OM-W/11.11.2016

Hallituksen esitys 72/2016 vp eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevasta päätöksenteosta; lausunto puolustusvaliokunnalle

Puolustusvaliokunta ei ole pyytänyt toistaiseksi allekirjoittaneelta lausuntoa asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksestä, ja valiokunnan tarkoitus lienee kohta päättää asiantuntijoiden kuuleminen. Annettuani kuitenkin lausunnon esityksen luonnoksesta ulkoministeriölle, mikä ilmenee hallituksen esityksestäkin, katson lausuntoni sekä eräät lisänäkökohdatkin siihen mahdollisesti hyödyllisiksi lakiehdotuksen käsittelyssä.

1. Huomioita valmistelusta

Viranomaisvalmistelun ohella on syytä tarkastella myös alan lainsäädännön historiallista kehitystä Suomessa.

1.1. Viranomaisvalmistelusta

Esitys on valmisteltu ulkoministeriön asettaman virkamiestyöryhmän mietinnön *Kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen liittyvä lainsäädäntö* pohjalta. Tätä edelsi toinen ulkoministeriön työtyhmä, joka antoi 2014 mietintönsä *Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät muutostarpeet*. Siinä arvioitiin vaihtoehtoja, jotka koskevat muutostarpeita kansainvälistä apua annettaessa ja pyydettäessä, erityisesti EU:n puitteissa, ja ottavat huomioon muutkin yhteistyötilanteet. Vaihtoehtoja olivat erillislaki ja toimialakohtaisten säännösten täydentäminen. Lisäksi ehdotettiin sotilaallisen kriisinhallintalain muuttamista. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja presidentin yhteisessä kokouksessa (TP-UTVA) päädyttiin erillislakiin.

Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisten velvoitteiden kansallinen täytäntöönpano ja sen varmistaminen, että Suomella on tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius avun antamiseen ja vastaanottamiseen. EU:n Lissabonin sopimus on tullut voimaan 2009, ja lausekkeita on käsitelty edeltävissä sopimusvalmisteluissakin. Ulkoasiainvaliokunta on etenkin aluksi ollut lausekkeiden merkityksen suhteen puolustusvaliokuntaa myönteisempi. Niitä sivusi myös perustuslain vuoden 2012 muutosta valmistellut Taxellin komitea.

Kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä on hallituksen esityksessä yksityiskohtaista aineistoa. Tämä on sinänsä aiheen kannalta hyödyllistä mutta saattaa vaikeuttaa pääkohtien hahmottamista. Lakiehdotusta sovellettaisiin EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen ohella mm. ylimpien valtioelinten päätöksentekoon merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta. Työryhmän jäsenenä ei ollut, eikä se kuullut puolustusvoimien edustajaa. Mietinnöstä lausunto on pyydetty pääesikunnalta. ─ Puolustusministeriön 2010 asettamassa työryhmässä sotilaskäskyasioita koskevan päätöksenteon uudistamisesta puolustusministeriön ja puolustusvoimien kannat eivät olleet yhteneväiset.

1.2. Alan lainsäädännön historiallisesta kehityksestä Suomessa

Valmistelussa ei juuri kiinnitetty huomiota alan lainsäädännön historialliseen kehitykseen. Tämä tuo kuitenkin esille näkökohtia ja kysymyksiä, jotka voivat olla hyödyllisiä lakiehdotuksesta päätettäessä.

Ruotsi käytti sodissaan hyväksi Suomesta ruotujärjestelmällä koottuja joukkoja, ja Suomi oli Ruotsin tavallinen osa. Edustajat Suomesta osallistuivat Tukholmassa kokoontuneiden valtiopäivien työskentelyyn. Porvoon valtiopäivien jälkeen Venäjä jätti Suomen ruotujärjestelmän osin soveltamatta. Suomessa joukkoja värvättiin myöhemmin palkka-armeijana ja osin ruotujärjestelmää hyväksikäyttäen. Suomalaisia joukkoja osallistui mm. Puolan kapinan kukistamiseen ja Turkin sotaan.

Venäjällä otettiin 1870-luvulla käyttöön asevelvollisuus. Suomeen asevelvollisuuslaki saatiin vuonna 1878. Vasta se laillisti Venäjän sotaministerin Suomen sotaväkeä koskevat esittelyt keisarille. Suomen asevelvollisuuslaki ei sallinut joukkojen käyttämistä maan rajojen ulkopuolella. Valtakunnanlakina annettiin 1901 asevelvollisuuslaki, jonka tarkoituksena oli asevelvollisuuden suorittaminen venäläisissä joukko-osastoissa. Suomen kansallinen armeija lopetettiin, mutta uuden lain mukaisista kutsunnoista jäätiin yleisesti pois. Asevelvollisuuslain soveltaminen keskeytettiin 1905, ja Suomi maksoi vuotuista avustusta keisarikunnan sotilasrahastoon.

Suomen itsenäistyttyä sovellettiin vuoden 1878 asevelvollisuuslakia. Tämä esti suomalaisten vakituisten joukkojen osallistumisen Viron vapaussotaan. Tänne kuten Itä-Karjalaan lähetettiin vapaajoukkoja hallituksen myötävaikutuksella. Osallistuminen niihin oli vapaaehtoista. Vuoden 1919 hallitusmuodon (HM) mukainen puolustusvelvollisuus koski isänmaata. Jatkosodassa uuden ja sitten etenkin vanhan valtakunnan rajan ylittäminen aiheutti tämän takia pohdiskelua.

Suomen YK-jäsenyys vietiin eduskunnan hyväksyttäväksi vuonna 1947. Suurvaltapoliittisen tilanteen johdosta jäsenyys toteutui vasta vuonna 1955. Asetuksella voimaansaatettua peruskirjaa täydennettiin myöhemmin taloudellisia YK-sanktioita koskevalla lainsäädännöllä. Ennen jäsenyyttä oli solmittu myös YYA (ystävyyttä, yhteistoimintaa ja keskinäistä avunantoa koskeva) -sopimus Neuvostoliiton kanssa, jossa peruskysymys oli Suomen puolustaminen Neuvostoliittoakin vastaan suunnatuilta hyökkäyksiltä. Tarvittaessa oli turvauduttava Neuvostoliiton apuun, joka ei ollut automaattista. YYA-sopimus korvattiin 1992 uudella Venäjän kanssa tehdyllä sopimuksella maiden välisistä suhteista. Sopimus ei koske sotilaallista yhteistyötä.

YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaan, jos jokin sen jäsen joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, ei mikään peruskirjan säännös saa rajoittaa sen luonnollista oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen. Peruskirja olisi saattanut luoda tilanteen Neuvostoliiton puolustamiseksi yli YYA-sopimuksen velvoituksen Suomen rajojen ulkopuolella. Joka tapauksessa lainsäädäntöä ei täydennetty artiklan osalta. Myöhemmin YK:n rauhanpuolustamisesta saatiin aikaan lainsäädäntöä. Peruskirja on saatettu voimaan vaiheittain, ja säännökset puuttuvat myös 42 artiklan mukaisten turvallisuusneuvoston aseellisten rauhanturvatoimien osalta.

2. Ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteet

Valtiosääntöisesti merkittävintä esityksessä on korkeimpien valtioelinten toimivalta- ja päätöksentekosuhteet ja perustuslain (PeL) 58, 93 ja 128 §:n tulkinnat.

2.1. Toimivaltasuhteiden kehityksestä

Ulkopolitiikkaa koskeva hallitusmuodon perussäännös, 33 § vahvistui sodan aikana ja sen jälkeen keskeiseksi perustuslain valtasäännökseksi. Se muuntui demokraattisempaan suuntaan jälleen 1980-luvulla. Taloudellisen integraation myötä HM 33 §:ään tehtiin poikkeus, 33 a §, joka Eta-vaiheessa lähinnä esti lainsäädäntövaltaa siirtymistä presidentille. EU-vaiheessa perustuslakivaliokunnan tulkinnan kautta ulkopoliittista valtaakin siirtyi presidentiltä valtioneuvostolle. Presidentti Ahtisaari ei hyväksynyt ulkopoliittisen vallan jakaantumista vahvistaessaan EU:sta johtuvat valtiosääntömuutokset. Tilanteesta selvittiin presidentin ja pääministeri Lipposen välisellä sopimuksella, joka

salli presidentin osallistumisen pääministerin ohella Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Osallistuminen ulottui yli senkin mitä perustuslakivaliokunta piti presidentille periaatteessa mahdollisena eli yleisluonteiset keskustelut ja EU:n perussopimusten muuttamisen.

