

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2006:2

ARBETSGRUPPSBETÄNKANDE 2006:2

*Kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen
kriisinhallintaan osallistumisesta*

*Perustuslain muuttamista
selvittäneen työryhmän mietintö*

*Det nationella beslutsfattandet om
deltagande i militär krishantering*

Betänkande om ändring av grundlagen

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2006:2

*Kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen
kriisinhallintaan osallistumisesta*
*Perustuslain muuttamista
selvittäneen työryhmän mietintö*

*Det nationella beslutsfattandet om
deltagande i militär krishantering*
Betänkande om ändring av grundlagen

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2006

ISSN 1458-6452
ISBN 952-466-356-2
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILELEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
31.1.2006

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
puh.joht. Matti Niemivuo siht. Tuula Majuri siht. Sten Palmgren		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 8.12.2005	
Julkaisun nimi Kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta Perustuslain muuttamista selvittäneen työryhmän mietintö			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Mietinnössä selvitetään perustuslain muuttamista siten, että kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvissä asioissa olisi yhdenmukainen kriisinhallintaoperaation toimeenpanijasta riippumatta. Nykyisen perustuslain mukaan tasavallan presidentti tekee lopullisen päätöksen kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta. Toisaalta valtioneuvosto päättää perustuslain mukaan Euroopan unionissa tehtyihin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Mietinnössä arvioidaan lainsäädännön muuttamista siten, että tasavallan presidentti tekisi lopullisen päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan niissäkin tapauksissa, joissa Euroopan unioni on operaation toimeenpanija. Mietintö muodostuu kahdesta osasta. Ensimmäisessä osassa käsitellään asian taustaa ja arvioidaan vaihtoehtoisia ratkaisuja sekä esitetään työryhmän kannanotot. Toinen osa sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi Suomen perustuslain 93 §:n muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päättää presidentti valtioneuvoston esityksestä eduskunnan käsiteltä asian sen mukaan kuin lailla säädetään.			
Avainsanat: (asiasanat) Perustuslaki, sotilaallinen kriisinhallinta, presidentin toimivalta			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 21/41/2005, OM057:00/2005			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:2		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-356-2
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi, luovutuskirje, tiivistelmä ja lakiehdotus myös ruotsiksi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
31.1.2006

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
ordf. Matti Niemivuo sekr. Tuula Majuri sekr. Sten Palmgren		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 8.12.2005	
Publikation (även den finska titeln) Det nationella beslutsfattandet om deltagande i militär krishantering. Betänkande om ändring av grundlagen (Kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta. Perustuslain muuttamista selvittäneen työryhmän mietintö)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>I betänkandet utreds möjligheterna att ändra grundlagen så att det nationella beslutsfattandet i ärenden som gäller militär krishantering skulle vara enhetligt oberoende av vem som föranstaltar krishanteringsoperationen. Enligt den nuvarande grundlagen fattar republikens president det slutliga beslutet om deltagande i krishanteringsoperationer. Å andra sidan är det statsrådet som enligt grundlagen beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till beslut som fattas i Europeiska unionen. I betänkandet övervägs en ändring av lagstiftningen så att republikens president skulle fatta det slutliga beslutet om Finlands deltagande i militär krishantering också i de fall då Europeiska unionen föranstaltar en operation.</p> <p>Betänkandet består av två delar. I den första delen finns en beskrivning av bakgrunden, en bedömning av alternativa lösningar samt arbetsgruppens ställningstaganden. Den andra delen innehåller ett utkast till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av 93 § i grundlagen. Enligt förslaget fogas till paragrafen ett nytt 3 mom., enligt vilket beslut om Finlands deltagande i militär krishantering fattas av presidenten på framställning av statsrådet sedan riksdagen behandlat ärendet på det sätt som föreskrivs i lag.</p>			
Nyckelord Grundlagen, militär krishantering, Presidentens befogenheter			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer)			
JM 21/41/2005, JM057:00/2005			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2006:2		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-356-2
Sidoantal	Språk finska, överlåtelsebrev, sammandrag och lagförslag även på svenska	Pris	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Oikeusministeriö		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 8 päivänä joulukuuta 2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi Suomen perustuslain muuttamiseksi siten, että päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee kaikissa tapauksissa tasavallan presidentti. Valmistelun lähtökohtana oli, että eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevassa asiassa tapahtuisi hallituksen esityksessä 110/2005 vp ehdotetulla tavalla. Työryhmän tuli kuulla tasavallan presidentin kansliaa sekä valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli tehdä ehdotuksensa viimeistään 31 päivänä tammikuuta 2006.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo oikeusministeriöstä sekä jäseniksi neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta valtioneuvoston kansliasta, alivaltiosihteeri Markus Lyra ulkoasiainministeriöstä ja lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen puolustusministeriöstä. Työryhmän sihteereiksi nimettiin lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri ja lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren oikeusministeriöstä. Työryhmä on kokoontunut 11 kertaa.

Työryhmä on työnsä aikana järjestänyt kolme asiantuntijoiden kuulemistilaisuutta. Työryhmä kuuli kansliapäällikkö Jarmo Viinasta tasavallan presidentin kansliasta, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitistä, apulaispääsihteeri Jarmo Vuorista ja oikeuskansleri Paavo Nikulaa. Kuulemistilaisuuksiin osallistuivat lisäksi seuraavat asiantuntijat: professori Mikael Hidén, professori (emeritus) Antero Jyränki, dosentti Liisa Nieminen, vastaava tutkija Maija Sakslin, dosentti Teija Tiilikainen ja professori Veli-Pekka Viljanen. Kansleri (emeritus) Jaakko Nousiainen, professori Tuomas Ojanen ja professori Kaarlo Tuori antoivat työryhmälle kirjallisen lausunnon.

Saamansa toimeksiannon mukaisesti työryhmä on laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi Suomen perustuslain 93 §:n muuttamisesta. Työryhmän mietintö muodostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen osa koskee asian taustaa, vaihtoehtoja ja työryhmän kannanottoja. Toinen osa sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi.

Työryhmän työssä tuli esille useita perusteita, jotka puoltavat sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevan päätöksentekomenettelyn sääntelyä perustuslain säätämisjärjestyksessä ns. poikkeuslakina vaihtoehtoisena ratkaisuna perustuslain muutokselle. Toisaalta perustuslain muuttamista voidaan puoltaa vastaavasti monilla perusteilla. Työryhmä on mietinnössään arvioinut eri säännösvaihtoehtoja perustuslain muuttamiseksi. Näistä vaihtoehtoista työryhmä pitää kannatettavimpana perustuslain 93 §:n tarkistamista siten, että pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevasta päätöksenteosta.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 30 päivänä tammikuuta 2006

Matti Niemivuo

Päivi Kaukoranta

Seppo Kipinoinen

Markus Lyra

Tuula Majuri

Sten Palmgren

Till Justitieministeriet

Justitieministeriet tillsatte den 8 december 2005 en arbetsgrupp med uppdraget att bereda ett förslag till regeringsproposition om ändring av Finlands grundlag så, att beslut om Finlands deltagande i militär krishantering i samtliga fall skall fattas av republikens president. Utgångspunkten för beredningen var att riksdagens medverkan i beslutsfattandet i ärenden som gäller deltagande i militär krishantering skulle ske på det sätt som föreslogs i regeringens proposition 110/2005 rd. Arbetsgruppen skulle höra republikens presidents kansli samt statsrättsexperter. Enligt uppdraget skulle arbetsgruppen lägga fram sitt förslag senast den 31 januari 2006.

Till ordförande för arbetsgruppen utsågs lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo från justitieministeriet och till ledamöter utsågs konsultativa tjänstemannen Päivi Kaukoranta från statsrådets kansli, understatssekreterare Markus Lyra från utrikesministeriet och lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen från försvarsministeriet. Till sekreterare för arbetsgruppen utsågs lagstiftningsrådet Tuula Majuri och lagstiftningsrådet Sten Palmgren från justitieministeriet. Arbetsgruppen har sammanträtt 11 gånger.

Arbetsgruppen har under arbetets gång ordnat tre hearingar. Arbetsgruppen hörde kanslichef *Jarmo Viinanen* från republikens presidents kansli, riksdagens generalsekreterare *Seppo Tiitinen*, riksdagens biträdande generalsekreterare *Jarmo Vuorinen*, och justitiekansler *Paavo Nikula*. Dessutom hördes följande experter: professor *Mikael Hidén*, professor (emeritus) *Antero Jyränki*, docent *Liisa Nieminen*, forskaren *Maija Sakslin*, docent *Teija Tiilikainen* och professor *Veli-Pekka Viljanen*. Kansler (emeritus) *Jaakko Nousiainen*, professor *Tuomas Ojanen* och professor *Kaarlo Tuori* gav skriftliga utlåtanden.

Arbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag utarbetat ett utkast till en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av 93 § i Finlands grundlag. Arbetsgruppens betänkande består av två delar. Den första delen gäller ärendets bakgrund, alternativa lösningar och arbetsgruppens ställningstaganden. Den andra delen innehåller utkastet till regeringsproposition. Förordet, sammanfattningen och lagförslaget finns på svenska.

Under arbetet framkom flera argument som talar för att förfarandet vid beslut om deltagande i militär krishantering borde regleras i grundlagsordning med en s.k. undantagslag som alternativ till en ändring av grundlagen. Å andra sidan finns det också flera argument för att ändra grundlagen. Arbetsgruppen har i sitt betänkande bedömt olika alternativa sätt att ändra grundlagen. Av dessa alternativ anser arbetsgruppen det bästa vara att till 93 § foga ett nytt 3 mom. om beslutsfattandet i ärenden som gäller deltagande i militär krishantering.

Efter avslutat arbete överlämnar arbetsgruppen högaktningsfullt sitt betänkande till justitieministeriet.

Helsingfors den 31 januari 2006

Matti Niemivuo

Päivi Kaukoranta

Markus Lyra

Seppo Kipinoinen

Tuula Majuri

Sten Palmgren

SISÄLLYSLUETTELO

Saatekirjelmä.....	1
Följebrev.....	3
Sisällysluettelo	5
Tiivistelmä.....	6
Sammanfattning	9
OSA I: TAUSTA, VAIHTOEHDOT JA TYÖRYHMÄN KANNANOTOT	12
1. Johdanto	12
2. Päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta.....	12
2.1. Nykyinen lainsäädäntö ja käytäntö	12
2.2. Ehdotus laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja EU:n valmiusjoukot.....	14
2.3. Sotilaallinen kriisinhallinta ja puolustusvoimien ylipäällikkyyys	16
3. Mitä näkökohtia olisi otettava huomioon muutettaessa perustuslakia?	17
3.1. Perustuslain muuttamisen yleiset periaatteet.....	17
3.2. Suhtautuminen poikkeuslakien säätämiseen.....	18
3.3. Sotilaallinen kriisinhallinta muiden maiden perustuslakisääntelyssä	19
4. Säännösvaihtoehdot perustuslain muuttamiseksi.....	22
4.1. Yleistä.....	22
4.2. Perustuslain 93 §:n 2 momentin muuttaminen.....	24
4.3. Uuden 3 momentin lisääminen perustuslain 93 §:ään.....	25
4.4. Perustuslain 93 a §:n säätäminen	25
4.5. Perustuslain 12 luvun muuttaminen.....	25
4.6. Pysyvä vai määräaikainen muutos?.....	26
5. Asiantuntijoiden kuuleminen	27
6. Työryhmän kannanotot	28
OSA II: EHDOTUS PERUSTUSLAIN MUUTTAMISEKSI.....	1
Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 93 §:n muuttamisesta	1
Lakiehdotus	10
Rinnakkaisteksti	11
Lagförslag.....	12
Parallelltext.....	13

TIIVISTELMÄ

Työryhmän lähtökohdat ja toimeksiannon toteuttaminen

Kansainvälinen ja Euroopan unionin kehitys sotilaallisen kriisinhallinnan alalla on johtanut tarpeeseen tarkistaa nykyistä lainsäädäntöä myös Suomessa. Suomi on päättänyt olla mukana ensimmäisten joukossa EU:n valmiusjoukkojen kokoamisessa ja toiminnan käynnistämisessä vuonna 2007. Tämä edellyttää, että valmiusjoukkoja koskevalla kansallisella päätöksenteolla ja osallistumisella EU:n operaatioihin on lainsäädännöllinen perusta.

Hallitus antoi syyskuussa 2005 eduskunnalle esityksen laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta (HE 110/2005 vp), jonka oli tarkoitus korvata nykyinen rauhanturvaamislaki. Esityksessä ehdotettiin, että tasavallan presidentti päättäisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta ja eduskunnan kuulemisen jälkeen Suomen osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioihin riippumatta siitä, onko kyse EU:n vai jonkin muun tahon toimeenpanemasta operaatiosta. Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu EU:n operaatioita koskeva päätösvallan järjestely on ristiriidassa perustuslain 93 §:n 2 momentin kanssa (PeVL 54/2005 vp). Tämän säännöksen mukaan EU-asioita koskevat Suomen toimenpiteet kuuluvat valtioneuvostolle. Perustuslakivaliokunnan kannanoton vuoksi hallitus peruutti esityksen 2.12.2005.

