

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 51/2006 vp**

**Hallituksen esitys puolustusvoimalaiksi ja
eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä marraskuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 264/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi puolustusvoimalaki, jolla on tarkoitus korvata puolustusvoimista vuonna 1974 annettu laki. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on selkeyttää ja saattaa ajan tasalle puolustusvoimista annettua lainsäädäntöä. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella puolustusvoimien tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä puolustusvoimien organisaatiosta, hallinnosta ja henkilöstöstä. Ehdotuksessa on uusia säännöksiä maakuntajoukoista samoin kuin esimerkiksi puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen toiselle valtiolle. Lisäksi ehdotetaan tarkistettaviksi säännöksiä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelystä. Esitys sisältää uudistukseen liittyvät ehdotukset myös sotilaitoksille rauhanaikana annettavista luontoissuorituksista annetun lain ku-

moamisesta, rikoslain 45 luvun 26 a §:n kumoamisesta, rajavartiolain 35 ja 39 §:n muuttamisesta sekä rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 31 §:n muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2008 alussa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan ennen muuta perustuslain perusoikeussäännösten kannalta. Tarkastelu pohjautuu lähinnä perustuslain 7, 9 ja 15 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta koskemattomuudesta, liikkumisvapaudesta ja omaisuuden suojasta. Säännöksiä lainsäädäntövallan siirtämisestä perusteluissa arvioidaan perustuslain 80 §:n kannalta ja säännöksiä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelystä perustuslain 58 §:n 5 momentin näkökulmasta. Perusteluissa

kiinnitetään huomiota myös perustuslain 119 §:n 2 momentin säännöksiin valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista. Lakiehdotukset voidaan esityksen perustelujen mukaan käsitellä

tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tarkoituksenmukaisena, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Puolustusvoimien voimankäyttövaltuus

Puolustusvoimalakiehdotuksen 4 §:ssä ovat Suomen sotilaallisen puolustamistehtävän hoitamiseksi tarpeelliset, nykyiseen verrattuna uudet säännökset puolustusvoimien voimankäyttövaltuudesta. Pykälän mukaan puolustusvoimat turvaa Suomen aluetta, kansan elinmahdollisuuksia ja valtiojohdon toimintavapautta sekä puolustaa laillista yhteiskuntajärjestystä tarvittaessa voimakeinoin.

Viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on esityksen perustelujen mukaan muodostaa puolustusvoimille yleinen valtuus käyttää sotilaallista voimaa maan puolustamiseksi. Tällaisen valtuuden ottaminen lakiin on valtiosääntöoikeuden näkökulmasta perusteltua. Selvää on, että nimenomaan puolustusvoimien tulee turvata Suomen täysivaltaisuutta ja alueellista koskemattomuutta viime kädessä voimakeinoja käyttämällä ja että asiasta tulee olla perusuonteinen säännös laissa.

Säännös on muotoiltu varsin yleiseksi ja kattavaksi. Tällainen, sinänsä ymmärrettävä katta-

vuus on kuitenkin sääntelyn tarkkarajaisuuden näkökulmasta ongelmallista. Maininnat "kansan elinmahdollisuuksien" ja "valtiojohdon toimintavapauden" turvaamisesta samoin kuin "laillisen yhteiskuntajärjestyksen" puolustamisesta eivät yleisyydessään rajaa puolustusvoimien voimankäyttövaltuutta esimerkiksi maan sotilaalliseen puolustamiseen liittyviin tilanteisiin, vaan ne näyttävät sallivan puolustusvoimien käyttävän voimaa poliisiviranomaisen tavoin muutakin kuin Suomeen kohdistuvaa aseellista hyökkäystä tai vastaavaa ulkoista uhkaa vastaan. Tällainen epämääräisyys ei ole sotavoiman käyttöön oikeuttavan sääntelyn yhteydessä perustuslain kannalta hyväksyttävää. Lakiehdotuksen 4 §:ää on siksi välttämättä täydennettävä maininnoilla, joiden perusteella puolustusvoimien voimankäytön edellytyksenä on Suomeen tai pykälässä mainittuihin oikeushyviin kohdistuva aseellinen hyökkäys taikka sitä vastaava ulkoinen uhka. Muussa tapauksessa voiman käytön edellytyksistä ja rajoituksista olisi erilaisia tilanteita varten lisättävä lakiin olennaisesti ehdotettua yksityiskohtaisemmat säännökset, jotta lakiehdotus voitaisiin näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. — Puolustusvoimien virka-avusta poliisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismirikoksen estämiseksi ja keskeyttämiseksi ovat asianmukaiset säännökset lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa ja siinä viitatussa laissa (PeVL 10/2005 vp, PeVL 23/2005 vp).

Voimakeinojen käytön edellytyksenä on 4 §:n perusteella tarve käyttää voimaa säännöksessä mainittujen oikeushyvien turvaamiseksi ja puolustamiseksi. Voiman käyttöä rajoittaa vaatimus, jonka mukaan voimakeinojen tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Sääntelyn tällainen väl-

jiys ja yleispiirteisyys on valiokunnan mielestä sotilaallisen maanpuolustuksen erityisen luonteen vuoksi ymmärrettävää eikä muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi, jos valiokunnan edellä esittämä huomautus ulkoisen uhan mainitsemisesta laissa otetaan asianmukaisesti huomioon.

Puolustusvoimien käyttämiä voimakeinoja ei lakiehdotuksessa tarkemmin luonnehdita. Tästäkään ei sinänsä ole sääntely-yhteys huomioon ottaen perustuslain kannalta huomautettavaa. Lain ilmaisujen johdonmukaisen käytön näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, ettei 4 §:ssä mainita lainkaan "sotilaallisia voimakeinoja", vaikka sanaparia käytetään esimerkiksi 10 §:ssä. Lakiehdotuksen 22 ja 23 §:ssä on lisäksi säännöksiä yksittäisen virkamiehen ja sotilaan oikeudesta käyttää voimaa säännöksissä tarkoitetuissa tilanteissa. Näistä syistä lakiehdotuksen 4 §:ää puolustusvoimien yleisluonteisesta voimankäyttövaltuudesta on hyvän lainkirjoittamistavan vuoksi aiheellista täydentää nimenomaisella maininnalla sotilaallisista voimakeinoista.

Avun antaminen toiselle valtiolle

Avunannon edellytykset ja luonne. Puolustusvoimat voi lakiehdotuksen 12 §:n perusteella osallistua avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun taikka luonnon- tai suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.

Ehdotuksen hyväksyttävänä tarkoituksena on säätää lailla puolustusvoimien mahdollisuudesta auttaa lähinnä sisäasiain- tai ympäristöministeriön hallinnonalan viranomaisia antamaan apua toiselle valtiolle silloin, kun Suomi esimerkiksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskinäisen yhteisvastuun vuoksi taikka kansainvälisten sitoumustensa taikka toisen valtion tai kansainvälisen järjestön pyynnön perusteella on oikeutettu tai velvollinen apua antamaan. Eesityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus on mahdollistaa puolustusvoimien kalusto-, materiaali- ja asiantuntija-avun käyttäminen erityisesti suuronnettomuuksiin liittyvässä pelastustoiminnassa. Ongelmallista kuitenkin on, etteivät tällaiset seikat käy ilmi laista, vaikka säännöksen

ilmaisulla puolustusvoimien "osallistumisesta" lieneekin pyritty viittaamaan puolustusvoimien muita viranomaisia tukevaan ja tässä mielessä liitännäiseen rooliin avunannossa. Valiokunta pitää tärkeänä, että avun antamisen edellytykset samoin kuin annettavaksi tarkoitettujen avun luonne ja puolustusvoimien muita viranomaisia tukeva rooli ilmaistaan laissa ehdotettua selkeämmin.

Ehdotettua pykälää ei perustelujen mukaan sovelleta voimakeinojen käyttöä merkitsevä avun antamiseen. Tämä puolustusvoimien — maan rajojen ulkopuolelle ulottuvan — toiminnan kannalta aivan olennainen raja-alue ei käy mitenkään ilmi ehdotetusta säännöksestä. Puute muodostuu perustuslain 127 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi ennen muuta siksi, että toisen valtion auttamiseen näyttäisi olevan mahdollista käyttää myös sellaisia varusmiesosastoja, joihin kuuluu muitakin kuin avunantotehtäviin vapaaehtoisesti ilmoittautuneita. Voimakeinoapu on sen vuoksi rajattava lakiin lisättävällä nimenomaisella maininnalla avunantosäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Eesityksen perusteluissa on tarkoitukseltaan epäselviä viittauksia Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen. Tämän johdosta valiokunta huomauttaa, että varautuminen yhteisvastuuseen mahdollisesti perustuvan voimakeinoavun antamiseen toiselle valtiolle edellyttää muun ohella lain tasolla annettavia säännöksiä esimerkiksi avunannon edellytyksistä samoin kuin apua antavista joukoista ja niiden oikeudellisesta asemasta sekä eduskunnan vaikutusmahdollisuudet huomioon ottavasta menettelystä päättää avun antamisesta. Valtioneuvoston piirissä on siksi aiheellista ryhtyä toimenpiteisiin yhteisvastuusta jäsenvaltiolle mahdollisesti johtuvien velvoitteiden selvittämiseksi ja tarvittaessa velvoitteiden täyttämisen mahdollistavan lainsäädännön aikaansaamiseksi.

Päätöksenteko. Puolustusvoimien osallistumisesta avunantotoimintaan päättää lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin perusteella puo-

lustusministeriö toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä ja ulkoasiainministeriötä kuultuaan. Osallistumisesta päättää 3 momentin nojalla kuitenkin valtioneuvoston yleisistunto, jos kysymyksessä on laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä hanke tai asian merkitys sitä muusta syystä vaatii. Tasavallan presidentti päättää 3 momentin mukaan osallistumisesta, jos avun antaminen on ulkopoliittisesti merkittävää.

Avun antaminen toiselle valtiolle voi esityksen perustelujen mukaan tulla joissakin tilanteissa harkittavaksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden päätösten ja toimenpiteiden perusteella. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta korostaa, että päätöksentekovalta puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvostolle — eli ehdotetun toimivaltasääntelyn mukaisesti puolustusministeriölle tai valtioneuvoston yleisistunnolle — 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—4, PeVL 6/2006 vp, s. 2—3). Toimivalta kuuluu näissä tapauksissa perustuslain takia valtioneuvostolle siitä huolimatta, että avunantoharkintaan arvioitaisiin liittyvän merkittäviä ulkopoliittisia näkökohtia. Eri asia on, että valtioneuvoston tulee tällöinkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentissa käytetty ilmaisu "ulkopoliittisesti merkittävä" on edellä esitetyn perusteella ymmärrettävä viittaukseksi perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa kuuluvaan toimivaltaan. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna 12 §:n 3 momentti ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Puolustusvoimia ei lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentin mukaan saa määrätä avunantotoimiin muussa kuin pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäväksi ehdotetussa päätöksentekomenetelyssä, jollei tasavallan presidentin toimivallasta puolustusvoimien ylipäällikkönä muuta johdu. Puolustusvoimien ylipäällikön aseman huo-

mioimiseksi tarkoitettua sinänsä tavanomaista säännöstä ei sen poikkeuksellisen sanamuodon takia ole mahdollista soveltaa tilanteessa, jossa ylipäällikkyyks on luovutettu. Ehdotettu säännös koskee nimittäin vain tasavallan presidenttiä ylipäällikkönä. Säännöksen sanamuoto on syytä tarkistaa vastaamaan lainsäädännössä tavanomaisesti käytettyä ilmaisua ylipäällikön aseman huomioimisesta (ks. esim. puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 a §:n 2 mom. tai aluevalvontalain 33 §:n 2 mom.).

Maakuntajoukot

Puolustusvoimalakiehdotuksen 28 §:n 4 momentissa on puolustusvoimista annettuun nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna uusi säännös maakuntajoukoista. Ne muodostetaan reserviin kuuluvista vapaaehtoisista asevelvollisista ja muista vapaaehtoisista, jotka ovat antaneet vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta erikseen säädettäväksi tarkoitettun lain mukaisen sitoumuksen puolustusvoimille.¹ Näin ollen maakuntajoukot muodostetaan puolustusvoimien muista joukoista eroavalla tavalla. Maakuntajoukot eivät koostu puolustusvoimien henkilöstöstä tai asevelvollisuuslainsäädännön nojalla puolustusvoimien joukkoihin kuuluvista.

Lakiin ei ole maakuntajoukkojen muodostamista koskevien säännösten lisäksi ehdotettu otettavaksi muita säännöksiä näistä joukoista. Tämän vuoksi uusien joukkojen asema ja käskynalaisuussuhteet puolustusvoimien organisatiossa jäävät lain tasolla epäselviksi. Puolustusvoimien yleistä koostumusta koskevissa 24 §:n 2 momentin tai 27 §:n ja 28 §:n 1—3 momentin säännöksissä ei mainita maakuntajoukkoja. Vastakohtaispäätelmään perustuva tulkinta näyttäisi tämän puutteen takia johtavan siihen, etteivät maakuntajoukot ole puolustusvoimien osa ainakaan samassa mielessä kuin esimerkiksi säännöksissä nimenomaisesti mainitut joukko-osas-

¹ Ehdotettu säännös on yhteydessä eduskunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 172/2006 vp). Perustuslakivaliokunta antaa esityksestä eri lausunnon.

tot, sotilaslaitokset tai varuskunnat.² Epäselvyyttä liittyy tämän takia myös siihen, soveltuvatko kaikki lakiehdotuksen säännökset puolustusvoimien tehtävistä ja toimivaltuuksista sellaisinaan myös maakuntajoukkoihin.

