



OKV/246/1/2012,
OKV/332/1/2012,
OKV/334/1/2012,
OKV/343/1/2012,
OKV/378/1/2012,
OKV/399/1/2012,
OKV/441/1/2012,
OKV/486/1/2012,
OKV/516/1/2012 ja
OKV/4/21/2012

ASIA

Puolustusvoimauudistuksen valmistelu ja uudistusta koskeva päätöksenteko

KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon saapui useita puolustusvoimauudistusta koskevia kanteluita.

Ratkaisin 14.2.2012 päivätyn puolustusministeri Stefan Wallinin esteellisyyttä koskevaan epäilyyn keskittyvän kantelun (OKV/231/1/2012) erikseen 15.3.2012 tekemälläni päätöksellä, koska esteellisyysskysymyksen ratkaisulla oli jo tapahtuneen arvioimisen ohella merkitystä myös sille, miten ministeri Wallin voi jatkossa osallistua puolustusvoimauudistuksen käsittelyyn.

Muut, tällä päätöksellä ratkaistavat kantelut ovat seuraavat:

Kantelija A katsoo oikeuskanslerille osoittamassaan 17.2.2012 lähettämässään sähköpostiviestissä (OKV/246/1/2012), että Wallin oli jäävi, ylitti valtuutensa ja ohitti eduskunnan ohjatesaan puolustusvoimien supistuksia ja varuskuntien lakkauttamisia koskevaa päätöksentekoa. Lisäksi A paheksuu oikeuskanslerinvirastoon 15.3.2012 lähettämässään sähköpostiviestissä oikeuskanslerin toisen esteellisyysskysymykseen keskittyvän kantelun (OKV/231/1/2012) johdosta antamaa päätöstä, jonka oikeuskanslerinvirasto oli lähettänyt myöskin esteellisyysskysymyksestä kannelleelle A:lle tiedoksi.

Kantelija B katsoo oikeuskanslerille osoittamassaan 1.3.2012 päivätyssä kantelussaan (OKV/322/1/2012), että puolustusministeriö sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministeriövaliokunta ovat tehneet varuskuntien lakkauttamista koskevan esityksensä virheellisessä järjestyksessä noudattamatta hallintolakia erityisesti asianosaisten kuulemisen osalta. Lisäksi kantelussa katsotaan, että lakia ja valtioneuvoston asetusta valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta ei ole noudatettu. Säännökset edellyttävät, että ministeriön tulee saada lausunto alueellistamisen koordinaatioryhmältä ennen päätöksentekoa alueellisia ja paikallisia valtion yksikköjä tai toimintoja koskevasta lakkauttamis- tai supistamissuunnitelmista. Kantelun mukaan pääministeri on ilmoittanut 29.2.2012 julkisuudessa, että varuskuntien lakkauttamis päätös on tehty, vaikka tosiasiallisesti 8.2.2012 on tehty vasta esitys (valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan linjaus puolustusministeriön esittelyn pohjalta) lakkautettavista varuskunnista.

Kantelijat C ja D pyytävät oikeuskanslerinvirastoon 2.3.2012 saapuneessa selvityspyynnössään (OKV/334/1/2012) oikeuskansleria selvittämään, onko hallitus toiminut vastoin lakeja tai asetuksia puolustusvoimauudistuksen käsittelyssä. Selvityspyynnössä kysytään, onko alueellistamisen koordinaatioryhmää kuultu ennakkoon varuskuntien, muun muassa Pohjois-Karjalan Prikaatin, sulkemisesta päätettäessä ja onko Kontiolahden kuntaa kuultu asetuksen edellyttämällä tavalla. Selvityspyynnössä kysytään edelleen, onko eduskunnan 17.6.2009 edellyttämä parlamentaarinen käsittelymenettely toteutunut puolustusvoimauudistuksessa.

Kantelija E pyytää oikeuskanslerinvirastoon 5.3.2012 saapuneessa kirjoituksessaan (OKV/343/1/2012) oikeuskanslerinvirastoa tutkimaan, ovatko päättäjät menetelleet väärin, kun Pohjois-Karjalan Prikaatin lakkauttamisen kaltainen tärkeä asia on käsitelty muutamien päättäjien kesken, eikä edes eduskunnan muille kansanedustajille ole annettu mitään tietoa käsiteltävistä asioista. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies oli siirtänyt E:n eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle osoittaman 6.3.2012 päivätyksen lähes samansisältöisen kirjoituksen oikeuskanslerin käsiteltäväksi.

Kantelija F pyytää 8.3.2012 päivätyssä kantelussaan (OKV/378/1/2012) oikeuskansleria tutkimaan, onko Wallin jättänyt huomioimatta alueellisen puolustuksen tyhjiön Itä-Suomen kohdalla Kontiorannan varuskunnan lakkauttamisen myötä, onko hän jättänyt itäsuomalaiset asukkaat turvattomampaan asemaan kuin esimerkiksi eteläsuomalaiset ja onko hän johtanut harhaan kansalaisia perustelemalla varuskuntien lakkautuksia säästösyillä. Kantelussa katsotaan, että Wallin on toiminut vastoin lakia tai asetuksia, koska alueellisia kuulemisia ei ole suoritettu Kontiolahdella ennen lakkautuspäätöksiä. Edelleen kantelussa kysytään, onko Wallin hyväksynyt lakkautuspäätökset ilman, että puolustusvoimauudistuksessa olisi toteutettu eduskunnan edellyttämää parlamentaarista käsittelymenettelyä.

Kantelijat G ja H kysyvät oikeuskanslerille osoittamassaan 10.3.2012 lähettämässään sähköpostiviestissä (OKV/399/1/2012), kuinka on mahdollista, että Dragsvikin ruotsinkielistä varuskuntaa ei lopeteta, ja kuinka on mahdollista, että sellainen on ylipäätään ollut olemassa pientä vähemmistökielistä ryhmää varten. Kantelun mukaan kun puhutaan turvallisuudesta ja puolustuksesta, silloin kaikkien vähemmistökieliä puhuvien on osattava ja puhuttava pääkieltä. Kantelun mukaan ei riitä, että vähemmistökieliläisille annetaan käskyt ja ohjeet suomeksi, vaan kaikki muukin kommunikointi on oltava pääkielellä, koska se on keskeistä vaaratilanteissa.

Kantelija I vaatii oikeuskanslerinvirastoon 20.3.2012 lähettämässään sähköpostiviestissä (OKV/441/1/2012) Wallinin jääviyskysymyksen käsittelyä uudelleen, koska Wallin on kertonut myöhemmin päätökseensä vaikuttaneen kieliasian. Toiseksi kantelussa kysytään, ovatko

päätökset menneet yhteistoimintalain mukaisesti. Kolmanneksi kantelussa vaaditaan selvitettäväksi, kenenkä lopullinen päätös päätös varuskuntien lakkauttamisesta oli.

Kanteliija J katsoo 25.-26.3.2012 päivätyssä kantelussaan (OKV/486/1/2012), että Wallin on syyllistynyt yhdenvertaisuuslain rikkomiseen, kun ei huomionut asevelvollisten lomamatkojen yhdenvertaistamista varuskunnan ja asevelvollisten kodin välillä.

Kantelijat K ja L katsovat oikeuskanslerille osoittamassaan 29.3.2012 päivätyssä kantelussaan (OKV/516/1/2012), että puolustusvoimauudistuksen valmistelussa on menetelty perustuslain vastaisesti. Kantelun mukaan ei ole perustuslain vaatimuksen mukaista varmistaa yhden varuskunnan tai edes joukko-osaston säilymistä ennen muita. Yhdenvertaisuus kahden kieliryhmän välillä ei salli etuoikeuksia toiselle kieliryhmälle. Lisäksi kanteliija K on lähettänyt 2.4.2012 oikeuskanslerille Helsingin Sanomille lähettämänsä mielipidekirjoituksen.

Kauhavan kaupungin kaupunginhallitus pyytää oikeuskanslerille osoittamassaan 3.4.2012 päivätyssä kantelussaan (OKV/4/21/2012) selvittämään, 1) ovatko puolustusvoimauudistuksen valmistelussa toteutuneet perustuslain 21 §:n 2 momentin ja hallintolain 6 §:n mukaiset hyvän hallinnon perusteet, 2) onko puolustusvoimauudistuksen valmistelussa noudatettu hallintolain säätämiä hyvän hallinnon oikeusperiaatteita (erityisesti hallinto-oikeudellisia objektiviteetti- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteita), 3) ovatko valmisteluun osallistuneet viranomaistahot noudattaneet puolustusvoimauudistuksen valmistelussa perustuslain 21 §:n 2 momentissa ja hallintolain 34 §:ssä säädettyä velvollisuutta asianosaisten kuulemisesta ennen asian ratkaisemista ja onko hallintolain 41 § otettu huomioon asian valmistelussa sekä 4) onko puolustusvoimauudistuksen valmistelu tapahtunut muutoin lain mukaisesti ja onko valmistelussa muuten taattu riittävät oikeussuojakeinot niille, joiden etua tai oikeutta asia koskee.

PYYDETYT SELVITYKSET

Pyysin puolustusministeriä, puolustusministeriötä ja puolustusvoimia antamaan aikaisemmin ratkaisemani kantelun OKV/231/1/2012 käsittelemiseksi tarpeelliset selvityksensä. Toimitin kantelun OKV/246/1/2012 puolustusministerille tiedoksi ja kantelua OKV/231/1/2012 koskevaan selvityspyyntöön vastattaessa huomioon otettavaksi. Jäljempänä selostetaan myös noita selvityksiä siltä osin, kun ne liittyvät nyt ratkaistavina oleviin kanteluihin.

Pyysin puolustusministeriötä antamaan kanteluiden OKV/246/1/2012, OKV/332/1/2012, OKV/334/1/2012, OKV/343/1/2012, OKV/378/1/2012, OKV/399/1/2012 ja OKV/441/1/2012 käsittelemiseksi tarpeellisen oman selvityksensä sekä hankkimaan tarvittaessa selvityksen puolustusvoimilta. Toimitin kantelut OKV/486/1/2012, OKV/516/1/2012 ja OKV/4/21/2012 puolustusministeriölle tiedoksi ja kanteluita OKV/246/1/2012, OKV/332/1/2012, OKV/334/1/2012, OKV/343/1/2012, OKV/378/1/2012, OKV/399/1/2012 ja OKV/441/1/2012 koskevaan selvityspyyntöön vastattaessa huomioon otettavaksi.

Pyysin alueellistamisen koordinaatioryhmää antamaan selvityksensä puolustusvoimauudistuksen käsittelystä alueellistamisen koordinaatioryhmässä sekä lausuntonsa alueellistamis- ja aluekehityslainsäädännön noudattamisesta uudistuksen yhteydessä.

Puolustusministerin selvitys

Puolustusministeri Stefan Wallin antoi aikaisemman ratkaisemani kantelun OKV/231/1/2012 ja kantelun OKV/246/1/2012 johdosta 5.3.2012 päivätyn selvityksensä.

