusvoimien tehtävästä. Puolustusvoimien palkatun henkilöstön osalta muiden kansainvälisten tehtävien hoitaminen perustuu menettelyyn tehtävään määräämisestä.

Puolustusvoimista annetun lain muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 264/2006 vp) todetaan, että puolustusvoimien henkilöstöä voitaisiin määrätä osallistumaan lain 12 §:ssä tarkoitettuihin avun antamiseen liittyviin tehtäviin. Ensisijaisesti tulisi käyttää henkilöitä, jotka ovat ura- ja henkilöstösuunnittelua toteutettaessa ilmoittaneet halukkuutensa näihin tehtäviin. Kyseinen henkilöstö olisi hallituksen esityksen mukaan edelleen virkasuhteessa puolustusvoimiin ja palvelussuhteen ehdot määräytyisivät puolustusvoimien virkaehtosopimusjärjestelmän mukaisesti.

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 23 §:n mukaan puolustusvoimat voi käyttää lain mukaisen sitoumuksen antaneita henkilöitä puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitettuihin pelastustehtäviin sekä annettaessa virka-apua poliisille puolustusvoimien virkaavusta poliisille annetun lain mukaan. Lain mukaisen sitoumuksen puolustusvoimille voi antaa 18–60 -vuotias Suomen kansalainen. Sitoumusta koskevassa 28 §:ssä säädetään, että vapaaehtoiseen sitoumukseen perustuva palvelusvelvollisuus koskee vain Suomen alueella tapahtuvaa toimintaa. Virka-aputehtävään Suomen rajojen ulkopuolelle määräämisen edellytyksenä on lain mukaan asianomaisen suostumus.

Puolustusvaliokunta totesi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakiehdotusta käsitellessä, että maakuntajoukkoihin sitoutuneille henkilöille ei lähtökohtaisesti kuulu kansainvälisiin virka-aputehtäviin osallistuminen. Kansainvälinen virka-aputoiminta muiden unionimaiden alueella tulee puolustusvaliokunnan mukaan hoitaa puolustusvoimien muiden yksiköiden toimesta. Poikkeustapauksina maakuntajoukkojen osallistumisessa kansainväliseen virka-aputehtävään voidaan puolustusvaliokunnan mukaan pitää esimerkiksi osallistumista metsäpalojen, öljyvahinkojen tai tulvien torjuntaan lähialueella (PuVM 3/2006 vp).

Naton ja rauhankumppanuusmaiden sekä EU:n jäsenvaltioiden sotilaiden oikeudellista asemaa toistensa alueella määrittävät Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus (NATO/PfP SOFA) ja sen ensimmäinen lisäpöytäkirja (SopS 64 ja 65/1997), toinen lisäpöytäkirja (SopS 72–74/2005 ja SopS 27/2009) sekä 17 päivänä marraskuuta 2003 tehty niin sanottu EU SOFA, joihin kaikkiin myös Suomi on sitoutunut. Näistä EU SOFA ei ole vielä kansainvälisesti voimassa. Sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Suomen ja Naton välillä allekirjoitettiin isäntämaatukea koskeva yhteisymmärryspöytäkirja 4 päivänä syyskuuta 2014 (SopS 82/2014).

2.1.3. Muiden hallinnonalojen lainsäädäntö

Lainsäädäntöä, jolla on merkitystä kansainvälisen avun antamisessa ja vastaanottamisessa, on säädetty myös muiden ministeriöiden hallinnonaloilla.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa yhteistyöstä Maailman terveysjärjestön (WHO) kanssa sekä yhteistyöstä EU:ssa kansanterveyden ja ympäristöterveyden alalla. WHO:n kansainvälisen terveyssäännösten (*International Health Regulation*, 2005) tarkoituksena ja soveltamisalana on erilaisten biologisten, kemiallisten tai ionisoivaan säteilyyn liittyvien terveysuhkien kansainvälisen leviämisen ehkäisy, torjunta ja hallinta kansanterveydellisiä keinoja käyttäen. Säännöstö asettaa WHO:lle sekä sen jäsenmaille vaatimuksia ja toimintaohjeita tarttuvien tautien toteamiseen, epidemiauhan arvioimiseen ja varhaisvaroitusten välittämiseen toisille jäsenmaille ja WHO:lle. WHO:ssa on Ebola-epidemian seurauksena käynnissä terveyttä uhkaaviin hätätilanteisiin liittyvän toiminnan uudistaminen ja valmiuskapasiteetin vahvistaminen. Osana uudistusta perustetaan muun muassa globaali terveydenhuollon hätätyövoimareservi. EU:n tasolla kansanterveyden ja terveysuhkien alalla jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä ja toimenpiteiden koordinaatiosta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä (1082/2013/EU) valtioiden rajat ylittävistä vakavista terveysuhkista. Päätös koskee muun muassa rajat ylittävien vakavien terveysuhkien epidemiologista seuranta, varhaisvaroitusta ja torjuntaa, mukaan lukien näihin toimiin liittyvä valmius- ja reagointisuunnittelu. Päätöksellä perustettu terveysturvakomitea muun muassa sovittaa yhteen päätöksen mukaista jäsenvaltioiden valmius- ja reagointisuunnittelua, riskeistä ja kriiseistä tiedottamista sekä rajat ylittäviä vakavia terveysuhkia vastaan suunnattuja jäsenvaltioiden toimia. Myös EU:ssa ollaan Ebola-epidemian seurauksena kehittämässä valmiuksia lähettää terveydenhuollon ammattilaisista koostuvia joukkoja avuksi terveyttä uhkaaviin hätätilanteisiin. Eurooppalaiset lääkintäjoukot olisivat osa unionin pelastuspalvelumekanismista annetulla Euroopan unionin neuvoston ja parlamentin päätöksellä (1313/2013/EU) perustettuja eurooppalaisia hätäapuvalmiuksia, joiden käyttöön jäsenvaltiot rekisteröivät kansalliset avustusvalmiutensa.

Suomi on sitoutunut yleissopimukseen avunannosta ydinonnettomuuden tai säteilyhätätilan yhteydessä (SopS 83/1990). Yleissopimuksen tarkoituksena on edistää ja nopeuttaa avunantoa ydinonnettomuuden tai säteilyhätätilan yhteydessä ja niiden säteilyseurausten rajoittamiseksi sekä hengen, omaisuuden ja ympäristön suojelemiseksi radioaktiivisten päästöjen vaikutuksiltaan. Yleissopimus luo sopimusvaltioiden ja Kansainvälisen Atomienergiajärjestön (IAEA) välille yhteistyölle avunantoa koskevat kansainväliset puitteet. Yleissopimuksessa edellytetään, että jäsenmaat ilmoittavat ne materiaalit, laitteet ja asiantuntijat, joita voidaan pyydetäessä antaa toisen sopimusvaltion käyttöön. Säteilyturvakeskus (STUK) on Suomen osalta sopimuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen, joka on valtuutettu esittämään ja ottamaan vastaan avunpyyntöjä ja hyväksymään avunantoa koskevia tarjouksia. STUK on ilmoittanut Suomen avustusvalmiudet sopimuksen mukaisesti IAEA:lle.

Pohjoismaat ovat tehneet yhteistyösopimuksen keskinäisestä hätäavusta säteilyvahinkotapauksissa (SopS 40/1965), mutta ovat sittemmin yhdessä sopineet, että avunantotilanteessa käytetään IAEA:n luomia menettelytapoja.

Edellä mainittujen lisäksi Suomi on sitoutunut yleissopimukseen ydinonnettomuuden pikaisesta ilmoittamisesta (SopS 98/1986) sekä tehnyt useita kahdenvälisiä sopimuksia, joissa määrätään ydinonnettomuuksien ja säteilyvaaratilanteiden tiedonvaihto- ja ilmoitusvelvollisuuksista. Näiden sopimusten käytännön toimeenpanosta Suomessa huolehtii STUK.

Suomi on myös osapuolena yhteispohjoismaisessa terveydenhuollon puitesopimuksessa (SopS 8/2004), joka koskee varautumista ja avunantoa koskevaa viranomaisten yhteistyötä kriisi- tai katastrofitilanteissa. Näihin luetaan myös luonnonkatastrofit ja muun muassa radioaktiivisella säteilyllä, biologisilla ja kemiallisilla tekijöillä aiheutetut tai niistä aiheutuneet tapahtumat, kuten onnettomuudet ja terroriteot. Sosiaali- ja terveysministeriö on sopimuksessa tarkoitettu

toimivaltainen viranomainen. Sopimus täydentää pohjoismaista pelastusalan yhteistyösopimusta.

Terveysturvallisuuslain (1326/2010) 38 §:n mukaan valtio voi osallistua terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja erityistilanteiden hoitamiseen rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka korvaaminen valtion varoista on erityisesti syystä tarkoituksenmukaista. Pykälää voidaan soveltaa myös ulkomailla tapahtuviin onnettomuuksiin, esimerkiksi suomalaisten potilaiden evakuoimiseen ulkomailta. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädännössä ei ole säädetty avun pyytämisestä tai sen antamisesta toiselle valtiolle tai kansainvälisen järjestön käyttöön. Käytännössä esimerkiksi suomalaisia terveydenhuollon ammattilaisia on lähetetty ulkomaille sopimusperusteisesti erilaisten järjestöjen toimesta (esim. Suomen Punainen Risti ja Kirkon ulkomaanapu). Ebola-epidemia on kuitenkin osoittanut, että Suomessa olisi tarve lainsäädännölle, joka mahdollistaisi sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvan avun antamisen pikaisesti ja suoraan ministeriön toimesta toisen valtion tai kansainvälisen järjestön käyttöön terveyttä uhkaavassa hätätilanteessa.

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla avun antamista ja pyytämistä koskeva säännöstö koskee lähinnä tiedonvaihtoa ja tutkimusta eri osa-alueilla. Euroopan unionin jäsenvaltioiden velvollisuudesta antaa toisilleen elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuteen liittyvää hallinnollista apua säädetään rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 34 - 40 artiklassa.

Tiettyjen vaarallisten eläintautien vastustamiseen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä tehdään Maailman eläintautijärjestön (OIE) puitteissa. Euroopan unionin eläintautia koskevilla eläintautidirektiiveissä säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta ilmoittaa tiettyjen vakavien eläintautien esiintymisestä. Lisäksi direktiiveissä on säädöksiä epidemiologisesta seurannasta, tautivalmiudesta ja tautien torjunnasta sekä valvonnan järjestämisestä. Neuvoston direktiivissä 89/608/ETY säädetään eläinlääkintää ja kotieläinjalostusta koskevan lainsäädännön valvomisesta vastaavien Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltainen viranomaisten velvollisuudesta antaa keskinäistä apua.

Kansainvälisellä kasvinsuojeluyleissopimuksella (SopS 12/1961 ja SopS 39/2006, IPPC-sopimus) pyritään varmistamaan osapuolten yhteinen ja tehokas toiminta kasvien ja kasvi tuotteiden tuhoajien maahan kulkeutumisen ja leviämisen estämiseksi sekä edistämään tällaisten tuhoajien torjuntaa. Tarkistettu yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan lokakuussa 2005 ja siinä osapuolet sopivat edistävänsä teknisen avun antamista toisille osapuolille, erityisesti kehitysmailla, yleissopimuksen täytäntöönpanon helpottamiseksi.

Elintarvikelain (23/2006) 30 §:n 6 kohdan mukaan Elintarviketurvallisuusvirasto toimii elintarvikkeita ja rehuja koskevan nopean hälytysjärjestelmän (RASFF, Rapid Alert System for Food and Feed) kansallisena yhteyspisteenä. Järjestelmän perustamisesta on säädetty yleisen elintarvikeasetuksen (EY) N:o 178/2002 50 artiklassa ja sen täytäntöönpanosta komission asetuksessa (EU) N:o 16/2011 täytäntöönpanotoimenpiteistä elintarvikkeita ja rehuja koskevaa nopeaa hälytysjärjestelmää varten.

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön hallinnonalalla Suomen ympäristökeskus huolehtii kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä ympäristövahinkojen torjunnassa. Öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) 26 §:n mukaan Suomen ympäristökeskus päättää valtioiden välisen sopimuksen tai vieraan valtion pyynnön perusteella avun antamisesta ulkomaille alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan kuuluvassa asiassa. Suomen ympäristökeskus päättää myös avun pyytämisestä ulkomailta, jos se on alusöljy- tai aluskemikaalivahingon torjumiseksi tarpeen. Suomen kansainvälisestä yhteistyöstä öljyn- tai muiden haitallisten aineiden aiheuttaman meren pilaantumisen torjunnassa on sovittu kansainvälisissä ja kahdenvälisissä sopimuksissa (öljyvahinkojen torjuntavalmiudesta, torjumisesta ja torjuntayhteistyöstä tehty vuoden 1990 kansainvälinen yleissopimus (SopS 32/1995), vaarallisista ja haitallisista aineista aiheutuvien pilaantumishäiriöiden torjuntavalmiudesta, torjumisesta ja torjuntayhteistyöstä tehty vuoden 2000 pöytäkirja (SopS 65/2015), Itämeren suojelusopimus (SopS 2/2000), Pohjoismaiden välillä yhteistyöstä meren öljyvuotamista vastaan tarkoittavista toimenpiteistä tehty niin sanottu Kööpenhaminan sopimus (SopS 41/1971), Arktinen öljyntorjuntasopimus (allekirjoitettu 15 päivänä toukokuuta 2013) sekä kahdenväliset öljyntorjuntasopimukset Suomen ja Venäjän kesken (SopS 54/1990) sekä Suomen ja Viron kesken (SopS 31/1995)).

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla Viestintäviraston tehtävänä on tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) nojalla muun muassa valvoa yksityisyyden suojaa televiestinnässä, teletoiminnan tietoturvaa ja tietoyhteiskunnan palvelujen suojaa. Lisäksi viraston tehtävänä on kerätä tietoa verkkopalveluihin, viestintäpalveluihin ja lisäarvopalveluihin kohdistuvista tietoturvaloukkauksista ja niiden uhkista sekä näiden palvelujen merkittävistä vikatilanteista ja häiriötilanteista, selvittää verkkopalveluihin, viestintäpalveluihin ja lisäarvopalveluihin kohdistuvia tietoturvaloukkauksia ja niiden uhkia ja tiedottaa tietoturva-asioista sekä viestintäverkkojen ja viestintäpalvelujen toimivuudesta. Viestintäviraston tehtävänä on myös osallistua alan kansainväliseen yhteistyöhön. Viestintävirasto harjoittaa jatkuvasti tehtäviensä hoitamisen kannalta tavanomaista kansallista ja kansainvälistä viranomaisyhteistyötä, myös tietoturvaloukkausten tiedonkeruuseen, selvittämiseen ja tiedottamiseen liittyvissä tehtävissään.

Tietoyhteiskuntakaaren 309 §:ssä säädetään Viestintäviraston mahdollisuuksista saada ja antaa virka-apua toisille suomalaisille viranomaisille. Virka-apua antava viranomainen käyttäisi toimivaltuuksiaan mahdollistaakseen toisen viranomaisen tehtävän suorittamisen. Viestintävirastolla on mahdollisuus antaa virka-apua vain silloin, kun annettava apu on muodoltaan selkeää, että se kuuluu Viestintäviraston laista ilmeneviin tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Liikenne- ja viestintäministeriö päättää virka-apun antamisesta ja Viestintävirasto määrittelee virka-apusta aiheutuneet kustannukset tai sopii pyytäjän kanssa korvauksetta annettavasta virka-apusta. Pääsääntönä on, että virka-apun pyytjä vastaa kustannuksista. Virka-apun antamiselle tulee olla aina painava yhteiskunnallinen tarve ja huolellisesti arvioidut perusteet. Virka-apun antamisella ei saa vaarantaa Viestintäviraston kykyä huolehtia sille laissa säädettyistä tehtävistä, eikä virka-apua tule antaa, jos se vaarantaa Viestintäviraston kyvyn suoriutua tehtävistään.

Komission ehdotus direktiiviksi korkean verkko- ja tietoturvasuuden tason varmistamisesta (KOM (2013) 48 - U 13/2013 vp) pyrkii luomaan jäsenvaltioiden ja komission välisen yhteistyömekanismin, jonka keinoin jäsenvaltiot voivat vaihtaa tietoa tietoturvariskeistä ja niiden hallinnasta.

2.1.4 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta

Lalla sotilaallisesta kriisinhallinnasta korvattiin vuonna 2006 rauhanturvaamislaki (514/1984) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Uudistuksen tarkoituksena oli ottaa huomioon kehitys kansainvälisessä kriisinhallintatoiminnassa, jotta Suomi voisi jatkossakin osallistua täysimääräisesti kriisinhallintatehtäviin erityisesti YK:n ja Euroopan unionin sekä Naton kumppanuusyhteistyön puitteissa. Esityksen keskeisenä tavoitteena oli myös lainsäädännön uudistaminen siten, että Suomi voisi osallistua Euroopan unionin valmiusjoukkojen toimintaan.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki koskee Suomen osallistumista kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä kriisinhallintaan liittyvään koulutus- ja harjoitustoimintaan. Suomi voi lain 1 §:n mukaan osallistua YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen (*sotilaallinen kriisinhallinta*). Lakia ei sovelleta Suomen osallistumiseen YK:n peruskirjan 51 artiklan nojalla toteutettaviin sotilaallisiin toimiin. Peruskirjan 51 artiklassa määrätään toimenpiteistä, joihin valtiot voivat ryhtyä käyttääkseen kansainvälisen oikeuden mukaista puolustautumisoikeuttaan, kun jokin YK:n jäsenvaltio on joutunut aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään lisättiin 1 päivänä kesäkuuta 2015 voimaantulleella lainmuutoksella (576/2015) sotilaiden lähettäminen sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Tarkoituksena oli mahdollistaa sotilaiden lähettäminen sotilastehtäviin myös muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan, kuten yhteysupseerin tai sotilasneuvonantajan tehtävään siviilikriisinhallintaoperaatioissa tai niin sanotuissa YK:n poliittisissa operaatioissa. Tarkoitus oli myös mahdollistaa Suomen osallistuminen kriisinhallintaan sotilailla tilanteessa, jossa kyseessä ei voida katsoa olevan edellä tarkoitettua sotilaallisesta kriisinhallinnasta, mutta kuitenkin tehtävään tarvitaan puolustusvoimien erityisosaamista (HE 297/2014 vp).

Päätöksen Suomen osallistumisesta lain 1 §:ssä tarkoitettuun kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on tapauksesta riippuen kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa tai jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Jos ratkaisuehdotus koskee Suomen osallistumista enintään kymmenellä henkilöllä sotilaalliseen kriisinhallintaan, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen sekä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (*valmiusosasto*) että sen lähettämisestä kriisinhallintatehtävään. Jotta valmiusosaston nopea liikkeellelähtö onnistuisi, lakiin otettiin säännös, jonka mukaan valtioneuvosto kuulee eduskuntaa antamalla sille selonteon jo siinä vaiheessa, kun suomalainen joukko asetetaan korkeaan valmiuteen. Kun osaston lähettämisspätös tehdään, riittää lain mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen. Menettelyn tarkoituksena oli antaa koko eduskunnalle mahdollisuus osallistua valmiustilaan asettamisesta koskevan päätöksen valmisteluun ja samalla mahdollistaa valmiusjoukon osallistuminen operaatioon tavallista nopeammassa aikataulussa. Vaikka sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain säännösten taustalla on Suomen osallistuminen EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin, näyttäisivät ne sanamuotonsa perusteella

soveltuvan myös joukkojen asettamiseen korkeaan valmiuteen muuhun sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista varten, kuten Naton nopean toiminnan joukkoihin.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan puolustusministeriö voi ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin sen jälkeen, kun tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous on käsitellyt asiaa valmistelevasti ennen Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan koskevaa päätöstä.

Laki sisältää säännökset sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön asemasta. Lakiin sisältyy myös säännökset voimakeinojen käytön perusteista ja rajoituksista sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

2.1.5 Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004) on maailman ensimmäisiä laatuaan. Sen taustalla oli 1990-luvun muutos perinteisestä rauhanturvaamisesta kriisinhallintaan sekä kokemus vaikeiden konfliktien ei-sotilaallisten tehtävien merkityksestä yhteiskunnan normalisoimisessa. YK:n väliaikaishallinto Itä-Timorissa ja Kosovossa sisälsi kansainvälisen yhteisön korvaavia ja toimeenpanevia tehtäviä poliisin turvallisuustehtävien lisäksi keskus- ja paikallishallinnossa sekä oikeushallinnossa. Vuonna 2000 Euroopan unioni määrittä siviilikriisinhallinnan painopisteiksi poliisiasiat (sisältäen rajaturvallisuuden), oikeusvaltioperiaatteen, muun siviilihallinnon sekä siviilien suojelun. Myöhemmin painopisteisiin lisättiin tarkkailutoiminta ja tuki EU:n erityisedustajien toiminnalle. Siviilikriisinhallinnan yhtenä tavoitteena on lisäksi kriisien, konfliktien ja siviiliväestöön kohdistuvien vaikutusten ennakointi ja ehkäisy.

Laissa säädetään viranomaisten toimivallasta Suomen osallistuessa kriisinhallintaan lähettämällä siviilihenkilöstöä kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin, osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä kriisinhallintaan ulkomaille osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista. Kansainvälisesti laki on varsin edistyksellinen. Se käsittää siviilihenkilöstöltä edellytetyt erityisen ammattitaidon ja asiantuntijuuden tarpeet ja rakentuu käsitukseen kriisinhallinnasta kokonaisvaltaisena kansainvälisenä toimena.

Lain mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Sisäministeriö käsittelee osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia koskevat asiat ja päättää pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamisesta pelastuslain nojalla. Osallistumisen edellyttämiä kotimaan valmiuksia ovat ulkomaille lähetettävän henkilöstön rekrytointi, koulutus ja varustaminen sekä palvelussuhdeasioiden hoitaminen ja siviilikriisinhallintaan kuuluva tutkimus- ja kehittämistoiminta. Sisäministeriö on perustanut tehtäviään varten Pelastusopiston yhteyteen Kriisinhallintakeskuksen vuonna 2007.

Sisäministeriö on käynnistänyt tammikuussa 2016 hankkeen, jossa selvitetään siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan tehdyn lain ja muun siihen liittyvän lainsäädännön muutostarpeita (SM015:00/2015).

2.1.6 Valmiuslainsäädäntö

Valmiuslaissa (1552/2011) säädetään valtiosisäisistä, Suomen viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana väestön turvallisuuden ja elinmahdollisuuksien sekä yhteiskunnan toimivuuden varmistamiseksi. Poikkeusoloja ovat valmiuslain 3 §:n mukaan 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila; 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkä-

yksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välittömää käyttöön ottamista; 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen jälkitila; sekä 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valtioneuvosto toteaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevan poikkeusolot. Valmiuslaissa ei säädetä nimenomaisesti presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan muodoista. Käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi asian käsittelemisestä valtioneuvostosta annetun lain 24 §:n mukaisessa tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa (HE 3/2008 vp, s. 35/I).

Valmiuslaissa säädetty viranomaisten toimivaltuudet otetaan käyttöön valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus), jossa todetaan, miltä osin valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa. Käyttöönottoasetus on saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Viranomaisten toimivaltuuksia voidaan alkaa soveltaa, kun eduskunta on päättänyt asiasta. Käyttöönottoasetus voidaan antaa vain määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Kiireellisessä tapauksessa, mikäli normaalia käyttöönottomenettelyä ei voida noudattaa vaarantamatta merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää valmiuslain toimintavaltuuksien välittömästä soveltamisesta. Tällainen asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, ja se on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.

Suomen on kansainvälisten velvoitteidensa mukaan ilmoitettava YK:lle ja Euroopan neuvostolle valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien soveltamisesta lain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Valmiuslaissa ei säädetä kansainvälisen avun pyytamisestä ja sitä koskevasta päätöksenteosta. Valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa kansainvälisen avun pyytämiseen sovelletaan muuta ylimpien valtioelinten päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä sekä toimialakohtaista lainsäädäntöä. Ulkomaisten avunantajien toimivaltuudet Suomessa määräytyvät tällöin toimialakohtaisen erityislainsäädännön mukaan.

Valtioneuvoston kanslia on antanut ohjeen valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamiseksi (VNK/1297/40/2014). Valmiuslainsäädäntöön kuuluu myös sodan aikana sovellettava puolustustilalaki (1083/1991), minkä lisäksi eräillä aloilla on säädetty poikkeusoloja koskevia säännöksiä.

2.1.7 Kansalliset yhteyspisteet

Valtioneuvoston tilannekeskus on Suomen kansallinen yhteyspiste muun muassa unionin pelastuspalvelumekanismissa, EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroiduissa järjestelyissä (IPCR) ja NATO EADRCC järjestelyssä (*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*). Valtioneuvoston kansliassa toimivan valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävänä on tuottaa reaaliaikaista turvallisuustapahtumatietoa ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista koottua tilannekuvaa sekä toimia ympärivuorokautisena yhteyspisteenä muun muassa edellä mainittuihin mekanismeihin liittyvässä tiedonvaihdossa. Tähän rooliin liittyvänä tehtävänä valtioneuvoston tilannekeskus välittää näiden hälytysjärjestelyjen kautta saadun tiedon toimivaltaisille viranomaisille ja tukee tarvittaessa kansallisen tason koordinaatiota häiriötilanteen hallintamallin mukaisesti. Tilannekeskuksen tehtäviin kuuluu myös poikkeavaan aikaan järjestettävien valtioneuvoston istuntojen ja ministerivaliokuntien kokoon kutsuminen.

EU:n rajaturvallisuusviraston yhteyspiste (*NFPOC, National Frontex Point of Contact*) Suomessa on Rajavartiolaitoksen esikunnan tilanne- ja riskianalyysikeskus. Tilanne- ja riskianalyysikeskus vastaanottaa rajaturvallisuusviraston lähettämät pyynnöt muun muassa rajaturvallisuusvirastoasetuksen (EY) N:o 2007/2004 8 d artiklan 8 kohdassa tarkoitetusta rajavartioiden lähettämisestä nopeaan rajainterventioon. Tilanne- ja riskianalyysikeskus käynnistää välittömästi pyynnön saatuaan irrotettavuuskyselyt Rajavartiolaitoksen kansainväliseen valmiusjoukkoon (EBGT-pooli) kuuluvasta henkilöstöstä ja välittää pyynnöt tarkempaan valmisteluun Rajavartiolaitoksen esikunnan kansainvälisen yhteistyön yksikköön.

Puolustusvoimien operaatiokeskus (PVOPKE) toimii puolustusvoimien osalta yhteyspisteenä ja tuottaa ennakoivan päätöksenteon mahdollistavan tilannetietoisuuden puolustusvoimien johdolle ja valtiojohdolle sekä vastaa muun muassa suorituskykyjen välittömään toimeenpanoon ja valmiuden säätelyyn liittyvien käskyjen ja ohjeiden laatimisesta. PVOPKE myös johtaa ja ohjaa valtakunnallista alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista sekä virka-apuvalmiuden ylläpitoa ja toteutusta.

Myös muilla hallinnonaloilla on kansallisia yhteyspisteitä.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä EU:n lainsäädäntö

2.2.1 Lissabonin sopimuksen mukaiset lausekkeet

Lissabonin sopimukseen sisällytetyt yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke ovat vahvistaneet EU:n jäsenvaltioiden avun antamisen ja pyytämisen keinoja erilaisissa kriisitilanteissa. Lausekkeet lujittavat jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja velvoittavat kaikkia jäsenvaltioita yhtäläisesti. Ne täydentävät unionin puitteissa toteutettavaa toimintaa erilaisten uhkakuvien osalta. Suomen näkemyksen mukaan lausekkeet vahvistavat unionin luonnetta turvallisuusyhteisönä (Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko, VNS 6/2012 vp).

Yhteisvastuulausekkeen soveltamisala on rajattu kolmeen uhkakuvaan; terrori-isku taikka luonnon tai ihmisen aiheuttama suuronnettomuus. Keskinäisen avunannon lauseke käsittää avunannon aseellisen hyökkäyksen tilanteessa. Yhteisvastuulauseke luo EU:lle oikeusperustan toimia sekä velvoittaa jäsenvaltiot antamaan toisilleen apua, kun taas keskinäisen avunannon lauseke sisältää vain jälkimmäisen ulottuvuuden. Yhteisvastuulausekkeen soveltamisessa hyödynnetään olemassa olevaa EU-sääntelyä ja olemassa olevia mekanismeja.

Lausekkeiden soveltamisalat voivat olla osittain päällekkäiset ja vakavan ja laaja-alaisen kriisin yhteydessä niitä voidaan soveltaa toisiaan täydentävästi. Lausekkeiden sanamuodot eivät ole yksin ratkaisevia, vaan myös taustalla vallitsevat poliittiset, sotilaalliset ja muut olosuhteet vaikuttavat lausekkeiden soveltamiseen (UaVM 6/2008 vp, s. 18/I). Lausekkeita sovellettaessa olennaisia ovat EU:n jäsenvaltioiden kansalliset päätökset, halu pyytää apua ja kyky antaa toiselle jäsenvaltiolle apua. Vastaavasti tulisi ottaa huomioon jäsenvaltion kyky ottaa tarjottua apua vastaan.

Madridissa maaliskuussa 2004 tapahtuneen terrori-iskun seurauksena EU:n jäsenvaltiot ilmoittivat Eurooppa-neuvostossa toimivansa yhteisvastuulausekkeen mukaisesti yhdessä ja yhteisvastuun hengessä, kun jokin niistä joutuu terrorihyökkäyksen kohteeksi (Eurooppa-neuvostossa 25 päivänä maaliskuuta 2004 annettu julkilausuma yhteisvastuusta terrorismin torjunnassa). Muutoin yhteisvastuulausekkeeseen ei ole vedottu, vaan unionin jäsenmaiden avunanto merkittävässäkin katastrofitilanteissa on toteutettu olemassa olevien avunantomekanismien, kuten pelastuspalvelumekanismien puitteissa. Yhteisvastuulausekkeen kattamilla

aloilla yhteistyön muodot ovat kehittyneet merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana, ja operatiivinen toiminta jäsenvaltioiden kesken on tiivistä. Olemassa olevien mekanismien täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntö ja toimintamallit tukevat tehokasta avun antamista ja vastaanottamista.

Keskinäisen avunannon lauseketta on toistaiseksi sovellettu vain kerran, Pariisissa 13 päivänä marraskuuta 2015 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen. Ranska ei esittänyt EU:n yhteisvastuulausekkeen soveltamista vaan vetosi keskinäisen avunannon lausekkeeseen ja pyysi muilta jäsenvaltioilta sotilaallista apua.

EU:n yhteisvastuulauseke

Yhteisvastuulauseke sai muotonsa EU:n perustuslakisopimusta valmistelleen Eurooppa-valmistelukunnan puolustusta pohtineessa työryhmässä. Valmisteluvaiheessa todettiin, että Euroopan unioniin kohdistuva uhka on muuttunut EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alkuajoista. Yhteisvastuulausekkeen taustalla oli tarve vastata uusiin uhkiin, erityisesti terrorismin uhkaan. Yhteisvastuulausekkeella haluttiin korostaa jäsenvaltioiden välistä solidaarisuuden periaatetta. Jo valmisteluvaiheessa korostui tarve kaikkien unionin ja ennen kaikkea jäsenvaltioiden käytössä olevien välineiden käyttöön siten, että niillä on yhteisvaikutuksia (sotilaalliset voimavarat, tiedustelu, poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö, pelastuspalvelu jne.). Lissabonin sopimuksella EUT-sopimukseen sisällytettiin yhteisvastuulausekkeen sisältävä SEUT 222 artikla, joka oli samansisältöinen kuin Lissabonin sopimusta edeltäneessä Roomassa 29 päivänä lokakuuta 2004 allekirjoitetussa perustuslakisopimuksessa, joka ei tullut kansainvälisesti voimaan.

1. Unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden sen käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat:

a) — torjuakseen terrorismin uhan jäsenvaltioiden alueella;

— suojellakseen demokraattisia instituutioita ja siviiliväestöä mahdolliselta terrori-iskulta;

— antaakseen apua jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä terrori-iskun tapahtuessa;

b) antaakseen apua jäsenvaltiolle tämän alueella ja tämän poliittisten elinten pyynnöstä luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden tapahtuessa.

2. Jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun kohteeksi taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden uhriksi, muut jäsenvaltiot antavat sille apua sen poliittisten elinten pyynnöstä. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimensa neuvostossa.

SEUT 222 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltio voi vedota yhteisvastuulausekkeeseen, kun kyse on terrori-iskusta taikka luonnon tai ihmisen aiheuttamasta suuronnettomuudesta. Yhteisvastuulauseke muodostuu kahdesta elementistä: unionin välineiden käyttöönotosta, mukaan lukien jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamat resurssit, sekä jäsenvaltioiden toisilleen antamasta avusta.

SEUT 222 artiklan 1 kohta luo perustan unionin käytettävissä olevien välineiden käyttöönotolle. Kohta koskee EU:n tason toimia. Käyttöön voidaan ottaa muun muassa poliisiyhteistyön, oikeudellisen yhteistyön ja pelastuspalvelun välineet sekä YUTP:n ja YTPP:n välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat. Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpano EU:n tasolla mahdollistaa kaikkien välineiden käytön arvioinnin kokonaisvaltaisesti unionin pyrkiessä toimillaan vastaamaan yhteislausekkeeseen vedonneen jäsenvaltion avun tarpeeseen. Kohta voidaan soveltaa terrori-iskun, sen uhan taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden tilanteessa. Määräyksen perusteella unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä.

Lissabonin sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 23/2008 vp) todetaan, että yhteisvastuulauseke luo unionille mahdollisuuden käyttää sotilaallisia kriisinhallintavoimavaroja lausekkeen mukaisessa tarkoituksessa myös unionin alueen sisäpuolella. EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan välineet ja kriisinhallintatehtävät voivat tukea yhteisvastuulausekkeen soveltamista. Unionin ulkopuolella toteutettavat kriisinhallintatehtävät, joiden yhteydessä unioni voi käyttää siviili- ja sotilasvoimavaroja, on lueteltu Lissabonin sopimuksella muutetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 43 artiklan 1 kohdassa (niin sanotut Petersbergin tehtävät).

Yhteisvastuulauseke sisältää jäsenvaltioiden toisilleen antaman avun edellä mainittujen uhkakuviin toteutuessa. SEUT 222 artiklan 2 kohta velvoittaa jäsenvaltiot antamaan toisilleen apua niiden poliittisten elinten pyynnöstä ja neuvoston sovittaessa tämän toiminnan yhteen. Näissä tilanteissa jäsenvaltiot voivat antaa apua toisilleen kansallisilla voimavaroillaan, mukaan lukien pyydettyä sotilaalliset voimavarat.

EUT-sopimukseen liitetyn yhteisvastuulauseketta koskevan julistuksen 37 mukaan jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus valita tarkoituksenmukaisin keino täyttää solidaarisuusvelvoitteensa muita jäsenvaltioita kohtaan.

3. Neuvosto tekee komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajanyhteisestä ehdotuksesta päätöksen, jossa määritellään säännöt, joiden mukaisesti unioni panee täytäntöön tämän yhteisvastuulausekkeen. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos päätöksellä on merkitystä puolustuksen alalla. Asiasta ilmoitetaan Euroopan parlamentille.

Neuvostoa avustavat tämän kohdan soveltamisalalla poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa kehitettyjen rakenteiden tukemana sekä 71 artiklassa tarkoitettu komitea, jotka antavat sille tarvittaessa yhteisiä lausuntoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 240 artiklan soveltamista.

4. Jotta unioni ja sen jäsenvaltiot voisivat toimia tehokkaasti, Eurooppa-neuvosto arvioi säännöllisesti unioniin kohdistuvia uhkia.

Neuvoston 24 päivänä kesäkuuta 2014 tekemässä päätöksessä yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanojärjestelyistä unionissa (2014/415/EU) (täytäntöönpanopäätös), säädetään yhteisvastuulausekkeen maantieteellisestä soveltamisalasta, aktivointimekanismista, valmiustoimien järjestelyistä EU:n tasolla ja koordinoitijärjestelyistä neuvostossa. Täytäntöönpanopäätös koskee SEUT 222 artiklan 1 kohtaa eli EU:n tason toimia muilta kuin puolustuksen alan kannalta merkityksellisin osin. Päätöksen oikeusperustan ulkopuolelle on jätetty SEUT 222 artiklan 3 kohdan toinen virke, jonka mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa EU-sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos päätöksellä on merkitystä puolustuksen alalla. Päätöksessä korostetaan olemassa olevien välineiden hyödyntämistä yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa

EU:n tasolla. Päätöksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltio voi vedota yhteisvastuulausekkeeseen vasta, jos se kansallisella ja EU:n tasolla olemassa olevien keinojen ja välineiden tarjoamia mahdollisuuksia käytettyään katsoo, että kriisi selvästi ylittää sen toimintavalmiudet. Onkin todennäköistä, että ennen kuin yhteisvastuulauseke tulee sovellettavaksi, on kriisin kohteeksi joutunut jäsenvaltio jo pyrkinyt hyödyntämään olemassa olevia EU-tason mekanismeja sekä muita kahden- ja monenvälisiä järjestelyitä kriisiin vastaamiseksi. Kyseisen jäsenvaltion poliittisten viranomaisten on osoitettava vetoomuksensa neuvoston puheenjohtajavaltiolle. Vetoisuus on osoitettava myös Euroopan komission puheenjohtajalle komission alaisuudessa toimivan hätäavun koordinoitikeskuksen ERCC:n (*Emergency Response Coordination Centre*) kautta.

Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpano EU:n tasolla edistää kaikkien unionin välineiden johdonmukaista käyttöä unionin pyrkiessä toimillaan vastaamaan yhteisvastuulausekkeeseen vedonneen jäsenvaltion avun tarpeeseen. Yhteisvastuulauseke edellyttää, että unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissä olevat välineet. Asianomaisiin välineisiin kuuluvat EU:n sisäisen turvallisuuden strategia, unionin pelastuspalvelumekanismi ja rakenteet, jotka on kehitetty EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa. Unionin toimia koskevien järjestelyiden tarkoituksena on parantaa toiminnan tehokkuutta olemassa oleviin välineisiin perustuvan tiiviimmän koordinoinnin avulla.

Neuvosto vastaa poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta kunnioittaen kullekin EU:n toimielimelle ja yksikölle annettua toimivaltaa. Poliittisen tason koordinointi neuvostossa perustuu EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroituihin järjestelyihin (*Integrated Political Crisis Response Arrangements*, IPCR-järjestelyt). Järjestelyn tarkoituksena on kerätä jäsenvaltioista, EU:n toimielimistä, elimistä ja virastoista luotettavaa ja ajantasaista tietoa EU:n päätöksenteon tueksi. Samalla vahvistetaan EU:n kykyä tehdä nopeita päätöksiä silloin, kun isot kriisit ja häiriötilanteet, kuten terroriteot, vaativat EU:n poliittisen tason reaktioita eivätkä yksittäisen jäsenvaltion resurssit, kyky ja rakenteet riitä yksin häiriötilanteeseen vastaamiseen. Mekanismeilla tuetaan ja tehostetaan olemassa olevia EU:n päätöksentekorakenteita.

Kun yhteisvastuulausekkeeseen on vedottu, komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja yksilöivät kyseisen neuvoston päätöksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan kaikki asianmukaiset unionin välineet, jotka voivat parhaiten edistää kriisiin vastaamista. Tämä koskee alakohtaisia, operatiivisia, poliittisia ja taloudellisia välineitä sekä rakenteita ja niiden mukaisia toimenpiteitä. Komissio ja korkea edustaja yksilöivät myös EU:n sotilasesikunnan tuella sotilaalliset voimavarat, jotka voivat parhaiten edistää kriisiin vastaamista. Samoin komissio ja korkea edustaja yksilöivät unionin virastojen toimialaan kuuluvat välineet ja resurssit. Lisäksi komissio ja korkea edustaja antavat neuvostolle neuvoja siitä, ovatko olemassa olevat välineet riittävä keino auttaa yhteisvastuulausekkeeseen vedonnutta jäsenvaltiota. Komissio ja korkea edustaja laativat myös yhteistä tilannetietoisuutta ja -analyysiä koskevia raportteja.

Yhteisvastuulauseketta sovellettaessa voidaan hyödyntää Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) YTPP:tä tukevia rakenteita, tiedusteluasiantuntemusta sisältäviä rakenteita ja edustusoverkkoa, sekä unionin virastoja.

Jos valmiustoimia koskevia EU:n tason järjestelyjä olisi täydennettävä säännöksillä tai niitä olisi tarpeen muuttaa, tämä tehdään EU:n perussopimusten asiaa koskevien määräysten mukaisesti. Komissio ja korkea edustaja esittävät päätöksen 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti tarvittaessa neuvostolle ehdotuksia poikkeuksellisia toimenpiteitä koskevista päätöksistä, jotka eivät kuulu olemassa olevien välineiden piiriin, sotilaallisia voimavaroja koskevista pyynnöistä, jotka menevät voimassa olevaa pelastuspalvelujärjestelyä pidemmälle, ja jäsenvaltioiden no-

peaa toimintaa tukevista toimenpiteistä. Sotilaallisia resursseja voidaan käyttää yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa pelastuspalvelumekanismien kattamissa rajoissa eli logistisena ja materiaalisena tukena ilman erillistä neuvoston päätöstä.

Jos kriisi edellyttää YUTP:n tai YTPP:n aloihin kuuluvia toimia, neuvoston olisi tehtävä asiaa koskeva päätös EU:n perussopimusten asiaa koskevien määräysten mukaisesti.

Päätöksen 2 artiklan mukaan päätöksellä ei ole puolustukseen liittyviä vaikutuksia.

Lisäksi päätöksessä otetaan huomioon koordinoitujärjestelyt neuvostossa sekä esitetään järjestelyt, jotka koskevat EU:n tasolla suoritettavaa yhteistä uhkien ja riskien arviointia Eurooppa-neuvoston säännöllisten arviointien pohjaksi sekä unionin ja jäsenvaltioiden valmiustöiden arviointia.

Lähtökohtana Lissabonin sopimusta koskevaa hallituksen esitystä käsiteltäessä oli, että kaikki jäsenvaltioiden resurssit, mukaan lukien sotilaalliset voimavarat, ovat käytettävissä yhteisvastuulausekkeen toteuttamisessa. Yhteisvastuulausekkeen todennäköisissä toteuttamistilanteissa pääroolissa olisivat jäsenvaltioiden siviiliviranomaiset, Suomen osalta erityisesti sisäasiainhallinnon toimialalla. Hallituksen esitystä koskevan puolustusvaliokunnan lausunnon mukaan lausekkeen toteuttamistoimet olisivat luonteeltaan rajat ylittävää virka-aputoimintaa, jonka toteuttajina ovat jäsenvaltioiden eri viranomaistahot. Yhteisvastuulausekkeen käytännön toteuttaminen olisi lähtökohtaisesti pelastusviranomaisten ja poliisin yhteistyötä, jota saatettaisiin tukea lähettämällä sotilaita tai puolustusvoimien kalustoa avustustehtäviin kansainvälisenä virka-apuna (HE 23/2008 vp – PuVL 4/2008).

Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa käytettäviä EU-mekanismeja

EU:n jäsenvaltioilla on käytössään lukuisia mekanismeja, joita voidaan käyttää sisäistä turvallisuutta koskevien uhkien ja riskien torjunnassa ja hallinnassa ja joiden kautta voidaan antaa vastanottaa apua häiriötilanteissa. Monet näistä mekanismeista on luotu jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, ja ne ovat kehittyneet edelleen sen jälkeen, kun EU:n perussopimukseen sisällytettiin yhteisvastuulauseke. Jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä näiden mekanismien kautta varsin laajasti jo nyt. Mekanismeja koskevaa kansallista päätöksentekoa säännellään toimialakohtaisessa lainsäädännössä. EU-mekanismeilla voidaan osaltaan vastata myös yhteisvastuulausekkeen kattamiin tilanteisiin, jolloin päätöksenteko tapahtuisi tässä hallituksen esityksessä ehdotetun erillislain nojalla toimialakohtaisen sääntelyn sijasta.

Yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanossa mahdollisesti käytettäviä mekanismeja ovat esimerkiksi EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroidut järjestelyt (IPCR), unionin pelastuspalvelumekanismi, EU:n rajaturvallisuusvirasto, yhteiset tutkintaryhmät (JIT), rajat ylittävä yhteistyö erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi (Prüm-päätös), jäsenvaltioiden erityistoimintajoukot terrorismin torjunnassa (Atlas) sekä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) turvapaikka-asioiden tukiryhmät.

Prüm-päätöksen mukaista poliisiyhteistyötä voivat olla muun muassa viranomaisten yhteiset operaatiot, mukaan lukien yhteiset partiot, ja avustaminen joukkotapahtumissa, katastrofeissa ja vakavissa onnettomuuksissa. Atlas-yhteistyössä poliisin ja rajavartiolaitoksen erityistoimintayksiköt voivat antaa jäsenvaltioiden välistä poliisiapua sellaisissa ihmisen aiheuttamissa kriisitilanteissa, joista aiheutuu vakava ja välitön fyysinen uhka henkilöille, omaisuudelle, infrastruktuurille tai instituutioille, erityisesti panttivangiksi ottamisen, kaappauksen tai niihin verrattavan tapahtuman yhteydessä.

EU:n rajaturvallisuusvirasto koordinoi jäsenvaltioiden ulkorajoilla toimeenpantavia rajavalvontaoperaatioita. Rajavartiolaitos voi osallistua rajaturvallisuusvirastoasetuksen mukaiseen EU:n rajaturvallisuusviraston koordinoimaan nopean intervention Euroopan rajavartijaryhmään (RABIT-operaatio) sekä viraston koordinoimiin suunnitelmallisiin yhteisoperaatioihin ja kokeiluhankkeisiin. Valtioneuvosto voi myös pyytää Suomeen nopean intervention rajavartijaryhmän ja Rajavartiolaitos rajaturvallisuusvirastoasetuksen 8 artiklassa tarkoitettua lisäapua. Rajavartiolaitos voi lisäksi osallistua muuhun kahdensiväliseen kansainväliseen operatiivista tai teknistä apua sisältävään yhteistyöhön. Käytännössä viimeksi mainittu apu voisi siis olla asi-
antuntija- tai kalustoapua tai Rajavartiolaitoksen osallistumista kansainväliseen pelastus-, palontorjunta- tai ympäristönsuojelutehtävään.

