Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

13.9.2016

Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana
Hanna Nordström

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 94/2016 vp

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

1 Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia (551/2007), aluevalvontalakia (755/2000) sekä asevelvollisuuslakia (1438/2007).

Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla täydennetään puolustusministeriön hallinnonalan kansainvälistä toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Puolustusvoimien tehtäviä muutettaisiin siten, että Puolustusvoimilla olisi edellytykset osallistua nykyistä laajemmin kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan.

Puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäisiin säännökset kansainvälisen avun vastaanottamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että puolustusministeriö voisi ulkoasiainministeriötä kuultuaan pyytää Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselta valtiolta, EU:lta tai kansainväliseltä järjestöltä, jollei eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen (HE 72/2016 vp) sisältyvässä lakiehdotuksessa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta muuta säädettäisi.

Puolustusvoimien osallistumista kansainvälisen avun antamiseen ehdotetaan muutettavaksi siten, että mahdollistettaisiin avun antaminen laajemminkin kuin vain toisen Suomen viranomaisen tukemiseksi. Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua voitaisiin jatkossa antaa toiselle valtiolle, EU:lle tai kansainväliselle järjestölle.

Lisäksi laissa olevat rajoitukset avun antamisesta vain kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla poistettaisiin. Avun antamisessa olisi jatkossa oikeus käyttää myös voimakeinoja.

Osallistumisesta kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan päättäisi puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan, jollei kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotetussa laissa muuta säädettäisi.

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuva henkilöstö olisi virka- tai työsuhteessa Puolustusvoimiin. Ensisijaisesti kyseeseen tulisi Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan sitoutunut henkilöstö.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan halukkaat reserviläiset voitaisiin tarvittaessa ottaa Puolustusvoimiin myös määräaikaiseen virka- tai työsuhteeseen. Tällöin ehdotetaan, että heillä olisi oikeus palata aiempaan työ- tai virkasuhteeseensa tehtävän päättyessä.

Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetaan myös asetuksenantovaltuutta, joka koskisi eräiden joukkojen asemaa koskevien sopimusten soveltamista.

Asevelvollisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voitaisiin määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti kansainväliseen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan. Palveluksessa olevat asevelvolliset eivät saisi edelleenkään osallistua aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin tai muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Aluevalvontalakiin lisättäisiin säännös aluevalvontaa koskevan tuen pyytämisestä toisen valtion sotilasviranomaiselta. Lisäksi sotilaallisten voimakeinojen käsitettä puolustusvoimista annetussa laissa ja aluevalvontalaissa yhtenäistettäisiin.

2 Esityksen suhde perustuslakiin

Avun pyytäminen sekä toimivalta ja voimakeinojen käyttö

Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetuissa 4 a ja 4 b §:ssä säädettäisiin kansainvälisen avun pyytämisestä sekä Suomelle pyynnöstä apua antavan joukon ja yksittäisen sotilaan toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä. Ehdotettua sääntelyä ei voida pitää Suomen täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisena, koska apu perustuisi aina Suomen pyyntöön ja merkittävissä asioissa pyynnöstä päätettäisiin ylimpien valtioelinten toimesta kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta ehdotetun lain mukaisesti. Myös Suomelle apua antavan joukon ja yksittäisen sotilaan toimivaltuudet ja oikeus voimakeinojen käyttöön määräytyisivät Suomen apua koskevan päätöksen mukaisesti. Johtosuhteet määräytyisivät tapauskohtaisesti Suomen avunpyynnön, tehtävän ja Suomen asettamien rajausten mukaisesti.

Suomelle pyynnöstä apua antavien joukkojen ja sotilaiden julkisen vallan käytöstä Suomen alueella säädettäisiin lailla. Toimivaltuudet ja oikeus käyttää voimakeinoja määräytyisivät ehdotetun 4 b §:n mukaan Suomen lainsäädännön ja apua koskevan päätöksen mukaisesti. Sotilaallisesta voimankäytöstä säädettäessä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä hyväksytty yleispiirteisempi sääntelytapa ottaen huomioon sotilaallisen maanpuolustuksen erityinen luonne sekä voimankäyttö laissa säädettyjen oikeushyvien turvaamiseksi ja puolustamiseksi aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhan kohdistuessa Suomeen (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 2-3).

Joukkojen ja yksittäisen sotilaan toimivaltuuksia Suomessa koskeva 4 b § olisi merkityksellinen perustuslain 1 §:ssä ilmaistun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa lähtökohtana on ollut, että on otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 36/2006 vp, s. 4/II ja PeVL 56/2006 vp, s. 2/II).

Avun vastaanotto saattaisi lisäksi edellyttää sopimusjärjestelyitä avun antajan kanssa. Jos avun vastaanottaminen edellyttäisi uutta valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä

velvoitetta, noudatettaisiin sopimuksen hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa perustuslain 93—95 §:n säännöksiä.

Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetussa uudessa 12 a §:n 1 momentissa säädettäisiin Suomen lähettämän henkilöstön toimivaltuuksista ja voimakeinojen käytöstä kansainvälisen avun antamisessa ja muussa kansainvälisessä toiminnassa. Henkilöstöllä olisi tehtävää suorittaessaan kansainväliseen oikeuteen perustuva ja kansainvälisen avun pyytäjän määrittämä toimivalta sekä oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja. Voimakeinoja voitaisiin käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne olisivat tehtävän kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa tehtävän tavoitteeseen nähden ja tehtävälle vahvistettujen voimankäyttösääntöjen mukaisia.

Toimivalta ja voimankäyttö perustuisivat kansainväliseen oikeuteen. Kansainvälisen oikeuden mukaan toiminta toisen valtion alueella voi tilanteesta riippuen perustua YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen tai kohdevaltion pyyntöön tai suostumukseen.

Edellä mainitun 12 a §:n 2 momentissa säädettäisiin toisen Suomen viranomaisen tukemiseksi kansainvälisen avun antamiseen osallistuvan henkilöstön toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä. Toimivalta ja oikeus voimakeinojen käyttöön määräytyisivät toisen Suomen viranomaisen pyynnön ja tämän osoittaman toimivallan mukaisesti.

Puolustusvoimista annetun lain muuttamista koskeva lakiehdotuksen 4 a ja 12 §:n mukaista puolustusministeriön päätösvaltaa rajaisi kansainvälisen avun pyytämisen ja antamisen osalta ehdotettu laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Kyseisen lakiehdotuksen 1 §:ssä määritellyt, lain soveltamisalaan kuuluvat asiaryhmät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne kuuluvat ylimpien valtioelinten päätöksenteon piiriin. Puolustusvoimista annetussa laissa säädettäisiin ministeriötasoisesta päätöksenteosta. Pykäläehdotuksissa edellytetty YK:n peruskirjan päämäärien ja periaatteiden sekä muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen huomioon ottaminen kansainvälisen avun pyytämisessä ja antamisessa vastaa perustuslain 1 §:n 3 momentin asettamia tavoitteita Suomen osallistumiselle kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

Puolustusvoimien henkilöstön osallistuminen

Puolustusvoimien virkasuhteisen henkilöstön osalta osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan olisi osa virkavelvollisuuksia ja siten valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säädetyn työnantajan työnjohto-oikeuden piirissä.

Tarkoituksena on, että kansainvälisen avun antamiseen osallistuisivat ensisijaisesti ne henkilöt, jotka ovat ura- ja henkilöstösuunnittelua toteuttaessa ilmoittaneet halukkuutensa näihin tehtäviin. Henkilöstöresurssien ja osaamisen varmistamiseksi näin ei kuitenkaan aina voida menetellä. Vuoden 2015 alusta lukien voimaan tulleen Puolustusvoimien henkilöstöstrategian mukaan Puolustusvoimien palkatulla henkilöstöllä on oltava valmiudet kansainvälisiin tehtäviin.

Perustuslain 127 §:n mukainen maanpuolustusvelvollisuus ei ulotu Puolustusvoimien henkilöstöön kansainvälisissä tehtävissä.

Puolustusvoimien palkatun henkilöstön osallistumisvelvollisuudessa kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan ei myöskään voida katsoa olevan kyse perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua pakottamista maasta lähtemiseen.

Puolustusvoimien osallistuessa kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan sekä Puolustusvoimien tukiessa toista Suomen viranomaista kansainvälisen avun antamisessa, ei yleensä olisi kysymys puolustusvoimista annetun lain 41 §:n nojalla tapahtuvasta Puolustusvoimien virkamiehen siirtämisestä toiseen Puolustusvoimien virkaan eikä tehtävään. Jos tehtävät kuitenkin edellyttävät virkamiehen siirtämistä omassa virassa toiseen tehtävään, siirtämiseen sovelletaan puolustusvoimista annetun lain 41 §:ä, jonka mukaan tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen, joka aiheuttaa virkamiehen palveluspaikkakunnan muuttumisen, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen, joka ei aiheuta palveluspaikkakunnan muuttumista, ei saa hakea muutosta valittamalla.

J*oukkojen asemaa koskevat sopimukset*

Puolustusvoimista annetun lain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 12 c §:ään sisällytetyn valtuuden nojalla voitaisiin saattaa asetuksella voimaan sopimukset, joiden mukaan kansainvälisen avun vastaanottamisessa tai antamisessa tai muussa kansainvälisessä toiminnassa sovelletaan PfP SOFA:n tai sen lisäpöytäkirjojen, EU SOFA:n taikka korvausvaatimuksista luopumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyn sopimuksen määräyksiä kokonaisuudessaan tai osittain. Laintasoiset perussäännökset PfP SOFA: sta ja sen lisäpöytäkirjoista, EU SOFA:sta sekä korvausvaatimuksista luopumisesta tehdystä sopimuksesta sisältyvät kyseisten velvoitteiden voimaansaattamislakeihin, jotka on annettu perustuslain 95 §:n 1 momentin nojalla.

Valtuutussäännöksessä tarkoitettuja asioita koskevat perussäännökset sisältyvät siten lakiin ja valtuus rajautuu laintasoisten säännösten tarkempaan sääntelyyn. Vastaavantyyppinen valtuuttava säännös on sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:ssä sotilaallisen kriisinhallinnan ja siihen liittyvän koulutus- ja harjoitustoiminnan osalta.

Asevelvollisten osallistuminen

Perustuslain perusteluissa ei ole mainintaa maanpuolustusvelvollisuuden alueellisesta ulottuvuudesta, mutta perustuslain 127 §:ssä tarkoitettu maanpuolustusvelvollisuus ei aseta Suomen kansalaisille velvollisuutta osallistua minkään muun maan kuin Suomen puolustamiseen.

Asevelvollinen voitaisiin määrätä osallistumaan kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan ainoastaan nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti. Siksi asevelvollisten osallistumisen suhteen ei ole perustuslaillisia ongelmia.

Yhteenveto

Esitykseen ei sisälly säännöksiä, jotka edellyttäisivät perustuslain mukaista säätämisjärjestystä. Esitys voitaisiin siten käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi