ULKOASIAINMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-01 Päivi Kaukoranta

LAUSUNTO
19.10.2016

HEL7W0523-14

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite
HE 72/2016 vp; asiantuntijakuuleminen 20.10.2016

Asia
Hallituksen esitys laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta; vastine

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt vastinetta hallituksen esityksestä HE 72/2016 vp perustuslakivaliokunnalle esitetyistä asiantuntijalausunnoista. Ulkoasiainministeriö on valmistellut seuraavassa esitetyt kannanotot yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Asioita käsitellään teemoittain asiantuntijalausunnoissa käsiteltyjen kysymysten mukaisessa järjestyksessä. Kunkin asiakokonaisuuden yhteydessä on pyritty tiivistämään keskeiset lausunnoissa esille nostetut kysymykset.

1. **Onko toimivallan jakoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä koskeva sääntely lakiehdotuksen 2§:ssä asianmukaista perustuslain 93 §:n kannalta?**

Lausunnot. Asiantuntijalausunnoissa on yleisesti katsottu, että ehdotettu sääntely on ongelmaton perustuslain (PL) 93 §:n kannalta, jos pykälää tulkitaan perusteluissa esitetyn mukaisesti siten, että kun kyse on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen liittyvästä Suomen toimenpiteestä, toimivalta on valtioneuvostolla. Lausunnoissa katsotaan, että sääntelyn selkeyden kannalta olisi parempi, että perusteluissa ilmaistu ajatus näkyisi selkeämmin itse säädöstekstissä (professorit Viljanen ja Ojanen ja apulaisprofessori Salminen). Toisaalta professori Mäenpää katsoo, että moniulotteista valtioneuvoston päätösvallan määrittelyä ei ole luontevaa kirjata lakiin, vaikka toimivallan määrittelyn täsmällisyyttä on paikallaan korostaa. Professori (emeritus) Hidén pitää sääntelyä lähtökohtaisesti asianmukaisena, mutta huomauttaa, että perustuslain 93 §:ssä on käytetty ilmaisua "ulkopolitiikka" eikä "ulko- ja turvallisuuspolitiikka". Hidén katsoo niin ikään, että viitatut tulkintalinjaukset eivät ainakaan automaattisesti sovellu päätökseen siitä, että Suomi pyytää apua. Jos ja kun avun pyyntöä EU:lta koskevaa päätösvaltaa ei voida suoraan perustaa PL 93.2 §:n säännökseen, on päätösvalta Hidénin mukaan osoitettava muulla säännöksellä. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin ensimmäiset kaksi virkettä voisivat hänen mukaansa ehkä tähän riittää. Salminen nostaa esille ilmaisun "ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä" käytön sekä lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa että 2 §:n 1 momentissa. Esitetyissä lausunnoissa katsotaan yleisesti, että esitetty toimivallanjako on perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukainen. PL 93 §:n säännöksiä on arvioitu laajasti Suomen EU-jäsenyyden valossa valmisteltaessa perustuslain tarkistusta (Perustuslaki 2009 –työryhmän muistio, OM 8/2008, Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö, OM 9/2010, HE 60/2010 vp). Rajanvedon valtioneuvoston toimivaltaan PL 93 §:n 2 momentin mukaan kuuluvien EU-asioiden ja PL 93 §:n 1 momentin mukaisen ulkopolitiikan välillä on

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Laivastokatu 22

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

arvioitu muodostuvan pitemmällä aikavälillä yhä vaikeammaksi. Perustuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä 60/2010 vp pyrittiin ottamaan huomioon havaitut muutostarpeet, jotka liittyvät etenkin tavoitteeseen jatkaa edelleen valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamista ja parantaa eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksia. Tähän liittyen ylimpien valtioelinten toimivaltuuksissa nähtiin selkeyttämisen tarvetta (PeVM 9/2010 vp). PL 93 §:n sanamuotoon ei kuitenkaan katsottu mahdolliseksi puuttua perustuslain tarkistuksen yhteydessä. Perustuslain tuoreen arvioinnin valossa ei myöskään nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen valmistelussa ole pidetty mahdollisena kirjata säädökseen ehdotettua yksityiskohtaisemmin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallanjakoa, vaan esityksessä tukeudutaan perustelujen tasolla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Tästä poikkeuksena on ilmaisu perustuslain tulkintaa koskevassa lausuntokäytännössä täysin vakiintuneen ilmaisun "ulko- ja turvallisuuspolitiikka" käyttö PL 93 §:ssä käytetyn "ulkopolitiikka" sijasta. Ilmaisu "ulko- ja turvallisuuspolitiikka" on yhtenäisen käsite ja "ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä" ei edellytä sitä, että asia on aina sekä ulkopoliittisesti että turvallisuuspoliittisesti merkittävä.[1] Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 5 kohdan ja 2 §:n 1 momentin ilmaisut eivät ole täysin identtiset. Ehdotuksen 2 §:n 1 momentti sisältää sanan "kansainvälinen", joka on merkityksellinen EU-asioita koskevan toimivallanjaon kannalta.

Suomen pyytäessä apua EU:n yhteisvastuulausekkeen ja sen täytäntöönpanojärjestelyistä unionissa annetun neuvoston päätöksen nojalla on kysymyksessä selkeästi PL 92 §:n 2 momentissa tarkoitettu Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuva asia. Tätä tukee se seikka, että tilanteessa huomioidaan myös unionin voimavarat ja että instituutioilla on rooli asian käsittelyssä. Tilanne on nähtävä samanlaisena myös EU:n muiden avunantomekanismien kohdalla, jos käsiteltävänä oleva laki tulisi sovellettavaksi. Hieman tulkinnanvaraisempi on kysymys avun pyytämisestä unionin keskinäisen avunannon lausekkeen nojalla. Lähtökohtaisesti keskinäisessä avunannossa on kyse jäsenvaltioiden välisestä ja jäsenvaltioille kuuluvasta asiasta, mutta myös siitä, että unionin jäsenvaltioilta pyydetään apua unionin oikeuteen perustuvan velvoitteen täytäntöön panemiseksi. Avunpyynnön on oltava selkeä ja yksiselitteinen sen osalta, että jäsenvaltio vetoaa nimenomaan SEU 42(7) artiklaan ja että kyseessä on hallituksen virallinen avunpyyntö. Toistaiseksi soveltamiskäytäntöä on vähän. Pariisin iskujen kohdalla asiaa käsiteltiin myös neuvoston kokoonpanoissa. Neuvoston oikeuspalvelu katsoo, että jäsenvaltiot voivat halutessaan antaa lausekkeen täytäntöönpanossa roolin myös EU:n instituutioille. Rooli voisi koskea esimerkiksi avun koordinointia tai tiedonvaihtoa neuvostossa tai sen valmisteluelimissä. Nämä näkökohdat huomioon ottaen myös avunpyynnössä voi olla kysymys PL 93 §:n 2 momentissa tarkoitetusta asiasta.