Selvityksen mukaan puolustusvoimauudistus perustuu kahteen perusasiakirjaan: pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan asiassa 7.10.2011 antamaan toimeksiantoon. Koska hanke on laaja ja perustuu kokonaisvaltaisiin poliittisiin arviointeihin ja päätöksiin, on ollut luonnollista, että hankkeen eteenpäinviemiseen on liittynyt myös poliittista ohjausta. Hallitusohjelman mukaisia seikkoja, jotka edellyttivät poliittista ohjausta, olivat säästötavoitteiden käytännön toteuttamistavat, hallitusohjelman edellyttämän parlamentaarisen seurannan järjestäminen, puolustusvoimauudistuksen rakennemuutoksen suhde laadittavaan puolustus- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon sekä ruotsinkielisen varusmieskoulutuksen lainmukainen järjestäminen. Puolustusministeriö on yhdessä puolustusvoimien kanssa analysoinut hallitusohjelmaa pyrkimyksenä kehittää puolustusvoimauudistusta siihen suuntaan, että se mahdollisimman hyvin vastaisi hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita. Keskeisin kysymys valmistelutyön aikana oli sen selvittäminen, millä tavoin hallitusohjelman tarkoittamat säästöt voidaan saavuttaa hallituskauden loppuun mennessä vaarantamatta puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Näin ollen puolustusvoimauudistuksen tarkastelu rajattiin vain tämän hallituskauden aikaisiin ratkaisuihin.

Valmistelutyössä otettiin myös huomioon hallitusohjelmassa oleva määräys ruotsinkielisen varusmieskoulutuksen turvaamisesta. Hallitusohjelmassa todetaan, että ruotsinkielinen varusmieskoulutus turvataan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kielilain 39 §:ssä todetaan muun muassa, että vähintään yksi joukko-osasto on ruotsinkielinen. Lainvalmistelutöiden mukaan joukko-osastoilla tarkoitetaan nykyisin lähinnä prikaatintasoista organisaatiota. Uudenmaan Prikaati oli suunnittelutyön alkaessa ainut ruotsinkielinen joukko-osasto. Vaikka Uudenmaan Prikaatia ei nimenomaisesti mainita hallitusohjelmassa nimellä, on Wallinille hallitusohjelman neuvotteluihin osallistuneena ollut täysin selvää, että hallitusohjelma tältä osin tarkoittaa juuri Uudenmaan Prikaatin säilyttämistä. Myös käydessään läpi hallitusohjelmaa puolustusvoimien johdon kanssa hän on ilmoittanut nykytilanteen tältä osin olevan hallitusohjelman lähtökohta. Hallitusohjelmasta ja sen tarkoittamasta kielilain määräyksestä johtuen Uudenmaan Prikaatin lakkauttaminen ei siis ollut vaihtoehto puolustusvoimauudistuksen valmistelun yhteydessä, eikä sitä ole siitä syystä koskaan harkittukaan. Mitään vastakkainasettelua jonkun muun joukko-osaston lakkauttamisen kanssa ei ollut.

Valmistelutyö sisälsi useita kokouksia puolustusvoimien ja puolustusministeriön välillä ja puolustusvoimauudistusta on käsitelty poliittisissa elimissä useamman kerran (valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa 7.10.2011, 16.12.2011, 13.1.2012 ja 8.2.2012). Valmistelutyön tuloksena puolustusministeriö laati 3.2.2012 päivätyn puolustusvoimauudistusta koskevan muistion, joka esitettiin 8.12.2012 ja hyväksyttiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta ei perusteellisen käsittelynsä jälkeen tehnyt lakkautettaviksi ehdotettujen joukko-osastojen osalta muutoksia muistiossa esitettyyn ja ensimmäisen kerran jo 16.12.2011 käsiteltyyn ratkaisumalliin. Wallin ei puolustusministerinä ole tehnyt 8.2.2012 päätöstä asiassa, vaan nimenomaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa on puolustushallinnon esityksestä yksimielisesti hyväksynyt edellä mainitun muistion.

Kantelusta OKV/246/1/2012 ei ilmene kanteluun OKV/231/1/2012 verrattuna mitään merkityksellistä tai uutta.

Puolustusministeriön selvitykset

Puolustusministeriön kansliapäällikkö Arto Rätty antoi aikaisemmin ratkaisemani kantelun OKV/231/1/2012 johdosta 29.2.2012 päivätyn selvityksensä.

Selvityksen mukaan ratkaisumallin perustana ovat pitkän aikavälin tarpeet rakennemuutoksesta, hallitusohjelman linjaukset sekä puolustusministeriön ohjaus uudistuksen tavoitteista ja reunaehdoista. Puolustusministeriö antoi uudistuksen valmistelusta ohjauskirjeen puolustusvoimille 1.7.2011. Poliittinen prosessi linjattiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 7.10.2011.

Valmistelutyötä on tehty puolustushallinnon sisäisenä virkamiestyönä puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien näkökulmasta. Pääesikunta käytti suunnittelussa erillistä työryhmää (Työryhmä 15), jolla oli ratkaisumallin laadinnassa keskeinen merkitys. Puolustusministeriöllä ei työryhmässä ollut edustusta. Työryhmä valmisteli ratkaisumallin suoraan puolustusvoimien johdon ohjauksessa.

Suunnittelutyön keskeisiä sisältöjä esiteltiin puolustusministeriön ja Pääesikunnan yhteisissä seminaareissa. Näitä ensisijaisesti puolustusministerille tarkoitettuja väliesittelyjä toteutettiin elo-marraskuussa 2011 yhteensä kolme. Puolustusvoimat toimitti materiaalin puolustusministeriöön ennalta ja ministerille järjestettiin perehdyttämistilaisuudet ennen seminaareja. Lisäksi asiaa käsiteltiin sekä puolustusministerin johtoryhmän kokouksissa että kansliapäällikön johtoryhmän kokouksissa. Ohjausta annettiin kahden ohjauskirjeen muodossa. Valmistelutyötä tehtiin pääsääntöisesti viikoittain kokoontuneessa työryhmässä (Keskiviikkoryhmä), johon kuului puolustusministeriön ja Pääesikunnan virkamiesjohtoa ja asiantuntijoita. Työryhmän puheenjohtajana toimi puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston osastopäällikkö. Työryhmä ei käsitellyt uudistuksen yksityiskohtia, kuten joukko-osastorakenne, vaan ne kuuluivat puolustusvoimien sisäiseen valmisteluun.

Yksityiskohtaisemmin ratkaisumallia ja sen perusteita on esitelty tasavallan presidentille, hallitukselle ja parlamentaariselle kontaktiryhmälle joulutammikuussa. Yksityiskohtien käsittely julkisuudessa ennen kokonaissuunnitelman valmistumista tammikuussa 2012 ei käytännössä ollut tarkoituksenmukaista.

Valmisteluprosessista todetaan muun muassa, että ratkaisumallin sisältö valmisteltiin sotilaallisista lähtökohdista ja puolustusvoimien tarpeista lähtien, ottaen huomioon hallitusohjelman linjaukset ja annettu ohjaus, ja että esittelyt etenivät vaiheittain suurista kokonaisuuksista yksityiskohtiin suunnittelutyön edetessä.

Joukko-osastoja käsiteltiin ensimmäisen kerran nimillä ja paikkakunnittain seminaarissa 26.10.2011. Puolustusvoimien esityksessä esitettiin viiden joukko-osaston (Lentosotakoulu, Pohjois-Karjalan Prikaati, Keski-Suomen Rykmentti, Ilmavoimien Teknillinen Koulu ja Hämeen Rykmentti) ja yhden joukkoyksikön (Kotkan Rannikkopataljoona) lakkauttamista sekä kahdeksan joukko-osaston yhdistämistä neljäksi toiminnallisesti tehokkaammaksi kokonaisuudeksi.

Esittelykuivissa oli Uudenmaan Prikaatin osalta merkintä sen siirtämisestä Upinniemeen vuoden 2017 loppuun mennessä. Pääesikunnalle oli jo aiemmin välitetty puolustusministeriön kansliapäällikön ja virkamiesjohdon kautta puolustusministerin tahtotilan mukainen ohjaus, jonka mukaan puolustusvoimauudistuksen tarkastelu tuli rajata vain tämän hallituskauden alaisiin ratkaisuihin. Tämän linjauksen taustalla oli hallitusohjelmassa oleva vain vuoteen 2015

ulottuva ohjaus. Ilman suunnittelukehyksiä ja tulevan turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjauksia ei haluttu lähteä arvioimaan muutostarpeita hallituskauden jälkeisenä aikana. Samalla ministeriössä haluttiin varmistua siitä, että puolustusvoimat varmasti hoitaa nyt sovitun kustannustason laskun hallituskauden aikana eikä siirrä tarvittavia leikkauksia hallituskauden jälkeiseen aikaan. Seminaarin aikana puolustusvoimain komentaja totesikin edellä mainittuun liittyen, että Uudenmaan Prikaatin siirtämiseen liittyvä merkintä tulee poistaa hänen aiemmin antamansa ohjauksen mukaisesti.

Lakkautettavien ja hallinnollisesti yhdistettävien joukko-osastojen listaan ei seminaarissa otettu kantaa, koska puolustusvoimien sisäinen valmistelu oli kesken. Seminaarin perusteella annettussa ohjauskirjeessä joukko-osastoja ei käsitelty.

Puolustusvoimien varsinainen esitys uudistuksen toimeenpanosta valmistui valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan seminaariin 16.12.2011. Tilaisuudessa puolustusvoimain komentaja esitteli ratkaisumallin (mukaan lukien listaus lakkautettavista joukko-osastoista), josta keskusteltiin tammikuussa järjestetyssä toisessa seminaarissa ja joka hyväksyttiin sellaisenaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa 8.2.2012. Uudenmaan Prikaatia ei missään vaiheessa esitetty lakkautettavaksi eikä prikaatiin liittyen tehty minkäänlaista päätöstä.

Joukko-osastorakenteeseen liittyviä linjauksia tai rajoituksia ei esitetty esittelyjen yhteydessä tai niiden jälkeen annetuissa puolustusministeriön ohjausasiakirjoissa. Keskusteluissa joukko-osastot esiintyivät tasaveroisina, eikä niille asetettu erillisiä painotuksia. Joukko-osastoilla tai muilla laitoksilla ei missään vaiheessa käyty ”vaihtokauppaa”. Toisin sanoen Uudenmaan Prikaatia ei säilytetty jonkun toisen joukko-osaston kustannuksella. Joukot arvioitiin yhteisillä kriteereillä, niistä keskusteltiin kokonaisuutena ja käytännössä puolustusvoimien esittämä malli vietiin sellaisenaan hallituksen linjattavaksi. Puolustusvoimien kannalta ratkaisevin kriteeri liittyi sodan ajan joukkojen kouluttamisen tarpeisiin ja operatiivisiin perusteisiin.

Puolustusministeriön kansliapäällikkö Arto Rätty ja osastopäällikkö Esa Pulkkinen antoivat kanteluiden OKV/246/1/2012, OKV/332/1/2012, OKV/334/1/2012, OKV/343/1/2012, OKV/378/1/2012, OKV/399/1/2012, OKV/441/1/2012, OKV/486/1/2012 ja OKV/516/1/2012 johdosta 5.4.2012 päivätyn selvityksensä.

