OIKEUSMINISTERIÖ

Tuula Majuri

LAUSUNTO
20.9.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAEIKSI PUOLUSTUSVOIMISTA ANNETUN LAIN, ALUEVALVONTALAIN JA ASEVELVOLLISUUSLAIN MUUTTAMISESTA (HE 94/2016 VP)

1. Lähtökohdista

Puolustusvoimien tehtäviä ehdotetaan muutettavaksi siten, että puolustusvoimilla olisi edellytykset osallistua nykyistä laajemmin kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäisiin myös säännökset puolustusvoimien toimialaan kuuluvan kansainvälisen avun vastaanottamisesta. Esitys liittyy ulkoasiainministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp), joka on samanaikaisesti eduskunnassa käsiteltävänä. Esitykset ovat välittömässä yhteydessä toisiinsa, ja niitä on arvioitava sääntelykokonaisuutena.

2. Puolustusvoimien kansainvälisten tehtävien laajeneminen

Puolustusvoimista annettavan lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä olisi osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan puolustusvoimat voi antaa toimialaansa kuuluvaa apua toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä osallistua muuhun kansainväliseen toimintaan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen. Pykälän 2 momentin mukaan puolustusvoimat voi osallistua kansainvälisen avun antamiseen myös toista Suomen viranomaista tukeakseen toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Säännösehdotukset merkitsevät puolustusvoimien kansainvälisten toimintaedellytysten merkittävää laajennusta nykyiseen verrattuna. Voimassa olevan lain 12 §:n mukaan puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen pelastus- ja muun vastaavan avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Olennainen laajennus on myös se, että ehdotuksessa ei enää suljeta pois voimakeinojen käyttöä kansainvälisen avun antamisessa, kun taas nykyisen sääntelyn mukaan apu ei voi sisältää voimakeinoja.

Puolustusvoimien osallistumisedellytykset kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan säilyisivät nykyisellään, sillä ehdotuksessa ei puututa tähän sääntelyyn.

Päätöksenteko puolustusvoimien avunannossa määräytyisi HE 72/2016 vp:n ja nyt käsillä olevan lakiehdotuksen mukaan. HE 72/2016 vp:n mukaan eduskunta osallistuisi sotilaallisia voimakeinoja sisältävän kansainvälisen avun antamisesta päättämiseen samaan tapaan kuin nykyisin sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta päättämiseen. Lopullisen, määrämuotoisen päätöksen tekisi valtioneuvosto tai tasavallan presidentti perustuslain 93 §:ssä säädetyn toimivallanjaon mukaisesti. Valtioneuvosto tai presidentti päättäisi myös puolustusvoimien kansainvälisestä avusta silloin, kun kyse on avusta EU:n yhteisvastuulausekkeen tai keskinäisen avunannon lausekkeen nojalla tai avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää.

Muissa tilanteissa avun antamisesta päättäisi nyt lausuttavana olevan puolustusvoimista annettavan lain 12 §:n 3 momentin mukaan puolustusministeriö ulkoasiainministeriötä kuultuaan, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu. Puolustusvoimien henkilöstön toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä kansainvälisessä avunannossa säädettäisiin lakiehdotuksen 12 a §:ssä, jonka säännökset vastaavat pitkälti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 27 §:ää ja puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 6 §:ää.

Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetut, sinänsä melko väljät säännökset puolustusvoimien kansainvälisestä toiminnasta vastaavat edellä todettu päätöksentekojärjestelmä huomioon ottaen perustuslain 1 §:n, 2.3 §:n, 67 §:n ja 93 §:n asettamia vaatimuksia.

3. Kansainvälisen avun pyytäminen

Puolustusvoimista annettavan lain 4 a §:n mukaan puolustusministeriö voi ulkoasiainministeriötä kuultuaan pyytää puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa kansainvälisistä apua toiselta valtiolta, Euroopan unionilta tai kansainväliseltä järjestöltä. Avun pyyntöä rajaisivat samat kansainväliseen

oikeuteen sisältyvät periaatteet ja säännöt kuin kansainvälisen avun antamisen sääntelyn osalta. Puolustusministeriön toimivaltaa rajaisi lisäksi päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä annettavan lain säännökset (HE 72/2016 vp), jotka nostavat päätöksenteon valtioneuvoston, tasavallan presidentin ja eduskunnan tasolle.

Kansainvälisen sotilaallisen avun pyyntötilanteet säänneltäisiin siten symmetrisesti avun antamisen kanssa. Sotilaallisen avun pyytäminen Suomen alueelle kytkeytyy kuitenkin Suomen täysivaltaisuuteen, joten sitä on arvioitava perustuslain 1 §:n kannalta.

Olennaista täysivaltaisuusarvioinnin kannalta on se, että sotilaallinen apu perustuisi aina Suomen omaan pyyntöön ja että merkittävissä asioissa tästä pyynnöstä päätettäisiin ylimpien valtioelinten toimesta päätöksenteosta kansainvälisen avun antamisessa ja pyytämisessä annettavan lain mukaisesti. Tästä huolimatta voidaan esittää kysymys siitä, tulisiko kansainvälisen sotilaallisen avun pyytämistä säännellä ehdotettua tarkemmilla aineellisilla edellytyksillä.

Sotilaallisen avun pyynnön sisällöllisiä reunaehtoja pohdittaessa on otettava huomioon se, että avunpyyntötilanteet käytännössä vaihtelevat ja että ne ovat oletettavasti keskenään hyvinkin erilaisia. Tilanteet eivät rajaudu esim. pelkästään valmiuslain tarkoittamiin poikkeusoloihin, vaan kyse voi olla mm. aluevalvontayhteistyön järjestämisestä merialueilla Ruotsin kanssa normaalitilanteissa. Tämän vuoksi sisällöllisten edellytysten asettaminen säännösperusteisesti voi olla vaikeaa.

Toinen olennainen kysymys täysivaltaisuuden kannalta on, millaisilla toimivaltuuksilla apua antavat vieraat joukot Suomen alueella toimivat. Lakiehdotuksen 4 b §:n mukaisesti vieraat sotilaalliset joukot toimisivat Suomen alueella puolustusvoimille ja sotilasviranomaiselle Suomen lainsäädännössä säädettyjen tehtävien ja toimivaltuuksien mukaisesti. Ehdotuksen mukaan tätä toimivaltaa rajaavat lisäksi apua koskevan päätöksen määräykset.

Ehdotuksen mukaan vieraiden joukkojen toimintaa Suomessa ei ole säännösperusteisesti alistettu Suomen sotilasjohdon alaisuuteen. Perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että esimerkiksi YK, EU ja NATO johtavat itse omaa toimintaansa avunpyynnön ja tehtävän mukaisesti (s. 46), joten joukkojen alistaminen Suomen sotilasjohdon alaisuuteen ei olisi ilmeisesti kaikilta osin mahdollistakaan. Perustelujen mukaan myös joukkojen rikosoikeudellinen vastuu ja kurinpitotoimivalta säilyisivät lähtökohtaisesti lähettäjätahon toimivallassa samalla tavoin kuin sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioissa ja kansainvälisessä sotilaallisessa toiminnassa yleisestikin.

Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laa-

tuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 9/2009 vp, s. 2; PeVL 1/2007 vp, s. 3; PeVL 56/2006 vp, s. 3). Tähänastisen tulkintakäytännön valossa vieraiden joukkojen johtosuhteita koskeva sääntely – tai sen puuttuminen – näyttäytyy ongelmallisena perustuslain 1 §:n kannalta. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon se, että sotilaallinen toiminta määrittyy ylipäänsä jossain määrin eri perustein kuin julkisen vallan käyttö yleisesti. Edellä todettua ongelmallisuutta lieventää se, että Suomi voisi avunpyynnössään asettaa tapauskohtaisia rajoituksia joukkojen toiminnalle ja myös sopia toiminnan toteutustavoista ja johtosuhteista avun antajan kanssa, sekä se, että joukkojen olisi poistuttava alueelta Suomen niin päättäessä. Lisäksi on otettava huomioon, että ulkomaiset joukot toimisivat Suomessa Suomen lainsäädännössä säädettyjen tehtävien ja toimivaltuuksien mukaisesti.

4. Henkilöstön asema

Puolustusvoimista annettavan lain 12 a §:ssä säädettäisiin kansainvälisen avun antamiseen osallistuvan henkilöstön toimivaltuuksista ja voimakeinojen käytöstä. Säännösehdotukset vastaavat pitkälti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain säännöksiä eikä niistä ole huomautettavaa.

Lakiehdotuksen 12 b §:n mukaisesti kansainvälisen avun antamiseen osallistuvalta puolustusvoimien henkilöstöltä ei edellytettäisi henkilökohtaista suostumusta tehtävään, vaikkakin säännöksessä todetaan, että ensisijaisesti käytetään puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan sitoutunutta henkilöstöä. Nykyisin sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävät perustuvat lainsäädännön mukaan vapaaehtoisuuteen.

Puolustusvoimien virkamies on nykyisin lain 41 §:n perusteella velvollinen siirtymään toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai asianomaisen palveluksen asianmukaista järjestelyä varten. Siirtymisvelvollisuus voi sisältää myös palveluspaikkakunnan muutoksen. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tavanomaista pidemmälle menevien velvollisuuksien säätämistä puolustusvoimien virkamiehille puolustusvoimien tehtävien erityisluonteen vuoksi perusteltuna ja viitannut siihen, että puolustusvoimien palvelukseen hakeutuvat ovat etukäteen tietoisia siirtymisvelvollisuudesta (PeVL 51/2006 vp, PeVL 40/1998 vp).

Puolustusvoimien kansainvälisten tehtävien laajentuminen nyt ehdotetulla tavalla muuttaa palvelussuhteen luonnetta puolustusvoimissa. Perustuslain 127 §:n mukainen maanpuolustusvelvollisuus ei ulotu puolustusvoimien henkilöstöön mainitunlaisissa kansainvälisissä tehtävissä, joten tehtäviin määrääminen ei voi nojautua tähän. Lakiehdotuksen 12 b §:n 2 momentin mukaan kansainvälisten tehtävien osalta ei sovellettaisi lain 41 §:n 2 momentissa säädettyä, palveluspaikkakunnan vaihtumiseen liittyvää

tiedon antamisen kolmen kuukauden määräaikaa, joten kansainväliseen tehtävään voitaisiin määrätä lähtemään hyvinkin nopealla aikataululla.

Ottaen huomioon sen, että kansainvälisiin tehtäviin voi sisältyä myös sotilaallista voimankäyttöä ja siten poikkeuksellista henkilökohtaisen turvallisuuden uhkaa, olisi perustuslain 7 §:n kannalta perusteltua, että po. tehtävät edellyttäisivät nimenomaista suostumusta. Tällainen suostumusvaatimus voitaisiin liittää erityisesti sotilaallisen voimankäytön tehtäviin (ja mahdollisesti rajata vain niihin palvelussuhteisiin, jotka alkamisajankohdaltaan palautuvat lain voimaantuloa edeltävään aikaan).

5. Asevelvollisten asema

Esitykseen sisältyvän asevelvollisuuslain 62 ja 78 §:n mukaan varusmiehiltä edellytettäisiin nimenomaista suostumusta nyt ehdotettuihin kansainvälisiin tehtäviin eikä heitä voitaisi käyttää aseellista voimankäyttöä edellyttävissä tehtävissä. Säännösehdotukset ovat yhdenmukaiset perustuslain 127 §:n ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön (PeVL 9/2007 vp, PeVL 51/2006 vp) kanssa.