Perustuslakivaliokunta

14.9.2016

Mikael Hidén:

Lausunto halllituksen esityksestä HE 94/16 vp laiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta.

Koska en ole voinut tulla asiassa kuultavaksi valiokunnan kokoukseen, on minua pyydetty toimittamaan siinä kirjallinen lausunto.

- - - - - - -

Esityksen tavoitteeksi on perusteluissa kuvattu (s.28) tarvittavien muutosten tekeminen puolustusministeriön toimialan lainsäädäntöön, ”jotta Suomi voisi osallistua täysimääräisesti Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaiseen yhteistyöhön sekä avun antamisen ja vastaanottamisen tilanteisiin puolustusministeriön hallinnonalalla.” Pyrkimyksenä on turvata Suomen asianmukaiset reagointimahdollisuudet lisääntyvän kansainvälisen yhteistoiminnan puitteissa syntyviin tilanteisiin säätämällä tarpeellisista valtuuksista ja menettelytavoista ja poistamalla lainsäädännöstä tarpeettomuksi katsottuja rajoituksia. Lakiehdotukset kuuluvat samaan lainsäädäntökokonaisuuteen kuin eri esityksenä (HE 72/16 vp) annettu ehdotus laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta, joka myös on nyt käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa. Lakiehdotusten kuuluminen samaan kokonaisuuteen ei tarkoita vain sisäisten viittausten tarvetta, vaan myös sitä, että eduskuntakäsittelyssä lakiehdotuksiin ehkä tehtävissä muutoksissa on pidettävä silmällä myös kokonaisuuden säilymistä asianmukaisena. Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko säätämisjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jakson yleinen sisältö ei anna aihetta huomautuksiin. Pidän seuraavassa tarpeellisena kiinnittää erikseen huomiota vain joihinkin lakiehdotusten yksityiskohtiin. Osaksi on kyse lähinnä mietintövaliokunnalle kuuluvista asioista, joihin kuitenkin liittyy myös hyvää lainsäädäntöä koskevia periaatteellisia kysymyksiä

- - - - - - -

1. lakiehdotus Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

2 ja 12 §. Lain 2 § koskee puolustusvoimien tehtäviä ja 12 § kansainvälisen avun antamista ja muuta kansainvälistä toimintaa. Lain 2 §:n 1 momentin nykyisen sanamuodon 2 c) kohdan mukaan puolustusvoimille kuuluu mm. osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun ja eräiden muiden tapahtumien johdosta. Tämä osallistuminen tulee kuitenkin kyseeseen vain muiden viranomaisten tukemisen muodossa, ts. vain muun suomalaisen viranomaisen pyynnöstä. Nyt osallistumismahdollisuutta ehdotetaan laajennettavaksi niin (säännöksen 3) kohta), että se ei olisi sidottu muun kotimaisen viranomaisen pyyntöön ja olisi sisällöltään hyvin lavea: ”osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan”. Kansainvälisen avun antamisen sisältöä konkretisoidaan ehdotetussa 12 §: ssä. Sen sijaan ”muuhun kansainväliseen toimintaan ” osallistumisen sisältöä ei 12 §:ssä millään tavoin rajata tai määritellä (kun viittausta YK:n peruskirjaan tai kansainvälisen oikeuden sääntöihin ei tässä voida pitää minään relevanttina ko. osallistumismahdollisuuden sisällön tarkentamisena). Se, että perusteluissa (s. 44) mainitaan joitakin käytännön yhteistoimintamuotoja ”esimerkkeinä” ja todetaan, että ehdotetulla muotoilulla ”ei olisi tarkoitus muuttaa tätä”, ei mitenkään riitä muuttamaan sitä, että lakitekstissä säädetään ilman enempiä rajauksia yhdeksi puolustusvoimien tehtäväksi ”osallistuminen (muuhun kuin kansainvälisen avun antamista sisältävään) kansainväliseen toimintaan” - rajaamatta osallistumista edes puolustusvoimien toimialaan kuuluvaan toimintaan. En tiedä, miksi näin rajoittamatonta muotoilua on tässä pidetty tarpeellisena. Minusta muotoilun väljyys tässä ei ole yhdentekevää. Kysymys on laissa osoitetusta valtuudesta käyttää puolustusvoimien resursseja. Väljä määrittely tässä voi osaltaan vaikuttaa myös käsityksiin siitä, mitä kuuluu puolustusvoimien toiminnan kansainvälisyyteen, johon kantahenkilökuntaa ja varusmiehiä voidaan tietyin edellytyksin velvoittaa.

12 c §. Säännös koskee joukkojen asemaa koskevia sopimuksia. Säännöksen mukaan voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää säännöksessä mainittujen kolmen sopimuksen (yksi lisäpöytäkirjoineen) soveltamisesta ”kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan”. Säännös koskisi siis – kuten yksityiskohtaisissa perusteluissakin (s.53) todetaan - sekä mainituissa sopimuksissa tarkoitettujen sopimusvaltioiden ulkopuolisista valtioista Suomeen kansainvälisen avun antamiseen liittyen saapuvaa henkilöstöä että Suomesta tällaisiin maihin lähetettävää,

kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvaa henkilöstöä. Säätämisjärjestysperusteluissa (s.59) tätä 12 c §:ssä tarkoitettua valtuutta käsitellään erityisesti PL 80 §:ssä säädetyn asetuksenantovaltaa ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan normin kannalta. Kohdassa viitataan mm. siihen, että perustuslaki edellyttää asetuksenantovaltuuden säätämistä laissa ja valtuuden riittävää tarkkuutta sekä sitä, että valtuus rajautuu lakia tarkempien säännösten antamiseen. Edelleen todetaan, että laintasoiset perussäännökset ko. sopimuksista sisältyvät sopimusten voimaansaattamislakeihin. Tämän jälkeen esitetään päätelmänä:

> ”Valtuutussäännöksessä tarkoitettuja asioita koskevat perussäännökset sisältyvät siten lakiin ja valtuus rajoittuu laintasoisten säännösten tarkempaan säätelyyn.”

Tämän jälkeen kohdassa viitataan siihen, että ”vastaava valtuuttava säännös” on sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:ssä ja että perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä sännöstä valtiosäännön kannalta ongelmattomana lausunnossaan pevl 54/05 vp.

Vuoden 2005 valtiopäivillä käsitellyssä ehdotuksessa laiksi sotilaalisesta kriisinhallinnasta hallitus esitti (HE 110/05 vp) lain 4 §:ksi säännöstä , jonka mukaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksilla voitiin säätää nimettyjen (nytkin esillä olevien) kansainvälisten sopimusten soveltamisesta ”sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään tai siihen liittyvään koulutus- tai harjoitustoimintaan”. Esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi säännöksestä (pevl 54/05 vp, s. 6):

> ”Ehdotus on perustuslain kannalta ongelmaton siltä osin kuin siinä on kysymys mahdollisuudesta asetuksella laajentaa sotilasjoukkojen asemasta ja korvausvaatimuksista luopumisesta tehtyjen valtiosopimusten voimaansaattamislakien soveltamisalaa. Asetuksella voidaan nimittäin valiokunnan mielestä säätää vain siitä, että kyseisiä valtiosopimuksia tai oikeastaan niiden voimaansaattamislakeja sovelletaan 4 §:ssä mainittuihin tehtäviin ja niitä suorittaviin joukkoihin.”

Vaikka nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä onkin näin voitu - sinänsä perustellusti - viitata perustuslakivaliokunnan kannanottoon, ei ehdotetun 12 c §:n suhde perustuslakiin ole mielestäni ongelmaton. En ole perehtynyt ko. sopimuksiin enkä niiden voimaansaattamisesta säädettyihin lakeihin. Lähden kuitenkin siitä (kuten esityksen perusteluissakin on ilmeisesti lähdetty), että itse sopimuksissa ja voimaansaattamislaeissa ei ole mitään, millä olisi suoraan vaikutusta asetuksenantovaltuuden säätämismahdollisuuksiin. Vaikuttaa ilmeiseltä , että tavallisella lailla voitaisiin pitkälle suoraan säätää ko. sopimusten soveltamisesta 12 c §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin (niissä rajoissa, joissa suomalaisella lainsäätäjällä ylipäänsä olisi kompetenssi). Se, että tavallisen

lain säätäjällä olisi kompetenssi, ei PL 80 §:n puitteissa kuitenkaan tietysti merkitse sitä, että tavallisen lain säätäjä voisi vapaasti siirtää tätä kompetenssia asetuksen antajalle. Ehdotuksen 12 c §:ssä ei ole kyse sopimuksentekovallan (vähäisestä) siirtämisestä, jonka tuloksena valtioneuvosto tai ministeriö saisi valtuuksia tehdä joitakin alkuperäistä valtiosopimusta täydentäviä tai konkretisoivia (hallinnollisia) sopimuksia. Kysymys on siten viime kädessä PL 80 §:n tulkinnasta ja säännöstä koskevasta tulkintakäytännöstä.

Perustuslain 80 §:n soveltamisen kannalta on mielestäni jo lähtökohtaisesti syytä suhtautua varauksellisesti ajatukseen, jonka mukaan valtiosopimuksen soveltamisalan (vähänkään merkittävässä) laajentamisessa olisi kysymys vain PL 80 §:n soveltamisessa yleensä hyväksytystä lain säännöksissä säädettyä tarkempien säännösten antamisesta. Merkitykseltään aidosti vähäiset soveltamisalaa koskevat järjestelyt saattaisivat ehkä olla toinen asia, mutta jonkin lain soveltamisalan myöhempi asiallisesti merkittävä laajentaminen on yleensäkin asia, jota ei voida jättää asetuksenantajalle, vaan joka kuuluu lainsäätäjälle itselleen. Jos jonkin valtiosopimuksen voimaansaattamisvaiheessa katsotaan, että valtiosopimuksen joitakin järjestelyjä tai normeja olisi maansisäisesti aiheellista soveltaa joihinkin muihinkin kuin valtiosopimuksessa edellytettyihin asioihin, ei asianmukaisena menettelynä pidetä pelkän blankettilain säätämistä ja ko. normien laajemman soveltamisen jättämistä myöhemmän asetuksen varaan, vaan asiasta huolehditaan sekamuotoisella voimaansaattamislailla tai voimaansaattamisen yhteydessä muuhun lainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla. Se, että tarve laajentaa (merkittävällä tavalla) jonkin valtiosopimuksen soveltamisalaa ilmenee vasta myöhemmin, ei sinänsä voi laajentaa sitä delegointivaltaa, joka PL 80§:ssä osoitetaan lainsäätäjälle.

Miten sitten pitäisi suhtautua perustuslakivaliokunnan edellä lainattuun kannanottoon? Tietysti vakavasti sikäli, että kyseessä on valiokunnan tuore ja kohtuullisen konkreettinen kannanotto. Toisaalta voidaan panna merkille, että valiokunta ei millään tavoin perustele kannanottoaan eikä varsinaisesti esitä mitään nyansseja tai kriteerejä sille toteamukselle, että asetuksella voidaan laajentaa sopimuksen voimaansaattamislain soveltamisalaa . Valiokunnan siihenastisen PL 80 §:n tulkintakäytännön huomioon ottaen ja siihen nähden, että valiokunta tässä konkreettisesti lausuu vain esillä olleen ehdotuksen suhteesta valtiosääntöön, ei valiokunnan nähdäkseni voida katsoa tarkoittaneen mitään yleistä tai joustavaa hyväksyntää voimaansaattamislakien tai lakien yleensä soveltamisalan laajentamiselle asetuksin.

Miten valiokunnan em. kannanoton yleinen merkitys tässä käsitetäänkin, ei arvioitaessa mahdollisuutta valtuuttaa asetuksenantaja laajentamaan jonkin valtiosopimuksen tai nimenomaisesti sen voimaansaattamislain soveltamisalaa voida mitenkään sivuuttaa sitä, minkälaisesta laajennuksesta olisi kysymys. Perustuslakivaliokunnan vuoden 2005 kannanotossa oli kysymys tiettyjen valtiosopimusten soveltamisalan laajentamisesta myös ”sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään tai siihen liittyvään koulutus- tai harjoitustoimintaan.” Sotilaallisella kriisinhallinnnalla tarkoitetiin tässä nimenomaan saman lain 1 §:ssä määäriteltyä sotilaallista kriisinhallintatehtävää ja Suomen siihen osallistumista. Valiokunnan edellä lainattu ”ongelmatonta”-kannanotto koski tarkkaan ottaen vain ko. sopimusten soveltamisalan laajentamista asetuksin vain tähän toimintaan.

Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa on kysymys tiettyjen sopimusten soveltamisalan laajentamisesta asetuksin ”kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan”. Kuten edellä on viitattu, laajentaminen tulisi merkitsemään sopimusten normisisällön saattamista koskemaan alkuperäisten sopimusvaltioiden ulkopuolisten valtioiden Suomelle antamaan apuun lähetettävää henkilöstöä ja Suomen tällaisille valtioille antamaan apuun lähetettävää henkilöstöä sekä ko. normien soveltamista merkitykseltään hyvin avoimeksi jäävään ”muuhun kansainväliseen toimintaan”. Ko. sopimusten sisältöön perehtymättäkin voidaan nähdäkseni lähteä siitä, että ko. sopimusten sisältämä normisto (joka perustelujen mukaan, s. 52, koskee mm. tuomiovallan käyttöä ja vahingonkorvausoikeutta ja säännöksessä viimeksi mainitun sopimuksen nimikkeen mukaan mm. operaation yhteydessä sattunutta loukkaantumista tai kuolemaa) koskee yleisesti ja/tai erityisesti yksilöille merkittäviä ja yleensä lainsäädännön tasolla järjestettäviä asioita. Kun valtiosopimusten (niiden voimaansaattamislakien) soveltamisalan laajennuksilla tässä voisi näin olla soveltamistilanteet ja normisisällöt huomioon ottaen hyvin huomattava ja monenlaisiin tilanteisiin ulottuva merkitys, voidaan hieman ihmetellen kysyä, onko hallitus todella ajatellut, että lähtökohtaisesti laintasoisten normien soveltamisalan tällainen laajentaminen voidaan toteuttaa pelkällä asetuksella. Minusta ei perustuslain puitteissa voida.

Menettelyjen joustavuutta voidaan pitää tavoiteltavana asiana, mutta PL 80 §:n säännös merkitsee jo lähtökohtaisesti sitä, että norminantovallan järjestelyissä joustavuustavoite ei voi mennä lainsäätäjän toimivallan reaalisena säilyttämisen edelle. Tässä voisi myös ainakin kysyä, eikö käytännössä riittävän joustavaa menettelyä voisi olla jo se, että tarpeellisiksi katsotuista ko. sopimusten soveltamisalan laajennuksista

säädettäisiin suoraan laissa, joko jo tämän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä tai tarvittaessa myöhemmin erikseen.

3. lakiehdotus Laki asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:n muuttamisesta

Lain 62 ja 78 §:ään tehtävien muutosten valtiosääntöoikeudellisesti mielenkiintoiset kysymykset liittyvät mahdollisuuksiin määrätä asevelvollinen palvelukseen ulkomailla tai tietynlaiseen palvelukseen (ulkomailla). Tässä kohden keskeinen perustuslain säännös on maanpuolustusvelvollisuutta koskeva PL 127 §, jonka mukaan ”jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään.” Säännös merkitsee sitä, että kansalaiseen voidaan tavallisessa laissa kohdistaa isänmaan puolustukseen kuuluvia velvoitteita yli sen, mitä tavallisessa laissa muuten voitaisiin - esim. henkilökohtaisen vapauden perusuoikeussuojan vuoksi - kohdistaa yksilöihin. Perustuslain 127 §:n sisältämä valtuutus lainsäätäjälle rajautuu vain asioihin, joiden voidaan katsoa kuuluvan isänmaan puolustukseen osallistumiseen, eikä ole valtuutus säätää yleensä velvoitteita maanpuolustusvelvollisuuteen kuuluvassa palveluksessa oleville (varusmiehille ja kertausharjoituksessa oleville). Vaikka säännös merkitseekin valtuutta rajoittaa yksilöille perusoikeussäännösten mukaan kuuluvia vapauksia, ovat nämä rajoituksetkin mahdollisia vain siihen määrään kuin niiden katsotaan kuuluvan isänmaan puolustukseen osallistumiseen.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä ottanut kantaa mahdollisuuteen velvoittaa varusmiespalveluksessa oleva henkilö palvelukseen tai tehtävään ulkomaille.

> Rauhanturvaamistoimintaa koskevasta lakiehdotuksesta vuonna 1995 antamassaan lausunnossa (pevl 18/95 vp) valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotuksen mukainen velvollisuus osallistua rauhanturvaamiskoulutukseen saattoi myös varusmiesten kohdalla tarkoittaa ulkomailla tapahtuvaa koulutusta, jota ei ollut ajallisesti mitenkään rajattu. Valiokunta piti tätä velvoittamismahdollisuutta liian väljänä ja katsoi samalla riittäväksi tarkennukseksi, että varusmiehiä voitaisiin velvoittaa koulutukseen ulkomailla vain ”lyhytaikaisesti”. - Vuoden 1997 valtiopäivillä valiokunta käsitteli rauhanturvaamistoimintaan osallistumista koskevaa asevelvollisuuslain muutosehdotusta, jonka mukaan varusmiespalvelun yhteydessä voitiin antaa kansainväliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamistoimintaan osallistumisen edellyttämää sotilaallista peruskoulutusta ja sitä voitiin lyhytaikaisesti järjestää myös ulkomailla. Lausunnossaan (pevl 37/97 vp) valiokunta piti ehdotusta tämän lyhytaikaisuuden osalta ongelmattomana, mutta katsoi, että ehdotus näytti merkitsevän mahdollisuutta määrätä asevelvollinen valmiusjoukkokoulutukseen. Tältä osin valiokunta piti tavallisen säätämisjärjestyksen edellytyksenä

> nimenmomaista säännöstä siitä, että asevelvollisen hakeutuminen kansainväliseen valmiusjoukkokoulutukseen oli vapaaehtoista. - Vuoden 2005 valtiopäivillä valiokunta otti sotilaallista kriisinhallintaa koskevan esityksen yhteydessä kantaa mm. asevelvollisuuslain muutosehdotukseen, jossa säilytettiin vähäisin muutoksin säännös (3 a §) varusmiesten mahdollisuudesta vapaaehtoisesti hakeutua sotilaallisen kriisinhallinnan valmiuksia tarkoittavaan koulutukseen ja säädettiin aiempaa tarkemmin (3 b §) mahdollisuudesta järjestää mm. tätä koulutusta ulkomailla. Lausunnossaan (pevl 54/05 vp, s. 8) valiokunta katsoi ko. palveluksen muodostuvan säännösten puitteissa lyhytaikaiseksi ja osallistumisen olevan osin vapaaehtoisuuteen perustuvaa eikä sen vuoksi pitänyt ko. säännöstä perustuslain kannalta ongelmallisena.

Vuoden 2006 valtiopäivillä valiokunta totesi käsitellessään esitystä puolustusvoimalaiksi mahdollisuudesta käyttää varusmiehiä tehtäviin ulkomailla mm. (pevl 51/06 vp):

> ”... Puolustusvoimat voi lakiehdotuksen 12 §:n perusteella osallistua avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun taikka luonnon- tai suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.
> ---
> Ehdotettua pykälää ei perustelujen mukaan sovelleta voimakeinojen käyttöä merkitsevän avun antamiseen. Tämä puolustusvoimien — maan rajojen ulkopuolelle ulottuvan — toiminnan kannalta aivan olennainen rajaus 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 säätämisjärjestyksessä. ”

Käsitellessään vuoden 2007 valtiopäivillä nykyisen asevelvollisuuslain säätämiseen johtanutta esitystä valiokunta tarkasteli melko laajasti myös palveluksen järjestämistä ulkomailla ja eräitä asevelvollisille määrättäviä tehtäviä. Lausunnossaan (pevl 9/07 vp) valiokunta totesi mm.:

> ” Varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan 62 §:ssä mainituilla edellytyksillä määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomailla. -----
> Määräys lyhytaikaiseen palvelukseen ulkomaille voidaan 62 §:n 1 momentin perusteella antaa myös sellaiselle asevelvolliselle, joka kuuluu momentin 3 kohdassa tarkoitettuun virka-apuosastoon.-----
> Virka-apuosastoon kuuluvat asevelvolliset voivat lakiehdotuksen 62 §:n 2 momentin ja 78 §:n 1 momentin perusteella osallistua paitsi puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 (b) kohdassa tarkoitettuun pelastustoimintaan myös 2 (a) kohdassa mainittuun virka-avun antamiseen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Tyypillisiä varusmiehille osoitettuja tehtäviä esityksen perustelujen mukaan ovat ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaaminen samoin kuin henkilöiden etsinnät sekä alueen tai paikan eristäminen. Asevelvollisia ei lakiin otettavaksi ehdotetun nimenomaisen säännöksen takia saa virka-aputehtävässä käyttää vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista

voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin.