Lakiehdotuksen 2 §:ssä ehdotettu sääntely tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallanjaosta noudattaa perustuslain tulkintakäytäntöä. Perustuslain 93 § ei tue yksityiskohtaisempaa kirjoitustapaa.

2. Voiko tasavallan presidentin lakiehdotuksen 2 §:n mukainen päätöksenteko kuulua joiltakin osin perustuslain 58 §:n 6 momentissa säännellyn päätöksentekomenettelyn piiriin?

Lausunnot. Viljanen, Hidén ja Salminen katsovat, että esityksen perusteluissa esitetty näkemys PL 58 §:n 6 momentissa säädetyn poikkeuksen ulottamisesta tulkinnallisesti koskemaan myös

[1] Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata sen itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia ja ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisenä tavoitteena on välttää joutumasta sotilaalliseen konfliktiin. Suomi harjoittaa aktiivista kahdenvälistä ja monenkeskistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Se edistää keskinäisriippuvuuksien maailmassa kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa (VNS 9/2016 vp, s.9).

sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevan kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevaa tasavallan presidentin päätöksentekoa, ei ole perustuslain mukaista. Professori Lavapuron lausunnossa tuodaan esille niin ikään ongelmia säännöksen tulkinnallisessa laajentamisessa, mutta ei katsota sen muodostuvan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Lavapuron mukaan asianmukaisempaa olisi kuitenkin, että asiasta otettaisiin nimenomaiset säännökset lakiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta. Ojasen lausunnossa katsotaan, että esityksen perusteluissa on esitetty riittävän asianmukaiset ja painavat perustelut sille, miksi laissa tarkoitetut tasavallan presidentin päätökset voidaan katsoa kuuluviksi PL 58 § 6 momentin piiriin. Pääsihteeri (emeritus) Tiitinen katsoo, että tulisi vakavasti harkita, että PL 58 §:n 6 momenttiin lisättäisiin sanat "tai muuhun siihen rinnastettavaan kansainväliseen sotilaalliseen yhteistyöhön".

Hallituksen esityksessä katsotaan, että sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisessa tai pyytämisessä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tällaiset päätökset tehtäisiin eduskunnan myötävaikutuksella samaan tapaan kuin sotilaalliseen kriisinhallinnan osalta. Näiden seikkojen vuoksi olisi perusteltua, että nämä presidentin päätökset katsotaan kuuluviksi PL 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovellettaisi tämän tulkinnan mukaisesti PL 58 §:n 2 momenttia. Tällaista tulkintaa puoltaisi myös PL 128 §:ään perustuva tasavallan presidentin asema puolustusvoimien ylipäällikkönä. Näin vältettäisiin mahdolliset toiminnalliset jännitteet, joita voisi muodostua ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamisen ja ylipäällikkyyden välille.

PL 58 § 6 momentti on tuore perustuslain säännös, josta ei toistaiseksi ole perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoja lainsäädäntöasioissa. Säännös lisättiin perustuslakiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta valiokunnan katsottua, että sotilaallisesta kriisinhallinnasta päättäminen on luonteensa vuoksi syytä erottaa pykälän 2 momentin mukaisesta presidentin päätöksentekomenettelystä ja osoittaa lailla erikseen säädettäväksi (PeVM 9/2010 vp). Mikäli perustuslakivaliokunta katsoo, että PL 58 § 6 momenttia voidaan soveltaa ehdotetussa laissa säädettyyn tasavallan presidentin päätöksentekoon, joka koskee sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, asiasta voidaan ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön näkemyksen mukaan sisällyttää myös nimenomainen säännös lakiehdotukseen (vrt. sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 2 mom). Mikäli hallituksen esityksessä ehdotettua tulkintaa (mahdollisesti lain sanamuotoa täydentämällä) ei pidetä perustuslain mukaisena, palautuu päätöksenteko PL 58 § 2 momentissa säädettyyn menettelyyn.

Perustuslakivaliokunnalle on esitetty myös ehdotus PL 58 § 6 momentin muuttamiseksi. Perustuslain pysyvyyden näkökulmasta tuoreen perustuslain säännöksen muuttamista ei pidetä toivottavana ratkaisumallina. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 5/2005 vp, s. 2)

Mikäli perutuslain 58 §:n 6 momentin katsotaan soveltuvan, voidaan lakiehdotuksen 2 §:ään lisätä tarvittaessa uusi 5 momentti, joka kuuluisi: "Tasavallan presidentin päätöksentekoon, joka koskee sotilaallisten voimakeinojen

käyttöä, ei sovelleta perustuslain 58 §:n 2 momenttia. Asia kuitenkin palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti".

3. Onko eduskunnan osallistumista koskeva sääntely (3§) riittävää perustuslain kannalta?

Lausunnot. Viljanen katsoo, että esitetty sääntely eri turvaa riittävästi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia, koska sen ulkopuolelle jää apua, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja, tai joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Lain tulkinnanvaraisuutta olisi Lavapuron mukaan säännösperusteisesti mahdollista vähentää ainakin eduskunnan osallistumista koskevan sääntelyn osalta noudattaen esimerkiksi samantyyppistä tarkkuutta, jota sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain 3 § edustaa. Hidén ja Pohjolainen pitävät ilmaisua "erityisen vaativa tilanne" huomattavan väljänä kriteerinä. Mäenpää katsoo, että lakiehdotuksen 3 §:n 2 virke ei anna tukea sille, että säännös koskisi vain sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua, ja että eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia tulisi tältäkin osin tulkita pikemminkin laajentavasti kuin supistavasti. Salminen katsoo, että 3 §:n kolmikantaisuus näyttäytyy ongelmallisena ja osin myös tarpeettomana. Hänen mukaansa perustuslain 58.2 §:n kautta ja ottaen huomioon perustuslain 96 ja 97 §:n perusteella eduskunnalla olisi mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua päätöksentekoon ja saada asiasta tietoja.

Eduskunnan osallistumista edellyttävät avun muodot

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään käsitellessään puolustusvoimista annetun lain 12 §:ään sisällytettävää säännöstä edellyttänyt eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien huomioon ottamista nimenomaan päätettäessä puolustusvoimien voimakeinoavun antamisesta toiselle valtiolle (PeVL 51/2006 vp, s. 3/II). Sen sijaan hyväksyttävänä on pidetty sitä, että puolustusvoimat osallistuu kansainvälisen avun antamiseen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla ilman eduskunnan myötävaikutusta, kun apuun ei sisälly voimakeinojen käyttöä. Voimassaoleva lainsäädäntö sisältää myös useita muita kansainvälisen avun muotoja, joissa eduskunnan osallistumista päätöksentekoon ei ole edellytetty (ks. esim. laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan, rajavartiolaki, pelastuslaki ja poliisilaki).

Eri hallinnonaloilla on pidetty tärkeänä, että uudella lainsäädännöllä ei luotaisi esteitä tai hidastettaisi olemassa olevien kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevien mekanismien ja välineiden tai lainsäädännön soveltamista. Mikäli lakiehdotuksessa edellytettäisiin eduskunnan osallistumista päätöksentekoon myös muissa lain 1 §:ssä mainituissa tilanteissa, kohdistuisi se kansainväliseen apuun, jota voidaan nykyisellään antaa ilman eduskunnan osallistumista päätöksentekoon. Jos eduskunnan osallistuminen ulotettaisiin koskemaan merkittäviä sotilaallisia voimavaroja, ei esimerkiksi suomalaisia sotilashelikoptereita voitaisi lähettää lähialueille pelastustehtäviin ilman eduskunnan myötävaikutusta eikä suomalaista sotilaskonetta voitaisi käyttää tuhkapilven arviointiin ilman sanottua menettelyä. Tätä ei ole pidetty asian valmistelussa tarkoituksenmukaisena sääntelynä.

Lakiehdotuksella ei sivuuteta eduskunnan budjetti- tai lainsäädäntövaltaa. Mikäli avun antaminen edellyttää voimassa olevasta talousarviosta poikkeavia määrärahoja tai edellyttäisi eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia sopimusjärjestelyjä, eduskunnan hyväksyminen hankittaisiin perustuslain mukaisesti. Lakiehdotuksella ei myöskään perustelujen mukaan vaikuteta perustuslain 47

ja 97 §:stä johtuvaan eduskunnan tietojensaantioikeuteen eikä perustuslain 96 §:stä johtuvaan eduskunnan osallistumiseen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun.

Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon annettaessa sotilaallista voimakeinoapua on perustuslain tulkintakäytännön mukainen rajaus.

Eduskunnan osallistumisen muodot ja niiden määrittely

Ehdotettu menettely rinnastuu päätöksentekoon sotilaallisessa kriisinhallinnassa, jossa perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt eduskunnan asianomaisen valiokunnan kuulemiseen ja eduskunnalle annettavaan selontekoon perustuvia menettelyjä soveliaina eduskunnan kuulemisen toteuttamistapoina (PeVL 54/2005 vp, s. 5/II).

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa on tavanomaista, että tehtävän mandaatti sisältää mahdollisuuden sotilaallisten voimakeinojen käyttöön. Ulkoasiainvaliokunta voi myös sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan muodostaa eduskunnan kannan, ellei kyseessä ole sotilaallisesti erityisen vaativa kriisinhallintatehtävä tai tehtävä, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen. YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus ei nyt valmisteltavana olevassa laissa olisi eduskunnan osallistumisen muotojen kannalta soveltuva kriteeri, koska Suomi tai toinen valtio voisi kansainvälisen oikeuden sääntöjen puitteissa kutsua alueelleen apua esimerkiksi terrorihyökkäystilanteessa. Ei voida sulkea pois, että tällaisessa tilanteessa tarvittaisiin sotilaallisten voimakeinojen käytön mahdollistavaa apua (ts. apua, johon voi sisältyä sotilaan henkilökohtaisen aseen ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä).

Lakiehdotuksen sisällöltään väljä määre ”erityisen vaativa tilanne” ei poikkea tarkkuudeltaan olennaisesti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:ssä käytetystä ilmaisusta ”sotilaallisesti erityisen vaativa kriisinhallintatehtävä”. Myös ehdotetussa laissa sotilaallisesti erityisen vaativaan tehtävään osallistuminen edellyttäisi selontekomenettelyn käyttöä. Erityisen vaativana tilanteena olisi pidettävä myös avun antamista tilanteessa, jossa apu sisältäisi sotilaallisten voimakeinojen käyttöä silloin, kun avun toteuttamisen arvioitaisiin toimialueen olosuhteet huomioon ottaen sisältävän merkittäviä riskejä. Selontekomenettely olisi myös aina tarpeen, jos kyse olisi sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta tai pyytämisestä EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella.

Asiantuntijalausunnossa esitetty näkemys, että lakiehdotuksen 3 §:n 2 virkettä tulisi lain perusteluista poiketen soveltaa aina, kun päätös ”koskee erityisen vaativaa tilannetta” merkitsisi sitä, että osallistuminen esim. tyypilliseen pelastuspalveluoperaatioon luonnonkatastrofin johdosta voisi vaatia eduskunnan myötävaikutuksen. Se ei ole ollut lakiehdotuksen tarkoitus. Kun lakiehdotuksen 3 §:n 2 virkkeessä ei toisteta sanoja "Edellä 2 §:ssä tarkoitetun avun antamista tai pyytämistä koskeva---", on selvää, että ilmaisu päätös viittaa 3 §:n ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevaan päätökseen. Mikäli lain sanamuotoa halutaan kuitenkin täsmentää, voidaan tekstiin tarvittaessa lisätä esimerkiksi sana "tällainen" tai "edellä tarkoitettu".

Lakiehdotuksen määrettä erityisen vaativa tilanne olisi tulkittava ja sovellettava käytännössä laajentavasti perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siten, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan (PeVL 54/2005 vp, s. 5 ja 6). Valtioneuvoston käsityksen mukaan kokemukset sotilaallisesta kriisinhallista annetun lain soveltamisesta osoittavat, että eduskunnan myötävaikutuksen keinoja valittaessa on menetelty juuri sanotulla tavalla siten, että tulkinnanvaraisessa tilanteessa on päädytty käyttämään selontekomenettelyä.

Perustuslakivaliokunta on sotilaallisen kriisinhallinnan yhteydessä vakiintuneesti pitänyt eduskunnan asianomaisen valiokunnan kuulemiseen ja eduskunnalle annettavaan selontekoon perustuvia menettelyjä soveliaina eduskunnan kuulemisen toteuttamistapoina. Näitä osallistumisen muotoja olisi pidettävä perustuslain ja eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvaavina keinoina myös kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettäessä. Lisäksi eduskunnalla on mahdollisuus saada tietoja ja osallistua kannanmuodostukseen perustuslain 47 §, 96 ja 97 §:n nojalla.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 virkkeessä oleva sana päätös viittaa riittävän selkeästi saman pykälän edellisessä virkkeessä olevaan päätökseen. Mikäli lain sanamuotoa halutaan kuitenkin edelleen täsmentää, voidaan tekstiin tarvittaessa lisätä esimerkiksi sana "tällainen" tai "edellä tarkoitettu".

4. Miten toimivallanjakoa ministeriön ja valtioneuvoston välillä kiireellisessä menettelyssä (4§) tulee arvioida?

Lausunnot. Asiantuntijoiden lausunnot toimivallanjaosta ministeriön ja valtioneuvoston välillä kiireellisessä menettelyssä poikkesivat toisistaan. Osan lausunnonantajista piti ministeriön päätöstä mahdollisena (Pohjolainen, Ojanen, Tiitinen, Mäenpää (tietyin täsmennyksin). Osa lausunnonantajista piti ministeriön päätöstä ongelmallisena, koska säännöksen katsottiin osoittavan yleisistunnolle kuuluvaa toimivaltaa ministeriön tasolle (Viljanen, Lavapuro, Salminen). Ilmaisun "poikkeuksellisen kiireellinen ja vakava tilanne" tulkinnanvaraisuus voi Salmisen mukaan olla ongelmallista. Hidén katsoo, että on sinänsä aiheellista varautua kiireellisen menettelyn tarpeeseen, mutta erityisesti sotilaallisia voimakeinoja koskevan 2 momentin selkeys antaa toivomisen varaa. Mäenpää katsoo, että sääntelyä olisi mahdollisesti paikallaan täsmentää tässä suhteessa edellyttämällä, että asianomainen ministeriö on jo kiireellistä päätöstä valmistellessaan yhteydessä päätös- ja valmisteluvaltaa normaalisti käyttäviin elimiin.

Kiireellistä päätöksentekomenettelyä arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että kyse on päätöksenteosta poikkeustilanteessa. Pääsääntöisesti avun antaminen tai pyytäminen edellyttäisi tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä. Vaikka valtion ylimmällä johdolla on sinänsä hyvät valmiudet kokoontua nopeasti päätöksentekoa varten, lainsäädännössä on syytä varautua myös tilanteeseen, jossa päätös avun antamisesta tai pyytämisestä on tehtävä välittömästi esim. sähköisiä viestintäyhteyksiä käyttäen.

Kiireellisyysmenettelyä valmisteltaessa on haettu tasapainoa perustuslain 93 §:n ja 67 §:n sekä kiireellisessä poikkeustilanteessa tehtävän päätöksenteon välillä. Tähän on pyritty kirjaamalla säännökseen useita erilaisia rajauksia ministeriön päätöksentekoon. Toisaalta rajaukset eivät saa johtaa siihen, että Suomen avunsaanti tai –antaminen estyisi tilanteessa, jossa kansainvälistä apua olisi tarvetta antaa tai pyytää.

Ensinnäkin kiireellisen menettelyn koskeva päätöksentekomenettely ehdotetaan rajattavaksi kumppaneiden suhteen. Kiireellisessä menettelyssä olisi mahdollista päättää avun antamisesta tai vastaanottamisesta vain Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä. Tämä rajaus on perusteltu, koska kyse on Suomen kannalta läheisistä valtioyhteisöistä, joihin Suomella on vakiintuneesti kiinteät suhteet ja joiden kanssa myös viranomaisyhteistyö on tiivistä ja muodoiltaankin usein sääntelyyn perustuvaa. Perusteluna

rajaukselle on myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa.

Toiseksi kiireellinen päätöksenteko on rajattu tilanteisiin, joissa tavanomainen kollegiaalinen päätöksenteko ei tilanteen odottamattomuus ja nopea eteneminen huomioiden ole mahdollista. Tällaisia tilanteita voisi olla äkillisesti valtion turvallisuusviranomaisten tietoon tulleet tapahtumat, joissa tekijät ovat pääsemässä tavoittelemaansa päämäärään eikä valtioneuvoston olisi mahdollista kokoontua viivytyksettä. Esimerkkinä voidaan ajatella ns. Renegade –tilannetta (esim. World Trade Centeriin kohdistunut isku), eksynyttä risteilyohjusta tai ilma-alusta, jota ei voida ohjata inhimillisestä tai teknisestä syystä. Aikaperspektiivinä säännöksessä tarkoitetussa tilanteessa voisi olla alle tunti.

Kolmanneksi sotilaallisista voimakeinoista päättäminen kiireellisessä menettelyssä ei lähtökohtaisesti ole mahdollista, ellei kyseessä ole 4 §:n 2 momentissa säädetty poikkeustilannettakin poikkeuksellisempi ääritilanne.

Ministeriötasoisen päätöksenteon ja perustuslain 67 ja 93 §:n välistä jännitettä on lievennetty myös sillä, että kiireellisessä menettelyssä päätetystä avusta ilmoitettaisiin viipymättä valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille päätöksentekoa varten. Tämän jälkeen valtioneuvosto tai tasavallan presidentti päättäisi avun jatkamisesta tai lopettamisesta tarvittaessa eduskuntaa kuultuaan tavanomaisessa 2 ja 3 §:ssä säädetyssä menettelyssä. Koko valtioneuvoston ja tasavallan presidentin tavoittaminen *ennen* päätöksentekoa ei olisi kuitenkaan todennäköisesti mahdollista lainkohdassa tarkoitetussa kiireellisessä aikataulussa.

On korostettava sitä, että kiireellisyysmenettelyä sovellettaisiin siis ainoastaan tilanteessa, jossa päätöstä ei voitaisi käytännössä tehdä valtioneuvoston yleisistunnossa siitä syystä, että yleisistuntoa ei ehdittäisi saada koolle. Kiireellisyysmenettelylle ei näin ollen ole vaihtoehtoista sääntelymallia. Jos ehdotusta ei pidetä mahdollisena, Suomi rajoittaisi omin toimenpitein – ei pelkästään avun antamista – vaan myös sen saamista hätätilanteessa. Kyseessä on viime kädessä poliittinen valinta, halutaanko mahdollistaa avun antaminen tai pyytäminen esimerkiksi 9/11 –tyyppisissä tilanteissa.

Eduskunta on hyväksynyt ministeriön tasoisen kiireellisyysmenettelyn esimerkiksi rajavartiolain 15 a §:ssä, jossa valtioneuvosto päättää Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 8 a artiklassa tarkoitetun Euroopan rajavartijaryhmää koskevan pyynnön esittämisestä mainitussa asetuksessa tarkoitetulle virastolle. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin välttämättä edellyttää pyynnön kiireellistä esittämistä, sisäministeri voi esittää pyynnön, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Ministeriötasoinen kiireellisyysmenettely sisältyy myös puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 a §:ään. Virka-apua pyytää sisäministeriö puolustusministeriöltä ja sen antamisesta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos valtioneuvostoa ei ole mahdollista saada riittävän nopeasti koolle, yhteiskunnan erittäin tärkeää toimintoa välittömästi ja vakavasti vaarantavassa kiireellisessä tapauksessa voi virka-apua pyytää sisäministeriö puolustusministeriöltä, joka välittömästi päättää virka-avun antamisesta. Pyynnöstä ja päätöksestä on tällöin ilmoitettava viipymättä valtioneuvos-

tolle ja tasavallan presidentille. Valtioneuvosto voi päättää jo aloitetun virka-avun antamisen jatkamisesta tai lopettamisesta. Vastaavaa sääntelyä sisältyy myös rajavartiolain 77 a §:ään.

Esimerkkinä päätöksentekovallan siirtämisestä ilman perustuslain tätä tarkoittavaa nimenomaista viittausta voitaneen mainita myös sopimuksentekovaltaa koskevat delegointisäännökset. Perustuslaissa olevan toimivallan siirtämiseen alemmas ministeriötasoiseen päätöksentekoon ei ole perustuslakivaliokunnan sopimuksentekovallan delegointia koskevassa käytännössä suhtauduttu täysin torjuvasti. Sopimuksentekovallan osoittaminen ministeriölle, tietyin laissa säädetyin rajoituksin, muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n sääntelyyn, jonka perusteella sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin tai valtioneuvoston toimivaltaan ja eduskunta osallistuu velvoitteiden hyväksymiseen (PeVL 14/2014 vp, s. 3, PeVL 14/2010 vp, s. 3—4, PeVL 17/2004 vp, s. 3/I, PeVL 16/2004 vp, s. 4/I). Valiokunta on todennut, että rajanveto lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten ja lakia alemmanasteisten määräysten välillä ei kuitenkaan ole aina käytännössä yksiselitteinen. Siten ei ole täysin poissuljettua, etteikö ministeriöiden välillä tehtävä sopimus voisi ainakin jossain määrin sisältää myös lainsäädännön alaan kuuluvia tai ainakin niitä sivuavia määräyksiä (PeVL 14/2014 vp, s.3/II).

Edellä mainitut esimerkit osoittavat, että Suomen lainsäädännössä on pidetty hyväksyttävänä sitä, että valtioneuvoston yleisistunnolle kuuluvaa toimivaltaa on voitu poikkeuksellisissa, kiireellisissä tilanteissa osoittaa ministeriötasolla ministerin päätettäväksi.

Päätöksenteon nostaminen asiantuntijalausunnoissa ehdotetulla tavalla valtioneuvoston/tasavallan presidentin hyväksyttäväksi normaalimenettelyssä tekisi kiireellisyysmenettelystä merkityksettömän eikä sitä voida pitää vaihtoehtoisena sääntelymallina.

5. Miten sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskevan päätöksen tekeminen sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestyksessä (lakiehdotus 4 §:n 2 momentti) suhtautuu perustuslain 58 §:n sääntelyyn?

Lausunnot. Osa lausunnonantajista piti ehdotettua päätöksentekomenettelyä perustuslain kannalta hyväksyttävinä (Ojanen, Mäenpää, Tiitinen ja Hidén tietyin varauksin). Osa lausunnonantajista katsoi, että päätöksenteon tulisi tapahtua perustuslain 58 §:n kollegiaalisen menettelyn mukaisesti (Viljanen, Lavapuro ja Salminen).

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksellisia ääritilanteita koskevasta menettelystä sotilaallisten voimakeinojen käytössä. Sotilaallista voimakeinoapua voitaisiin antaa tai pyytää poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa se olisi välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtion turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Kyse olisi ennakollisesta avusta, jolla pyritään estämään vaikutuksiltaan laajamittaisen ja vakavan terrori-iskun toteutuminen tai tilanteesta, joka rinnastuisi aluevalvontalain 34 §:ssä tarkoitettuun vihamielisen toiminnan torjumiseen. Tällaiset ääritilanteet voivat edellyttää välitöntä reagointia ja sotavarusteiden käyttöä vaaran torjumiseksi. Sotavarustein tapahtuvassa aseellis-

ten voimakeinojen käyttämisessä on kyse sotilaan henkilökohtaisen aseen käyttöä voimakkaammasta voimakeinojen käytöstä.

On huomattava, että kiireellisestä päätöksenteosta kansallisten sotilaallisten voimakeinojen osalta on säädetty tällä hetkellä paitsi aluevalvontalaissa (34 §) myös puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetussa laissa (4 ja 4 a §). Tilanteet, joissa puolustusvoimien sotilaallista voimakeinoapua näiden lakien puitteissa on hyväksytty annettavaksi, eivät poikkea niistä tilanteista eikä rajauksista, joissa nyt ehdotettavan lain puitteissa ehdotetaan annettavaksi Suomen puolustusvoimien sotilaallista apua Suomen alueen ulkopuolella tai muiden kuin Suomen puolustusvoimien antamaa apua Suomen alueella.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on hyväksytty suhteellisuusvaatimuksen mukaisena sotilaallisten voimakeinojen käyttömahdollisuus terrorismiin liittyvissä ääritapauksissa, joissa on kyse suuren ihmismäärän henkeen ja terveyteen kohdistuvasta välittömästä vaarasta (esimerkiksi PeVL 9/2014 vp, s. 2 ja 3; PeVL 23/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 10/2005 vp, s. 2/I). Sotilaallisten voimakeinojen käyttö valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi tilanteessa, jossa vaaraa ei ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla, voidaan katsoa hyväksyttäväksi valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tai valtion täysivaltaisuuden puolustamiseksi eikä tällainen poikkeuksellinen voimakeinojen käyttö ääritilanteessa ole perustuslain kannalta ongelmallista (esimerkiksi PeVL 21/2000 vp, s. 3/II).

Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 ja 4 a §:n perustelujen mukaan (HE 187/2004 vp) sotilaallisia voimakeinoja saatettaisiin tarvita esimerkiksi tilanteessa, jossa terroristien haltuun ottama ilma-alus olisi tulossa Suomen ilmatilaan, taikka se olisi Suomen ilmatilassa poistunut lentoreitiltään suunnaten lentonsa kohti yhteiskunnan kannalta erittäin merkittävää ja tuhoutuessaan laajalle alueelle tuhoa tai vakavaa vaaraa aiheuttavaa kohdetta, esimerkiksi ydinvoimalaa. Tällainen ilma-alus saattaisi suunnata lentonsa myös kohden huomattavaa taajamaa taikka paikkaa, jossa on koolla valtion ylintä johtoa.

Aluevalvontalain 34 §:ssä säädetään puolustusvoimien velvollisuudesta ryhtyä kiireellisesti kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Tarvittaessa on käytettävä sotilaallisia voimakeinoja. Vaaran välittömyydellä tarkoitetaan säännöksessä sen perustelujen (HE 38/2000 vp) mukaan sitä, ettei tilanteen kiireellisyys salli toimenpiteitä koskevan päätöksenteon siirtämistä ylemmille viranomaisille. Vaaran vakavuus taas liittyy sen uhkaavuuteen. Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan säännöksessä: 1) vieraan valtion oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa; 2) vieraan valtion aseistetun sota-aluksen tai sotilasilma-aluksen taikka vieraan valtion sotilasajoneuvon tuloa Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta; 3) vieraan valtion sukellusveneen tai muun vedenalaisen kulkuvälineen tuloa luvatta Suomen aluevesille muussa kuin pinta-asemassa; 4) vieraan valtion Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää; 5) vieraan valtion aluevalvontatehtävässä olevaan suomalaiseen valtionilma-alukseen tai valtionalukseen oikeudettomasti kohdistamaa elektronista häirintää; 6) sitä, että vieras valtio oikeudettomasti käyttää Suomen aluetta 1–5 kohdassa tarkoitetussa toiminnassa kolmatta valtiota vastaan.

Edellä kuvatut tilanteet voisivat tulla kyseeseen myös kansainvälisen avun sotilaallisen voimakeinoavun tilanteissa.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitetussa kiireellisyysmenettelyssä olisi kyse sellaisesta sotilaallisesta voimankäytöstä äärimmäisessä, kiireellisessä tilanteessa, jossa kolleginen, monijäsenisen toimielimen päätöksenteko ei olisi aikataulullisesti mahdollista. Sotilaallisten voimakeinojen käytölle kiireellisyysmenettelyssä ehdotetaan asetettavaksi muuta apua koskevaa kiireellisyys menettelyä tiukemmat kriteerit: Apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä sellaisessa lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitetussa tilanteessa, jossa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.

Puolustusvoimien ylin päällikkyys liittyy läheisesti presidentin tehtäviin Suomen ulkopolitiikan johdossa. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja siten myös puolustuspoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavasti.

Perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään PeVM 10/1998 vp, että PL 58 §:n 5 momentin sääntelyvarauksella on kaksi merkittävää ulottuvuutta. Lailla tulee ensiksikin säätää siitä, mitkä sotilaskäskyasiat presidentti päättää. Toimivaltalinjaukseen kuuluu oleellisena osana myös sotilaskäskyasioiden aineellis-sisällöllinen määrittely. Perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 2/2000 vp mukaan PL 58 §:n 5 momenttiin sisältyvä sääntelyvaraus osoittaa, että presidentin päätöksentekoa sotilaskäskyasioissa koskevan sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Nämä säännökset sisältyvät PL 58 § 5 momenttiin ja puolustusvoimista annetun lain 31 ja 32 §:ään. Nyt ehdotetulla säännöksellä osoitettaisiin sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä presidentin tehtäväksi päätös äärimmäisen poikkeuksellisessa sotilaallista apua koskevassa kiiretilanteessa.

Hallituksen esityksessä on pyritty etsimään lainsäädännöllinen ratkaisu tilanteeseen, jossa kolleginen, perustuslain 58 §:n mukainen päätöksenteko ei aikataulullisesti olisi mahdollinen. Puhtaasti kansallisissa tilanteissa (ks. edellä) päätöksenteko sotilaallisia voimakeinoja sisältävistä toimenpiteistäkin on voitu osoittaa ministerille tai aluevalvontalain 34 §:n nojalla puolustusvoimille. Ehdotetussa menettelyssä pääministerin ja puolustusministerin läsnäolo tuo päätöksenteolle parlamentaarista vastuukatetta ja tasavallan presidentti päätöksentekijänä ottaa huomioon asian liitynnän ylipäällikkyyteen ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Kiiremenettelyn jälkeen asia palautuisi normaaliin menettelyyn, ml. eduskunnan myötävaikutus.

Viime kädessä kiireellisessä päätöksentekomenettelyssä on kyseessä poliittinen valinta siitä, halutaanko, että Suomella on myös poikkeuksellisen kiireellisessä tilanteessa mahdollisuus tarvittaessa pyytää tai vastata kiireelliseen avunpyyntöön.

Presidentin päätösvaltaa perustuslain ja muun lainsäädännön jo tuntemassa sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä voidaan pitää perusteltuna, kun on kyse puolustusvoimien sotilaallisesta voimankäytöstä äärimmäisessä,

kiireellisessä tilanteessa, jossa kolleginen, monijäsenisen toimielimen päätöksenteko ei ole mahdollinen.

6. Muita huomioita

6.1 **Symmetria avun pyytämisen ja antamisen välillä**

Lausunnot. Ojanen ja Scheinin kiinnittävät huomiota siihen, että lakiehdotuksessa on omaksuttu sääntelymalli, jossa käsitellään symmetrisesti avun antamista ja pyytämistä, vaikka niihin liittyy erilaisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Hidén huomauttaa, että erilaisia ulottuvuuksia voisi liittyä näihin päätöksiin erityisesti silloin, kun on kysymys avusta, johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä.

Symmetristä sääntelymallia ei ole omaksuttu automaattisesti. Asian valmistelussa esillä oli myös avun antamista ja pyytämistä koskevien päätöksentekomenettelyiden kirjaaminen lakiin erillisinä. Vaikka valtiosääntöisesti tilanteet voivat vaatia erilaista arviointia, on lainvalmistelussa katsottu, että molemmissa tilanteissa vaaditaan päätöksentekoa ylimpien valtioelinten tasolla, ml. eduskunnan myötävaikutus, kun on kyseessä mahdollisuus sotilaallisten voimakeinojen käyttöön. Kun tilanteiden arvioitiin vaativan samanlaista päätöksentekomenettelyä, voitiin säännökset kirjoittaa yhtenäisesti välttäen lakitekstin tautologiaa.

Ehdotetut säännökset mahdollistavat sen, että avun antamista ja pyytämistä koskevassa päätöksenteossa huomioidaan tilanteiden erilaisuus, esimerkiksi päätöksenteon ajoituksessa, vaiheittaisuudessa ja päätöksen sisällössä.

6.2 **Lain 1 §:n väljät määreet**

Lausunnot. Useissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota lakiehdotuksessa käytettyjen määreiden väljyyteen. Esim, Hidén pitää lain 1 §:n 5 ja 6 kohtaa ja ehkä myös 3 kohdan määreitä huomattavan väljinä. Hän myös esittää harkittavaksi, että 1:n 2 momentissa lueteltaisiin pois suljettavat asiaryhmät erikseen. Toisaalta Salminen katsoo, että perusteluissa esitettyjen esimerkkien valossa soveltamisalan tulkinnallinen väljyys ei ole ongelmallista.

Lain 1 §:n keskeisenä tarkoituksena on määritellä ne kansainvälisen avun tilanteet, joissa päätöksenteon tulee nousta tasavallan presidentin ja/tai valtioneuvoston tasolle. Lakiehdotuksessa luetellaan tarkasti yksilöitävissä olevat tilanteet (EU:n lausekkeet, sotilaalliset voimakeinot ja merkittävät sotilaalliset resurssit), joita täydennetään väljemmillä määreillä. Ne toteuttavat PL 67 § ja 93 §:n säännöksiä. Mikäli soveltamisala rajattaisiin tiukemmin, jäisi osa merkittävästä päätöksenteosta ministeriön tasolle. Tästä sääntelyratkaisusta johtuu, että muuta kansainvälistä apua ei voida tyhjentävästi luetella 1 §:n 2 momentissa.

Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin muotoiluilla varmistetaan se, että merkittävät kansainvälisen avun tilanteet nousevat ylimpien valtioelinten päätettäviksi.

6.3 **Lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevan luettelon lakitekninen kirjoitustapa**

Lausunnot. Mäenpään mukaan päätösvallan käytön perusteita määrittelevän 1 §:n tulkinnanvaraisuutta lisää se, että päätösvallan käyttötilanteita määritteleviä relatiivilauseita ei ole yhdistetty toisiinsa ja- taikka tai-sanalla. Koska säännöksen soveltaminen edellyttänee, että mikä tahansa kuudesta tilanteesta yksinään mahdollistaa päätösvallan käytön, tilanteet olisi perusteltua selvyyden vuoksi yhdistää lakitekstissä toisiinsa tai-sanalla. Myös professori Scheininin lausunnossa kiinnitetään huomiota tähän kysymykseen.

Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin perusteluista ilmenee, että laissa tarkoitettu päätöksentekomenettely tulee sovellettavaksi, jos mikä tahansa 1-6 kohdassa tarkoitettu tilanne on käsillä. Myös useampi kuin yksi 1 momentin 1-6 kohdassa mainituista tilanteista voisi tulla samanaikaisesti kyseeseen.

Lainkirjoittajan oppaan mukaan pykälän tai momentin johdantokappale päätetään kaksoispisteeseen. Sitä seuraavat kohdat aloitetaan pienellä alkukirjaimella ja erotetaan muista kohdista puolipisteellä. Kahden viimeisen kohdan välissä käytetään *tarvittaessa* sidesanaa *ja, tai sekä* tai *taikka* (s. 448), jos luetelmakohtien keskinäisestä suhteesta on tulkinnallista epäselvyyttä. Hallituksen esityksessä on yhteistyössä laintarkastuksen kanssa valittu kirjoitustapa, joissa toiseksi viimeisen ja viimeisen kohdan välillä ei ole konjunktiota. Koska hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä lain 1 §:n 1 momenttia on pidetty tulkinnanvaraisena, voidaan lakiehdotukseen lisätä konjunktio *tai*.

> ***Lakiehdotusta voidaan selkeyttää lisäämällä sen 1 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdan väliin konjunktio 'tai'.***

6.4 **Suhde perustuslain 93 § 1 momentin säännöksiin sodasta ja rauhasta päättämisestä**

Lausunnot. Professori Scheinin pitää "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'." Hän katsoo, että laki on ristiriidassa PL 93 § 1 momentin kanssa, koska se kattaa tilanteita, joissa Suomi joutuu aseellisen konfliktin osapuoleksi. Hän ei pidä eduskunnan osallistumisen tapoja riittävinä asioissa, jotka perustuslain mukaan vaativat eduskunnan suostumuksen. Scheinin katsoo myös, että tilanne, jossa Suomi on avun vastaanottajana (ainakin 1 §:n 1 momentin 3 ja 4 ja ehkä myös 5 ja 6) ovat ristiriidassa Suomen valtakunnan alueen jakamattomuutta koskevan perustuslain 4 §:n kannalta, koska päätöksenteossa ei noudateta PL 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päättämistä.

Osa lausunnossa esitetyistä aseellisen konfliktin esimerkeistä ei ota huomioon lakiehdotuksen 1 §:ään kirjattua vaatimusta noudattaa apua annettaessa ja pyydettäessä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita sekä muita kansainvälisen oikeuden sääntöjä.

PL 93 § 1 momentin säännös sodasta ja rauhasta on siirretty nykyiseen perustuslakiin sellaisenaan vuoden 1919 hallitusmuodosta. Esimerkiksi sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lainsäädännön valmistelun (HE 110/2005 vp, HE 5/2006 vp) yhteydessä kuulluissa asiantuntijalausunnoissa todettiin, ettei PL 93 § 1 momentissa olevalla ilmaisulla 'sota' voida katsoa nykypäivänä viitattavan kaikkiin aseellisen konfliktin tilanteisiin (professori Saraviidan lausunto sekä

akatemiaprofessori Koskenniemen lausunnossa YK:n peruskirjan 51 artiklasta esitetyt näkemykset, ks. perustuslakivaliokunnan diaariote 25.11.2005). Arvioidessaan em. esityksen suhdetta PL 93 § 1 momentin säännöksiin sodasta ja rauhasta päättämisestä perustuslakivaliokunta katsoi eduskunnan myötävaikutuksen toimivan rakenteellisesti ehkäisevänä keinona sille, että sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain nojalla Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen (PeVL 54/2005 vp, s.2-3). Ks. myös professori emeritus Jyrängin artikkeli Tieteen termipankissa.

Perustuslain 93 § 1 momentissa ei ole säädetty tarkemmin, millä tavalla eduskunnan suostumus sodasta ja rauhasta päätettäessä olisi hankittava. Vuoden 1919 hallitusmuodon aikana soveltuvaksi menettelyksi on katsottu valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle (esim. valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 30.11.1939 Neuvostoliiton hyökkäyksestä). Presidentin päätöksentekoa koskevan PL 58 §:n muuttamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut, että tasavallan presidentin päätöksentekoa sitova eduskunnan kannanotto voidaan hankkia siten, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle PL 44 §:ssä tarkoitetun selonteon (PeVM 9/2010 vp, s.11/II).

Käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa ehdotetut eduskunnan myötävaikutuksen keinot antavat eduskunnalle mahdollisuuden arvioida valtioneuvoston ehdottamien toimien suhdetta perustuslain sotaa ja rauhaa koskeviin säännöksiin ja halutessaan antaa suostumuksensa ehdotetuille toimille Lakiehdotus ei ole ulkoasiainministeriö ja oikeusministeriön näkemyksen mukaan ristiriidassa PL 93 § 1 momentin kanssa.

6.5 **Ehdotuksen suhde Ahvenanmaan asemaan**

Lausunnot. Scheinin katsoo, että esitys on ristiriidassa Ahvenanmaan asemaa koskevanperustuslain 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.

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lakia sovellettaessa on otettava huomioon kansainvälisen oikeuden säännöt. Lainkohdan perusteluissa todetaan, että viittaus kansainvälisen oikeuden sääntöihin merkitsee myös Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen huomioon ottamista.

Hallituksen esityksen mukaisesti kansainvälisen avun pyytäminen Ahvenanmaan alueelle on valtakunnan toimivallassa. Maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa on maakunnan viranomaisten vastuulla arvioida, tarvitaanko ulkopuolista apua sekä lähettää mahdollinen pyyntö valtakunnan toimivaltaiselle viranomaiselle. Itsehallintolain 31 §:ssä säädetään valtakunnan viranomaisten velvollisuudesta avustaa maakunnan viranomaisia niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Käsiteltävänä oleva lakiehdotus koskee ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelyä, eikä siinä säädetä sitä edeltävästä avunpyyntöä valmistelevasta vaiheesta.

Ehdotuksessa otetaan asianmukaisesti huomioon Ahvenanmaan asema demilitarisoituna ja neutralisoituna alueena. Koska laki koskee ainoastaan ylimpien valtioelinten päätök-

sentekoa, ei säännöksiä maakunnan viranomaisten pyynnöstä ole asianmukaista sisällyttää lakiin. Lakiehdotus ei ole ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön näkemyksen mukaan ristiriidassa PL 120 §:n kanssa.

6.6. **Ehdotuksen suhde perustuslain 23 §:ään**

Lausunnot. Scheininin lausunnon mukaan esitystä ei ole ankkuroitu perustuslain 23 §:ään eikä se vastaa tuosta säännöksestä seuraavia vaatimuksia, eikä suhdetta valmiuslakiin ole mietitty eikä ratkaistu. Scheinin katsoo, että esitys on ristiriidassa perustuslain 23 §:n kanssa.

Hallituksen esityksen jaksossa 2.1.6. selostetaan valmiuslainsäädäntöä. Valmiuslain (1552/2011) tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslaissa ei säädetä kansainvälisen avun pyytämisestä ja sitä koskevasta päätöksenteosta, eivätkä valmiuslain II osan sisältämät valtuudet koske kansainvälisen avun antamista tai pyytämistä. Nyt käsiteltävänä oleva laki voi tulla sovellettavaksi samaan aikaan kuin valmiuslaki. Näiden lakien välillä ei ole ristiriitaa.

Lakiehdotus ei ole ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön näkemyksen mukaan ristiriidassa PL 23 §:n kanssa.

Liitteet -

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelut
OIK-01 Päivi Kaukoranta

Asiasanat

Hoitaa

Hoitaa UE
Koordinoi
Tiedoksi

Laatija jakanut