Lakiehdotuksesta tai sen perusteluista ei ole mahdollista saada käsitystä maakuntajoukkojen pääasiallisista tehtävistä. Asiaan liittyvän toisen hallituksen esityksen (HE 172/2006 vp) perusteluista sen sijaan käy ilmi, että maakuntajoukot on tarkoitettu kuuluviksi puolustusvoimien sodan ajan joukkoihin. Niiden tehtävät kytkeytyisivät siten ensisijaisesti puolustusvoimien sodan ajan tehtäviin. Toisaalta maakuntajoukkoja valmistaudutaan kyseisen esityksen perustelujen mukaan käyttämään myös normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamistehtävissä ja puolustusvoimien vaativissakin virka-aputehtävissä. Vapaaehtoisista koostuville joukoille suunniteltujen tehtävien monipuolisuus ja vaativuus eivät käy lakiehdotuksen säännöksistä ilmi.

Maakuntajoukkojen asema puolustusvoimien sotilaallisessa komentoketjussa jää ehdotetun sääntelyn perusteella avoimeksi. Lakiehdotuksessa ei nimittäin ole puolustusvoimissa muuten sovellettaviksi tarkoitettujen 27 §:n ja 28 §:n 1 ja 2 momentin kaltaisia säännöksiä maakuntajoukkojen mahdollisista käskynalaisuussuhteista näitä joukkoja ylempiin sotilasesikuntiin tai vastaviin.

Valtionhallinnon toimielimen yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan lähinnä yksikön nimeä ja toimialaa sekä pääasial-

lisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II, ks. myös esim. PeVL 28/2004 vp, s. 5/I). Näitä periaatteita tulee valiokunnan mielestä noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uuden tyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköitä.

Perustuslakivaliokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä hyvin tärkeänä lakiehdotuksen selkeyttämistä ja täydentämistä niin, että puolustusvoimien nykyisiin rakenteisiin nähden aivan uusien maakuntajoukkojen pääasialliset tehtävät samoin kuin joukkojen asema ja käskynalaisuussuhteet puolustusvoimien organisaatiossa sekä toimivaltuuksien mahdolliset erityispiirteet käyvät laista asianmukaisella tavalla ilmi.

Kiinteistöjen tilapäinen käyttö

Käyttöoikeus. Puolustusvoimilla on lakiehdotuksen 14 §:n perusteella oikeus käyttää tilapäisesti muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä.

Perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta merkitykselliselle sääntelylle on sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvä painava yhteiskunnallinen tarve. Sotilaallisen harjoitustoiminnan ja puolustusvalmiuden kohottamisen tarpeet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita rajoittaa omaisuuden suojaa. Puolustusvoimien oikeus rajoittuu ehdotuksen perusteella vain kiinteistöjen tilapäiseen käyttöön, eikä käyttöoikeus ulotu lainkaan asuinrakennuksiin, piha- ja puutarha-alueisiin, korjaamattomiin viljelysmaitiin tai maa- ja metsätaloudellisiin koekenttiin. Kiinteistön tilapäisen käytön edellytetään olevan välttämätöntä säännöksessä mainittujen toimintojen kannalta. Lisäksi sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ovat merkityksellisiä pykälän 1 momentissa oleva kielto tarpeettoman haitan tai vahingon aiheuttamisesta sekä 4 momentin säännös kiinteistön omistajan tai haltijan oikeudesta saada korvaus kiinteistön käyttämisestä aiheutu-

² Eduskunnan käsiteltävänä olevaan toiseen hallituksen esitykseen (HE 172/2006 vp) sisältyvässä ehdotuksessa laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sen sijaan on ehdotettu voimassa olevan lain 4 §:n 1 momentin 5 kohta muutettavaksi kuulumaan seuraavasti: "Puolustusvoimat käsittää: ...5) joukko-osastoja, maakuntajoukkoja ja muita yksiköitä.". Tämän säännöksen perusteella maakuntajoukot olisivat joukko-osastoista ja muista yksiköistä erillinen osa puolustusvoimia.

neesta vahingosta. Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valituskielto. Puolustusvoimien alue- tai paikallishallintoviranomaisen³ tai harjoituksen johtajan päätökseen kiinteistön tilapäisestä käyttämisestä ei 14 §:n 3 momentin perusteella saa hakea muutosta valittamalla. Valituskieltoa on arvioitava perustuslain 21 §:n 1 momentissa olevan sen säännöksen näkökulmasta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Päätöstä kiinteistön tilapäisestä käyttämisestä luonnehditaan esityksen perusteluissa suoritettavaksi hallinnoksi, jolla ei vaikuteta yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin, vaan huolehditaan puolustusvoimien oikeuden toteutumisesta käytännössä. Kyse on perustelujen mukaan tosiasiallisesta hallintotoiminnasta eikä valituskelpoisen hallintopäätöksen tekemisestä.

Sotilaallisen harjoituksen käynnissä ollessa tehtäviä ratkaisuja kiinteistöjen käyttämisestä voidaan valiokunnan mielestä hyvin luonnehtia sellaiseksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, jossa ei yleensä tehdä valituskelpoisia päätöksiä hallintolainkäyttölain tarkoittamassa mielessä. Tältä kannalta ehdotettu valituskielto on tarpeeton.

Harjoituksen suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa tehtäviä ratkaisuja sen sijaan on vaikea pitää tosiasiallisena hallintoimintana. Esityksen perusteluissa todetaan puolustusvoimien pyrkivän aina ennen sotilaallisen harjoituksen toimeenpanoa sopimaan kiinteistöjen käytöstä niiden omistajien tai haltijoiden kanssa sekä informoimaan lähiseudun asukkaita ja maanomistajia tulevasta harjoituksesta. Tällaisessa yhteydessä tehty kiinteistön käyttöratkaisu on viranomaisen päätös kiinteistön omistajaan kohdistuvasta konkreettisesta velvollisuudesta sallia

³ Lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentin sanamuodosta ei käy ilmi, että momentissa mainituilla alue- ja paikallishallintoviranomaisilla tarkoitetaan nimenomaan puolustusvoimien viranomaisia (vrt. esim. 15 §:n 1 mom.).

puolustusvoimien käyttää alueita toiminnassaan. Puolustusvoimien oikeutta ja maanomistajan tai vastaavan velvollisuutta on lakiehdotuksen 14 §:ssä monin tavoin rajattu. Kiinteistön omistajalla tai haltijalla voi tällaisessa asetelmassa olla perusteltu tarve saattaa laissa säädettyjen kiinteistön käyttöedellytysten täyttyminen tuomioistuimen tutkittavaksi. Kun lisäksi otetaan huomioon, että ehdotuksessa on kysymys normaalioloissa eikä perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen aikana tapahtuvasta puolustusvoimien toiminnasta, ei ehdotettu valituskielto ole valiokunnan mielestä sopusoinnussa perustuslain 21 §:n 1 momentin sääntelyn kanssa. Valituskielto on siksi poistettava 14 §:n 3 momentista, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Liikkumiskiellot ja -rajoitukset

Kiellot ja rajoitukset. Puolustusvoimien alue- ja paikallishallintoviranomaiset voivat lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin nojalla kieltää asiattomia liikkumista puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai kohteessa tai rajoittaa sitä, jos sotilaalliset syyt tai ulkopuolisten suojaaminen vaaroilta välttämättä vaatii kiellon tai rajoituksen asettamista. Harjoituksen johtaja voi pykälän 2 momentin perusteella määrätä liikkumiskiellosta tai -rajoituksesta puolustusvoimien käytössä tilapäisesti olevalla sellaisella harjoitusalueella tai -kohteessa, jota käytetään materiaalin säilyttämiseen tai joukkojen ryhmitykseen taikka ulkopuolisille vaaraa aiheuttavaan toimintaan.

Ehdotetuille säännöksille mahdollisuudesta rajoittaa perustuslain 9 §:n 1 momentissa suojattua liikkumisvapautta on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, maanpuolustukseen ja sivullisten turvallisuuteen liittyvät perusteet. Kiellot ja rajoitukset voivat koskea vain puolustusvoimien käytössä olevia alueita ja kohteita. Oikeasuhtaisuuden kannalta on lisäksi merkityksellistä, että kieltojen ja rajoitusten tulee olla pykälässä mainittujen tarkoitusten saavuttamiseksi välttämättömiä. Ehdotettu sääntely

ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Kulkulupamenettely. Liikkumiskieltoja ja -rajoituksia voidaan lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin perusteella valvoa kulkulupamenettelyllä, josta säädetään tarkemmin puolustusministeriön asetuksella. Esityksen perusteluista ilmenee tarkoituksena olevan säätää ministeriön asetuksella esimerkiksi kulkuluvan myöntämisen edellytyksistä ja niihin mahdollisesti sisältyvästä vaatimuksesta tehdä turvallisuusselvitys samoin kuin esimerkiksi lupasääntelyn soveltamisesta puolustusvoimien käytössä olevalla alueella asuviin henkilöihin. Tällaisista hallinnollisen lupajärjestelmän perusteisiin kuuluvista seikoista on etenkin perusoikeuskyskyntäisen sääntelyn yhteydessä säädettävä lailla.

Asetuksella ei perustuslain 80 §:n 1 momentissa olevan säännöksen takia ole sallittua antaa säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valiokunta on vakiintuneesti huomauttanut perustuslain 80 §:n säännösten rajoittavan suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (ks. esim. PeVL 47/2006 vp, s. 4/II). Ehdotetun valtuuden nojalla voidaan näin ollen antaa säännöksiä vain kulkulupakäytännössä noudatettavaan menettelyyn liittyvistä sellaisista teknisluonteisista vähäisistä seikoista, jotka ylittäään voivat kuulua ministeriön asetuksenantovallan piiriin (HE 1/1998 vp, s. 132/II, PeVL 7/2005 vp, s. 11/I). Valtuuden nojalla ei sen sijaan ole mahdollista säätää perustuslain mukaan lailla säänneltävistä asioista.

Esityksen tavoitteet ovat siten näiltä osin saatavuttavissa vain täydentämällä lakiehdotusta hallinnolliselle lupajärjestelmälle ominaisilla säännöksillä esimerkiksi luvan myöntämisen ja peruuttamisen edellytyksistä, lupaviranomaisesta ja muutoksenhausta lupaviranomaisen päätökseen (ks. PeVL 21/2000 vp, s. 3/I ja esim. aluevalvontalain 19—22 §).

Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettely
Puolustusvoimista annetun lain nykyiset säännökset tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä sotilaskäskyasioissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 2/2000 vp). Esityksessä ehdotetaan sääntelyä osin tarkistettavaksi siirtämällä puolustusvoimain komentajan esiteltäviin nykyisiin kulkuluvia asioita puolustusministerin esiteltäviksi. Tasavallan presidentti ratkaisee sotilaallisen puolustuksen keskeisiin perusteisiin kuuluvat sotilaskäskyasiat lakiehdotuksen 32 §:n 1 momentin perusteella puolustusministerin esittelyt siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun. Päätökset varmentaa puolustusministeri. Pääministerillä ja puolustusvoimain komentajalla on tuolloin oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Ehdotuksen tarkoituksena on laajentaa parlamentaarista vastuukatetta sotilaskäskyasioiden päätöksenteossa.

Tasavallan presidentin päätöksenteosta sotilaskäskyasioissa on perussäännös perustuslain 58 §:n 5 momentissa. Sen perusteella presidentti päättää näistä asioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksen sisältö muotoutui lopullisesti perustuslakivaliokunnan mietinnössä, jossa säännöstä perusteltiin perustuslain parlamentaaristen ainesten lisäämisellä (PeVM 10/1998 vp, s. 7). Perustuslain 58 §:n 5 momenttiin sisältyvä sääntelyvaraus ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") osoittaa, että presidentin päätöksentekoa sotilaskäskyasioissa koskevan sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Sääntelyvarausta sitoo perustuslaissa kuitenkin se, että presidentin päätöksenteon sotilaskäskyasioissa tulee tapahtua ministerin myötävaikutuksella. Tämä on perustuslaista presidentin päätöksentekomenettelyyn kohdistuva vähimmäisvaatimus. Ministeri on perustuslakivaliokunnan perustuslakiesityksestä antamassa mietinnössä lausuman kannan mukaisesti mahdollista lailla liittää päätöksentekoon esittelijänä tai muullakin tavoin. Presidentin päättäessä sotilaskäskyasioista ministerin

esittelystä esittely voidaan järjestää tapahtuvaksi valtioneuvoston istunnon ulkopuolella tai valtioneuvoston säännönmukaisia muotoja noudattaen (PeVM 10/1998 vp, s. 19/I).

Ehdotus presidentin päätöksenteon kytkemisestä sotilaskäskyasioissa puolustusministerin esittelyyn on hyvin sopusoinnussa perustuslakia säädettäessä omaksuttujen lähtökohtien kanssa eikä siten vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Muita seikkoja

Virkamiehen siirtäminen toiseen virkaan tai tehtävään. Puolustusvoimien virkamies on lakiehdotuksen 41 §:n perusteella velvollinen siirtymään toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai asianomaisen palveluksen asianmukaista järjestelyä varten. Päätökseen virkaan siirtämisestä tai tehtävään määrittämisestä ei saa hakea muutosta, ellei päätös aiheuta palveluspaikkakunnan muuttamista.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut ehdotetun kaltaista sääntelyä perustuslain 9 §:ssä turvatuksi 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 perusteltuina. Puolustusvoimien virkamiehen määrittämisessä toiseen virkaan tai tehtävään on valiokunnan aiemman kannan mukaan kysymys puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmän tavanomaisesta ja hyväksyttävänä pidettävästä piirteestä, josta puolustusvoimien palvelukseen hakeutuvat ovat etukäteen tietoisia. Valiokunta on kaiken kaikkiaan pitänyt ehdotetun kaltaista sääntelyä puolustusvoimien virkamiehen siirtymisvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä rajatusta muutoksenhakukiellosta perustuslain kannalta ongelmattomana (ks. myös PeVL 29/2006 vp, s. 3/II). Lakiehdotus

voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. — Siirrot kohdistuvat yleisen periaatteen mukaan samantasoiseen tai ylempään virkaan (PeVL 40/1998 vp, s. 2/II). Tätä periaatetta on noudatettava myös valtion uuden palkkausjärjestelmän puitteissa.

Virkamiehen eroamisikä. Lakiehdotuksen 47 § sisältää säännökset pääesikunnan mahdollisuudesta oikeuttaa puolustusvoimien virkamies jatkamaan palvelua virassaan eroamisiän jälkeen. Laissa ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi virkamiehen eroamisiästä. Esityksen perusteluista ilmenee tarkoituksena olevan soveltaa vastaisuudessaakin puolustusvoimista annetun asetuksen säännöksiä asiasta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös lain alasta kattaa perustuslakiesityksen nimenomaisen perustelumaininnan ja valiokunnan siihen pohjautuvan lausuntokäytännön mukaan myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131/II, PeVL 3/2000 vp, s. 3/I, PeVL 1/2005 vp, s. 3/I, PeVL 41/2005 vp, s. 2/I). Virkamiehen eroamisikä kuuluu kiistatta näihin perusteisiin. Perustuslakivaliokunta on lisäksi aiemmin katsonut, että pakollisen eroamisiän säätäminen työntekijälle on mahdollista vain perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä lailla (PeVL 60/2002 vp, s. 5).

Asetuksella nykyisin säädetyt eroamisiät ovat puolustusvoimien tehtävien hoitamiseen liittyvien erityisten vaatimusten vuoksi sinänsä perusteltuja. Eroamisiän sääntelyä ei kuitenkaan perustuslaista johtuvista syistä voida enää jättää asetuksen tasolle, vaan asiasta tulee säätää lailla.

Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella kuvaaminen. Lakiehdotuksen 16 §:n säännökset puolustusvoimien käytössä olevien erinäisten kohteiden kuvaamisen ja muun tallentamisen luvanvaraistamisesta ovat maanpuolustuksellisista syistä perusteltuja, eikä sääntely sinänsä muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Luovassa voidaan esityksen perustelujen mukaan määrätä, että kuva- tai muu syntynyt materiaali on lupamääräysten noudattamisen valvomiseksi

esitettävä lupaviranomaiselle. Viranomainen ei kuitenkaan perustuslain 2 §:n 3 momentin takia voi antaa tällaista määräystä, ellei asiasta lisätä säännöstä lakiin (ks. aluevalvontalain 14 §:n 3 momentti).

Lupa- ja valvonta-asioiden rekisteri. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt muun muassa tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena (PeVL 25/2005 vp, s. 5—6, PeVL 20/2006 vp, s. 3/II). Lakiehdotus ei sisällä säännöstä 17 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin merkittävien tietojen säilytysajasta. Ehdotusta on tärkeää tältä osin täydentää (ks. esim. poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 18 §).

Tarkastukset ja voimakeinot. Lakiehdotuksen 20—22 §:n säännökset turva- ja turvallisuustarkastuksesta sekä vartio- tai päivystystehtävää suorittavan virkamiehen oikeudesta käyttää tarkastuksen suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja vastaavat pitkälti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 19/2005 vp) säädetyn rajavartiolain säännöksiä näistä asioista. Turvatarkastus voidaan 21 §:n perusteella tehdä myös puolustusvoimien toimitiloista, kulkuneuvoista tai alueelta poistuville. Sääntelylle on tältäkin osin henkilöiden turvallisuuteen liittyvät, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Sääntely on riittävän täsmällistä ja täyttää myös oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Puolustusvoimalain 23 §:ään ehdotetaan asiallisesti sellaisinaan siirrettäviksi rikoslain 45 luvun 26 a §:ssä nykyisin olevat säännökset sotilaan ja sotilasesimiehen voimankäytöstä. Rikoslain mainitut säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 31/2002 vp). Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Hyvän lainsäädäntötavan näkökulmasta sen sijaan on ongelmallista käyttää lakiehdotuksen 23 §:ssä käsitettä "sotilas" määrittelemättä, mitä sillä puolustusvoima-

laissa tarkoitetaan. Rikoslain 45 luvun yhteydessä käsitteen sisällöstä ei ole luvun 27 §:ssä olevan nimenomaisen määritelmäsäännöksen takia epäselvyyttä. Säännösten siirtämisestä johtuva käsitteellinen aukollisuus ei ole etenkin voimankäyttövaltuuksien sääntelyn yhteydessä asianmukaista. Puolustusvoimalakia on siksi täydennettävä sotilaan käsitteen määrittelemiseksi tarvittavilla nimenomaisilla säännöksillä tai viittauksella rikoslain 45 luvun 27 §:n asianmukaisiin kohtiin.

Valtuus poiketa laista. Lakiehdotuksen 39 §:ssä tarkoitettujen korvausten myöntämisestä päättää pykälän 2 momentin perusteella puolustusvoimat, jollei puolustusministeriön asetuksessa ole muuta säädetty.

Ehdotetulla tavalla avoimeksi muotoiltu valtuus poiketa asetuksella lain säännöksistä on lähtökohtaisesti ongelmallista lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta (PeVL 14/2006 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 21 §:n 1 momentin säännösten takia suhtautunut pidätyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisilmiö ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 24/2006 vp, s. 3/I, PeVL 17/2004 vp, s. 2/I, ks. myös näissä lausunnoissa viitattua valiokunnan lausuntokäytäntöä). Lakiehdotusta on näistä syistä tarpeellista täydentää ainakin maininnoilla niistä viranomaisista tai viranomaistyypeistä, joille korvausten myöntämistoimivaltaa voidaan asetuksella siirtää (ks. esim. ulkomaanedustuksen korvauksista annetun lain 3 §).

Lain nimike. "Puolustusvoimalaki" on puolustusvoimista annettavaksi tarkoitettujen lain nimikkeeksi varsin epäonnistunut.

Ahvenanmaan erityisasema. Ahvenanmaan vyöhykkeellä ei Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta vuonna 1921 tehdyn sopimuksen mukaan saa ylläpitää eikä sinne rakentaa sotilasarakennuksia tai tukikohtia taikka sotatarkoituksiin käytettäviä laitteita. Sotavoiman läsnäolo vyöhykkeellä on niin ikään kielletty muissa kuin sopimuksessa erikseen mainituissa poikkeuksellisissa tilanteissa. Kielto koskee myös aseiden ja muiden sotatarpeiden valmistusta, tuontia, kauttakuljetusta ja vientiä.

Selvää on, että Suomen puolustusvoimat toiminnassaan kunnioittaa kansainvälisiin järjestelyihin perustuvaa Ahvenanmaan demilitarisoitua ja neutralisoitua erityisasemaa. Samalla puo-

lustusvoimat pitää yllä kykyä täyttää näissä järjestelyissä Suomelle osoitettu velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin Ahvenanmaan puolueettomuuteen kohdistuvan mahdollisen vaaran torjumiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 4 ja 12 §:stä sekä 14 §:n 3 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 16 päivänä tammikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Seppo Särkiniemi /kesk
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Ilkka Taipale /sd
	Hannu Hoskonen /kesk	Astrid Thors /r
	Roger Jansson /r	Jan Vapaavuori /kok
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas
	Reino Ojala /sd (osittain)	Tapani Tölli /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.