Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi erillinen laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Laki sisältäisi vain neljä pykälää ja voimaantulosäännöksen. Se koskisi kansallista päätöksentekoa sekä kansainvälisen avun, mukaan sotilaallisen avun, antamisessa että vastaanottamisessa. Se sääntelisi toimivaltasuhteita eduskunnan, tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, yksittäisten ministeriöiden ja puolustusvoimien kesken. Se koskisi Suomen keskeisiä jäsenvelvoitteita ja –oikeuksia Yhdistyneissä kansakunnissa ja Euroopan unionissa. Ja se ulottaisi vaikutuksensa kansakunnan ja Suomen kansan kannalta aivan olennaisiin asioihin, jopa elämän ja kuoleman kysymyksiin sodasta ja rauhasta.

Lausuntoni ydinsisältö on, että hallituksen ehdottama lakiehdotus *ei pysty vastaamaan näihin suuriin haasteisiin*. Valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden se joutuu vakaviin ristiriitoihin perustuslain kanssa. En pidä mahdollisena, että esitys olisi eduskuntakäsittelyssä korjattavissa siten, että se voitaisiin hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. En myöskään pidä perusteltuna, että tämän esityksen pohjalta säädettäisiin pysyvä poikkeuslaki. Asia vaatii uutta ja perusteellisempaa valmistelua. Sotilaallisen avun antaminen ja vastaanottaminen nostavat kumpikin esiin tärkeitä mutta samalla *erilaisia* valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, mistä syystä kuvitelma mahdollisuudesta lyhyellä yleislailla säännellä samalla kertaa molempia on perusteeton.

Avun *antamisen* osalta ehdotettu laki on ristiriidassa perustuslain 93 §:n 1 momentin kanssa, koska siinä tarkoitettu päätöksentekojärjestelmä kattaisi tilanteita, joissa Suomi joutuu aseellisen konfliktin osapuoleksi. Perustuslain mukaan sodasta ja rauhasta päättää tasavallan presidentti eduskunnan suostumuksella. Ehdotetut eduskunnan osallistumisen tavat -- ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen taikka eräissä tapauksissa selontekomenettely –- eivät tietenkään riitä asioissa, jotka perustuslain mukaan vaativat eduskunnan suostumuksen.

Myös tasavallan presidentin osallistuminen päätöksentekoon olisi esityksen mukaan rajattu tavalla, joka ei vastaa perustuslain 93 §:n 1 momentin vaatimuksia.

Lakiehdotuksessa tarkoitettu "sotilaallisten voimakeinojen käyttö" (1 §:n 1 momentin 4 kohta) Suomen antaessa lakiehdotuksessa tarkoitettua apua ulkomailla merkitsisi usein, että Suomi joutuisi aseellisen konfliktin osapuoleksi ja olisi siten perustuslain terminologiassa "sodassa". Kansainvälinen oikeus jaottelee aseelliset konfliktit valtioiden välisiin aseellisiin konflikteihin (*international armed conflict*) ja muihin aseellisiin konflikteihin (hieman harhaanjohtavasti *non-international armed conflict*). Valtioiden välisille aseellisille konflikteille ominaista on, ettei kansainvälinen oikeus aseta niille mitään sotilaallisen voimankäytön astetta koskevaa kynnystä. Vähäinenkin valtion asevoiman käyttö toisen valtion asevoimia vastaan on kansainvälinen aseellinen konflikti. Ja vaikka valtio käyttäisi ulkomailla asevoimaa ei-valtiollista toimijaa vastaan (siis esimerkiksi terroristijärjestöä vastaan), kyseessä on silti valtioiden välinen aseellinen konflikti, jos asevoiman käyttö tapahtuu toisen valtion alueella ilman tämän suostumusta. Tällöin toisen valtion alueellisen koskemattomuuden loukkaus käyttämällä siellä sotilaallista voimaa itsessään merkitsee valtioiden välistä aseellista konfliktia, vaikka valtioiden asevoimien välillä ei käytäisi ainuttakaan laukaustenvaihtoa. Ei-valtiollisiin aseellisiin konflikteihin, joista hieman harhaanjohtavasti saatetaan käyttää termiä "sisällissota" tai "sisäinen aseellinen konflikti" (*internal armed conflict*) liittyy voimankäytön astetta koskeva kynnys, siten että yksittäiset laukaukset tai muu tilapäiseksi jäävä asevoiman käyttö ei-valtiollista toimijaa kohtaan ei vielä muodostu aseelliseksi konfliktiksi. Tämä koskisi myös tilannetta, jossa Suomi käyttää sotilaallista voimaa sellaisen valtion alueella, joka on pyytänyt Suomelta apua. Tuolloin kyseessä ei ole kyseisen valtion alueellisen koskemattomuuden loukkaus. Mutta jos asevoiman käyttö ei-valtiollista toimijaa vastaan kestoltaan tai intensiteetiltään muodostuu vähäistä suuremmaksi, Suomi on kuitenkin ei-valtiollisen aseellisen konfliktin osapuoli eli sodassa.

Pidän ilmeisenä, että lakiehdotuksessa tarkoitettu sotilaallisten voimakeinojen käyttö Suomen antaessa apua omien rajojensa ulkopuolella johtaisi tilanteisiin, jotka kansainvälinen oikeus määrittelee aseelliseksi konfliktiksi, ja jotka perustuslain kannalta ovat 93 §:n 1 momentissa tarkoitettu "sota". Tämä koskee muun muassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohdan tilannetta, sillä sopimuskohdassa tarkoitetaan nimenomaan tilanteita, joissa EU:n jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi eli aseellisen konfliktin osapuoleksi. Jos Suomi tuossa tilanteessa antaa asianomaiselle valtiolle apua, joka käsittää sotilaallisen voiman käyttöä, myös Suomi tulee aseellisen konfliktin osapuoleksi ja on siis perustuslain 93 §:n 1 momentin kannalta sodassa. Kun eduskunta aikanaan käsitteli Lissabonin sopimusta, asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 23/2008) aivan oikein korostettiin, että perustuslain 93 §:n 1 tulisi sovellettavaksi "milloin Suomi osallistuu sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen". Käsillä olevan esityksen laatijat ovat sivuuttaneet tämän perusasian.

Kun puolestaan arvioidaan tilanteita, jossa Suomi olisi ulkovaltojen antaman avun *vastaanottajana*, lakiehdotuksen 1 §, ja siinä ainakin kohdat 3 ja 4 ja ankarasti tulkiten myös kohdat 5 ja 6 ovat ristiriidassa Suomen valtakunnan alueen jakamattomuutta koskevan perustuslain 4 §:n kannalta. Kyseinen perustuslainkohta ilmaisee valtiosuvereniteetin ytimessä olevan alueellisen koskemattomuuden periaatteen. Suomi tietenkin käyttää suvereniteettiaan, jos se päättää kutsua alueelleen vieraan valtion asevoimia käyttämään sotilaallista voimaa. Jotta tuollaista päätöksentekoa koskeva sääntely olisi yhteensovitettavissa perustuslain 4 §:n kanssa, se nähdäkseni edellyttäisi eduskunnan nimenomaista päätöksentekoa konkreettisessa tapauksessa eikä salli lakiehdotuksessa tarkoitetun kaltaista päätöksentekojärjestelmää, joka on kevennetty verrattuna perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaiseen sodasta ja rauhasta päättämisen mekanismiin.

Ehdotuksessa tarkoitettu (sotilaallisen tai muun) avun vastaanottaminen merkitsisi vieraan valtion harjoittamaa merkittävää julkisen vallan käyttöä Suomessa ja vaikuttaisi väistämättä moniin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Usein kysymys olisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista kansakuntaa vakavasti uhkaavista poikkeusoloista. Esitystä ei kuitenkaan ole ankkuroitu perustuslain 23 §:ään eikä se vastaa tuosta säännöksestä seuraavia vaatimuksia. Lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 23 §:n nojalla säädettyyn valmiuslakiin ei ole mietitty eikä ratkaistu. Käytännössä jouduttaisiin hyvin vaikeisiin toimivaltakiistoihin tilanteissa, joissa todellisen kriisin sattuessa jouduttaisiin samaan aikaan soveltamaan valmiuslakia ja nyt ehdotettua lakia ulkomaisen avun vastaanottamiseksi. Kansakuntaa vakavasti uhkaavissa kriisioloissa, jolloin turvaudutaan jopa sotilaallisen voiman käyttöön ja ulkomaiden antamaan apuun, on täysin kestämätöntä että kansallisen päätöksenteon toimivaltasuhteet olisi säännelty keskenään ristiriitaisella tavalla valmiuslaissa ja nyt ehdotetussa laissa. Päädyn siihen, että lakiehdotus on ristiriidassa myös perustuslain 23 §:n kanssa, luettuna yhdessä niiden perusoikeussäännöksen kanssa, joihin puuttumista vieraan valtion asevoimien toiminta tai muu merkittävä julkisen vallan käyttö Suomen alueella merkitsee (esimerkiksi omaisuuden suoja ja liikkumisvapaus) .

Edelleen lakiehdotus on ristiriidassa Ahvenanmaan asemaa koskevan perustuslain 120 §:n kanssa, kun siihen ei sisälly alueellista rajausta, jolla Ahvenanmaa olisi jätetty ulkovaltojen asevoimien Suomelle antaman avun ulkopuolelle, eikä säännöstä, jolla Ahvenanmaan maakunnan suostumus olisi edellytyksenä ulkovaltojen antaman muunlaisen avun vastaanottamiselle Ahvenanmaan aluetta koskettaen.

Hallituksen esitys on myös *lakiteknisesti* huonosti valmisteltu. Tämä ei ole vain esteettinen kysymys, vaan tällä kertaa huono lainvalmistelu muodostuu olennaiseksi valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi suhteessa perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukseen julkisen vallan perustumisesta eduskuntalakiin. Heti lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa on 6-kohtainen luettelo tilanteista, joita laki koskisi. Tuo luettelo ei sisällä sanaa “ja” taikka “tai” kohtien 5 ja 6 välillä, jättäen siis epäselväksi, laukaiseeko yksikin kuudesta kohdasta ehdotetussa laissa tarkoitetun päätöksentekojärjestelmän soveltamisen, vai olisivatko jotkin

kohdista rinnakkaisia edellytyksiä, joiden tulee yhdessä täyttyä, jotta säännös tulisi sovellettavaksi. Säännöstä voinee lukea niin, että mikä hyvänsä kuudesta kohdasta yksinkin riittää laukaisemaan 1 momentin soveltamisen. Olennaisempaa kuitenkin on, että 1 § on laadittu siten, että sen 2 momentti näyttäisi delegoivan asetuksella säänneltäväksi avun antamisen ja vastaanottamisen silloin, kun ollaan tilanteissa, joihin mikään 1 momentin kuudesta kohdasta ei sovellu. Siksi tuo 2 momentti on itsessään ristiriidassa perustuslain 2 §:n 3 momentin, 4 §:n, 23 §:n ja 120 §:n kanssa. Tässä yhteydessä en näe ristiriitaa perustuslain 93 §:n 1 momentin kanssa, koska oletan, ettei 2 momentti milloinkaan voisi koskea tilannetta, jossa Suomi joutuu aseellisen konfliktin osapuoleksi.

Esityksen huono valmistelu näkyy myös *kiireellisyysmenettelyä* koskevasta 4 §:stä. Poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa, jolloin erityisesti tarvittaisiin eduskunnan täyttä osallistumista päätöksentekoon perustuslain 4 §:n (avun vastaanottamisessa) ja/tai 93 §:n 1 momentin (avun antamisessa ja vastaanottamisessa) takia, lakiehdotus sallisi kevennetyn päätöksentekomenettelyn. Vaikka 4 §:n 2 momentti ensin näyttää sulkevan sotilaalliset voimakeinot pois kiireellisyysmenettelyn eli kevennetyn päätöksenteon piiristä, saman lainkohdan toinen virke kuitenkin sallii myös sotilaalliset voimakeinot kiireellisyysmenettelyssä, kunhan tasavallan presidentti kytketään mukaan päätöksentekoon. Tuon toisen virkkeen kvalifioivat luonnehdinnat ovat sellaisia, että kyseessä kaiken todennäköisyyden mukaan olisi aseellinen konflikti kansainvälisen oikeuden katsannossa ja siis “sota” perustuslain 93 §:n 1 momentin terminologiassa. Eduskunnan suostumusta ei kuitenkaan edellytettäisi, mikä merkitsee ilmeistä ristiriitaa juuri mainitun perustuslainkohdan kanssa.

Kiireellisyysmenettely on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen myös lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin perustilanteessa, jolloin annettava tai vastaanotettava apu ei sisällä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä mutta voi muutoin kattaa laajan keinovalikoiman, joka saattaa merkitä mm. perusoikeuksiin kajoamista ja vieraan valtion harjoittamaa julkisen vallan käyttöä Suomessa. Päätöksiä “poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa” tekisi yksittäinen ministeri. Kyse olisi hätätilavaltuuksista ilman perustuslain 23 §:n tai valmiuslain mukaisia ehtoja tai edellytyksiä. Olennaisinta on, että valtuuksien käyttäjä itse -- siis yksittäinen ministeri — sekä toteaisi kiiretilanteen olevan käsillä että käyttäisi sen nojalla itse itselleen hankkimiaan valtuuksia. Pahimmassa tapauksessa kaksi ministeriä saattaisi toisistaan riippumatta julistautua päätöksentekijäksi avun antamisesta tai vastaanottamisesta tilanteen kiireellisyyteen ja vakavuuteen vedoten.

Esityksessä viitataan useita kertoja valiokunnan lausuntoon PeVL 51/2006 vp, joka annettiin käsiteltäessä puolustusvoimista annettua lakia (HE 246/2006 vp). Tuolloin valiokunta edellytti säätämisjärjestyskysymyksenä, että säännös avun antamisesta toiselle valtiolle rajataan siten, että se ei koske sotilaallisia voimakeinoja. Samalla valiokunta puolsi uutta lainvalmistelua EU:n yhteisvastuusta jäsenvaltioille mahdollisesti aiheutuvien velvoitteiden selvittämiseksi. Edelleen lausunnossa pidettiin selvänä, että Ahvenanmaan demilitarisointia olisi

kunnioitettava kaikissa tilanteissa. Nyt käsittelyssä olevaa esitystä laadittaessa ei ole muistettu seurata valiokunnan tuolloin esittämiä kannanottoja.

Sama on todettava suhteessa valiokunnan lausuntoon PeVL 54/2005 vp, joka koski ehdotusta laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta (HE 110/2005 vp). Valiokunta korosti, ettei sotilaallisessa kriisinhallinnassa voisi olla kysymys tilanteista, joissa Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen. Siksi lakiehdotus ei tuolloin koskettanut perustuslain 93 §:n 1 momentin säännöstä sodasta ja rauhasta päättämisestä. Valiokunta myös kiinnitti huomiota ongelmiin, joita seuraa rinnakkaisten kansallisten päätöksentekojärjestelmien luomisesta, kun samalla kriisialueella saattaa samaan aikaan olla useita toimijoita. Ja valiokunta piti ongelmallisena säännöstä eduskunnan kuulemisesta selontekomenettelyssä tulkinnanvaraisin kriteerein. Perustuslakivaliokunta oli tietoinen asiaan liittyvien valtiosääntöoikeudellisten kysymysten tärkeydestä, kun se herätti kysymyksen pysyvän poikkeuslain tarpeellisuudesta niiden ratkaisemiseksi.

Käsillä oleva lakiehdotus ei ole hyväksyttävissä tavallisessa lainsäätämis-järjestyksessä. Sen valtiosääntöoikeudelliset ongelmat ovat niin suuria, ettei tätä lakiehdotusta tulisi säätää edes poikkeuslakina. Tarvitaan paljon huolellisempaa lainvalmistelua, jossa tulee erikseen pohtia avun antamisen ja vastaanottamisen sääntely. Nähdäkseni on syytä harkita myös perustuslain tekstimuutoksia sotilaallisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan sääntelyn saamiseksi perustuslain kannalta hyväksyttävällä tavalla säännellyksi. Mielestäni lainvalmistelu tulisi aloittaa sen pohdinnasta, millaiset säännökset Suomi on valmis ottamaan osaksi perustuslakiaan koskien sotilaallisen avun antamista ulkomailla ja vieraan valtion sotilaallisen voimankäytön oikeuttamista Suomen valtakunnan alueella. Nämä ovat valtiosuvereniteettia ja Suomen paikkaa maailmassa koskevia ydinkysymyksiä, ja siksi perustuslaki on oikea paikka niiden sääntelemiseen. Jos maailma on muuttunut sellaiseksi, että Suomen on varauduttava avun antamiseen tai vastaanottamiseen sotilaallisen voiman käytön muodossa, silloin asiasta on syytä säätää perustuslaissa.

Helsingissä 13 päivänä syyskuuta 2016

Martin Scheinin, professori