Selvityksen mukaan tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta päättivät kokouksessaan 7.10.2011 käynnistää uuden turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelut. Kokouksessa käsiteltiin osana selonteon valmistelua myös puolustusvoimien rakenneuudistustyön aloittamista. Valmistelun käynnistämiseen liittyvässä muistiossa todetaan, että puolustusvoimien rakenneuudistus on ensisijaisesti hallinnollis-taloudellisesti toimintaa, jonka toteuttamisella on nykyisessä taloudellisessa tilanteessa kiire. Rakenteiden uudistus (puolustusvoimauudistus) liitetään osaksi selontekoa, jonka laatiminen on käynnistynyt valtioneuvoston kanslian ohjauksessa. Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2012 aikana. Lisäksi mainitussa kokouksessa päätettiin asiakokonaisuuden valmistelua seuraavan parlamentaarisen kontaktiryhmän koolle kutumisesta. Valtioneuvoston kanslia asetti kontaktiryhmän 10.11.2011. Kontaktiryhmän tehtävänä on antaa eduskuntapuolueille oikea-aikaista tietoa ja edistää asiantuntevaa ja kokonaisvaltaista keskustelua asiasta. Puolustusvoimien rakenneuudistusta on valmisteltu puolustushallinnon sisäisesti puolustusvoimien tarpeiden näkökulmasta. Puolustusministeriö on antanut asiassa puolustusvoimille kolme ohjauskirjettä (1.7.2011, 13.9.2011 ja 3.11.2011). Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan seminaareissa 16.12.2011 ja 13.1.2012 käsiteltiin puolustusvoimain komentajan ehdotusta puolustusvoimauudistuksen rat-

kaisumalliksi. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan 8.12.2012 tekemän poliittisen linjauksen perusteella puolustushallinto käynnisti jatkosuunnittelun. Päätöksenteon valmistelua varten puolustusministeriö antoi 15.2.2012 Pääesikunnalle ohjauskirjeen uudistuksen jatkovalmistelusta. Puolustusvoimien tulee tehdä esitys tarvittavista säädösmuutoksista ja ministeriön toimivaltaan kuuluvista hallinnollisista päätöksistä 4.5.2012 mennessä. Esitykseen tulee sisällyttää selvitys muun muassa rakennemuutoksen yhteiskunnallisista, toiminnallisista, taloudellisista, henkilöstö-, alue-, ympäristö- ja tasavaroaikutuksista. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon laatimista käsiteltiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 29.3.2012. Selonteon laadintaa johtaa valmisteluryhmä, jota johtaa valtiosihteeri valtioneuvoston kansliassa. Selontekotyön poliittinen ohjaus tapahtuu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiskokouksessa. Valmistelu jatkuu vuorovaikutuksessa parlamentaarisen kontaktiryhmän kanssa. Keskeisiä selontekomenettelyssä käsiteltäviä kysymyksiä ovat muun muassa arviot toimintaympäristön kehityksestä, tulevaisuuden suorituskykyvalinnat ja pitkän aikavälin resurssinäkymät. Näihin puolustuskyvyn näkökulmasta merkittäviin poliittisiin kysymyksiin 8.2.2012 esitelty puolustusvoimauudistuksen ratkaisumalli ei ota kantaa.

Puolustusvoimista annetun lain 29 §:n mukaan päätösvalta joukko-osaston tai muun yksikön sijoituspaikasta tai lakkauttamisesta on puolustusministeriöllä. Sen sijaan esimerkiksi sotilaslääkien perustaminen tai lakkauttaminen on lainsäädännön alaan kuuluva asia, josta päättää eduskunta. Puolustusministeriön tavoitteena on tehdä muun muassa joukko-osastojen lakkauttamista koskevat hallinnolliset päätökset kesäkuun 2012 loppuun mennessä. Samanaikaisesti puolustusministeriössä valmistellaan puolustusvoimauudistuksen edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään kevätistuntokauden 2013 alussa. Sädösmuutoksia valmisteleva työryhmä on asetettu puolustusministeriön päätöksellä 23.3.2011. Puolustusministeriön ohjauskirjeen 15.2.2012 liite sisältää ohjeistuksen uudistuksen aluevaikutusten selvittämisestä alueellistamissäädösten sekä alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesti. Pääesikunta on käynnistänyt edellä mainituissa säädöksissä tarkoitetut toimenpiteet Pääesikunnan selvityksestä ilmenevällä tavalla. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan tällä erityysääntelyyn perustuvalla kuulemismenettelyllä, joka on parhaillaan käynnissä, täytetään myös hallintolain 34 §:ssä säädetty asianosaisten kuuleminen. Puolustusvoimat on aloittanut yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain edellyttämät toimenpiteet Pääesikunnan selvityksestä tarkemmin ilmenevin tavoin. Lisäksi puolustusministeriön ohjauskirjeen 15.2.2012 luonnosta käsiteltiin yhteistoimintalain mukaisesti henkilöstöjärjestöjen kanssa ennen sen antamista.

Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana puolustusvoimien rauhan ajan organisaatiosta on lakkautettu tai siirretty lähes kuusikymmentä joukko-osastoa tai laitosta. Vuodesta 1997 lähtien pääosa näistä muutoksista on linjattu osana turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja. Se, miten yksityiskohtaisesti puolustusvoimien organisaatiomuutoksia on käsitelty esimerkiksi vuosien 1997, 2001 ja 2004 selonteissa, on vaihdellut. Kaikkia yksittäisten joukko-osastojen ja muiden yksiköiden lakkauttamisia ei ole käsitelty selontekomenettelyssä. Merkittäväksi katsottavia lakkauttamisiin tai siirtoihin liittyviä hallinnollisia päätöksiä on tehty lähes vuosittain, esimerkiksi viimeisen kahden vuosikymmenen aikana muina vuosina paitsi 1991, 1995, 2005 ja 2009. Valtioneuvosto antoi vuonna 2009 eduskunnalle viimeisimmän Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa käsittelevän selontekonsa. Selontekoa eduskunnassa käsiteltäessä eduskunta hyväksyi 17.6.2009 muun muassa seuraavat ulkoasianvaliokunnan mietinnön mukaiset kannanotot: Eduskunta edellyttää, että selkeään toimeksiantoon perustuva parlamentaarinen seurantaryhmä asetetaan jatkossakin tukemaan selonteon valmistelua. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto sisällyttää seuraavaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon

seikkaperäisen arvion, miten puolustusvoimien rakenteita on suunniteltu muutettaviksi tulevilla selontekokausilla. Näin tulee tehdä varsinkin jos rahoituksen taso jää alle esitetyn esimerkiksi talous- ja finanssikriisin johdosta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan 7.10.2011 tekemän linjauksen mukaisesti puolustusvoimien rakenneuudistuksen valmistelu toteutetaan edellä kuvatulla tavalla. Puolustusvoimauudistuksen toimenpiteet sisällytetään osaksi selonteon kokonaisuutta. Aikaisemmissa joukko-osastojen lakkauttamis- ja yhdistämisasioissa tarvittavat kuntien, maakuntien ja henkilöstön kuulemismenettelyt on toteutettu lainsäädännössä edellytetyllä tavalla ennen hallinnollisten päätösten tekemistä.

Puolustusministeriön kansliapäällikön sijainen, ylijohtaja Esa Pulkkinen ja yksikön päällikkö Eero Pyötsiä antoivat kantelun OKV/4/21/2012 johdosta 11.4.2012 päivätyn selvityksensä, jossa viitattiin puolustusministeriön Valtiontalouden tarkastusvirastolle 11.4.2012 antamaan lausuntoon.

Puolustusministeriön Valtiontalouden tarkastusvirastolle antaman lausunnon mukaan uudistusten tarve on puolustusvoimissa tunnistettu jo pitkään. Perustekijöitä muutoksille ovat kustannusten nousu, materiaalin vanheneminen ja koulutettavan ikäluokan pieneneminen. Ratkaisuja on haettu perusteellisella suunnittelulla, jossa on tarkasteltu eri vaihtoehtoja. Lähivuosia koskevat puolustusmenojen leikkaukset edellyttävät uudistuksen toteutusta nopeassa aikataulussa. Puolustusvoimien uudistamisella on turvattava rakenne, joka on perustaltaan kestävä ja kustannustehokas pitkälläkin tarkasteluvälillä. Samalla tulee saavuttaa pysyviä säästöjä. Säästötavoitteiden kokonaisuutta on kuvattu puolustusministeriön ohjauskirjeessä 15.2.2012. Puolustusvoimien näkökulmasta puolustusvoimien tehtävät ja niiden velvoitteet sekä sodan ajan tarve ohjaavat puolustusvoimauudistuksen suunnittelua. Puolustusvoimauudistuksen suunnittelussa rauhan ajan joukko-osastorakennetta koskevat osat on valmisteltu yhteisillä laskentaperusteilla. Joukko-osastoja ja hallintoyksiköitä koskevat perusteet tarkentuvat suunnittelun edetessä ja hallinnollisissa esityksissä, jotka sisältävät myös taloudellisten vaikutusten arvioinnin. Joukko-osastojen lakkauttamisia ei perustella lyhyellä aikavälillä saavutettavilla säästöillä tai toiminnan tehostamisella. Uudistuksen tavoitteet ovat kuitenkin merkittävästi laajemmat ja pidemmälle tähtäävät, jotta 2020-luvun alussa ei jouduta jälleen tekemään lakkautuksia ja uudelleenjärjestelyjä. Ilmavoimien uudistamiseen ovat kohdistuneet saman vaatimukset kuin koko puolustusvoimiin. Keskeisenä tavoitteena on turvata Suomen uskottava kyky puolustaa ilmatilaansa myös vuoden 2015 jälkeen. Organisaatiota ja rakennetta on tiivistettävä keskeiset toiminnot turvaten. Ilmavoimissa muutos on merkittävä, kun siirrytään kuudesta rauhan ajan tukikohdasta neljän tukikohdan rakenteeseen. Kaksi joukko-osastoa lakkautetaan, koulutus keskitetään Ilmasotakouluun, nykyinen lennstorakenne puretaan, Ilmavoimien Materiaalilaitos liitetään osaksi Puolustusvoimien Logistiikkalaitosta ja merkittävä osa ilmavoimien toiminnasta järjestetään uudelleen. Yhteenvetona voidaan todeta, että hallinto- ja tukirakenteita kevennetään ja kokonaisuuksista luovutaan tinkimättä kuitenkaan ilmahyökkäysten torjuntakyvystä. Ilmavoimien tärkeimmät tukikohdat ovat Rissalassa, Rovaniemellä ja Pirkkalassa. Näiden tukikohtien toimintaedellytyksiä on kehitetty pitkäjänteisesti, ja ne ovat operatiivisten tarpeiden sekä hävittäjätoimintaa palvelevan infrastruktuurin kannalta välttämättömiä. Tukikohtien rauhan ajan toimintoja järjestellään osana neljän tukikohdan kokonaisratkaisua. Hornet-kalustoa keskitetään Rissalaan ja Rovaniemelle. Pirkkalasta vapautuviin tiloihin siirretään kuljetuslentokalusto Tikkakoskelta ja koelentotoiminta Hallista. Rauhan ajan tukikohtien määrän vähentyessä on rakennuskannan ylläpidon sekä hallinto-, huolto- ja tukipalvelujen tarve nykyistä pienempi. Puolustusvoimat vähentää omaa henkilöstöään, ja muutosten vaikutukset kohdistuvat myös puolustusvoimille palveluita tuottaviin kumppaneihin. Muutoksesta aiheutuu kustannuksia, mutta jo aikajaksolla 2015-2020 saavutettavat kokonaissäästöt ovat merkittäviä peruskorjausten ja kiitoteiden kunnossapidon vähentymisen vuoksi.

Ilmavoimien koulujen (Ilmasotakoulu Tikkakoskella, Lentosotakoulu Kauhavalla ja Ilmavoimien Teknillinen Koulu Hallissa) keskittäminen Tikkakoskelle on kustannustehokkain ja myös toimivin ratkaisu. Ratkaisu perustuu Tikkakosken, Kauhavan ja Hallin tukikohtien moniulotteiseen arviointiin, jossa on huomioitu tukikohtien rakennuskanta, investointitarpeet, kapasiteetit koota yhteen tarvittavat toiminnot, vuokravaikutukset sekä sotilaslentokentän erityisominaisuudet. Neljän tukikohdan mallissa ei Kauhavalle jäänyt kokonaistehokasta roolia ilmavoimien kokonaisuudessa. Kauhava tukialueena ei lukeudu operatiivisesti merkittävimpien tukikohtien joukkoon. Jos Kauhavan tukikohdasta ei luovuta, ilmavoimiin jäisi viisi tukikohtaa. Kaikkia nyt Tikkakoskelle suunniteltuja toimintoja ei kyetä ilman erittäin suuria investointeja keskittämään Kauhavalle. Lentosotakoulun lakkauttamisella arvioidaan saavutettavan noin 14,5 miljoonan euron vuosittaiset säästöt vuodesta 2015 alkaen. Lentosotakoulun lakkauttamisesta saatavat säästöt muodostuvat tilakustannusten säästöistä, FINAVIA:lle suoritettavista lentokentän käyttökustannuksista sekä henkilöstömenoista ja palvelujen ostoista saatavista säästöistä. Kauhavan kaupungin muistiossa on arvioitu säästöodotusta ylimitoitetuksi. On huomioitava, että tämä on tavoite. Lopullinen säästöjen määrä riippuu muun muassa toteutuvien henkilöstösupistusten määrästä. Laskentaperusteiden tarkentuessa tai muuttuessa arvioidut kokonaissäästötkin luonnollisesti muuttuvat. Edellytykset lentokoulutuksen laadukkaalle järjestämiselle eivät heikkene koulutuksen keskittämisellä Tikkakoskelle. Lentoturvallisuus pidetään korkealla tasolla hyvällä suunnittelulla ja lentotoiminnan ohjeistuksella. Lentotoiminnan volyymi on pienentynyt 2000-luvun alun huippuvuosista. Lento-oppilasmäärät tulevat edelleen jonkin verran pienentymään ja lentokoulutusohjelmakohtaiset lentotuntimäärät supistuvat simulaattorikoulutuksen tehostamisen myötä. Osa niin Hawk- kuin Vinka-lentotoiminnastakin tullaan toteuttamaan hajautetusti kuten nykyäänkin. Ilmavoimien tukikohtien ympärillä oleva ilmatila suunnitellaan palvelemaan mahdollisimman hyvin ilmavoimien uutta tukikohtarakennetta. Tämän vuoksi lentokoulutuskustannukset eivät merkittävästi nouse. Hawk-koulutuksen siirrossa Tikkakoskelle hyödynnetään puolustusvoimien investointisuunnitelmaan jo sisältyviä rakennushankkeita (lentokonehallit, korjaamohalli, seisonatapaikat ynnä muut), joita on valmisteltu uusia kuljetus- ja yhteyskoneita varten. Ne eivät siten ole uusia hankkeita, vaan käyttötarve muuttuu kuljetus- ja yhteyskoneiden siirtyessä valmiisiin tiloihin Pirkkalaan. Osa Kauhavan kaupungin laskelmissa esitetyistä kohteista sisältyy jo tällä hetkellä ilmavoimien rakentamissuunnitelmaan ja osan kohdalta jatkosuunnittelussa arvioidaan hankkeiden tarpeellisuus sekä sijoituspaikka. Suurista muutoksista aiheutuu aina kustannuksia, niin myös puolustusvoimauudistuksesta. Lentosotakoulun lakkauttamiseen liittyvissä puolustusvoimien ja Kauhavan kaupungin laskelmissa yksittäisten rakennusinvestointien summat eivät poikkeaa merkittävästi toisistaan. Puolustusvoimat on varannut uudistuksen suunnittelussa yhteensä 100 miljoonaa euroa kertaluonteisiin kuluihin. Näistä merkittävän osan muodostaa henkilöstön tukeminen muutoksessa (esimerkiksi siirto-, kouluttautumis- ja irtisanoutumiskorvaukset). Tämän lisäksi on varauduttu tiloista ja alueista luopumisen kustannuksiin, joihin kuuluvat muun muassa maa-alueiden puhdistaminen, materiaalin siirrot sekä mahdolliset jäännösvuokrat. Näitä kertaluonteisia kuluja ei tarkastella osana joukko-osastojen lakkauttamisesta saatavia pysyviä säästöjä.

Poliittisiin linjauksiin perustuva uudistuksen yksityiskohtainen suunnittelu on käynnissä, ja puolustusvoimat valmistelee esitystä tarvittavista säädösmuutoksista ja hallinnollisista päätöksistä. Muutosten vaikutuksia tullaan arvioimaan kokonaisvaltaisesti osana päätöksentekoprosessia.

Puolustusministeriön Valtiontalouden tarkastusvirastolle antamaan lausuntoon liitetyn Pääesikunnan lausunnon mukaan Kauhavan kaupungin esittämissä laskelmissa on oletettu tiloista ja alueista muodostuvien säästöjen realisoituvan vasta, kun niille saadaan uudet käyttäjät. Puolustusvoimien lähtökohtana on ollut saadun ohjauksen perusteella, että toiminnan lakkauttamisen jälkeen tiloista ja alueista luovutaan sekä samalla vuokrakulut poistuvat puolustusvoimien

menoista. Tilojen omistajan tehtävänä on tämän jälkeen vastata tilojen jatkokäytöstä. Puolustusvoimat on tiloissa vuokralaisena. Puolustusvoimauudistuksessa ilmavoimia on tarkasteltu kokonaisuudistuksen kannalta. Ilmavoimien koulutuksen keskittämiskäytäntö perustuu Tikka-kosken, Kauhavan ja Hallin tukikohtien moniulotteiseen arviointiin, jossa on huomioitu tukikohtien rakennuskanta, investointitarpeet, kapasiteetit koota yhteen tarvittavat toiminnon, vuokra- ja vuokratukset sekä lentokenttien erityisominaisuudet. Rauhan ajan tukikohtien määrän vähentyessä kuudesta neljään on rakennuskannan ylläpidon sekä hallinto-, huolto- ja tukipalvelujen tarve nykyistä pienempi. Puolustusvoimat vähentää omaa henkilöstöään ja vaikutukset kohdistuvat myös puolustusvoimille palveluita tuottaviin kumppaneihin. Muutoksesta aiheutuu kustannuksia, mutta kokonaissäästöt ovat merkittävät jo ajanjaksolla 2015-2020 peruskorjauksen ja kiitoteiden kunnossapidon vähentymisen vuoksi. Edellytykset lentokoulutuksen laadukkaalle järjestämiselle eivät heikkene koulutuksen keskittämällä Tikka-koskelle. Lentoturvallisuus pidetään korkealla tasolla hyvällä suunnittelulla ja lentotoiminnan ohjeistuksella. Lentotoiminnan volyymi on pienentynyt 2000-luvun alun huippuvuosista. Lento-oppilasmäärät tulevat edelleen jonkin verran pienentymään ja lentokoulutusohjelmakohtaiset lentotuntimäärät supistuvat simulaattorikoulutuksen tehostamisen myötä. Osa niin Hawk- kuin Vinkalento-oppilasmäärästä tullaan toteuttamaan hajautetusti kuten nykyäänkin. Ilmavoimien tukikohtien ympärillä oleva ilmatila suunnitellaan palvelemaan mahdollisimman hyvin ilmavoimien uutta tukikohtarakennetta. Tämän vuoksi lentokoulutuskustannukset eivät merkittävästi nouse.

Puolustusvoimien selvitykset

Puolustusvoimain komentaja Ari Puheloinen ja Pääesikunnan päällikkö Juha Rannikko antoivat aikaisemmin ratkaisemani kantelun OKV/231/1/2012 johdosta 28.2.2012 päivätyn selvityksensä.

Selvityksen mukaan puolustusministeri on toiminut puolustusvoimauudistuksen esittelijänä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan puolustusvoimauudistusta käsittelevissä seminaareissa 16.12.2011 ja 13.1.2012 sekä istunnossa 8.2.2012. Viimeksi mainitussa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi puolustusministerin esityksestä ponnen, jonka perusteella puolustushallinto voi edetä puolustusvoimauudistuksen toteuttamisessa kokouksessa esitetyssä muistiossa esitetyllä tavalla.

Puolustusministeriön osuus puolustusvoimauudistuksessa on ollut poliittisen ohjauksen hankkiminen, välittäminen ja antaminen puolustusvoimille sekä lakivalmistelu uudistuksen valmistelua varten. Tähän liittyen se on antanut valmisteluvaiheessa kaksi ohjauskirjettä. Lisäksi ohjausta puolustusvoimille on annettu puolustusvoimauudistusta käsittelevissä seminaareissa 26.10.2011, 29.11.2011 ja 31.1.2012, joissa paikalla on ollut puolustusvoimien ja puolustusministeriön edustajien lisäksi puolustusministeri Wallin.

Puolustusvoimauudistuksen valmistelu puolustusvoimissa perustuu puolustusministeriön ohjauskirjeeseen 1.7.2011, jossa ohjataan puolustusvoimauudistuksen suunnittelua ja toteutusta. Uudistuksen puolustusvoimissa tapahtuvaa valmistelua varten on perustettu Pääesikunnan käskyllä 1.10.2010 puolustusvoimauudistusta suunnitteleva työryhmä (Työryhmä 15). Työryhmä on toiminut hallinnollisesti osana Pääesikunnan kansliaa. Työryhmä on vastannut puolustusvoimien ratkaisumallin valmistelusta saaden ohjauksensa puolustusvoimien ylimmältä johdolta, viime kädessä puolustusvoimain komentajalta. Puolustusvoimien rooli puolustusvoimauudistuksen valmistelussa on ollut virkamiesvalmistelu.

Uudenmaan Prikaatin asema on ollut esillä jo ennen puolustusvoimauudistuksen suunnittelua merivoimien sisäisessä uudistussuunnittelussa. Puolustusvoimauudistuksen suunnitteluvaihe-

sa Uudenmaan Prikaatin asemaa on tarkasteltu kuten kaikkia muitakin puolustusvoimien hallintoyksiköitä. Oman erityispiirteensä asiaan on tuonut hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan ruotsinkielinen varusmieskoulutus turvataan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tämän vuoksi Pääesikunnassa on todettu asian olevan poliittinen kysymys ja uudistuksen jatkovalmistelua varten tulkinta tuli saada puolustusministeriltä tai hänen valtuuttamaltaan taholta. Lisäksi asiassa on perehdytty erityisesti lainsäädännön asettamiin velvoitteisiin (kielilaki ja hallintolaki).

Puolustusvoimien joukko-osastorakenteen uudistamista käsiteltiin puolustusvoimain komentajan ja puolustusministerin välisessä seminaarissa 26.10.2011. Tilaisuuden ennakkomateriaalina toimitettiin puolustusministeriölle puolustushaarojen rauhan ajan joukko-osastorakennetta käsittelevä muistio 20.10.2011. Mainitussa muistiossa sekä seminaarissa pidetyssä puolustusvoimien esittelyssä Uudenmaan Prikaati oli mukana niiden hallintoyksiköiden joukossa, joiden asemaan oli tarkoitus tehdä muutoksia. Seminaarin yhteydessä puolustusministeri Wallin kuitenkin ohjasi puolustusvoimia niin, että Uudenmaan Prikaati jätettiin pois lopullisesta puolustusvoimauudistuksen ratkaisumallista. Lisäksi puolustusministeriön virkamiesjohto on valmistelun aikana antanut puolustusvoimien ja Pääesikunnan johdolle tietoa, joka on tulkittu ohjaukseksi ja jossa on annettu ymmärtää puolustusministerin tahtovan, että Uudenmaan Prikaatin asemaan ja sijoituspaikkaan ei tule tehdä muutoksia nykytilanteeseen nähden. Puolustusministeri ei ole ottanut kantaa Uudenmaan Prikaatin asemaan valmistelua aloitettaessa.

Pääesikunnan päällikkö Juha Rannikko ja operaatiopäällikkö Mika Peltonen antoivat kanteluiden OKV/246/1/2012, OKV/332/1/2012, OKV/334/1/2012, OKV/343/1/2012, OKV/378/1/2012, OKV/399/1/2012, OKV/441/1/2012, OKV/486/1/2012 ja OKV/516/1/2012 johdosta 3.4.2012 päivätyt lausuntonsa.

Lausunnon mukaan puolustusvoimauudistuksen perustana ovat pitkän aikavälin tarpeet rakennemuutoksesta, hallitusohjelman linjaukset sekä puolustusministeriön ohjaus uudistuksen tavoitteista ja reunaehdoista. Poliittinen prosessi linjattiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 7.10.2011. Puolustusvoimauudistuksen valmistelu puolustusvoimissa perustuu puolustusministeriön ohjauskirjeeseen 1.7.2011, jossa ohjataan puolustusvoimauudistuksen suunnittelua ja toteutusta. Puolustusvoimien rooli puolustusvoimauudistuksen valmistelussa on ollut virkamiesvalmistelu. Puolustusvoimat on uudistuksen suunnittelussa ottanut huomioon puolustusministeriön antaman ohjauksen sekä puolustusvoimille määritetyn rahoituskehysten vuoteen 2015. Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasivat 8.2.2012 puolustusvoimauudistusta puolustusministeriön tekemän esityksen pohjalta. Puolustusvoimat on osallistunut esityksen valmisteluun puolustusministeriön ohjauksessa. Pääesikunta tekee esityksen puolustusministeriön toimivaltaan kuuluvista hallinnollisista päätöksistä 4.5.2012 mennessä. Vaiheen suunnittelu- ja valmistelutyön tuloksena muodostuu kuva esimerkiksi rakennemuutoksen yhteiskunnallisista, toiminnallisista, taloudellisista, henkilöstö-, alue-, ympäristö- ja yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutuksista. Nämä ovat ministerin päätöksenteon perusteita (puolustusministeriön ohjauskirje 15.2.2012). Puolustusvoimista annetun lain 29 §:n mukaisesti puolustusministeriö päättää puolustusvoimain komentajan tai Pääesikunnan esityksestä muun muassa joukko-osaston perustamisesta, sijoituspaikasta ja lakkauttamisesta. Pääesikunta kiinnittää huomiota siihen, että sen käsityksen mukaan tällaisia hallinnollisia päätöksiä taikka esityksiä ei ole puolustusvoimien rakennemuutukseen liittyen vielä asianomaisten viranomaisten toimesta tehty. Puolustusvoimauudistukselle on asetettu taloudelliset tavoitteet, mutta ensisijaiset päämäärät ovat turvata puolustuskyky, varmistaa toimintaedellytykset ja parantaa kustannustehokkuutta. Puolustusvoimauudistuksen yhteydessä on tarkasteltu kaikkia puolustusvoimien hallintoyksiköitä ja joukko-osastoja. Joukko-osastojen lakkauttamista ei pe-

rusteltu lyhyellä aikavälillä saavutettavilla säästöillä tai toiminnan tehostamisella. Uudistuksessa tavoitellaan pitkän aikavälin vaikuttavuutta, jotta rakenteeseen ei välittömästi kohdistuisi lisää leikkauspaineita. Puolustusvoimauudistuksen suunnittelussa joukko-osastoja koskevat osat on valmisteltu yhteisillä perusteilla. Joukko-osastoja ja hallintoyksiköitä koskevat perusteet tarkentuvat suunnittelun edetessä ja myöhemmin tehtävissä esityksissä, jotka sisältävät myös taloudellisten vaikutusten arvioinnin ja laskelmat. Puolustusvoimien näkökulmasta puolustusvoimien tehtävät ja niiden velvoitteet sekä sodan ajan tarve ohjaavat puolustusvoimauudistuksen suunnittelua.

Puolustusvoimauudistuksen aluevaikutukset selvitetään valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista sekä alueiden kehittämistä koskevien säädösten ja puolustusministeriön ohjeiden mukaisesti. Puolustusvoimauudistus on laaja ja sen vaikutukset kohdistuvat toimialakokonaisuuksiin sekä pääkaupunkiseudulla että koko maan alueella. Aluevaikutukset selvitetään kaikilla muutoksen kohteena olevilla paikkakunnilla ja alueilla. Puolustusvoimat toteuttaa aluevaikutusten arvioinnin. Pääesikunta lähetti 16.2.2012 alueiden kehittämistä annetun lain 30 §:ssä edellytetyn mukaisesti lausuntopyynnöt (kirjeet ja tiedotteet) muutoksen kohteena oleville kunnille ja maakunnille. Lausunto pyydettiin niiltä kunnilta ja maakunnilta, joissa puolustusvoimauudistuksen suunnittelun mukaisesti arvioitiin puolustusvoimien työpaikkojen ja tehtävien vähentyminen (negatiivinen muutos). Keskeisinä lausuntopyyntöjen kohteina olivat ne kunnat ja maakunnat, joissa on suunniteltu tapahtuvan merkittäviä joukko-osastojen tai laitosten tai muiden toimipisteiden lakkauttamisia tai yhdistämisä. Niille kunnille ja maakunnille, joissa muutos arvioidaan olevan positiivinen tai neutraali, lähetettiin tiedote muutoksen vaikutuksista. Lausuntopyyntö ja vastaukset pyydettiin 9.3.2012 mennessä Pääesikuntaan. Kaikille lausunnon kohteina oleville ja myös tiedotteen saaneille kunnille ja maakunnille varattiin mahdollisuus neuvotteluihin puolustusvoimien sekä kuntien ja maakuntien edustajien kanssa. Osaan niistä kunnista, joissa tapahtuu puolustusvoimauudistukseen liittyen vähäisiä (yksittäisiä tai muutamia henkilöitä) puolustusvoimien työpaikkojen ja tehtävien vähenemistä, ei lähetetty lausuntopyyntöä. Kunta- ja maakuntaneuvottelut alkoivat 21.3. ja päättyivät 4.4.2012. Merivoimat on kuullut saaristoasiain neuvottelukuntaa 14.3.2012. Neuvottelujen pöytäkirjat liitetään Pääesikunnan hallinnollisiin esityksiin 4.5.2012. Tiedot ovat käytettävissä hallintoyksiköiden ja joukko-osastojen mahdollisia lakkauttamisia ja uudelleenjärjestelyjä koskevassa päätöksenteossa. Aluevaikutusten selvitys on suunniteltu käsiteltäväksi 30.5.2012 valtiovarainministeriön alueellistamisen koordinaatioryhmässä. Yleisellä tasolla Pääesikunta toteaa vielä, että sen käsityksen mukaan puolustusvoimauudistuksen tähänastisen valmistelun yhteydessä ei myöskään ole jätetty noudattamatta hallintolaisissa säädettyjä asianosaisen kuulemiseen liittyviä säännöksiä. Uudistuksen valmistelussa on kuultu tai ollaan parhaillaan kuulemassa edellä mainituin tavoin erityislainsäädännön perusteella muutoksen kohteena olevia kuntia ja maakuntia. Puolustusvoimien henkilöstöä puolestaan kuullaan asiassa läpikäytävän yhteistoimintamenettelyn yhteydessä. Pääesikunnan käsityksen mukaan asian tässä vaiheessa ei ole havaittavissa sellaisia tahoja, joita asiassa olisi pitänyt valmistelun edetessä nykyiseen vaiheeseen hallintolain 34 §:ssä tarkoitetulla tavalla kuulla asianosaisaseman perusteella erityisesti kun otetaan huomioon mitä hallintolain 11 §:ssä säädetään asianosaisesta hallintoasiassa. Puolustusvoimauudistusta koskeva yhteistoimintamenettely on aloitettu 20.2.2012 ja käsittely jatkuu edelleen. Yhteistoimintamenettelyssä käsitellään suunnitellun uudistuksen perusteet, vaikutukset ja vaihtoehdot puolustusvoimia koskevan yhteistoimintasopimuksen sekä valtion virastoja ja laitoksia koskevan yhteistoimintalain ja -sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Alueellistamisen koordinaatioryhmän selvitys ja lausunto

Alueellistamisen koordinaatioryhmän puheenjohtaja Anna-Kaisa Ikonen ja pääsihteeri Ilpo Takanen antoivat 28.3.2012 päivätyn selvityksensä ja lausuntonsa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Selvityksen ja lausunnon mukaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministeriö liokunta käsitteli puolustusvoimauudistusta 8.2.2012. Tällöin julkistettu puolustusvoimauudistus sisälsi monien puolustusvoimayksiköiden lakkauttamisia tai supistamisia. Puolustusministeriö toi puolustusvoimauudistusta kokevan ilmoituksen alueellistamisen koordinaatioryhmän kokoukseen 29.2.2012. Kokousaineisto toimitettiin koordinaatioryhmälle 22.2.2012. Puolustusvoimauudistusta koskeva kokousaineisto oli seuraava: puolustusministeriön ilmoitus puolustusvoimauudistuksesta, puolustusministeriön ohjauskirje 15.2.2012 liitteineen ja yhteenveto Puolustusvoimauudistus pähkinänkuoressa. Puolustusministeriön ja puolustusvoimien edustajien suorittaman uudistuksen esittelyn ja käydyin keskustelun jälkeen esittely, keskustelu ja edellä mainittu kokousaineisto merkittiin tiedoksi.

Asianomaisen ministeriön tulee alueellistamisasetuksen 6 §:n 2 momentin mukaisesti toimittaa alueellistamisen koordinaatioryhmälle asetuksen 1 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa asiaa koskeva lakkauttamis- tai supistamissuunnitelma. Tämän suunnitelman tulee sisältää tiedot siihen sisältyvien ehdotusten toiminnallisista, taloudellisista, alueellisista ja henkilöstöön liittyvistä vaikutuksista. Osaksi näitä tietoja oli jo alueellistamisen koordinaatioryhmän kokoukseen 29.2.2012 toimitetussa aineistossa, mutta ne tarkentuvat puolustusministeriön ohjauskirjeen mukaisessa valmistelussa. Uudistukset toimeenpannaan puolustusministeriön hallinnollisilla päätöksillä. Pääesikunta valmistelee niitä koskevat esitykset. Puolustusministeriön ohjauskirjeen mukaisesti esityksiin liittyvien perustelujen tulee sisältää selvitys seuraavista asiakokonaisuuksista: yhteiskunnalliset vaikutukset, toiminnalliset vaikutukset, taloudelliset vaikutukset, kulut ja säästöt eriteltyinä vuosittain, henkilöstövaikutukset eriteltyinä vuosittain, vaikutukset toimitiloihin ja –alueisiin eriteltyinä vuosittain, ympäristövaikutukset, vaikutukset tietohallintoon, aluevaikutukset, yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutukset sekä riskienhallintasuunnitelma. Puolustusministeriön ohjauskirjeen liitteen mukaisesti aluevaikutuksia koskevien selvitysten tulee sisältää toiminnalliset vaikutukset, taloudelliset vaikutukset, henkilöstövaikutukset, aluetaloudelliset vaikutukset sekä muut vaikutukset. Nämä vaikutuskokonaisuudet koostuvat monesta eri tekijästä. Aluetaloudellisiin vaikutuksiin sisältyvät alue- ja kuntatalous (verot, väestö, elinkeinoelämä, työllisyys/työttömyysaste), kunnalliset palvelut, infrastruktuuri (asunnot ynnä muut), osaamiskeskittymät ja klusterit. Alueellistamislainsäädännön ja alueellistamisen menettelyn kannalta tarkasteltavat vaikutuskokonaisuudet ja –muuttujat ovat monipuolisia ja riittäviä. Asianomaisen ministeriön tulee alueellistamisasetuksen 7 §:n 1 momentin mukaisesti saada ennen päätöksentekoa alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto lakkauttamis- tai supistamissuunnitelmasta. Suoritettavan valmistelun tuloksena puolustusministeriön tarkoituksena on tuoda puolustusvoimauudistus alueellistamisen koordinaatioryhmän kokoukseen 30.5.2012 lausuntoa varten. Alueellistamislainsäädäntö ei sisällä kuntien kuulemisvelvoitetta alueellistamislainsäädännön piiriin kuuluvissa alueellisten tai paikallisten valtion yksiköiden tai toimintojen lakkauttamis- tai supistamistapauksissa ennen koordinaatioryhmän käsitteilyä. Sen sijaan laissa alueiden kehittämisestä säädetään lausunto- ja neuvottelumenettelystä lain 30 §:n tarkoittamissa tapauksissa. Tämä menettely on parhaillaan meneillään puolustushallinnossa. Alueellistamisen koordinaatioryhmän käsityksen mukaan puolustusvoimauudistuksen yhteydessä on noudatettu alueellistamis- ja aluekehityslainsäädäntöä.

HANKITUT TIEDOT

Eduskunta

Eduskunta edellytti Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevaa valtioneuvoston vuoden 2009 selontekoa käsitellessään muun muassa, että selkeään toimeksiantoon perustuva parlamentaarinen seurantaryhmä asetetaan jatkossakin tukemaan selonteon valmistelua. Eduskunta edellytti myös, että valtioneuvosto sisällyttää seuraavaan turvallisuus- ja puolustuspoliit-

tiseen selontekoon seikkaperäisen arvion, miten puolustusvoimien rakenteita on suunniteltu muutettavaksi tulevilla selontekokausilla. Näin tulee tehdä varsinkin jos rahoituksen taso jää alle esitetyn esimerkiksi talous- ja finanssikriisin johdosta (EK 17/2009 vp).

Valtioneuvoston kanslia asetti 10.11.2011 parlamentaarisen kontaktiryhmän. Parlamentaarisen kontaktiryhmän asettamispäätöksen (VNK011:00/2011) mukaan parlamentaarisen kontaktiryhmän perustamisen tarkoituksena on antaa eduskuntapuolueille oikea-aikaista tietoa asiakokonaisuudesta. Parlamentaarinen kontaktiryhmä seuraa puolustusvoimien rakenneuudistustyön ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelujen edistymistä, mikä on tärkeää asiantuntevan ja kokonaisvaltaisen keskustelun edistämiseksi.

Parlamentaarinen kontaktiryhmä antoi 6.2.2012 valtioneuvostolle lausuntonsa puolustusvoimien rakenneuudistustyön suuntaviivoista. Lausunnon mukaan varuskuntaverkkoon sekä joukko-osastoihin tehtävistä muutoksista ei saavutettu ryhmän keskuudessa yksimielisyyttä.

Eduskunnan puolustusvaliokunta antoi 12.4.2012 lausuntonsa puolustusministeriön puolustusvoimauudistuksen toimeenpanoa koskevasta ohjauskirjeestä 15.2.2012. Lausunnon mukaan puolustusvoimain komentajan ratkaisumalli valmisteltiin ilman parlamentaarista menettelyä. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee parlamentaarisen kontaktiryhmän mandaattia uudistamalla tai muuten varmistaa, että kontaktiryhmä saa riittävät tiedot puolustusvoimauudistuksen toimeenpanosta ja että sen ilmaisemat kannat otetaan huomioon turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelussa (PuVL 3/2012 vp).

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsittelivät kokouksessaan 8.2.2012 puolustusvoimauudistusta puolustusvoimain komentajan ratkaisumallin pohjalta. Puolustusvoimauudistusta ryhdytään toteuttamaan puolustusministeriön ohjauksessa. Ratkaisumallin mukaan sodanajan vahvuutta pienennetään ja henkilöstön määrää supistetaan merkittävästi. Organisaatorakenne muutetaan kolmiportaiseksi lakkauttamalla sotilasläänit. Joukko-osastoja, laitoksia ja toimipaikkoja lakkautetaan ja yhdistetään. Tarpeetomista ja vähemmän tärkeistä alueista ja kiinteistöistä luovutaan. Henkilöstön kohtelussa on ohjenuorana hyvän työnantajan periaatteet. Alueellisten vaikutusten lievittämiseksi tehdään yhteistyötä muiden ministeriöiden ja viranomaisten kanssa. Puolustusministeriö antaa puolustusvoimille uudistusta koskevan ohjauskirjeen helmikuussa 2012. Säädösvalmistelu toteutetaan niin, että uudistukseen liittyvät lakiesitykset voidaan antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2012. Osa puolustusvoimien hallintorakenteen muutoksista toteutetaan vuoden 2013 loppuun mennessä ja pääosa vuoden 2014 loppuun mennessä. Puolustusvoimien uusi organisaatio ja toimintatapa otetaan käyttöön vuoden 2015 alussa (valtioneuvoston tiedote 42/2012).

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta kävivät kokouksessaan 29.3.2012 läpi puolustusvoimauudistuksen perusteita siltä osin, kun ne liittyvät Uudenmaan Prikaatin asemaan. Käsittelyn jälkeen todettiin, että kuluva vaalikaudta koskevan puolustusvoimauudistuksen valmistelua jatketaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan 8.2.2012 pidetyn kokouksen linjauksen mukaisesti. Kokouksessa keskusteltiin myös turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelusta. Selonteon laadinnan jatkoa varten perustetaan valmisteluryhmä. Selontekotyön poliittinen ohjaus tapahtuu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiskokouksissa. Selontekotyö jatkuu vuorovaikutuksessa parlamentaarisen kontaktiryhmän kanssa (valtioneuvoston tiedote 108/2012).

Puolustusministeriö

Puolustusministeriön puolustusvoimauudistuksen toimeenpanoa koskevalla ohjauskirjeellä 15.2.2012 annettiin ohjeet hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan 8.2.2012 linjaaman puolustusvoimauudistuksen suunnittelusta, valmistelusta, toimeenpanosta ja raportoinnista sekä seurannasta. Pääesikunnan tulee tehdä puolustusministeriölle 4.5.2012 mennessä esityksensä puolustusvoimauudistuksen toimeenpanon edellyttämistä hallinnollisista päätöksistä ja muista toimenpiteistä sekä arvio lainsäädännön muutostarpeista. Ohjauskirjeen mukaan puolustusvoimauudistuksen aluevaikutukset tulee selvittää alueellistamissäädösten ja alueiden kehittämistä annetun lain mukaisesti. Puolustusvoimat vastaa aluevaikutusten selvittämisestä sekä niihin liittyvistä kuntien ja maakuntien kuulemisista sekä neuvotteluista. Aluevaikutuksia koskevat selvitykset sekä kuulemisia ja neuvotteluja koskevat tiedot tulee toimittaa puolustusministeriölle osana Pääesikunnan esityksiä. Yksityiskohtaiset ohjeet olivat ohjauskirjeen aluevaikutusten huomioon ottamista puolustusvoimauudistuksessa koskevassa liitteessä. Puolustusministeriö vastaa uudistuksen käsittelystä alueellistamisen koordinaatioryhmässä, neuvotteluista työ- ja elinkeinoministeriön kanssa sekä uudistuksen käsittelystä hallinnon ja alueiden kehittämisen ministerivaliokunnassa. Ohjauskirjeen aluevaikutusten huomioon ottamista puolustusvoimauudistuksessa koskevan liitteen mukaan puolustusvoimauudistuksen aluevaikutukset tulee selvittää alueellistamissäädösten ja alueiden kehittämistä koskevien säädösten ja ohjeiden mukaisesti. Alueellistamissäädöksillä tarkoitetaan lakia valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta sekä valtioneuvoston asetusta valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta. Myös laki alueiden kehittämistä sisältää määräyksiä, joita on noudatettava uudistuksen suunnittelussa ja toimeenpanossa. Lisäksi tulee soveltaa valtiovarainministeriön 17.3.2011 antamaa ohjetta alueellistamisen vaikutusten arvioinnista ja seurannasta. Puolustusvoimauudistus on laaja toiminnan ja rakenteen uudistus. Vaikutukset kohdistuvat toimialakokonaisuuksiin sekä pääkaupunkiseudulla että koko maan alueella. Koska pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevia alueellisia ja paikallisia yksiköjä ja toimintoja lakkautetaan, supistetaan ja yhdistellään, tulee uudistus vaikuttamaan alueelliseen kehitykseen merkittävästi. Tämän johdosta uudistuksen alueisiin kohdistuvat vaikutukset tulee selvittää kaikilla muutoksen kohteina olevilla paikkakunnilla ja alueilla. Puolustusvoimat vastaa aluevaikutusten selvittämisestä ja selvitysten tulee sisältää liitteessä olevassa taulukossa mainitut kokonaisuudet. Aluevaikutuksia koskevat selvitykset tulee toimittaa puolustusministeriölle osana pääesikunnan esityksiä 4.5.2012. Muutoksen kohteena olevalta kunnalta on pyydettävä lausunto ja, jos kohteena on kaksi tai useampi kunta, lausunto on pyydettävä myös maakunnan liitolta. Jos lausunnoista aiotaan poiketa, asiasta on neuvoteltava asianomaisten kunnan ja maakunnan liiton kanssa (alueiden kehittämislaki 30 §). Lausunto- ja neuvottelumenettelyn toteuttaa puolustusvoimat. Neuvottelun asianomaisten tahojen kanssa käy puolustusvoimien edustajat. Vasta neuvottelumenettelyn jälkeen voivat arviointitehtäviä suorittamaan palkatut ulkopuoliset tahot olla tietojen hankkimiseksi yhteydessä kuntien edustajiin. Tiedot menettelyistä ja yhteenvetokoosteet lausunnoista sekä neuvotteluista tulee toimittaa puolustusministeriölle osana Pääesikunnan esityksiä 4.5.2012. Puolustusvoimien henkilöstöalan asiantuntijapalvelut, keskitetyt hallintopalvelut sekä kuva- ja kuvauspalvelut ja niihin liittyvä tuotantotoiminta kootaan puolustusvoimien palvelukeskukseen 1.1.2015. Palvelukeskuksen sijaintipaikkakunnasta tulee tehdä alueellistamissäädösten edellyttämä sijoittamisselvitys. Ensimmäisessä vaiheessa puolustusvoimat ilmoittaa puolustusministeriölle kolme sijoituspaikkavaihtoehtoa, joista kaksi on pääkaupunkiseudun ulkopuolelta. Vaihtoehdot tulee toimittaa puolustusministeriölle 22.2.2012 mennessä. Toisessa vaiheessa Pääesikunta tekee sijoituspaikkaselvityksen alueellistamisen koordinaatioryhmän puoltamista paikkakunnista.

Alueellistamisen koordinaatioryhmä

Alueellistamisen koordinaatioryhmän 29.2.2012 pidetyn kokouksen pöytäkirjan mukaan kokouksessa on ollut esillä puolustusministeriön ilmoitus puolustusvoimauudistuksesta. Alueellistamisen koordinaatioryhmä kuuli puolustusministeriön ja Pääesikunnan edustajia, jotka selvittivät puolustusvoimauudistusta ja sen toimeenpanoa. Uudistuksen tarkka suunnittelu on käynnistynyt puolustusministeriön ohjauskirjeellä 15.2.2012, joka sisältää valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotot ja linjaukset. Tämän vuoden toukokuun alussa Pääesikunta tekee esityksensä uudistuksen toteuttamisesta puolustusministeriölle. Asia tuodaan vielä ennen kesäkuussa tehtäviä puolustusministeriön hallinnollisia päätöksiä alueellistamisen koordinaatioryhmään. Tällöin on esillä erityisesti aluevaikutusten selvittäminen. Alueellistamisen koordinaatioryhmän keskustelussa tuotiin esiin muun muassa, että puolustusvoimauudistus on alueellisesti iso kysymys, että alueellistamisen koordinaatioryhmän todellinen vaikutusmahdollisuus tehtäviin päätöksiin on vähäinen, koska puolustusvoimauudistuksen sisältö on jo linjattu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa, että puolustusvoimien palvelukeskuksen sijaintipaikkavaihtoehtoiksi tulisi Tuusulan lisäksi ottaa esimerkiksi Joensuu ja Mikkeli, että puolustusvoimat vastaa uudistuksen alueellisten vaikutusten selvittämisestä ja että eri hallinnonalojen yhteisvoimin voidaan lievittää uudistuksesta seuraavia työpaikkavähennyksiä. Alueellistamisen koordinaatioryhmä merkitsi kuulemisen, keskustelun sekä puolustusministeriön 24.2.2012 päivätyn ilmoituksen puolustusvoimauudistuksesta ja siihen liittyvistä asiakokonaisuuksista liitteineen tiedoksi. Alueellistamisen koordinaatioryhmä totesi, että puolustusvoimien palvelukeskuksen sijoituspaikkavaihtoehdot tulevat myöhemmin alueellistamisen koordinaatioryhmään lausuntoa varten ja että koko puolustusvoimauudistus tulisi lausuntoa varten alueellistamisen koordinaatioryhmän kokoukseen 30.5.2012.

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Arvioin seuraavassa puolustusvoimauudistukseen valmisteluun ja uudistusta koskevaan päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia näkökohtia. Tarkoituksenmukaisuuskysymysten, esimerkiksi puolustusvoimauudistuksen puolustuskyvyllisten, taloudellisten taikka alueellisten, kielellisten tai muiden yhteiskunnallisten vaikutusten, arviointi ei kuulu sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Näiltä osin oikeuskanslerin arvioitaviksi voivat tulla lähinnä tarkoituksenmukaisuusharkinnan oikeudelliset ääriajat sekä menettelylliset kysymykset.

Esteellisyyttä koskevat väitteet

Koska esteellisyysskysymyksen ratkaisulla oli jo tapahtuneen arvioimisen ohella merkitystä myös sille, miten puolustusministeri Stefan Wallin voi jatkossa osallistua puolustusvoimauudistuksen käsittelyyn, ratkaisin Wallinin esteellisyyttä koskevaan epäilyyn keskittyvän kanteleen OKV/231/1/2012 erikseen 15.3.2012 tekemälläni päätöksellä.

Päätöksentekotoimivaltaa koskevat väitteet

Eduskunta käyttää perustuslain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua lainsäädäntö- ja budjettivaltaa myös puolustushallinnon osalta. Puolustusvoimauudistuksen tarpeeseen vaikuttaa osaltaan puolustushallinnolle myönnetty rahoitus. Puolustusvoimauudistuksen ratkaisumalli sisältää myös elementtejä, jotka edellyttävät lainsäädäntömuutoksia.

Tasavallan presidentti johtaa perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Presidentti on perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaan myös puolustusvoimien ylipäällikkö. Perustuslain 44 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta. Eduskunnalle on vakiintuneen käytännön mukaan annettu säännönmukaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.

Puolustusvoimista annetun lain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan joukko-osaston perustamisesta, sijoituspaikasta ja lakkauttamisesta päättää puolustusministeriö puolustusvoimain komentajan tai Pääesikunnan esityksestä. Puolustusministeriön työjärjestyksen 26 §:n 1 momentin mukaan ministeri ratkaisee ministeriössä päätettävät asiat, jollei ratkaisovaltaa ole annettu ministeriön virkamiehille.

Perustuslain 67 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostossa on ministerivaliokunta ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelua varten. Lain 24 §:n mukaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi koontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan on valmisteltavasti käsiteltävät tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta on oikeudelliselta luonteeltaan valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen osalta presidentin päätöksentekoa valmisteleva ja yhteen sovittava elin. Sen tekemät poliittiset linjaukset eivät ole muodollisesti oikeudellisesti sitovia päätöksiä, mutta ne ohjaavat tosiasiasiallisesti päätöksentekoa valtioneuvoston yleisistunnossa ja ministeriöissä. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen osalta on todettu, että presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin lisää hänen toimintansa parlamentaarista vastuukatetta ja osaksi tekee valiokunnasta tosiasiallisen päätöksentekijän (PeVM 1/1997 vp).

Joukko-osaston lakkauttamista koskevan päätöksen tekeminen kuuluu puolustusvoimista annetun lain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan puolustusministeriön toimivaltaan. Perustuslain 2 §:ssä säädetyn kansanvaltaisuuden näkökulmasta on perustelua, että eduskunta pidetään tietoisena ja sille varataan tilaisuus ottaa kantaa merkittäviin hallinnon järjestämisestä koskeviin kysymyksiin. Se, kuinka tarkasti eduskuntaa informoidaan puolustusvoimauudistuksen eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan kuulumattomista yksityiskohdista, mikä rooli puolustusvoimien rakenneuudistustyötä ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluja seuraavalle parlamentaariselle kontaktiryhmälle annetaan ja miten puolustusvoimauudistuksen valmistelu ajoitetaan suhteessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluun, on

sen sijaan lähinnä poliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys, jonka arviointi ei kuulu sinällään oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan.

Kuulemismenettelyjä koskevat väitteet

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolain 41 §:n mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Hallintolain asianosaisen kuulemista koskevan 34 §:n perustelujen (HE 72/2002 vp) mukaan kuulluksi tulemisen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Tämän ohella kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta. Vastaavasti hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain asianosaisen kuulemista koskevan 15 §:n perustelujen (HE 88/1981 vp) mukaan asianosaisen kuuleminen on tärkeimpiä oikeussuojan takeita hallintomenettelyssä. Asianosaisen kuuleminen on osa hallinnon julkisuutta. Kohdistuessaan hallintoasian yksityiseen asianosaiseen kuulemisperiaate ilmentää yleisesti hallinnon kansalaiskeskeistä lähtökohtaa. Kuuleminen palvelee hallintoasian totuudenmukaista selvittämistä, koska asianosainen saa häntä kuultaessa tietoonsa ne vaatimukset ja selvitykset, joiden perusteella häntä koskeva asia ratkaistaan. Sen lisäksi, että asianosainen voi näin valvoa asian selvittämistä, hän voi kuulemisen yhteydessä esittää omia vaatimuksia asiassa. Näistä syistä kuulemisvelvollisuus edistää kaikin puolin viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta. Hallintolain vaikuttamismahdollisuuksien varaamista koskevan 41 §:n perustelujen (HE 72/2002 vp) mukaan säännöksessä tarkoitettu henkilön työntekoon kohdistuva vaikutus voisi koskea esimerkiksi kunnallisen sairaalan tai oppilaitoksen lakauttamista, joilla saattaa olla käytännössä laajojakin työllisyyspoliittisia vaikutuksia.

Alueiden kehittämisestä annetun lain 30 §:n 2 momentin mukaan ennen kuin valtion viranomainen tekee sellaisen valtion paikallis- tai aluehallinnon toimitelmiä, niiden toimialueita tai toimipaikkoja taikka kustakin toimipaikasta saatavia palveluja koskevan päätöksen, joka saat-
taa heikentää asiakaspalvelun saatavuutta, taikka tekee valtioneuvostolle aloitteen tällaisen päätöksen tekemisestä, sen on pyydettävä lausunto kunnalta, jota asia koskee. Jos asia koskee kah-
ta tai useampaa kuntaa, lausunto on pyydettävä myös maakunnan liitolta. Jos valtion viran-
omainen aikoo poiketa lausunnosta, sen on neuvoteltava asianomaisen kunnan ja maakunnan
liiton kanssa.

Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun valtioneuvos-
ton asetuksen mukaan ministeriön tulee ilmoittaa alueellistamisen koordinaatioryhmälle valtion
keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toiminto-

jen sijoituspaikkaa sekä pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevan asian vireille tulosta ministeriössä tai alaisessaan viranomaisessa. Ilmoitus on tehtävä välittömästi, kun ministeriö tai sen alainen viranomainen on päättänyt ryhtyä valmistelemaan tällaista toimenpidettä. Alueellistamisen koordinaatioryhmä voi lausunnossaan puoltaa ministeriön ilmoituksessa tekemää ehdotusta yksikön tai toiminnon sijoituspaikasta taikka pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten tai paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisesta tai supistamisesta, jos ehdotuksella on hyväksyttävät perusteet. Ministeriön tulee laatia alueellistamisen koordinaatioryhmälle valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamisen osalta sijoittamisselvitys ja siihen perustuva ehdotuksensa sijoituspaikaksi sekä toimittaa alueellistamisen koordinaatioryhmälle pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamisen tai supistamisen osalta lakkauttamis- tai supistamissuunnitelma. Sijoittamisselvityksen ja lakkauttamis- tai supistamissuunnitelman tulee sisältää tiedot niihin sisältyvien ehdotusten toiminnallisista, taloudellisista, alueellisista ja henkilöstöön liittyvistä vaikutuksista. Sijoittamisselvitys voidaan erityisestä syystä jättää laatimatta ja lakkauttamis- tai supistamissuunnitelma toimittamatta alueellistamisen koordinaatioryhmälle, jos ministeriö on tehnyt asiaa koskevan esityksen alueellistamisen koordinaatioryhmälle ja alueellistamisen koordinaatioryhmä on hyväksynyt esityksen. Ennen sijoittamisselvityksen laatimista ministeriön on pyydettävä alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvitykseen valittavista sijoituspaikkavaihtoehdoista. Ennen päätöksentekoa ministeriön tulee saada alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto sijoittamisselvityksen mukaisesta sijoituspaikkaehdotuksesta taikka lakkauttamis- tai supistamissuunnitelmasta. Ennen alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunnon pyytämistä sijoituspaikkaehdotuksesta ministeriön on kuultava niitä kuntia, jotka ovat olleen mukana sijoituspaikkavaihtoehtojen vertailussa. Jos alueellistamisen koordinaatioryhmä katsoo, että ministeriön sijoittamisselvitykseen perustuva ehdotus sijoituspaikaksi ei vastaa valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain mukaisia tavoitteita taikka että ehdotettu lakkauttamis- tai supistamissuunnitelma on alueellisten tai paikallisten valtion palvelujen järjestämisen kannalta epätarkoituksenmukainen, alueellistamisen koordinaatioryhmä voi suositella asian siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annettuun valtioneuvoston asetukseen perustuva kuntien kuulemisvelvollisuus liittyy vain valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamiseen, ei pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten valtion yksikköjen ja toimintojen lakkauttamiseen tai supistamiseen.

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 7 §:n 3 kohdan mukaan yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat viraston tai sen osan lakkauttaminen tai siirto toiselle paikakunnalle sekä viraston tai sen osan toiminnan laajentaminen tai supistaminen. Yhteistoimintamenettelystä säädetään lain 8 §:ssä ja yhteistoimintaelimistä lain 5 §:ssä.

Kuulemista säädösvalmistelussa koskevien ohjeiden (OM:n selvityksiä ja ohjeita 18/2010) mukaan kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisen avulla pyritään selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisen avulla parannetaan luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon. Kuulemisen toteuttamisessa tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muutoin riittävän laajasti kuullaan valmistelun aikana. Kuulemisessa myös pyritään avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden ja sidosryhmien välillä. Sidosryhmiä kuullaan valmisteluvaiheissa, joissa ne voivat tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön. Sidosryhmiä voidaan kuulla esimerkiksi valmistuneista selvityksistä, hankkeen käynnistämisestä, vaihtoehtoista

ratkaisumalleista, vaikutusten arvioinneista ja säädösehdotuksesta. Laajoissa säädöshankkeissa vaikutusmahdollisuuksia järjestetään tarvittaessa useassa eri vaiheessa ja jo ennen kuin varsinainen säädösehdotus valmistuu. Ohjeen perustelumuioston mukaan kuuleminen kuuluu hyvään ja avoimeen säädösvalmistelutapaan, koska sen avulla varmistetaan erilaisten asiaan liittyvien tietojen ja näkemysten huomioon ottaminen. Kuulemisen tavoitteiden määrittely ohjaa tulkitsemaan ohjetta siten, että kuulemisella pyritään sidosryhmien riittävän laajaan osallistumiseen ja aitoon vuoropuheluun viranomaisten kanssa. Sidosryhmien kuuleminen parantaa valmistelun laatua parhaiten niissä valmisteluvaiheissa, joissa saatu palaute voidaan ottaa säädöksen sisällössä huomioon. Tämän vuoksi sidosryhmien kuuleminen on hyvä aloittaa jo siinä vaiheessa, kun valmistelevan viraston johto ei ole vielä päättänyt kantaansa eri ratkaisuvaihtoehtoihin tai kun säädösehdotusta ei vielä ole kirjoitettu valmiiksi. Laajapohjainen valmistelu toteuttaa tätä periaatetta valmisteluelimiin osallistuvien sidosryhmien osalta, mutta myös muiden sidosryhmien kuulemisessa olisi huolehdittava siitä, että kuuleminen ajoitetaan riittävän varhaiseen valmisteluvaiheeseen. Erityisen tärkeää kuulemisen oikea ajoitus on laajoissa hankkeissa, joissa kuuleminen on syytä toteuttaa useassa eri vaiheessa.

Erilaisten kuulemismenettelyjen tavoitteiden toteutuminen edellyttää kuulemisen ajoittamista niin, että kuulemisella voi olla aitoa vaikutusta valmisteltavana olevaan päätökseen. Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun valtioneuvoston asetuksen tarkoituksen näkökulmasta ilmoitus pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien alueellisten ja paikallisten yksikköjen ja toimintojen lakkauttamista tai supistamista koskevan asian vireilletulosta tulisi tehdä ja lausunto lakkauttamis- tai supistamissuunnitelmasta pyytää näin ollen niin aikaisessa vaiheessa, että alueellistamisen koordinaatioryhmän kannanotoilla voisi olla todellista vaikutusta tehtäviin ratkaisuihin. Vastaavasti alueiden kehittämisestä annetun lain tarkoituksen näkökulmasta lausunnot valtion paikallis- tai aluehallinnon toimielimiä, niiden toimialueita tai toimipaikkoja taikka kustakin toimipaikasta saatavia palveluja koskevas- ta asiasta tulisi pyytää kunnalta ja maakunnan liitolta niin aikaisessa vaiheessa, että lausunnoilla voisi olla todellista vaikutusta tehtäviin ratkaisuihin.

Puolustusvoimauudistukseen liittyvien kuulemismenettelyjen ajoittamista arvioitaessa on otettava huomioon, että joukko-osastojen lakkauttamis- ja yhdistämisasia on osa laajempaa puolustusvoimauudistusta, jonka eri osat kuuluvat osittain eri tahojen päätösvaltaan. Puolustusvoimauudistuksen taustalla ovat puolestaan vielä yleisemmät Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat linjaukset. Joukko-osastojen lakkauttamis- ja yhdistämisasiaa ei ole perusteltua käsitellä pelkkänä muusta kokonaisuudesta irrallisena pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevien valtion yksikköjen lakkauttamis- tai supistamisasiana.

Puolustusvoimauudistukseen liittyvissä kuulemismenettelyissä on otettava huomioon myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitetut maanpuolustuksen etuun liittyvät salassapitonäkökohdat. Puolustusvoimien rauhan ajan koulutuskokoonpanoon ei tosin liity yhtä vahvoja salassapitointressejä kuin puolustusvoimien sodan ajan taistelukokoonpanoon.

Alueellistamisen koordinaatioryhmä päättyy pyynnöstäni antamassaan selvityksessä ja lausunnossa siihen, että puolustusvoimauudistuksen yhteydessä on noudatettu alueellistamis- ja aluekehityslainsäädäntöä. Toisaalta alueellistamisen koordinaatioryhmän 29.2.2012 pidetyn kokouksen pöytäkirjan mukaan keskustelussa tuotiin esiin muun muassa, että alueellistamisen koordinaatioryhmän todellinen vaikutusmahdollisuus tehtäviin päätöksiin on vähäinen, koska puolustusvoimauudistuksen sisältö on jo linjattu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Perustuslaissa ja muissa laeissa turvattujen osallistumisoikeuksien sekä valtiojärjestyksen legitimitietin näkökulmasta olisi ollut perusteltua, että kuulemismenettelyt olisi toteutettu valmistelun varhaisemmassa vaiheessa eli silloin, kun puolustusvoimauudistusta koskevia peruslinjauksia yksityiskohtaisempia linjauksia joukko-osastojen lakkauttamisesta ja yhdistämisestä ei vielä ollut tehty. Tämä koskee erityisesti alueellistamisen koordinaatioryhmän kuulemista alueellistamislainsäädännön nojalla sekä kuntien ja maakuntien kuulemista aluekehityslainsäädännön nojalla. Nyt toteutetussa kuulemismenettelyjen ajoittamisessa on vaarana, että kuulemismenettelyjen merkitys vesittyy. Vaikka valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan poliittiset linjaukset eivät olekaan oikeudellisesti sitovia, niiden päätöksentekoa tosiasiallisesti ohjaava vaikutus on ministerivaliokunnan kokoonpanosta johtuen merkittävä. Näkemykseni mukaan puolustusministeriön on jo tehdyistä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksista huolimatta varmistuttava puolustusvoimien toteuttamien vaikutusarviointien riittävydestä sekä otettava joukko-osastojen lakkauttamisesta ja yhdistämisestä oikeudellisesti sitovasti päättäessään huomioon kuulemismenettelyillä saatu palaute.

Päätösten perusteita koskevat väitteet

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain hallinnon oikeusperiaatteita koskevan 6 §:n perustelujen (HE 72/2002 vp) mukaan pykälästä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa.

Hallinnon järjestämiseen liittyy usein kyseisen hallinnonalan sisäisten tehokkuustavoitteiden lisäksi yleisempiä yhteiskunnallisia, esimerkiksi alueellisia ja kielellisiä tavoitteita. Tällaisia tavoitteita ei voi pitää sinällään hallinnolle vieraina. Päätökset on kuitenkin perusteltava avoimuutta toteuttaen. Näin annetaan yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan (vrt. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 3 §).

Eduskunnassa tehtiin kaksi ehdotusta epäluottamuslauseen antamisesta puolustusministeri Wallinille. Ehdotuksia perusteltiin sillä, että Wallin olisi johtanut eduskuntaa harhaan, ja sillä, että Wallin olisi menetellyt epäasiallisesti salaamalla useaan otteeseen hallinnonalan tietoja ja puhunut totuudenvastaisesti. Eduskunta päätti 22.3.2012 äänestyksen jälkeen, että Wallin nauttii eduskunnan luottamusta.

Lentosotakoulun lakkauttamissuunnitelmista ja niiden taloudellisten vaikutusten arvioinnista on kanneltu myös Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Kantelun käsittely Valtiontalouden tarkastusvirastossa on kesken.

Kysymys puolustusministerin eduskunnalle puolustusvoimauudistuksesta antamien tietojen riittävästä kattavuudesta on lähinnä poliittinen luottamuskysymys, jollaisena se on eduskunnassa käsiteltykin. Eduskunnan valtiopäivätoiminnan valvonta ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan. Joukko-osastojen lakkauttamisista ja yhdistämisistä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset ovat Lentosotakoulun osalta Valtiontalouden tarkastusviraston käsiteltävänä. Käsittelyn kesken ollessa minulla ei ole mahdollisuutta ottaa laillisuusvalvonnallisesti kantaa asiaan. Puolustusministeriön on harkittava, voiko se päättää joukko-osastojen lakkauttamisesta ja yhdistämisestä ennen Valtiontalouden tarkastusviraston ratkaisun valmistumista.

Yhdenvertaisuutta ja kielellisiä oikeuksia koskevat väitteet

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslain 4 §:ssä säädetään viranomaisten velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta ja yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä syrjinnän kiellosta. Yhdenvertaisuuslain soveltamisalasta ja soveltamisalan rajoituksista säädetään lain 2 ja 3 §:ssä. Asevelvollisuuslain 56 §:n mukaan asevelvollisuutta täytäntöön pantaessa ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaisesti. Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kielilain 39 §:n mukaan puolustusvoimien joukko-osastojen kieli on suomi. Vähintään yksi joukko-osasto on kuitenkin ruotsinkielinen. Muita ruotsinkielisiä joukko-osastoja sekä joukkoyksiköjä samoin kuin kaksikielisiä yksiköjä voidaan tarpeen vaatiessa perustaa siten kuin puolustusvoimista annetussa lainsäädännössä säädetään. Asevelvollisen oikeudesta tulla määrätyksi joukko-osastoon, jonka opetuskieli on hänen äidinkieltensä, suomi tai ruotsi, säädetään asevelvollisuuslaissa. Puolustusvoimien komentokieli on suomi. Asevelvollisuuslain 55 §:n mukaan asevelvollisten opetuskieli on suomi tai ruotsi. Suomen- ja ruotsinkielisellä asevelvollisella on oikeus tulla määrätyksi joukko-osastoon, jonka opetuskieli on hänen äidinkieltensä. Opetuskielenä voidaan käyttää muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia, kun opetus liittyy kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan taikka kun siihen on muu erityinen syy.

Asevelvollisuuslain 104 §:ssä tarkoitetut varusmiesten maksuttomat lomamatkat ja lomiin liittyvät matka-ajan pidennykset huomioon ottaen minulla ei ole aihetta epäillä, että varusmiehet asetettaisiin eri asemaan asuinpaikkansa perusteella. Minulla ei ole myöskään aihetta epäillä, että puolustusvoimien rauhan ajan koulutuskokoonpanon muodostamisella asetettaisiin maan eri alueiden asukkaat eri asemaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatuun henkilökohtaiseen turvallisuuden suhteeseen.

Viranomaisyksiköiden kohtelun yhdenvertaisuudessa on kysymys lähinnä edellä käsitellystä perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden ja hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamisesta.

Kysymykset joukko-osastojen kielestä, joukko-osastojen opetuskielestä ja puolustusvoimien komentokielestä sekä niihin liittyen kieliryhmien yhdenvertaisuudesta on ratkaistu eduskunnan hyväksymällä lainsäädännöllä. Eduskunnan lainsäädäntötoiminnan valvonta ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan.

Toimenpiteet

Kiinnitän puolustusministeriön ja puolustusvoimien huomiota edellä esittämiini alueellistamis- ja aluekehityslainsäädännön mukaisten kuulemismenettelyjen ajoittamista koskeviin näkököhtiin. Totean lisäksi, että Valtiontalouden tarkastusvirastossa on kesken yhden joukko-osaston lakkauttamisesta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten käsittely. Valtiontalouden tarkastusviraston ratkaisun valmistuttua arvioin, antaako se aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Kantelut eivät anna ainakaan tässä vaiheessa aihetta muihin toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Kansliapäällikkö

Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
