

Tuomas Ojanen
7.10.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon kohteen täsmentäminen

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani käsillä olevasta hallituksen esityksestä erityisesti siltä osin kuin kysymys on seuraavista kysymyksistä:

1. Onko puolustusvoimien kansainvälinen tehtävä määritelty riittävän täsmällisesti (1. lakiehdotuksen 2 ja 12 §)?
2. Onko kansainvälisen avun pyytämistä ja vastaanottamista koskeva sääntely lakiehdotuksissa erityisesti joukkojen johdon ja toimivaltuuksien osalta sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäntelyn kanssa?
3. Onko sääntely puolustusvoimien henkilöstön käyttämisestä ehdotetuissa tehtävissä ilman suostumusta asianmukaista perustuslain kannalta?
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?

Seuraavassa keskityn vain edellä mainittuihin kysymyksiin arvioimatta hallituksen esitystä enemmälti perustuslain kannalta.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tehty perusteellisesti selkoa esityksen suhteesta perustuslakiin. Lisäksi lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on valtiosääntöoikeudellista tarkastelua. Kaiken kaikkiaan esityksessä on nähdäkseni riittävästi selostettu niitä valtiosääntöoikeudellisia lähtökohtia ja perusteita, joista arvioitavakseni esitettyjä kysymyksiä on syytä tarkastella.

Arvio

Puolustusvoimien kansainvälisen tehtävän sääntely

Lakiehdotuksen 2 ja 12 §:n sääntely puolustusvoimien tehtävistä on kiistatta sinänsä varsin yleispiirteistä sekä monelta osin tulkinnanvaraisten termien varassa.

Nähdäkseni tehtäväsääntelyä ei kuitenkaan ole syytä arvioida irrallaan lain muusta sääntelystä ja varsinkaan toimivaltasääntelystä, joka on kuitenkin

valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ratkaisevammassa asemassa, koska tehtäväsääntely ei itsessään voi perustaa mitään toimivaltaa. Tehtäväsääntelyä on niin ikään luettava yksityiskohtaisten perustelujensa valossa, etenkin kun niissä esitetään perustuslain kannalta merkittäviä tehtäväsäännösten tulkintaa ja soveltamista ohjaavia ja rajoittavia näkökohtia. Kun lisäksi tämänkaltaisessa asiayhteydessä tehtäväsääntelyssä ei nähdäkseni sen paremmin voida kuin pidäkään pyrkiä liialliseen yksityiskohtaisuuteen, vaan on perusteltua pitäytyä yleispiirteisessä sääntelyssä (ks. myös PeVL 51/2006 vp), en pidä tehtäväsääntelyn väljyyttä ja kohdittaista tulkinnanvaraisuutta ongelmana perustuslain kannalta.

Joukkojen johdon ja toimivaltuuksien sääntely perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta

Lakiehdotuksessa on pitkälti tavoiteltu symmetriaa avun antamisen ja vastaanottamisen välillä. Perustuslain kannalta avun antaminen ja vastaanottaminen eivät kuitenkaan ole yhteismitallisia asioita esimerkiksi juuri sen vuoksi, että avun vastaanottaminen voi tuottaa erityisiä ongelmia tai ainakin kysymyksiä perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta.

Nähdäkseni ehdotettu sääntely on perustuslain kannalta ongelmatonta siltä osin kuin on kyse Suomen lähettämän henkilöstön toimivaltuuksista ja voimakeinojen käytöstä kansainvälisen avun antamisessa ja muussa kansainvälisessä toiminnassa.

Lakiehdotuksen 4b §:ssä taas säädettäisiin toimivallasta ja voimakeinojen käytöstä vastaanotettaessa kansainvälistä apua. Lähtökohtana on, että joukolla ja yksittäisellä sotilaalla, joka Suomen pyynnöstä antaa apua Suomelle, olisi toimivalta suorittaa tehtäviä ja käyttää voimakeinoja sen mukaisesti kuin laissa on Puolustusvoimille tai sotilasviranomaiselle säädetty.

Yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että apua antavien joukkojen ja yksittäisten sotilaiden johtosuhteet määräytyisivät tapauskohtaisesti Suomen avunpyynnön, tehtävän ja Suomen asettamien rajausten mukaisesti. Johtosuhteista ja muista toiminnan toteuttamistavoista sovittaisiin avun antajan kanssa. Edelleen perusteluista ilmenee, että tilanteessa, jossa Suomi joutuisi mahdollisesti pyytämään ulkomaista sotilaallista apua, Suomi määrittäisi avunpyynnöllään ulkomaisten joukkojen toiminnan luonteen Suomen maaperällä. Sotilaallisen avun saamisen varmistamiseksi kriisitilanteessa ei kuitenkaan ole perustelujen mukaan tarkoituksenmukaista etukäteen määrittää tiukkoja ehtoja joukkojen asettamiselle suomalaiseen komentoon. Esimerkiksi tilanteessa, jossa Suomi pyytäisi apua tehtävässä, joka edellyttäisi osaamista tai välineitä, joita Suomella ei olisi, toiminta voisi olla apua antavan valtion tai kansainvälisen järjestön johdossa. Myös tilanteissa, joissa kansainvälinen järjestö, kuten YK, EU tai Nato toimeenpanisi operaation Suomen avunpyynnön mukaisesti Suomen alueella, apua antava joukko toimisi operaation toimeenpanevan kansainvälisen järjestön johdossa.

Vaikka edellä kuvattu asetelma on merkityksellinen perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa, se ei nähdäkseni muodostu tämäntyyppisessä unioni- ja kansainvälisessä

yhteistyössä ongelmaksi täysivaltaisuuden kannalta syistä, joita yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säätämisjärjestysjaksossa tuodaan esiin.

Puolustusvoimien henkilöstön käyttäminen ehdotetuissa tehtävissä ilman suostumusta

Lakiehdotuksen 12 b:ssä säädettäisiin kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvasta henkilöstöstä. Pykälän 1 momentin mukaan tehtäviin käytettäisiin ensisijaisesti Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan eli ilmoittanut halukkuutensa näihin tehtäviin. Tällä tarkoitettaisiin sellaisia Puolustusvoimien palveluksessa olevia henkilöitä, joka ovat antaneet sitoumuksen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Perustelujen mukaan aina ei kuitenkaan voitaisi käyttää kansainvälisiin tehtäviin vain halukkuutensa ilmoittaneita henkilöitä. Puolustusvoimien henkilöstöä voitaisiin siten myös määrätä osallistumaan avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan liittyviin tehtäviin, kun olisi tarpeen varmistaa riittävät henkilöstövoimavarat ja osaaminen.

Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetaan nykytilaa, jossa valtion virkamieslaki ja työsopimuslaki antavat työnjohto-oikeuden nojalla Puolustusvoimille toimivallan määrätä virkatehtävien sisällöstä ja toteuttamistavasta, ajankohdasta ja suorituspaikasta, mukaan lukien yksipuolisesti määrätä työsuhteessa oleva henkilö 12 §:ssä tarkoitettuun tehtävään. Perustelujen mukaan ehdotettu menettely vastaisi sitä mitä todetaan voimassa olevan lain 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa Puolustusvoimien henkilöstön määrittämisestä avun antamiseen liittyviin tehtäviin toista Suomen viranomaista tuettaessa. Asiasta on perustelujen mukaan tehty yksimieliset linjaukset myös puolustusministeriön ja henkilöstöä edustavien järjestöjen välillä 8 päivänä tammikuuta 2007 ja 29 päivänä lokakuuta 2007 tehdyissä pöytäkirjoissa.

Nähdäkseni ehdotettu sääntely olisi ongelmatonta perustuslain kannalta, jos kansainvälisen avun antamiseen käytettäisiin yksinomaan henkilöitä, jotka ovat ura- ja henkilöstösuunnittelua toteuttaessa ilmoittaneet halukkuutensa näihin tehtäviin tai jos ainakin sotilaallisista tehtävistä ulkomailla olisi mahdollisuus kieltäytyä.

Puolustusvoimien henkilöstön käyttäminen ehdotetuissa tehtävissä ilman suostumusta sisältää kuitenkin perustuslaillisen ongelman, jota ei poistu yksinomaan työnjohto-oikeuden nojalla, koska nyt ehdotettuja tehtäviä ei voida pitää ainakaan kaikissa tilanteissa sellaisina tehtävinä, joista kaikki tällä hetkellä Puolustusvoimien palveluksessa olevista olisivat voineet aikoinaan palvelukseen hakeutuessaan voineet etukäteen olla riittävän tietoisia. Nähdäkseni vähimmäisvaatimuksena tulee olla, että lakia ei sovelleta ”taannehtivasti” vaan että Puolustusvoimien henkilöstön käyttäminen ehdotetuissa tehtävissä Suomen rajojen ulkopuolella ilman suostumusta koskisi vain lain voimaantulon jälkeen palvelukseen tulleita henkilöitä ja ennen lain voimaantuloa palvelukseen tulleista henkilöistä vain tehtäviin suostumuksensa antaneita.

Kansainvälisten sopimusten soveltamisalan laajentaminen kansainvälisen avun vastaanottamiseen ja antamiseen sekä muuhun kansainväliseen toimintaan

Joukkojen asemaa koskevista sopimuksista säädettäisiin lakiehdotuksen 12 c §:ssä. Nähdäkseni ehdotettu sääntelyyn ei sisälly ongelmia perustuslain 80 §:n kannalta esityksen säätämisyjärjestysjaksossa esitetyistä syistä johtuen.

Helsingissä 7. päivänä lokakuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki