

## PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2000 vp

### Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

*Perustuslakivaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 7 päivänä joulukuuta 1999 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (HE 172/1999 vp) ja samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö

- hallintojohtaja Heikki Aaltonen, Valtioneuvoston kanslia
- linjanjohtaja Ora Meres-Wuori, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, oikeusministeriö
- osastopäällikkö Juhani Uusitalo ja lainsäädäntöneuvos Tarja Oksanen, sisäasiainministeriö
- neuvonantaja Martti Manninen, Tasavallan Presidentin kanslia
- kenraalimajuri Kari Rimpi ja asessori Kaarina Buure-Hägglund, Pääesikunta.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi etupäässä perustuslakiuudistukseen liittyvät muutokset puolustusvoimista annettuun lakiin. Uusi Suomen perustuslaki edellyttää, että tasavallan presidentin tehtävistä ja toimivallasta säädetään lailla.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi perustuslain 58 §:n 5 momentissa säädetyn mukaisesti säännökset tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä sotilaskäskyasioissa. Tarkoituksena on ulottaa parlamentaarinen vastuu myös presidentin päätöksentekoon sotilaskäskyasioissa. Esityksen mukaan tasavallan presidentti päättäisi sotilaskäskyasioista edelleen pääsääntöisesti

puolustusvoimain komentajan esittelystä niin sanotussa kabinettiesittelyssä valtioneuvoston ulkopuolella. Puolustusministerillä olisi oikeus olla esittelyssä läsnä ja lausua käsityksensä esiteltävistä sotilaskäskyasioista.

Tasavallan presidentti voisi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin tekemästä esityksestä siirtää puolustusvoimain komentajan esittelemän sotilaskäskyasian ratkaistavakseen valtioneuvostossa niin sanotussa presidentin esittelyssä, jossa presidentti päättäisi asiasta puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Puolustusvoimain komentajalla olisi oikeus olla läsnä presidentin esittelys-

sä siirretystä asiasta päätettäessä ja lausua siitä käsityksensä.

Esityksen mukaan tasavallan presidentin päättäviä sotilaskäskyasioita puolustusvoimissa olisivat sotilaallisen puolustuksen keskeiset perusteet, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävät muutokset, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteet sekä muut sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevat laajakantoiset tai periaatteellisesti merkittävät asiat.

Puolustusvoimain komentaja ratkaisisi muut kuin presidentin päätettäväksi kuuluvat sotilaskäskyasiat, jollei niitä ole säädetty tai määrätty muun sotilasesimiehen ratkaistaviksi. Puolustusvoimain komentajan ja hänen alaistensa sotilasesimiesten välisestä toimivallan jaosta sotilaskäskyasioissa voitaisiin säätää tasavallan presidentin asetuksella.

Perustuslaista johtuvina muina muutoksina ehdotetaan puolustusvoimien virkamiehen virkaan nimittämistä ja tehtävään määräämistä sekä sotilasarvossa ylentämistä koskevat tasavallan presidentin nykyisiä asetustasoisia toimivaltasäännöksiä vastaavat säännökset siirrettäväksi lain tasolle puolustusvoimista annettuun lakiin.

Edelleen lakiin ehdotetaan lisättäväksi Maanpuolustuskorkeakoulun ja Maanpuolustusopiston antamia päätöksiä koskevat muutoksenhakusäännökset hallintolainkäyttölain edellyttämällä tavalla. Muun lainsäädännön uudistumisesta johtuen puolustusvoimien tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi velvollisuus osallistua pelastustoimintaan.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

Puolustusvaliokunta tarkastelee lausunnossaan lakiehdotusta ennen muuta tasavallan presidentin sotilaskäskyasioita koskevan päätöksentekomenettelyn osalta.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, tasavallan presidentin ratkaistaviin kuuluvien sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyn uudistamisen keskeisenä tavoitteena on menettelyn parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Perustuslain 58 §:n 5 momentin edellyttämä ministerin myötävaikutus ja parlamentaarinen vastuu puolustusvoimia koskevissa sotilaskäskyasioissa ehdotetaan toteutettavaksi siten, että puolustusministerillä olisi oikeus olla läsnä sekä lausua käsityksensä puolustusvoimain komentajan esitellessä sotilaskäskyasioita tasavallan presidentille. Esityksessä tätä on perusteltu sillä, että sotilaallisen maanpuolustuksen alalla puolustusministerin asema on keskeinen.

Tasavallan presidentti on myös uuden perustuslain mukaan puolustusvoimien ylipäällikkö. Ylipäällikkyyteen kuuluu oikeus antaa sotilaskäskyjä ja päättää sotilaallisista nimitysasioista.

Huomionarvoista on, että tasavallan presidentin toimivalta sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvissä asioissa ei rajoitu pelkästään presidentin ylipäällikön valtaan kuuluviin asioihin, vaan presidentti tekee tähän liittyviä päätöksiä myös tasavallan presidenttinä. Tässä ominaisuudessa presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella ja antaa määräyksen liikekannallepanosta valtioneuvostossa. Myös Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetuissa laeissa (514/1984) säädetään presidentin toimivallasta.

Sotilaskäskyasian käsitettä ei ole kattavasti ja tyhjentävästi tähän mennessä määritelty säädösten tasolla. Aina ei ole ollut edes pääteltävissä, onko asiaa käsitelty hallinto- vai sotilaskäskyasiana. Puolustusvaliokunta pitää hyvänä, että presidentin sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettely selkiytyy, kun lailla säädetään, mistä asioista presidentti päättää sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä.

Tähän asti noudatetun käytännön mukaan tasavallan presidentti on ennakolta ottanut kantaa keskeisiin puolustusvoimia koskeviin asioihin, joista puolustusvoimain komentaja on häntä informoinut. Tämän jälkeen puolustusvoimain komentaja on tehnyt varsinaiset päätökset. Presidentin päätettäväksi sotilaskäskyasioiden esittelymenettelyssä on saatettu sotilasarvossa ylentämiseen sekä sotilaallisiin perinteisiin liittyviä asioita. Onkin tärkeää huomata, että sen lisäksi, että sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettely lainmuutoksen jälkeen parlamentarisoituu, presidentin muodollisesti sotilaskäskyasiana päätettävien asioiden määrä lisääntyy.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

8 a §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi sotilaskäskyasioiden osalta toimivallan jaosta tasavallan presidentin, puolustusvoimain komentajan ja muun sotilasesimiehen kesken. Kuten pykälän perusteluissa on todettu, tarkoitus ei ole muuttaa sotilaskäskyasioiden piiriä nykyisestä, vaan ainoastaan täsmentää ja selkeyttää sääntelyä.

Tarkoitus on, että presidentti päättää säännöksessä nimenomaan mainittujen asioiden lisäksi kaikista laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä sotilaskäskyasioista, joista häntä on — kuten edellä on todettu — tähän asti ainoastaan informoitu. Ehdotettu säännös sisältää myös sotilaskäskyasioiden aineellista sisältöä täsmentävän luonnehdinnan. Sotilaskäskyasioita on säännöksessä luonnehdittu puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskeviksi asioiksi. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi puolustusvoimien sotilaallisten toimenpiteiden valmisteluun ja toteuttamiseen, sotilaskoulutukseen ja sotilasarvossa ylentämiseen sekä sotilaallisen joukon hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitoon liittyvät asiat.

Tasavallan presidentin ylipäällikkönä päättämiä sotilaskäskyasioita on tarkemmin eritelty 8 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tasavallan presidentille on tarkoitus esitellä päätettäväksi strategisen tason asiakokonaisuudet ilman, että

hän joutuisi ylipäällikkönä tarpeettomasti puuttumaan operatiivisen tason kautta sotatoimien johtamiseen tai puolustusvoimien jokapäiväisen elämän ja toiminnan yksityiskohtiin.

Puolustusvoimain komentajalla olisi yleistöimivalta muissa kuin presidentin päätettäväksi osoitetuissa sotilaskäskyasioissa. Puolustusvoimain komentajan ja alempien sotilasesimiesten välisestä toimivallan jaosta voitaisiin vastaisuudessa säätää tasavallan presidentin asetuksella.

Lakiehdotus vastaa näiltä osin niitä vaatimuksia, jotka eduskunta käsitellessään perustuslakiesitystä asetti. Lakiin on ehdotettu otettavaksi toimivallan jakoa koskevat perussäännökset sekä sotilaskäskyasioiden määritelmänomainen luonnehdinta.

8 b §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä sotilaskäskyasioissa.

Perustuslain 58 §:n 5 momentin edellyttämä ministerin myötävaikutus ja parlamentaarinen vastuu puolustusvoimia koskevissa sotilaskäskyasioissa ehdotetaan toteutettavaksi siten, että puolustusministerillä olisi oikeus olla läsnä sekä lausua käsityksensä puolustusvoimain komentajan esitellessä sotilaskäskyasioita tasavallan presidentille. Kuten esityksen perusteluissakin on todettu, puolustusvoimien parlamentaarisen valvonnan kannalta on perustelua, että puolustusministerillä on läsnäolo- ja puheoikeus presidentin käsitellessä sotilaskäskyasioita kabinettiesittelyssä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan keskeinen kysymys on, täyttyykö ministerin myötävaikutusta koskeva vähimmäisvaatimus, jos puolustusministerin läsnäolo ei ole presidentin päätöksenteon edellytys, vaan ministerillä on ainoastaan oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä puolustusvoimain komentajan esitellessä sotilaskäskyasiaa. Ehdotuksen perusteluissa on pidetty oleellisena ja tärkeänä, että puolustusministerin läsnäolo kabinettiesittelyssä on vastaisuudessa säännönmukaista. Välttämättömänä on pidetty sitä, että ministeri saa tiedon kaikista presidentin päätettäväksi esiteltävistä sotilaskäskyasioista. Kokonaisuutena ehdotettu pää-

töksentekojärjestelmä edellyttää asioiden valmisteluvaiheeseen ulottuvaa yhteistyötä puolustusministeriön ja puolustusvoimien johdon välillä.

Puolustusvaliokunta pitää ministerin myötävaikutuksen käytännön muotojen näkökulmasta tärkeänä sitä, että puolustusministeri on läsnä sotilaskäskyasiaa presidentille esiteltäessä, jollei painavasta syystä muuta johdu. Ehdotettua lakia tulisi valiokunnan mielestä yleisemminkin tulkita ja soveltaa perustuslain 58 §:n 5 momentin säännöksen mukaisesti; presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella.

Puolustusvoimien tehtävien erityisestä luonteesta johtuen presidentillä tulee kiireellistä ratkaisua vaativassa poikkeuksellisessa erityistilanteessa olla mahdollisuus päättää sotilaskäskyasiasta, vaikka puolustusministeri tai tämän sijainen olisi estynyt olemaan kabinettiesittelyssä läsnä. Välttämätöntä kuitenkin on, että ministeri saa tällöinkin tiedon presidentin päätettäväksi esiteltävästä sotilaskäskyasiasta. Ministerin myötävaikutus edellyttää lisäksi, että presidentti ja ministeri ovat ennen päätöksentekoa yhteydessä keskenään.

Puolustusministerillä tulee olla tieto kaikista presidentin päätettäväksi esiteltävistä sotilaskäskyasioista myös sen vuoksi, että ministerillä on oltava mahdollisuus tehdä esitys asian siirtämisestä presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi siirretystä sotilaskäskyasiasta presidentti päättäisi puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Jotta päätöksentekomenettelyn uudistamisen keskeisenä tavoitteena oleva parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen toteutuisi mahdollisimman hyvin ja jotta parlamentaarinen vastuu kate ulotettaisiin presidentin päätöksentekoon sotilaskäskyasioissa mahdollisimman pitkälle, puolustusvaliokunta esittää perustuslakivaliokunnalle,

*että se harkitsee säännöksen muuttamista siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä sotilaskäskyasiaa presidentille esi-*

*teltäessä, jollei painavasta syystä muuta johdu.*

8 c §. Pykälässä säädetään sotilaallisista nimitysasioista. Tasavallan presidentti käyttäisi nimitystoimivaltaansa valtioneuvostossa tai tasavallan presidentin valtioneuvoston ulkopuolella tapahtuvassa sotilaallisten nimitysasioiden päätöksentekomenettelyssä. Näiltä osin presidentin päätöksenteko ei välttämättä edellytä ministerin myötävaikutusta.

Ehdotetussa 8 c §:n 1 momentissa tarkoitettuihin virkoihin nimittämistä ja tehtävään määräämistä koskevat päätökset tasavallan presidentti tekisi valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

8 c §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säännellään sekä virkaan nimittämistä että tehtävään määräämistä. Toisessa virkkeessä puolestaan käytetään määritettä "nimittämistä koskevan päätöksen". Tarkoituksena on saadun selvityksen mukaan nykykäytännön ja lakiehdotuksen perustelujenkin mukaisesti, että sekä nimittämistä että tehtävään määräämisestä päätetään samassa järjestyksessä. Puolustusvaliokunta esittää perustuslakivaliokunnalle,

*että se muuttaa 8 c §:n 1 momentin toisen virkkeen kuulumaan selvyyden vuoksi seuraavasti: "Presidentti tekee nimittämistä ja tehtävään määräämistä koskevan päätöksen valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta."*

Eduskuntakäsittelyssä olevassa ulkoasianhallintolaisissa on tarkoitus määritellä, millä edellytyksillä ja missä tehtävissä puolustusvoimien virkamiehiä voi toimia edustustossa ja mikä on näiden henkilöiden asema. Ulkoasianhallintolakia valmisteltaessa sotilasedustajan nimike katsottiin siinä määrin vakiintuneeksi, että se haluttiin sisällyttää ulkoasiainhallintolain 25 §:ään. Sotilasedustajan nimikettä ei kuitenkaan ole sisällytetty puolustusvoimista annetun lain 8 c §:ään hallituksen ehdottamassa muodossa. Säännösten välisen yhteyden vuoksi sotilasedustajan nimikkeen mainitseminen molemmissa säännök-

sissä olisi johdonmukaista. Puolustusvaliokunta esittää perustuslakivaliokunnalle,

*että se muuttaa 8 c §:n 1 momenttia siten, että siihen lisätään sotilasedustajan nimi-ke.*

Erityisessä sotilaallisten nimitysasioiden menettelyssä presidentti päättäisi 8 c §:n 2 momentissa tarkoitettua nimittämistä ja tehtävään määrittämistä. Jälkimmäisessä tapauksessa presidentti päättäisi nimitysasioista puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministerillä ei olisi oikeutta olla sotilaallisten nimitysasioiden esittelystä läsnä. Vaikka ehdotetulle sääntelytavalle ei saadun selvityksen mukaan valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ole estettä, puolustusvaliokunta esittää perustuslakivaliokunnalle,

*että se harkitsee säännöksen muuttamista siten, että myös sotilaalliset nimitysasiat*

*ratkaistaan sotilaskäskyasioiden päätöksentekoa vastaavassa kabinettimenettelyssä.*

*Muuta.* Puolustusvaliokunnalla ei ole huomauttamista lakiehdotukseen siltä osin kuin siinä käsitellään tasavallan presidentin asetuksenantovaltaa, muutoksenhakukieltoa tai pelastustehtävien säätämistä puolustusvoimien tehtäväksi.

#### **Lausunto**

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta kunnioittavasti esittää perustuslakivaliokunnalle lausuntonaan,

*että perustuslakivaliokunta mietintöä laatiessaan ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

Helsingissä 8 päivänä helmikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ilkka Kanerva /kok  
vpj. Jaakko Laakso /vas  
jäsen. Klaus Bremer /r  
Reijo Kallio /sd  
Juha Karpio /kok  
Antero Kekkonen /sd  
Seppo Lahtela /kesk

Reijo Laitinen /sd  
Raimo Mähönen /sd  
Lauri Oinonen /kesk  
Pauli Saapunki /kesk  
Ismo Seivästö /skl  
Harry Wallin /sd  
vjäs. Tuija Nurmi /kok.