

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 6/2006 vp**

**Hallituksen esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

*Ulkoasiainvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 21 päivänä helmikuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 5/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, puolustusministeriö
- alivaltiosihteeri Markus Lyra ja ulkoasiainsihteeri Riina-Riikka Kuparinen, ulkoasiainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, jolla korvataan nykyinen rauhanturvaamislaki. Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa Suomen täysimääräinen osallistuminen Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön sekä Euroopan unionin taikka muun kansainvälisen järjestön tai maaryhmän toimeenpanemiin kriisinhallintatehtäviin. Erityisesti esityksellä pyritään mahdollistamaan Suomen osallistuminen Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaan, johon voi kuulua myös nopean valmiuden osastojen käyttöä sotilaallisesti vaativiin tehtäviin. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella kriisinhallintatehtäviin osallistumista koskevasta päätöksenteosta ja eduskunnan ase-

masta siinä samoin kuin esimerkiksi kriisinhallintohenkilöstön oikeudellisesta asemasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös lait puolustusvoimista annetun lain 2 ja 9 a §:n muuttamisesta, asevelvollisuuslain muuttamisesta, rikoslain 45 luvun 27 §:n muuttamisesta, sotilas-oikeudenkäyntilain 2 §:n muuttamisesta, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta sekä siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

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

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 kannalta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasäännöksiä perusteluissa tarkastellaan perustuslain 93 §:n 2 momentin näkökulmasta. Eduskunnan myötävaikutuskeinoja arvioitaessa perusteluissa kiinnitetään huomiota perustuslain 44 ja 47 §:n sekä 97 §:n säännöksiin. Sääntelyä arvioidaan myös asetuksen antamista koskevien perustuslain 80 §:n ja 95 §:n 1 momentin näkökulmasta, minkä lisäksi perusteluissa otetaan esille perustuslain 21 §:n säännökset oikeusturvasta, 127 §:n säännökset maanpuolustusvelvollisuudesta ja 128 §:n säännökset puolustusvoimien ylipäällikkyydestä.

Perusteluissa katsotaan, että ehdotus laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta on ristiriidassa perustuslain 93 §:n 2 momentin kanssa siltä osin kuin tasavallan presidentti päättää lakiehdotuksen mukaan Suomen osallistumisesta myös Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaan samoin kuin siihen osallistumisen lopettamisesta sekä valmiuosaston asettamisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioon osallistumista varten. Tämän vuoksi hallitus ehdottaa, että lakiehdotus käsitellään perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tarkoitus on, että laki säädetään olemaan voimassa niin sanottuna pysyväisluonteisena poikkeuslakina. Tästä syystä esityksestä on hallituksen mielestä perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan kannanotto. Muilta osin lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Eduskunnan käsiteltävänä oli vuoden 2005 valtiopäivillä nyt käsillä olevaa esitystä pääasialliselta sisällöltään vastaava — hallituksen sittemmin peruuttama — esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 110/2005 vp). Perustuslakivaliokunta antoi mainitusta esityksestä lausunnon (PeVL 54/2005 vp), jossa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset eräiden valtiosopimusmääräysten voimaansaattamisesta (vrt. PeVL 54/2005 vp, s. 6) ja kurinpitovalituksen oikeuskäsittelystä (vrt. PeVL 54/2005 vp, s. 7—8) on otettu nyt käsiteltävänä olevassa kriisinhallintalakiehdotuksessa asianmukaisesti huomioon. Valtiosääntöoikeuden kannalta merkityksellisiä seikkoja liittyy lakiehdotuksen säännöksiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätösten tekotoimivallasta. Perustuslain näkökulmasta on lisäksi arvioitava lakiehdotuksen aiempaan verrattuna uusia säännöksiä kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteen ehdoista.

#### *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 mahdollisessa osallistumisessa Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon on valiokunnan aiemman kannan mukaan selvästi kysymys sellaisesta Euroopan unionissa tehtävään päätökseen "liittyvästä Suomen toimenpiteestä", josta perustuslain 93 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan päättää valtioneuvosto (PeVL 54/2005 vp, s. 4/I). Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin säännökset ovat siten ristiriidassa perustuslain kanssa siltä osin kuin ne koskevat Suomen osallistumista Euroopan unionin toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siihen osallistumisen lopettamista samoin kuin valmiuosaston asettamista

EU:n kriisinhallintaoperaatioon osallistumista varten (PeVL 54/2005 vp, s. 4/II). Jotta lakiehdotus voitaisiin näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä, olisi sääntelyä tarkistettava valiokunnan aiemman lausunnon mukaisesti. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin pysyväisluonteisen poikkeuslain säätämistä.

Perustuslakiuudistuksen myötä on omaksuttu poikkeuslakien välttämisen periaate, jonka mukaan tulee välttää perustuslaista poikkeavien, puhtaasti kansallisten lakien säätämistä (esim. PeVL 1a/1998 vp, s. 2/II, PeVL 26/2004 vp, s. 5/II, PeVL 3/2005 vp, s. 4/I).

Hallituksen sittemmin peruuttamasta kriisinhallintalakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että 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. Siksi oli valiokunnan mukaan aiheellista vielä arvioida, oliko käsillä sellaisia pakottavia syitä, joiden vuoksi kriisinhallintalakiehdotus olisi poikkeuksellisesti voitu hyväksyä pysyväisluonteisena poikkeuslakina perustuslain säätämisympäristössä (PeVL 54/2005 vp, s. 4—5).

EU:n valmiusjoukkojen tehtäväksi on esityksen perustelujen mukaan kaavailtu erityisesti sellaisia YK:n toimintaa tukevia operaatioita, joissa valmiusjoukkoja käytetään nopeasti toteutettaviin, lyhytkestoisiin ja vaativiin sotilaallisiin tehtäviin ennen kuin YK:n kriisinhallintatoiminta alueella käynnistyy. Valmiusjoukkoja on suunniteltu käytettäväksi myös erillisissä operaatioissa vahvistamaan kriisialueella olevia YK-joukkoja. Perustelujen mukaan on siten hyvin todennäköistä, että Suomi osallistuu tietyllä alueella useamman kansainvälisen toimijan toimeenpanemaan kriisinhallintaan.

Valiokunnan mielestä on perusteltua pyrkiä välttämään kahden erilaisen päätöksentekojärjestelmän luomista sellaiseen kriisinhallintaan osallistumista varten, jonka toimeenpanossa on kysymys useiden kansainvälisten toimijoiden

operaatioista. Yhtä päätöksentekojärjestelmää puoltavat esimerkiksi kansainvälisten toimijoiden yhteistyöhön liittyvät syyt. Yhden päätöksentekojärjestelmän toteuttamista tarkoittava sääntely merkitsee rajattua poikkeusta valtioneuvoston välisiä toimivaltasuhteita koskevaan perustuslain säännökseen. Kun lisäksi otetaan huomioon, että päätöksen kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta tulee — kuten valiokunta on perustuslain 93 §:n esitöiden perusteella aiemmin huomauttanut — joka tapauksessa perustua valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteiseen kannanmuodostukseen (PeVL 54/2005 vp, s. 4—5), ei valiokunta näe estettä sille, että kriisinhallintalakiehdotus hyväksytään perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä pysyväisluonteiseksi poikkeukseksi perustuslaista.

Ehdotettu sääntely ei kohdistu valtioneuvoston tehtävään vastata Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta. Tämä valtioneuvostolle perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella kuuluva toimivalta ulottuu — ehdotetun poikkeuslain säätämistä riippumatta — Euroopan unionin koko toimialalle ja kattaa kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Valtioneuvoston valmisteluvallasta ei käsiteltävänä olevan lain säätämällä eroteta mitään asiaryhmää, ja siihen kuuluvat siten vastaisuudessakin myös sotilaallista kriisinhallintaa koskevat samoin kuin muut unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan näihin asioihin sekä määrää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta unionin lopulliseen päätöksentekoon ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin. Merkitystä on lisäksi perustuslain 96 ja 97 §:n säännöksillä eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun samoin kuin valtioneuvoston velvollisuudella toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa muodostettaessa Suomen kantaa sotilaallisen kriisinhallinnan kaltaisiin merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin (HE 1/1998 vp, s. 146—147,

PeVM 10/1998 vp, s. 26, PeVM 10/1994 vp, s. 4/II ja PeVL 54/2005 vp, s. 3—4).

#### *Palvelussuhteen ehdot*

Lakiehdotukseen on perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaisesti (PeVL 54/2005 vp, s. 6—7) otettu perussäännökset kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteen ehdoista. Sääntely täyttää pääosiltaan perustuslain 80 §:stä johtuvat vaatimukset. Perustuslain kannalta huomionarvoisia seikkoja liittyy kuitenkin 12 ja 14 §:ään.

Kriisinhallintahenkilöstöön kuuluvalla on 14 §:n perusteella oikeus sairausloma-ajan palkkaan sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaaseen siten kuin valtion yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa sovitaan.

Perustuslakivaliokunta on työehtolainsäädäntöä aiemmin arvioidessaan lähtenyt siitä, että lainsäätäjät ei saa siirtää mitä tahansa asiaa työtai virkaehtosopimuksella sovittavaksi. Sopimismahdollisuudelle johtuu rajoja esimerkiksi perustuslain perusoikeussäännöksistä samoin kuin perustuslain 80 §:n 1 momenttiin sisältyvästä siitä säännöksestä, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Valiokunta on pitänyt esimerkiksi työntekijän oikeutta vuosilomaan sellaisena työntekijän oikeuksien perusteisiin kuuluvana asiana, jota ei ole ollut mahdollista jättää pelkääntään työ- tai virkaehtosopimuksin järjestettäväksi (PeVL 1/2005 vp, s. 3).

Lakiehdotuksen 14 §:n sääntelyllä on kytkentöjä henkilöstön perusoikeuksiin. Sairausajan palkka esimerkiksi liittyy perustuslain 19 §:n 2 momentin säännökseen jokaisen oikeudesta perustoimeentulon turvaan sairauden aikana (PeVL 41/2000 vp, s. 6). Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettut perhevapaat toteuttavat julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sääntely liittyy myös perustuslain 18 §:n 1 momentin säännökseen julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojelusta. Sääntelyä ei näin ollen voida siirtää ehdote-

tulla tavalla avoimesti työ- ja virkaehtosopimuksella sovittavaksi. Jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on 14 §:ää täydennettävä esimerkiksi maininnalla, jonka mukaan pykälässä tarkoitettu etuudet määräytyvät työehtosopimuslain 2 luvun 11 §:n ja 4 luvun säännösten mukaisesti, jollei työ- ja virkaehtosopimuksella ole toisin sovittu.<sup>1</sup> Sääntelyä tulee tällä tavoin tarkistaa siitä huolimatta, käsitelläänkö lakiehdotus muista syistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Puolustusministeriön asetuksella säädetään 12 §:n nojalla eräiden palveluksesta poissaoloaikojen vaikutuksesta palkkaukseen. Esiityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus on säätää ministeriön asetuksella esimerkiksi niistä edellytyksistä, joiden vallitessa kriisinhallintahenkilöstöön kuuluvalla ei makseta lainkaan palkkaa eikä päivärahaa. Kysymys on selvästi sellaisista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, joista ei perustuslain 80 §:n 1 momentin takia ole mahdollista säätää ehdotetun valtuuden nojalla ministeriön asetuksella. Säännökset tällaisista seikoista tulee sisällyttää lakiin.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä lukuun ottamatta 1. lakiehdotusta, joka käsitellään perustuslain 73 §:ssä säädettyssä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jollei valiokunnan sen 2 §:n 1 momentista ja 14 §:stä esittämiä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia oteta asianmukaisesti huomioon.*

<sup>1</sup> Lakiehdotuksen 14 § on mahdollista muotoilla esimerkiksi seuraavasti: "Kriisinhallintahenkilöstöön kuuluvalla on oikeus sairausloma-ajan palkkaan sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaaseen työehtosopimuslain (55/2001) 2 luvun 11 §:n ja 4 luvun 1—9 §:n mukaisesti, jollei etuuksien määräytymisestä ole valtion virkamiehiä koskevassa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa toisin sovittu."

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Sinikka Hurskainen /sd	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Irina Krohn /vihr	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Astrid Thors /r
	Outi Ojala /vas	Jan Vapaavuori /kok.
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.