Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Viittaan valiokunnalle tänään 13.9.2016 suullisesti ja kirjallisesti antamaani lausuntoon hallituksen esityksestä laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp). Arvioin tuon esityksen olevan monellakin tavalla ristiriidassa perustuslain kanssa. Kun nyt käsittelyssä oleva esitys asiallisesti liittyy samaan kokonaisuuteen, äsken mainitun esityksen kohtalo tietysti vaikuttaa myös nyt käsiteltävän esityksen sisältämien lakiehdotusten sisältöön ja hyväksymiseen. Kun perusongelmat ovat tuossa aiemmin arvioimassani esityksessä, tyydyn tällä kertaa varsin suppeisiin lisähuomautuksiin nyt käsiteltävästä esityksestä.

1. Laki puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Lain 2 §:ää puolustusvoimien tehtävistä ehdotetaan muutettavaksi lähinnä siten, että nykyinen varsin kasuistinen 2c-kohta korvattaisiin erittäin avoimella uudella 3 kohdalla, jonka mukaan puolustusvoimien tehtäviin kuuluisi ”osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan”. Pidän säännöstä liian avoimena ja epämääräisenä perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä, joten laissa olisi tarkemmin säänneltävä mitä ”kansainvälistä toimintaa” tässä yhteydessä tarkoitetaan. Säännöksen suhde uuteen 4 kohtaan (eli nykyiseen 3 kohtaan) on epäselvä. Säännöstä täsmennettäessä ”kansainvälinen apu” voitaisiin määritellä lakiviittauksella ja ”kansainvälinen toiminta” puolestaan rajata jollakin sellaisella sanonnalla, joka osoittaa, että kyse voi olla vain sellaisesta kansainvälisestä toiminnasta joka kuuluu tai ainakin läheisesti liittyy puolustusvoimien muihin tehtäviin. Kysehän ei voi olla esimerkiksi kehitysyhteistyöstä, sosiaaliturvasta tai muista sellaisista kansainvälisen toiminnan aloista, jota selkeästi kuuluvat muiden viranomaisten toimialaan ja päätettäviksi. Sama ongelma toistuu ehdotetussa 12 §:n 1 momentissa ja 12 c §:ssä, jotka myös olisi korjattava.

Ehdotetussa 4 a §:ssä käytetään käsitettä ”puolustusvoimien toimiala”, jota ei ole määritelty ehdotetussa säännöksessä eikä missään puolustusvoimista annetun lain nykyisistä säännöksistä. Jos toimialalla tässä yhteydessä tarkoitetaan tehtäviä (2 §), säännöksen sanamuoto tulisi korjata. Tällöin tulee entistä tärkeämmäksi korjata ehdotetun 2 §:n 1 momentin 3 kohdan sanamuoto, niin että sen yleisluontoisuuteen liittyvä ongelma poistuu. Muutoin joudutaan tässäkin kohtaa ongelmiin perustuslain 2 §:n 3 momentin lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Jos puolustusvoimien toimiala puolestaan katsotaan säännellyksi jossakin muussa laissa kuin laissa puolustusvoimista, 4 a §:ää tulisi täydentää lakiviittauksella tuohon säännökseen, jotta sekaannus tehtävien ja toimialan välillä vältetään.

Ehdotettu 4 b § on tämän lakiehdotuksen ongelmallisin pykälä. Sen mukaan vieraan valtion asevoimilla ja yksittäisillä sotilailla olisi Suomen alueella Suomen pyytämää apua Suomelle antaessaan sama toimivalta kuin Suomen omilla sotilasviranomaisilla, mukaan lukien sotilaallisten voimakeinojen käytössä. En pidä tätä ratkaisua perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Suomelle apua antavien ulkomaisten joukkojen vastuukysymykset on järjestetty kokonaan toisin – ja ehkä epätyydyttävästi -- kuin suomalaisten viranomaisten virkavastuu, rikosoikeudellinen, kurinpidollinen ja siviilioikeudellinen vastuu. Ulkovaltojen asevoimien toiminta Suomessa väistämättä vaikuttaisi eräiden perusoikeuksien käyttöön – tyypillisesti omaisuuden suojan ja liikkumisvapauden, mutta mahdollisesti myös henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden ja jopa hengen suojan. En pidä perustuslain 2 §:n 3 momentin, perusoikeusluvun kokonaisuuden tai perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevan 23 §:n kannalta hyväksyttävänä, että ulkovaltojen asevoimille vain säädettäisiin samat toimivaltuudet kuin Suomen omille sotilasviranomaisille, ilman että vastuukysymykset samalla säännellään täsmällisesti ja tyhjentävästi. Kun sääntelyä tältä osin kirjoitetaan, tuohon kokonaisuuteen tulisi sisällyttää myös säännös Suomen valtion vahingonkorvausvastuusta ulkovaltojen viranomaisten ja asevoimien vastuuta koskevien säännösten täydentäjänä ja niihin nähden toissijaisena.

Ehdotettu 12 a § on mielestäni epäonnistuneesti laadittu, kun siinä kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun ”kansainväliseen toimintaan” osallistuvan suomalaisen henkilöstön toimivalta perustetaan kansainväliseen oikeuteen ja avun pyytäjän näkemykseen, minkä *lisäksi* ehdotettu säännös antaisi heille valtuudet käyttää voimakeinoja. Perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimus lailla säätämisestä edellyttää, että Suomen lain on säänneltävä ulkomailla apua antavan tai muuta ”kansainvälistä toimintaa” harjoittavan suomalaisen henkilöstön toimivalta suhteessa Suomeen ja Suomen oikeusjärjestykseen. Tuo toimivalta voidaan toki säännöksessä rajoittaa niin, että se voi vain kattaa kansainvälisen oikeuden ja kohdevaltion oikeuden kannalta hyväksyttäviä valtuuksia. Mutta valtuudet tulevat Suomelta, joka myös säätää niiden rajoituksista. Erikseen on mainittava, ettei oikeus voimakeinojen käyttöön voi olla mikään ylimääräinen säädettyjen rajoitusten ohi menevä toimivaltuus (vrt. ehdotetun lainkohdan sekä-sana), vaan Suomen lainsäädännön on rajoitettava voimakeinovaltuus siten, että se on samalla kertaa sopusoinnussa Suomen lain, kohdemaan lain ja kansainvälisen oikeuden kanssa.

Ehdotetussa muodossa lakiehdotus ei ole käsitykseni mukaan hyväksyttävissä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

2. Laki aluevalvontalain muuttamisesta

Jotta tämä lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, pidän välttämättömänä että ehdotetun 33 §:n 2 momenttiin sisällytetään asianmukainen viittaus perustuslain 93 §:n 1 momentin säännökseen sodasta ja rauhasta päättämisestä. Ehdotetussa muodossaan 33 §:n 1 momentti kattaisi myös tilanteita, jotka kansainvälisen oikeuden kannalta merkitsevät, että Suomi olisi aseellisen konfliktin osapuoli. Siksi viittaus 2 momentissa puolustusvoimien ylipäällikön toimivaltaan ei riitä, vaan lisäksi tulisi viitata perustuslain säännökseen sodasta ja rauhasta päättämisestä. Tämä nähdäkseni selventäisi myös ehdotetun 34 §:n sisältöä, jonka viimeinen virke muutoin saattaisi muodostua ongelmalliseksi.

3. Laki asevelvollisuuslain muuttamisesta

Jotta ei jouduttaisi ristiriitaan perustuslain 127 §:n kanssa, pidän välttämättömänä, ja siis tavallisen lain säätämisjärjestyksen edellytyksenä, että myös ehdotettuun 78 §:ään lisätään ehdotettua 62 §:ää vastaava säännös asevelvollisten *nimenomaisen suostumuksen* edellytyksestä, jotta heitä voidaan määrätä kansainvälisiin tehtäviin ulkomailla. Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 56) tämä toki on mainittu, mutta sopusointu perustuslain kanssa edellyttää, että tuo edellytys nimenomaisesti mainitaan lakitekstissä.

Helsingissä 13 päivänä syyskuuta 2016,

Martin Scheinin, professori