

Asia: VN/9218/2024

Lausuntopyyntö; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain, ajoneuvolain 30 §:n ja autoverolain 14 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Punainen Risti kiittää sisäministeriötä mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa.

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Kansainvälisesti Punaisen Ristin erityisasema perustuu sodan uhrien suojelemiseksi solmittuihin neljään Geneven yleissopimukseen vuodelta 1949 ja niitä täydentäviin lisäpöytäkirjoihin. Kansainvälinen yhteisö on valtuuttanut Punaisen Ristin kehittämään ja valvomaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta (sodan oikeussääntöjä).

Yleisiä huomioita:

Suomen Punainen Risti pitää hallituksen esityksen luonnoksen tavoitteita ja siinä esitettyjä lakimuutoksia erittäin tervetulleina. On erinomaista, että väestönsuojelua ja väestönsuojia koskevaa sääntelyä tarkennetaan tavalla, joka edistää kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kansallista toimeenpanoa ja selkeyttää sitä.

Nähdäksemme esityksen perusteluihin tulee kuitenkin tehdä joitakin terminologisia täsmennyksiä (erityisesti 66§). Väestönsuojelutunnusten käyttöön liittyy niin ikään tarkennettavaa. Lisäksi esitämme, että humanitaarisessa avustustoiminnassa ja väestönsuojelussa käytettäviin ajoneuvoihin tulee ulottaa pelastustoiminnassa käytettäviin autoihin esitettävä verokohtelu.

Kirjaukset humanitaarisesta oikeudesta sekä väestönsuojelusta:

Hallituksen esityksen luonnoksessa viitataan useissa kohdissa Geneven yleissopimuksiin ja niiden lisäpöytäkirjoihin, erityisesti osiossa "2.1.7 Kansainväliset sopimukset ja Euroopan unioni" (s. 13–15). Kyseisestä jaksosta olisi hyvä selkeämmin käydä ilmi, mistä osa-alueista kansainvälinen humanitaarinen oikeus muodostuu sekä mitkä sen velvoitteet ovat esityksessä ehdotettujen lakimuutosten kannalta olennaisia ja millä tavoin ne liittyvät niihin.

Hallituksen esityksessä olisi tarkoituksenmukaista tarkentaa humanitaarisen oikeuden oikeuslähteitä koskevia kuvauksia, selventää käsitteen suoja ja suojelu eri merkityksiä kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa sekä lisätä viittaus konfliktin osapuolten velvollisuuteen ryhtyä varotoimenpiteisiin siviiliväestön suojelemiseksi sotatoimien vaikutuksilta (I lisäpöytäkirjan 57–58 artiklat sekä ICRC kansainvälisen tapaoikeustutkimuksen säännöt 15–24). Nykyisestä esityksestä ei esimerkiksi riittävän selkeästi ilmene, että valtion yleinen velvollisuus suojella siviiliväestöä aseellisen selkkauksen vaikutuksilta on eri asia kuin humanitaarisessa oikeudessa tarkoitettu väestönsuojelu. Esityksessä tulee tarkentaa, miten väestönsuojelutoiminnalle myönnetty nimenomainen suojelu eroaa siitä tavanomaisesta suojelusta, mitä siviilit (ml. siviiliviranomaiset) nauttivat. Sellaiset siviilit ja siviiliviranomaiset, jotka eivät kuulu väestönsuojelua koskevan erityisen suojelun piiriin, nauttivat aseellisen selkkauksen aikana yleistä suojaa hyökkäyksiä vastaan. Tämä ei käy esityksestä ilmi. Lisäksi olisi perusteltua selventää, että oikeus väestönsuojeluun liittyvään erityiseen suojeluun (ml. oikeuteen saada sitä koskeva henkilökortti ja käyttää väestönsuojelun kansainvälistä tunnusta) on eri kysymys kuin ne oikeusvaikutukset, jotka seuraavat väestönsuojelun suojelun lakkaamisesta (I lisäpöytäkirjan 65 artikla).

Koska viranomaisten tulee jatkossa arvioida, ketkä henkilöt ja mitkä toimijat ovat oikeutettuja saamaan väestönsuojelua koskevan henkilökortin sekä valtuutuksen käyttää väestönsuojelun kansainvälistä tunnusta, hallituksen esitykseen olisi perusteltua sisällyttää nykyistä kattavampi kuvaus väestönsuojelusta sellaisena kuin se on määritelty kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa. Erityisesti olisi aiheellista kuvata I lisäpöytäkirjan 61 artiklan keskeiset määritelmät, kuten väestönsuojelu (ne tehtävät, jotka katsotaan väestönsuojeluksi), väestönsuojeluorganisaatio, väestönsuojeluorganisaation henkilöstö sekä väestönsuojeluorganisaation materiaali. Pelkästään väestönsuojelun tunnistamista koskevan I lisäpöytäkirjan 66 artiklan kuvaaminen ei anna kattavaa kuvaa normatiivisesta kokonaisuudesta, jonka perusteella henkilökortin ja tunnuksen käyttöoikeuden piiri määrittyy.

Humanitaarisen oikeuden kunnioituksen varmistaminen jo rauhan aikana:

Hallituksen esityksen luonnoksessa perustellusti todetaan, että vaikka väestönsuojelua koskevat erityiset määräykset tulevat varsinaisesti sovellettaviksi aseellisen selkkauksen aikana, niiden

tehokas noudattaminen edellyttää, että tarvittavat kansalliset oikeudelliset, hallinnolliset ja käytännölliset järjestelyt ovat olemassa jo ennen selkkauksen alkamista.

Hallituksen esitykseen olisi kuitenkin hyvä perustella tämä hieman perusteellisemmin ja viitaten hieman eri lähteisiin.

Näihin viittauksiin lukeutuu valtioiden yleinen velvollisuus varmistaa humanitaarisen oikeuden kunnioitus (ensure respect) kaikissa olosuhteissa. Vuoden 1949 neljän Geneven yleissopimusten yhteisessä 1 artiklassa sekä vuoden 1977 I lisäpöytäkirjan 1 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat kunnioittamaan sopimusvelvoitteitaan ja varmistamaan niiden kunnioittamisen kaikissa olosuhteissa. Kommentaarien mukaan tämä ensure respect -velvoite edellyttää myös ennakkollisia ja käytännöllisiä toimenpiteitä, joilla varmistetaan sopimusvelvoitteiden tehokas noudattaminen silloin, kun aseellinen selkkaus alkaa (kts. esim. GSI 2016 kommentaari kappale 145; GSIV 2025 kommentaari kappale 216; I lisäpöytäkirjan kommentaari kappale 42). Punaisen Ristin kansainvälisen komitean (ICRC) tapaoikeustutkimuksen mukaan velvoite on myös kansainvälistä tapaoikeutta: ”Kunkin selkkauksen osapuolen on kunnioitettava ja varmistettava, että sen asevoimat ja muut tosiasiallisesti sen ohjeiden mukaan tai sen määräyksestä tai valvonnassa toimivat henkilöt tai ryhmät kunnioittavat kansainvälistä humanitaarista oikeutta.” (tapaoikeuden sääntö 139).

I lisäpöytäkirjan 80 artikla (Täytäntöönpanotoimenpiteet) nimenomaisesti velvoittaa sopimuspuolia ryhtymään viipymättä toimenpiteisiin Geneven yleissopimusten ja I lisäpöytäkirjan mukaisten velvoitteidensa täytäntöön panemiseksi, antamaan niiden noudattamisen varmistamiseksi tarvittavat määräykset ja ohjeet sekä valvomaan niiden täytäntöönpanoa. Lisäpöytäkirjan kommentaarissa korostetaan, että täytäntöönpano kattaa paitsi lainsäädännölliset toimet myös käytännölliset ja hallinnolliset valmistelutoimet, kuten organisaatioiden nimeämisen, menettelyjen käyttöönoton sekä tunnistamiseen liittyvät järjestelyt. Artiklan kommentaarissa (kappale 3297) mainitaan nimenomaisesti I lisäpöytäkirjan 61–67 artikloissa tarkoitettu väestönsuojelu esimerkkinä määräyksistä, jotka voivat edellyttää valmistelevien toimenpiteiden toteuttamista jo rauhan aikana. Kommentaarissa korostetaan erityisesti tunnistamiseen liittyviä määräyksiä ja niihin liittyvien järjestelyjen ennakkollisen valmistelun merkitystä.

I lisäpöytäkirjan 80 artiklan lisäksi henkilökorttien osalta rauhan aikana tehtävien valmistelujen merkitystä tukee myös I lisäpöytäkirjan vuonna 1993 muutetun I liitteen (Henkilötietoja ja henkilöiden tunnistamista koskevat säännöt) 2 artikla ja sen kommentaari vuodelta 2002. Muutetun liitteen 2 artiklaan on kirjattu mm. velvollisuus heti aseellisen selkkauksen puhjetessa toimittaa vastapuolille mallikappale henkilökortista (mikäli se poikkeaa liitteen mallikappaleesta). Kommentaarissa todetaan nimenomaisesti, ettei tällaisten asiakirjojen laatimista voida improvisoida selkkauksen alkaessa, vaan niitä koskevien velvoitteiden toimeenpano on tarkoituksenmukaista aloittaa jo rauhan aikana (kommentaarin 94 kappale). Kyseinen artikla koskee pysyväle siviiliväestöön kuuluvalla lääkintä- ja hengellisellä henkilöstöllä tarkoitettua henkilökorttia, mutta siinä esitetyt henkilökorttien laatimista, myöntämistä ja hallinnointia koskevat näkökohdat soveltuvat myös väestönsuojelun henkilökortteihin (muutetun liitteen 15 artikla).

Hallituksen esityksen tekstiä ja siinä käytettyjä viittauksia tulisi tarkentaa edellä esitettyjen huomioiden perusteella. Sen yhteydessä on syytä huomioida, että luonnoksen sivuilla 17 ja 48 väestönsuojelutunnusta sekä väestönsuojeluhenkilöstön henkilökorttia koskevien velvoitteiden yhteydessä tehty viittaus I lisäpöytäkirjan 66 artiklan kommentaarin kappaleeseen 2693 ei ole täysin osuva. Kyseisessä kommentaarin kohdassa käsitellään ensisijaisesti sitä, miten sopimusvaltioiden tulisi mahdollisesti jo rauhan aikana rajoittaa väestönsuojelutunnuksen käyttö yksinomaan väestönsuojelutarkoituksiin. Kohdassa ei siis suoranaisesti käsitellä tarvetta valmistella 66 artiklassa tarkoitettuja tunnistamisjärjestelyjä jo rauhan aikana.

Pelastuslain 2 §:n (Lain soveltamisala) 1 mom. 6-kohta:

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan pelastuslain 2 §:n 1 momenttiin lisättäväksi uusi 6 kohta:

Tässä laissa säädetään ihmisten, yritysten sekä muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden velvollisuudesta:

...

6. Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan (SopS 82/1980) edellyttämän suojelun toimeenpanoon varautumisessa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 32) todetaan, että uudella kohdalla ”säädetäisiin ihmisten, yritysten sekä muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden velvollisuudesta Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan (SopS 82/1980) edellyttämän suojelun toimeenpanoon varautumisessa”.

Edellä lausunnossa esitettyjen huomioiden perusteella tulee sekä ehdotetun uuden kohdan sanamuotoa että sitä koskevia säännöskohtaisia perusteluja tarkentaa. Kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa käsitteillä suoja ja suojelu voidaan viitata useisiin eri oikeudellisiin käsitteisiin, minkä vuoksi sääntelyn kohteena olevan velvollisuuden tulisi ilmetä säännöksestä mahdollisimman täsmällisesti.

Nykyisestä muotoilusta ei käy selvästi ilmi, viitataanko I lisäpöytäkirjan edellyttämällä suojelulla:

- siviiliväestön ja siviilikohteiden kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaiseen suojaan hyökkäyksiä vastaan,

- toimenpiteisiin, joilla valtio toimeenpanee velvollisuuttaan suojella siviiliväestöä sotatoimien vaikutuksilta, vai
- väestönsuojelua koskevien määräysten täytäntöönpanoon siten, että väestönsuojelutoiminnalle ja siihen kuuluville henkilöille, rakennuksille ja materiaalille turvataan I lisäpöytäkirjan mukainen erityinen suojelu.

Näiden vaihtoehtojen oikeudellinen sisältö ja soveltamisala poikkeavat toisistaan merkittävästi, minkä vuoksi sääntelyn tarkoitusta olisi syytä täsmentää.

Suojelun käsitteen lisäksi myöskään sanan ”edellyttämä” merkitys ei käy ilmi ehdotetusta muotoilusta tai sitä koskevista perusteluista. Hallituksen esityksen luonnoksesta ei ole selvästi pääteltävissä, viitataanko sillä lisäpöytäkirjan edellyttämien velvoitteiden täytäntöönpanoon (eli velvollisuuteen toteuttaa tiettyjä toimenpiteitä) vai siihen, että lisäpöytäkirjaan liittyvät velvoitteet pannaan täytäntöön siinä asetettujen edellytysten ja vaatimusten mukaisesti.

Kansainvälinen humanitaarinen oikeus asettaa velvoitteita ensisijaisesti valtioille ja aseellisen selkkauksen osapuolille. Lähtökohtaisesti humanitaarinen oikeus ei edellytä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä eikä muilta yhteisöiltä tai oikeushenkilöiltä tiettyjä toimeenpanotoimia, vaikka valtioiden velvollisuutena onkin saattaa kaikki vakaviin kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksiin, kuten sotarikoksiin, syyllistyneet vastuuseen teoistaan. Myös tällöin velvoite (edellytys) kohdistuu valtioon, jonka on huolehdittava siitä, että vakavista loukkauksista vastuussa olevat henkilöt voidaan saattaa oikeuden eteen ja tuomita teoistaan.

Humanitaarinen oikeus ei myöskään velvoita (edellytä) valtioita perustamaan tai järjestämään väestönsuojelua. Sen sijaan I lisäpöytäkirjan väestönsuojelua koskevat määräykset asettavat tietyt edellytykset valtiolle silloin, kun se päättää järjestää väestönsuojelutoimintaa siten, että toiminta, henkilöstö, rakennukset ja materiaali voivat käyttää väestönsuojelun kansainvälistä tunnusta sekä nauttia väestönsuojelulle lisäpöytäkirjassa annettua erityistä suojelua.

Uusi 24 § (Väestön varoittaminen):

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta 24 §:ää väestön varoittamisesta. Evakuoinnin tavoin väestön varoittaminen on hyvin konkreettinen viranomaistoimi, jonka avulla siviiliväestöä voidaan tehokkaasti suojella aseellisen selkkauksen aikana sotatoimien vaikutuksilta. Väestön varoittaminen aseellisen selkkauksen aikana olisi siis käytännössä varotoimenpide, jolla viranomaiset toimeenpanisivat aiemmin tässä lausunnossa mainittua I lisäpöytäkirjan 58 artiklaan sekä humanitaariseen tapaoikeuteen perustuvaa velvoitetta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa tätä yhteyttä ei kuitenkaan tuoda esiin 24 §:ää koskevien perustelujen yhteydessä. Hallituksen esityksessä olisi tarkoituksenmukaista todeta nimenomaisesti, että väestön varoittaminen on myös keino, jolla Suomi toimeenpanee käytännössä kansainvälisestä humanitaarisesta oikeudesta johtuvaa velvollisuuttaan suojella siviiliväestöä sotilaallisen toiminnan vaaroilta. Tällainen täsmennys toisi selkeämmin esiin ehdotetun sääntelyn yhteyden myös Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin, sekä vahvistaisi perusteluja uudelle ehdotetulle pykälälle.

Pelastuslain 66 § (Geneven yleissopimusten mukainen suojeleminen):

Voimassa olevan pelastuslain 66§ (1353/2018) mukaan:

66 § Geneven yleissopimusten mukainen suojeleminen

Väestönsuojelutehtäviä hoitava henkilöstö nauttii aseellisissa selkkauksissa humanitäärisiä tehtäviä suorittaessaan kunnioitusta ja suojeleminen, josta on sovittu Geneven yleissopimuksissa sekä kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojeleminen ja kansainvälistä luonnetta vailla olevien aseellisten selkkausten uhrien suojeleminen tehdyssä Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa. Sama koskee artiklassa määritellyissä tehtävissä käytettävää materiaalia ja tiloja.

Sisäministeriö päättää asianomaisen ministeriön tai hyvinvointialueen pelastusviranomaisen esityksestä, mitä henkilöitä, materiaalia ja tiloja 1 momentissa tarkoitettu suojeleminen koskee. Ahvenanmaan maakunnassa esityksen tekee Ahvenanmaan valtionvirasto. (8.7.2022/616)

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan 66 §:n 1 momenttiin pääosin teknisluonteisia muutoksia. Muutosten yhteydessä tulee korjata pykälässä oleva virheellinen viittaus Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjaan. Nykyisessä säännöstekstissä viitataan I lisäpöytäkirjaan tavalla, joka sisältää viittauksen myös vuoden 1977 II lisäpöytäkirjaan: ”kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojeleminen ja kansainvälistä luonnetta vailla olevien aseellisten selkkausten uhrien suojeleminen tehdyssä Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa”. Suomen sopimussarjassa käytetty I lisäpöytäkirjan virallinen suomenkielinen nimike on ”Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojeleminen”.

Pykälän otsikko sekä 1 momentin muotoilu tulee tarkistaa ottaen huomioon edellä tässä lausunnossa esitetyt huomiot humanitaarisesta oikeudesta käytetyn suojan käsitteen eri merkityksistä sekä sen, että pykälässä tarkoitettua väestönsuojelua koskeva erityinen suojeleminen ei perustu niinkään vuoden 1949 Geneven yleissopimukseen vaan niitä täydentävään vuoden 1977 I lisäpöytäkirjaan. Ottaen huomioon myös hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettu,

tunnistamista koskeva uusi 3 momentti, pykälän otsikon osalta voisi harkita esimerkiksi seuraavia vaihtoehtoja:

- Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan mukainen väestönsuojelu ja sen tunnistaminen
- Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan mukaisen väestönsuojelun erityinen suojelu ja tunnistaminen
- Väestönsuojelun erityinen suojelu ja tunnistaminen

Siviililuonteista väestönsuojelua koskevan suojelun sisältö on kirjattu ensisijaisesti I lisäpöytäkirjan 62 (Yleinen suojelu) ja 63 artiklaan (Väestönsuojelu miehityksillä alueilla). Sen sijaan lisäpöytäkirjan 61 artikla (Määritelmät ja soveltamisala) sisältää väestönsuojelua koskevia määritelmiä, eikä siitä sellaisenaan ilmene väestönsuojelulle kuuluvan erityisen suojelun sisältö. 1 momentin muotoilu tulee siksi muokata joko poistamalla viittaus 61 artiklaan ja viittaamalla yleisemmin I lisäpöytäkirjaan tai vaihtoehtoisesti väestönsuojelua koskevaan I lisäpöytäkirjan VI lukuun, esimerkiksi seuraavanlaisesti:

"Väestönsuojelutehtäviä hoitava henkilöstö nauttii aseellisissa selkkauksissa humanitaarisia tehtäviä suorittaessaan kunnioitusta ja suojelua niillä edellytyksillä ja siinä laajuudessa kuin Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan VI luvussa säädetään. Sama koskee väestönsuojelutehtävissä käytettävää materiaalia ja tiloja."

Hallituksen esityksen luonnoksessa lisäksi esitetään seuraavaa muotoilua uuden ehdotetun 3 momentin viimeiseen virkkeeseen:

Lisäksi kukin viranomainen myöntää vastuullaan olevalle 1 momentissa tarkoitettulle siviilihenkilölle henkilökortin.

Momentin viimeisen virkkeen muotoilua tulee tarkistaa muuttamalla sana "siviilihenkilöille" muotoon "henkilöille" taikka "henkilöstölle". Väestönsuojeluorganisaation henkilöstö voi koostua niin siviilihenkilöistä kuin myös asevoimien jäsenistä. Geneven I lisäpöytäkirjan väestönsuojelua koskevien määräysten mukaan väestönsuojeluorganisaation palveluksessa olevat asevoimien jäsenet ja sotilasyksiköt eivät kuitenkaan nauti samanlaisesta suojelusta kuin väestönsuojeluorganisaation henkilöstöön kuuluvat "siviilihenkilöt" sekä "siviililuontoinen väestönsuojelu". Väestönsuojelua koskevat henkilökortit tulee kuitenkin myöntää kaikille riippumatta ovatko he "siviilihenkilöitä" vai asevoimien jäseniä. Väestönsuojelun tunnistamista koskevaan I lisäpöytäkirjan 66(3) artiklaan on erikseen kirjattu, että "väestönsuojelutehtävissä toimivat siviilihenkilöt tulee voida tunnistaa väestönsuojelun kansainvälisestä tunnuksesta ja henkilökortista" vain siksi, että väestönsuojeluorganisaation palveluksessa olevien asevoimien

jäsenten osalta sellainen velvoite on kirjattu 67 artiklaan. Toisin kun siviilihenkilöiden kohdalla, asevoimien jäsenten kohdalla tämä velvollisuus olla tunnistettavissa ja kantaa henkilökorttia koskee kaikkia tilanteita, eikä ainoastaan ”miehitetyillä alueilla ja alueilla, joilla taisteluja käydään tai saatetaan käydä” (kts. 66(3) artiklan kommentaari kappaleet 2657–2659). I lisäpöytäkirjan 67(1)(c) artiklan mukaan myös väestönsuojeluorganisaation palveluksessa olevien asevoimien jäsenille tulee myöntää I lisäpöytäkirjan I 1993 muutetun liitteen V luvussa tarkoitettu henkilökortti, joka myönnetään siviilihenkilöille. Sopimuspuolilla on harkintavaltaa sen suhteen, mikä taho myöntää henkilökortit väestönsuojeluorganisaation palveluksessa oleville asevoimien jäsenille. Pelastuslain osalta tulee kuitenkin harkita, onko ehdotetussa 66 § 3 momentissa tarpeen rajoittaa vastuullisen viranomaisen toimivalta vain ”siviilihenkilöihin”. Mikäli luonnoksen muotoilu säilytetään, yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee selventää, mitä tarkalleen lain kohdan ”siviilihenkilöllä” tarkoitetaan. Olisi perusteltua tarkentaa, että sillä viitataan viranomaisen alaisuudessa väestönsuojeluorganisaatiossa palveleviin henkilöihin, jotka eivät ole asevoimien jäseniä. Hallituksen esityksestä tulee ilmetä vähintään, että viittaus ”siviilihenkilöihin” ei ole viittaus ”tavalliseen väestöön” jotka eivät toimi viranomaisten ominaisuudessa tai sen alaisuudessa. Monesti etenkin rauhan aikana yleiskielessä ”siviilihenkilöllä” tarkoitetaan muita viranomaisen ominaisuudessa tai julkisen sektorin palveluksessa toimivia ihmisiä.

Väestönsuojeluorganisaatioiden lääkintäyksiköiden ja -kulkuneuvojen tunnistaminen:

Esitysluonnoksesta ilmenee (esim. s. 23), että tulevaisuudessa pelastustoimen ajoneuvot, paloasemarakennukset ja henkilöstö on tarkoitus merkitä väestönsuojelun kansainvälisellä tunnuksella. Kuten esitysluonnoksen I lisäpöytäkirjan 66 artiklaa käsittelevän osion kohdassa 9 todetaan (s. 15), väestönsuojeluun kuuluvan lääkintä- ja hengellisen henkilöstön sekä lääkintäyksiköiden ja -kulkuneuvojen tunnistamisesta määrätään myös I lisäpöytäkirjan 18 artiklassa. I lisäpöytäkirjan 8 artiklan 1 kohdan c alakohdan i alakohdan (sanasto) mukaan lääkintähenkilöstöllä tarkoitetaan myös väestönsuojeluorganisaatioon määrättyä henkilöstöä, joka on määrätty yksinomaan lääkinnällisiin tarkoituksiin taikka lääkintäyksiköiden tai lääkintäkulkuneuvojen hallinto-, käyttö- tai toimintatehtäviin.

Suomessa pelastustoimen tehtäviin kuuluu ensihoito, joka on nimenomaisesti sellaista siviililuonteista lääkinnällistä toimintaa, jonka tunnistaminen suojaavassa tarkoituksessa voidaan 18 artiklan nojalla toteuttaa käyttämällä punaisen ristin tai punaisen puolikuun tunnusmerkkiä. Esimerkiksi Helsingin pelastuslaitoksen sairaankuljetusajoneuvot on merkitty punaisen ristin tunnuksella.

Lääkinnällisen toiminnan tunnusmerkit on tarkoitettu käytettäväksi aseellisten selkkausten aikana. Tarvittaessa sairaalat, lääkintäyksiköt ja -kulkuneuvot voidaan kuitenkin toimivaltaisen viranomaisen valtuutuksella merkitä tunnusmerkeillä suojaavassa tarkoituksessa jo rauhan aikana.

Jos lakimuutoksen seurauksena väestönsuojeluhenkilöstö, rakennukset ja materiaali on tarkoitus merkitä väestönsuojelun kansainvälisellä tunnuksella jo rauhan aikana, tulee samalla arvioida myös sitä, tulisiko väestönsuojeluorganisaatioiden lääkintäyksiköiden ja -kulkuneuvojen tunnistaminen

toteuttaa väestönsuojelun kansainvälisellä tunnuksella vai punaisen ristin tunnusmerkillä. Arvioinnissa olisi hyvä ottaa huomioon, että lääkinnällisen toiminnan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukainen suojeleminen poikkeaa tietyissä tilanteissa siitä erityisestä suojelusta, jota väestönsuojelutoiminnalle annetaan.

Väestösuojat sotilaallisissa kohteissa (ehdotettu muutos pelastuslain 73 §:ään)

Hallituksen esityksen luonnoksessa on ehdotettu muutosta pelastuslain 73 §:n (Poikkeus väestönsuojan rakentamis- ja kunnostamisvelvollisuudesta) 1 momenttiin lisäämällä siihen kohta, jonka johdosta pelastuslain ”väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta koskevat säännökset eivät koskisi Puolustusvoimien käyttöön välittömästi puolustustarkoitusta varten rakennettavia rakennuksia, jotka ovat aseellisen selkkauksen tai sodan aikana erityisessä vaarassa joutua vihollisen aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.” Lisäksi pykälään ehdotetaan uutta momenttia tähän liittyen, jonka mukaan ”päättöksen 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun väestönsuojan rakentamatta jättämisestä tekee Puolustusvoimat sotilaalliseen uhka-arvioon perustuen.” Toisin sanoen päätös olisi riippuvainen uhka-arviosta eikä niinkään oikeudellisesta arviosta.

Esitys on tervetullut, koska sen seurauksena väestönsuojia ei jatkossa enää rakennettaisi Puolustusvoimien sellaisiin kohteisiin, jotka ovat kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaan sotilaskohteita (ks. I lisäpöytäkirjan 52 artiklan 2 kohta) eivätkä siten nauti suojaa hyökkäyksiltä. Väestönsuojien rakentamisvelvollisuuden vuoksi Puolustusvoimien rakennuksissa ja kohteissa sekä muissa Suomessa olevissa sotilaskohteissa on tiloja, joita on muodollisesti kutsuttu ja merkitty väestönsuojiksi. Tämä on humanitaarisen oikeuden kannalta ongelmallista, eikä se koske ainoastaan Puolustusvoimien rakennuksia ja alueita, vaan myös kaikkia sellaisia rakennuksia, tiloja ja kohteita, jotka ovat luonteeltaan sotilaskohteita (ks. I lisäpöytäkirjan 52 artiklan 2 kohta).

Koska humanitaarisen oikeuden mukaan väestönsuojia ei tule sijoittaa sotilaskohteisiin, päätöksen väestönsuojan rakentamatta jättämisestä ei tulisi perustua ainoastaan Puolustusvoimien sotilaalliseen uhka-arvioon, vaan sen tulee myös perustua oikeudelliseen arvioon siitä, voidaanko kohde katsoa sotilaalliseksi kohteeksi humanitaarisen oikeuden mukaan.

Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden näkökulmasta lainsäädännössä tarkoitettujen väestönsuojien kaltaisten suojatilojen tai pommisuojien sijoittaminen sotilaskohteisiin ei sinänsä ole ongelmallista. Oikeudellinen ongelma syntyy vasta silloin, jos tällaisia tiloja kutsutaan väestönsuojiksi tai ne merkitään väestönsuojelun kansainvälisellä tunnuksella, vaikka niitä ei ole tarkoitettu yksinomaan siviiliväestön suojelemiseen.

Perustelutekstiä hallituksen esityksen sivulla 24 tulee näin ollen tarkistaa. Kuten edellä lausunnossa on todettu, kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa käsitteillä suoja ja suojeleminen voidaan viitata useisiin eri oikeudellisiin ilmiöihin. Tämän vuoksi viittaus ”Geneven yleissopimuksen I lisäpöytäkirjan vaatimukseen siviilien suojelusta” jää sisällöltään epäselväksi. Perusteluissa olisi täsmällisempää viitata siihen, että väestönsuojelua koskeva erityinen suojeleminen on tarkoitettu yksinomaan siviiliväestön suojelemiseksi ja että väestönsuojiksi nimetyt ja merkityt tilat eivät kansainvälisen

humanitaarisen oikeuden mukaan voi sijaita sellaisissa kohteissa, jotka ovat luonteeltaan sotilaskohteita.

Sivulla 24 olevan muotoilun ”siviiliväestöä ei ole järkevää suojata aseellisen selkkauksen tai sodan aikana puolustustarkoitusta varten varatuille alueille” sijasta tulee perusteluissa korostaa asian oikeudellista luonnetta. Kysymys ei ole ensisijaisesti tarkoituksenmukaisuusharkinnasta vaan siitä, että väestönsuojelua koskevan erityisen suojelun järjestelmä perustuu ensisijaisesti humanitaarisen oikeuden erotteluperiaatteeseen, jonka mukaan siviiliväestö ja siviilikohteet tulee erotella taistelijoista ja sotilaskohteista. Väestönsuojien nimeäminen tai merkitseminen sotilaskohteissa voi aiheuttaa vakavia erotteluperiaatteeseen, tunnusten luotettavuuteen ja siviiliväestön suojaan liittyviä oikeudellisia ja operatiivisia riskejä.

Väestönsuojien viestiyhteydet ja niitä käyttävien psykososiaalinen hyvinvointi:

On perusteltua, että hallituksen esityksessä tuodaan esiin Ukrainasta saatuja kokemuksia, joiden mukaan väestönsuojien toimivuutta voidaan parantaa muun muassa tietoliikenneyhteyksillä, langattomilla verkoilla ja muilla suojien käytettävyyttä ja viihtyvyyttä edistävillä ratkaisuilla (kohta 5.2, s. 30–31). Punaisen Ristin kansainvälisen liikkeen kokemusten perusteella huomiota tulee kiinnittää erityisesti väestönsuojien viestiyhteyksiin. Toimivat ja luotettavat viestintäyhteydet mahdollistavat yhteydenpidon perheenjäseniin ja läheisiin tilanteissa, joissa ihmiset saattavat joutua hakeutumaan suojaan pitkäksi aikaa. Tämä ei edistä ainoastaan väestönsuojien käytettävyyttä, vaan myös väestön henkistä hyvinvointia ja kriisinkestävyyttä.

Väestönsuojien käyttöön, ylläpitoon ja käyttöönottoa koskevaan suunnitteluun tulee sisällyttää myös näkökulma humanitaarisen avustustoiminnan mahdollistamisesta. Tavoitteena tulee olla, että humanitaarisilla järjestöillä on edellytykset toimittaa apua väestönsuojissa oleville henkilöille sekä tukea perheenjäsenten yhteydenpitoa, kadonneiden henkilöiden etsintää ja aseellisen selkkauksen johdosta eroon joutuneiden perheiden jälleenyhdistämistä. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaan valtioiden ja konfliktien osapuolten tulee helpottaa humanitaarista avustustoimintaa, edistää hajalle joutuneiden perheiden yhdistämistä sekä tukea toimia, joilla perheiden oikeus saada tietää kadonneiden omaistensa kohtalosta toteutuu.

Humanitaarisessa avustustoiminnassa ja väestönsuojelussa käytettävien ajoneuvojen verokohtelu:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sopimuspalokuntien pelastuskäytössä olevien ajoneuvojen sisällyttämistä auto- ja ajoneuvoverovapauden piiriin. Esityksen mukaan tavoitteena on turvata sopimuspalokuntien toimintakykyä sekä mahdollistaa pelastustoimen tehtäviin tarkoituksenmukaisen ajoneuvokaluston hankinta.

Esitettyä vastaava veroetu on perusteltua ulottaa myös sellaisiin väestönsuojelussa käytettäviin ajoneuvoihin, joita ei nykyisessä lainsäädännössä luokitella pelastusautoiksi. Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan mukaan väestönsuojelun tehtävät kattavat useita toimintoja, joiden toteuttaminen voi edellyttää myös sellaista ajoneuvokalustoa, joka ei täytä pelastusauton määritelmää, mutta jolla on olennainen merkitys väestönsuojelutoiminnan toteuttamisessa.

Vastaavanlainen verokohtelu tulee siksi ulottaa myös sellaisiin ajoneuvoihin, joita kansallisten viranomaisten valtuuttamat humanitaariset avustusjärjestöt hankkivat ja käyttävät ensisijaisesti humanitaarisen avustustoimintansa toteuttamiseen. Humanitaarisilla järjestöillä on merkittävä rooli viranomaisten tukena niin häiriötilanteissa, poikkeusoloissa kuin aseellisiin selkkauksiin varautumisessakin, ja niiden toimintakyky perustuu osaltaan tarkoituksenmukaiseen kalustoon. Kansainvälinen humanitaarinen oikeus edellyttää valtioiden ja aseellisen selkkauksen osapuolten sallivan ja helpottavan humanitaarisen avun nopeaa ja esteetöntä toimittamista sekä myöntävän Punaisen Ristin järjestöille niiden humanitaarisen työn toteuttamiseksi tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi valtioiden tulee mahdollisuuksiensa mukaan järjestää vastaavia helpotuksia myös muille asianmukaisesti valtuutetuille humanitaarisille järjestöille. Näin ollen humanitaarisessa avustustoiminnassa käytettävän kaluston toimintaedellytysten turvaaminen tukisi osaltaan myös Suomen kansainvälisten humanitaarisen oikeuden velvoitteiden toteuttamista.

Samassa yhteydessä tulee selvittää, olisiko myös tällaiset autot syytä merkitä väestönsuojelun tunnuksilla.

Holopainen Eeva
Suomen Punainen Risti