Unionin pelastuspalvelumekanismi kattaa ensisijaisesti ihmisten, mutta myös ympäristön ja omaisuuden suojelun sekä unionin alueella että sen ulkopuolella tapahtuvien kaikenlaisten luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien yhteydessä, mukaan lukien ympäristökatastrofit, meren pilaantuminen ja akuutit terveyttä uhkaavat hätätilanteet. Jos valtion toimintavalmiudet eivät ole riittävät katastrofitilanteessa, se voi pyytää unionin mekanismin kautta muilta valtioilta täydennystä pelastuspalvelu- ja muille katastrofiavustusvoimavaroilleen.

EU:n keskinäisen avunannon lauseke

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulee EU-sopimuksen mukaan pohjautua jäsenvaltioiden keskinäisen poliittisen yhteisvastuun kehittämiseen, yleistä etua koskevien kysymysten määrittämiseen sekä jäsenvaltioiden toimien jatkuvaan lähentämiseen. Jäsenvaltioilla on velvollisuus tukea yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lojaalisuuden ja keskinäisen yhteisvastuun hengessä sekä kunnioittaa unionin toimintaa tällä alalla. EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan avulla luodaan yhteistä tilannekuvaa ja varautumista, paikataan yhteisesti tunnistettuja suorituskykypuutteita, luodaan yhteisiä (esimerkiksi jaettuja, yhteiskäytössä olevia, yhteisesti hankittuja tai yhteisiin vaatimuksiin perustuvia) suorituskykyjä sekä parannetaan yhteistoimintakykyä sotilaallisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen.

EU-sopimuksen 42 (7) artikla sisältää määräyksen EU:n jäsenvaltioiden keskinäisestä avunannosta.

"Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.

Tämän alan sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin."

EU:n keskinäisen avunannon lauseke perustuu YK:n peruskirjan 51 artiklaan, jonka mukaan YK:n jäsenvaltio voi käyttää kansainvälisen oikeuden mukaista puolustautumisoikeuttaan, jos se joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Puolustus voi olla myös kollektiivista, jos hyökkäyksen kohteeksi joutunut valtio pyytää apua.

Keskinäisen avunannon lausekkeen sanamuoto pohjautuu lähes sanatarkasti Länsi-Euroopan unionin (*Western European Union*, WEU) perustamissopimuksen eli niin sanotun Brysselin sopimuksen tekstiin vuodelta 1948. Jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja sitoutumista yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan pyrittiin lujittamaan sisällyttämällä lauseke Lissabonin sopimuksella EU-sopimukseen. Se sisällytettiin EU-sopimuksen ulko- ja turvalli-

suuspolitiikkaa koskevaan osioon, millä samalla vahvistettiin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sisäistä ulottuvuutta. Unionin ulkopuolella toimeenpantavan kriisinhallinnan ohella huomioitiin tarve unionin sisällä tapahtuvalle yhteistyölle sotilaallisiin uhkakuviin vastaamiseksi.

Keskinäisen avunannon lauseke on luonteeltaan jäsenvaltioiden välinen sitoumus, jolla ei luoda uutta toimivaltaa EU:lle. Avunantolauseke on jäsenvaltioita yhtäläisesti velvoittava. Se kohdistuu samalla tavoin unionin kaikkiin jäsenvaltioihin. Lausekkeeseen liitetyt viittaukset tiettyjen maiden erityisasemaan tai Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyihin sitoumuksiin eivät luo viittausten kohteina oleville jäsenvaltioille varaumaa olla osallistumatta avunantolausekkeen täytäntöönpanoon. Viittaukset tiettyjen maiden erityisasemaan tai Naton rooliin eivät poista määräyksellä luotua avunsaantioikeutta miltään jäsenvaltiolta. Keskinäisen avunannon lauseke jättää avoimeksi sen tavan, jolla muiden EU:n jäsenvaltioiden tulee tukea hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota. Käytännössä kukin jäsenvaltio tekee omat päätöksensä avun antamisesta ja sen muodoista. Avunantolauseketta on katsottu voitavan soveltaa myös muussa kuin YK:n peruskirjan 51 artiklan tarkoittamassa hyökkäystilanteessa EU:n perussopimusten yleisen solidaarisuuden perusteella.

EU-sopimus jättää lausekkeen käyttöönoton ja sen toimeenpanoa koskevan päätöksenteon yksityiskohtia koskevat menettelytavat avoimiksi.

Lissabonin sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin todennäköiseksi, että sellainen suhteiden huonontuminen kolmannen maan kanssa tai muu vakava turvallisuuspoliittinen uhka, joka antaisi aiheen keskinäisen avunannon lausekkeen mukaiseen avunpyyntöön, olisi tullut unionin rakenteisiin jo prosessin aiemmissa vaiheissa. Avunantolausekkeen käyttöönotto nousisi todennäköisesti esiin unionin keskeisissä elimissä, kuten Eurooppa-neuvostossa ja YUTP-valmisteluelimissä.

Keskinäisen avunannon lausekkeella on Suomen näkökulmasta vahva poliittinen ja periaatteellinen merkitys. Lauseke korostaa EU:n keskeistä roolia Suomen turvallisuuspolitiikassa. Suomelle on tärkeää, että EU:n asema Euroopan vakauden turvaamisessa säilyy ja merkitys turvallisuusyhteisönä vahvistuu. EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisen tukee tätä tavoitetta. Keskinäisen avunannon lauseketta on Suomen käsityksen mukaan tulkittava siten, että se edellyttää jäsenvaltioilta myös valmiutta antaa tarvittaessa apua, jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

Keskinäisen avunannon lauseketta ja Suomen kantoja on käsitelty Lissabonin sopimuksen voimaantuloon liittyvissä asiakirjoissa (muun muassa valtioneuvoston selonteossa valmistelukunnan tuloksista ja valmistautumisesta Euroopan unionin hallitustenväliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp, s. 58; UaVM 4/2003 vp, s. 26 ja 27), valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta (VNS 6/2005 vp, s. 105 ja 112; UaVM 2/2006 vp, s. 22 ja 23), valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2004 (VNS 6/2004 vp, s. 55; PuVM 1/2004 vp, s. 19), hallituksen esityksessä Eduskunnalle Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 67/2006 vp, s. 91, 97, 98 ja 114; UaVM 13/2006 vp, s. 6 ja 7), hallituksen esityksessä Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp, s. 104, 111–113, 126, 127 ja 158; UaVM 6/2008 vp, s. 17–20), valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2009 (VNS 1/2009 vp, s. 63, 70 ja 94; UaVM 5/2009 vp, s. 16) ja valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2012 (VNS 6/2012 vp, s. 10, 55, 86 ja 87; UaVM 1/2013 vp, s.

HE 72/2016 vp

24 ja 36). Ulkoasiainministeriö antoi ulkoasiainvaliokunnalle sen pyynnöstä (UaVM 13/2006 vp) myös erillisen VTT Teija Tiilikaisen laatiman selvityksen avunantovelvoitteen vaikutuksista ja toimeenpanoon vaadittavista toimenpiteistä (UTP 7/2008 vp).

Ranska esitti Pariisin iskujen johdosta keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisen pyynnön EU:n jäsenvaltioille ulkoasiainneuvostossa (puolustusministerit) 17 päivänä marraskuuta 2015. Lausekkeeseen ei ollut aiemmin vedottu, eikä sen toimeenpanoa koskevia kysymyksiä tai sen vaikutuksia ollut juurikaan käsitelty EU:n jäsenvaltioiden keskuudessa. Ranska ei esittänyt EU:n yhteisvastuulausekkeen aktivoimista eikä myöskään konsultaatio- tai muita toimia Naton puitteissa. Puolustusministereiden käsitellessä asiaa 17 päivänä marraskuuta 2015 kaikki jäsenvaltiot käyttivät puheenvuoron, jossa esitettiin yksiselitteinen tuki Ranskalle ja sen esittämälle avunantolausekkeen aktivoinnille. Avun luonteen osalta Ranska totesi pyytävänsä kahdenvälistä apua kumppaneiltaan kunkin kykyjen mukaan. Vedottuaan keskinäisen avunannon lausekkeeseen Ranska kävi kahdenvälisiä keskusteluja jäsenvaltioiden kanssa niiden mahdollisuuksista osallistua lausekkeen toimeenpanoon. Painopiste oli Ranskan kansainvälisen kriisinhallintaosallistumisen korvaamisessa muiden EU-maiden toimin, ja Ranskan omien voimavarojen vapauttamisessa terrorismin vastaiseen taisteluun.

Suomessa asiaa käsiteltiin sekä EU-ministerivaliokunnassa että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa. Asiasta annettiin eduskunnalle tietoja valtioneuvoston kirjelmillä (UTP 15/2015 vp, UTPJ 21/2015 vp ja E 90/2015 vp). Myös Euroopan parlamentti hyväksyi täysistuntoäänestyksessään 21 päivänä tammikuuta 2016 päätöslauselman "keskinäistä puolustusta koskevasta lausekkeesta (SEU 42 artiklan 7 kohta)" (P8_TA(2016)0019).

Ranskan EU:n jäsenvaltioille esittämä tukipyyntö on laajentanut jäsenvaltioiden keskuudessa aiemmin vallinnutta käsitystä keskinäisen avunannon lausekkeen soveltamisalasta. Aseellisella hyökkäyksellä on tähän saakka katsottu tarkoitettuna ennen kaikkea kolmannen maan EU:n jäsenvaltioon kohdistamaa aseellista hyökkäystä. Ranskan tukipyynnön seurauksena vahvistui se, että lausekkeen soveltamisalan voidaan katsoa ulottuvan myös muihin, aseellisiin hyökkäyksiin rinnastuviin vakaviin turvallisuusuhkiin. Ranskan toiminta osoittaa, että lausekkeeseen vetoaminen perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa huomioidaan myös poliittiset ja sotilaalliset näkökohdat.

2.2.2 Pohjoismainen solidaarisuusjulistus

Pohjoismainen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö on viime vuosina kehittynyt nopeasti. Vuonna 2009 julkaistussa niin kutsutussa Stoltenbergin raportissa oli ehdotuksia siitä, mitä Pohjoismaat voisivat tehdä yhdessä. Eräs Stoltenbergin raportin ehdotuksista oli yhteispohjoismainen solidaarisuusjulistus. Suurin osa selvityksen suosituksista on jo toteutunut.

Pohjoismaat antoivat yhteisen solidaarisuusjulistuksen pohjoismaisen ulkoministerikokouksen julkilausumassa 5 päivänä huhtikuuta 2011. Pohjoismaiden solidaarisuusjulistus koskee muun muassa luonnononnettomuuksia ja ihmisten aiheuttamia onnettomuuksia, kyberhyökkäyksiä ja terroristihyökkäyksiä. Jos jokin Pohjoismaa on uhkien kohteena, toiset Pohjoismaat antavat solidaarisuusjulistuksen mukaan apua asianmukaisin keinoin. Solidaarisuusjulistus ei koske puolustusyhteistyötä eikä sotilaallisten keinojen käyttämistä.

Pohjoismaisessa solidaarisuusjulistuksessa on kyse poliittisesta tahdonilmaisesta, jonka konkreettisen sisällön kukin Pohjoismaa tapauskohtaisesti määrittelee erikseen. Julkilausuma ei kata sotilaallisia uhkia. Julkilausuma on linjassa kunkin maan kansallisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kanssa ja täydentää maiden EU- ja Nato-yhteistyötä. Pohjoismainen tahtotila ei

sulje pois muita järjestelyjä eikä vaikuta Lissabonin sopimuksen sisältämiin sitoumuksiin. Pohjoismaiden ulkoministerit eivät ole katsoneet julistuksen johdosta tarpeelliseksi tehdä muutoksia Pohjoismaiden yhteistyösopimukseen (niin sanottu Helsingin sopimus, SopS 28/1962). Pohjoismaisessa julistuksessa mainitaan luonnon ja ihmisen aiheuttamat suuronnettomuudet sekä terrori-iskut. Siinä on myös nimenomainen maininta kyberhyökkäyksistä. Ruotsi on lisäksi antanut yksipuolisen solidaarisuusjulistuksen vuonna 2009. Ruotsin julistus kattaa myös sotilaallisen avun antamisen ja vastaanottamisen.

Pohjoismaisen julistuksen maininta yhteistyöstä kyberturvallisuuden alalla viittaa jo aiemmin käynnistettyyn yhteistyöhön, jossa Pohjoismaiden kansallisille tietoturvan CERT-viranomaisille (*Computer Emergency Response Team*, Suomessa Viestintävirastossa) tavoitellaan yhteistä tiedonvaihtoverkosta.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa vuoden 2012 selonteossa viitattiin solidaarisuusjulistukseen ja todettiin, että Pohjoismaiden on luontevaa tehdä yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla solidaarisuuden hengessä. Tiivistyvä pohjoismainen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö tukee Pohjoismaiden roolin vahvistumista kansainvälisenä toimijana ja edistää vakautta Pohjois-Euroopassa, Itämeren piirissä ja pohjoisilla alueilla.

Pohjoismaisella solidaarisuusjulistuksella on yhteys siviilivalmiusviranomaisten väliseen niin sanottuun Haaga-yhteistyöhön, jonka tarkoituksena on vahvistaa pohjoismaisten yhteiskuntien turvallisuutta ja varautumista kehittämällä uusia yhteistyömuotoja pohjoismaisen yhteiskunnan sietokyvyn vahvistamiseksi kriisi-, onnettomuus- ja katastrofitilanteissa. Pohjoismaisten pelastusasioista ja varautumisesta vastaavien ministerien vuonna 2009 antama Haaga-julistus on tehostanut konkreettista pohjoismaista yhteistyötä monella varautumisen alueella, muun muassa pelastustoimessa, koulutuksessa, vapaaehtoistyössä, tutkimuksessa, harjoituksissa ja kriisiviestinnässä.

2.2.3 Muiden maiden lainsäädäntö

Kansainväliseen vertailuun valittiin yhdeksän maata: Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Viro. Vertailussa on mukana sekä sotilaallisesti liittoutuneita että liittoutumattomia maita sekä Norja Euroopan unionin ulkopuolisena Pohjoismaana. Vertailussa pyrittiin ensinnäkin selvittämään, onko selvityksen kohteena olevissa maissa säädetty erillistä lainsäädäntöä EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöön panemiseksi. Toiseksi selvitettiin, miten päätöksenteko kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen tilanteissa on lainsäädännöllisesti järjestetty. Kolmanneksi tutkittiin erityisesti parlamentin asemaa päätöksenteossa.

Valtioiden lainsäädännöllisiin ratkaisuihin vaikuttavat valtiosäännöistä johtuvat erot sekä valtioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan perusratkaisut. EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen toimeenpanemiseksi ei ole annettu erillistä lainsäädäntöä vertailun kohteena olleissa maissa. Lausekkeiden täytäntöönpanossa tukeudutaan useimmissa maissa perustuslain toimivaltasääntelyyn ja sitä toimialoitain täydentävään lainsäädäntöön.

Päätöksentekoa koskevissa menettelyissä on suuria maakohtaisia eroja. Osassa selvityksen kohteena olleista maista päätöksenteko sotilaallisia voimavaroja tai sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sisältävän avun antamisesta edellyttää parlamentin osallistumista joko erillisen hyväksynnän antamisen tai kuulemisen kautta, kun taas toisissa maissa parlamentille lähinnä tiedotetaan tehdyistä ratkaisuista jälkikäteen.

Kansainvälisen avun antamiseen ja pyytämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja tähän liittyvää päätöksentekomenettelyä on tarkemmin kuvattu alla maakohtaisesti.

Sotilaallisten resurssien käyttö on korostuneesti esillä selvityksen tuloksissa. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että parlamentin rooli on useimmissa maissa korostunut päätettäessä sotilaallisten resurssien käytöstä maan rajojen ulkopuolella.

Ruotsi

Ruotsin hallitusmuoto (*Regeringsform*) sisältää määräykset toimivallanjaosta parlamentin ja hallituksen välillä koskien päätöstä aseellisten joukkojen lähettämisestä ulkomaille. Hallitusmuodon 15 luvun 13 §:n perusteella hallitus voi asettaa Ruotsin puolustusvoimat kansainvälisen oikeuden mukaisesti puolustamaan valtakuntaa aseelliselta hyökkäykseltä tai estämään valtakunnan alueen loukkaamisen. Hallitusmuodon 15 luvun 16 §:ään sisältyvät edellytykset ruotsalaisen aseellisen joukon lähettämiselle ulkomaille silloin, kun kyse ei ole hyökkäystilanteeseen vastaamisesta. Lainkohdan nojalla hallitus voi ensinnäkin päättää lähettää joukkoja toteuttamaan parlamentin hyväksymää kansainvälistä velvoitetta. Toisekseen joukkoja voidaan lähettää toimimaan ulkomailta hallituksen päätöksellä silloin, kun valtuutus siihen perustuu lakiin, joka määrittää toimenpiteiden edellytykset. Kolmanneksi joukkojen lähettäminen on mahdollista jos parlamentti suostuu lähettämiseen yksittäisessä tilanteessa. Kun Ruotsi osallistuu aseellisiin joukoin kansainvälisiin yhteisoperaatioihin, sovelletaan kolmatta toimivaltaperustetta.

Hallitusmuodon 15 luvun 16 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja päätösvallan delegointilakeja on kaksi: laki ulkomailta annettavasta sotilaskoulutuksesta (*Lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet*), jonka perusteella hallitus voi päättää aseistetun joukon lähettämisestä osallistumaan rauhaa edistävään koulutukseen, sekä laki aseellisen joukon ulkomaanpalveluksesta, (*Lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands*), jonka perusteella hallitus voi, YK:n pyynnöstä tai ETYJ:in päätökseen perustuen päättää aseistetun joukon osallistumisesta rauhanturvatoimintaan ulkomailta.

Ulkomailta annettavasta sotilaskoulutuksesta annetulla lailla Ruotsin parlamentti on delegoinut sotilaallista koulutusta koskevan päätöksenteon hallitukselle niissä tapauksissa, joissa aseellinen sotilasjoukko lähetetään ulkomaille osallistuakseen kansainvälisen yhteistyön puitteissa toteutettavaan rauhaa edistävään koulutukseen. Lain uudistustarpeita on selvitetty mietinnössä, joka jätettiin 1 päivänä tammikuuta 2015 (*Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands – En utökad beslutsbefogenhet för regeringen*; SOU 2015:1). Mietinnössä ehdotetaan hallituksen päätösvaltuuksien laajentamista siten, ettei päätösvalta joukkojen lähettämisessä harjoitustoimintaan ulkomaille jatkossa rajoittuisi joukkojen lähettämiseen rauhaa edistävään koulutukseen, vaan että hallituksella olisi valta päättää puolustusvoimien osallistumisesta kaikentyyppiseen kansainvälisen yhteistyön puitteissa järjestettävään koulutukseen. Mietintöä sisällöllisesti vastaava hallituksen esityksen luonnos on käsitelty Ruotsin laintarkastuksessa (*Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands*, Fö2015/00087/RS ja Fö2015/01646/RS). Lainmuutosten ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016.

Ehdotetun muutoksen taustalla vaikuttaa yhtäältä se, ettei käsitettä *rauhaa edistävä* ole pidetty tarpeeksi selkeänä lainsäädäntöön sisältyvänä rajoitteena ja toisaalta muutoksella halutaan edistää puolustusvoimien kykyjen kehitystä muuttuneessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa mukaan lukien mahdollistaa osallistuminen sellaiseen harjoitustoimintaan, joka ei ole määriteltävissä rauhaa edistäväksi.

Aseellisen joukon ulkomaanpalveluksesta annettu laki antaa hallitukselle päätösvallan joukkojen lähettämisestä silloin, kun lähettäminen tapahtuu laissa määritellyn ulkomailla palvelevan henkilöstön enimmäismäärän (3000 henkilöä) puitteissa, joukon toiminnan tarkoitus on rauhanturvatoiminta ja lähettäminen perustuu YK:n pyyntöön tai Etyjin tekemään päätökseen. Käytännössä kulloinenkin hallitus on kuitenkin vienyt kansainvälisiin operaatioihin osallistumisen parlamentin hyväksyttäväksi.

Mainittuja lakeja tarkasteltiin myös Naton rauhankumppanuuteen liittymisen yhteydessä. Rauhankumppanuutta koskevassa hallituksen esityksessä (Prop. 1995/96:37) todettiin, ettei rauhankumppanuuden puitteissa toteutettavaan koulutusyhteistyöhön osallistuminen edellytä uutta lainsäädäntöä. Ulkomailla annettavasta sotilaskoulutuksesta annettua lakia (1994:588) kuitenkin muutettiin siten, että se koskee nykymuodossaan pelkän rauhanturvaamisen sijasta myös muuta rauhaa edistävää toimintaa. Aseellisen joukon ulkomaanpalveluksesta annettua lakia (nykyisin 2003:169, aiemmin 1992:1153) ei kuitenkaan katsottu mahdolliseksi laajentaa vastaavalla tavalla, vaan hallitus totesi, että myös jatkossa parlamentin tulee jokaisessa yksittäisessä tapauksessa, jossa ei ole kyse puhtaasta rauhanturvaamisesta, muodostaa kanta ruotsalaisten joukkojen lähettämiseen ulkomaille.

Uusimmassa puolustuspoliittisessa linjauksessa (Reg. Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*) tunnustetaan tarpeita parantaa avun antamisen ja vastaanottamisen kykyä, mutta muutosten on nähty enemmän liittyvän teknisiin seikkoihin kuin päätöksentekoprosesseihin. Ruotsi katsoo, että isäntämaatukea koskevien valmiuksien olemassaolo on keskeistä, jotta maa voisi ottaa vastaan ja antaa sotilaallista tukea muille valtioille. Naton PfP Sofan toista lisäpöytäkirjaa ja isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia käsittelevä muistio julkaistiin heinäkuun alussa (Ds 2015:39, *Samförståndsavtal med Nato om världandsstöd*). Kyseisessä muistiossa todetaan, että Ruotsin liittyessä Naton rauhankumppanuuteen Ruotsin lainsäädännöllinen kehys ulkomaisten joukkojen vastaanotolle katsottiin riittäväksi, ja että tämä arvio on säilynyt muuttumattomana, myös isäntämaatukea koskevien uusien sitoumusten osalta.

Ulkomaisten joukkojen pääsyä Ruotsin alueelle säännellään useissa laeissa, ennen kaikkea niin sanotussa maahantuloasetuksessa (*tillträdesförordningen*, 1992:118) ja niin sanotussa IKFN-asetuksessa (*förordningen om Försvarsmaktens ingripande vid kränkning av Sveriges territorium under fred och neutralitet*, m.m., 1982:756). Maahantuloasetuksessa säädellään muun muassa ulkomaisten valtioneilma-alusten, valtionalusten ja sotilaallisten ajoneuvojen pääsyä Ruotsin alueelle. Asetuksen lähtökohta on, että Ruotsin hallitus myöntää luvan valtiorajan ylittämiseen. Yksittäisissä asetuksen 5 §:ssä luetelluissa tapauksissa puolustusvoimat myöntää luvan valtiorajan ylittämiseen. Pääsääntöisesti tämä koskee tilanteita, joissa vieraan valtion alus tulee Ruotsin alueelle jonkin Ruotsin alueviranomaisen pyynnöstä.

Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä Ruotsin hallitus katsoi, ettei sopimukseen sisältyvä keskinäisen avunannon lauseke merkitse vastavuoroisia puolustusvelvoitteita sotilaallisesti liittoutumattomille maille kuten Ruotsille. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa vuonna 2009 Ruotsi kuitenkin antoi yksipuolisen solidaarisuusjulistuksen (*solidaritetsförklaring*), jolla pyritään korostamaan ja perustelevaan Ruotsin solidaarisuutta ja halukkuutta yhteistoimintaan EU:n jäsenvaltioiden ja muiden Pohjoismaiden kanssa. Vaikka lainmuutos-tarpeita ei ole havaittu, puolustusvoimista annetun asetuksen (*Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten*) 3a §:n 3 momenttiin on lisätty määräys puolustusvoimien velvollisuudesta huolehtia siitä, että se kykenee ottamaan vastaan ja antamaan apua ("*Försvarsmakten ska kunna ge och ta emot militärt stöd*").

Ruotsin hallitus antoi 12 päivänä marraskuuta 2015 erityisselvittäjälle toimeksiannon selvittää Ruotsin hallitusmuodon mukaisia edellytyksiä toimia sotilaallisesti välttämättömien poliittisten päätösten jälkeen yhdessä toisen valtion kanssa jompaankumpaan valtioon kohdistuvaan aseelliseen uhkaan vastaamiseksi ja alueloukkausten ehkäisemiseksi näiden valtioiden alueilla sekä rauhan että vieraiden valtioiden kanssa käytävän sodan aikana. Selvitys on annettava viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2016.

Norja

Norjan perustuslain (*Kongeriket Norges Grunnlov*) 25 ja 26 artiklan nojalla kuningas on armeijan ylipäällikkö. Artiklassa 25 säädetään myös, ettei Norjan asevoimia voida siirtää ulkovaltojen palvelukseen. Ulkomaisten joukkojen tulo Norjaan ei ole sallittua ilman parlamentin (*Stortinget*) hyväksyntää, pois lukien joukot, jotka tulevat Norjan asevoimien avuksi puolustauduttaessa ulkomaista aseellista hyökkäystä vastaan.

Artiklan 25 kiellon historiallinen tausta on pyrkimyksessä estää norjalaisten joukkojen käyttö palkkasotureina. Sen katsotaan nykyisin estävän joukkojen lähettämisen ulkomaille tilanteissa, joissa lähettäminen ei palvelisi Norjan kansallista etua ja/tai yhteisiä kansainvälisiä etuja. Vaikiintuneen tulkintakäytännön mukaan joukkojen asettaminen kansainvälisiin sotilasoperaatioihin, kuten YK:n rauhanturvaoperaatioiden käyttöön, ei ole perustuslain vastaista. Artiklan 25 ei myöskään katsota estävän osallistumista EU-johtoisiin operaatioihin.

Kuninkaan päätösvaltaa armeijan ylipäällikkönä käyttää nykyisin Norjan hallitus. Käytännössä hallitus valmistelee päätökset asevoimien joukkojen lähettamisestä kansainvälisiin operaatioihin, ja kuningas tekee muodollisen päätöksen neuvostossa (perustuslain 28 artikla).

Valtion budjettia koskeva päätösvalta kuuluu parlamentille. Mikäli ehdotettu osallistuminen kansainvälisiin operaatioihin edellyttää lisärahoitusta, hallituksen on valmisteltava esitys asiasta parlamentin hyväksyttäväksi.

Hallituksella on lisäksi velvollisuus konsultoida parlamenttia ennen päätöksentekoa tärkeissä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa tai asioissa, jotka liittyvät muun muassa hätätilavalmiuteen, mukaan lukien Norjan kontribuutiot kansainvälisiin sotilaallisiin operaatioihin. Keskustelu käydään laajennetussa ulkoasiain- ja puolustusvaliokunnassa (*Stortingets forretningsorden* § 16), jollei vähintään kuusi valiokunnan jäsentä vaadi asian viemistä täysistuntokäsittelyyn. Valiokunnan kanta ei ole oikeudellisesti sitova, mutta käytännössä sitä pidetään hallitusta poliittisesti sitovana.

Viro

Viron perustuslain (*Eesti Vabariigi põhiseadus*) 128 §:n nojalla parlamentti (*Riigikogu*) päättää presidentin esityksestä sotatilan julistamisesta, liikekannallepanon ja sen purkamisen määrittämisestä, sekä puolustusvoimien käytöstä Viron hallituksen kansainvälisten veloitteiden täyttämiseen. Tilanteessa, jossa Viro on ulkopuolisen hyökkäyksen kohteena, presidentillä on valta julistaa sotatila ja määrätä liikekannallepano odottamatta parlamentin päätöstä.

Viron uusi kansallisen puolustuksen laki (*Riigikaitseadus*, hyväksytty 11 päivänä helmikuuta 2015) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016. Laki korvasi aiemmat kansallista puolustusta ja puolustusvoimien kansainvälistä yhteistyötä koskevat lait. Kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön pääperiaatteet ovat säilyneet lainmuutoksessa ennallaan.

Lain 33 artiklan nojalla parlamentti päättää puolustusvoimien käytöstä kollektiivisen itsepuolustuksen operaatioihin joko ratifioimalla kollektiivista itsepuolustusta koskevan sopimuksen (kuten Pohjois-Atlantin sopimuksen osalta on tehty), tai sopimuksen puuttuessa tekemällä erillisen päätöksen osallistumisesta. Hallitus määrää puolustusvoimat aloittamaan osallistumisen kollektiivisen itsepuolustuksen operaatioissa ja päättämään sen. Hallituksen määräys katsotaan näissä tilanteissa ainoastaan muodolliseksi päätökseksi.

Muissa, esimerkiksi YK:n peruskirjan määräysten perusteella aloitetuissa operaatioissa, parlamentti päättää puolustusvoimien osallistumisesta yksittäistapauksittain, paitsi jos 1) puolustusvoimien käyttö perustuu Viron ratifioimaan valtiosopimukseen, tai 2) osallistuminen tapahtuu osana Naton, sen jäsenvaltion tai EU:n nopean toiminnan joukkoja. Jälkimmäisessä tapauksessa parlamentti määrittelee päätöksessään ne joukot, joihin Viron puolustusvoimien asianomainen yksikkö osallistuu, sekä ylärajan tällaisiin nopean toiminnan joukkoihin osallistuvan sotilashenkilöstön määrälle.

Suurin uudesta kansallisen puolustuksen laista seuraava muutos aiempaan oikeustilaan verrattuna sisältyy lain 34 artiklan 4 momenttiin, jonka mukaan parlamentti päättää ensimmäisen joukkojen luovuttamista koskevan päätöksensä jälkeen vuosittaisen ylärajan, jonka puitteissa aktiivipalveluksessa oleva henkilöstö voi osallistua toiseen Naton tai sen jäsenvaltion, EU:n tai YK:n johtamaan operaatioon. Puolustusvoimien joukkojen lisäosallistumisesta samaan operaatioon päätetään lain 34 artiklan 1 momentin mukaisessa yleisessä menettelyssä. Lain 34 artiklan 5 momentin nojalla puolustusministeri kuulee parlamentin puolustusvaliokuntaa ennen kuin tekee päätöksen puolustusvoimien osallistumisesta kansainväliseen sotilasoperaatioon lain 34 artiklan 4 momentin perusteella. Lain 34 artiklan 4 momentin mukaista yksinkertaistettua menettelyä ei ole sovellettu vielä käytännössä ja sen lainmukaisuudesta käydään keskustelua.

Lain 34 artiklan 1-4 momentissa määritellyn parlamentin päätöksen tai kansainvälisen sopimuksen perusteella puolustusministeri voi, koordinoituaan asiaa ulkoasiainministerin kanssa, antaa puolustusvoimille määräyksen osallistumisesta kansainväliseen operaatioon. Puolustusministerin määräys katsotaan tällöin ainoastaan muodolliseksi päätökseksi. Määräyksestä on välittömästi ilmoitettava Viron presidentille, parlamentin puhemiesille sekä parlamentin puolustusvaliokunnan puheenjohtajalle.

Kansallisen puolustuksen lakiin sisältyy myös säännöksiä muun muassa ulkomaisten joukkojen sekä valtionalusten, valtioniilma-alusten ja ajoneuvojen läpikulusta Viron alueen kautta sekä ulkomaisten joukkojen voimankäyttöoikeuksista.

Saksa

Saksan parlamentin (*Bundestag*) osallistumisesta liittohallituksen päätöksentekoon Saksan aseellisten joukkojen käyttämisestä ulkomailla säädetään laissa parlamentin osallistumisesta (*Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, Parlamentsbeteiligungsgesetz, 2005*). Perustuslain (*Grundgesetz*) 87a artiklan 2 kohdassa ja 24 artiklan 2 kohdassa säädetään yleisellä tasolla sotilaallisen voimankäytön puitteista. Perustuslaissa ei suoraan säädetä asevoimien käytöstä ulkomailla, vaan yllä mainittu laki ja sen sovelluskäytäntö perustuvat ennen kaikkea Saksan valtiosääntötuomioistuimen (*Bundesverfassungsgericht*) oikeuskäytäntöön, erityisesti vuosina 1994 ja 2008 annettuihin ratkaisuihin.

Perustuslain 24 artiklan 2 kohta mahdollistaa liittovaltion liittymisen kollektiivisen turvallisuuden järjestöihin ja sallii valtion sitoutuvan sellaisiin itsemääräämisoikeutensa rajoituksiin,

jotka edistävät kestävän rauhan aikaansaamista Euroopassa ja maailmassa. Saksan valtiosääntöuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että kyseinen säännös sisältää myös valtuutuksen sille, että Saksa käyttää asevoimiaan ulkomailla monenkeskisten rakenteiden eli YK:n, Naton ja EU:n puitteissa. Perustuslain 87a artiklan 2 kohdan nojalla Saksan asevoimia voidaan puolustustarkoituksen ohella käyttää vain perustuslain sallimissa rajoissa. Artiklaan ei sisälly puolustuksen tarkkaa määritelmää ja Saksassa käydään keskustelua siitä, kattaako käsite myös kollektiivisen itsepuolustuksen.

Asevoimien käyttö ulkomailla (*Einsatz*) edellyttää parlamentin etukäteistä hyväksyntää silloin, kun asevoimien sotilaat osallistuvat aseellisiin operaatioihin tai aseellisiin operaatioihin osallistuminen on ennakoitavissa (*Parlamentsbeteiligungsgesetz* 2 § 1 kohta). Aseellisiin operaatioihin osallistuminen on valtiosääntöuomioistuimen vuoden 2008 ratkaisun nojalla ymmärrettävä laajasti. Osallistumiseksi lasketaan muun muassa asevoiman käyttöä tukevan, sotilaallisin keinoin hankitun tiedon antaminen. Parlamentin osallistumisesta annetun lain 2 artiklan 2 kohdassa luetellaan toimia, jotka eivät edellytä parlamentin hyväksyntää. Näitä ovat valmistelut toimenpiteet ja suunnittelu, humanitaarisen avun antaminen tai avun antaminen tilanteessa, jossa asevoimien joukot kantavat asetta vain itsepuolustukseksi, eikä ole odotettavissa, että joukot joutuvat osallistumaan aseellisiin operaatioihin.

Parlamentin osallistumisesta annetun lain 4 artiklan 1 kohdassa vähemmän intensiivisissä ja merkittävissä osallistumisissa parlamentin suostumus voidaan hankkia yksinkertaistetussa menettelyssä. Lain 4 artiklan 2 kohdan nojalla yksinkertaistettua menettelyä voidaan soveltaa, kun lähetettävien sotilaiden määrä on pieni, osallistuminen on olosuhteista johtuen selkeästi vähemmän merkittävää, eikä osallistuminen merkitse osallistumista sotaan.

Valtiosääntöuomioistuin on todennut, että perustuslaillinen parlamentaarisen suostumuksen vaatimus ei voi estää liittovaltiota puolustautumasta tai toteuttamasta monenkeskisiä velvollisuuksiaan, minkä vuoksi liittohallituksella on oikeus valtuuttaa asevoimien välitön toiminta välittömän vaaran tilanteissa (*Gefahr im Verzug*). Parlamentin hyväksyntä hankitaan näissä tapauksissa jälkikäteen, pois lukien tapaukset, joissa toiminta on jo päättynyt ennen kuin parlamentin hyväksyntä voitaisiin hakea.

Parlamentin hyväksynnän ulkopuolelle on perustuslain ja parlamentin osallistumisesta annetun lain soveltamiskäytännössä rajattu myös sotilashenkilöstön osallistuminen Naton ja muiden kollektiivisen turvallisuuden järjestöjen pysyvien, monikansallisten esikuntien ja päämajojen toimintaan. Tällaista osallistumista ei siten lasketa parlamentin osallistumisesta annetun lain mukaiseksi joukkojen lähettämiseksi (*Einsatz*) ulkomaille.

Puola

Puolan perustuslain (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*) 146 artiklan nojalla valtioneuvosto (*Rada Ministrów*) vastaa valtion sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta, sekä ulkosuhteiden ja kansallisen puolustuksen yleisestä kontrollista. Perustuslain 133 artiklan nojalla Puolan presidentti tekee yhteistyötä pääministerin ja asianomaisen ministerin kanssa ulkopoliitikassa. Presidentti on perustuslain 134 artiklan nojalla armeijan ylipäällikkö, ja käyttää rauhanaikana komentovaltaa suhteessa armeijaan puolustusministerin kautta.

Toiminta kansainvälisissä sotilaallisissa operaatioissa perustuu maan perustuslakiin, minkä lisäksi erillisellä lailla on säädetty osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan ja muusta sotilasresurssien käytöstä tai oleskelusta ulkomailla (*Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa*). Lain 2 artiklan nojalla asevoimien käytöllä ulkomailla tarkoitetaan asevoimien osallistumista

aseellisiin selkkauksiin tai Puolan tai sen liittolaisten joukkojen vahvistamiseen, rahanturvaoperaatioihin taikka terrorismin torjuntaan tai sen seurausten hallintaan. Asevoimien oleskelu ulkomailla mahdollistaa puolestaan osallistumisen sotilaskoulutukseen tai -harjoituksiin, pelastus- ja etsintätoimintaan (pois lukien meripelastus), humanitaariseen avustustoimintaan sekä edustustoimintaan.

Laissa säädetään myös päätöksentekomenettelystä asevoimien joukkojen lähettämässä ulkomaille. Lain 3 artiklan nojalla sotilaallisten voimavarojen käytöstä ulkomailla päättää presidentti valtioneuvoston pyynnöstä silloin, kun kyse on suunnitellusta osallistumisesta aseelliseen selkkaukseen, liittolaisten tukemiseen tai rauhanturvaoperaatioihin. Silloin kun kyse on osallistumisesta terrorismin torjuntaan tai sen seurausten hallintaan, presidentti päättää osallistumisesta pääministerin pyynnöstä. Valtioneuvoston tai pääministerin pyyntöä seuraa monipolvinen valmisteluprosessi. Päätösesityksen valmistelee pääsääntöisesti puolustusministeriö. Esityksessä todetaan Puolan lainsäädännön edellyttämä kansainvälinen operaatiomandaatti, arvioitu operaation kesto, esitys lähetettävän osaston suuruudesta ja tyypistä sekä arvioidut kustannukset. Presidentin päätös julkaistaan Puolan virallisessa lehdessä. Päätös tulee voimaan julkaisuhetkellä.

Parlamentilla ei ole keskeistä roolia päätöksenteossa. Laki edellyttää, että Puolan parlamentin molemmille huoneille (*Sejm ja Senat*) on tiedotettava presidentin päätöksestä. Parlamentin hyväksyntää tai kantaa asevoimien lähettämiseen ei edellytetä. Puolalaisessa keskustelussa nykyisellä päätöksentekomenettelyllä on nähty olevan sekä etuja että haittoja. Etuna on prosessin nopeus, mikä mahdollistaa operaatioon osallistumisen tai osallistumisen pidentämisen hyvin nopealla aikataululla. Lisäksi laki sisältää päätöksenteon kaksinkertaisen varmennuksen eli sen, ettei presidentti tai valtioneuvosto kumpikaan voi yksin tehdä päätöstä sotilasresurssien käytöstä ulkomailla, minkä katsotaan lisäävän päätöksenteon objektiivisuutta ja läpinäkyvyyttä.

Alankomaat

Alankomaiden asevoimien kolme tehtävää määritellään Alankomaiden perustuslain (*Grondwet*) 97 artiklassa, jossa myös säädetään, että ylin päätösvalta asevoimia koskeissa asioissa on hallituksella. Perustuslain 97 artiklan nojalla Alankomailla on oltava asevoimat kuningaskunnan puolustamiseksi ja sen etujen turvaamiseksi, sekä kansainvälisen oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi ja edistämiseksi. Asevoimien tehtäviin katsotaan sisältyvän muun muassa kriisinhallinta ulkomailla, humanitaarinen apu sekä kotimaassa että ulkomailla, yhteiset operaatiot siviiliorganisaatioiden kanssa normaalioloissa ja poikkeusoloissa, kuten luonnon- ja humanitaarisissa katastrofeissa, sekä Alankomaiden kansalaisten evakuointi ulkomailta.

Perustuslain 100 artikla velvoittaa hallituksen tiedottamaan parlamentille (*Staten-Generaal*), mikäli asevoimat aiotaan lähettää ulkomaille osallistumaan kansainvälisen oikeusjärjestyksen ylläpitoon, eli toteuttamaan yhtä artiklassa 97 määritellyistä asevoimien tehtävistä. Artiklan 1 kohdan nojalla hallituksen on tiedotettava parlamentille etukäteen, jos asevoimat aiotaan lähettää ulkomaille osallistumaan kansainvälisen oikeusjärjestyksen ylläpitoon mukaan lukien tilanteet, joissa annetaan humanitaarista apua aseellisessa konfliktissa. Artiklan 2 kohdan nojalla säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, jos pakottavat syyt estävät tiedon antamisen etukäteen. Tässä tapauksessa tieto on annettava niin pian kuin mahdollista. Etukäteistiedottamisesta voidaan luopua myös akuuteissa hätätilanteissa, kuten luonnonkatastrofit tai evakuointitehtävät, tai erityistä salassapitoa vaativissa tapauksissa, kuten sotarikollisten pidättämisessä, panttivankien vapauttamisessa tai tiedustelutehtävissä. Näistäkin pyritään kuitenkin tiedottamaan parlamentille jälkikäteen.

Artiklan 100 mukaisen tiedotusvelvollisuuden toteuttamiseksi kehitettiin niin sanottu arviointikehikko (*Toetsingskader*) vuonna 1995. Arviointikehikko, jota on päivitetty useita kertoja, viimeksi vuonna 2014, sisältää konkreettiset kriteerit otettaviksi huomioon joukkojen (ei yksittäisten sotilaiden) lähettämistä koskevassa päätöksenteossa. Kriteereihin kuuluu muun muassa sen arviointi, edistääkö osallistuminen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden säilymistä, mitkä ovat kriisin poliittiset ulottuvuudet, onko osallistuminen kansainvälisen oikeuden mukaista, ja ovatko operaation tavoitteet realistisesti saavutettavissa. Arviointikehikkoa sovelletaan sellaisenaan ainoastaan sotilaalliseen kriisinhallintaan. Hallituksen arviointikehikossa linjaamat poliittiset, sotilaalliset ja hallinnolliset kriteerit muodostavat pohjan myös parlamentin kanssa käytävälle vuoropuhelulle (parlamenttikirje ja valiokuntakeskustelu).

Perustuslain 100 artiklan mukainen tiedonantovelvollisuus on ollut voimassa vuodesta 2000 lähtien. Muodollisesti kyse on tiedottamisesta, mutta käytäntö lähestyy päätöksentekomenettelyä. Hallitus ei kuitenkaan vienyt eteenpäin parlamentaarisen työryhmän vuonna 2008 tekemää esitystä, joka olisi tuonut lainsäädäntöön muodollisen edellytyksen parlamentin alahuoneen (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*) suostumuksesta.

Sotilaallisten voimavarojen käyttö ulkomailla on kriisinhallinnan ohella mahdollista myös asevoimien perustuslain 97 artiklan mukaisten kahden muun tehtävän toteuttamiseksi: YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisen erillisen tai kollektiivisen itsepuolustuksen toteuttamiseksi, ja Alankomaiden etujen turvaamiseksi. Perustuslain 100 artiklaa ei sovelleta silloin, kun asevoimia käytetään näihin tarkoituksiin. Tämän johdosta hallitus voi päättää liittokuntavelvoitteisiin (NATO, EU) perustuvista toimista parlamenttia etukäteen tiedottamatta. Käytännössä kuitenkin myös Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan nojalla käynnistettyyn Enduring Freedom -operaatioon osallistumisesta tiedotettiin parlamentille etukäteen "100 artiklan hengessä".

Näissä tapauksissa sovelletaan perustuslain 68 artiklan yleistä säännöstä hallituksen velvollisuudesta tiedottaa parlamentille. Artiklan mukaan ministerit ja valtiosihteerit antavat suullisesti tai kirjallisesti parlamentille joko molempien kamarien yhteisistunnossa tai kummallekin kamarille erikseen kaiken yhden tai useamman edustajan pyytämän tiedon, mikäli tiedon antaminen ei ole valtion edun vastaista. Vuonna 2014 Alankomaiden hallitus ilmoitti, että tilanteessa, jossa useampi kuin yksi asevoimille perustuslain 97 artiklassa määrätyistä tehtävistä tulisi toteutettavaksi, mukaan lukien kansainvälisen oikeusjärjestyksen ylläpito, hallitus soveltaa perustuslain 100 artiklan mukaista tiedonantovelvoitetta.

Itävalta

Itävalta on perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyin vuoden 1955 neutraliteettilain (*Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs*) mukaisesti pysyvästi puolueeton maa. Itävallan puolueettomuus ymmärretään sotilaalliseksi liittoutumattomuudeksi, jonka mukaisesti Itävalta ei saa tukea sodassa keskenään olevia osapuolia, sen alueelle ei voida sijoittaa ulkomaisia tukikohtia, eikä se voi liittoutua sotilaallisesti. Puolueettomuus katsotaan usein oleelliseksi osaksi Itävallan identiteettiä, mutta sen ei ole katsottu estävän osallistumista EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa tehtävään yhteistyöhön. Itävallan liittyessä Euroopan unioniin maan perustuslakiin (*Bundes-Verfassungsgesetz*) lisättiin 23f artikla, jonka mukaan Itävalta osallistuu täysin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, myös siltä osin kuin osallistuminen tällä alalla poikkeaa neutraliteettilain säännöksistä. Amsterdamin sopimuksella muutetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ratifiointiin yhteydessä perustuslain 23f artiklaa muutettiin edelleen siten, että neutraliteettilaki ei rajoita Itävallan osallistumista niin sanottujen Petersbergin tehtävien (mukaan lukien rauhan pakottaminen) toteuttamiseen. Lissabonin sopimuksen ratifiointiin yhteydessä artiklanumerointia muutettiin ja 23f artikla on nykyisin perustuslain 23j artikla.

Itävallan osallistumista toimintaan ulkomailla säännellään laissa yhteistyöstä ja solidaarisuudesta koskien joukkojen ja yksittäisten asiantuntijoiden lähettämistä ulkomaille (*Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland, 1997*, kriisinhallintalaki). Laki kuuluu Itävallan perustuslakien kokonaisuuteen.

Lain 1 artiklan nojalla itävaltalaisia joukkoja tai yksittäisiä asiantuntijoita voidaan lähettää ulkomaille turvaamaan rauhaa demokratian ja oikeusvaltion edistämiseksi tai ihmisoikeuksien turvaamiseksi kansainvälisten järjestöjen tai ETYJ:n puitteissa tai EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehdyn päätöksen täytäntöön panemiseksi. Laki koskee lisäksi joukkojen tai yksittäisten henkilöiden lähettämistä humanitaariseen tai katastrofiapuun, etsintä ja -pelastustoimiin, tai näihin liittyvään koulutukseen, sekä osallistumista sotilaallisen maanpuolustuksen alalla toimeenpantavaan koulutukseen ja harjoituksiin.

Lain 1 artiklan 2 kohdan nojalla osallistumisessa on otettava huomioon Itävallan kansainvälisoikeudelliset velvoitteet (mukaan lukien Itävallan pysyvä puolueettomuus), Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan sekä Helsingin päätöksiäkirjan periaatteet sekä EU-sopimuksen V osaston mukainen unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Osallistumiselle on lukuisia vaihtoehtoisia oikeudellisia perusteita, joista yksi on YK:n mandaatti. Tällaisessa tapauksessa kysymyksiä osallistumisen vaikutuksista puolueettomuuteen ei katsota nousevan, sillä YK:n turvallisuusneuvoston päätöksistä seuraavat oikeudelliset velvoitteet ohittavat kansainväliset puolueettomuutta koskevat velvoitteet (ja neutraliteettilain). Osallistuminen voi myös perustua esimerkiksi pyyntöön kansainväliseltä järjestöltä (mukaan lukien EU).

Päätöksen osallistumisesta rauhanturvaamiseen sekä humanitaarisen ja katastrofiavun antamiseen tekee liittohallitus yhteistoiminnassa parlamentin alahuoneen, kansallisen neuvoston (*Nationalrat*) yleisvaliokunnan kanssa. Etsintä- ja pelastustoimiin osallistumisesta päättää toimivaltainen ministeri, jonka on viipymättä ilmoitettava päätöksestään liittohallitukselle. Edellä mainittuja toimialoja koskevaan koulutus- ja harjoitustoimintaan osallistumisesta ulkomailla päättää toimivaltainen ministeri liittohallituksen vahvistaman koulutus- ja harjoitussuunnitelman puitteissa – liittohallituksen on tiedotettava kansalliselle neuvostolle paitsi koulutussuunnitelman vahvistamisesta, myös jälkikäteen sen toteutumisen seurannasta. Sotilaskoulutukseen osallistumisesta päättää toimivaltainen ministeri, paitsi silloin, kun kyse on asevelvollisuuttaan suorittavien lähettamisestä ulkomailla toimeenpantavaan koulutukseen, jolloin osallistumisesta päättää liittohallitus. Liittohallituksella on velvollisuus tiedottaa päätöksestään kansalliselle neuvostolle viipymättä.

Itävalta on uudistamassa kriisinhallintalakia siten, että laki ottaisi huomioon myös kahdensivuisesti toteutettavat operaatiot.

Irlanti

Irlannin puolustuslakiin (*Defence Act 1954*, erityisesti muutokset *Defence (Amendment) Act 1960*, *Defence (Amendment) Act 2006*) sisältyvät kriteerit, joiden perusteella irlantilainen rauhanturvajoukko voidaan lähettää ulkomaille osallistumaan rauhanturvaoperaatioihin. Osallistuminen perustuu ns. kolmoislukko -mekanismiin: operaation täytyy perustua YK:n yleiskokouksen tai turvallisuusneuvoston valtuutukseen, sillä täytyy olla hallituksen (*Riailtas na hÉireann*) hyväksyntä, minkä lisäksi parlamentin alahuoneen (*Oireachtas*) on hyväksyttävä osallistuminen äänestyspäätöksellä. Parlamentin hyväksyntää ei edellytetä silloin, kun on kyse aseettomasta YK-operaatiosta tai lähetettävä joukko koostuu enintään 12 sotilaasta.

Puolustusvoimien joukkoja (kontingenteja tai yksittäisiä sotilaita) voidaan hallituksen päätöksellä lähettää osallistumaan koulutukseen ja järjestämään koulutusta, valvonta-, tarkkailu- ja neuvontatehtäviin, osallistumaan tiedustelu- ja tiedonkeruutehtäviin, tai ryhtymään humanitaarisiin toimenpiteisiin tapahtuneeseen tai mahdollisesti uhkaavaan katastrofiin tai hätätilanteeseen vastaamiseksi. Joukkojen lähettäminen ei näissä tapauksissa edellytä parlamentin etukäiteistä hyväksyntää.

Poliisin (*An Garda Síochána*) osallistumisesta kansainvälisiin tehtäviin säädetään poliisilain (*Garda Síochána Act of 2005*) 51 artiklassa. Irlannin poliisikomentaja (*Garda Commissioner*) voi hallituksen asettamissa puitteissa määrätä poliiseja palvelukseen Irlannin ulkopuolelle hoitamaan poliisitehtäviä kansainvälisissä järjestöissä tai neuvomaan muita poliisitehtävien hoitamisessa, taikka valvomaan tällaisten tehtävien suorittamista. Poliisikomentaja voi lisäksi määrätä henkilöstöä toimimaan Europolin yhteyshenkilöinä tai hallituksen suostumuksella toisen valtion lainvalvontaviranomaisen alaisuudessa taikka oikeusministerin (*Minister for Justice and Equality*) suostumuksella tilapäisellä komennuksella kansainvälisessä järjestössä.

Lissabonin sopimusta koskevista Irlannin kansan huolenaiheista tehdyn pöytäkirjan (SopS 100 ja 101/2014) mukaan jäsenvaltioiden – mukaan lukien Irlannin, joka toimii yhteisvastuun hengessä ja perinteisesti noudattamaansa sotilaallisen puolueettomuuden politiikkaa rajoittamatta – asiana on päättää, millaista apua terrori-iskun tai alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle annetaan.

Ranska

Ranskassa turvallisuus- ja puolustuspoliittista päätöksentekoa määrittelee presidentin vahva rooli. Parlamentin rooli on rajallinen. Ranskan perustuslain (*Constitution 4 octobre 1958*) 35 artiklan mukaan sodanjulistuksen valtuuttaa parlamentti. Perustuslain 15 artiklan nojalla presidentti armeijan ylipäällikkönä (*chef des armées*) päättää asevoimien osallistumisesta toimintaan ulkomailla. Ranskan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa suunnittelee, ohjaa ja johtaa kansallisen turvallisuuden ja puolustuksen neuvosto (*Le conseil de Défense et Sécurité nationale*), puheenjohtajanaan presidentti (perustuslain 15 artikla), sijaisenaan pääministeri (perustuslain 21 artikla), sekä muina jäseninä puolustusministeri, sisäministeri, valtiovarainministeri, budjettiministeri, ulkoministeri ja käsiteltävien aihepiirien mukaan tarvittaessa muita ministereitä. Päätöksenteon kriisitilanteissa ja sotilaallisten toimenpiteiden osalta valmistelee puolustusneuvoston rajoitettu kokoonpano (*Le conseil de Défense restreint*), jossa puhetta johtaa presidentti.

Presidentin tehdessä keskeisimmät päätökset, perustuslain 21 artiklan nojalla pääministeri kuitenkin vastaa kansallisesta puolustuksesta (*responsable de la Défense nationale*). Puolustuslain (*code de la Défense*) L1131-1 artiklan nojalla pääministeri esimerkiksi vastaa puolustukseen liittyvien kansainvälisten neuvotteluiden ohjeistamisesta, operaatioiden valmistelusta ja ylimmästä johdosta, sekä eri hallinnonalojen vastuulle kuuluvien asioiden yhteensovittamisesta puolustusasioissa. Pääministeri myös valmistelee ja koordinoi viranomaistoimintaa merkittävissä kriisitilanteissa.

Perustuslain 35 artiklan sanamuodon mukaisesti hallituksen on tiedotettava parlamentille päätöksestään lähettää asevoimat toimimaan ulkomailla viimeistään kolmen päivän kuluttua kyseisen väliintulon alkamisesta, ja esitettävä tässä yhteydessä tavoitteet, jotka toiminnalla pyritään saavuttamaan. Parlamentissa voidaan tiedonannon seurauksena käydä keskustelua, mutta sen johdosta ei järjestetä äänestystä. Silloin kun intervention kesto ylittää neljä kuukautta, hallituksen on alistettava sen pidentämisestä päättäminen parlamentin hyväksyttäväksi.

Perustuslakiin on myös kirjattu mahdollisuus poikkeustilan (*état de siège*) julistamiseen sodan tai aseellisen vallankaappauksen uhatessa. Perustuslain 36 artiklan nojalla poikkeustila julistetaan hallituksen asetuksella ja parlamentin on hyväksyttävä poikkeustilan julistaminen silloin, kun se ylittää 12 päivää. Sama koskee vuoden 1955 hätätilalain nro 55-385 (*loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence*) 2 artiklan nojalla hätätilaa (*état d'urgence*).

2.3 Nykytilan arviointi

Tällä hetkellä ylimpien valtioiden (eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto) päätöksenteko kansainvälisen avun antamisesta ja pyytamisestä tapahtuisi perustuslain, valtioneuvostolain, valtioneuvoston ohjesäännön ja toimialakohtaisen lainsäädännön perusteella. Edellä mainitut säädökset eivät kuitenkaan kaikilta osin mahdollista Suomen valtion täysipainoisista osallistumisista kansainvälisen avun antamiseen ja avun vastaanottamiseen. Tämä koskee myös EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöönpanoa.

Sisäministeriön hallinnonalan lainsäädännössä ei kaikilta osin ole yksityiskohtaisia ja kattavia säännöksiä siitä, milloin päätöksenteko kansainvälistä apua koskevissa asioissa tulee tehdä sisäministeriön hallinnonalan virastossa tai sisäministeriössä ja missä tilanteissa päätöksenteko tapahtuisi valtioneuvoston yleisistunnossa. Säännökset olisivat tarpeen niin yhteisvastuulauseketilanteita kuin muuta kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista varten.

Sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntö sisältää säännöksiä päätöksenteosta myös kiireellisessä tilanteessa. Rajavartiolain 15 a §:ssä säädetään päätöksenteosta kiireellisessä tilanteessa pyydettyä Euroopan rajavartijaryhmää Suomeen. Lain 77 b §:ssä säädetään päätöksenteosta kiireellisessä tilanteessa silloin, kun rajavartiolaitos antaa terrorismitilanteissa merialueilla ja talousvyöhykkeellä voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua poliisille. Säännökset ovat ensiarvoisen tärkeitä niitä tilanteita varten, joissa apua on saatava tai toimitettava välittömästi. Vastaavia säännöksiä ei kuitenkaan ole sisällytetty kattavasti kaikkeen kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaan sisäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön.

Poliisin toimialan lainsäädännössä ei ole nimenomaisia päätöksentekosäännöksiä Prüm-yhteistyön käynnistämisestä Suomen alueella, osallistumisesta mainittuun yhteistyöhön toisen valtion alueella, Atlas-päätöksen mukaisesta avun antamisesta ja pyytamisestä ja kansainvälisen avun pyytamisestä muissa, esimerkiksi yhteisvastuulausekkeen mukaisissa tilanteissa. Pelastustoimen ja rajavartiotoimen lainsäädännöstä puuttuu niin ikään yhteisvastuulauseketilanteiden päätöksentekoa koskevat säännökset. Rajavartiolaitos on Prüm- ja Atlas-päätöksissä tarkoitettu toimivaltainen viranomainen, mutta rajavartiolaissa ei ole nimenomaista säännöstä tällaiseen yhteistyöhön osallistumisesta koskevasta päätöksenteosta.

Pelastustoimen lainsäädännössä avun antamisesta ja pyytamisestä EU:lta, kansainväliseltä järjestöltä tai toiselta valtiolta säädetään pelastuslain 38 §:ssä. Sisäministeriö voi päättää pelastustoimeen kuuluvan avun pyytamisestä ja antamisesta ulkomaille, milloin avun antaminen ihmisten, ympäristön tai omaisuuden turvaamiseksi on perusteltua. Pelastuslaissa ei tällä hetkellä ole erityissäännöksiä valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteosta.

Puolustusministeriön hallinnonalalla päätöksenteosta on säädetty puolustusvoimista annetun lain 12 §:ssä koskien puolustusvoimien osallistumisesta toisen Suomen viranomaisen tukena avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla. Avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja. Päätöksen puolustusvoimien osallistumisesta tekee tapauksesta riippuen puolustusministeriö, valtioneuvoston yleisistunto, tasavallan presidentti tai puolustusvoimien ylipäällikkö. Päätök-

senteosta, joka koskee puolustusvoimien osallistumista avun antamiseen muissa tilanteissa, ei ole säädetty.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista avusta päättämistä erityisesti tilanteissa, joissa puolustusvoimat osallistuisi avun antamiseen voimakeinoilla, jollei kyse ole sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Lainsäädäntöä tulisi täydentää siten, että puolustusvoimien osallistuminen avun antamiseen voisi olla mahdollista myös sellaisissa kansainvälisen yhteistyön tilanteissa, joissa ei olisi kyse puolustusvoimien toiminnasta toisen Suomen viranomaisen tukena. Päätös avusta ei olisi myöskään voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollinen, jos kyse olisi esimerkiksi aluevalvontayhteistyöstä tai EU:n keskinäisen avunannon lausekkeessa tarkoitettusta aseellisen hyökkäyksen tilanteesta. Sotilaallisia voimavaroja sisältävän avun pyytämistä ei ole myöskään säädetty.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen on keskeistä sotilaallisista voimakeinoista päätettäessä perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden (HE 246/2006 vp – PeVL 51/2006). Tällä hetkellä eduskunnan vaikutusmahdollisuudet on turvattu voimakeinoavussa ainoastaan silloin, kun kyse on päätöksenteosta, joka koskee Suomen osallistumista sotilaalliseen ja muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti.

Päätöksenteon yhdenmukaisuuden ja tehokkuuden vuoksi on tärkeää, että ylimpien valtioiden päätöksentekoa säänneltäisiin keskitetysti yhden lain kautta silloin, kun kyse on merkittävästä kansainvälisestä avusta. Päätöksenteon kansainvälisen avun tilanteissa tulisi tapahtua yhdenmukaisesti riippumatta siitä, minkä hallinnonalan toimialaan kansainvälisen avun tilanne kuuluisi. Näin Suomi voisi vastata joustavasti ja tehokkaasti linjaustensa ja velvoitteidensa mukaiseen kansainväliseen yhteistyöhön.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä erillistä menettelyä kiireellistä päätöksentekoa varten, pois lukien rajavartiolain 15 a §. Kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen tilanteet voivat poikkeuksellisesti edellyttää, että avusta on päätettävä kiireellisessä menettelyssä, minkä vuoksi päätöksentekomenettelystä myös kiireellisissä tilanteissa olisi tarpeen erikseen säätää. Päätöksentekomenettely tulisi sovellettavaksi kiireellisissä ja vakavissa tilanteissa, joissa apua koskevaa päätöstä ei voitaisi tehdä viivytyksettä tavanomaisessa päätöksentekomenettelyssä. Kiireellisyysmenettely voi poikkeuksellisesti olla tarpeen myös sotilaallisesta voimakeinoavusta päätettäessä.

Voimassa olevaa sääntelyä on tarve täydentää myös kansainväliseen apuun osallistuvien viranomaisten tehtävien, toimivaltuuksien, voimankäytön ja henkilöstön aseman osalta. Tämä koskee sekä sotilaallisia resursseja että siviiliviranomaisia. Sääntelyssä on tarpeen ottaa huomioon tilanteet, joissa Suomen viranomainen antaa apua ulkomailla ja toisaalta tilanteet, joissa ulkomainen viranomainen toimii Suomen alueella. Nämä kysymykset on tarkoituksenmukaisesti järjestää toimialakohtaisessa lainsäädännössä.

Lainsäädännön puutteet ovat nousseet esille käytännön tilanteissa. Mikäli EU tai Nato päättäisi käyttää nopean toiminnan joukkojaan muuhun kuin kriisinhallintaan, Suomi ei voisi osallistua toimintaan, vaikka suomalaisia joukkoja olisi ilmoitettu valmiuteen. Suomi ei myöskään voisi osallistua toisen valtion maa-alueen, vesialueen tai ilmatilan valvontaan, joka kysymys nousee esille Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyön tiivistyessä. Sääntelyä vaatisivat myös tilanteet, joissa puolustusvoimat osallistuisi avun antamiseen voimakeinoilla tai kyse olisi EU:n keskinäisen avunannon lausekkeessa tarkoitettusta aseellisen hyökkäyksen tilanteesta.

3 Esityksen tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot

3.1 Tavoitteet

Täysipainoinen osallistuminen Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten sekä kansainvälisten velvoitteiden mukaiseen yhteistyöhön, erityisesti EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöön panemiseksi, edellyttää, että Suomen lainsäädäntö sisältää tarvittavat säännökset päätöksentekomenettelyistä.

EU:n yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) mukaan unioni ottaa käyttöön kaikki käytävissä olevat välineet antaakseen jäsenvaltiolle apua sen poliittisten elinten pyynnöstä. Lisabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä jäsenvaltiot antoivat lauseketta koskevan julistuksen, jonka mukaan jäsenvaltiolla on oikeus valita tarkoituksenmukaisimmat keinot täyttääkseen yhteisvastuunsa. Keskinäisen avunannon lausekkeessa (SEU 42(7) artikla) mainitaan jäsenvaltioiden velvollisuus antaa apua kaikin käytävissä olevin keinoin.

Esityksen tavoitteena on osaltaan varmistaa, että Suomella on tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius erityisesti EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanossa. Tämä ehdotetaan toteutettavaksi säätämällä erillinen laki ylimpien valtiolinten päätöksenteosta näissä tilanteissa. Lisäksi lakiehdotuksella säänneltäisiin ylimpien valtiolinten päätöksentekoa muissa merkittävässä kansainvälisen avun tilanteissa. Lakiehdotuksella pyritään yhtäläisesti varmistamaan se, että avunantoon ja vastaanottamiseen liittyvissä tilanteissa kyetään tekemään tarvittavat päätökset nopeasti ja tehokkaasti vaarantamatta avunantoa varten jo perustettujen mekanismien toimintaa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Asian valmistelussa käsiteltiin kolmea vaihtoehtoa kansainvälisestä avusta päättämiseksi. Kaksi vaihtoehtoista koski erillisen lain säätämistä ylimmän valtiojohdon päätöksentekomenettelystä (niin sanottu laaja-alainen erillislaki ja suppea erillislaki). Kolmannen vaihtoehdon mukaan valtion ylimmän johdon päätöksenteosta ei säädettäisi erikseen, vaan päätöksenteko pohjautuisi toimialakohtaiseen lainsäädäntöön. Vaihtoehtoista laaja-alainen erillislaki soveltuisi avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävässä asioissa ja asioissa, jotka ovat laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä. Suppea erillislaki soveltuisi avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon asioissa, jotka ovat ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä. Kolmantena vaihtoehtona oli esillä toimialakohtaisten säännösten, etenkin pelastuslain, poliisilain, rajavartiolain ja puolustusvoimista annetun lain säännösten täydentäminen avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksenteon osalta. Kaikkiin vaihtoehtoihin liittyi tarve täydentää myös toimialakohtaista lainsäädäntöä (Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet työryhmän mietintö, UM 11/2014). Jatkovalmisteluun otettiin erillislaki, jonka soveltamisala tarkentui kattamaan erikseen säädetyt avunantotilanteet.

4 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ylimpien valtiolinten päätöksentekomenettelystä kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettyä. Lakia sovellettaisiin avun antamista ja pyytämistä koskevaan päätöksentekoon, jos kyse olisi avusta: 1) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklan (yhteisvastuulauseke) nojalla, 2) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohdan (keskinäisen avunannon lauseke) nojalla, 3) johon sisältyy

merkittäviä sotilaallisia voimavaroja, 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää, taikka 6) joka on laajakantoista tai periaatteellisesti tärkeää. Jos kyse olisi muunlaisesta avusta, sovellettaisiin päätöksenteossa toimialakohtaista lainsäädäntöä, kuten poliisilakia, pelastuslakia, rajavartiolaitakia tai puolustusvoimista annettua lakia. Lain soveltamisalaan eivät kuuluisi ministeriö- tai viranomaistasoiset kansainvälistä apua koskevat päätökset eikä kriisinhallintaan osallistumista koskeva päätöksenteko taikka Frontex-, Prüm- ja Atlas-yhteistyö. Lain soveltamisalaan eivät myöskään kuuluisi yksinomaan taloudellisen merkittävyyden perusteella valtioneuvoston yleisistunnon päättäväiksi kuuluvat kansainvälistä apua koskevat asiat.

Päätöksen tekisi toimivaltaisen ministeriön esittelystä valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta. Eduskunta osallistuisi päätöksentekoon, jos avun antaminen tai pyytäminen sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä.

Laki sisältäisi säännökset myös kiireellisyysmenettelystä sellaisia poikkeuksellisen kiireellisiä ja vakavia tilanteita varten, joissa päätöstä ei ole mahdollista tehdä viivytyksettä tavanomaisessa päätöksentekojärjestyksessä. Kiireellisyysmenettely rajattaisiin Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Pohjoismaiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Kiireellisyysmenettelyssä ei voitaisi pääsääntöisesti päättää sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta. Apu voisi kuitenkin sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sellaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi eikä vaaraa olisi mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.

Lailla ei olisi vaikutusta valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeviin menettelyihin, joista säädetään perustuslain 8 luvussa.

Viranomaisten tehtävistä, toimivaltuuksista, voimakeinojen käytöstä ja henkilöstön asemasta säädettäisiin muussa lainsäädännössä.

5 Esityksen vaikutukset

5.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Tosiasialliset talousarviovaikutukset aiheutuvat vasta niistä tapauskohtaisesti tehtävistä päätöksistä, jotka koskevat avun antamista tai vastaanottamista. Esityksessä ehdotetussa normaalissa ja kiireellisessä päätöksentekomenettelyssä ei sivuuteta päätösten toteuttamiseen mahdollisesti tarvittavien lisäbudjettiesitysten valmistelu- ja käsittelymenettelyjä eikä lisätalousarvion toimeenpanomenettelyjä.

5.2 Vaikutukset ylimpien valtielinten sekä viranomaisten toimintaan

Lakiehdotuksessa koottaisiin kansainväliseen apuun liittyvät ylimpien valtielinten päätöksentekomenettelyä koskevat säännökset merkittävässä avunantotilanteissa yhteen lakiin, minkä osaltaan arvioitaisiin tehostavan ja yhdenmukaistavan ylimpien valtielinten päätöksentekoa ja tiedonkulkua kriisitilanteissa. Lakiehdotuksessa ehdotetun erillisen päätöksentekomekanismin arvioidaan edistävän valtioneuvostotason koordinaatiota monialaisissa ja useita mekanismeja sisältävissä kansainvälisen avun tilanteissa. Lailla luotaisiin menettely sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta ja pyytamisestä päättämiseksi kansainvälisen avun tilanteissa. Päätöksentekomekanismin kautta myös eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon turvattaisiin. Laki sisältäisi nopeutetun päätöksentekomenettelyn myös poikkeuksellisen kiireellisiä tilantei-

ta varten. Esityksellä ei olisi vaikutusta toimivallanjakoon valtioneuvoston yleisistunnon ja toimivaltaisen ministeriön välillä (valtioneuvoston ohjesäännön 2 §) eikä toimivaltaisen ministeriön määrittelyyn (valtioneuvoston ohjesäännön 10 §). Esityksellä ei myöskään olisi vaikutusta kansainvälisiin virka- ja oikeusapumenettelyihin.

5.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys parantaa Suomen valmiuksia antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua ja siten osallistua EU:n toimintaan ja kansainväliseen yhteistyöhön esimerkiksi terrorismin, luonnonkatastrofien ja muiden kansainvälisten häiriötilanteiden hallinnassa. Kansainvälisen avun tilanteet voivat liittyä myös esimerkiksi merkittäviin terveyttä uhkaaviin hätätilanteisiin, kuten suuronnettomuuksiin, tartuntatautiepidemioihin, säteilyonnettomuuksiin tai kemiallisiin uhkiin. Kansainvälisen avun tilanteissa kyseeseen voi tulla myös sotilaallisten keinojen käyttö.

6 Asian valmistelu

6.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Ulkoasiainministeriö asetti 14 päivänä toukokuuta 2013 työryhmän arvioimaan kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta vuonna 2012 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 6/2012 vp) kirjausten pohjalta. Työryhmän tavoitteeksi asetettiin Suomen nykyisen lainsäädännön riittävyyden ja muutostarpeiden arviointi kattavasti, jotta Suomi voisi osallistua täysipainoisesti kansainväliseen kriisinhallintaan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjaustensa sekä kansainvälisten velvoitteidensa mukaiseen yhteistyöhön. Työryhmässä olivat edustettuina ulkoasiainministeriön lisäksi tasavallan presidentin kanslia, valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö ja pääesikunta. Työryhmä luovutti mietintönsä (UM 11/2014) 4 päivänä marraskuuta 2014. Mietintö sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen sotilaallisen kriisinhallinnan osalta (HE 297/2014 vp – EV 318/2014 vp) ja ehdotetut lait tulivat voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2015 (576–578/2015). Mietinnössä arviointiin kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä koskevia lainsäädäntövaihtoehtoja ja sen liite sisälsi luonnostelua erillislaiksi.

Ulkoasiainministeriö asetti 25 päivänä maaliskuuta 2015 työryhmän jatkamaan edellisen työryhmän aloittamaa työtä ja valmistelemaan kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvää lainsäädäntöä. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen 26 päivänä tammikuuta 2015 hyväksymän linjauksen mukaan työryhmän työn tavoitteena oli valmistella esitys erillislaiksi edellä mainitun "Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet" -työryhmän mietinnön pohjalta. Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena oli erityisesti EU:n yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) ja keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU 42 (7) artikla) mukaisten velvoitteiden kansallinen täytäntöönpano ja sen varmistaminen, että Suomella on tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Lainsäädäntöhankkeessa oli tärkeätä varmistaa, että avunantoon ja vastaanottamiseen liittyvissä tilanteissa kyetään toimimaan ripeästi ja tehokkaasti ja tätä varten luotuja mekanismeja ei vaaranneta.

Esityksen valmistelun yhteydessä on käsitelty myös esitykseen liittyviä luonnoksia hallituksen esitykseksi eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi sekä hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Työryhmässä olivat edustajat tasavallan presidentin kansliasta, valtioneuvoston kansliasta, ulkoasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, puolustusministeriöstä sekä sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmä luovutti mietintönsä 12 päivänä helmikuuta 2016.

6.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Ulkoasiainministeriö pyysi lausuntoa Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita käsitelleen työryhmän mietinnön kansainvälistä apua koskevasta osuudesta (mietinnön I osa ja sen liite: lainsäädännön arviointihanke, luonnostelua laaja-alaiseksi erillislaiksi) 9 päivänä tammikuuta 2015 mennessä yhteensä 34 taholta. Lausuntopyyntö julkaistiin myös ulkoasiainministeriön ulkoisilla sivuilla (formin.finland.fi). Lausunto saatiin 19 taholta. Avun antamisesta ja vastaanottamisesta päättämisessä mahdollisena sääntelyvaihtoehtona pidettiin joko kokonaisvaltaista, keskitettyä mallia tai toimialakohtaista sääntelyä. Puolustusministeriön hallinnonalan resurssien hyödyntämiselle ja kehittämiselle kansainvälisissä tehtävissä nähtiin tarvetta. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että kansainvälisen yhteistyön päätöksentekoa koskevan sääntelyn tulee olla soveltamisalaltaan selkeää, eikä se saa hidastaa olemassa olevien mekanismien toimintaa. Sääntelyä on tuettava toimivalla koordinaatiojärjestelmällä.

Esitysluonnoksesta laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta pyydettiin lausunnot seuraavilta tahoilta: tasavallan presidentin kanslia, valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Pääesikunta, Rajavartiolaitoksen esikunta, Viestintävirasto, Crisis Management Center CMC Finland, Huoltovarmuuskeskus, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta, Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitos, Valtion työmarkkinailaitos, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Upseeriliitto, Päälystöliitto, Aliupseeriliitto, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry, Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL ry., Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Palkansaajajärjestö Pardia ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Puolustusvoimien Diplomi-insinöörit PVDI ry, Maanpuolustuksen insinöörit MPI ry, Sähköalojen ammattiliitto ry, Metallityöväen liitto ry, Suomen Konepäällystöliitto ry, Tehy ry, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry, Suomen Reserviupseeriliitto, Reserviläisliitto, Eurooppalainen Suomi ry., Suomen YK-liitto, Suomen Punainen Risti, Crisis Management Initiative ry., Amnesty International, STETE, Suomen Rauhanliitto - YK-yhdistys ry., Ulkopoliittinen instituutti, Rauhan- ja konfliktitutkimuskeskus TAPRI. Hallituksen esitysluonnos julkaistiin myös ulkoasiainministeriön verkkosivuilla palautteen antamista varten.

Lausunnon antoivat valtioneuvoston kanslia, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Ulkopoliittinen instituutti, Suomen Punainen Risti, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Päälystöliitto, Maanpuolustuksen teknisten toimihenkilöiden liitto MTTL ry., Palkansaajajärjestö Pardia ry, Tehy ry, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry, Suomen Reserviupseeriliitto, Reserviläisliitto, Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry, ja dosentti Ora Meres-Wuori. Opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, Viestintävirasto ja Elinkeinoelämän keskusliitto ilmoittivat, ettei niillä ole asiasta lausuttavaa.

Kaikki lausunnonantajat puoltavat esitystä. Lausunnot on annettu edelleen tiedoksi sisäministeriölle ja puolustusministeriölle siltä osin kuin lausunnoissa on nostettu esiin kysymyksiä, jotka koskevat näillä hallinnonaloilla valmisteltuja esityksiä. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen ja muiden etujärjestöjen lausuntoihin sisältyneet huomiot henkilöstön asemasta ja toimenpiteiden rahoituksesta. Lausunnoista on laadittu ulkoasiainministeriössä yhteenveto (HEL7M0247-18).

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että keskitetty päätöksentekomenettely lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa selkeyttää päätöksentekoa. Esitys selkiyttää myös sitä, milloin päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa ja milloin ministeriön tasolla. Valtioneuvoston kanslia korostaa launnonossaan, että sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytamisestä voitaisiin päättää kiireellisessä menettelyssä vain erittäin poikkeuksellisissa ääritilanteissa ja kiireellisyysmenettelyä koskeva maantieteellinen rajausta tulisi pitää laissa mahdollisimman suppeana. Valtioneuvoston kanslia toteaa myös, että avunpyyntöihin vastaaminen voi edellyttää erikseen sovittavia yhteistyöjärjestelyjä.

Sisäministeriön mukaan kansainvälisen avun antamista koskevasta päätöksenteosta olisi voitu säätää toimialojen erityispiirteet parhaiten huomioon ottavalla tavalla toimialakohtaisessa lainsäädännössä. Sisäministeriö toteaa kuitenkin, että mietinnön mukainen lakiehdotus turvaa sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen toimintamallit siinä määrin, että päätöksentekoa koskeva säätely voidaan toteuttaa myös esitetyllä tavalla. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että kansainvälisen avun tilanteessa toimitaan normaaliin päätöksentekomallien ja toimivaltuuksien mukaisesti. Sisäministeriö toteaa myös, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevassa päätöksenteossa esittelevä ministeriö määräytyy valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei eduskunnan budjettivaltaa voi sivuuttaa apua koskevassa päätöksenteossa kiireellisessäkään menettelyssä. Lisäksi ministeriö katsoo, että asia voi tulla käsiteltäväksi myös raha-asiainvaliokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, jos esillä on niissä käsiteltäviä taloudellisia asioita. Ehdotetussa normaalissa ja kiireellisessä päätöksentekomenettelyssä ei sivuuteta päätösten toteuttamiseen mahdollisesti tarvittavien lisäbudjettiesitysten valmistelu- ja käsittelymenettelyjä eikä lisätalousarvion toimeenpanomenettelyjä. Tätä on pyritty selventämään taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa. Lakiehdotuksen 2 §:ssä on säädetty niistä ministerivaliokunnista, joissa käsitellään päätöksen valmistautumis- tai varautumismandaatti. Tämä ei poissulje asian käsittelyä tarvittaessa myös muissa ministerivaliokunnissa, miltä osin lakiehdotuksen 2 §:n perusteluita on selkeytetty.

Liikenne- ja viestintäministeriön launnonossa tuodaan esiin kansainvälisen avun vastaanottamisesta mahdolliset johtuvat vaikutukset muun yhteiskunnan toimintaan, kuten kaupalliseen ilmaliikenteeseen ja meriliikenteeseen. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ei ole tarkoin selvitetty niitä lisätoimivaltuuksia, joita tarvitaan avun vastaanottamiseen.

Oikeuskansleri toteaa, että viranomaisten kansainvälistä yhteistyötä koskevan sääntelyn soveltamistilannetta monimutkaistaa se, että samanaikaisesti on huomioitava mahdolliset kansainväliset sopimukset sekä lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion kansallinen lainsäädäntö. Viranomaisten kansainvälisistä tehtävistä ja toimivaltuuksista säädettyä on otettava huomioon myös niiden yhteensopivuus viranomaisten kansallisten tehtävien ja toimivaltuuksien kanssa. Oikeuskansleri tuo esiin, että lakiehdotuksessa käytetyt ilmaisut ovat eräissä kohdissa varsin väljiä, mutta toteaa samalla, että ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita koskevat säännökset on kuitenkin yleensäkin muotoiltu joustaviksi, jolloin niiden tulkinnat voivat elää ajassa. Oikeuskanslerin viraston launnonossa pidetään sisällöllisesti perusteltuna esitysluonnoksen rat-

kaisua, jonka mukaan sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Oikeuskanslerin virasto katsoo kuitenkin, että tällaiseen ratkaisuun päätyminen pelkääntään tulkinnallista tietä on perustuslain 58 §:n 6 momentin sanamuoto huomioon ottaen varsin pitkälle vietyä. Oikeuskanslerin viraston lausunnossa katsotaan, että lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettussa poikkeuksellisen kiireellisessä tilanteessa sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyn kaltainen presidentin sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskeva päätöksentekomenettely vaikuttaa sinänsä perustellulta. Järjestely, jossa presidentin kiireellisessä menettelyssä päättämisen avun jatkamisesta tai lopettamisesta päättäisi avun luonteesta riippuen joko valtioneuvoston yleisistunto tai presidentti itse valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, ei tosin olisi oikeuskanslerin mukaan täysin johdonmukainen, vaikka päätöksenteon parlamentaarinen vastuukate laajenisikin tällöin kattamaan kaikki valtioneuvoston jäsenet.

Päeesikunta toteaa olevan tärkeää, että päätöksentekomenettely kykenee vastaamaan avun vastaanottoon tai antamiseen liittyviin aika- ja suorituskykyvelvoitteisiin ja pitää tästä syystä 4 §:n mukaisesta kiireellisyysmenettelystä säätämistä tärkeänä.

Ulkopoliittinen instituutti toteaa lausunnossaan ensinnäkin, että lain soveltamisalaa ja siihen tehtyjä rajoituksia voidaan yleisesti ottaen pitää perusteltuina. Lakiehdotuksen 1 §:n perusteluita voitaisiin kuitenkin tarkentaa siten, että lain soveltamisalaa määrittävät 1 §:n 3-6 kohdat toimisivat tarvittaessa perusteluina tilanteissa, joissa on tarve antaa tai pyytää apua sellaisessa EU:n keskinäisen avunantovelvoitteen tilanteessa, jota ei voida pitää YK:n peruskirjan 51 artiklan tarkoittamana hyökkäystilanteena. Esitystä viimeisteltäessä on katsottu, että lakiehdotuksen perusteluista käy jo riittävällä tavalla ilmi, että 1 §:ssä säädetyt oikeusperustat toimivat toisiaan täydentävästi. Toiseksi instituutti katsoo, että aiempaan perustuslain tulkintatraditioon ja sen lähtökohtiin nojaten olisi perusteltua, että Suomen osallistumisesta EU-pohjaisiin avunantotilanteisiin (yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannonlauseke) tai Suomen omaan avunpyyntöön näissä yhteyksissä, sovelletaan perustuslain 93 § 2 momentin mukaista päätöksentekotapaa luonnollisesti siten, että valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä Tasavallan Presidentin kanssa. Kolmanneksi Ulkopoliittinen instituutti puoltaa esitettyä kiireellisyysmenettelyä, mutta katsoo, että voimakeinojen käyttöä sisältävän kiireellisyysmenettelyn rajautumista muihin EU-maihin tai Pohjoismaihin, ei voi pitää samalla tavoin perusteltuna kuin ensimmäisen kiireellisyyskohdan (ei voimakeinoapua) rajoituksia, erityisesti tilanteessa, jossa Suomi olisi avun pyytäjänä. Muutos mahdollistaisi YK:n peruskirjan 51 artiklaan perustuvan avunpyynnön tarvittaessa kiireellisessä järjestyksessä. Neljänneksi Ulkopoliittinen instituutti pitää käsitettä "erityisen vaativa tilanne" jonkin verran ongelmallisena yleisluontoisuutensa vuoksi.

Suomen Reserviupseeriliitto pitää tärkeänä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kirjaamista lakiin, mutta toteaa että 3 §:ssä mainittu käsite "erityisen vaativa tilanne" ei ole yksiselitteinen, vaikka termiä on pyritty avaamaan lakiehdotuksen perusteluissa.

Suomen Punainen Risti (SPR) pitää myönteisenä, että mietinnössä on huomioitu viranomais-ten välisen poikkihallinnollisen yhteistyön parantaminen. SPR kaipaa laajempaa kansalaisjärjestöjen ja muiden järjestöjen roolin tarkastelua, ottaen muun muassa huomioon järjestöjen merkittävä rooli kansallisessa varautumisessa ja eräiden viime aikojen katastrofitilanteiden hoidossa. SPR viittaa edelleen mahdollisiin haasteisiin, joita avun vastaanotto Euroopan ulkopuolelta voi tuoda esiin, kuten verotukseen ja tulliin liittyvät kysymykset. Lisäksi SPR nostaa esiin mahdollisen tarpeen rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Kansainvälisen avun maahantuloon ja maastalähtöön liittyvää lainsäädäntöä ja prosesseja on käsitelty sisäministeriön julkaisussa

Kansainvälisen avun vastaanottojärjestelyt luonnon ja ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuustilanteissa (SM julkaisu 18/2015).

Ahvenanmaan maakunnan hallitus viittaa maakunnan kansainvälisoikeudellisen asemaan, ja toivoo että esityksessä tuotaisiin selkeämmin esiin, miten lakia sovellettaisiin Ahvenanmaan osalta. Maakunnan hallitus huomauttaa myös, ettei esityksessä ole eritelty sen suhdetta Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen (SopS 1/1922) 7 artiklan II kohtaan. Maakunnanhallitus toteaa näkemyksensä, että esityksen 1 §:n viittaus kansainvälisiin velvoitteisiin kattaa myös sopimuksen Ahvenanmaan linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta. Esitystä viimeisteltäessä lakiehdotuksen 1 §:n perusteluja on tarkennettu viittauksella Ahvenanmaan linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta tehtyyn sopimukseen.

7 Ahvenanmaan asema

Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallanjaosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Lain 18 §:ssä säädetään maakunnan ja 27 §:ssä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista.

Maakunnalla on lain 18 §:n 6 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädettyin poikkeuksin sekä palo- ja pelastustointia. Lain 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat asiat ja 12 kohdan mukaan terveyden- ja sairaanhoito tietyin poikkeuksin. Lain 27 §:ssä säädetään valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi asiat, jotka koskevat ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita (27 kohta), väestönsuojelua tietyin rajoituksin (28 kohta), puolustus- ja rajavartiolaistosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta (34 kohta) ja räjähdysaineita valtion turvallisuutta koskevilta osin (35 kohta).

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat edellä mainittujen lisäksi asiat, jotka koskevat suhdetta ulkovaltoihin ottaen huomioon lain 9 ja 9 a §:n säännökset kansainvälisistä velvoitteista ja Euroopan unionin asioista. Lain 27 §:n 22 kohdan mukaan rikosoikeus kuuluu myös pääasiallisesti valtakunnan toimivaltaan.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn toimivallanjaon perusteella valtakunnan toimivallassa on pyytää kansainvälistä apua Ahvenanmaan alueelle. Maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa on maakunnan viranomaisten vastuulla arvioida, tarvitaanko ulkopuolista apua sekä lähettää mahdollinen pyyntö valtakunnan toimivaltaiselle ministeriölle. Valtakunnan viranomaisen on huolehdittava yhteydenpidosta ulkomaille samaan tapaan kuin muun Suomen osalta. Ahvenanmaalla valtakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa menetellään samalla tavoin kuin muuallakin maassa. Näitä tehtäviä hoitavat näin ollen valtakunnan viranomaiset.

Ahvenanmaa on kansainvälisten sopimusten perusteella demilitarisoitu ja neutralisoitu alue. Tämä estää sotilaallisen henkilöstön, sotilaallisten ajoneuvojen ja sotilaallisen kaluston sijoittamisen Ahvenanmaalle sekä näiden läpikulun Ahvenanmaan kautta, kuitenkin tietyin poikkeuksin Suomen osalta (Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen SopS 1/1922, 4 artiklan a ja b kohta).

Lissabonin sopimuksen voimaantuloon liittyen Suomi jätti Ahvenanmaata koskevan lausuman neuvoston pysyvien edustajien komiteassa 11 päivänä tammikuuta 2010, jossa muistutettiin Ahvenanmaan demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta edellä mainittuun sopimukseen perustuen ja todettiin, että Lissabonin sopimuksen voimaantulo ei vaikuta Ahvenanmaan ase-

maan. Myös Ahvenanmaan pöytäkirja (Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskevan sopimuksen pöytäkirja nro 2, SopS 102–103/1994) säilyy voimassa.

8 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on välitön yhteys hallituksen esitykseen eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi sekä hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kyseisillä esityksillä tarkennetaan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa toimialakohtaista lainsäädäntöä, muun muassa viranomaisten tehtävistä, toimivaltuuksista, voimakeinojen käytöstä ja henkilöstön asemasta.

Sisäministeriön hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi erityisesti kansainvälistä yhteistyötä koskevaa päätöksenmenettelyä, toisen kansallisen viranomaisen antamaa tukea ulkomailla sekä sisäministeriön hallinnonalan virkamiesten toimivaltuuksia, voimankäyttövälineitä, voimakeinojen käyttöä, siviili- ja rikosoikeudellista vastuuta sekä virkasuhdetta koskevia säännöksiä ulkomailla annettavan avun tilanteissa. Muutoksia ehdotetaan myös muun ohella toisen valtion virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia Suomessa koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi poliisilakiin ehdotettavilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön yhteistyön parantamisesta kriisitilanteissa Euroopan unionin erityistoimintayksiköiden välillä tehty neuvoston Atlas-päätös.

Puolustusministeriön hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia puolustusvoimista annettuun lakiin ja aluevalvontalakiin. Keskeisiä muutoksia ovat puolustusvoimista annetun lain puolustusvoimien tehtäviä koskevan 2 §:n ja apua toiselle valtiolle koskevan 12 §:n muuttaminen muun muassa toimivaltuuksien ja voimakeinojen käytön osalta sekä aluevalvontalakiin lisättävä sääntely kansainvälisestä aluevalvontayhteistyöstä. Esityksessä on lisäksi huomioitu tarvittava sääntely kansainväliseen apuun osallistuvasta henkilöstöstä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Soveltamisala. Laki sisältäisi säännökset apua annettaessa ja pyydetäessä noudatettavasta ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelystä. Lailla ei olisi vaikutusta valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeviin menettelyihin, joista säädetään perustuslain 8 luvussa. Jos avun antaminen tai pyytäminen edellyttäisi uutta valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta, noudatettaisiin sopimuksen hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa perustuslain 93–95 §:n säännöksiä. Lailla ei ole tarkoitus muuttaa toimivallanjakoa valtioneuvoston yleisistunnon ja toimivaltaisen ministeriön välillä (valtioneuvoston ohjesäännön 2 §) eikä toimivaltaisen ministeriön määrittelyä (valtioneuvoston ohjesäännön 10 §). Säännöksellä ei ole myöskään tarkoitus muuttaa sitä, mitä valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden jaosta ministeriöiden kesken on säädetty valtioneuvostosta annetun lain 8 §:ssä ja Euroopan unionissa päätettävien asioiden jaosta lain 9 §:ssä.

Laissa säädettäisiin ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelystä kansainvälisen avun antamisessa toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle. Laki koskisi myös päätöksentekomenettelyä pyydetäessä apua toiselta valtiolta, Euroopan unionilta tai kansainväliseltä järjestöltä. Avun antamista ja pyytämistä harkittaessa huomioon tulisi ottaa YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet ja muut Suomea velvoittavat kansainvälisen oikeuden säännöt. Samansisältöinen viittaus sisältyy sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 1 §:n 2 momenttiin. Kansainvälisen oikeuden mukaan toiminta toisen valtion alueella voi tilanteesta riippuen perustua YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen tai kohdevaltion pyyntöön tai suostumukseen. Lakia voitaisiin soveltaa myös Suomen osallistuessa yhteistoimintaan alueella, joka ei kuulu minkään valtion suvereniteettiin, kuten talousvyöhykkeellä, aavalla merellä ja kansainvälisessä ilmatilassa taikka Suomen pyytäessä apua tällaiselle alueelle. Voimankäyttöä koskevia kansainvälisen oikeuden sääntöjä on selvitetty lähemmin ulkoasiainministeriön eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 24 päivänä elokuuta 2015 antamassa selvityksessä (UTP 13/2015 vp, Ulkoasiainministeriön julkaisu 8/2015). Viittaus kansainvälisen oikeuden sääntöihin merkitsee myös Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen huomioon ottamista.

Suomen vastaanottama tai esittämä avunpyyntö ei olisi määrämuotoon sidottu, vaan pyyntö voisi olla kirjallinen tai suullinen ottaen huomioon erityisesti kyseeseen tulevan toiminnan mahdollinen kiireellisyys. Molemmissa tapauksissa suullinen pyyntö pyrittäisiin saattamaan kirjalliseen muotoon mahdollisimman pian.

Suomen viranomaisten ja henkilöstön toimivaltuuksista avun antamisessa Suomen alueen ulkopuolella samoin kuin vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön henkilöstön vastaavista toimivaltuuksista Suomessa avun vastaanottamiseen liittyvässä toiminnassa säädettäisiin toimialakohtaisessa lainsäädännössä, kuten puolustusvoimista annetussa laissa, aluevalvontalaisa, poliisilaissa, rajavartiolaissa tai pelastuslaissa.

