

Asia: OM 60/08/2013

AHVENANMAAN ITSEHALLINNON KEHITTÄMINEN – AHVENANMAA-KOMITEAN 2013 LOPPUMIETINTÖ

Lausuntopyyntö

1 luku Ahvenanmaan itsehallinto

Ei lausuttavaa

2 luku Maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus

-

3 luku Ahvenanmaan kotiseutuoikeus

Voimassa olevan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 12 §:n mukaan kotiseutuoikeuden omaavat saavat asevelvollisuuden sijaan palvella vastaavalla tavalla luotsi- ja majakkalaitoksessa tai muussa siviilihallinnossa. Palvelusta luotsi- ja majakkalaitoksessa säädetään valtakunnan lailla. Kyseinen säännös on ollut itsehallintolaissa vuodesta 1920, mutta tällaista lainsäädäntöä ei ole koskaan annettu.

Esitetystä uudessa itsehallintolain 19 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asevelvollisuuden suorittamisesta seuraavaa: ”Se, jolla on kotiseutuoikeus, on vapautettu asevelvollisuuden suorittamisesta. Tämä ei kuitenkaan koske sitä, joka 12 vuotta täytettyään on muuttanut Ahvenanmaalle. Pakollisesta osallistumisesta maan siviilipuolustukseen liittyvään toimintaan Ahvenanmaalla asevelvollisuuden suorittamisesta vapautettujen osalta säädetään maakuntapäivälailalla.”

Kuten puolustusministeriö on jo Ahvenanmaa-komitean 2013 välimietintöä koskevassa lausunnossaan todennut (FI.PLM-2015-1924), itsehallintolain tarkoituksena ei alun perinkään ole ollut vapauttaa kotiseutuoikeuden omaavia ahvenanmaalaisia asevelvollisuuden suorittamisesta. Vapauttaminen on johtunut sääntelyn ja korvaavan palveluksen puutteesta. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Ahvenanmaalaisen vapauttaminen asevelvollisuudesta esitetyllä tavalla merkitsisi poikkeamista perustuslaissa säädetyistä maanpuolustusvelvoitteista.

Loppumietinnössä esitetään, että asevelvollisuuden sijaan säädettäisiin osallistumisesta pakolliseen siviilipuolustukseen, josta säädettäisiin maakuntalailalla. Siviilipuolustuksella tarkoitetaan

yksityiskohtaisten perustelujen mukaan siviilitehtäviä- ja toimintoja, sen järjestämisen tarkoituksella valmistautumista kriiseihin ja kohotettuun valmiuteen sekä kyseessä olevan ensisijaisesti toimenpiteistä siviiliväestön suojaamiseksi ja yhteiskunnan tärkeimpien toimintojen turvaamiseksi kriisitilanteissa. Kyseeseen voisi tulla perustelujen mukaan tehtävät joita hoidetaan valtakunnan siviilipalveluksen puitteissa tai millä hyvänsä muilla aloilla, kunhan ne kuuluvat maakuntapäivien toimialueelle. Perusteluissa todetaan, että tulevassa maakuntalaissa voitaisiin säätää siviilipalveluslakia vastaavalla tavalla peruskoulutuksesta, yhteiskunnalle hyödyllisestä siviililuonteisesta työpalvelusta, täydennyspalveluksesta, ylimääräisestä palveluksesta ja liikekannallepanon aikaisesta palveluksesta siltä osin kuin maakunnalla on lainsäädäntövaltaa.

Puolustusvoimien näkökulmasta loppumietinnössä esitetty vapauttaminen asevelvollisuudesta kotiseutu-oikeuden perusteella heikentäisi osaltaan kykyä sotilaalliseen maanpuolustukseen, asettaisi muut suomalaiset eriarvoiseen asemaan suhteessa ahvenanmaalaisiin ja heikentäisi yleisen asevelvollisuuden asemaa. Esitetyn pakollisen siviilipuolustuksen määritelmä on lisäksi epäselvä, siihen liitetyt käsitteet vaikeasti ymmärrettäviä ja palveluksen sisältö jo lähtökohtaisesti epäsuhteessa siviilipalveluslakiin ja asevelvollisuuslakiin.

Ongelmallisena on pidettävä myös, että osallistumisesta maan siviilipuolustukseen liittyvään toimintaan säädettäisiin maakuntalailla. Maanpuolustus on yksi valtakunnan ydintehtäviä ja kuuluu toimivallan jaossa selvästi valtakunnan eikä maakunnan toimivaltaan. Siviilipuolustuksen käsitteen sisällön ja maakunnalle esityksen mukaan kuuluvan toimivallan välillä on ilmeinen ristiriita. Yhden puolustukseen ja varautumiseen liittyvän osa-alueen irrottaminen maakunnan tehtäväksi ei edistäisi kokonaismaanpuolustusta eikä koordinoitua varautumista. Loppumietinnössä mainitaan (s. 384) vielä tältä osin, että ”maakuntapäivät päätteisivät tällaisen palvelun laajuudesta”.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan asia on liian väljästi ilmaistu. Se asettaisi Suomen eri osissa asuvat kansalaiset eriarvoiseen asemaan velvollisuuteen perustuvan palveluksen keston suhteen.

Yksittäisenä huomiona puolustusministeriö vielä toteaa, että mietinnössä (s. 385) mainittu peruste asevelvollisuudesta luopumiselle ”myös ruotsinkielisissä joukko-osastoissa komentokielenä on suomi” ei pääesikunnan näkemyksen mukaan ole relevantti. Äidinkieleltään ruotsinkielisiä Suomen kansalaisia ei voida tällä perusteella asettaa toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan vain asuinpaikkansa perusteella. Äidinkielenään ruotsia puhuville asevelvollisille on järjestetty palvelus asianmukaisella tavalla.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan demilitarisoinnista ei myöskään johdu, että ahvenanmaalaisten asevelvollisuudesta vapauttamiseen olisi perusteet. Ahvenanmaalla järjestetään nykyisinkin kutsunnat vuosittain asevelvollisuuslain nojalla ja ahvenanmaalainen voi suorittaa varusmiespalveluksensa normaaliin tapaan, kuin muutkin äidinkielenään ruotsia puhuvat.

Puolustusministeriö ei kannata asevelvollisuuden suorittamista koskevan säännöksen poistamista itsehallintolaista. Säännöksen päivittäminen on kuitenkin tarkoituksenmukaista muualla yhteiskunnassa ja lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten takia. Lisäksi puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että oikeuskäytännössä ilmenneet ongelmat liittyen ahvenanmaalaisten asevelvollisuuteen ovat koskeneet tilanteita, jossa mieshenkilö muuttaa pois Ahvenanmaalta, joko ulkomaille tai muualle Suomeen. Esityksessä tulisi pyrkiä ratkaisemaan näiden henkilöiden oikeusasemaa koskeva tulkinnanvaraisuus.

Kuten puolustusministeriö on Ahvenanmaa-komitealla antamassaan lausunnossa todennut, ministeriö suhtautuu myönteisesti siihen, että tehdään selvitys mahdollisuudesta asepalvelusta

korvaavan palveluksen järjestämiseen Ahvenanmaan asukkaille. Puolustusministeriö katsoo, että esitetyn sijaan olisi mahdollista säätää jokaiselle kotiseutualueen omaavalle miehelle velvollisuus suorittaa siviilipalveluslaissa (1446/2007) tarkoitettu palvelus, suhteellisin pienin maakunnan erityispiirteet huomioivien muutoksien.

4 luku Ahvenanmaan maaherra ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta

-

5 luku Lainsäädäntö

- lausunnonantajista viranomaistahoja pyydetään oman hallinnonalansa näkökulmasta arvioimaan 26, 28 ja 30 §:n toimivaltaluetteloissa lueteltujen toimivalta-alojen etsimistä ja niiden perusteluja, ovatko ne oikeita ja riittäviä, mitä täydennyksiä tarvittaisiin? Ovatko niissä käytetyt juridiset käsitteet ajan tasalla ja oikeita? - lausunnonantajista viranomaistahoja pyydetään oman hallinnonalansa näkökulmasta arvioimaan yleisellä tasolla lakiehdotuksen 28 §:n hallinnollisia, taloudellisia ja muita vaikutuksia, jotta näistä voitaisiin kertoa laajemmin hallituksen esityksessä.

Esitettyssä 26 §:ssä säädetään eduskunnan lainsäädäntövallosta Ahvenanmaalla seuraavasti:

”Eduskunnan lainsäädäntövalta käsittää Ahvenanmaan seuraavissa asioissa:

13) väestönsuojelu puolustustilassa ja poikkeusoloissa ja näihin valmistauduttaessa, kuitenkin niin, että päätös Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden siirtämisestä ulkopuoliselle paikkakunnalle voidaan tehdä vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella;”

Kohta vastaisi voimassa olevan itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 28 kohtaa. Säännöstä tulisi tarkastella Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia sekä valmiuslakia ja puolustustilalakia vasten.

Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen (1/1922) useiden artiklojen nojalla (artiklat 4, 6 ja 7) Suomella on velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin Ahvenanmaan alueen turvaamiseksi eri tilanteissa. Ahvenanmaa ei siten ole Geneven sopimusten (lisäpöytäkirja I, artiklojen 59 ja 60) tarkoittama ”puolustamaton paikkakunta”.

Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan 57 ja 58 artiklojen ja Suomen poikkeusolo-lainsäädännön nojalla sotilasviranomaisten on ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin ja operatiivisesti mahdollisiin toimenpiteisiin siviiliväestön suojelemiseksi ja tarvittaessa siirtämiseksi pois sotatoimialueelta taikka hyökkäysuhan alaiselta alueelta. Kulkusuunnat, kuljetukset ja sijoitusalueet määräytyvät operatiivisten ja logististen perusteiden mukaisesti ja ne voivat suuntautua myös Ahvenanmaan alueen ulkopuolelle. Ahvenanmaan hallituksen päätöstä ei tulisi joutua odottamaan ennen evakuoinnin toimeenpanoa.

Kyseistä kohtaa tulisi muuttaa siten, ettei Ahvenanmaan hallituksen suostumusta edellytetäisi. Väestönsiirto on äärimmäinen toimenpide, jolla voi olla merkittävä sotilaallisen maanpuolustuksen ulottuvuus. Nykyaikainen sodankäynti, sotilaalliset konfliktit ja kriiseihin varautuminen voivat edellyttää hyvinkin nopeita toimenpiteitä.

Samana pykälän kohtaa 12 tulisi täydentää voimassa olevan itsehallintolain 27 §:n 34-kohdan esimerkin mukaisesti. Kyseisen IHL 27 § 34-kohdan mukaan eduskunnan säädäntövaltaan kuuluu myös järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi. Järjestysvallan käsite on

poliisitoimintaa laajempi ja yhdenmukainen demilitarisointisopimusten kanssa. Puolustusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, ettei Rajavartiolaitosta koskevaa säädöstä esitetystä itsehallintolaissa ole, nykytilasta poiketen.

Saman pykälän kohdassa 14 säädettäisiin maanpuolustuksen kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövallan piiriin, lukuun ottamatta, mitä 19 §:ssä säädetään asevelvollisuudesta. Eduskunnan lainsäädäntövaltaa ei tulisi rajata asevelvollisuuden osalta ehdotetulla tavalla. Asevelvollisuutta koskevat huomiot puolustusministeriö on tuonut esille lausunnon kohdassa 3 ja perustuslainmukaisuuden arviointia käsittelevässä osiossa.

6 luku Tuomiovalta

-

7 luku Hallinto

Hallintoa koskevan luvun 48 §:ssä säädetään valtion toimivaltaa koskevista erityissäännöksistä. Pykälän mukaan valtion toimivaltaan kuuluvien hallintoasioiden hoidossa on huomioitava, että lennonjohdon kieli Ahvenanmaan ilmatilassa on ruotsi ja englanti (kohta 11). Perustelujen mukaan lennonjohdon kieleksi tulee säätää ruotsi kansainvälisesti käytetyn englannin kielen rinnalle, koska Ahvenanmaalaisilla ja myös muilla ruotsinkielisillä lentäjillä on oltava oikeus käyttää ruotsia ollessaan yhteydessä Maarianhaminaan ja lennonjohtoon. Perusteluissa todetaan, että tämä on lentäjien ja lentoliikenteen turvallisuuteen vaikuttava kysymys, joka voi kriittisissä tilanteissa kehittyä lentoturvallisuuteen vaikuttavaksi kokonaisuudeksi.

Esitys sellaisen alueen luomisesta, jossa menetellään eri tavalla kuin Suomen muussa ilmatilassa, ei ole Puolustusministeriön näkemyksen mukaan kannatettava. Ilmailun sääntelyn kokonaisuus kuuluu yksiselitteisesti valtakunnan säädösvaltaan. Säännös ei myöskään ota kantaa lennonjohdon ohella muiden ilmaliikennepalvelujen kielivaatimuksiin ja aiheuttaa sekaannusta ilmailun sääntelyn kokonaisuuteen. Puolustusministeriö katsoo, ettei nykyistä sääntelyä ole tarpeen muuttaa, vaan riittävän kielitaitoisen henkilökunnan osoittaminen lennonjohdon tehtäviin tulisi muutoin järjestää. Lentoturvallisuus tulee taata kaikissa olosuhteissa.

Puolustusministeriö pitää tärkeänä säilyttää Suomen kieli mahdollisena käyttökielenä ilmailun osalta koko valtakunnan alueella, myös Ahvenanmaan demilitarisoidulla vyöhykkeellä. Ahvenanmaan lennonjohtopalveluiden käyttäjinä voi toimia myös valtionalukset haastavissa olosuhteissa esimerkiksi virka-aputehtävissä, jolloin suomenkielellä tapahtuva koordinointi voi olla edellytys toiminnan sujuvuuden kannalta. Myös äkillisissä aluevalvontatehtävissä voi olla tarpeen kommunikoida lennonjohdon kanssa koordinoitaessa AKT/AKV -toimintaa. Näin ollen puolustusministeriö katsoo, että nykyistä säädöspohjaa lennonjohdon kielivaatimusten osalta ei tule muuttaa.

8 luku Aloite, neuvottelu, kuuleminen, virka-apu ja toimivaltariidat

Virka-avun antamisesta on ehdotetaan säädettäväksi lain 31 §:ssä. Säädetäessä virka-avusta voisi täsmentää myös sääntelyä, joka koskee Puolustusvoimien virka-apua Ahvenanmaan viranomaisille. Asiasta on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa selvitys, jota voisi itsehallintolain uudistamisen yhteydessä paremmin hyödyntää. Loppumietinnössä (s. 294) viitataan tähän puolustusministeriön yhteistyössä oikeusministeriön kanssa laatimaan selvitykseen

puolustusvoimille säädettyjen, muiden viranomaisten tukemiseen liittyvien tehtävien toimeenpanosta Ahvenanmaalla (HARE PLM001:00/2014, 17.4.2015).

Loppumietinnössä todetaan edeltä mainitusta selvityksen osalta, että ”selvityksen yhtenä johtopäätöksenä oli, että valtakunnan ja maakunnan käsitykset siitä, minkälaisissa viranomaistukitilanteissa ja missä määrin Ahvenanmaan erityisaseman takaavat kansainväliset sopimukset sallivat puolustusvoimien läsnäolon Ahvenanmaalla, poikkeavat toisistaan. Selvityksessä todetaan lisäksi, että lainvalmistelussa ei myöskään ole aina huomioitu Ahvenanmaan erityisasemaa ja sen viranomaisten toiminnalle asettamia vaatimuksia erityisesti silloin, kun on kyse puolustusvoimien viranomaistukitehtävistä.”

Lakiin tulisi näin ollen harkita lisättäväksi noudatettua hallintokäytäntöä vastaava säännös, jossa todettaisiin, että puolustusvoimat voi normaalioloissa antaa Ahvenanmaalla maakunnan ja valtakunnan viranomaisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseksi siviiliviranomaisten toimivaltuuksien ja tehtävien mukaista virka-apua.

Puolustusvoimien antama virka-apu perustuu aina tilanteeseen, jossa vastuuviranomaisen omat resurssit eivät yksin riitä ja jossa on käynnissä erityis- tai hätätilanne. Virka-apu perustuu aina vastuuviranomaisen yksilöityyn virka-apupyyntöön. Usein puolustusvoimat on ainoa taho, joka kykenee antamaan tarvittavaa tukea.

9 luku Ahvenanmaan talous

-

10 luku Kansainväliset velvoitteet

-

11 luku Euroopan unionin asiat

-

12 luku Virkakieli ja kielelliset oikeudet

-

13 luku Erityisiä säännöksiä

-

14 luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

-

Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestykseen

Välimietinnössä käsitellään maanpuolustusvelvollisuuden perustana olevaa Suomen perustuslain 127 §:n säännöstä, jonka mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin lailla säädetään. Lisäksi käsitellään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 12 §:ää asevelvollisuuden suorittamisesta.

Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei perustuslaissa määritellä tarkemmin. Perustuslain perustelujen mukaan se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Perustelujen mukaan säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuus puolustusvoimissa ja siihen liittyen velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoituksessa palvelemaan muuhun koulutukseen. Säännös kattaa myös varusmiespalvelusta korvaavan siviilipalveluksen. Lailla voitaisiin siten vastaisuudessaakin säätää korvaavasta palvelusvelvollisuudesta niille, jotka on rauhan aikana vapautettu aseellisesta tai aseettomasta palveluksesta. Naisten asepalvelus voitaisiin edelleen säätää vapaaehtoisuuteen perustuvaksi. Perusteluissa todetaan lisäksi, että Ahvenanmaan itsehallintolain 12 §:ssä on erityissäännöksiä asevelvollisuuden suorittamisen korvaavasta muusta palveluksesta niiden henkilöiden osalta, joilla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus.

Perustuslain 127 §:n 2 momentin mukaan oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla. Perustuslain 127 §:ää vastaava sääntely on ollut jo hallitusmuodon 75 §:n 1 ja 3 momentissa. Huomionarviosta on myös erottaa korvaavan palveluksen järjestämisen ja sotilaallisesta maanpuolustuksesta vapauttamisen käsitteet toisistaan. Loppumietinnössä esitetty 19 § on monin osin puutteellinen keskeisten käsitteiden ja perustelujen osalta.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan itsehallintolain muuttaminen niin, että siitä poistettaisiin säännökset asepalvelusta korvaavasta palveluksesta, olisi ongelmallinen ja aiheuttaisi epätietoisuutta ja sillä olisi vaikutus kokonaisuusmaanpuolustukseen. Ahvenanmaalaisten vapauttaminen asevelvollisuuden suorittamisesta ja sitä korvaavasta palveluksesta merkitsisi poikkeamista perustuslaissa säädetystä maanpuolustusvelvoitteesta, joka koskee jokaista Suomen kansalaista. Samalla se merkitsisi poikkeusta kansalaisten yhdenvertaisuudesta.

Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä koskeva tarkempi laintasoinen sääntely on nykyisen perustuslain laillisuusperiaatteen kannalta tarpeen saattaa voimaan yhtä aikaa itsehallintolain muutosten kanssa.

Yleisperustelut (Nykytila ja sen arviointi, Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, Esityksen vaikutukset, Hallituksen esityksen valmistelu)

-

Muuta

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jatkovalmistelussa tulisi erityisesti huomioida puolustuksen, turvallisuuden ja varautumisen asiantuntemuksen riittävä hyödyntäminen.

Ruotsinkielinen käännös toimitetaan myöhemmin.

Pellikainen Teija
Puolustusministeriö - Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö