

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2000 vp

Hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä joulukuuta 1999 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (HE 172/1999 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL 1/2000 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Pekka Pitkänen ja vanhempi hallitussihteeri Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö
- hallintojohtaja Heikki Aaltonen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, oikeusministeriö
- tasavallan presidentin neuvonantaja Martti Manninen
- kenraalimajuri Kari Rimpi ja asessori Kaarina Buure-Hägglund, pääesikunta
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi etupäässä perustuslakiuudistukseen liittyvät puolustusvoimista annetun lain muutokset. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä sotilaskäskyasioissa. Presidentti päättää näistä asioista edelleen pääsääntöisesti puolustusvoimain komentajan esittelystä ns. kabinettiesittelyssä valtioneuvoston ulkopuolella. Parlamentaarisesta vastuun ulottamiseksi menettelyyn puolustusministerillä on oikeus olla esittelystä läsnä ja lausua käsityksensä esiteltävistä asioista. Presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää puolustusvoimain komentajan esit-

telemän sotilaskäskyasian ratkaistavakseen valtioneuvostossa ns. presidentin esittelystä. Siinä presidentti päättää asiasta puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Puolustusvoimain komentajalla on tällöin oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Lakiehdotuksessa luetellaan tasavallan presidentin päätettäväksi kuuluvat sotilaskäskyasiat. Muut sotilaskäskyasiat ratkaisee puolustusvoimain komentaja, jollei niitä ole säädetty tai määrätty muun sotilasesimiehen ratkaistaviksi. Presidentti voi kuitenkin ottaa päätettäväkseen tällaisenkin sotilaskäskyasian.

Lakiin ehdotetaan siirrettäväksi puolustusvoimien virkamiehen virkaan nimittämistä ja tehtävään määräämistä sekä sotilasarvossa ylentämistä koskevat tasavallan presidentin, nykyisin asetuksentasoiset toimivaltasäännökset.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1.3.2000.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan esitys on tarpeen saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, koska esitys liittyy olennaisesti perustuslakiuudistukseen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutoksin.

Sotilaskäskyasioiden päätöksenteko

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tämän säännöksen sisältö muotoutui lopullisesti perustuslakivaliokunnan mietinnössä, jossa säännöstä perusteltiin perustuslain parlamentaaristen ainesten lisäämisellä. Valiokunnan mukaan säännös merkitsee lainsäätäjään kohdistuvaa toimeksiantoa sellaisten säännösten aikaan saamisesta, joilla selvennetään sotilaskäskyasioiden päätöksenteon kokonaisuutta. Puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä tulee määritellä, missä asioissa kyseistä päätöksentekomenettelyä käytetään sekä tasavallan presidentin ja puolustusvoimain komentajan päätösuhteet niissä, ja liittää ministerimyötävaikutus presidentin päätöksentekoon sotilaskäskyasioissa (PeVM 10/1998 vp, s. 7).

Perustuslain 58 §:n 5 momentin sääntelyvarauksella on perustuslakivaliokunnan mielestä kaksi merkittävää ulottuvuutta. Lailla tulee ensiksikin säätää siitä, mitkä sotilaskäskyasiat presidentti päättää ja mitkä osoitetaan puolustusvoimain komentajan toimivaltaan. Momentin sääntelyvarausta sitoo sisällöllisesti se, että siltä

osin kuin presidentti päättää sotilaskäskyasioista hänen päätöksentekonsa tulee tapahtua ministerin myötävaikutuksella. Tämä on perustuslakivaliokunnan mukaan presidentin päätöksentekomenettelyyn perustuslaista kohdistuva vähimmäisvaatimus (PeVM 10/1998 vp, s. 19/I).

Lakiehdotuksen 8 b §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministerillä on tällöin oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Pykälän 2 momentin perusteella presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi, jolloin presidentti tekee päätöksensä puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Puolustusvoimain komentajalla olisi puolestaan läsnäolo-oikeus valtioneuvostossa.

Perustuslain 58 §:n 5 momenttiin sisältyvä sääntelyvaraus osoittaa, että presidentin päätöksentekoa sotilaskäskyasioissa koskevan sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Tämän sääntelyvarauksen sanamuoto "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" on lainsäätäjän harkintavaltaa rajaavampi kuin esimerkiksi avoin lailla säätämiseen viittaava sanonta olisi (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 12/I). Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslaki pitääkin tältä osin ymmärtää siten, että ministerimyötävaikutuksen tulee liittyä presidentin päätöksentekoon sotilaskäskyasioissa aina silloin, kun päätöksenteon tällainen parlamentaarinen piirre on asiallisesti perusteltu.

Perustuslaissa säädetyn ministerimyötävaikutusvaatimuksen kannalta 8 b §:n 2 momentin mukainen päätöksentekomenettely ei ole ongelmallinen. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä perustuslakiuudistuksesta itse asiassa mainitaan päätöksenteko ministerin esittelystä tyypillisenä ministerimyötävaikutuksen muotona (PeVM 10/1998 vp, s. 19/I).

Lakiehdotuksen 8 b §:n 1 momentissa ministerin myötävaikutus toteutuu pelkästään ministerin läsnäolo-oikeutena. Esityksen perustelujen mukaan (s. 21) presidentti voi päättää sotilaskäskyasiasta ilman ministerin läsnäoloa silloin, kun tämän läsnäoloa ei voida pitää välttämättömänä, kuten esimerkiksi presidentin päättäessä puolustusvoimien joukko-osaston perinneasiasta. Valiokunta yhtyy tästä esimerkistä välittyvään käsitykseen, ettei perustuslaissa tavoiteltu parlamentaaristen ainesten lisääminen sotilaskäskyasioiden päätöksentekoon aina vaadi ministerin läsnäoloa. Tämä tavoite kuitenkin edellyttää valiokunnan mielestä ministerin läsnäoloa presidentin päättäessä periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista.

Lakiehdotuksen saattamiseksi sopusointuun perustuslain 58 §:n 5 momentin kanssa tulee ehdotettua 8 b §:n 1 momenttia valiokunnan käsityksen mukaan täydentää säännöksiin ministerin läsnäolovelvollisuudesta merkittävien sotilaskäskyasioiden päätöksenteossa. Tällaiset sotilaskäskyasiat on luonnehdittu lakiehdotuksen 8 a §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä, joten ministerin läsnäolovelvollisuus voidaan teknisesti kytkeä niitä koskevaan presidentin päätöksentekoon. Säädösteknisen selkeyden lisäämiseksi on samalla aiheellista erottaa kyseisen momentin loppuosa erilliseksi 2 momentiksi, jolloin hallituksen esityksen 2—4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi.

Perustuslakivaliokunnan perustuslakiuudistuksesta antaman mietinnön mukaan sotilaskäskyasioiden ministerimyötävaikutuksessa on kysymys siitä, että presidentin päätöksentekomenettelyyn kytketään lähinnä pääministeri tai puolustusministeri (PeVM 10/1998 vp, s. 19/I). Koska lakiehdotuksessa ei ole, valtioneuvoston

ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa koskevaa mainintaa lukuun ottamatta, erikseen kiinnitetty huomiota pääministerin asemaan, valiokunta on lisännyt 8 b §:n 1 momenttiin myös säännöksen pääministerin läsnäolo-oikeudesta esiteltäessä periaatteellisesti merkittävää sotilaskäskyasiaa presidentille. Valiokunnan mielestä tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että pääministeri turvautuisi läsnäolo-oikeuteen säännönmukaisesti, vaan pelkästään erittäin tärkeissä päätöksentekotilanteissa.

Muut seikat

Puolustusvaliokunnan lausuntoon viitaten perustuslakivaliokunta on tehnyt 8 c §:n 1 momenttiin selkeyttävän maininnan, jonka mukaan presidentti tekee valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta paitsi momentin alussa tarkoitetut päätökset virkaan nimittämisestä myös tehtävään määräämisestä. Saman lausunnon vuoksi valiokunta on lisännyt momentin loppuun maininnan sotilasedustajasta. Niin ikään puolustusvaliokunnan lausunnon johdosta 8 c §:n 2 momenttiin on otettu säännös puolustusministerin läsnäolo-oikeudesta silloin, kun presidentille esitellään sotilaallista nimitysasiaa.

Lakiehdotuksen 8 b §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä ja 8 c §:n 2 momentin toista virkettä on korjattu niiden sivulauseiden kielellisen viittausvirheen takia.

Ehdotettu laki tulee voimaantulosäännöksen mukaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000, jolloin myös uusi perustuslaki tulee voimaan. Esityksen nykyisen käsittelyajankohdan huomioon ottaen valiokunta pitää aiheellisena, että säännöstä muutetaan jättämällä siinä voimaantuloapäivämäärä avoimeksi, jolloin lain voimaantulo jää tavanomaiseen tapaan määrättäväksi lain vahvistamisvaiheessa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

L a k i

puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan puolustusvoimista 31 päivänä toukokuuta 1974 annetun lain (402/1974) 4 a §, sellaisena kuin se on laissa 490/1992,

muutetaan 3 §:n 2 momentti sekä 8 ja 9 §, sekä

lisätään lain 2 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 740/1994 ja 1466/1995, uusi 6 a kohta sekä lakiin uusi 8 a—8 c ja 10 a § ja 12 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

2, 3 ja 8 §
(Kuten HE)

8 a §

Tasavallan presidentti päättää valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittäviä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista. (*Poist.*)

Presidentti päättää sotilaskäskyasiana myös sotilasarvossa ylentämisestä sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. (Uusi)

(3—5 mom. kuten HE:n 2—4 mom.)

8 b §

Tasavallan presidentti tekee päätökset sotilaskäskyasioissa puolustusvoimain komentajan esittelystä (*poist.*). *Päätökset varmentaa puolustusvoimain komentaja. Sotilaskäskyasiaa presidentille esiteltäessä puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Edellä 8 a §:n 1 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasiaa esiteltäessä tulee puolustusministerin kuitenkin olla läsnä, minkä lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.*

(2 mom. kuten HE)

8 c §

Tasavallan presidentti nimittää virkaan ja määrää tehtävään puolustusvoimain komentajan, pääesikunnan päällikön, kenraalin, amiraalin, puolustusvoimien pääinsinöörin, puolustusvoimien ylilääkärin ja kenttäpiispan. Presidentti tekee nimittämistä *ja tehtävään määräämistä* koskevan päätöksen valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Samassa järjestyksessä presidentti määrää puolustusvoimien upseerin tai erikoisupseerin sotilasasiamiehen, (*poist.*) apulaissotilasasiamiehen *ja sotilasedustajan* tehtävään sekä näitä vastaavaan kansainväliseen tehtävään.

Presidentti päättää sotilaallisena nimitysasiana muun kuin 1 momentissa tarkoitetun upseerin nimittämisestä ja upseerin määräämisestä tasavallan presidentin adjutantin tehtävään. Presidentti tekee päätökset sotilaallisissa nimitysasioissa puolustusvoimain komentajan esittelystä (*poist.*). *Päätökset varmentaa puolustusvoimain komentaja. Tällaista asiaa presidentille esiteltäessä puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.*

(3 mom. kuten HE)

9, 10 a ja 12 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
Tämä laki tulee voimaan (*poist.*) päivänä
kuuta 2000.
(2 ja 3 mom. kuten HE)

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Hannes Manninen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Nousiainen /kesk
	Esko Helle /vas	Heli Paasio /sd
	Gunnar Jansson /r	Osmo Puhakka /kesk
	Paula Kokkonen /kok	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas
	Johannes Leppänen /kesk	Pekka Ravi /kok.

PeVM 2/2000 vp — HE 172/1999 vp