

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 54/2005 vp**

Hallituksen esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 110/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö

- neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, valtioneuvoston kanslia
- yksikön päällikkö Kimmo Lähdevirta, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- professori Lauri Hannikainen
- professori Mikael Hidén
- akatemiaprofessori Martti Koskenniemi
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita
- dosentti, johtaja Teija Tiilikainen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, jolla korvataan rauhanturvaamislaki. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on mahdollistaa Suomen täysimääräinen osallistuminen Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön sekä Euroopan unionin taikka muun kansainvälisen järjestön tai maaryhmän toimeenpanemiin sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin. Erityisesti esityksellä pyritään mahdollistamaan Suomen osallistuminen Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaan, johon voi kuulua myös nopean valmiuden osastojen käyt-

töä sotilaallisesti vaativiin tehtäviin. Tarkoitus on lisäksi varmistaa, että Suomi kykenee yhteistyöhön nopean toiminnan joukkojen toimintaan osallistuvien muiden valtioiden kanssa. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella kriisinhallintatehtäviin osallistumista koskevasta päätöksenteosta ja eduskunnan asemasta siinä samoin kuin kriisinhallintahenkilöstön oikeudellisesta asemasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös lait puolustusvoimista annetun lain 2 ja 9 a §:n muuttamisesta, asevelvollisuuslain muuttamisesta, rikoslain 45 luvun 27 §:n muuttamisesta, sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n muut-

tamisesta, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta sekä siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

Esitys liittyy vuoden 2006 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä sotilaallisesta kriisinhallinnasta arvioidaan Suomen osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön sekä sodasta ja rauhasta päättämistä koskevien perustuslain 1 §:n 3 momentin ja 93 §:n 1 momentin säännösten kannalta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimi-

valtasäännöksiä perusteluissa tarkastellaan perustuslain 93 ja 58 §:n samoin kuin perustuslain 128 §:n näkökulmasta. Eduskunnan myötävaikutuskeinoja arvioitaessa perusteluissa kiinnitetään huomiota perustuslain 44 ja 47 §:n samoin kuin 96 ja 97 §:n säännöksiin. Sääntelyä arvioidaan lisäksi perustuslain 80 §:n säännösten näkökulmasta asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä sekä 127 §:n kannalta maanpuolustusvelvollisuudesta. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallituksen mielestä kokonaisuudistukseen sisältyvien ehdotusten suhdetta perustuslakiin on kuitenkin syytä vielä tarkastella. Hallitus on siksi ehdottanut perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sotilaallinen kriisinhallinta

Suomi voi 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin perusteella osallistua YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaan sekä poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka toimeenpanijana voi 3 momentin perusteella olla voimassa olevassa laissa mainittujen YK:n ja ETYJ:n lisäksi EU taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä.

Suomi osallistuu perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Tästä tai perustuslain muusta sääntelystä ei sinänsä johdu esteitä Suomen mahdollisuudelle osallistua muidenkin kuin YK:n ja ETYJ:n toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintaan. Osallistuminen kriisinhallintaoperaatioon on perustuslain kannalta aina poliittisen harkinnan ja päätöksenteon piiriin kuuluva asia. Olennaista on, että kriisinhallinnan tarkoituksena tulee ehdotetun 1 §:n 2 momentin perusteella olla kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukemi-

nen tai siviiliväestön suojaaminen YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen. Kysymys on kaiken kaikkiaan sellaisista tarkoituksiperistä, jotka ovat selvästi sopusoinnussa perustuslain 1 §:n 3 momentin kanssa (PeVL 17/2000 vp, s. 2/I).

Lain soveltamisalaa rajaava 4 momentti ei nykyisestä poiketen sisällä viittausta YK:n peruskirjan 42 artiklaan. Näin ollen Suomi voi tällaisesta viittauksesta mahdollisesti johtuvien tulkintaongelmien estämättä toteuttaa sotilaallisessa kriisinhallintaoperaatioissa sotavoimien toimia rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja palauttamiseksi. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa ei — kun otetaan huomioon lakiehdotuksen 1 §:n soveltamisalasäännös kokonaisuutena — viittauksen poistamisesta huolimatta voi valiokunnan mielestä olla kysymys tilanteista, joissa Suomen olisi mahdollista joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen. Lakiehdotus ei näin ollen kosketa perustuslain 93 §:n 1 momenttiin sisältyvää säännöstä sodasta ja rauhasta päättämisestä (PeVL 17/2000 vp, s. 2/I). Muunlaisia tulkintoja ehkäisevinä rakenteellisina tekijöinä on pidettävä lakiehdotuksen

3 §:n säännöksiä eduskunnan myötävaikutuksesta päätöksentekoon kriisinhallintaan osallistumisesta.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivalta

Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan samoin kuin osallistumisen lopettamisesta tekee 2 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta myös ns. valmiuosaston asettamisesta eli sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen.

Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluva asia. Ehdotusta on siksi arvioitava perustuslain 93 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Valtioneuvosto vastaa pykälän 2 momentin perusteella Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään.

Perustuslain 93 §:n säännökset toimivallasta kansainvälisissä asioissa muodostavat perustuslain esitöissä korostetun lähtökohdan mukaisesti kokonaisuuden (HE 1/1998 vp, s. 144/I ja s. 146/I), jossa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan alaan 1 momentin perusteella kuuluvaa toimivaltaa rajoittavat yhtäältä perustuslain säännökset kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymiseen liittyvästä eduskunnan toimivallasta sekä toisaalta 93 §:n 2 momentti eduskunnan ja valtioneuvoston toimivallasta Euroopan unionin asioissa.

Valtioneuvostolle 2 momentin perusteella kuuluva toimivalta ulottuu Euroopan unionin

koko toimialalle (HE 1/1998 vp, s. 146/I) ja kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät (HE 1/1998 vp, s. 146—147). Valtioneuvoston valmisteluvallasta ei ole erotettu mitään asiaryhmää, ja siihen kuuluvat siten muun ohella unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat (PeVM 10/1998 vp, s. 26/I, PeVM 10/1994 vp, s. 4/II). Valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan sekä määrää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta unionin lopulliseen päätöksentekoon ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin (PeVM 10/1998 vp, s. 26/I, PeVM 10/1994 vp, s. 4/II).

Perustuslain 93 §:n 2 momentissa käytetty ilmaisu "Euroopan unionissa tehtävä päätös" on perustuslain aiempaa sanontaa yleispiirteisempi ja joustavampi (HE 1/1998 vp, s. 146/I) sekä valtioneuvoston tehtäviä koskevilta osilta oleellisesti laaja-alaisempi (PeVM 6/1999 vp, s. 4—5). Valiokunta on perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä ja sen jälkeisessä käytännössä katsonut, että 93 §:n 2 momentin ilmaisu kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat (PeVM 10/1998 vp, s. 27/I, PeVL 49/2001 vp, 2/II).

Humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhan- turvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien kuuluvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 2 kohdan perusteella artiklassa tarkoitettuihin Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin kysymyksiin. Sen vuoksi 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti on perustuslain 93 §:n 2 momentin valossa ongelmallinen siltä osin kuin tasavallan presidentti voisi päättää Suomen osallistumisesta myös Euroopan unionin toimeenpantamaan kriisinhallintaan.

Ehdotusta on esityksessä perusteltu jakamalla päätöksenteko kahteen toisistaan erilliseen vaiheeseen. Euroopan unionin neuvoston päätökseen kriisinhallintaoperaation perustamisesta sovelletaan esityksen mukaan perustuslain 93 §:n 2 momentin sekä 96 ja 97 §:n säännöksiä

valtioneuvoston toimivallasta ja eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden valmisteluun. Kansallisen päätöksenteon kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta katsotaan esityksessä sen sijaan kuuluvan perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan piiriin, koska kysymys ei ole unionin päätöksen varsinaisesta täytäntöönpanosta ja koska päätöksenteko edellyttää merkittävää ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa.

Esityksen perustelut eivät valiokunnan mielestä ole valtiosääntöoikeudellisesti kestäviä. Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioissa on kysymys monivaiheisesta päätöksentekoprosessista, jonka kaikki vaiheet — toimintakonseptista operaation perustamiseen samoin kuin operaatio suunnitelman ja voimankäytösääntöjen hyväksymisestä operaation käynnistämiseen — ovat monin tavoin vuorovaikutussuhteessa keskenään. Prosessin eri vaiheissa määritellään myös niitä edellytyksiä ja ehtoja, joilla kukin jäsenvaltio katsoo voivansa osallistua operaatioon. Tässä mielessä unionin kriisinhallintaoperaation perustaminen ja jäsenvaltion osallistuminen siihen eivät ole toisistaan erillisiä asioita. Jäsenvaltion mahdollinen osallistuminen operaatioon on pikemminkin unionin päätöksentekoon sen eri vaiheissa vaikuttava ja siten päätöksenteossa jatkuvasti huomioon otettava seikka.

Suomen mahdollisessa osallistumisessa Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon on valiokunnan mielestä selvästi kysymys sellaisesta Euroopan unionissa tehtävään päätökseen "liittyvästä Suomen toimenpiteestä", josta perustuslain 93 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan päättää valtioneuvosto.

Perustuslain 93 §:n 2 momentin kannalta sillä esityksen perusteluissa mainitulla seikalla ei ole merkitystä, että päätöksenteko edellyttää merkittävää ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa. Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat merkittävätkin asiat kuuluvat perustuslain perusteella valtioneuvoston toimivaltaan. Eri asia on, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turval-

luspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee perustuslain esitöiden mukaan toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa (HE 1/1998 vp, s. 146—147, PeVM 10/1998 vp, s. 26/II, PeVM 10/1994 vp, s. 4/II). Päätöksenteko Suomen mahdollisesta osallistumisesta Euroopan unionin toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintaan kuuluu kiistatta unionin päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa tämän yhteistoimintavelvoitteen piiriin. Päätöksen Suomen osallistumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioon tulee siten pohjautua valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteiseen kannanmuodostukseen. Tätä varten sopivana yhteistoiminnan foorumina on valtioneuvostolain 24 §:ssä tarkoitettu ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (HE 1/1998 vp, s. 147).

Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momenttia on edellä esitetyn perusteella muutettava niin, että valtioneuvosto päättää Suomen osallistumisesta Euroopan unionin toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta samoin kuin valmiuosaston asettamisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioon osallistumista varten. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Muutoksen takia on 1. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momenttia tarkistettava siltä osin kuin momentissa on kysymys EU:n toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvästä Suomen päätöksenteosta.

Kahden muodollisesti erilaisen päätöksentekojärjestelmän luominen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevien päätösten tekemistä varten saattaa johtaa käytännön ongelmiin, jos esimerkiksi kysymys on samanaikaisesta osallistumisesta useamman toimeenpanijan operaatioon samalla kriisialueella. Ulkoasiainvaliokunnan on siksi aiheellista arvioida, onko tässä tapauksessa käsillä sellaisia pakottavia syitä, joiden vuoksi 1. lakiehdotus voitaisiin poikkeuksellisesti hyväksyä pysyväisluonteisena poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVM 10/1998 vp, s. 22—23). Arviossa on otettava huomioon, että päätök-

sen kriisinhallintaoperaation osallistumisesta tulee kaikissa tapauksissa perustua valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteiseen kannanmuodostukseen.

Puolustusvoimien ylipäällikön asema

Kriisinhallintaorganisaatio kuuluu 1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin perusteella puolustusvoimiin. Toiminnallisesti organisaatio on kuitenkin 1 §:n 3 momentissa tarkoitetun toimeenpanijan alainen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt tällaista sääntelyä ongelmattomana perustuslain 128 §:n 1 momentissa säädetyn puolustusvoimien ylipäällikön toimivallan kannalta, koska rauhanturvaamistoimintaan osallistuminen ja organisaation palauttaminen kotimaahan ovat olleet tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvia päätöksiä (PeVL 17/2000 vp, s. 3/I).

Lakiehdotuksen tarkistaminen valiokunnan edellä tässä lausunnossa edellyttämällä tavalla merkitsee, että valtioneuvosto päättää Suomen osallistumisesta EU:n toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintaan samoin kuin osallistumisen lopettamisesta. Tällainen sääntely vaikuttaa puolustusvoimien ylipäällikön toimivaltaan. Päätös Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan kuuluu selvästi ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon piiriin. Kriisinhallintahenkilöstö on olemassa nimenomaan näistä asioista tehtävien poliittisten päätösten toimeenpanoa varten. Henkilöstön hallinnollista siirtämistä vuonna 2000 toteutetulla lainmuutoksella osaksi puolustusvoimia pidettiin lähinnä käytännön syistä tarkoituksenmukaisena perustuslakivaliokunnan silloin esittämistä epäilyistä (PeVL 17/2000 vp, s. 3/II) huolimatta. Kriisinhallintajoukko on puolustusvoimien kokonaisvahvuuteen verrattuna pieni. Siihen saa lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin perusteella kuulua vaihtohenkilöstöä ja koulutuksessa olevia lukuun ottamatta enintään 2 000 henkilöä. Sääntelyn tarkistamisesta valiokunnan edellyttämällä tavalla johtuvat vaikutukset puolustusvoimien ylipäällikön toimivaltaan ovat — kun otetaan huomioon nämä seikat ja valtioneuvostoon perustuslain 93 §:n 2 momentin perus-

teella kohdistuva velvoite toimia yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa — siinä määrin vähäisiä, etteivät tarkistukset valiokunnan mielestä muodostu ongelmallisiksi perustuslain 128 §:n 1 momentin kannalta.

Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon

Valtioneuvoston on 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä tasavallan presidentille Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Sama koskee 3 §:n 3 momentin mukaan Suomen osallistumista kriisinhallintaan valmiuosastolla. Jos kysymys kuitenkin on sotilaallisesti erityisen vaativasta kriisinhallintatehtävästä tai tehtävästä, jolle ei ole YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta, on valtioneuvoston kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Eduskuntaa on 3 §:n 3 momentin perusteella kuultava myös, jos valtioneuvoston ratkaisuehdotus koskee valmiuosaston asettamista. Ulkoasiainvaliokunnalle on 3 §:n 1 momentin mukaan annettava selvitys ratkaisuehdotuksen koskissa enintään kymmenen henkilön määräämistä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin säännöksiä eduskunnan tai eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuulemisesta sovelletaan pykälän 2 momentin perusteella myös suomalaiselle kriisinhallintajoukolle määrättyjä tehtäviä olennaisesti muutettaessa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kuulemiseen ja eduskunnalle annettavaan selontekoon perustuvia menettelyjä soveliaina eduskunnan kuulemisen toteuttamistapoina rauhanturvaoperaatioihin osallistumisesta päätettäessä (PeVL 18/1995 vp, s. 2, PeVL 17/2000 vp, s. 2/II). Sääntely on näiltä osin perustuslain kannalta ongelmattonta. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin maininta sotilaallisesti erityisen vaativasta kriisinhallintatehtävästä selontekomenettelyn käytön edellytyksenä on tosin varsin tulkinnanvarainen ja jättää säännöksen sisällön kulloisenkin tulkitsijan kokemuksista ja arvostuksista riippuvaksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännöstä

tältä osin tulkitaan ja sovelletaan pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti.

Valiokunta huomauttaa, ettei lakiehdotuksen 3 § syrjäytä perustuslain 96 ja 97 §:n säännöksiä eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa.

Muita seikkoja

Sopimusmääräysten voimaansaattaminen. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi voidaan tasavallan presidentin tai valtioneuvoston asetuksella säätää 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä mainittujen sopimusten ja malliyhteistyöpöytäkirjan soveltamisesta sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään tai siihen liittyvään koulutus- tai harjoitustoimintaan.

Ehdotus on perustuslain kannalta ongelmaton siltä osin kuin siinä on kysymys mahdollisuudesta asetuksella laajentaa sotilasjoukkojen asemasta ja korvausvaatimuksista luopumisesta tehtyjen valtiosopimusten voimaansaattamislakien soveltamisalaa. Asetuksella voidaan nimittäin valiokunnan mielestä säätää vain siitä, että kyseisiä valtiosopimuksia tai oikeastaan niiden voimaansaattamislakeja sovelletaan 4 §:ssä mainittuihin tehtäviin ja niitä suorittaviin joukkoihin.

Asetuksenantovaltuus koskee myös 4 §:ssä mainittua malliyhteistyöpöytäkirjaa. Se on eräänlainen kaava, jonka pohjalta YK ja sen rauhanturvaamisoperaatioon osallistuva valtio tekevät sopimuksen voimavarojen antamisesta YK:n operaatioon. Ongelmallista on, että kaavan pohjalta mahdollisesti tehtävä YK:n ja Suomen välinen sopimus on perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan saatettava eduskunnan hyväksyttäväksi, jos sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai on muutoin merkitykseltään huomattava taikka vaatii perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Sopimuksen mahdollisesti sisältämät lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan saatettava voimaan lailla. Eduskunta on ainakin kerran aiemmin hyväksynyt malliyhteistyöpöytäkirjan poh-

jalta tehdyn sopimuksen ja ehdotuksen laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (SopS 46/2003).

Ehdotuksessa on asiallisesti kysymys eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluvan toimivallan siirrosta tasavallan presidentille. Vaikka kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamistoimivallan vähäisestä siirtämisestä esimerkiksi usein tehtäviä samansisältöisiä sopimuksia varten voi sinänsä olla mahdollista säätää tavallisella lailla, muodostuu ehdotetun kaltainen, sopimuksen ennakkollisen hyväksymisen piirteitä (PeVL 12/2000 vp, s. 2/II) sisältävä viittaus asiakirjakaavaan valiokunnan mielestä ongelmalliseksi eduskunnan toimivaltaa koskevien perustuslain 94 §:n 1 momentin ja 95 §:n 1 momentin säännösten kannalta. Maininta malliyhteistyöpöytäkirjasta on siksi poistettava 4 §:stä, jotta 1. lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Palvelussuhteen ehdot. Kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteen ehdoista samoin kuin koulutuksessa olevalle tai koulutukseen sitoutuneelle koulutus- tai sitoutumisajalta suoritettavista etuuksista on 1. lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentin perusteella voimassa — ehdotetun lain lisäksi — mitä niistä puolustusministeriön asetuksella säädetään.

Ehdotus on merkityksellinen lainsäädäntövaltan siirtämistä ja asetuksen antamista koskevien perustuslain 80 §:n säännösten kannalta. Pykälän 1 momentin säännöksellä on joukko asioita pidätetty lailla säänneltäviksi. Lailla on sen mukaan säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lauseke kattaa perustuslakiesityksen nimenomaisen maininnan ja valiokunnan siihen pohjautuvan käytännön mukaan myös esimerkiksi virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131/II, PeVL 3/2000 vp, s. 3/I, PeVL 1/2005 vp, s. 3/I, PeVL 41/2005 vp, s. 2/I).

Säätely lain tasolla muodostuu ehdotuksen perusteella huomattavan väljäksi ja yleispiirteiseksi. Monista valtuudessa mainituista asioista

ei lakiehdotuksessa ole lainkaan sellaista perussäännöstä, jota "tarkempia" säännöksiä puolustusministeriön asetuksella olisi mahdollista antaa, tai lakiehdotus sisältää vain oikeuden perusteiden sääntelemisen kannalta riittämättömän maininnan etuuden aiheena olevista seikoista (PeVL 41/2005 vp, s. 2/I).

Kriisinhallintahenkilöstö ei ole työ- eikä virkasuhteessa valtioon, eikä henkilöstö ole kollektiivisen työ- tai virkaehtosopimusjärjestelmän piirissä. Tämän takia henkilöstön palvelussuhteen ehdot tulisivat esityksen mukaan määräytyämään käsiteltävänä olevan lain, sen nojalla annettavan puolustusministeriön asetuksen ja niiden mukaan tehtävien hallinnollisten päätösten perusteella.

Perustuslain 80 § ei valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan koske sitä, mistä työelämän kysymyksistä voidaan sopia työ- tai virkaehtosopimuksella. Tämä perustuslainkohta määrittelee julkisen vallan lainsäädäntövallan käyttämistä, ja on selvää, että jos valtion on tarkoitus antaa esimerkiksi virkaehtosopimuksella sinänsä soveltavista seikoista oikeussääntöjä, niistä on säädettävä lailla (PeVL 41/2000 vp, s. 2—3, PeVL 1/2005 vp, s. 3, PeVL 41/2005 vp, s. 2/II).

Ehdotus kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteen ehtojen jättämisestä käytännössä kokonaan puolustusministeriön asetuksella säänneltäväksi on ristiriidassa perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvien vaatimusten kanssa. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä siksi näiltä osin on, että lakiehdotukseen lisätään työ- ja virkasuhteisiin sovellettavaa nykyai-kaista lainsäädäntöä vastaavat perussäännökset kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteen ehdoista. Vaihtoehtoisesti 1. lakiehdotuksesta on poistettava sen 12 §:n 4 momentti.

Jos sääntelyä ei ole tämän esityksen käsitte-lyen yhteydessä mahdollista tarkistaa valiokun- nan esittämien valtiosääntöoikeudellisten hu- mautusten edellyttämällä tavalla ja sääntelylle on pakottava tarve, voidaan lakiehdotus näiltä osin käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Lakiehdotuksen 12 § on tällöin syytä erottaa kriisinhallintalaista erilliseksi laik-

si, jonka voimassaoloaika on asianmukaista raja- ta korkeintaan kahteen vuoteen. Poikkeuslain voimassa ollessa asiasta tulee saada aikaan pe- rustuslain vaatimukset täyttävä pysyväisluontei- nen lainsäädäntö (ks. esim. PeVL 25/2005 vp, s. 5/I, PeVL 46/2004 vp, s. 5/I).

Kurinpitovalituksen oikeuskäsittely. Ulkomail- la palvelevalla kriisinhallintahenkilöstöön kuu- luvalla ei 1. lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentin perusteella tarvitse muutoin kuin tuomioistuim- en määräyksestä varata mahdollisuutta osallis- tua kurinpitovalituksen oikeuskäsittelyyn Suo- messa, jos kurinpitoseuraamuksena on määrätty varoitus tai kurinpitosakko.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta. Käsittelyn julki- suus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perustel- tu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet tur- vataan sen mukaan lailla. Säännös ei estä säätä- määstä vähäisiä poikkeuksia näihin takeisiin, kunhan poikkeukset eivät muodostu pääsään- nöiksi eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaran- na yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeu- denkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74/II).

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyn- tiin turvataan myös Euroopan ihmisoikeussopi- muksen 6 artiklassa. Rikoksesta syytetyllä on arti- klan 3 kohdan c alakohdan perusteella oikeus puolustautua henkilökohtaisesti ja d alakohdan mukaan oikeus kuulustella tai kuulustuttaa to- distajia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut näiden määräysten yhdessä 6 artiklan kokonaisuuden kanssa osoittavan, että ihmis- oikeussopimus suojaa rikoksesta syytetyn oikeutta olla oikeudenkäynnissä henkilökohtai- sesti läsnä (ks. esim. Zana v. Turkki, 25.11.1997, tuomion kohta 68).

Ehdotettu sääntely koskee rikoslain 45 luvun alaiselle henkilölle kurinpitomenettelyssä mää- rätyn rangaistuksen saattamista tuomioistuimen tutkittavaksi ja tässä mielessä rikosasian käsitte- lyä tuomioistuimessa. Perustuslain 21 §:n 2 mo- mentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattu oikeudenmukainen oikeu- denkäynti voi tällaisessa asiassa valiokunnan

mielestä vaarantua, jos kurinpitovalituksen tehneelle ei ehdotetun pääsäännön mukaan ole edes varattava tilaisuutta osallistua oikeudenkäyntiin. Koska 1. lakiehdotuksen 21 §:n 3 momenttiin kohdistuu vakavia epäilyjä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimusten kannalta, on momentti poistettava lakiehdotuksesta (ks. PeVL 31/2002 vp, s. 3/II ja ponsi).

Asevelvollisten asema. Varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan 3. lakiehdotuksen 3 b §:stä ilmenevillä edellytyksillä määrätä palvelukseen ulkomaille. Tällainen palvelus voi 3 a ja 3 b §:n nimenomaisten mainintojen tai tehtävän luonteen takia olla vain lyhytaikaista. Osallistuminen 3 b §:n 1 kohdassa tarkoitettuun koulutukseen ja saman pykälän 5 kohdassa mainittuun sotilaalliseen harjoitukseen on lisäksi vapaaehtoista. Ehdotus ei valiokunnan aiemman

käytännön (PeVL 18/1995 vp, s. 2, PeVL 37/1997 vp, s. 3/I) valossa muodostu ongelmalliseksi perustuslain 127 §:n 1 momentin asevelvollisuussäätelyn tai perustuslain 7 §:ssä turvattun henkilökohtaisen vapauden näkökulmista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 2 §:n 1 momentista, 4 §:stä ja 12 §:n 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja

että 1. lakiehdotuksesta on kuitenkin poistettava 21 §:n 3 momentti.

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson /r
Annika Lapintie /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk

Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Rosa Meriläinen /vihr
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Sotilaallinen kriisinhallinta (1 §)

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan Suomi voisi osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen (sotilaallinen kriisinhallinta).

Esityksessä ei ole selostettu voimankäyttöä koskevaa YK:n peruskirjan säännöstöä, eikä siitä selkeästi ilmene, että lainsäädäntömuutoksella avataan mahdollisuus asevoiman käytölle YK:n peruskirjan vastaisesti.

Syiksi YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksesta luopumiseksi esityksen perusteluissa on esitetty kolme tilannetta, jolloin YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksen vaatiminen on tarpeetonta. Tällaisia ovat, että neuvosto ei kykene päätöksentekoon, valtuutusta ei poikkeuksellisesti pyritä hankkimaan osapuolten toivomuksesta tai operaation vähäisen merkityksen vuoksi taikka valtuutus saadaan operaation jo käynnistettyä. Hallituksen pykäläehdotuksen sanamuoto ei kuitenkaan rajoitu vain niihin tilanteisiin, joista perusteluissa mainitaan.

Esityksen mukaan Suomi voi "poikkeuksellisesti" osallistua muuhunkin kuin turvallisuusneuvoston valtuuttamaan kriisinhallintaan. Tätä kohtaa on pidetty muun muassa säätelyn tarkkarajaisuuden kannalta ongelmallisena, koska se ei osoita mitään siitä, minkälaisia nämä turvallisuusneuvoston valtuutuksen ulkopuoliset tilanteet voisivat olla tai mitä niiltä pitäisi edellyttää, ei edes sitä, että tällaisten operaatioiden tulisi olla muulla tavalla YK:n hyväksymiä tai edes

sen peruskirjan mukaisia. Lain teksti poikkeuksellisten tilanteiden osalta on täysin avoin sen osalta, mihin operaatioihin laki sallii osallistuttavan. Tätä me emme pidä järkevänä, emmekä hyväksyttävänä.

Mielestämme ehdotuksen 1 §:n 2 momentissa osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin tulee kytkeä YK:n hyväksyntään ja YK:n peruskirjan noudattamiseen. Hallituksen ehdottamassa muodossa viittaus YK:n peruskirjan päämäärien ja periaatteiden sekä kansainvälisen oikeuden säännösten huomioon ottamisesta on asetettu liian väljään viitekehykseen.

Emme myöskään voi yhtyä valiokunnan korostetun muodollisjuridiseen johtopäätökseen siitä, että lakiehdotuksen tarkoittamat kriisinhallintaoperaatiot eivät voisi koskettaa perustuslain 93 §:n 1 momenttiin sisältyvää säännöstä sodasta ja rauhasta päättämisestä. Tällaista varmaa tietoa tulevaisuudesta meillä kenelläkään ei voi olla.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivalta (2 §:n 1 mom.)

Hallituksen esityksen mukaan kansallinen päätösvalta kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta kuuluisi edelleen nykyisen rauhanturvamislain tavoin tasavallan presidentille eikä valtioneuvostolle. Hallituksen esityksen säätämistä järjestystä koskevien perustelujen mukaan presidentti ei tekisi päätöstä perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaisena puolustusvoimien ylipäällikkönä.

Tasavallan presidentin toimivaltaa sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta voidaan kuitenkin perustella sekä hänen asemallaan puolustusvoimien ylipäällikkönä että hänen perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisella ulkopoliittisella toimivallallaan.

Tähän esityksen perusratkaisuun perustuslakivaliokunnan enemmistö haluaa tehdä muutoksen.

Emme yhdy perustusvaliokunnan enemmistön perustuslakitulkintaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan rajoista koskien 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momenttia. Valiokunnan lausunnossa todetaan, että kyseinen lakiehdotuksen kohta on perustuslain 93 §:n 2 momentin valossa ongelmallinen siltä osin kuin tasavallan presidentti voisi päättää Suomen osallistumisesta myös Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaan.

Valiokunnan enemmistön hyväksymässä lausunnossa edellytetään 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momenttia muutettavaksi niin, että valtioneuvosto päättää Suomen osallistumisesta Euroopan unionin toimeenpanemaan sotilaallisen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta samoin kuin valmiuosaston asettamisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioon osallistumista varten.

YK:n peruskirjan mukaan YK:n jäsenmaat voivat ryhtyä voimankäyttöä sisältävään kriisinhallintaoperaatioon vain YK:n valtuutuksella. EU:n voimankäyttöä sisältävä kriisinhallinta on laillista vain silloin, kun se on YK:n valtuuttama. Tässä mielessä YK:n valtuuttama operaatio ei milloinkaan ole yksin EU:n operaatio. Tälläkään perusteella ei ole syytä poiketa kannasta, jonka mukaan päätöksen kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta Suomessa tekee aina viime kädessä tasavallan presidentti.

Yleistoimivalta ulkopolitiikan johtamisessa ja kansainvälisissä suhteissa on tasavallan presidentillä. Valtioneuvoston johtovalta EU-asioissa on tätä rajoittava erillinen säännöstö. Sillä, että perustuslain 93 §:n säännös edelleen ilmentää ajatusta tasavallan presidentin yleisestä toimivallasta ja valtioneuvoston tätä rajoittavasta erityisestä toimivallasta, ei tarvitse olla huomioarvoista tulkinnallista merkitystä: kumpikin toimivalta on juridisena toimivaltana erillinen ja itsenäinen. Tällaiset seikat ovat painavampia kuin EU-asioiden kansalliseen valmisteluun ja siitä päättämiseen nojaavat perustelut.

Päätöksenteolla EU:n kriisinhallintaoperaatioista on selkeä yhteys tasavallan presidentille perustuslain mukaan kuuluvaan ylipäällikön valtaan ja hänen toimivaltaansa johtaa Suomen ulkopolitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvos-

ton kanssa. Kysymyksessä on itsenäinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätös, jota ei voi pitää EU:ssa tehdyn päätöksen valtiosisäisenä toimeenpanona ja jolla on seurausvaikutuksia tasavallan presidentille kuuluvan ylipäällikön vallan kannalta. Nämäkin valtiosääntöön nojaavat lisäperustelut puhuvat sen puolesta, että EU:n kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta tulisi päättää tasavallan presidentin.

Eduskunnan osuus päätettäessä kriisinhallintaan osallistumisesta (3 §)

1. lakiehdotuksen 3 § koskee eduskunnan osallistumista koskien päätöksentekoa Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Säännösehdotuksen 1 momentin mukaan ennen 2 §:ssä tarkoitettun Suomen osallistumista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Jos ratkaisuehdotus koskee enintään kymmenen henkilön määräämistä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin maininta sotilaallisesti erityisen vaativasta kriisinhallintatehtävästä selontekomenettelyn käytön edellytyksenä on varsin tulkinnanvarainen ja jättää siten säännöksen kulloisenkin tulkitsijan kokemuksista ja arvostuksista riippuvaksi. Näin avoin tulkinnanvaraisuus laissa ei ole perustuslakivaliokunnan omaksuman käytännön mukaan hyväksyttävää. Maininnan poistaminen tai sen tulkinnanvaraisuuden muuttaminen vahvasti suustavaan suuntaan on edellytys lakiesityksen käsittelemiseksi tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Säännösehdotuksen 3 momentin mukaan ennen valmiuosaston asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta se-

lonteko. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan valmiuosastolla valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa.

Ehdotetun säännöksen 3 momentin tarkoituksena on antaa eduskunnalle mahdollisuus tulla kuulluksi selontekomenettelyssä valmiuosaston asettamisesta, mutta kun valmiuosasto on asetettu, voitaisiin Suomen osallistumisesta konkreettiseen kriisinhallintaoperaatioon valmiusjakson aikana aina päättää siten, että asiassa kuultaisiin vain ulkoasiainvaliokuntaa. Esitystä on perusteltu sillä, että tällainen menettely mahdollistaisi valmiusjoukon osallistumisen operaatioon tavallista nopeammassa aikataulussa. Nyt lakiehdotus sulkee pois koko eduskunnan uuden kuulemisen, vaikka päätös valmiuosaston lähettämisestä operaatioon tehtäisiin. Emme pidä tätä sääntelyratkaisua tyydyttävänä. Siksi ehdotimme perustuslakivaliokunnan kannaksi, että 1. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen tulisi kuulua

"(...) valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa uudella valtioneuvoston selonteolla tai tiedonannolla, kun päätös valmiuosaston lähettämisestä tehdään."

Säännöksen muuttaminen näin on mielestämme edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustelu tälle kannalle on se, että lakiehdotus esitetyssä muodossa saattaa tilanteesta riippuen muodostua ongelmalliseksi eduskunnan perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädetylle toimivallalle. Asianomaisen säännöksen viimeisen virkkeen mukaan sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Ja vaikka tietty tilanne ei olisikaan näin vakava, valmiusjoukkojen asettamisen ja lähettämisen välisenä aikana tapahtuneet kansainvälis-poliittisen tilanteen muutokset saattaisivat olla niin merkittäviä, että koko eduskuntaa tulisi kuulla joukkojen lähettämisestä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 3 §:n 1 ja 3 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2005

Annika Lapintie /vas
Veijo Puhjo /vas