Lailla ei luotaisi esteitä eikä hidastettaisi olemassa olevien kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevien mekanismien ja välineiden soveltamista, kuten unionin pelastuspalvelumekanismien, neuvoston rajaturvallisuusvirastoasetuksessa tarkoitettuun nopeaan interventiioon osallistuvan Euroopan rajavartijaryhmän tai muun EU:n rajaturvallisuusviraston koordinoiman operaatioon osallistumisen taikka neuvoston Prüm-päätöksen tai Atlas-päätöksen mukaista toimintaa. Näihin tilanteisiin soveltuvasta päätöksenteosta, toimivaltuuksista ja muista yksityiskohdista säädetään toimialakohtaisessa lainsäädännössä sekä avun antamisen että pyytämisen tilanteissa.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin ylimpien valtioiden päätöksentekomenettelyn soveltamisala luettelemalla ne tilanteet, joissa Suomi antaa tai pyytää apua. Myös useampi kuin yksi momentin 1-6 kohdassa mainituista tilanteista voisi tulla samanaikaisesti kyseeseen. Lain soveltamisalaan ei sisältyisi maantieteellistä rajoitusta. EUT-sopimuksen 222 artiklassa tarkoitettu EU:n yhteisvastuulauseke soveltuu uhkaan jäsenvaltion alueella ja EU-sopimuksen 42 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu keskinäisen avunannon lauseke soveltuu, jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Lakia voitaisiin soveltaa päätöksenteossa, joka koskee avun antamista Euroopan unionin alueelle ja sen ulkopuolelle taikka avun pyytämistä Euroopan unionin alueelta tai sen ulkopuolelta. Lakia voitaisiin soveltaa myös avun antamiseen tai pyytämiseen muussa kansainvälisessä yhteistyössä, kuten kahdenvälisessä tai pohjoismaisessa yhteistyössä taikka kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien mekanismien perusteella.

Laki tulisi sovellettavaksi 1 kohdan mukaan ensinnäkin avun antamista tai pyytämistä koskevaan päätöksentekoon tapauksessa, jossa vedotaan EU:n yhteisvastuulausekkeeseen, jonka mukaan unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Yhteisvastuulausekkeen toteuttamistoimet ovat luonteeltaan rajat ylittävää virka-aputoimintaa, jonka toteuttajina ovat jäsenvaltioiden eri viranomaistahot, jotka toimivat kutsujavaltion tahdosta (UaVM 6/2008 vp - HE 23/2008 vp). Puolustusvaliokunnan lausunnon (PuVL 4/2008 vp) mukaan yhteisvastuulausekkeen käytännön toteuttaminen on lähtökohtaisesti pelastusviranomaisten ja poliisin yhteistyötä, jota saatettaisiin tukea lähettämällä sotilaita tai puolustusvoimien kalustoa avustustehtäviin kansainvälisenä virka-apuna. Yhteisvastuulausekkeeseen vetoamista on pidettävä poliittisesti niin merkittävänä asiana, että avun pyytämisestä tai antamisesta olisi perusteltua päättää ylimpien valtioiden tasolla riippumatta siitä, millaisesta avusta olisi kyse.

Toiseksi lakia sovellettaisiin 2 kohdan nojalla päätöksentekoon, joka koskisi EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöönpanoa. Lausekkeen mukaisesti tilanteessa, jossa jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. EU:n keskinäisen avunannon lauseke olisi rinnastettava Suomen lainsäädännössä YK:n peruskirjan 51 artiklan pohjalta tapahtuvaan kollektiiviseen itsepuolustukseen aseellisen hyökkäyksen tilanteissa. Tämä koskisi Suomen aseellisen hyökkäyksen johdosta antamaa tai saamaa sotilaallista apua. Avunantolauseketta on katsottu voitavan poikkeuksellisesti soveltaa myös muissa kuin peruskirjan 51 artiklan tarkoittamissa hyökkäystilanteissa EU:n perussopimusten yleisen solidaarisuuden perusteella taikka jos Suomen avunantotoimet käsittäisivät muuta kuin sotilaallista apua. Lisäksi Lissabonin sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti toimiin osallistumiseen tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin edelleen perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päätettäessä noudatettavaa menettelyä (HE 23/2008 vp).

Kolmanneksi lakia sovellettaisiin 3 kohdan mukaisesti päätöksentekoon avusta, johon sisältyisi merkittävien sotilaallisten voimavarojen antaminen tai niiden pyytäminen Suomeen. Sotilaallisilla voimavaroilla tarkoitettaisiin henkilöstön lisäksi esimerkiksi kalustoa tai materiaalia. Merkittäviä sotilaalliset voimavarat voisivat olla esimerkiksi määränsä tai laatunsa puolesta taikka jos niiden käyttöön liittyisi huomattavia poliittisia tai kansalliseen valmiuteen liittyviä näkökohtia. Arvio olisi tehtävä aina tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Avunantotilannetta olisi arvioitava kokonaisvaltaisesti ja otettava huomioon toiminnan tavoitteet, tehtävä ja toteuttamistapa.

Lakia sovellettaisiin 4 kohdan mukaan myös päätöksentekoon avusta, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä Suomessa tai Suomen ulkopuolella. Sotilaalliset voimakeinot on määritelty puolustusvoimista annetun lain 4 §:ssä, jossa sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseensa ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä. Sotilaallisten voimakeinojen käyttöä mahdollisesti sisältävän avun merkityksellisyyden vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että tällaisesta avusta tulisi aina päättää ylimpien valtioelinten tasolla sekä silloin, kun kyse on Suomen antamasta sotilaallisista voimakeinoista koskevasta avusta että silloin, kun kyse on Suomen pyytämästä sotilaallisista voimakeinoista sisältävästä avusta.

Viidenneksi laki koskisi päätöksentekoa avusta ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävässä asiassa Suomen antaessa tai vastaanottaessa apua. Kohta voisi toimia itsenäisenä tai muita 1 momentissa säädettyjä kohtia täydentävänä soveltamisperusteena. Tällaisia voisivat olla Suomen kansainvälisten suhteiden tai kansainvälisen yhteistyön kannalta merkittävät asiat. Avunanto olisi aina ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää, jos kyse olisi avunannosta YK:n peruskirjan 51 artiklan nojalla tapahtuvassa kollektiivisessa itsepuolustuksessa aseellisen hyökkäyksen tilanteessa. Eri hallinnonaloilla on kahden- ja monenvälisiä mekanismeja kansainvälisen avunannon tilanteita varten ja näillä tilanteilla voi olla merkitystä Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta.

Laki koskisi myös avun antamisesta tai pyytämisestä päättämistä laajakantoisessa ja periaatteellisesti tärkeässä asiassa. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun poliittisesta tai muusta syystä Suomi tai joku muu EU:n jäsenvaltio ei ole vedonnut yhteisvastuulausekkeeseen, mutta jossa tilanteen vakavuus tai laajuus huomioon ottaen vetoamisen edellytykset olisivat olemassa. Kyseeseen voisi myös tulla terrori-isku tai ydinvoimalaonnettomuus osana monialaista ja vakavaa kriisitilannetta, joissa avun antamisessa käytettävä henkilöstö toimisi kullekin ammattiryhmälle ominaisia tavanomaisia riskejä huomattavasti riskialttiimissa olosuhteissa. Huomattavan riskialttiina avunantotilannetta voitaisiin pitää myös silloin, kun vaarana olisi, että apua antava henkilöstö joutuisi aseellisen uhan kohteeksi, eikä avunannon kohteena oleva valtio kykenisi turvaamaan tilannetta. Kyseessä voisi olla sellainen poikkeuksellisen laaja- tai monialainen avunantotilanne Suomessa tai Suomen ulkopuolella, jossa apua annettaisiin tai pyydetäisiin useamman viranomaisen toimialalta. Kohta voisi toimia itsenäisenä tai täydentävänä soveltamisperusteena. Apua ei pidettäisi laajakantoisena tai periaatteellisesti tärkeänä esimerkiksi, jos avusta päätettäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa yksinomaan taloudellisesti merkittävässä hallitus- tai hallintoasioissa.

Pykälän 2 momentissa lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin muu kuin 1 momentissa tarkoitettua kansainvälistä apua koskeva päätöksenteko, josta säädetään muun muassa pelastuslaissa, rajavartiolaissa ja poliisilaissa. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi rajavartiolain 15 a–c §:ssä sekä 15 e §:ssä tarkoitettuja päätöksiä. Hallituksen esityksessä sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista tai vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi ehdotetaan muutettaviksi edellä mainittuja rajavartiolain 15 a–c §:n säännöksiä sekä lisättäväksi uusi 15 e § Rajavartiolaitoksen muusta osallistumisesta kansainväliseen tehtävään ja sitä koskevasta päätöksenteosta. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös samassa esityksessä säädettyinä ehdotetut poliisilain 9 luvun 9 a §:ssä tarkoitettu Prüm- ja Atlas-yhteistyötä koskevat päätökset sekä 9 b §:ssä tarkoitettu poliisin toimialaan kuuluva kansainvälinen apu muissa tilanteissa. Laki ei myöskään koskisi valtioneuvoston päätöksentekoa kansainvälisen avun pyytämisestä tai antamisesta niissä tapauksissa, joissa valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko perustuu yksinomaan siihen seikkaan, että asialla olisi taloudellisesti erityistä merkitystä.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi myös toiminta, josta säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa samoin kuin siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden lähettäminen kan-

sainvälisiin tehtäviin siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain nojalla. Lakia ei myöskään sovellettaisi kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitettavaan kehitysyhteistyöhön eikä humanitaariseen apuun.

2 §. *Avun antamisesta ja pyytämisestä päättäminen.* Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin päätöksenteosta lain soveltamisalaan kuuluvaa avun antamisesta ja pyytämisestä. Avun antamisen ja vastaanottamisen tilanteet sekä avun luonne vaihtelevat, mikä vaikuttaisi myös päätöksenteon ajoitukseen ja päätöksen sisältöön. Päätöksessä tulisi määritellä avun laatu ja laajuus sekä lähtökohtaisesti myös avun antamisen kesto. Päätöksenteko voisi edetä vaiheittain. Käytännössä voisi olla mahdollista, että alustava kanta kansainväliseen apuun ilmaistaisiin ylimmän valtiojohdon käsiteltäviä asioita, mikä voi tapahtua esimerkiksi EU-ministerivaliokunnassa ja tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa. Lain 2 §:ssä tarkoitettu määrämuotoinen päätös voitaisiin tehdä sen jälkeen.

Avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen esittelisi valtioneuvoston yleisistunnolle lain tai valtioneuvoston ohjesäännön mukaan toimivaltainen ministeriö. Lain 1 §:ssä säädettyissä avun antamisesta tai vastaanottamisesta päättämisen tilanteissa pyynnön esittelevä ministeriö määräytyisi siten valtioneuvostolain ja valtioneuvoston ohjesäännön toimialajaottelun mukaisesti. Ohjesäännön 10 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (toimivaltainen ministeriö). Ministeriöiden toimialoista ja asioiden jaosta ministeriöiden kesken on säädetty kokoavasti valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa. Valtioneuvostolain 2 §:n 2 momentin mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Avun muoto ja sisältö sekä ministeriöiden toimialajako huomioon ottaen olisi mahdollista, että apua koskevat päätökset esiteltäisiin useammasta ministeriöstä. Valtioneuvostolain säännösten mukaisesti esittelevän ministeriön tulisi ennen päätösesityksen tekemistä toimia tarpeen mukaan yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Apua koskevia päätösesityksiä olisi myös mahdollista yhdistää samaan päätösesitykseen toimivaltaisten ministeriöiden esittelyluvalla valtioneuvoston ohjesäännön 32 §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti. Poliittisesti merkittävien horisontaalisten asioiden osalta esittelyvastuu voisi kuulua myös valtioneuvoston kanslialle.

Pykälässä ehdotettu päätöksentekotasoa vastaisi valtioneuvoston osalta perustuslain 67 §:ää, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Myös valtioneuvostolain 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää tällöin yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä. Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen asiaryhmät ovat merkittävyydeltään sellaisia, että ne kuuluvat ministeriöiden sijasta valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi.

Jos avun antaminen tai pyytäminen olisi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, asiasta päättäisi pykäläehdotuksen mukaan siltä osin tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti olisi toimivaltainen tekemään päätöksen valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta siltä osin kuin kyse olisi perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa kuuluvaan toimivaltaan sisältyvästä asiasta. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmistelusta ja päättää niihin liitty-

vistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Päätösvalta tässä lakiehdotuksessa tarkoitetun kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä kuuluisi valtioneuvostolle, jos kysymys on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvaan (PeVM 10/1998 vp, s. 27/I, PeVL 49/2001 vp, s. 2) toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä (PeVL 54/2005 vp, s. 3 ja 4, PeVL 6/2006 vp, s. 2 ja 3, PeVL 51/2006 vp, s. 4/I). Toimivalta kuuluisi näissä tapauksissa perustuslain mukaan valtioneuvostolle siitä huolimatta, että avunantoharkintaan arvioitaisiin liittyvän merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta päätettäessä valtioneuvoston velvoite toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa korostuu erityisen tärkeänä. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin säännökset vastaavat perustuslain 93 §:n toimivaltasääntelyä kansainvälisissä asioissa (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 4/I).

Presidentin määrämuotoisessa päätöksenteossa noudatetaan perustuslain 58 §:n säännöksiä. Pääsääntöisesti presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Perustuslain 58 §:n 2 momentin uusien säännösten mukaan valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa. Presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisessä kuuluisivat lähtökohtaisesti perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuun asiaryhmään, jossa presidentin päätösvalta voi tulla sidotuksi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.

Perustuslaissa on erotettu presidentin päätöksentekomenettelyssä omaksi asiaryhmäkseen muun muassa osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan, sillä 58 §:n 6 momentin mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan presidentin päätöksentekoon ei sovelleta perustuslain 58 §:n 2 momenttia. Asia voi kuitenkin palautua valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta päättäminen katsottiin luonteensa vuoksi sellaiseksi asiaksi, joka on syytä erottaa perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesta päätöksentekomenettelystä (PeVM 9/2010 vp). Jo perustuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen perusteluissa korostettiin sitä, että Suomen osallistumista koskevan päätöksen tulee käytännössä pohjautua eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteiseen kannanmuodostukseen (HE 60/2010 vp, s. 42/I).

Sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisessä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tällaiset päätökset tehtäisiin eduskunnan myötävaikutuksella samaan tapaan kuin sotilaallisen kriisinhallinnan osalta. Näiden seikkojen vuoksi on perusteltua, että nämä presidentin päätökset katsotaan kuuluviksi perustuslain 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovellettaisi 58 §:n 2 momenttia.

Tilanteet, joissa on kyse ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä avusta ilman sotilaallisiin voimakeinoin liittyvää apua ja joka kuuluu perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin asioihin, presidentin päätöksenteko järjestyisi samalla tavoin kuin kansainvälisissä asioissa yleisesti. Presidentti tekisi näissä asioissa päätöksen perustuslain 58 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti. Tällöinkin lähtökohtana on, että ulkopoliittikan johtaminen edellyttää presidentin

ja valtioneuvoston kiinteää yhteistoimintaa (HE 1/1998 vp, s. 145; PeVM 10/1998 vp, s. 25/II). Perustuslakivaliokunnan mukaan yhteistoimintavelvoitteella saattaa olla tulkinnallista merkitystä 58 §:ään nähden siten, ettei ulkopoliitikan alaan kuuluvia asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys (PeVM 10/1998 vp, s. 25 ja 26).

Ministeriö- ja viranomaistasoisesta päätöksenteosta säädettäisiin edelleen muussa lainsäädännössä. Avun sisällöstä säädettäisiin tai määrättäisiin paitsi toimialakohtaisessa lainsäädännössä myös asiaa koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-mekanismeissa.

Pykälän 2 momentin mukaan toimivaltainen ministeriö voi ryhtyä päätöksen kohteena olevan avun antamiseen tai vastaanottamiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä sen jälkeen, kun tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous tai EU-ministerivaliokunta on käsitellyt asiaa valmistelevasti. Säännös ei vaikuta ministeriön mahdollisuuteen ryhtyä sellaisiin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin, jotka ovat mahdollisia muun lainsäädännön nojalla taikka jotka perustuvat jo joillakin hallinnonaloilla olemassa oleviin käytäntöihin. Säännös ei myöskään vaikuta viranomaisten normaaliin varautumiseen kansainvälisissä tilanteissa. Ministeriöiden hallinnonalalla kansainvälisen avun tilanteisiin varaututaan kansainvälisellä harjoitustoiminnalla, ylläpitämällä riittävää varuste- ja vaatimustasoa ja kouluttamalla henkilöstöä kansainvälisiä tehtäviä varten.

EU-ministerivaliokunnassa käsitellään valmistelevasti pääministerin määräämät Euroopan unionissa päätettävät asiat. EU-ministerivaliokunnassa käsitellään myös asiat, jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa valiokunnassa käsiteltäviksi taikka asiat, joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisena. EU-ministerivaliokunnassa käsitellään Suomen toimintalinjaukset Euroopan unionia koskevissa asioissa, mukaan lukien EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät EU-asiat. Keskeinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistyön foorumi on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA). Valiokunta käsittelee valmistelevasti tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuomaanpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Käytännöksi ovat muodostuneet valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteiset kokoukset.

Valmisteleva käsittely olisi tarpeen etenkin silloin, kun kyse olisi merkittävien sotilaallisten voimavarojen käytöstä avun antamisessa tai pyytämisessä. Momentissa tarkoitetuilla valmistelu- ja varautumistoimenpiteillä tarkoitetaan toiminnan toteuttamiseksi tarvittavia ennakoivia toimenpiteitä, jotka voivat olla tarpeen jo ennen varsinaisen avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä. Valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin sisältyy muun muassa tarvittavan materiaalin hankinta, henkilöstön rekrytointi, koulutuksen aloittaminen sekä avustustoimintaan liittyvään huoltoon ja kuljetuksiin liittyvien toimenpiteiden aloittaminen. Lisäksi voi olla tarpeen erityisten tiedustelu- ja valmisteluosastojen lähettäminen toimialueelle. Valmistelevan käsittelyn lisäksi voi olla tarpeen käsitellä asiaa myös muissa ministerivaliokunnissa, kuten raha-asianvaliokunnassa, etenkin niissä tapauksissa, joissa apua koskevalla päätöksellä olisi huomattavia taloudellisia vaikutuksia.

Avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksenteon tueksi on keskeistä saada reaaliaikaista tietoa turvallisuustapahtumista sekä tilannekuvaa. Kansallisista yhteyspisteistä on tehty selkoa esityksen Nykytilajakson alajaksossa 2.1.4 Kansalliset yhteyspisteet.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen olennaisesta muuttamisesta. Päätös tehtäisiin 1 momentissa säädettyssä menettelyssä, jos esimerkiksi avun sisältöä tai keinoja olennaisesti muutettaisiin. Samoin 3 momentin perusteella päätettäisiin esimerkiksi avun antamisen tai vastaanottamisen lopettamisesta silloin, kun päätöstä ei alun perin olisi tehty määräajaksi. Apua koskevan päätöksen vähäinen laajentaminen tai supistaminen taikka muu vähäinen muuttaminen ei sen sijaan edellyttäisi ylimpien valtioiden päätöstä, vaan päätöksen tekisi toimivaltainen ministeriö tai viranomainen.

Pykälän 4 momentissa todettaisiin, että puolustusvoimia ei saa määrätä avun antamiseen ilman pykälän 1-3 momentissa säädettyä päätöksentekomenettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu. Puolustusvoimien joukkojen lähettäminen avun antamiseen vaikuttaa puolustusvoimien ylipäällikön asemaan, koska lähetettävät joukot ovat osa puolustusvoimia ja siten ylipäällikön alaisia. Pykälässä säädetty päätöksentekomenettely ei sulkisi pois presidentin mahdollisuutta ylipäällikkönä määrätä puolustusvoimia sotilaskäskyllä puolustusvoimista annetun lain 31 §:ssä säädetyn ratkaisuvallan puitteissa. Samanlainen ylipäällikön asemaa turvaava, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty säännös on puolustusvoimista annetun lain 12 §:n 4 momentissa, puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 a §:n 2 momentissa ja aluevalvontalain 23 ja 33 §:ssä.

3 §. *Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon.* Ennen 2 §:ssä tarkoitetun avun pyytämistä tai antamista koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston olisi pykälän 1 momentin mukaan kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu apu tai osa siitä voisi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Perustuslakivaliokunta katsoi puolustusvoimista annettua lakia käsitellessään (HE 264/2006 vp – PeVL 51/2006 vp), että voimakeinoavun antaminen toiselle valtiolle edellyttää eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien ottamista huomioon avun antamista koskevassa päätöksenteossa. Eduskunnan kuuleminen tämän lain mukaisessa menettelyssä ei olisi välttämätöntä sellaisen avun osalta, joka ei sisällä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä.

Valtioneuvoston olisi kuultava koko eduskuntaa antamalla asiasta selonteko perustuslain 44 §:n mukaisesti, jos kyseeseen voisi tulla sotilaallisten voimakeinojen käyttö erityisen vaativassa tilanteessa. Ehdotuksen mukaan käsittelyjärjestys määräytyisi avun tosiasiallisen luonteen perusteella. Erityisen vaativana tilanteena pidettäisiin esimerkiksi avun antamista, jossa apu sisältäisi sotilaallisten voimakeinojen käyttöä silloin, kun avun toteuttamisen arvioitaisiin toimialueen olosuhteet huomioon ottaen sisältävän merkittäviä riskejä. Selontekomenettely olisi myös aina tarpeen, jos kyse olisi sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta tai pyytämisestä EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella. Eduskunnan kuulemisjärjestystä ratkaistaessa olisi arvioitava tilannetta kokonaisvaltaisesti ja otettava huomioon toiminnan tavoitteet, tehtävät ja toteuttamistapa. Lakiehdotuksen sisällöltään väljää määrettä ”erityisen vaativasta tilanteesta” sotilaallisen voimakeinoavun käsittelylle eduskunnan täysistunnossa on tulkittava ja sovellettava käytännössä laajentavasti perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siten, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan (PeVL 54/2005 vp, s. 5-6).

Tässä pykälässä säädetty erityinen kuulemisvelvoite ei vaikuttaisi perustuslain 47 ja 97 §:stä johtuvaan eduskunnan tietojensaantioikeuteen ja perustuslain 96 §:stä johtuvaan eduskunnan osallistumiseen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun. Perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.

4 §. Kiireellisyysmenettely. Pykälässä säädettäisiin kiireellisestä päätöksentekomenettelystä kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä. Pykälän 1 momentin mukaan menettelyä voitaisiin käyttää poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa, jossa apua koskevaa päätöstä ei ole mahdollista tehdä viivytyksettä 2 §:ssä säädetyssä menettelyssä. Tilanteen vakavuus voisi liittyä esimerkiksi suuronnettomuuteen tai terrori-iskuun, jossa edellytetään välittömästi käynnistyvää avunantoa. Tällaisia tilanteita voisivat olla äkillisesti valtion turvallisuusviranomaisten tietoon tulleet tapahtumat, joissa tekijät ovat pääsemässä tavoittelemaansa päämäärään eikä valtioneuvoston olisi mahdollista kokoontua viivytyksettä.

Kiireellisyysmenettely rajattaisiin apuun Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä. Kyse olisi siten Suomen kannalta läheisistä valtioyhteisöistä, joihin Suomella on vakiintuneesti kiinteät suhteet. Perusteluna rajaukselle on myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. Kiireellisen päätöksenteon edellytysten määrittelyssä on otettu huomioon myös 3 momentissa ehdotettu rajausta sotilaallisen voimakeinoavun jäämisestä pääsääntöisesti menettelyn ulkopuolelle.

