

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 17/2000 vp**

Hallituksen esitys laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä huhtikuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 20/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Juhani Kaskeala ja lainsäädäntöjohtaja Pekka Pitkänen, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetun lain soveltamisalaa sekä rauhanturvaamistoiminnan hallinnon järjestämistä koskevia säännöksiä. Myös lain nimike muutetaan.

Lain soveltamisalasäännöksestä ehdotetaan poistettavaksi kohta, jonka mukaan lakia ei sovelleta muuhun rauhanpakottamiseksi katsotta-

vaan toimintaan. Soveltamisalasääntelyä muutetaan myös niin, että laki mahdollistaa suomalaisen rauhanturvaamisorganisaation osallistumisen Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestön tai viraston pyynnöstä humanitaariseen operaatioon tai sen suojaamiseen. Rauhanturvaamistoiminnan käytännön toimeenpanotehtävät ehdotetaan säädettäväksi puolustusvoimien varsinaiseksi tehtäväksi. Puolustusministeriölle jää

edelleen rauhanturvaamistoiminnan poliittinen ja hallinnollinen ohjaus ja valvonta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan noin puoli vuotta sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukset eivät poikkea perustuslais-

ta, joten ne voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perusteluissa kuitenkin mainitaan, että rauhanturvaamislain merkittävät muutosehdotukset on aiemmin saatettu perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi ja että hallituksen mielestä näin on syytä menetellä nytkin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Rauhanturvaamislain soveltamisala

Lain 1 §:n 1 momentissa muutetaan jonkin verran sen toiminnan määrittelyä, johon Suomi voi osallistua. Humanitaarista toimintaa koskeva 2 momentti on asiallisesti uusi. Pykälän 3 momentista poistetaan rajaus rauhanpakottamiseen osallistumisesta.

Niin 1 kuin 3 momentinkaan muutoksen tarkoituksena ei ole muuttaa sisällöllisesti sen rauhanturvaamistoiminnan luonnetta, johon Suomi voi osallistua. Pykälän 3 momentista poistettavan rajauksen vuoksi valiokunta tähdentää, että 1 §:ää tulee tarkastella kokonaisuutena. Rauhanturvaamistoiminta kattaa 1 momentin määritelmän mukaan sotilaallisen kriisinhallinnan ja rauhanturvaamisen. Rauhanturvaamislain nojalla suoritettavat toimet on sidottu sellaisiin tarkoituksiperiin, jotka ovat selvästi sopusoinnussa perustuslain 1 §:n 3 momentin kanssa. Lain 1 momentin mukaiseen soveltamisalaan ei 3 momenttiin jäävät lisärajaukset huomioon ottaen voi kuulua sellaisia tilanteita, joissa Suomen olisi mahdollista joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen. Lakiehdotus ei näin ollen kosketa sitä perustuslain 93 §:n 1 momenttiin sisältyvää säännöstä, jonka mukaan sodasta ja rauhasta tasavallan presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Lain 1 §:n muunlaisia tulkintoja ehkäisevänä rakenteellisena tekijänä on pidettävä sitä, että eduskunta voi 2 §:n 2 momentin mukaisesti valvoa rauhanturvajoukon voimankäyttövaltuuksia.

Eduskunnan osallistuminen

Eduskunnalle 2 §:n 2 momentin nojalla annettavassa selonteossa on aikaisemmasta poiketen yksilöitävä rauhanturvaamisoperaatiota koskevien voimankäyttövaltuuksien laajuus. Perustuslain 44 §:n 1 momentin mukainen selonteko soveltuu hyvin eduskunnan kuulemisen toteuttamistavaksi (PeVL 18/1995 vp). Ehdotettu vaatimus voimankäyttövaltuuksien yksilöimisestä lisää eduskunnan mahdollisuuksia arvioida rauhanturvaoperaatiota tarvittavassa laajuudessa. Ehdotus vastaa hyvin perustuslain vaatimuksia ja vahvistaa eduskunnan asemaa rauhanturvaoperaatiosta päätettäessä.

Rauhanturvaamistoiminnan hallinto

Rauhanturvaamisorganisaatio säilyy 3 §:n 1 momentin perusteella toiminnallisesti operaation toimeenpanijan ja muutoin puolustusministeriön alaisena. Organisaatio on kuitenkin pääesikunnan alainen siten kuin ministeriö määrää. Puolustusministeriön ja pääesikunnan välinen toimivallanjako jää siten ministeriön päätöksen varaan.

Rauhanturvaamisorganisaation hallinnollisen aseman sääntelyssä tulee valiokunnan käsityksen mukaan seurata perustuslain 119 §:ää vastaavia periaatteita. Siksi tulee käyttää vähintään puolustusministeriön asetusta säädettäessä, miltä osin kyseinen organisaatio kuuluu pääesikunnan alaisuuteen. Sääntely tietenkin selkeytyy, jos jo laissa annetaan suuntaviivat sille, miten toimivallanjako järjestetään.

Ehdotetun 3 §:n 4 momentin mukaan puolustusvoimat osallistuu rauhanturvaamistoimin-

taan siten kuin tässä laissa säädetään tai puolustusministeriö määrää. Tämä merkitsisi perustelujen mukaan sitä, että rauhanturvaamisorganisaatio nykyisestä poiketen kuuluu puolustusvoimiin. Kaavailtu muutos johtaa siihen, että rauhanturvaamisorganisaatio siirtyy puolustusvoimien ylipäällikön eli perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentin toimivallan alaan. Tämän seikan vaikutuksia ei ole esityksessä eritelty.

Perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännösten ja tasavallan presidentin ylipäällikönvallan kannalta tulee kiinnittää huomiota siihen, että puolustusvoimien osana oleva rauhanturvaamisorganisaatio on toiminnallisesti rauhanturvaoperaation toimeenpanijan eli ulkomaalaisen johdon alainen. Esityksessä tarkoitettussa rauhanturvaamistoiminnassa kysymykseen tuleva sotilaallisen voiman käyttö on poikkeuksellista ja jää melko vaatimattomaksi. Kyseinen joukko on myös suhteellisen pieni. Näistä syistä ja ottaen huomioon perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökset ehdotettu sääntely ei valiokunnan mielestä muodostu merkitykselliseksi perustuslain täysivaltaisuussäännösten näkökulmasta. Ylipäällikönvallan kannalta valiokunta pitää asetelmaa ongelmattomana, koska rauhanturvaamistoimintaan osallistuminen ja organisaation palauttamisen kotimaahan ovat lain 2 §:n 1 momentin nojalla presidentin toimivallassa olevia päätöksiä.

Rauhanturvaamisorganisaation kuulumista puolustusvoimiin on tarkasteltava sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmän kannalta. Tasavallan presidentin päätöksenteon näkökulmasta muutos johtaa siihen, että päätöksenteossa parlamentaariset piirteet korostuvat erityissääntelyksi ymmärrettävän rauhanturvaamislain nojalla verrattuna tasavallan presidentin päätöksentekoon sotilaskäskyasioissa.

Puolustusministeriön 3 §:n 2 ja 4 momenttiin sekä 5 §:n 2 momenttiin pohjautuvan toimivallan suhde presidentille kuuluviin sotilaskäskyasioihin jää epäselväksi. Valiokunta ei pidä asianmukaisena ministeriön toimivallan sääntelemistä niin yleisluonteisella tavalla, että toimi-

vallan voidaan ymmärtää ulottuvan myös ylipäällikönvallan piiriin. Tämän vuoksi on valiokunnan mielestä asiallisesti välttämätöntä liittää rauhanturvaamisorganisaation puolustusvoimiin kuulumista koskevaan sääntelyyn rajoittavia mainintoja. Tämä voidaan tehdä asettamalla puolustusministeriön rauhanturvaamislain mukaisen toimivallan edellytykseksi se, että puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta ei johdu muuta. — Valiokunnan mielestä on vielä vakavasti harkittava, onko tarkoituksenmukaista tämän esityksen pohjalta liittää rauhanturvaamisorganisaatio puolustusvoimiin.

Ei ole hyväksyttävää toteuttaa tarkoitettua muutosta niin, että rauhanturvaamisorganisaation kuulumisen puolustusvoimiin ei ilmene sen paremmin 1. kuin 2. lakiehdotuksen tekstistä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota 3 §:n 4 momentin avoimeen muotoiluun siltäkin osin, että säännös näyttää oikeuttavan puolustusministeriön antamaan myös laista poikkeavia määräyksiä. Tarkoitus kuitenkin lienee, että ministeriö voi täsmentää puolustusvoimien rauhanturvaamistoimintaan liittyviä tehtäviä. Säännöstä on asianmukaista tarkentaa lisäksi niin, että siitä ilmenee, missä asioissa ja millaisin edellytyksin ministeriöllä on tarkoitettu toimivalta.

Vahingonkorvaus

Rauhanturvaamislain 16 §:ssä on valiokunnan mielestä perusteltua ehdotuksesta poiketen turvata yksilön vahingonkorvausoikeus tietyin edellytyksin ja kytkeä tähän oikeuteen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti muutoksenhakumahdollisuus. Tällöin myös vahingonkorvauksen perusteista tulee perustuslain 80 §:n 1 momentin johdosta säätää laissa eikä vahvistaa niitä pelkästään pääesikunnan päätöksellä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 17/2000 vp — HE 20/2000 vp

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Hannes Manninen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Arto Seppälä /sd
	Paula Kokkonen /kok	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Pekka Ravi /kok.
	Johannes Leppänen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.