

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 18/1995 vp
Hallituksen esitys 185/1995 vp

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 16 päivänä marraskuuta 1995 hallituksen esityksen 185/1995 vp laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Pekka Pitkänen puolustusministeriöstä, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, linjanjohtaja Ora Meres-Wuori ja ulkoasiainneuvos Markku Niinioja ulkoasiainministeriöstä, kenraaliluutnantti Jussi Hautamäki pääesikunnasta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen osallistumista Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön rauhanturvaamistoimintaan koskevassa päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon tämän toiminnan toteuttamistapojen viimeaikainen kansainvälinen kehitys. Rauhanturvaamislaki koskisi Suomen osallistumista YK:n tai ETYJ:n päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan. Näiden järjestöjen lisäksi toiminnan toimeenpanijana voisi olla muikin sellainen kansainvälinen järjestö tai järjestely, jonka kanssa Suomi on sopinut tai sopii yhteistyöstä.

Muutoksen avulla pyritään tekemään mahdolliseksi osallistuminen erilaisia operaatioita käsittävään rauhanturvaamistoimintaan, erityisesti sellaiseen, joka tähtää humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen. Myös sellaiseen rauhanturvaamistoimintaan

voitaisiin osallistua, johon sisältyy valtuutus rajoitettuun aseellisen voiman käyttöön toiminnassa tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi tai jossa kaikkien konfliktin osapuolten täydellinen myötävaikutus ei ole taattu. Valtioihin kohdistettava sotilaallinen pakottaminen rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan lakiehdotuksen uusi kohta eduskunnan kuulemisesta, ennen kuin valtioneuvosto tekee esityksen osallistumisesta sellaiseen rauhanturvaamisoperaatioon, joka käsittää tavanomaista itsepuolustusoikeutta laajemman voimankäyttövaltuuden. Esityksen perustelujen mukaan kuuleminen olisi soveliainta toteuttaa valtioneuvoston selonteon muodossa. Tämä muutos voidaan hallituksen mielestä toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun otetaan huomioon, että nykyinen laki annettiin tässä järjestyksessä, vaikka siihen sisältyy säännös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuulemisesta.

Asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta suoritettava harjaantuisi rauhanturvaamiskoulutukseen osallistuessaan niissä valmiuksissa, jotka hänelle pyritään muutoinkin antamaan. Koulutukseen osallistuminen ei siten ole ristiriidassa asevelvollisuuden hallitusmuotoon perustuvan tarkoituksen kanssa.

Valiokunnan kannanotot

Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät kohdat ovat rauhanturvaamislain 2 §:n 1 ja 2 momentin päätöksentekosäännökset sekä 6 §:n 4 momentti koulutukseen määräämisestä. Käsiteltävänä olevan esityksen tarkoituksena ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan ole ottaa kantaa ns. valmiusjoukkoihin. Niihin mahdollisesti liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset eivät siten ole nyt arvioitavina.

Kuulemissäännökset

Rauhanturvaamislain 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan ja sen lopettamisesta tekisi kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä valtioneuvoston olisi, kuten nykyisinkin, kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Samaa menettelyä olisi myös käytettävä suunniteltaessa rauhanturvajoukon tehtävien olennaista muuttamista. Lisäksi pykälän 2 momentin perusteella valtioneuvoston olisi kuultava eduskuntaa, jos rauhanturvajoukon voimankäyttövaltuudet tulisivat olemaan tavanomaista itsepuolustus oikeutta laajemmat tai jos niitä suunnitellaan laajennettaviksi tällä tavoin. Esityksen perustelujen mukaan eduskunnan kuuleminen olisi soveliaimmin toteutettavissa antamalla sille valtiopäiväjärjestyksen 36 §:ssä tarkoitettu selonteko.

Eduskunnan ja sen ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen on perustuslain kannalta huomionarvoinen seikka kahdessa suhteessa. On arvioitava, voidaanko tällaisesta kuulemisesta sääätä tavallisessa laissa ja onko asiasta ehdotettu sääntely kaikin puolin asianmukainen valtiosäännön valossa.

Varhaisemmassa lainsäädäntökäytännössä on lähdetty siitä, että tavallisella lailla ei voida lisätä eduskunnan tehtäviä tai järjestää siellä noudatettavaksi uusia menettelyjä. Perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä on tästä aiemmasta linjasta kuitenkin poikettu merkittävästi (ks. esim. PeVL 10 ja 11/1990 vp sekä 37/1992 vp, 9/1986 vp ja 20/1985 vp).

Käsiteltävänä olevan asian johdosta on ensiksin huomattava, että esityksen mukaan eduskunnan kuulemiseen ei säädettäisi mitään tiettyä menettelytapaa. Kysymyksen tulisivat siten valtiopäiväjärjestyksessä jo muutoin säännellyt muodot. Ulkoasiainvaliokunnan kuulemisen osalta taas voidaan viitata siihen, että nykyinen valtiopäiväjärjestys (erityissäännöksenä VJ 48,2 § ja yleissäännöksenä 53,2 §) tuntee eduskunnan erikoisvaliokuntien ja esimerkiksi ministeriöiden väliset suorat yhteydet.

Eduskunnan ja sen ulkoasiainvaliokunnan kuulemisessa ei valiokunnan mielestä näin ollen ole kysymys mistään olennaisesta uutuudesta valtiopäiväjärjestyksen mukaisiin menettelytapoihin. Kun lisäksi otetaan huomioon, ettei valtioneuvoston kannanmuodostusta ole esitykses-

sä millään tavoin oikeudellisesti sidottu eduskunnassa kuulemisessa ilmaistuun käsitykseen, korostuu ehdotuksen luonne lopullisen päätöksen teon valmisteluun kytkeytyvänä menettelyvelvoitteena. Rauhanturvaamislain 2 § ei valiokunnan mielestä näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Ehdotettu 2 §:n 2 momentti on kuitenkin eduskunnan aseman kannalta valitettavan avoin, kun siinä ei säädetä lähemmin kuulemisen muodosta. Oikeudellisesti arvioiden ehdotus jättäisi valtioneuvostolle tapauksittain vapaan harkinnan sen suhteen, mitä valtiopäiväjärjestykseen perustuvaa tapaa käytetään eduskunnan kuulemisessa. Valiokunnan käsityksen mukaan olisi asianmukaisempaa osoittaa itse säännöksessä, että eduskuntaa kuullaan juuri selontekomenettelyn avulla. Tämä voitaisiin ilmaista esimerkiksi seuraavasti: "... valtioneuvoston on ennen esityksen tekemistä kuultava eduskuntaa *antamalla sille asiasta selonteko.*"

Koulutukseen määrääminen

Rauhanturvaamislain 6 §:n uuden 4 momentin perusteella voitaisiin rauhanturvaamiskoulutukseen liittyviin tehtäviin määrätä puolustusvoimien palkattua henkilöstöä ja asevelvollisuuslaissa säädettyä palvelusta suorittavia. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys pohjautuu siihen, ettei henkilökohtaisen vapauden perustuslainsuojan (HM 6 §) vuoksi palveluja työntekovelvoitteita voida asettaa rajoituksitta tavallisessa laissa.

Hallitusmuodon 75 §:n 1 momentti antaa mahdollisuuden säätää lailla kansalaisten velvollisuudesta osallistua Suomen puolustukseen. Mahdollisuus ulottuu valiokunnan käsityksen mukaan myös tätä puolustustarkoitusta palvelemaan harjoittautumiseen.

Lakiehdotus on näiden lähtökohtien kannalta liian väljä, kun koulutus muun muassa voisi tapahtua ulkomailla eikä sen kestoja olisi mitenkään rajattu. Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslain kannalta — sääntelyn hyväksyttävyyden ja vapausrajoituksen vähäisyyden huomioon ottaen — kuitenkin tässä suhteessa riittää, että koulutukseen määräämismahdollisuus rajoitetaan muun kuin palkatun henkilöstön osalta ajallisesti lyhyeen jaksoon. Ehdotuksen sanontaa voitaisiin täydentää esimerkiksi seuraavasti: "... määrätä osallistumaan (*poist.*) puolustusvoimien palkattua henkilöstöä ja *lyhytaikaisesti myös asevelvollisuuslaissa ...*"

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetys-

Helsingissä 23 päivänä marraskuuta 1995

sä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan sen 6 §:n 4 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen, jäsenet Itälä, Jans-

son, H. Koskinen, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo, Rantanen ja Veteläinen sekä varajäsenet Juurola ja Rehn.