Avun antaminen tai pyytäminen edellyttäisi pääsääntöisesti tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä. Edellä kuvatussa poikkeuksellisessa tilanteessa päätöksen tekisi kuitenkin asianomainen, toimivaltainen ministeriö. Valtion ylimmällä johdolla on sinänsä hyvät valmiudet kokoontua nopeasti päätöksentekoa varten, mutta lainsäädännössä on syytä varautua myös tilanteeseen, jossa päätös avun antamisesta tai pyytämisestä on tehtävä välittömästi. Menettelyä voitaisiin siten soveltaa kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa, jossa valtioneuvoston yleisistuntoa tai tasavallan presidentin esittelyä ei ole mahdollista järjestää viivytyksettä. Ministeriössä päätöksen tekisi ministeri, sillä tällaista merkittävää päätösvaltaa ei ole mahdollista siirtää ministeriön virkamiehille.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta tai pyytämisestä ei voitaisi päättää kiireellisessä menettelyssä. Lain lähtökohtana on, että kansainvälinen sotilaallinen voimakeinoapu edellyttää periaatteellisesti merkittävänä asiana valtioneuvoston tai tasavallan presidentin lisäksi myös eduskunnan osallistumista päätöksentekoon samalla tavoin kuin nykyisin sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta päätettäessä. Ministeriötasoinen päätöksenteko kiireellisessä menettelyssä ei sopisi yhteen tämän lähtökohdan kanssa.

Lainsäädännössä on kuitenkin syytä varautua poikkeuksellisiin ääritilanteisiin sekä avun antamisessa että sen pyytämisessä. Sen vuoksi ehdotetaan, että kiireellisyysmenettelyssä päätettävä kansainvälinen apu voisi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sellaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmällä keinoilla. Kyse olisi ennakkollisesta avusta, jolla pyritään estämään vaikutuksiltaan laajamittaisen ja vakavan terrori-iskun toteutuminen tai tilanteesta, joka rinnastuisi aluevalvontalain 34 §:ssä tarkoitettuun vihamielisen toiminnan torjumiseen. Tällaiset ääritilanteet voivat edellyttää välitöntä reagointia ja sotavarusteiden käyttöä vaaran torjumiseksi. Sotavarusteiden tapahtuvassa aseellisten voimakeinojen käyttämisessä on kyse sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttöä voimakkaammasta voimakeinojen käytöstä. Tällaisia sotavarusteita ovat esimerkiksi erityyppiset rynnäkkökivääriä voimakkaammat konetuliaseet, tykit, ohjukset ja räjähteet. Kyseeseen voisivat tulla myös sotavarusteiden varusteltujen ajoneuvojen, sota-alusten sekä sotilasilma-alusten aseistuksen käyttö.

Kansallisesti poliisin oikeudesta saada puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua vastaavassa kiireellisessä tapauksessa on säädetty puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 ja 4 a §:ssä. Kyseisten lainkohtien perustelujen mukaan (HE 187/2004 vp) sotilaallisia voimakeinoja saatettaisiin tarvita esimerkiksi tilanteessa, jossa terroristien haltuun ottama ilma-alus olisi tulossa Suomen ilmatilaan, taikka se olisi Suomen ilmatilassa poistunut lentoreitiltään suunnaten lentonsa kohti yhteiskunnan kannalta erittäin merkittävää ja tuhoutuessaan laajalle alueelle tuhoa tai vakavaa vaaraa aiheuttavaa kohdetta, esimerkiksi ydinvoimalaa. Tällainen ilma-alus saattaisi suunnata lentonsa myös kohden huomattavaa taajamaa taikka paikkaa, jossa on koolla valtion ylintä johtoa.

Aluevalvontalain 34 §:ssä säädetään puolustusvoimien velvollisuudesta ryhtyä kiireellisesti kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Tarvittaessa on käytettävä sotilaallisia voimakeinoja. Vaaran välittömyydellä tarkoitetaan säännöksessä sen perustelujen (HE 38/2000 vp) mukaan sitä, ettei tilanteen kiireellisyys salli toimenpiteitä koskevan päätöksenteon siirtämistä ylemmille viranomaisille. Vaaran vakavuus taas liittyy sen uhkaavuuteen. Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan säännöksessä: 1) vieraan valtion oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa; 2) vieraan valtion aseistetun sota-alueen tai sotilasilma-alueen taikka vieraan valtion sotilasajoneuvon tuloa Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta; 3) vieraan valtion sukellusveneen tai muun vedenalaisen kulkuvälineen tuloa luvatta Suomen aluevesille muussa kuin pinta-asemassa; 4) vieraan valtion Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää; 5) vieraan valtion aluevalvontatehtävässä olevaan suomalaisen valtionilma-alueeseen tai valtionalukseen oikeudettomasti kohdistamaa elektronista häirintää; 6) sitä, että vieras valtio oikeudettomasti käyttää Suomen aluetta 1–5 kohdassa tarkoitettussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.

Välitön reagointi ehdotetun 4 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa ei mahdollista kollegiomuotoista päätöksentekoa. Päätösvalta ehdotetaan osoitettavaksi tasavallan presidentille puolustusvoimien ylipäällikkönä sotilaskäskeyasioiden päätöksentekomenettelyssä. Sotilaskäskeyasiaina tasavallan presidentti päättää puolustusvoimista annetun lain 31 §:n mukaan muun muassa sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskeyasioista. Käsillä oleva asia ei ole kuitenkaan luonteeltaan sotilaskäskeyasia. Suomen antaessa sotilaallista voimakeinoapua kiireellisessä tilanteessa asiasta päätöksenteko tapahtuisi puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettussa sotilaskäskeyasioiden päätöksentekomenettelyssä puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Tällainen ministereiden myötävaikutus tuo menettelyyn parlamentaarista vastuukatetta. Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan presidentti tekisi päätöksen samassa sotilaskäskeyasioiden päätöksentekomenettelyssä myös Suomen pyytäessä sotilaallista voimakeinoapua momentissa tarkoitettussa äärimmäisen poikkeuksellisessa tilanteessa. Sotilaallisella voimakeinoavulla ei tarkoiteta rajavartiolaitain 77 a §:n mukaista sotavarusteeksi hankitulla aseistuksella tapahtuvaa asevoiman käyttöä, jota poliisilla on oikeus saada rajavartiolaitokselta merialueella. Kiireellisessä menettelyssä päättäminen tämän lain nojalla koskisi siten vain Suomen puolustusvoimien tai toisen valtion asevoimien sotilaallisia voimakeinoja.

Pykälän 3 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettua ministeriön päätöksestä olisi ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Pykälän 2 momentissa tarkoitettua tasavallan presidentin päätöksestä olisi ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle. Tämän

jälkeen valtioneuvosto tai tasavallan presidentti päättäisi avun jatkamisesta tai lopettamisesta tarvittaessa eduskuntaa kuultuaan 2 ja 3 §:ssä säädettyssä menettelyssä. Avunannon peruuttaminen tai keskeyttäminen merkitsisi Suomen taholta annettujen sitoumusten lakkaamista.

Pykälän 4 momentti vastaisi asiallisesti 2 §:n 4 momenttia. Säännöksellä otettaisiin huomioon puolustusvoimien ylipäällikön asema puolustusvoimien osallistuessa kansainvälisen avun antamiseen. Puolustusvoimia ei saisi määrätä myöskään kiireellisen avun antamiseen ilman pykälän 1 ja 3 momentissa säädettyä päätöksentekomenettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Pykälän 5 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen aluevalvontalakiin, jossa säädetään Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta Suomen alueviranomaisten toimin. Viittaus olisi sääntelyn selkeyden vuoksi tarpeen erityisesti 2 momentissa säädettyä sotilaallisen voimakeinoavun kannalta.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Koska lakiehdotuksella on välitön yhteys hallituksen esitykseen eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi sekä hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, joilla tarkennetaan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevaa lainsäädäntöä, lain voimaantulo tulisi sovitaa yhteen mainittuihin esityksiin sisältyvien lakien voimaantulon kanssa.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yleistä

Esitys koskee ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelyä, ja siten sillä on välitön yhteys asianomaisiin perustuslain säännöksiin. Esityksen kannalta keskeisiä ovat erityisesti tasavallan presidentin päätöksentekoa koskeva perustuslain 58 § ja valtioneuvoston päätöksentekoa sääntelevä 67 § samoin kuin 93 § toimivallasta kansainvälisissä asioissa ja 128 § puolustusvoimien ylipäällikkyydestä.

Lakiehdotuksen 1 §:ssä määritellyt, lain soveltamisalaan kuuluvat asiaryhmät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne kuuluvat ylimpien valtioelinten päätöksenteon piiriin. Pykäläehdotuksessa edellytetty Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärien ja periaatteiden sekä muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen huomioon ottaminen kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä vastaa perustuslain 1 §:n 3 momentin asettamia tavoitteita Suomen osallistumiselle kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

Lakiehdotuksen keskeinen tavoite liittyy Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa, joka sitoo ehdotuksen myös näiltä osin tiiviisti perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. Lakiehdotuksen 1 §:ssä määritellyistä asiaryhmistä SEUT 222 artikla ja SEU 42 artiklan 7 kohta ovat EU:n perussopimusten velvoitteita, joiden täytöönpanoon Suomi on sitoutunut jo Lissabonin sopimuksen ratifioidessaan. Lausekkeet on saatettu myös osaksi Suomen valtiosisäistä oikeutta sopimuksen voimaansaattamislain ja -asetuksen antamisen yhteydessä. Lausekkeet eivät sisältäneet sopimuksen käsittelyjärjestyksen kannalta merkityksellisiä velvoitteita.

HE 72/2016 vp

Kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen muista edellytyksistä, kuten viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä apua antavasta henkilöstöstä ja sen oikeudellisesta asemasta, säädettäisiin toimialakohtaisessa lainsäädännössä.

Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välinen toimivallanjako

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä lakiehdotuksen tarkoittamissa tilanteissa tekisi valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Tämä vastaisi perustuslain 67 §:ää, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii.

Kansainvälistä apua koskevasta ministeriötasoisesta päätöksenteosta säädettäisiin edelleen muussa lainsäädännössä silloin, kun asia ei luonteensa vuoksi edellytä yleisistunnon käsitelyä. Muussa lainsäädännössä voisi edelleen myös olla sääntelyä, jossa päätösvalta kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä osoitettaisiin valtioneuvoston yleisistunnolle muissa kuin tämän lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin tarkoittamissa asioissa. Tällainen sääntely voisi liittyä esimerkiksi kansainvälisen avun taloudelliseen merkittävyyteen.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välinen toimivallanjako

Jos avun antaminen tai pyytäminen olisi ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekisi siltä osin tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Kyse olisi perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa kuuluvaan toimivaltaan sisältyvästä asiasta.

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Päätösvalta lakiehdotuksessa tarkoitetun kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä olisi 2 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvostolla, jos kysymys on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvaan (PeVM 10/1998 vp, s. 27/I, PeVL 49/2001 vp, s. 2) toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä (PeVL 54/2005 vp, s. 3 ja 4, PeVL 6/2006 vp, s. 2 ja 3, PeVL 51/2006 vp, s. 4/I). Toimivalta kuuluisi näissä tapauksissa perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvostolle siitä huolimatta, että avunantoharkintaan arvioitaisiin liittyvän merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia.

Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta päätettäessä valtioneuvoston velvoite toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa korostuu erityisen tärkeänä. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin säännökset vastaisivat perustuslain 93 §:n toimivaltasääntelyä kansainvälisissä asioissa (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 4/I).

Tasavallan presidentin päätöksentekomenettely

Presidentin määrämuotoisessa päätöksenteossa noudatetaan perustuslain 58 §:n säännöksiä. Pääsääntöisesti presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Pre-

sidentin päätökset kansainvälisen avun antamisesta ja pyytamisestä olisivat tällaisia, valtioneuvostossa tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä. Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu perustuslain mukaan valtioneuvoston valmisteltavaksi. Perustuslain 58 §:n 2 momentin säännösten mukaan valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa. Lakiehdotuksen mukaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisesta ja pyytamisestä kuuluisivat lähtökohtaisesti perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuun asiaryhmään, jossa presidentin päätösvalta voi tulla sidotuksi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.

Perustuslaissa on erotettu presidentin päätöksentekomenettelyssä omaksi asiaryhmäkseen muun muassa osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan, sillä 58 §:n 6 momentin mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan presidentin päätöksentekoon ei sovelleta perustuslain 58 §:n 2 momenttia. Asia voi kuitenkin palautua valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Päätökset Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan katsottiin luonteensa vuoksi sellaiseksi asiaksi, joka on syytä erottaa perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksentekomenettelystä (PeVM 9/2010 vp). Myös perustuslain tarkistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa korostettiin sitä, että Suomen osallistumista koskevan päätöksen tulee käytännössä pohjautua eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteiseen kannanmuodostukseen (HE 60/2010 vp, s. 42/I).

Sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisessa tai pyytamisessä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tällaiset päätökset tehtäisiin eduskunnan myötävaikutuksella samaan tapaan kuin sotilaalliseen kriisinhallinnan osalta. Näiden seikkojen vuoksi olisi perusteltua, että nämä presidentin päätökset katsotaan kuuluviksi perustuslain 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovellettaisi tämän tulkinnan mukaisesti 58 §:n 2 momenttia. Tällaista tulkintaa puoltaisi myös perustuslain 128 §:ään perustuva tasavallan presidentin asema puolustusvoimien ylipäällikkönä. Näin vältettäisiin mahdolliset toiminnalliset jännitteet, joita voisi muodostua ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamisen ja ylipäällikkyyden välille.

Tilanteissa, joissa on kyse perustuslain 93 §:n 1 momentin piiriin kuuluvasta, ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä avusta, ilman sotilaallisiin voimakeinoihin liittyvää apua, presidentin päätöksenteko järjestyisi samalla tavoin kuin kansainvälisissä asioissa yleisesti. Presidentti tekisi näissä asioissa päätöksen perustuslain 58 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti. Tällöinkin lähtökohtana on, että ulkopolitiikan johtaminen edellyttää presidentin ja valtioneuvoston kiinteää yhteistoimintaa (HE 1/1998 vp, s. 145; PeVM 10/1998 vp, s. 25/II). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 93 §:n 1 momentin yhteistoimintavelvoitteella saattaa olla tulkinnallista merkitystä 58 §:ään nähden siten, ettei ulkopolitiikan alaan kuuluvia asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys (PeVM 10/1998 vp, s. 25 ja 26).

Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon

Eduskunta on kytketty lakiehdotuksen 3 §:n mukaisesti päätöksentekomenettelyyn, jos kansainvälinen apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Perustuslakivaliokunta on

aikaisemmassa tulkintakäytännössään edellyttänyt eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien huomioon ottamista päätettäessä puolustusvoimien voimakeinoavun antamisesta toiselle valtiolle (PeVL 51/2006 vp, s. 3/II). Ehdotettu menettely rinnastuu päätöksentekoon sotilaallisessa kriisinhallinnassa, jossa perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt eduskunnan asianomaisen valiokunnan kuulemiseen ja eduskunnalle annettavaan selontekoon perustuvia menettelyjä soveliaina eduskunnan kuulemisen toteuttamistapoina (PeVL 54/2005 vp, s. 5/II). Lakiehdotuksen sisällöltään väljää määrettä ”erityisen vaativasta tilanteesta” sotilaallisen voimakeinoavun käsittelylle eduskunnan täysistunnossa on tulkittava ja sovellettava käytännössä laajentavasti perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siten, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan (PeVL 54/2005 vp, s. 5 ja 6).

Lakiehdotuksen 3 § ei syrjäytä perustuslain 96 ja 97 §:n säännöksiä eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa.

Kiireellisyysmenettely

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään kiireellisestä päätöksentekomenettelystä kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä. Kiireellisyysmenettelyssä päätöksen tekisi asianomainen ministeriö. Menettelyn käyttö rajattaisiin laissa kuitenkin vain avun antamiseen tai vastaanottamiseen Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä. Kyse olisi siten Suomen kannalta läheisistä valtioyhteisöistä, joihin Suomella on vakiintuneesti kiinteät suhteet ja joiden kanssa myös viranomaisyhteistyö on tiivistä ja muodoiltaan usein sääntelyyn perustuvaa. Perusteluna rajaukselle on myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa.

Lisäksi menettelyn käytöltä edellytettäisiin lakiehdotuksen mukaan, että apua koskevaa päätöstä ei ole mahdollista tehdä poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa viivytyksettä tavanomaisessa päätöksentekomenettelyssä. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta ei lähtökohtaisesti voitaisi päättää kiireellisyysmenettelyssä. Ministeriössä päätöksen tekisi ministeri ministeriön päällikkönä perustuslain 68 §:n 2 momentin mukaisesti. Tällaista merkittävää päätösvaltaa ei ole mahdollista siirtää ministeriön virkamiehelle. Päätöksestä ilmoitettaisiin välittömästi valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille, minkä jälkeen valtioneuvoston yleisistunto tai presidentti voisi päättää avun jatkamisesta tai keskeyttämisestä taikka pyynnön peruuttamisesta. Näin rajattuna ehdotettu kiireellisyysmenettely ei ole ristiriidassa valtioneuvoston yleisistunnon ja presidentin toimivaltaa koskevien perustuslain 67 §:n ja 93 §:n kanssa.

Lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentissa säädettäisiin poikkeuksellisia ääritilanteita koskevasta menettelystä sotilaallisten voimakeinojen käytössä. Sotilaallista voimakeinoapua voitaisiin antaa tai pyytää poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa se olisi välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtion turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Tällaiset äärimmäiset tilanteet voivat edellyttää välitöntä reagointia ja sotavarusteiden käyttöä vaaran torjumiseksi. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on hyväksytty suhteellisuusvaatimuksen mukaisena sotilaallisten voimakeinojen käyttömahdollisuus terrorismiin liittyvissä ääritapauksissa, joissa on kyse suuren ihmismäärän henkeen ja terveyteen kohdistuvasta välittömästä vaarasta (esimerkiksi PeVL 9/2014 vp, s. 2 ja 3; PeVL 23/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 10/2005 vp, s. 2/I). Sotilaallisten voimakeinojen käyttö valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi tilanteessa, jossa vaaraa ei ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla, voidaan katsoa hyväksyttäväksi valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tai valtion täysivaltaisuuden puolustamiseksi eikä tällainen poikkeukselli-

nen voimakeinojen käyttö ääritilanteessa ole perustuslain kannalta ongelmallista (esimerkiksi PeVL 21/2000 vp, s. 3/II).

Päätösvalta sotilaallisen voimakeinoavun antamisessa tai pyytämisessä kiiretilanteessa osoitetaisiin tasavallan presidentille puolustusvoimien ylipäällikkönä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä. Tällöin tasavallan presidentti päättäisi sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta tai pyytämisestä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Valtion rajat ylittävä sotilaallinen voimakeinoapu ei sinänsä lukeudu sotilaskäskyasioiden piiriin kiireellisessä tilanteessa. Presidentin päätösvaltaa ylipäällikkönä perustuslain ja muun lainsäädännön jo tuntemassa sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna silloin, kun on kyse puolustusvoimien sotilaallisesta voimankäytöstä äärimmäisessä, kiireellisessä tilanteessa, jossa kolleginen, monijäsenisen toimielimen päätöksenteko ei ole mahdollinen.

Edellä kuvatussa sotilaallisia voimakeinoja koskevassa poikkeusmenettelyssä voitaisiin päättää vain puolustusvoimien tai vieraan valtion asevoimien käyttämistä sotilaallisista voimakeinoista.

Puolustusvoimien ylipäällikön asema

Edellä todetun lisäksi lakiehdotukseen sisältyy muutakin puolustusvoimien ylipäällikön asemaan vaikuttavaa sääntelyä. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti mahdollistaa tilanteen, jossa valtioneuvosto päättää eduskuntaa kuultuaan sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta tai pyytämisestä. Tällöin kyse olisi valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan kuuluvasta EU-asiasta. Tällainen sääntely vaikuttaa jossain määrin puolustusvoimien ylipäällikön toimivaltaan (vrt. PeVL 54/2005 vp, s. 5/I). Ottaen huomioon valtioneuvoston velvoitteen toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa merkittävissä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa EU-asioissa sekä sotilaallisen voimakeinoavun rajallisuuden avunantotilanteissa suhteessa puolustusvoimien kokonaisvahvuuteen ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 128 §:n 1 momenttiin perustuvan ylipäällikön toimivallan kannalta. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta päätettäessä valtioneuvoston velvoite toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa korostuu erityisen tärkeänä

Lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentti ja 4 §:n 4 momentti sisältävät puolustusvoimien ylipäällikön asemaa turvaavan säännöksen, joka vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä säännöksiä puolustusvoimista annetun lain 12 §:n 4 momentissa, puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 a §:n 2 momentissa ja aluevalvontalain 23 ja 33 §:ssä.

Koska lakiehdotus liittyy monelta osin perustuslain säännöksiin, on hallituksen käsityksen mukaan aiheellista, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sovellettamisala

Tätä lakia sovelletaan päätöksentekoon, joka koskee kansainvälisen avun antamista toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä kansainvälisen avun pyytämistä niiltä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen, jos kyse on avusta:

- 1) joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan;
- 2) joka perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan;
- 3) johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja;
- 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä;
- 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää;
- 6) joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää.

Muun kuin 1 momentissa tarkoitetun kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevista päätöksenteosta säädetään erikseen.

2 §

Avun antamisesta ja pyytämisestä päättäminen

Päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Valtioneuvoston toimivallasta valmistella Euroopan unionissa tehtävät päätökset ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä säädetään perustuslaissa.

Ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen tai EU-ministerivaliokunnan käsiteltäviä asioita valmistelevasti asianomainen ministeriö voi ryhtyä avun antamiseen tai vastaanottamiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen olennaiseen muuttamiseen.

Puolustusvoimia ei saa määrätä 1 §:ssä tarkoitettuun avun antamiseen ilman 1-3 momentissa säädettyä menettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

3 §

Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon

Ennen 2 §:ssä tarkoitetun avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos apu voi sisältää sotilaallisten

HE 72/2016 vp

voimakeinojen käyttöä. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

4 §

Kiireellisyysmenettely

Jos 2 §:ssä tarkoitettua päätöstä ei ole mahdollista tehdä riittävän nopeasti poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa, jossa on kyse avun antamisesta tai sen pyytämisestä Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä, asianomainen ministeriö voi päättää avun antamisesta tai pyytämisestä.

Sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun antamisesta tai pyytämisestä ei voida päättää kiireellisessä menettelyssä. Apu voi kuitenkin sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sellaisessa 1 momentissa tarkoitettussa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Tällöin päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 32 §:n 2 momentissa tarkoitettussa päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Avun antamista tai pyytämistä koskevasta päätöksestä on ilmoitettava viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Avun jatkamisesta tai lopettamisesta päätetään 2 ja 3 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen.

Puolustusvoimia ei saa määrätä tässä pykälässä tarkoitettun avun antamiseen ilman 1 ja 3 momentissa säädettyä päätöksentekomenettelyä, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivalta muuta johdu.

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaamisesta Suomen alueella Suomen aluevalvontaviranomaisten toimesta säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).

5 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 4 päivänä toukokuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Ulkoministeri Timo Soini