

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Minulta on pyydetty valtiosääntöoikeudellista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 94/2016 vp. Kannanottoa on pyydetty erityisesti viiteen kysymykseen, jotka on toimitettu valiokunnan sihteeristön toimesta minulle erikseen. Keskityn lausunnossani vastaamaan näihin viiteen kysymykseen. Myös lausunnon rakenne seuraa niitä.

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

Nähdäkseni ehdotukseen liittyy tältä osin jonkinasteisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, mutta ne eivät mielestäni kuitenkaan ole vakavuudeltaan säätämisjärjestykseen vaikuttavia.

Sääntely koskee toimintaa, johon liittyy hyvin intensiivistä ja poliittisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistun oikeusvaltioperiaatteen vuoksi tällaisen päätöksenteon tulisi perustua niin täsmälliseen lainsäädäntöön, että toimintaa voidaan arvioida lakiin perustuvana julkisen vallan käyttönä. Tai kuten perustuslakivaliokunta on perustuslain esitöihinkin viitaten todennut, julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säättämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II) samalla kun lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. (ks. myös PeVL 51/2006 vp).

Näihin lähtökohtiin nähden on valtiosääntöoikeudellisesti hankalaa, ettei laissa asetettaisi kansainvälisen avun pyytämiseksi tai antamiseksi mitään tarkempia sisällöllisiä edellytyksiä. Myöskään kansainvälisen avun käsitettä ei määritellä tarkemmin sen paremmin nyt ehdotettavissa puolustusvoimista annetun lain säännöksissä kuin asiaan läheisesti liittyvässä hallituksen esityksessä laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp). Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvien toimivaltuudet on nekin määritelty 12 a §:ssä yksinomaan yleisellä viittauksella kansainväliseen oikeuteen perustuvaan ja kansainvälisen avun pyytäjän määrittelemään toimivaltaan.

Tällainen sääntely jättää varsin epäselväksi, missä tilanteissa ja millä edellytyksillä puolustusvoimat antaa kansainvälistä apua millaisten kriteereiden valossa tällaisten päätösten lainmukaisuus tulee tarkkaan ottaen arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunta on kyllä sinänsä suhtautunut ymmärtäväisesti tiettyyn väljyyteen puolustusvoimien voimakeinojen käytön edellytyksiä koskevassa sääntelyssä (PeVL 51/2006 vp), mutta toisaalta pitänyt samassa yhteydessä säätämisyjärjestyskysymyksenä sääntelyn sellaista epätasällisyyttä ja yleisyyttä, joka ei rajaa puolustusvoimien voimankäyttövaltuutta esimerkiksi maan sotilaalliseen puolustamiseen liittyviin tilanteisiin. Tällainen epämääräisyys ei ollut valiokunnan mukaan sotavoiman käyttöön oikeuttavan sääntelyn yhteydessä perustuslain kannalta hyväksyttävää. (PeVL 51/2006 vp).

Katson edellä esitetyn perusteella, että puolustusvoimien kansainvälistä tehtävää koskevaa sääntelyä on tarpeen täsmentää siten.

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

Toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä vastaanotettaessa kansainvälistä apua on yleissäännös 1. lakiehdotuksen 4 b §:ssä. Sen ensimmäinen virke sisältää perussäännöksen Suomen avunpyynnön perusteella toimivien joukkojen ja yksittäisten sotilaiden toimivaltuuksien perustumisesta samaan lainsäädäntöön, jotka määrittävät Puolustusvoimien ja sotilasviranomaisien toimivaltaa kansallistekin. Tähän ei ole huomautettavaa. Kun lisäksi otetaan huomioon, että apua koskevan päätöksen määräykset voivat säännöksen sanamuodon mukaan ainoastaan rajoittaa lakiin perustuvia toimivaltuuksia, ei toisen virkkeen avoimuus muodostu nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Nähdäkseni sääntely ei varsinaisesti muodostu myöskään perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun täysivaltaisuuden kannalta ongelmalliseksi. Täysivaltaisuusarvioinnin kannalta olennaista ei nyt ole niinkään se, että ulkomaiset joukot toimivat Suomen alueella, vaan se, että kansainvälinen apu perustuisi aina Suomen pyyntöön ja niin että pyynnöstä päätettäisiin 4 a §:n mukaisesti ylimpien valtiopöytätoimien toimesta. Lakiehdotuksen 4b:n nojalla vieraiden joukkojen toimivaltuuksia rajaisivat lisäksi sekä puolustusvoimia ja sotilasviranomaisia koskeva lainsäädäntö, että avun pyyntöä koskevat ehdot. Nähdäkseni lakiehdotukseen ei sisälly täysivaltaisuuteen liittyviä säätämisyjärjestykseen vaikuttavia ongelmia.

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

Käsitykseni mukaan kysymyksessä tarkoitettu sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Asiaa on syytä lähestyä kiinnittämällä ensin huomiota perustuslakivaliokunnan kantaan siitä, että sotilashenkilöiden perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 9/2007 vp).

Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslaki estä säätämästä puolustusvoimien virkamiehelle velvollisuutta siirtyä toiseen puolustusvoimien virkaan tai tehtävään, kun se on tarpeen tehtävien hoidon tai asianomaisen palveluksen asianmukaista järjestämistä varten. Tältä osin valiokunta on katsonut päinvastoin puolustusvoimien tehtävien olevan luonteeltaan sellaisia, että ne valiokunnan mielestä perustelivat tavanomaista pidemmälle meneviä virkavelvollisuuksien säätämisen. Valiokunnan mukaan sotilaallisessa hallintojärjestöemässä oli tuolloin ehdotetulle siirtymisvelvollisuudelle perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet eikä puolustusvoimien virkamiehen siirtymisvelvollisuus ollut perustuslain kannalta ongelmallinen (PeVL 40/1998 vp, s. 2). Vastaavasti perustuslakivaliokunta on katsonut, että ulkoasiainhallinnon virkauraan liittyvä velvollisuus siirtyä säännöllisin välein eri virkapaikoille ja maasta toiseenkin tavalla, josta Ulkoasiainhallintoon hakeutuvat ovat etukäteen tietoisia etukäteen tietoisia, voitiin hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 15/1999 vp) Oikeusturvan kannalta valiokunta piti kuitenkin tärkeänä, että päätös siirtämisestä toiseen virkapaikkaan oli muutoksenhakumahdollisuuden piirissä.

Nyt esillä oleva tulkintatilanne on kuitenkin monella tavalla uusi. Kysymys ei ole enää mistään tavanomaisesta siirtymisestä esimerkiksi varuskunnasta toiseen vaan kokonaan uuden tyyppisestä osallistumisesta kansainväliseen avun antamiseen. Lisäksi tässä toiminnassa aiemmasta poiketen saadaan käyttää voimakeinoja. Selvää lienee, ettei tällainen siirtymisvelvollisuuden sisältö ole ollut puolustusvoimien palvelukseen hakeutuvien tiedossa.

Kiinnitän myös huomiota siihen, ettei valiokunta syystä tai toisesta arvioinut edellä viitattua ulkoasiainhallintoon liittyvää siirtymisvelvoitetta lainkaan perustuslain 9 §:n 3 momentin näkökulmasta. Sen sijaan valiokunta viittaa yksinomaan liikkumisvapautta koskevaan perustuslain 9 §:n 1 momentin perussäännökseen.

Perustuslain 9 §:n 3 momentti kieltää kuitenkin yksiselitteisesti Suomen kansalaisen siirtämisen vastoin tahtoaan toiseen maahan, ellei kysymys ole 3 momentin toisen virkkeen kvalifioitujen lakivarauksen kattamista tilanteista. Kyseinen perustuslainsäädännös kuuluu nykymuodossaan kokonaisuudessaan seuraavasti:

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.

Perustuslain 9 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä oleva liikkumisvapautta täsmentävä säännös muotoiltiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä ehdottomaksi kielloksi (PeVM 5/2005 vp). Säännös on saanut sisältönsä perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/II), kun kansalaisen oikeus pysyä kaikissa tapauksissa omassa maassaan oli valiokunnan tuolloisen käsityksen mukaan niin perustavanlaatuinen oikeus, ettei siitä poikkeamismahdollisuutta ollut syytä avata perustuslaissa. Valiokunta piti säännöksen ehdottoman sanamuodon myötä selvänä, että kansalaisen luovuttamisesta säätäminen vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Tämä ratkaisu on siis ollut valtiosääntöoikeudellisessa mielessä hyvin tietoinen. Sittemmin ehdoton sääntely muodostui ongelmalliseksi muun muassa sen johdosta, että mm. rikosten johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva Suomen kansainväliset velvoitteet ja unionioikeus edellyttivät toisinaan perustuslaista poikkeavaa sääntelyä. Tämän seurauksena ansalaisen luovuttamista jouduttiin sääntelemään kokonaan poikkeuslaeilla, minkä välttämiseksi perustuslain 9 §:n 3 momenttiin lisättiin vuonna 2007 voimaantulleella perustuslainmuutoksella kvalifioitu lakivaraus, joka mahdollisti Suomen kansalaisen luovuttamisen lakivarauksessa säännellyissä tilanteista.

Nyt ei kuitenkaan ole kysymys mistään 9 §:n 3 momentissa tarkoitettusta tilanteesta. Ottaen vielä huomioon perustuslakivaliokunnan aiemman kannan siitä, että myös puolustusvoiminen palveluksessa olevien perusoikeuksien rajoituksia tulee arvioida yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten valossa, päädyn katsomaan, että puolustusvoimien henkilökunnan, kun kyse on säännönmukaisesti Suomen kansalaisista, käyttämistä ehdotetuissa kansainvälisen avun antamista merkitsevissä tehtävissä ilman suostumusta on välttämätöntä muuttaa, jotta esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tämä johtopäätös saattaa vaikuttaa epäintuitiiviselta, mutta perustuslain 9 §:n 3 momentin säännös ei sanamuotonsa mukaan luettuna nähdäkseni mahdollista muuta johtopäätöstä.

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?

Kysymys liittyy perustuslain 80 §:n 1 momentin määräykseen siitä, että tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Säätämisjärjestysperusteluissa esitetään, että 1 lakiehdotuksen 12 c §:ään sisällytetyn valtuuden nojalla asetuksella voitaisiin saattaa voimaan sopimukset, joiden mukaan kansainvälisen avun vastaanottamisessa tai antamisessa tai muussa kansainvälisessä toiminnassa sovelletaan PfP SOFA:n tai sen lisäpöytäkirjojen, EU SOFA:n taikka korvausvaatimuksista luopumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyn sopimuksen määräyksiä kokonaisuudessaan tai osittain. Säätämisjärjestysperusteluissa myös todetaan, että lainsäätöperussäännökset näistä sopimuksista sisältyvät kyseisten velvoitteiden voimaansaattamislakeihin. Siltä osin kuin näin on ja siltä osin kuin 12 c §:ssä tarkoitettussa asetuksessa on kysymys ainoastaan mahdollisuudesta asetuksella laajentaa sotilasjoukkojen asemasta ja korvausvaatimuksista luopumisesta tehtyjen valtiosopimusten voimaansaattamislakien soveltamisalaa, on ehdotus valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Juha Lavapuro
professori