Perustuslakia säädettäessä HM 33 ja 33 a § yhdistettiin PeL 93 §:ksi. Valtioneuvoston EU-toimivalta ei enää perustunut poikkeussäännökseen. Lain *perusteluihin* kuitenkin kirjattiin valtioneuvoston ja presidentin välinen yhteistyö EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä EU:n tärkeiden peruskysymysten osalta. Presidentin osallistuminen EU:n huippukokouksiin jatkui, mutta valtioneuvosto teki siitä nimenomaisen päätöksen. Osallistuminen loppui Lissabonin sopimuksen myötä.

Tulkittaessa ensin HM 33 a §:ää ja vielä säädettäessä PeL 93 §:ää EU:n puolustuspolitiikka ei kiinnittänyt huomiota. Kehitys EU:ssa oli kuitenkin odotettua nopeampaa. Sen toimialaan tulleen sotilaallisen kriisinhallinnan suhde PeL 93 §:n 2 momenttiin ja 128 §:ään joutui 2005 perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Valiokunta katsoi EU:n kriisinhallinnan kuuluvan valtioneuvoston toimivaltaan. Se vaikuttaa myös ylipäällikön valtaan, mutta valiokunta ei pitänyt suhdetta ongelmallisena. Kuitenkin oli tarkoituksenmukaista yhdistää päätösvalta kaikesta kriisinhallinnasta tasavallan presidentille, koska toiminnalla saattoi olla useita perusteita samalla kriisialueella. Tämä toteutettiin säätämällä laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta poikkeuksena perustuslaista.

Vuoden 2012 perustuslain muutos valmisteltiin Taxellin komiteassa. Tämän sisäpiirissä oli esillä myös mahdollisuus presidentin ulkopoliittisen johtovallan siirtämisestä valtioneuvostolle. Siitä luovuttiin, eikä presidentin päätöksentekoa PeL 58 §:ssä haluttu myöskään sitoa valtioneuvoston kantaan, vaan ristiriitatilanteessa eduskunta saattaa tulla ratkaisijaksi. Tästä säädettiin kuitenkin eräitä poikkeuksia, joista sotilaallinen kriisinhallinta on yksi. Siitä otettiin PeL 58 §:ään uusi 6 momentti. Sotilaallisen kriisinhallintalain poikkeuslakiluonne säilyi. Taxellin komitea havaitsi EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen jännitteet ylipäällikönvallan ja valtioneuvoston EU-toimivallan välillä, mutta se ei lähemmin puuttunut kysymykseen.

2.2. Toimivaltasuhteet lakiehdotuksessa

Laki sisältäisi säännökset apua annettaessa ja pyydettäessä noudatettavasta ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelystä. Ehdotuksen 1 § kattaa kuusi sovelletustilannetta, ja kyseeseen voisi tulla useampikin tilanne yhtaikaa. Lakiin ei sisälly maantieteellistä rajoitusta, mutta sen ulkopuolelle jäisi mm. toiminta, josta säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa. Viides sovellutustilanne kattaa ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävän avun. Perustelujen mukaan tällaista olisi mm. avunanto YK:n peruskirjan 51 artiklan nojalla tapahtuvassa itsepuolustuksessa.

Ehdotuksen 2 § koskee avun antamisesta ja pyytämisestä päättämistä. Päätöksen tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos päätös on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä, sen tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta presidentti. Valtioneuvoston EU-toimivallan osalta viitataan perustuslain säännöksiin.

Ehdotuksen 2 §:n perusteluissa tarkastellaan ministeriön esittelyä valtioneuvostolle ja katsotaan päätöksentekotason vastaavan PeL 67 §:ää. Ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävien asioiden osalta viitataan PeL 93 §:n 1 momenttiin ja EU-asioiden osalta 93 §:n 2 momenttiin. Presidentin päätöksenteossa noudatetaan PeL 58 §:ää. Presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä kuuluvat lähtökohtaisesti 58 §:n 2 momentin asiaryhmään, jossa presidentin päätösvalta voi tulla sidotuksi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Presidentin päätöksenteosta on omaksi ryhmäkseen erotettu mm. osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Osallistumispäätöksen tulee pohjautua eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston yhteiseen kannanmuodostukseen.

Ehdotuksen 2 §:n perusteluissa katsotaan, että sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun

antamisesta tai pyytämisestä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tällaiset päätökset tehtäisiin eduskunnan myötävaikutuksella. Sotilaallisen kriisihallinnankin osalta päätökset edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta. Näiden seikkojen vuoksi ehdotuksessa katsotaan olevan perusteltua, että nämä presidentin päätökset kuuluvat PeL 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovellettaisi 58 §:n 2 momenttia. Valmisteleva käsittely TP-UTVAssa olisi tarpeen etenkin, jos kyse olisi merkittävien sotilaallisten voimavarojen käytöstä avun antamisessa ja pyytämisessä.

Jos apu voisi sisältää sotilaallisten voimavarojen käyttöä, ennen päätöksen tekemistä valtioneuvoston on lakiehdotuksen 3 §:n mukaan kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Valtioneuvoston on kuultava koko eduskuntaa selonteon muodossa, jos kyseeseen voi tulla sotilaallisten voimakeinojen käyttö erityisen vaativassa tilanteessa. Selontekomenettely on aina tarpeen, jos kyseessä on sotilaalliset voimakeinot EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella.

Lakiehdotuksen 4 § koskee kiireellisyysmenettelyä. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta ei tässä menettelyssä voida päättää paitsi poikkeuksellisessa ääritilanteessa. Tällöin sovelletaan sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä (puolustusvoimalain 32 §:n 2 momenttia), vaikka kysymyksessä ei ole luonteeltaan sotilaskäskyasia. Lakiehdotuksen 4 §:n tekstissä on puolustusvoimalain 32 §:n 2 momentti nimenomaisesti mainittu.

Valtioelinten toimivaltasuhteita tarkastellaan vielä suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa esityksen osassa. Tässä toistetaan pitkälle aikaisemmat perustelut. Lain soveltamisalan asiaryhmät kuuluvat ylimpien valtioelinten päätöksenteon piiriin. Lisäksi YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottava menettely vastaa PeL 1 §:n 3 momentin tavoitteita. EU:n yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke ovat EU:n perussopimusten velvoitteita, joiden täytäntöönpanoon Suomi on sitoutunut ja jotka eivät sisältäneet Lissabonin sopimuksen käsittelyjärjestyksen kannalta merkityksellisiä velvoitteita.

Perusteluissa toistetaan valtioneuvoston EU-toimivalta, vaikka siihen liittyisi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia. Presidentin päätökset avun antamisesta ja pyytämisestä kuuluvat lähtökohtaisesti PeL 58 §:n 2 momentin alaan. Sellaiset presidentin päätökset kansainvälisen avun antamisesta tai pyytämisestä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä rinnastuvat luonteeltaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin. Nämä katsotaan kuuluvan PeL 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovellettaisi 58 §:n 2 momenttia. Lisäksi vedotaan ylipäällikkyyttä koskevaan PeL 128 §:ään, jotta vältettäisiin jännitteet ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamisen ja ylipäällikkyyden välillä.

Eduskunta on kytketty päätöksentekomenettelyyn, jos kansainvälinen apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta kiireellisyysmenettelyssä sovelletaan sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä, vaikka se ei sinänsä lukeudu sotilaskäskyasioiden piiriin. Presidentin päätösvaltaa ylipäällikkönä perustuslain ja muun lainsäädännön tuntemassa menettelyssä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna silloin, kun on kyse voimankäytöstä äärimmäisessä, kiireellisessä tilanteessa. EU-asiassa valtioneuvosto voi eduskuntaa kuultuaan päättää sotilaallisen voimakeinoavun antamisesta tai pyytämisestä.

3. Ruotsin lainsäädännöstä

Hallituksen esityksessä mainitaan Ruotsin hallituksen katsoneen, ettei Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunannon lauseke merkitse vastavuoroista puolustusvelvoitetta. Jo ennen sopimuksen voimaantuloa Ruotsi antoi kuitenkin keskinäisen solidaarisuusjulistuksen. Lainmuutostarvetta ei havaittu, mutta puolustusvoima-asetusta muutettiin vuonna 2007 niin, että puolustusvoimien on huolehdittava kyvystään ottaa vastaan ja antaa apua. Esityksessä jätetään mainitsematta, että

solidaarisuusjulistuksen toteuttaminen otettiin huomioon myös Ruotsin hallitusmuodon 15 lukua uusittaessa. R. pr. 2009/10:80 s. 202─207.

4. Arvioita lakiehdotuksesta

Lakiehdotuksen tavoitteena on EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisten velvoitteiden kansallinen täytäntöönpano ja sen varmistaminen, että Suomella on tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Laki olisi laaja erillislaki, joka kattaisi monia hallinnonaloja. EU:n yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke ovat nimenomaisina sovelletustilanteina mainittu. Kuitenkin ne on ilmaistu EU-sopimusten kohtina ja niitä koskeva päätösvalta on etsittävä perusteluista. Yhteisvastuulausekkeen osalta viitataan PuVL:oon 4/2008 vp mutta myös EU:n päätökseen vuodelta 2014. Niissä sotilaallisen ulottuvuuden mahdollisuus on vähäinen. Toisaalta katsotaan lausekkeiden keskinäinen suhde joustavaksi. Päätösvalta kuuluu valtioneuvostolle EU-asiana aikaisemman tulkinnan mukaisesti avun sisältäessä sotilaallisen avun käyttöäkin. Edellytyksenä olisi eduskunnan kuuleminen. Sotilaallisen avun määrästä ei lausuta mitään kuten ei siitäkään, onko harkittu päätöksenteon yhtenäisyyttä sotilaallisen kriisinhallinnan tavoin. Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin luettelokohdan 3 (merkittävä sotilaallinen voimavara) suhde toisaalta EU-toimivaltaan ja toisaalta ylipäällikkyyteen jää hämäräksi.

Keskinäisen avunannon lausekkeen osalta valtioneuvostolla on toimivaltaa, kun kyseessä eivät ole sotilaalliset voimakeinot. Avun sisältäessä sotilaallisen voiman käyttöä päätösvalta on presidentin. Eduskunnan ulkoasianvaliokuntaa on ehdotuksen 3 §:n mukaan kuultava, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, eduskunnalle on annettava selonteko. Tämä on aina tarpeen, jos kyseessä ovat sotilaalliset voimakeinot EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen perusteella. Jos Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovelletaan PeL 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päättämistä.

Perusteluissa mainitaan, että sellaiset presidentin päätökset avun antamisesta tai pyytämisestä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, katsotaan kuuluvan PeL 58 §:n 6 momentin piiriin eikä niihin sovellettaisi 58 §:n 2 momenttia. Tulkinnan mukaista on eduskunnan kuuleminen tällöin. Ratkaisu vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta ja linjakkaalta. Eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa edellytetään myös uudessa valmiuslaissa. Ratkaisu ei ole kuitenkaan toteutettu valtiosääntöisesti ja lainsäädännöllisesti selkeästi. ─ Oikeuskanslerinvirastokin katsoo lausunnossaan tulkinnan varsin pitkälle viedyksi PeL 58 §:n 6 momentin sanamuodon huomioon ottaen.

Presidentin päätöksenteosta on säädetty PeL 58 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan päätöksenteko tapahtuu valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Pykälän 3 momentissa on säädetty eräitä poikkeuksia ratkaisuehdotuksen suhteen. Pykälän 5 momentti koskee sotilaskäskyasioita, joista presidentti päättää ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Säännös presidentin päätöksistä koskien avun antamista tai pyytämistä, kun kyseessä on sotilaallisten voimakeinojen käytöstä, voitaisiin ehkä liittää lakiehdotukseen viittauksena sotilaalliseen kriisinhallintalakiin kuten on tehty kiireellisten tapausten suhteen puolustusvoimalain suhteen. Joka tapauksessa siitä *tulisi säätää laissa eikä ilmaista vain lain perusteluissa*.

Selkeän säännöksen laatimista vaikeuttaa se, että presidentin päätökset avun antamisesta tai pyytämisestä, jotka koskevat sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, eivät sotilaallisen kriisinhallinnan tavoin kata kaikkia tapauksia. Keskinäisen avunannon lausekkeen osalta päätösvalta on presidentin mutta yhteisvastuulausekkeen osalta valtioneuvoston, vaikka siihen sisältyisi sotilaallisia voimakeinoja.

Lakiehdotuksen mukaan EU:n keskinäisen avunannon lauseke olisi rinnastettava Suomen lainsäädännössä YK:n peruskirjan 51 artiklan pohjalta tapahtuvaan kollektiiviseen itsepuolustukseen aseellisen hyökkäyksen tilanteessa. Lakiehdotuksen 1 §:ssä kohta keskinäisen avunannon lausekkeesta ja 51 artiklan soveltamiseksi katsottu kohta ovat kuitenkin erillisiä (2 ja 5 kohta). Kohta 5 koskee ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää apua. Yli 60 vuotta YK:hon liittymisen jälkeen 51 artikla olisi sovellettavissa. − Peruskirjan sotilaallisia pakotteita varten ei ole erityislainsäädäntöä, ja lakiehdotuksen soveltamista niihin ei ole nimenomaisesti mainittu. Osallistuminen näihin pakotteisiin ei ole sitovaa, ja tapauksia on ollut vähän (Pohjois-Korea vuonna 1950 ja Irak 1990).

Apua pyydettäessä tulisi lainsäädäntö vastaanottamiseksi olla toteutettu. Suomen viranomaisilla olisi oltava johtovalta toiminnassa täysivaltaisuuden säilyttämiseksi. Perusteluissa viitataan toimialakohtaiseen säätelyyn sisältöä erittelemättä. Lisäksi on mainittu eräitä kansainvälisiä sopimuksia.

Termiä ulko- ja turvallisuuspolitiikka käytetään esityksessä kautta linjan. Termi on käytössä valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä koskevassa lainsäädännössä kuten myös perustuslain 8 luvussa 93 §:ää lukuun ottamatta. Mainitussa pykälässä on termi ulkopolitiikka, jolla haluttiin aikanaan rajoittaa presidentin vallan laajenemista muille yhteiskuntapolitiikan alueille. Rajoitus on kuitenkin enemmänkin periaatteellinen, eikä pitemmän termin käytölle yleensä ole esteitä.

Perustuslain 127 §:n mukainen maanpuolustusvelvollisuus kattaa osallistumisen isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Hallitusmuodon tavoin velvollisuus rajoittuu sanamuodoltaan Suomen alueeseen. Ottaen huomioon sotilaallisen kehityksen hallitusmuodon säätämisen jälkeen ja YK:n peruskirjan 51 artiklan tulkintakäytäntö velvollisuus käsittänee kuitenkin yli rajan tapahtuvaa toimintaakin.

5. Muutosehdotuksia ja huomioita

Edellä esitetyn pohjalta seuraavassa esitän eräitä muutosehdotuksia tai huomioita lakiehdotukseen.

Muutetaan 1 §:n 1 momentin luettelokohdat 1, 2 ja 5 seuraavasti:

1 §
Soveltamisala

---

1) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklan *mukaisen yhteisvastuulausekkeen* nojalla;
2) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohdan *mukaisen keskinäisen avunannon lausekkeen* nojalla;

---

5) *Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklan nojalla tai* joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti *muuten* merkittävää;

Perustelut: lain soveltajaa ja siihen muuten perehtyvää auttaa, että EU:n perussopimusten kohtia avataan merkitykseltään. Myös YK:n peruskirjan 51 artiklan soveltamiskohta on syytä ottaa perusteluista lakitekstiin. YK:n peruskirjan 7 luvun sotilaallisia pakotteita varten ei ole erityislainsäädäntöä. Lain suhde sotilaallisiin pakotteisiin kaipaisi maininnan ainakin perusteluissa etenkin, kun 1 momentin alkuosassa viitataan YK:n peruskirjaan.

Huomioita: 1) Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa viitataan YK:n peruskirjan (SopS 1/1956, muut. myöhemmin) päämääriin ja periaatteisiin sekä muihin kansainvälisen oikeuden sääntöihin. Viittaus YK:n peruskirjaan on osittain tarpeellinen sen takia, että vuonna 2012 PeL 1 §:n 3 momenttiin lisättiin

vain Suomen jäsenyys EU:ssa eikä YK-jäsenyyttä kuten tehtiin Ruotsin hallitusmuotoon 2010.
2) Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin luettelokohta 3 koskee apua, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja. Avusta päättäminen kuulunee presidentille, sillä PeVL:ssa 54/2005 vp valtioneuvoston toimivaltaa EU:n rauhanturvaamisessa perusteltiin mm. sillä, että kriisinhallintajoukko on puolustusvoimien kokonaisvahvuuteen verrattuna pieni.

Muutetaan 2 §:n 1 momentti seuraavasti:

2 §
Avun antamisesta ja pyytämisestä päättäminen

Päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos *päätös* (poist.) on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä, *sen* tekee (poist.) valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti, *ellei* valtioneuvoston Euroopan unionia koskevasta toimivallasta muuta johdu (poist.). *(Vaihtoehto 1:) Sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevat presidentin päätökset rinnastetaan menettelyltään sotilaallista kriisinhallintaa koskeviin päätöksiin.*
Vaihtoehto 2: Sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevaan presidentin päätöksentekoon ei sovelleta perustuslain 58 §:n 2 momenttia. Asia kuitenkin palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.
Vaihtoehto 3: Sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevat päätökset tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta kuitenkin aina presidentti.

Perustelut: avun antamista ja pyytämistä ei tarvitse toistaa kolme kertaa, kuten säännöksessä on ehdotettu. Samoin valtioneuvoston PeL 93 §:n 2 momentin mukaisesta toimivallasta riittänee yleismaininta, eikä perustuslain tekstiä tarvitse toistaa.

Sotilaallista kriisinhallintaa koskevien päätösten tulee pohjautua eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston yhteiseen kannanmuodostukseen. Sotilaallista kriisinhallintaa koskevan menettelyn soveltaminen presidentin sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskeviin päätöksiin on kirjattu vain lakiehdotuksen perusteluihin. *Vaihtoehto 1:ssa* perustelut on otettu itse lakitekstiin. *Vaihtoehto 2:ssa* on toistettu sotilaallista kriisihallintaa koskevan lain 2 §:n 2 momentti, jolloin menettely tulee kirjattua tarkemmin. *Vaihtoehto 3:n* mukaan kaikki sotilaallisten voimakeinojen käyttöä koskevat päätökset tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta presidentti. Hänen ylipäällikön ja ulkopolitiikan johtamista koskeva toimivaltansa ohittaisi tällöin valtioneuvoston EU-toimivallan.

Vaihtoehto 3 voitaisiin mielestäni säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Sotilaallista kriisinhallintaa koskeva laki säädettiin poikkeuksena perustuslaista. Asiantuntijat jakaantuivat sen säätämisjärjestyksen suhteen lähes tasan. Lakiehdotuksen mukaiseen valtioneuvoston EU-toimivaltaan kuuluisi sotilaallisia voimakeinoja lähinnä vain keskinäisen avunannon lausekkeen nojalla eikä tämä apu olisi tarkoitettu ensisijaiseksi lausekkeen osalta. Vaikka presidentin ja valtioneuvoston kesken on yhteistoimintaa PeL 93 §:n 1 ja 2 momentin soveltamisen suhteen, sotilaallisten voimavarojen käytöstä päättäminen kahdella taholla saattaisi kuitenkin johtaa käytännön ongelmiin ja aiheuttaa jännitteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamisen ja ylipäällikkyyden välillä.

Muutetaan 3 § seuraavasti:

3 §
Eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon

Ennen 2 §:ssä tarkoitetun avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneu-

voston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos päätös *tällöin* koskee erityisen vaativaa tilannetta *kuten Euroopan unionin keskinäistä avunantoa*, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

Perustelut: koska keskinäisen avunannon tapauksessa selonteko on aina tarpeen, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, tämä voitaisiin selvyyden vuoksi ilmaista säännöksessä.

Huomio: 2 § koskee avuna antamisesta ja pyytämisestä päättämistä. Eduskunta osallistuu 3 §:n mukaisesti päätöksentekoon, ja pykälä olisi periaatteessa parempi osana 2 §:ää kuin erillisenä.

Ora Meres-Wuori

valtiosääntöoikeuden dosentti Helsingin yliopisto
ent. suurlähettiläs ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan sihteeri