

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- apulaisprofessori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi puolustusvoimista annettua lakia, aluevalvontalakia sekä asevelvollisuuslakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2016 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta tarkastellaan perustuslain täysivaltaisuutta koskevan 1 §:n, toimivaltaa kansainvälisissä asioissa koskevan 93 §:n, maanpuolustusvelvollisuutta koskevan 127 §:n ja asetuksen antamista koskevan 80 §:n sääntelyn kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi puolustusvoimista annettua lakia, aluevalvontalakia ja asevelvollisuuslakia. Muutokset koskisivat säännöksiä kansainvälisestä toiminnasta. Niitä tarkennettaisiin ja täydennettäisiin, jotta Suomi kykenisi tehokkaasti osallistumaan kansainväliseen yhteistyöhön sekä kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen.

Lakiehdotukset liittyvät kiinteästi eduskunnan käsittelyssä olevaan ehdotukseen laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp). Lisäksi ehdotuksella on yhtymäkohtia siviiliviranomaisten antamaa ja saamaa kansainvälistä apua koskeviin lakiehdotuksiin (HE 107/2016 vp).

Puolustusvoimien kansainväliset tehtävät

Puolustusvoimien tehtävänä olisi puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan muun muassa osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Säännös korvaisi nykyisen lain sääntelyn, jossa puolustusvoimien tehtäväksi osoitetaan osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta. Puolustusvoimat voi lakiehdotuksen 12 §:n mukaan antaa Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä osallistua muuhun kansainväliseen toimintaan ottaen huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt. Lisäksi puolustusvoimat voi osallistua kansainvälisen avun antamiseen myös toista Suomen viranomaista tukeakseen toimivaltaisen ministeriön tai viranomaisen pyynnöstä.

Puolustusvoimista annetun lain muutosehdotukset laajentaisivat puolustusvoimien kansainvälisiä tehtäviä huomattavasti. Laissa ei lisäksi enää suljettaisi pois mahdollisuutta voimakeinojen käyttöön kansainvälistä apua annettaessa. Kaiken kaikkiaan puolustusvoimien kansainvälisiä tehtäviä koskeva sääntely muodostuu epätasemmalla kuin nykyisessä, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä laissa.

Puolustusvoimien osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen päätettäisiin ensisijaisesti kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (HE 72/2016 vp) mukaisesti (1. lakiehdotuksen 12 §). Jolleivät tuossa laissa säädettävät edellytykset täyty, osallistumisesta päättää puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan. Päätöksenteko puolustusvoimien osallistumisesta kuuluisi siten pääsäännön mukaisesti valtioneuvostolle tai tasavallan presidentille. Ministeriö voisi päättää vain vähämerkityksellisemmistä asioista (HE, s. 49).

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2016 vp

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin antanut jossakin määrin merkitystä sotilaallisen maanpuolustuksen erityiselle luonteelle arvioitaessa sääntelyn täsmällisyyttä (PeVL 51/2006 vp, s. 2—3). Nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä puolustusvoimien kansainvälisen tehtävän määrittelyn jonkinasteinen väljyys ei muodostu ongelmalliseksi, erityisesti ottaen huomioon avun antamisessa noudatettava päätöksentekomenettely. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kansainvälisen avun antamisessa voisi olla kyse esimerkiksi sotilaallisen avun antamisesta EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen tai yhteisvastuulausekkeen perusteella, aluevalvontayhteistyöstä tai sotilaallisena operaationa toteutettavasta siviilien evakuoinnista kriisialueelta. Puolustusvaliokunnan tulisi vielä harkita tehtäväsääntelyn täsmentämistä laissa esimerkiksi 2 ja 12 §:n perusteissa esitettyjen seikkojen kaltaisilla maininnoilla.

Kansainvälisen avun vastaanottaminen

Kansainvälisen avun pyytämisestä ehdotetaan säädettäväksi puolustusvoimista annetun lain 4 a §:ssä. Sen mukaan puolustusministeriö voi ulkoasiainministeriötä kuultuaan pyytää puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselta valtiolta, Euroopan unionilta tai kansainväliseltä järjestöltä, jollei kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettussa laissa muuta säädetä. Apua pyydetessä on otettava huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt.

Avun pyytämistä ja vastaanottamista koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Täysivaltaisuutta koskevan arvioinnin kannalta olennainen lähtökohta on, että sotilaallisen avun vastaanottaminen perustuisi aina Suomen esittämään pyyntöön. Lakiehdotuksen 4 a §:n mukaan pyynnöstä päättävät merkittävässä asioissa ylimmät valtioelimet kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaisesti. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että tätä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksentekoon ja eduskunnan myötävaikutukseen perustuvaa menettelyä sovelletaan pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti.

Täysivaltaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat myös apua antavien ulkomaisten joukkojen toimivaltuuksia ja joukkojen johtoa koskevat säännökset. Joukolla ja yksittäisellä sotilaalla, joka Suomen pyynnöstä antaa apua Suomelle, on puolustusvoimista annetun lain 4 b §:ään ehdotetun säännöksen mukaan toimivalta suorittaa tehtäviä ja käyttää voimakeinoja sen mukaisesti kuin laissa säädetään puolustusvoimien ja sotilasviranomaisten toimivallasta. Toimivaltaa rajaavat lisäksi apua koskevan päätöksen määräykset. Laissa ei ehdoteta säädettäväksi, että joukot olisivat Suomen viranomaisten johdossa.

Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 9/2009 vp, s. 2; PeVL 1/2007 vp, s. 3; PeVL 56/2006 vp, s. 3). Nyt ehdotettavassa sääntelyssä ulkomaisen apua antavan joukon ja yksittäisen sotilaan toimivalta on sidottu puolustusvoimien ja sotilasviranomaisten toimivaltaan. Sääntely toimivallasta jää näin ollen varsin yleispiirteiseksi, vaikka toimivaltaa voidaankin rajata apua koskevassa päätöksessä. Ehdotetun 4 b §:n sääntely ei myöskään sovi hyvin yhteen perustuslain 2 §:n 3 momentin sen säännöksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2016 vp

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa vieraiden joukkojen johtosuhteita koskevan sääntelyn puuttuminen vaikuttaa ongelmalliselta perustuslain 1 §:n kannalta. Arvioitaessa ehdotettua sääntelyä täysivaltaisuuden kannalta on kuitenkin otettava huomioon se, että sotilaallista toimintaa on ylipäänsä arvioitu jossakin määrin eri perustein kuin julkisen vallan käyttöä yleisesti (PeVL 51/2006 vp, s. 2—3). Merkitystä on myös sillä, että avunpyynnössä Suomi voisi asettaa tapauskohtaisia rajoituksia joukkojen toiminnalle ja myös sopia muun muassa toiminnan johtosuhteista avun antajan kanssa.

Kansainvälisen sotilaallisen avun vastaanottamista koskeva sääntely muodostuu perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kokonaisuutena arvioiden perustuslain täysivaltaisuussäännöksen kannalta kuitenkin ongelmallisen avoimeksi. Arvioon vaikuttaa joukkojen toimivaltuuksia ja johtosuhteita koskevan sääntelyn lisäksi myös se, että vastaanotettavan avun sisältöä ja sen edellytyksiä ehdotetaan säänneltäviksi varsin väljästi.

Ehdotettua sääntelyä tulee perustuslain 1 §:stä johtuvista syistä täydentää joko määrittelemällä laissa ehdotettua täsmällisemmin, minkälaista kansainvälistä apua puolustusvoimien toimialalla voidaan pyytää ja vastaanottaa ja säätämällä toimivallan käyttöä koskevista rajoituksista tai vähintään säätämällä niistä ulkomaisten joukkojen asemaa ja johtosuhteita koskevista seikoista, joista on otettava määräykset apua koskevaan päätökseen. Muutos on edellytys sille, että 1. laki ehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Puolustusvoimien henkilöstön osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen

Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan käytettäisiin puolustusvoimista annetun lain 12 b §:n mukaan ensisijaisesti sellaista puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Lainkohdan perustelujen mukaan kansainvälisiin tehtäviin ei aina kuitenkaan voitaisi käyttää vain halukkuutensa ilmoittaneita henkilöitä. Puolustusvoimien henkilöstöä voitaisiin myös määrätä osallistumaan tällaisiin tehtäviin, kun olisi tarpeen varmistaa riittävät henkilöstövoimavarat ja osaaminen.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut säännöstä puolustusvoimien virkamiehen velvollisuudesta siirtyä toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään (PeVL 51/2006 vp). Valiokunta on arvioinut sääntelyä perustuslain 9 §:ssä turvatun asuinpaikan valinnan vapauden näkökulmasta samoin kuin perustuslain 21 §:n sisältämän sen säännöksen kannalta, jonka perusteella jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 40/1998 vp). Valiokunta on pitänyt tavanomaista pidemmälle menevien velvollisuuksien säätämistä puolustusvoimien virkamiehille puolustusvoimien tehtävien erityisluonteen vuoksi perusteltuna. Puolustusvoimien virkamiehen määräämisessä toiseen virkaan tai tehtävään on valiokunnan mukaan ollut kysymys puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmän tavanomaisesta ja hyväksyttävänä pidettävästä piirteestä, josta puolustusvoimien palvelukseen hakeutuvat ovat etukäteen tietoisia. Valiokunta on kaikkiaan pitänyt tuolloin ehdotettua sääntelyä puolustusvoimien virkamiehen siirtymisvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä rajatusta muutoksenhakukiellosta perustuslain kannalta ongelmattomana (ks. myös PeVL 29/2006 vp, s. 3/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2016 vp