Virka-apuosaston tehtävät soveltuvat valiokunnan mielestä asevelvollisille. Tehtäviin harjoittautumiseen ja niiden suorittamiseen liittyy myös koulutuksellisia näkökohtia. Voimankäyttöä koskeva rajaus puolestaan täyttää valiokunnan puolustusvoimista annettua lakia säädettäessä antamasta lausunnosta johtuvan sen vaatimuksen, että tavallisella lailla ei perustuslain 127 §:n 1 momentin takia voida säätää muiden kuin tehtävään vapaaehtoisesti ilmoittautuneiden varusmiesten käytöstä toiselle valtiolle annettavaan voimakeinoapuun (PeVL 51/2006 vp, s. 3/II).

Lakiehdotuksen samoin kuin voimassa olevan lain sanamuodon perusteella ("kuuluu virka-apuosastoon") on jossain määrin epäselvää, voidaanko kansainvälistä virka-apua antavaan osastoon määrätä muitakin kuin vapaaehtoisia asevelvollisia. Varusmiesten määrääminen virka-apuosastoon ei valiokunnan mielestä muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi silloin, kun on kysymys Suomen lähialueilla suoritettavista lyhytaikaisista pelastustehtävistä. Kansainvälisen kanssakäymisen lisääntyminen yhteiskunnan eri aloilla on valiokunnan käsityksen mukaan muutenkin otettava huomioon arvioitaessa perustuslaista johtuvia rajoituksia mahdollisuudelle käyttää asevelvollisia tehtäviin Suomen rajojen ulkopuolella.

Virka-apuosasto voidaan lakiehdotuksen ja voimassa olevan lain sanamuodon perusteella määrätä Suomen lähialueiden lisäksi minne tahansa "Suomen rajojen ulkopuolelle". Pelastustehtävien ohella osasto voidaan nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen nojalla määrätä muihinkin 78 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin. Vaikka asevelvollisia ei ehdotettujen säännösten takia saa tällöinkään käyttää voimankäyttöä edellyttäviin tai muihin vaarallisiin tehtäviin, on virka-apuosaston tehtävien maantieteellisen ja asiallisen laaja-alaisuuden vuoksi valiokunnan mielestä tärkeää lisätä asevelvollisen nimenomainen suostumus lakiehdotuksen 62 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun virka-apuosastoon kuulumisen edellytykseksi. Lisäystä puoltaa myös perustuslain 9 §:n 3 momentissa oleva säännös, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan siirtää toiseen maahan.”

Arvioitaessa mahdollisuuksia velvoittaa asevelvollinen ei-vapaaehtoiseen palvelukseen ulkomailla on syytä vielä huomata, että esityksen säätämisjärjestysperusteluista (s.58) voi saada liian rajatun kuvan maassaolo-oikeutta koskevan PL 9, 3 §:n merkityksestä. Perusteluissa viitataan siihen, että perustuslain mukaan kansalaista ei saisi pakottaa lähtemään maasta karkotuksen tai muun menettelyn kautta ja että muulla menettelyllä tarkoitetaan ”lähinnä” luovuttamista rikoksen johdosta tai siirtämistä rangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Maassaolo-oikeus nauttii kuitenkin suojaa laajemmin kuin vain viitatunlaisia toimia vastaan. Jo ennen perusoikeusuudistusta antamassaan lausunnossa pevl 5/79 vp perustuslakivaliokunta katsoi maassaolo-oikeuden suojan koskevan myös tilanteita, joissa kansalaisella voisi oikeusapusopimuksen nojalla olla velvollisuus vaikka todistajana saapua ulkomaan tuomioistuimeen. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta mm. totesi (pevm 25/94 vp,s.8), että ”kansalaisen oikeus pysyä kaikissa tapauksissa omassa maassaan on niin perustavanlaatuinen oikeus”, ettei siitä poikkeamismahdollisuutta ole

syytä avata perustuslaissa. Pienenä tuoreena kannanottona voidaan myös viitata edellä lausunnosta pevl 9/07 vp lainatun jakson lopulla olevaan mainintaan siitä, että varusmiehen suostumuksen edellyttämistä ”puoltaa” myös säännös PL 9,3 §:ssä.

Asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:ään nyt esitetyt muutokset näyttävät edellä todetun valossa vastaavan pääsisällöltään perustuslakivaliokunnan linjauksia. Muotoilujen väljyys ja viittailulle rakentaminen antaa kuitenkin joissain kohdin aihetta kommentteihin. Ehdotuksen 62 §:n muutoksessa on 1 momentin 3) kohdan nykyinen säännös mahdollisuudesta määrätä asevelvollinen lyhytaikaisesti ja suostumuksensa mukaisesti osallistumaan virka-apuosastoon, joka antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella , muutettu niin, että sama määräämismahdollisuus koskee osallistumista puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 3) kohdassa tarkoitettuun ”kansainväliseeen avun antamiseen tai muuhun kansainvälisen toimintaan”. Kun tämän mukainen määräämisvalta koskee lyhytaikaista palvelua ja on suostumuksenvarainen, on muutos varsinaiselta sisällöltään ongelmaton. Kun se palvelu, johon asevelvollinen näin voidaan määrätä, on kuitenkin osoitettu hyvin väljin ilmauksin ja voi ajan kuluessa ilmeisesti saada uudenlaisia sovelluksia, on suostumuksen edellyttämisen reaalisen merkityksen kannalta entistäkin tärkeämpää vaatia, että suostuja todella tietää, mitä hänen antamansa suostumus konkreettisesti kattaa. Riittävää ei siten voisi olla esimerkiksi se, että suostumus olisi annettu koskemaan säännnöstekstiä lainaten ”kansainvälisen avun antamiseen” tai ”kansainväliseen toimintaan” osallistumista. Suostumuksen konkreettisuuden vaatimukseen on kiinnnitetty huomiota perusteluissa (s. 55), mutta sitä olisi aiheellista painottaa myös valiokunnan kannanotossa.

Ehdotuksen mukaan 78 §:n otsake, jossa nyt puhutaan asevelvollisen määräämisestä puolustusvoimien ulkopuoliseen tehtävään, muutettaisiin muotoon ”Palveluksessa olevan asevelvollisen määrääminen muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen”. Muutosta perustellaan sinänsä oikein sillä, että nykyisen sanamuodon viittaus Puolustusvoimien ulkopuolisiin tehtäviin on puolustusvoimien tehtäviä koskevan 2 §:n huomioon ottaen virheellinen. Silti voisi kysyä, onko uusi muotoilu paikassaan oikein onnistunut, kun siinä miltei suoraan haastetaan asevelvollisuuden perustana oleva PL 127 §:n ajatus velvollisuudesta osallistua Suomen puolustamiseen. (Olisiko ajateltavissa, että otsakkeessa puhuttaisiin esim. vain palveluksessa olevan asevelvollisen määräämisestä eräisiin tehtäviin?)

Ehdotettu 78 § luettelee tehtäviä, joihin palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävänään määrätä. Yhtenä tällaisena tehtävänä on puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 3) kohdassa tarkoitetut tehtävät, siis tuossa säännöskohdassa tarkoitettu osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen tehtävään. Ehdotettu 78 § ja siinä viitattu puolustusvoimista annetun lain 2 § eivät kuitenkaan millään tavoin tuo esiin sitä, että ko. kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen tehtävään osallistumiseen määrääminen on mahdollista vain, jos asevelvollinen on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa Tämä suostumuksen välttämättömyys ilmenee asevelvollisuuslain 62 §:stä (johon 78 §:ssä ei viitata). Tällainen tiettyä tilannetta koskevan normisisällön kertyminen useista eri lainkohdista on juristeille omilla sektoreillaan tietysti arkipäiväistä. Asevelvollisuuslaki on kuitenkin suuren yksilöjoukon oikeuksia merkittävästi koskeva laki ja tällaisena sen pitäisi olla kohtuullisen informatiivinen myös muille kuin juristeille. Tämän vuoksi olisi minusta tarpeen, että niinkin merkittävästi asevelvolliselle mahdollisesti tulevia velvoitteita koskeva säännös kuin 78 § sisältäisi kansainväliseen tehtävään määräämismahdollisuuden osalta selvän tiedon suostumuksenvaraisuudesta - joko suoraan säännöstekstissä tai selvän pykäläviittauksen muodossa.