Teuvo Pohjolainen
14.9.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan:

1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi otsikossa mainittuja lakeja siten, että Puolustusvoimien tehtäviä muutettaisiin siten, että Puolustusvoimilla olisi edellytykset osallistua nykyistä laajemmin kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäisiin myös säännökset kansainvälisen avun vastaanottamisesta.

Kansainväliseen toimintaan liittyen lainsäädäntöön lisättäisiin säännökset toimintaan osallistuvan henkilöstön ja asevelvollisten asemasta, toimivaltuuksista ja oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Aluevalvontalakiin lisättäisiin säännös aluevalvontaa koskevan tuen pyytämisestä toisen valtion sotilasviranomaiselta. Lisäksi sotilaallisten voimakeinojen käsitettä puolustusvoimista annetussa laissa ja aluevalvontalaissa yhtenäistettäisiin.

Tavoitteena hallituksen esityksellä on, että erityisesti EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen täytäntöön panemiseksi Suomen lainsäädäntö sisältää tar-

vittavat säännökset avun antamisesta ja vastaanottamisesta sekä muusta kansainvälisestä toiminnasta.

EU:n yhteisvastuulausekkeen mukaan unioni ottaa käyttöön kaikki käytettävissä olevat välineet antaakseen jäsenvaltioille apua sen poliittisten elinten pyynnöstä. Lauseketta koskevan julistuksen mukaan jäsenvaltiolla on oikeus valita tarkoituksenmukaisimmat keinot täyttääkseen yhteisvastuunsa. Keskinäisen avunannon lausekkeessa mainitaan jäsenvaltioiden velvollisuus antaa apua kaikin käytettävissään olevin keinoin.

Esityksellä on välitön yhteys eduskunnan käsiteltävänä oleviin hallituksen esitykseen (HE 72/2016 vp) laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sekä hallituksen esitykseen (HE 107/2016) sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Ehdotettujen lakien olisi tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia on arvioitu suhteessa PeL 1 §:n täysivaltaisuussäännökseen sekä 1 §:n 3 momentin asettamiin tavoitteisiin Suomen osallistumiselle kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Edelleen perusteluissa on arvioitu ehdotuksia suhteessa Perustuslain 127 §:ään, jonka mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään sekä Perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Vielä hallituksen säätämisjärjestysperusteluissa on pidetty merkityksellisenä PeL 9 §:ää, jonka mukaan Suomen kansalaisella olisi oikeus aina tulla Suomeen eikä häntä saisi pakottaa lähtemään maasta karkotuksen tai muun menettelyn kautta, sekä perustuslain turvaamaa muutoksenhakuoikeutta (PeL 21 §) ja asetuksenantovaltuuksia (PeL 80 §).

Seuraavassa lausunnossa tarkastelen vain kysymystä täysivaltaisuudesta (PeL 1 §) sekä velvollisuutta osallistua kansainvälisiin avustustehtäviin PeL 127 §:n näkökulmasta. Voin hyvin yhtyä esityksen säätämisjärjestyksen perusteluissa esitettyyn koskien maassaoleskeluoikeutta (PeL 9 §) ja asetuksenantovaltuuksia (PeL 80 §).

2 Suomen täysivaltaisuus

Perustuslain 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Täysivaltaisuuden tulkinnassa on olennaista myös 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Samassa momentissa todetaan myös, että Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 3/2016 vp) jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I)). Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, on valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti tarkoittanut sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 1/2007 vp, s. 2—3, PeVL 36/2006 vp, s. 5/I). Käytännössä tulkinta on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liityntä Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina (PeVM 9/2010 vp, s. 10/I):

> ”Perustuslain 94 ja 95 §:ään ehdotetaan otettavaksi nimenomaiset säännökset toimivallan siirrosta kansainvälisille toimielimille. Jos kansainvälisen velvoitteen hyväksyminen tai voimaansaattaminen koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, asiasta päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä. Säännökset merkitsevät sitä, että täysivaltaisuuden kannalta merkittävät toimivallan siirrot ovat toteutettavissa perustuslain siihen tarkoittamassa menettelyssä eikä merkittävääkään toimivallan siirtoa siten pidetä poikkeuksena perustuslaista. Päätöksenteossa käytettävä määräenemmistö ei sinänsä muutu.
> Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää yhtäältä nykyisen täysivaltaisuuden rajoitusten tulkintakäytännön kirjaavana selkeytyksenä siltä osin kuin kysymys on eron tekemisestä täysivaltaisuuden kannalta merkittävän ja muun toimivallan siirron välillä. Toisaalta muutos on myös periaatteellisesti merkittävä, koska toimivallan siirrot tulevat näin selkeämmin osaksi kotimaista perustuslaillista järjestelmää. Sääntely vastaa valiokunnan mielestä varsin hyvin tapahtunutta eurooppalaistumis- ja kansainvälistymiskehitystä sekä tarvetta ottaa tämä kehitys huomioon valtiosääntöisessä järjestelmässämme.”

Kansainvälisen sotilaallisen avun pyytämistä säännellään siltä osin kuin päätöksenteko kuuluu ylimmille valtioelimille, eduskunnan käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp).

Esillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta on säännökset kansainvälisen (sotilaallisen) avun pyytämisestä niissä tapauksissa, joissa ei edellytetä ylimpien valtioelinten päätöksentekoa (4 a §). Olennaista Suomen täysivaltaisuuden kannalta on, että avun antaminen perustuu kaikissa tapauksissa Suomen pyyntöön. Ehdotettuun sääntelyyn ei sisälly juurikaan ehtoja tai edellytyksiä, joiden nojalla kansainvälistä apua voidaan pyytää tai antaa. Sama koskee ehdotettua aluevalvontalain 24 d §:n sääntelyä. Tämä näyttää jättävän puolustusministeriölle asiassa varsin laajan harkintavallan, eikä sääntelyä tästä osin voi pitää kovin täsmällisenä.

> *Kansainvälisen sotilaallisen avun pyytäminen ja antaminen ovat toimia, joilla on merkittävä vaikutus Suomen ulkopoliittiseen asemaan ja kansainvälisiin suhteisiin. Sen vuoksi – ja ehdotetun sääntelyn jättämän laajan harkintavallan vuoksi - olisi perusteltua, että tasavallan presidentillä yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa olisi mahdollisuus puuttua päätöksentekoon silloinkin, kun on katsottu, ettei avun pyytäminen tai antaminen varsinaisesti edellytä ylimpien valtioelinten päätöksentekoa. Siksi olisi syytä harkita sitä, että lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa voivat peruuttaa puolustusministeriön tekemän päätöksen pyytää tai antaa kansainvälistä sotilaallista apua.*

Lakiehdotuksessa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp) on säännösehdotus (2 § 3 mom.), jonka mukaan avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen olennainen muuttaminen – ja siis esimerkiksi päätöksen peruuttaminen tai avun lopettaminen – tehdään samassa järjestyksessä, kuin alkuperäinen päätös. Esillä olevaan lakiehdotukseen sen sijaan ei sisälly säännöksiä siitä, miten puolustusministeriön avun antamista tai pyytämistä koskeva päätös peruutetaan tai apu lopetetaan.

> *Nähdäkseni olisi perusteltua sisällyttää lakiin säännökset siitä, millä tavalla ja millä edellytyksillä kansainvälisen sotilaallisen avun saaminen tai antaminen lopetetaan.*

Suomen täysivaltaisuutta koskevan PeL 1 §:n kannalta on merkityksellistä myös se, millainen toimivalta sellaisella joukolla tai yksittäisellä sotilaalla Suomessa on, joka Suomen pyynnöstä antaa apua Suomelle. Ehdotuksen mukaan (4 b §) avun antajien toimivalta olisi vastaava, kuin lain mukaan on Suomen puolustusvoimilla ja sotilasviranomaisilla. Tätä

toimivaltaa voidaan rajoittaa lisäksi apua koskevan päätöksen määräykset ja ehdot. Laillisuusperiaatteen kannalta on jossain määrin ongelmallista, että ulkomaiset joukot ja sotilaat eivät ehdotetun lainsäädännön perusteella välttämättä toimisi suomalaisen johdon alaisuudessa. Säätämisjärjestystä koskevien perustelujen mukaan johtosuhteet voitaisiin kuitenkin määrittää avunpyynnön yhteydessä asetettavissa rajauksissa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut Suomen puolustusvoimien ja sotilasviranomaisten toimivaltasäännöksiä ja siinä yhteydessä katsonut (PeVL 51/2006 vp), että ”viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta.”

Puolustusvoimain ja sotilasviranomaisten toimivaltaäännös on muotoiltu varsin yleiseksi ja kattavaksi. Tällainen, sinänsä ymmärrettävä kattavuus on kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 51/2006 vp) sääntelyn tarkkarajaisuuden näkökulmasta ongelmallista. Voimakeinojen käyttöä koskeva sääntely on sidottu puolustusvoimista annetun lain 4 §:ssä mainittujen oikeushyvien turvaamiseksi ja puolustamiseksi. Voiman käyttöä rajoittaa lisäksi vaatimus, jonka mukaan voimakeinojen tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Vastaava sääntely koskee esillä olevan hallituksen esityksen mukaan myös Suomen pyynnöstä sotilaallista apua antavia joukkoja ja sotilaita.

> *Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 51/2006 vp), että sääntelyn tällainen väljyys ja yleispiirteisyys on sotilaallisen maanpuolustuksen erityisen luonteen vuoksi ymmärrettävää eikä muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Tästä syystä en pidä myöskään ehdotettuja 4 a ja 4 b §:iä perustuslain 2.3 §:n kannalta ongelmallisina. Kokonaisuudessaan katson, ettei ehdotettu sääntely ole myöskään ongelmallista PeL 1 §:n täysivaltaisuuden kannalta.*

3 Velvollisuudesta osallistua sotilaallisen avun antamiseen Suomen alueen ulkopuolella

Hallituksen esityksen mukaan Suomen antaessa sotilaallista apua muille maille sotilaallisiin tehtäviin voidaan käyttää sekä asevelvollisia (ehdotettu AsevelvollisuusL 62 §) että puolustusvoimien vakinaista henkilöstöä (ehdotettu Lpuolustusvoimista annetun lain muuttamisesta 12 b §).

Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei ole määritelty perustuslain 127 §:ssä tarkemmin, mutta perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat.

Säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuus Puolustusvoimissa ja siihen liittyvä velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoitusta palvelevaan muuhun koulutukseen samoin kuin varusmiespalvelusta korvaava siviilipalvelu. Perustuslain mukainen maanpuolustusvelvollisuus ei aseta Suomen kansalaisille velvollisuutta minkään muun maan kuin Suomen puolustamiseen. Sen vuoksi asevelvollisten määrääminen kansainvälisen sotilaallisen avun antamiseen ei voi perustua perustuslain 127 §:n asettamaan velvollisuuteen.

> *Esityksen mukaan asevelvollinen voidaan määrätä osallistumaan kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan ainoastaan nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti. Sen vuoksi katson, ettei ehdotettu sääntely ole perustuslain kannalta ongelmallista.*

Esityksen mukaan Puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvia voidaan määrätä sotilaallisen (puolustusvoimien toimialaan kuuluvaan) avun antamiseen myös vastoin tahtoaan. Esityksen mukaan näihin tehtäviin käytetään ensisijaisesti henkilöstöä, joka on sitoutunut Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Ehdotetun sanamuodon mukaan kuitenkin myös sellaisia henkilöitä voidaan käyttää näihin tehtäviin, jotka eivät ole tällaiseen sitoutuneet. Lisäksi on huomattava, että aiemmin sitoumuksen antaneet ovat antaneet sitoumuksensa

sellaisen oikeustilan vallitessa, jossa kansainvälisiin tehtäviin ei sisältynyt sotilaallisen avun antamista toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tavanomaista pidemmälle menevien velvollisuuksien säätämistä Puolustusvoimien virkamiehille Puolustusvoimien tehtävien erityisluonteen vuoksi perusteltuna (PeVL 51/2006 vp). Valiokunnan lausunto liittyi tuolloin mahdollisuuteen määrätä Puolustusvoimien virkamies toiseen virkaan tai tehtävään. Siinä on valiokunnan aiemman kannan mukaan kysymys Puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmän tavanomaisesta ja hyväksyttävänä pidettävästä piirteestä, josta Puolustusvoimien palvelukseen hakeutuvat ovat etukäteen tietoisia.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole kysymys varsinaisesta toiseen tehtävään siirrosta, vaan pikemminkin omassa tehtävässä velvollisuudesta osallistua sotilaallisen avun antamiseen. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan kriisinhallintakoulutukseen ja -tehtäviin otetaan henkilöitä, jotka vapaaehtoisesti sitoutuvat olemaan toimintavalmiudessa. Puolustusvoimien virkasuhteista henkilöstöä voidaan lisäksi määrätä virkatehtävänä osallistumaan koulutukseen liittyviin tehtäviin. Puolustusvoimien virkasuhteisen henkilöstön osalta osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan olisi hallituksen esityksen mukaan kuitenkin osa virkavelvollisuuksia ja siten valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säädetyn työnantajan työnjohto-oikeuden piirissä.

> *Puolustusvoimien virkasuhteisen henkilöstön velvollisuus osallistua kansainvälisen sotilaallisen avun tehtäviin ei nojaa PeL 127 §:ssä asetettuun maanpuolustusvelvollisuuteen eikä perustuslaista voida johtaa rajoituksia sotilastehtävissä toimivien virkavelvollisuuksien asettamiselle, kun tehtävä perustuu lainsäädäntöön. Tästä syystä en pidä asiaa ongelmallisena perustuslain kannalta.*