Nyt ehdotettava sääntely eroaa kuitenkin aikaisemmasta. Kysymys ei ole tavanomaisesta siirtymisestä Suomessa puolustusvoimien yksiköstä toiseen vaan kokonaan uuden tyyppisestä osallistumisesta kansainväliseen avun antamiseen. Kansainvälisiin tehtäviin voi lakiehdotuksen mukaan sisältyä sotilaallista voimankäyttöä ja siten poikkeuksellista henkilökohtaisen turvallisuuden uhkaa, mikä on merkityksellistä myös perustuslain 7 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä kansainvälisiin tehtäviin osallistumisvelvollisuus ei ole sellainen seikka, joka olisi välttämättä etukäteen puolustusvoimien palvelukseen hakeutuvien tiedossa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, ettei henkilöstön tehtävissä annettaessa kansainvälistä apua yleensä ole kysymys virkamiehen siirtämisestä toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään. Näin ollen kansainväliseen tehtävään osallistumista koskevaan päätökseen ei saisi hakea muutosta, vaikka siitä tosiasiallisesti seuraisi siirtyminen ulkomaille. Tällainen päätös on valiokunnan mielestä tosiasiaa rinnastettavissa päätökseen, jolla henkilö määrätään toiseen tehtävään tavalla, joka vaikuttaa hänen palveluspaikkaansa ja josta voimassa olevan lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta valittamalla.

Nyt ehdotetulle sääntelylle siitä, että kansainvälisiin tehtäviin voitaisiin käyttää myös muuta kuin tällaiseen toimintaan sitoutunutta henkilöstöä, on sinänsä osoitettavissa hyväksyttävää riittävän osaamisen turvaamiseen palautuvia perusteita. Perustuslakivaliokunta on lisäksi aikaisemmin antanut merkitystä puolustusvoimien tehtävien kansainvälistymiselle ja kansainvälisen yhteistyön lisääntymiselle (PeVL 9/2007 vp). Nyt ehdotettu sääntely mahdollisuudesta määrätä kansainvälisiin tehtäviin henkilöstöä ilman suostumusta ja osittain ilman muutoksenhakumahdollisuutta ei kuitenkaan ole täysin asianmukaista perustuslain 7 ja 21 §:n kannalta. Osallistumisen sotilaallisen voimankäytön tehtäviin olisi suotavaa perustua suostumukseen siltä osin kuin on kyse sellaisista henkilöistä, jotka ovat aloittaneet palvelussuhteissaan ennen nyt ehdotettavan sääntelyn voimaantuloa.

Asevelvollisten osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen

Varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan asevelvollisuuslain 62 §:n 1 momentin 3 kohdassa ehdotetun mukaisesti määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan. Tällaiseen toimintaan sovelletaan asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin säännöksiä siitä, etteivät asevelvolliset muun muassa kansainvälistä tehtävää suoritettaessa saa osallistua esimerkiksi aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin.

Ehdotettu sääntely täyttää tehtäviin osallistumisen suostumuksenvaraisuuden ja voimankäyttöä koskevien ja muiden asiallisten rajoitusten puolesta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä aikaisemmin asetetut vaatimukset (PeVL 9/2007 vp, PeVL 51/2006 vp, s. 3/II). Valiokunta kuitenkin painottaa tehtäviin osallistumista koskevan suostumuksen vapaaehtoisuutta ja konkreettisuutta. Säännöksessä mainitun suostumuksen nimenomaisuuden kannalta ei ole riittävää, että suostumus koskisi yleisesti kansainvälisen avun antamiseen tai kansainväliseen toimintaan osallistumista, vaan suostumuksen tulee olla tätä huomattavasti yksilöidympi. Keskeinen on myös se lainkohdan perusteluissakin mainittu seikka, että asevelvollinen suostumusta antaessaan ymmärtää tehtävän sisällön ja suostumuksen vapaaehtoisuuden. Puolustusvoimilla on perustus-

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2016 vp

lakivaliokunnan käsityksen mukaan korostunut informointivelvollisuus näistä seikoista samoin kuin siitä, ettei perustuslain 127 §:ään perustuva maanpuolustusvelvollisuus kata kansainvälisiin tehtäviin osallistumista.

Perustuslakivaliokunta korostaa lisäksi sitä, että kansainvälisiin tehtäviin osallistuvalla asevelvollisella tulee olla asianmukainen ja vähintään kyseisen tehtävän vaativuuden edellyttämä koulutus.

Eräiden kansainvälisten sopimusten soveltamisalan laajentaminen

Puolustusvoimista annetun lain 12 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että valtioneuvoston asetuksella voidaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää pykälässä mainittujen sopimusten soveltamisesta kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Sääntely muistuttaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:n sääntelyä eräiden sopimusten soveltamisesta sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään tai siihen liittyvään koulutus- tai harjoitustoimintaan.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:n sääntelyä perustuslain kannalta ongelmattomana siltä osin kuin siinä on kysymys mahdollisuudesta asetuksella laajentaa sotilasjoukkojen asemasta ja korvausvaatimuksista luopumisesta tehtyjen valtiosopimusten voimaansaattamislakien soveltamisalaa. Asetuksella voitiin valiokunnan mielestä säätää vain siitä, että kyseisiä valtiosopimuksia tai oikeastaan niiden voimaansaattamislakeja sovelletaan laissa mainittuihin tehtäviin ja niitä suorittaviin joukkoihin (PeVL 54/2005 vp). Nyt puolustusvoimista annetun lain 12 c §:ään ehdotettua säännöstä voidaan valiokunnan mielestä arvioida samoin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 4 b §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 13.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok

Valiokunnan lausunto PeVL 65/2016 vp

jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala