Olli Mäenpää
14.9.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp)

Kansainvälisen avun sisältö

1. lakiehdotuksen 4 a §:n mukaan puolustusministeriö voisi pyytää *Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua*, jos kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevassa laissa (HE 72/2016 vp) ei muuta säädetä. Kyseistä kansainvälistä apua sääntelevää lakia sovellettaisiin sen 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan muun muassa, ”jos kyse on avusta, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä”. Säännös ei sulje lain soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi vähämerkityksellisten sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä. Ministeriöllä olisi kansainvälistä apua koskevan lakiehdotuksen 3 §:n mukaan päätösvalta tällaisissa asioissa ainoastaan kiireellisissä tilanteissa ja erityisin edellytyksin. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun pyytäminen tai antaminen voisi kuulua ministeriön toimivaltaan vain erittäin tiukoin edellytyksin poikkeuksellisissa tilanteissa.

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 4 a §:n mukainen puolustusministeriön itsenäisesti pyytämä apu ei siten kansainvälistä apua koskevan lain perusteet huomioon ottaen voisi lähtökohtaisesti sisältää lainkaan sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Tältä kannalta 1. lakiehdotuksen 4 b § vaikuttaa ongelmallisen laajalta, koska puolustusministeriön pyytämä apu sisältäisi säännösehdotuksen mukaan yleisen toimivallan suorittaa tehtäviä ja käyttää voimakeinoja, jotka lain mukaan kuuluvat Puolustusvoimille ja sotilasviranomaisille. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan apu voisi koskea sotilaallisia voimavaroja ja sotilaallista apua, joskin se koskisi vähämerkityksellisempiä asioita kuin kansainvälistä apua koskevassa laissa (s. 45-46). Tämä on ongelmallinen perustelu, koska kansainvälistä apua määrittelevä laki ei erottele merkityksellistä ja vähämerkityksellistä sotilaallista apua. Vastaavia näkökohtia voidaan esittää 1. lakiehdotuksen säännöksistä, jotka määrittelevät Puolustusvoimille toimivallan antaa kansainvälistä apua myös sotilaallisin voimakeinoin.

Lain soveltamisala etenkin suhteessa kansainvälistä apua koskevaan lakiin muodostuu sekä sotilaallisia voimakeinoja sisältävän avun osalta vähintäänkin epäselväksi ja sangen tulkinnanvaraiseksi. Tämä on ongelmallista siltä kannalta, että perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Sääntelyä olisi paikallaan tältä osin täsmentää. Ennen täsmentämistä, olisi kuitenkin välttämätöntä arvioida, voidaanko puolustusministeriölle/Puolustusvoimille

ylipäänsä perustuslain puitteissa määritellä hallituksen esityksessä tarkoitetun sisältöistä päätösvaltaa pyytää tai antaa apua.

Tällaisessa arvioinnissa tulisi oilla keskeinen merkitys sillä, että sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä koskevan kansainvälisen avun pyytäminen ja antaminen on yleensä luonteeltaan sellaista päätöksentekoa, joka perustuslain mukaan voi kuulua vain ylimpien valtioelinten päätöksenteon piiriin. Tältä osin päätösvaltaa käyttävät perustuslain mukaan ja perustuslain määrittelemissä puitteissa valtioneuvosto ja tasavallan presidentti (vrt. päätösvallan tasosta myös HE 72/2016 vp, s. 59 ja 62). Päätösvallan määrittelyä näiltä osin puolustusministeriölle ja Puolustusvoimille olisi siksi paikallaan arvioida tarkemmin myös ylimpien valtioelinten toimivallan kannalta.

Puolustusvoimien henkilöstön velvollisuus osallistua kansainvälisen avun antamiseen

1. lakiehdotuksen 12 b §:n 1 momentin mukaan kansainvälisen avun antamiseen voitaisiin toissijaisesti käyttää sellaista Puolustusvoimien henkilöstöä, joka ei ole sitoutunut Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdassa Puolustusvoimien tehtäväksi.

Perustuslain kannalta ei voida pitää ongelmallisena sääntelyä, jonka mukaan viranomainen voi määrätä sen palveluksessa olevan virka- tai työsuhteisen henkilön suorittamaan viranomaisen lakisääteistä tehtävää. Kysymys on myös henkilön virkamieslakiin perustuvasta virkavelvollisuudesta tai työsopimuslakiin perustuvasta työntekovelvollisuudesta, jonka tarkemman sisällön määrittely kuuluu työnantajan direktio-oikeuden piiriin viranomaisen tehtäviä ja toimivaltaa sekä palvelussuhdetta koskevan lainsäädännön puitteissa.

Joissain tapauksissa määräys kansainvälisen avun antamista sisältävään tehtävään voi sisältää virkamiehen siirtämisen toiseen tehtävään. Tällaista siirtämistä voidaan pitää Puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmään kuuluvana tavanomaisena ja hyväksyttävänä piirteenä, joka ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen (PeVL 29/2006 vp). Tässä suhteessa on merkitystä myös puolustusvoimien tehtävien kansainvälistymisellä ja kansainvälisen yhteistyön lisääntymisellä (PeVL 9/2007 vp).

Maanpuolustusvelvollisuuden alueellinen ulottuvuus

Perustuslakivaliokunta on korostanut vapaaehtoisuuden merkitystä, jos asevelvollinen määrätään osallistumaan kansainvälisen avun antamiseen (PeVL 51/2006 vp). Tämän mukaisesti 3. lakiehdotuksen mukaisesti asevelvollisuuslain 62 §:n 1 momenttiin lisättäisiin kansainvälistä apua koskeva suostumusedellytys, mitä voidaan pitää välttämättömänä määräysvallan käyttämisen kriteerinä perustuslain 127 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen.

Lainsäädäntövallan delegointi

1. lakiehdotuksen 12 c § määrittelisi valtioneuvostolle toimivallan säätää asetuksella säännöksessä mainittujen sopimusten soveltamisesta kansainväliseen apuun ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Koska perussäännökset sisältyvät näiltä osin kyseisten sopimusten voimaansaattamislakeihin, asetuksenantovaltuus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.