Veli-Pekka Viljanen

HE 94/2016 vp LAEIKSI PUOLUSTUSVOIMISTA ANNETUN LAIN, ALUEVALVONTALAIN JA ASEVELVOLLISUUSLAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 7.10.2016

Perustuslakivaliokunnan sihteeristö on toimittanut minulle etukäteen neljä hallituksen esitykseen liittyvää valtiosääntöoikeudellista kysymystä. Rajoitun lausunnossani vastaamaan näihin kysymyksiin.

1. Onko puolustusvoimien kansainvälinen tehtävä määritelty riittävän täsmällisesti (1. lakiehdotuksen 2 ja 12 §)

Ensimmäisen lakiehdotuksen 2 §:n mukaan Puolustusvoimien uudeksi tehtäväksi säädettäisiin osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Tarkemmin tästä tehtävästä säädettäisiin 12 §:ssä, jonka mukaan Puolustusvoimat voi antaa Puolustusvoimien toimialaan kuuluvaa apua toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä osallistua muuhun kansainväliseen toimintaan. Puolustusvoimat voi osallistua kansainvälisen avun antamiseen myös toista Suomen viranomaista tukeakseen toimivaltaisen ministeriön tai viranomaisen pyynnöstä.

Ehdotettu tehtävä on määritelty hyvin väljästi viittaamalla Puolustusvoimien toimialaan sekä luettelemalla kohteet, joille apua voidaan antaa. Muu kansainvälinen toiminta jää kokonaan määrittelemättä. Pidän sääntelyä ongelmallisen avoimena, kun otetaan huomioon, että tehtäviin liittyy toimivaltaa myös voimakeinojen käyttämiseen (12 a §) ja lisäksi Puolustusvoimien henkilöstöä voidaan määrätä kyseisiin tehtäviin myös ilman suostumusta (HE, s. 51).

Valtiosääntöoikeudellisista syistä olisikin perusteltua olennaisesti täsmentää 12 §:ssä sitä, millaista kansainvälistä apua Puolustusvoimat voivat antaa sekä ainakin esimerkein selventää, mitä toimintoja sisältyy käsitteeseen ”muu kansainvälinen toiminta”.

2. Onko kansainvälisen avun pyytämistä ja vastaanottamista koskeva sääntely lakiehdotuksissa erityisesti joukkojen johdon ja toimivaltuuksien osalta sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa?

Ensimmäisen lakiehdotuksen 4 b §:n mukaan joukolla ja yksittäisellä sotilaalla, joka Suomen pyynnöstä antaa apua Suomelle, on toimivalta suorittaa tehtäviä ja käyttää voimakeinoja sen mukaisesti kuin, mitä laissa säädetään Puolustusvoimien ja sotilasviranomaisten toimivallasta. Tätä toimivaltaa rajaavat lisäksi apua koskevan päätöksen määräykset.

Ehdotetun säännöksen mukaan apua antavalla joukolla ja yksittäisellä sotilaalla olisi lähtökohtaisesti täysin vastaava toimivalta kuin Puolustusvoimien ja kotimaisten sotilasviranomaisten toimivallasta on laissa säädetty. Toimivalta käsittää myös oikeuden käyttää voimakeinoja. Ainoaksi rajoitteeksi muodostuu ehdotetun säännöksen mukaan itse asiassa apua koskevassa päätöksessä mahdollisesti olevat toimivaltaa rajoittavat määräykset.

Ehdotettu 4 b § sopii huonosti yhteen perustuslain 2 §:n 3 momentin säännöksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Nyt ulkomaisen joukon tai sotilaan toimivalta muodostuisi laissa hyvin väljästi viittauksella siihen, mitä Puolustusvoimien ja sotilasviranomaisten toimivallasta on säädetty. Toimivallan mahdolliset rajoitteet eivät sen sijaan perustuisi lakiin, vaan apua koskevaan päätökseen.

Näin avoimen ja käytännössä lain tasolla lähes rajoittamattoman toimivallan osoittaminen ulkomaalaiselle joukolle tai sotilaalle on ongelmallinen myös perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännösten kannalta. Ongelmaa korostaa se, että lakiehdotuksessa kansainvälisen avun sisältö jää pitkälti määrittämättä. Perustuslain kannalta käsitteen määrittelyn tarve on merkittävämpi silloin, kun on kyse avun pyytämisestä ja vastaanottamisesta kuin silloin, kun kyse on avun antamisesta toiselle valtiolle.

Täysivaltaisuusongelman ratkaiseminen edellyttää käsitykseni mukaan sitä, että laissa olennaisesti täsmällisemmin määritetään se, millaista kansainvälistä apua Puolustusvoimien toimialalla voidaan pyytää ja vastaanottaa ja millaisin edellytyksin. Lisäksi 12 §:ää tulee vähintään täydentää toimivallan käyttöä koskevilla perusrajoitteilla. Suomen täysivaltaisuuden kannalta ei ole perusteltua, että ulkomaisille joukoille tai sotilaille annetaan laissa enempää erittelemättä suoraan vastaavat toimivaltuudet ja oikeus käyttää voimakeinoja kuin Puolustusvoimille ja sotilasviranomaisille on laissa säädetty.

3. Onko sääntely puolustusvoimien henkilöstön käyttämisestä ehdotetuissa tehtävissä ilman suostumusta asianmukaista perustuslain kannalta?

Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 b §:n mukaan kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan käytetään ensisijaisesti sellaista Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Esityksen perustelujen mukaan Puolustusvoimien muutakin henkilöstöä voitaisiin määrätä osallistumaan avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan liittyviin tehtäviin, kun olisi tarpeen varmistaa riittävät henkilöstövoimavarat ja osaaminen. Perustelujen mukaan Puolustusvoimilla olisi valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa säädetyn työnjohto-oikeutensa nojalla oikeus ja mahdollisuus määrätä virkatehtävien sisällöstä ja toteuttamistavasta, ajankohdasta sekä suorituspaikasta. Lisäksi Puolustusvoimat voisi työsopimuslain 3 luvun 1 §:ssä säädetyn työnjohto-oikeuden nojalla yksipuolisesti määrätä myös Puolustusvoimiin työsuhteessa olevan henkilön osallistumaan tällaiseen tehtävään, ellei se tarkoita työsopimuksen ehtojen olennaista muuttamista (HE, s. 51).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, että Puolustusvoimien tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne perustelevat tavanomaista pidemmälle menevien virkamiesten velvollisuuksien säätämisen. Valiokunnan käsityksen mukaan sotilaallisessa hallintojärjestelmässä esimerkiksi Puolustusvoimien virkamiesten siirtymisvelvollisuudelle toiseen virkaan oli perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt sääntelyä ongelmallisena, vaikka virkamies saattoi joutua muuttamaan siirtymisvelvollisuuden vuoksi toiselle paikkakunnalle ja siirtymisvelvollisuus saattoi näin tosiasiallisesti rajoittaa henkilön oikeutta vapaasti valita asuinpaikkansa. Valiokunta antoi merkitystä sille, että Puolustusvoimien virkamiehen määräämisessä toiseen virkaan tai tehtävään on kysymys puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmän tavanomaisesta ja hyväksyttävänä pidettävästä piirteestä, josta puolustusvoimien palvelukseen hakeutuvat ovat etukäteen tietoisia (PeVL 40/1998 vp, s. 2).

Puolustusvoimien kansainvälisen toiminnan lisääntyminen näkyy siinä, että osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan ehdotetaan kirjattavaksi nimenomaan lain 2 §:n luetteloon Puolustusvoimien tehtävistä. Ainakin lain voimaantulon jälkeen voidaan Puolustusvoimien tehtäviin hakeutuvien henkilöiden katsoa olevan tietoisia mahdollisuudesta tulla määrätyksi myös tällaiseen tehtävään. Perustuslaista ei mielestäni

tällaisessa asetelmassa aiheudu ehdotonta estettä sille, että Puolustusvoimiin virka- tai työsuhteessa olevia henkilöitä määrätään kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan liittyvään tehtävään myös ilman heidän suostumustaan, kun otetaan huomioon myös Puolustusvoimien luonne sotilasorganisaationa ja siihen liittyvät käskyvaltasuhteet. Eri asia on, että sääntelyn selkeys perustelisi sitä, että asiasta säädetään nimenomaisesti asiaa koskevassa 12 b §:ssä, eikä kysymystä jätetä perustelumainintojen varaan.

Asevelvollisten osalta määräys osallistua ulkomailla kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan on sidottu lyhytaikaisuuteen ja henkilön nimenomaiseen suostumukseen (3. lakiehdotuksen 62 §), mitä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena sen vuoksi, ettei perustuslain 127 §:n maanpuolustusvelvollisuus käsitä velvollisuutta osallistua tällaiseen Puolustusvoimien toimintaan.

4. Miten eräiden kansainvälisten sopimusten soveltamisalan laajentamista kansainvälisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen sekä muuhun kansainväliseen toimintaan koskeva sääntely (1. lakiehdotuksen 12 c §) suhtautuu perustuslain 80 §:ään?

Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 c §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi säätää pykälässä erikseen lueteltujen sopimusten soveltamisesta kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan.

Ehdotetun sääntelyn esikuvana on toiminut sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §, jossa on omaksuttu vastaava sääntelymalli. Kyseinen säännös on ollut säätämisvaiheessa perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Valiokunta piti lausunnossaan ehdotusta perustuslain kannalta ongelmattomana siltä osin kuin siinä on kysymys mahdollisuudesta asetuksella laajentaa sotilasjoukkojen asemasta ja korvausvaatimuksista luopumisesta tehtyjen valtiosopimusten voimaansaattamislakien soveltamisalaa. Asetuksella voitiin nimittäin valiokunnan mielestä säätää vain siitä, että kyseisiä valtiosopimuksia tai oikeastaan niiden voimaansaattamislakeja sovelletaan pykälässä mainittuihin tehtäviin ja niitä suorittaviin joukkoihin (PeVL 54/2005 vp, s. 6).

Ehdotettu sääntely merkitsisi vastaavasti ainoastaan jo voimaansaatettujen sopimusten soveltamisalan laajentamista valtioneuvoston asetuksella kansainvälisen avun vastaanottamiseen

sekä antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Perustuslakivaliokunnan edellä selostettua aikaisempaa tulkintaa seuraten ehdotettu 12 c § ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.