Janne Salminen 14.9.2016
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 14.9.2016

Perustuslakivaliokunta

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

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi puolustusvoimista annettua lakia, aluevalvontalakia sekä asevelvollisuuslakia. Ehdotukset liittyvät pyrkimykseen puolustusministeriön muuttaa kansainvälistä toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Puolustusvoimien tehtäviä muutettaisiin siten, että puolustusvoimilla olisi edellytykset osallistua nykyistä selvästi laajemmin kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Lakiin otettaisiin vastaavat säännökset kansainvälisen avun vastaanottamisesta. Samoin pyritään muuttamaan säännökset toimintaan osallistuvan Puolustusvoimien henkilöstön ja asevelvollisten asemasta, toimivaltuuksista ja oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Aluevalvontalakiin lisättäisiin säännös aluevalvontatuen pyytämisestä toisen valtion sotilasviranomaiselta.

2. Käsillä oleva hallituksen esitys on tärkeässä menettelyllisessä ja materiaalisessa yhteydessä kahteen muuhun eduskunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä olevaan esitykseen, nimittäin esitykseen laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp) ja esitykseen sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 107/2016 vp). Tarkastelen käsillä olevaa esitystä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävä huomioon ottaen.

3. Esityksen valtiosääntöoikeudelliset kysymyksenasettelut ovat osin erityyppisiä kuin samanaikaisesti käsiteltävänä olevassa esityksessä laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Yhtäältä kysymys on siitä, kuinka valtion täysivaltaisuutta olisi ulkomaisen avun vastaanottamisen tilanteissa arvioitava suhteessa avun vastaanottamisen yksityiskohtiin ja toisaalta kysymys on ennen kaikkea puolustusvoimien palkatun henkilöstön ja varusmiesten oikeusasemasta käskettäessä heidät mukaan osallistumaan kansainväliseen toimintaan tämän lainsäädännön tarkoittamissa tilanteissa.

4. Siltä osin kuin puolustusvoimista annetun lain 12 §:ään ehdotetaan muutoksia, laajennus tehtäväkenttään on nykyiseen nähden huomattava. Aikaisempi säännös on nimenomaisesti kieltänyt voimakeinojen käytön, ja nyt sellaista rajoitusta ei enää lainsäädäntöön sisältyisi.

Symmetrisesti tämän säännöksen kanssa on säännös myös kansainvälisen avun pyytämisestä.

Pidän ongelmallisena sitä, että lakiin ei ehdoteta havaintojeni mukaan avun pyytämiselle tai antamiselle mitään sisällöllisiä edellytyksiä. Avun antamisen rajana esitetään YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt, jotka ”otetaan huomioon” toiminnassa. Kansainvälistä apua ei liioin määritellä laissa, eli lain perusteella jää avoimeksi, millaisiin kaikkiin tilanteisiin kansainvälistä apua puolustusvoimat lopulta voi antaa ja millä edellytyksillä päätökset tehdään. On ilmeisestä, että osa edellytyksistä itse asiassa johtuisi hallituksen esittämästä laista kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp), jonka kanssa nyt käsiteltävänä olevan lain tulee olla linjassa. Se seikka ei kuitenkaan poista tarvetta sille, että tällaisenaan kansainvälisen avun antamiselle ja pyytämiselle ei ole määritelty edellytyksiä tai sen käyttöä rajattu. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tämä voi olla ongelmallista sen vuoksi, että viranomaisen päätöksenteon pitää perustua laissa määriteltyihin perusteisiin ja toimivallan pitää olla riittävän täsmällisesti ja selkeästi määriteltyä.

Tilanne on valtiosääntöisesti hankala, sillä yhtäältä voidaan perustellusti katsoa, että sotilaalliseen ja maanpuolustukselliseen sääntelyyn on hankala kohdistaa samanlaista vaatimusta täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta kuin tavanomaisesti muun sääntelyn osalta tehdään. Toisaalta voitaisiin aivan yhtä perustellusti katsoa, että Puolustusvoimien toiminnassa varsinkin kosketellaan sentyyppisiä oikeushyviä sellaisissa tilanteissa, että sitä edeltävässä päätöksenteossa nimenomaisesti olisi hyvinkin tarkoin ja selkeästi määriteltävä päätöksenteon oikeudelliset puitteet ja niiden osana myös sisällölliset edellytykset.

5. Ehdotuksen puolustusvoimia koskevassa lain 4b:ssä on sinänsä tärkeä säännös siitä, minkälaisin toimivaltuuksin täällä avunpyynnön perusteella toimivat joukot ja yksittäiset sotilaat toimivat. Sen lähtökohtana on laissa säädetty puolustusvoimien ja sotilasviranomaisten toimivalta, mikä sinänsä on sangen yleispiirteinen ja rajoittamaton näin tässä laissa ilmaistuna. Lisäksi säännöksessä mainitaan, että apua koskevan päätöksen määräykset rajaisivat toimivaltaa. Säännöksessä ei kuitenkaan ole tarkempia yksityiskohtia siitä, mistä kaikista seikoista apua koskevassa päätöksessä olisi määrättävä ja otettava kantaa. Periaatteessa siis olisi mahdollista, että tällaisessa päätöksessä ei olisi lainkaan sentyyppisiä sisältöjä.

Kaiken kaikkiaan pidän laissa olevia ehdotuksia avun vastaanottamisen yksityiskohdista liian väljästi säädeltyinä. Yhtä lailla avoimiksi jäävät apua antavan joukon ja Puolustusvoimien johto- ja vastuusuhteet. Laissa tulisi olla selkeä kannanotto siitä, mikä on vieraiden joukkojen asema ja johtosuhde Suomessa – ainakin tulisi olla säännökset siitä, millä tavoin näihin apua koskevassa päätöksenteossa otetaan kantaa. Vieraiden joukkojen ja sotilaiden asema Suomessa (ja symmetrisesti suomalaisten joukkojen asema ulkomailla) on myös klassinen *täysivaltaisuuskysymys perustuslain 1 §:n tarkoittamassa mielessä*. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on runsaasti esimerkkejä siitä, kuinka ulkomaan viranomaisen mahdollisuus julkisen vallan käyttöön Suomen alueella muodostuu Suomen täysivaltaisuuden kannalta ongelmalliseksi. Samoin käytännössä on runsaasti kriteerejä sille, millaisissa olosuhteissa ulkomaan viranomaisen julkisen vallan käyttö Suomessa ei kuitenkaan kosketa perustuslakia. Vaikka tässä tapauksessa ei

olisikaan mahdollista määrätä, että vieraat joukot ja sotilaat olisivat Suomen johdossa, tulisi lakiin kuitenkin mielestäni sisällyttää selkeät säännökset siitä, miten ja mihin seikkoihin näiden asemassa Suomessa otetaan ennen avun ottamista kantaa. Samoin kiinnittäisin huomiota siihen, että joukkojen toiminnan valvontavastuu tulisi joka tapauksessa olla Suomella. Yleisesti ottaen voin katsoa, että kansainvälinen tämäntyyppinen yhteistyö saa tukea perustuslain 1.3 §:stä, mitä voi käyttää tukena tulkinnassa arvioitaessa vieraiden joukkojen ja sotilaiden merkitystä Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslain 1.3 §:n säännöksellä on merkitystä arvioitaessa, onko tämäntyyppinen toiminta ja sen sääntely ristiriidassa perustuslain kanssa. Tältä kannalta perustuslakiin sisältyy siis säännös, jonka perusteella se seikka, että tämäntyyppinen sääntely voi koskettaa täysivaltaisuutta, ei muodostu kuitenkaan perustuslailliseksi ongelmaksi. Se kuitenkin edellyttäisi sitä, että joukkojen ja sotilaiden asemasta tai niiden asemasta päättämisen sisällöllisistä raameista olisi edes jonkinlaista sääntelyä.

6. Toisen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisen asiakokonaisuuden esityksessä muodostaa yhtäältä puolustusvoimien palkatun henkilöstön asema ja toisaalta varusmiesten asema suhteessa siihen, että ehdotetun sääntelyn oloissa voi aktualisoitua tarve käskeä palkattua henkilöstöä (sekä virka- että työsuhteessa olevia) ja varusmiehiä ulkomaille palvelukseen.

Ensinnäkin on todettava, että perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaanpuolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Perustuslain tarkoittama maanpuolustusvelvollisuus ei kuitenkaan sisällä velvollisuutta kuin puolustaa Suomea välittömästi.

7. Varusmiesten osalta ehdotettu sääntely rakentuu suostumuskonstruktion varaan. Varusmieheltä edellytetään nimenomaista suostumusta kansainväliseen tehtävään ottamiseksi. Lisäksi laissa on säännös tehtävän lyhytaikaisuudesta. Suostumuksen perusteella asevelvollisten käytön suhteen ei nähdä esityksessä perustuslaillisia ongelmia. Lähtökohtaisesti tätä arviota voi pitää asianmukaisena. Asettaisin kuitenkin tässä Puolustusvoimille enemmän vastuuta yhtäältä kysymyksessä olevan nimenomaisen informoidun suostumuksen osalta erityisesti siltä kannalta, että varusmies ymmärtää, ettei hänen maanpuolustusvelvollisuutensa kata tällaiseen tehtävään menemistä, ja toisaalta sen suhteen, että asevelvollisella tulee olla vähintään kyseisen tehtävän vaativuuden edellyttämä riittävä koulutus. Nämä kriteerit lisäisivät Puolustusvoimien vastuuta asevelvollisten tilanteissa.

8. Sekä Puolustusvoimien virkamiesten että työsuhteisten osalta esitys ei perustu vastaavaan edellytykseen asianomaisen suostumuksesta. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 57-58) perustellaan valtiosääntöisesti ongelmattomaksi sitä, että määrääminen kansainväliseen tehtävään ei edellyttäisi suostumusta. Näkökohdat ovat sinänsä relevantteja, mutta eivät riittävän sensitiivisiä sille, että Puolustusvoimien päätöksenteon perusteella ihminen voitaisiin yksipuolisesti määrätä ulkomaille tehtävään, joka voisi olla hänen henkensä tai terveyden kannalta vaarallinen, vastoin tahtoaan virkavelvollisuutenaan (virkasuhteiset) tai muun velvollisuutenaan (työsuhteiset) esimerkiksi ottamatta huomioon hänen muuta henkilökohtaista tilannettaan ja ilman tehokasta oikeussuojakeinoa. Lähtökohtana on, että tehtäviin otetaan ensisijaisesti niihin halukkaita, ja tämä lähtökohta ilmenee myös ehdotetusta säännöksestä. Niissä tilanteissa

kuin näin ei kuitenkaan voida tehdä, lakiehdotuksen perusteella tarve vastata joustavasti ja tehokkaasti velvoitteiden mukaiseen yhteistyöhön voisi merkitä ihmisen määräämistä osallistumaan tehtävänsä mukaiseen kansainväliseen tehtävään. Lisäksi jos siihen ei sisältyisi toiseen tehtävään siirtämistä, asiaan ei saisi myöskään hakea muutosta, vaikka palveluspaikka kansainväliseen tehtävään ulkomaille määräämisen johdosta selvästi vaihtuisikin. Tulkintani mukaan tällainen päätös kuitenkin tosiasiassa olisi rinnastettavissa päätökseen, jolla henkilö määrätään toiseen tehtävään tavalla, joka vaikuttaa hänen palveluspaikkaansa ja josta voimassa olevan lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Perustuslakivaliokunta on, kuten esityksessä on asianmukaisesti todettu katsonut, että puolustusvoimien virkamiehen siirtymisvelvollisuus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen (PeVL 29/2006 vp). Tilanne ulkomaille käskemisen kannalta ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti tähän rinnastettavissa. Ehdotettu säännös laajentaisi virkamiehen ja Puolustusvoimiin työsuhteessa olevan velvollisuuksia toimia ulkomailla, ja se on ongelmallista myös perustuslain 9.3 §:n kannalta, sillä sen mukaan Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan siirtää toiseen maahan. Vaikka säännöksen alkuperäinen tarkoitusperä ei liitykään nyt käsillä olevaan tilanteeseen, säännös on sanamuotonsa perusteella täysin yksiselitteinen ja sinänsä soveltuu tilanteeseen, jossa Puolustusvoimien päätöksen perusteella ihminen yksipuolisesti pakotetaan Suomesta ulkomaille.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että sotilashenkilöiden perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on pääsäännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 9/2007 vp). Ensisijaisesti lähtisin siitä, että myös puolustusvoimien henkilöstön osalta kansainvälisiin tehtäviin osallistumisen olisi perustuttava henkilön omaan suostumukseen, koska kansainvälisiä tehtäviä ei ole maantieteellisesti tai ajallisesti rajattu ja kenttä on hyvin laaja-alainen ja ottaen huomioon se, että perustuslain 9.3 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa siirtää toiseen maahan vastoin tahtoaan. Toissijaisesti olisi vielä selvitettävä, voitaisiinko perustuslain vaatimukset täyttää niin, että kansainväliseen tehtävään määräämiseen sisällytettäisiin muutoksenhakuoikeus, mikä mahdollistaisi sen, että henkilö saisi tilanteessa oikeussuojaa samalla tavalla kuin kotimaassa siirrettäessä henkilö toiseen tehtävään, joka merkitsee palveluspaikkakunnan muutosta.