Asian ratkaisemiseksi päätettiin käynnistää pikaisesti perustuslain muutoksen valmistelu. Tarkoituksena oli turvata yhtenäisen päätöksentekojärjestelmän säilyminen riippumatta siitä, mikä taho on kulloinkin operaation toimeenpanijana. Oikeusministeriö asetti 8.12.2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi Suomen perustuslain muuttamiseksi siten, että päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee kaikissa tapauksissa tasavallan presidentti. Edelleen toimeksiannon mukaan valmistelun lähtökohtana oli, että eduskunta osallistuu päätöksentekoon siten kuin jo mainitussa hallituksen esityksessä ehdotettiin.

Työryhmä kuuli työnsä aikana tasavallan presidentin kansliaa sekä valtiosääntöoikeuden, politiikan tutkimuksen ja eurooppaoikeuden asiantuntijoita. Nyt valmistuneessa työryhmän mietinnössä selvitetään perustuslain muuttamisen lähtökohtia ja yleisiä edellytyksiä sekä eri säännösvaihtoehtoja. Mietintö muodostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen osa koskee asian taustaa, vaihtoehtoja ja työryhmän kannanottoja. Toinen osa sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi Suomen perustuslain 93 §:n muuttamisesta.

Poikkeuslaki vai perustuslain muutos?

Työryhmän työssä tuli esille useita perusteita, jotka puoltavat sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevan päätöksentekomenettelyn sääntelyä ns. poikkeuslakina vaihtoehtoisena ratkaisuna perustuslain muutokselle. Poikkeuslaki on perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetty laki, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista. Myös perustuslakivaliokunta viittasi tähän vaihtoehtoon asiasta antamassaan lausunnossa.

Toisaalta perustuslain muuttamista voidaan puoltaa vastaavasti monilla perusteilla. Perustuslain muutosta tukevat ne selkeyden ja läpinäkyvyyden vaatimukset, joiden mukaan perustuslain itsessään tulee antaa oikea kuva ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteista ja valtiollisen vallankäytön järjestelmästä. Lisäksi sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisessa on kyse merkittävistä päätöksistä, joilla voi olla tulevaisuudessa vaikutusta jopa koko väestön turvallisuuteen niihin mahdollisesti liittyvien seurannaisvaikutusten – kuten terrorismin, energiansaannin tai kauppapolitiikan riskien – vuoksi. Perustuslain muutosta nimenomaisesti edellyttävät EU:n operaatiot saattavat muodostua tulevaisuudessa Suomen kannalta merkittäväksi tavaksi osallistua kriisinhallintaan. Sen vuoksi voidaan pitää tärkeänä, että niitä koskevalla päätöksenteolla on selkeä ja pysyvä lainsäädännöllinen perusta. Asian nostamista perustuslain tasolle tukee lisäksi se, että useiden muidenkin EU:n jäsenvaltioiden perustuslait sisältävät sotilaallista kriisinhallintaa koskevia tai sitä sivuavia säännöksiä.

Työryhmän ehdotus perustuslain muuttamisesta

Työryhmä on mietinnössään arvioinut eri säännösvaihtoehtoja perustuslain muuttamiseksi. Näistä vaihtoehtoista työryhmä pitää kannatettavimpana perustuslain 93 §:n tarkistamista siten, että pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevasta päätöksenteosta. Kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon osallistumista koskeva päätös kuuluu ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan. Päätöksessä ei ole kyse puolustusvoimien ylipäällikön toimivallan käyttämisestä. Näiden seikkojen vuoksi operaatioon osallistumista koskevan päätösvallan sääntely sopii asiayhteydeltään parhaiten perustuslain 93 §:ään, jossa säädetään otsikkonsa mukaisesti toimivallasta kansainvälisissä asioissa. Työryhmä ehdottaa perustuslain 93 §:n uuden 3 momentin samamuodoksi seuraavaa:

”Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päättää presidentti valtioneuvoston esityksestä eduskunnan käsiteltävä asian sen mukaan kuin lailla säädetään.”

Ehdotetun säännöksen mukaan presidentti tekisi kansallisen päätöksen Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon riippumatta siitä, onko kyse YK:n, EU:n tai jonkin muun tahon operaatiosta. Tarkoituksena on luoda valtiosääntöinen perusta yhtenäiselle päätöksentekojärjestelmälle, joka soveltuu kaikkiin kriisinhallintaoperaatioihin toimeenpanijasta riippumatta nykyisen päätöksentekokäytännön jatkamiseksi. Kyse olisi rajatusti vain Suomen osallistumista operaatioon koskevasta presidentin päätöksestä, joka pohjautuisi presidentin ja valtioneuvoston kiinteään yhteistoimintaan perustuslain 93 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Presidentin toimivalta ei ulottuisi EU:n operaatioiden kohdalla EU:n päätöksentekoon, vaan EU:ssa tehtävät päätökset operaatiosta kuuluisivat edelleen valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti.

Ehdotus merkitsisi sitä, että presidentti tekisi operaatioon osallistumista koskevan päätöksen perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaisessa päätöksentekomenettelyssä eli valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Eduskunnan osallistuminen asian käsittelyyn järjestyisi siten kuin jo mainitussa sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin. Työryhmä on pitänyt tärkeänä, että kaikkien ylimpien valtioelinten osuus päätöksentekoon käy ilmi suoraan perustuslaista. Tämän vuoksi työryhmän säännösehdotus sisältää sekä maininnan valtioneuvoston esityksestä että eduskunnan osallistumista koskevan lakiviittauksen. Työryhmän ehdotus tarkoittaisi sitä, että eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon saisi nyky-

sestä poiketen perustuslain suojan. Ehdotettu lakiviittaus jättäisi kuitenkin tarvittavan joustavuuden asian sääntelemiseksi laissa siten, että esimerkiksi sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetut eduskunnan eri kuulemistavat olisivat mahdollisia.

Säännösehdotuksessa oleva ilmaisu ”sotilaallinen kriisinhallinta” olisi uusi käsite perustuslaissa. Käsite on jo vakiintunut kansainvälisessä käytännössä. Sillä tarkoitetaan sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla toteutettavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä. Niihin eivät kuulu valtioiden alueen puolustustehtävät eivätkä toisaalta siviilikriisinhallinnan tehtävät. Käsite kuvaa sotilaallisin keinoin toteutettavia kriisinhallintatehtäviä kattavammin kuin ”rauhanturvaamistoiminta”. ”Sotilaallinen kriisinhallinta” sisältyy jo nykyiseen rauhanturvaamislakiin, ja sitä on tarkoitus käyttää myös uudessa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettavassa laissa.

SAMMANFATTNING

Utgångspunkterna för arbetet och genomförande av uppdraget

Utvecklingen inom den militära krishanteringsverksamheten internationellt och inom Europeiska unionen har medfört behov att se över lagstiftningen även i Finland. Finland har beslutat medverka bland de första när EU:s beredskapsstyrkor sätts upp och verksamheten sätter igång 2007. Detta förutsätter att det nationella beslutsfattandet om beredskapsstyrkor och om deltagande i EU-operationer är reglerat i lag.

Regeringen överlämnade i september 2005 en proposition till riksdagen med förslag till lag om militär krishantering (RP 110/2005). Lagen skulle ersätta den nuvarande lagen om fredsbevarande verksamhet. I propositionen föreslogs att beslut om deltagande i krishanteringsoperationer skulle fattas av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande och efter att ha hört riksdagen. Så skulle vara fallet oberoende av om EU eller någon annan föranstaltar operationen. I sitt utlåtande om regeringens proposition ansåg riksdagens grundlagsutskott att det föreslagna arrangemanget för beslut om deltagande i EU-operationer stred mot 93 § 2 mom. i grundlagen (GruU 54/2005 rd) som föreskriver att statsrådet beslutar om Finlands åtgärder i EU-frågor. På grund av grundlagsutskottets ställningstagande drog regeringen tillbaka propositionen 2.12.2005.

För att få till stånd en lösning inleddes i brådskande ordning en ändring av grundlagen. Avsikten var att säkerställa en enhetlig beslutsgång oberoende av vem som i respektive fall föranstaltar en operation. Justitieministeriet tillsatte 8.12.2005 en arbetsgrupp med uppdrag att bereda ett förslag till en regeringsproposition om ändring av Finlands grundlag så, att beslut om Finlands deltagande i militär krishantering alltid skall fattas av republikens president. En utgångspunkt för beredningen var enligt uppdraget att riksdagen skall delta i beslutsfattandet på det sätt som föreslogs i den nämnda propositionen.

Arbetsgruppen hörde under sitt arbete republikens presidents kansli samt experter på statsrätt, politologi och europarätt. Arbetsgruppen har i föreliggande betänkande utrett utgångspunkterna och de allmänna förutsättningarna för en ändring av grundlagen samt olika förslag till grundlagsbestämmelser. Betänkandet består av två delar. Den första delen innehåller en beskrivning av bakgrunden, alternativa förslag och arbetsgruppens ställningstaganden. Den andra delen innehåller ett utkast till regeringsproposition med förslag till lag om ändring av 93 § i grundlagen.

Undantagslag eller ändring av grundlagen?

Under arbetets gång framkom flera argument som talar för att beslutsfattandet om deltagande i militär krishantering borde regleras med en s.k. undantagslag och inte genom att grundlagen ändras. En undantagslag är en lag som stiftats i grundlagsordning och som innebär ett undantag från grundlagen utan att grundlagens ordalydelse ändras. Även grundlagsutskottet har hänvisat till detta alternativ i sitt utlåtande i saken.

Å andra sidan kan också en ändring av grundlagen motiveras med många argument. För en grundlagsändring talar de krav på tydlighet och öppenhet som innebär att grundlagen i sig bör ge en riktig bild av kompetensförhållandena mellan de högsta statsorganen och av systemet för politisk maktutövning. När det gäller deltagande i militär krishantering är det dessutom fråga om betydelsefulla beslut vilka i framtiden till följd av eventuella bieffekter – så som terrorism, energitillgång eller handelspolitiska risker – till och med kan påverka hela befolkningens säkerhet. EU-operationerna, som uttryckligen skulle kräva en ändring av grundlagen, kan i framtiden bli ett för Finland betydelsefullt sätt att delta i krishantering. Därför kan det anses viktigt att beslutsfattandet om dem har en tydlig och klar förankring i lagstiftningen. Ett argument för att saken lyfts upp på grundlagsnivå är också att flera andra EU-staters grundlag innehåller bestämmelser som gäller eller tangerar militär krishantering.

Arbetsgruppens förslag till ändring av grundlagen

Arbetsgruppen har i sitt betänkande bedömt olika alternativ att ändra grundlagen. Av dessa alternativ anser arbetsgruppen det bästa vara att ändra 93 § i grundlagen så, att till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. med bestämmelser om beslutsfattandet i ärenden som gäller militär krishantering. Beslut om deltagande i internationella militära krishanteringsoperationer hör till utrikes- och säkerhetspolitikens område. Vid beslutsfattandet är det inte fråga om att försvarsmaktens överbefälhavare skulle utöva sina befogenheter. Därför passar regleringen av beslutsfattande som gäller deltagande i operationer bäst i samband med grundlagens 93 § som, vilket paragrafens rubrik visar, gäller behörigheten i internationella frågor. Arbetsgruppen föreslår att det nya 3 mom. i grundlagens 93 § skall ha följande lydelse:

”Beslut om Finlands deltagande i militär krishantering fattas av presidenten på framställning av statsrådet sedan riksdagen behandlat ärendet på det sätt som föreskrivs i lag.”

Enligt den föreslagna bestämmelsen fattar presidenten det nationella beslutet om Finlands deltagande i militära krishanteringsoperationer, oberoende av om det är fråga om en FN-, EU- eller någon annan operation. Avsikten är att genom att fortsätta nuvarande beslutspraxis skapa en konstitutionell grund för ett enhetligt beslutssystem vilket är tillämpligt på alla krishanteringsoperationer oberoende av vem som föranstaltar dem. Frågan inskränker sig enbart till presidentens beslut om Finlands deltagande i operationer, som skall bygga på nära samverkan mellan presidenten och statsrådet så som 93 § 1 mom. i grundlagen förutsätter. När det gäller EU-operationer skall presidentens befogenheter inte omfatta beslutsfattandet på EU-nivå, utan de beslut som inom EU skall fattas om operationerna skall fortsättningsvis höra till statsrådets behörighet i enlighet med 93 § 2 mom. i grundlagen.

Om förslaget genomförs, innebär det att presidenten fattar beslut om deltagande i operationer på det sätt som anges i 58 § 1 mom. i grundlagen, dvs. i statsrådet och på framställning av statsrådet. Riksdagens deltagande i behandlingen skulle ordnas på det sätt som redan föreslogs i den nämnda propositionen med förslag till lag om militär krishantering. Arbetsgruppen har ansett det vara av vikt att alla de högsta statsorganens andel i beslutsfattandet framgår direkt av grundlagen. Arbetsgruppens förslag till grundlagsbestämmelse innehåller därför både ett omnämnande av statsrådets framställning och en laghänvisning angående riksdagens deltagande. Arbetsgruppens förslag innebär att riksdagens deltagande i beslutsfattandet skulle få grundlagsskydd, vilket nu inte är fallet. Den föreslagna laghänvisningen skulle dock ge

tillräcklig flexibilitet för att i lag reglera saken t.ex. så att det skulle vara möjligt att ha sådana olika former att höra riksdagen som föreslogs i regeringens proposition med förslag till lag om militär krishantering.

Uttrycket ”militär krishantering” som används i förslaget skulle vara ett nytt begrepp i grundlagen. Begreppet är redan inarbetat i internationell praxis. Med det avses internationella krishanteringsuppdrag som genomförs med militära medel och i regel med en militärt ordnad organisation. Till uppdragen hör inte uppdrag att försvara staters territorier och å andra sidan inte heller civil krishantering. Begreppet beskriver krishanteringsuppdrag som genomförs med militära medel bättre än ”fredsbevarande verksamhet”. ”Militär krishantering” finns redan som begrepp i lagen om fredsbevarande verksamhet och avsikten är att det också skall användas i den nya lag om fredsbevarande verksamhet som kommer att föreslås.

OSA I: TAUSTA, VAIHTOEHDOT JA TYÖRYHMÄN KANNANOTOT

1. JOHDANTO

Hallitus antoi syyskuussa 2005 eduskunnalle esityksen laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 110/2005 vp). Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, joka korvaisi nykyisen rauhanturvaamislain (514/1984). Uudistuksen tarkoituksena oli ottaa huomioon kehitys kansainvälisessä kriisinhallintatoiminnassa, jotta Suomi voisi vastaisuudessakin osallistua täysimääräisesti kriisinhallintatehtäviin erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien, Euroopan unionin ja Pohjois-Atlantin liiton rauhankumppanuusyhteistyön puitteissa. Keskeisenä tavoitteena oli lainsäädännön muuttaminen siten, että Suomi voisi osallistua EU:n valmiusjoukkojen toimintaan.

Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetut päätöksentekotoimivallan järjestelyt kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta ovat ristiriidassa perustuslain 93 §:n 2 momentin kanssa (PeVL 54/2005 vp). Perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotuksen tarkistaminen yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa saattaisi johtaa käytännön ongelmiin, ja viittasi sen vuoksi mahdollisuuteen säätää lakiehdotus poikkeuksellisesti pysyväisluonteisena poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton vuoksi hallitus päätti 2.12.2005 peruuttaa esityksen. Asian ratkaisemiseksi päätettiin käynnistää pikaisesti perustuslakimuutoksen valmistelu. Oikeusministeriö asetti 8.12.2005 työryhmän valmistelemaan perustuslain muuttamista. Työryhmän tehtävänä oli toimeksiannon mukaan valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi Suomen perustuslain muuttamiseksi siten, että päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee kaikissa tapauksissa tasavallan presidentti. Edelleen toimeksiannon mukaan valmistelun lähtökohtana oli, että eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta koskevassa asiassa tapahtuisi hallituksen esityksessä 110/2005 vp ehdotetulla tavalla. Työryhmän edellytettiin kuulevan tasavallan presidentin kansliaa sekä valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi tammikuun lopussa 2006.

Tässä työryhmän mietinnössä selvitetään perustuslain muuttamisen lähtökohtia ja yleisiä edellytyksiä sekä eri säännösvaihtoehtoja. Mietintö muodostuu kahdesta osasta. Näistä ensimmäinen käsittelee asian taustaa, vaihtoehtoja ja työryhmän kannanottoja sekä toinen sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi Suomen perustuslain 93 §:n muuttamisesta.

2. PÄÄTÖKSENTEKO SOTILAALLISEEN KRIISINHALLINTAAN OSALLISTUMISESTA

2.1. Nykyinen lainsäädäntö ja käytäntö

Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluva asia. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtaminen ja kansainvälisiä asioita koskeva toimivalta yleensä määräytyy perustuslain 93 §:n sisältämien perussäännösten mukaisesti. Pykälän 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Presidentti tekee ulkopolitiikkaa koskevat määrämuotoiset pää-

töksensä perustuslain 58 §:n yleisten säännösten mukaisessa menettelyssä eli valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Eduskunta hyväksyy kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädetään myös sotaa ja rauhaa koskevasta päätöksenteosta, mutta sotilaallisessa kriisinhallinnassa ei ole Suomen kannalta kysymys sodaksi luonnehdittavasta aseellisesta selkkauksesta.

Valtioneuvosto vastaa perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään. Perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvostolle kuuluva toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle ja kattaa kaikki EU:ssa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät (HE 1/1998 vp, s. 146-147). Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu siten muun ohella myös EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (PeVM 10/1998 vp, s. 26).

Nykyisen rauhanturvaamislain (514/1984) 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Laissa säädetään myös eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon. Ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Ulkoasiainvaliokuntaa on kuultava myös silloin, kun suomalaiselle rauhanturvajoukolle määrättyjä tehtäviä suunnitellaan olennaisesti muutettavaksi operaation aikana.

Lisäksi laissa säädetään velvoitteesta kuulla koko eduskuntaa tietyissä tilanteissa. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko, jos rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet tulisivat olemaan perinteistä rauhanturvaamista laajemmat. Selonteossa tulee yksilöidä operaatiota koskevien voimankäyttövaltuuksien laajuus. Eduskuntaa on kuultava antamalla selonteko myös silloin, kun rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevia toimivaltuuksia suunnitellaan rauhanturvaamisoperaation kuluessa laajennettaviksi edellä mainituin tavoin. Nämä päätöksentekomenettelyn tarkistukset toteutettiin vuonna 1995 (rauhanturvaamislain muutos 1465/1995; HE 185/1995 vp) ja niillä pyrittiin ottamaan huomioon kansainvälisen kehityksen edellyttämät sotilaallisesti vaativammat kriisinhallintatehtävät.

Viimeisimpien rauhanturvaamislain muutosten jälkeen on tehty vuosittain useita päätöksiä Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Nämä koskevat osallistumista uusiin tehtäviin sekä osallistumisen muuttamista tai lakkauttamista. Operaatioihin osallistumista suunniteltaessa presidentti ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsittelevät asiaa kokouksessaan. Ennen lopullista päätöksentekomenettelyä presidentti ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsittelevät asian uudelleen. EU-operaation ollessa kyseessä asia käsitellään myös EU-asiain ministerivaliokunnassa. Tämän jälkeen valtioneuvosto kuulee eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa tai koko eduskuntaa, jos operaation voimankäyttövaltuudet ovat perinteistä rauhanturvaamista laajemmat. Presidentti tekee päätöksen operaatioon osallistumisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tätä ennen asia viedään vielä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn, jonka jälkeen ulkoasiainministeri esittelee asian valtioneuvoston yleisistunnossa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päättämiseksi.

Edellä kuvattua presidentin päätökseen perustuvaa menettelyä on noudatettu käytännössä riippumatta siitä, onko kyse ollut YK:n tai muun kansainvälisen järjestön taikka EU:n toimeen-

panemasta operaatiosta. Presidentti on siten tehnyt päätöksen osallistumisesta myös EU-operaatioihin. Tähän asti toteutetuista kolmesta EU:n operaatiosta Suomi on ollut mukana kahdessa, Althea-operaatiossa Bosnia-Hertsegovinassa ja Concordia-operaatiossa Makedoniassa.

2.2. Ehdotus laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja EU:n valmiusjoukot

Vuonna 2005 eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, joka korvaisi nykyisen rauhanturvaamislain (HE 110/2005 vp). Esityksessä ehdotettiin muun muassa tarkistettavaksi operaatioiden kansainvälistä valtuutusta koskevia edellytyksiä sekä eräiltä kohdilta myös päätöksentekomenettelyä. Esityksen keskeisenä tavoitteena oli, että Suomi voisi osallistua EU:n valmiusjoukkojen toimintaan. EU:n valmiusjoukot ovat uudenlaista kriisinhallintatyötä, joka edellyttää Suomen lainsäädännön tarkistamista.

EU:n sotilaallinen kriisinhallintatoiminta perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan unionin kriisinhallintatehtäviin kuuluvat humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhaneläyttyminen mukaan lukien. EU päättää operaatioiden käynnistämisestä yksimielisesti neuvoston päätöksellä. Osallistuminen kuhunkin operaatioon perustuu puolestaan kunkin EU:n jäsenvaltion kansalliseen, erikseen tekemään päätökseen, ja se on vapaaehtoista.

Tarve nopean toiminnan kyvyn kehittämiseen mainittiin osana EU:n ensimmäistä joukkotavoitetta Helsingin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1999. Ajatus tiiviimmistä tämän alan yhteistyöstä tuli esille EU:n perustuslakisopimuksen valmistelun yhteydessä. Ison-Britannian, Ranskan ja Saksan yhteisestä aloitteesta työ käynnistettiin jo ennen sopimuksen allekirjoittamista. Syksyllä 2004 unionin jäsenvaltiot ilmoittivat perustavansa toistaiseksi 13 taisteluosastoa (EU battlegroups), joista kukin käsittää peruskokoonpanossaan noin 1500 sotilasta. Kaikki jäsenvaltiot Tanskaa ja Maltaa lukuun ottamatta ilmoittivat osallistuvansa tavalla tai toisella nopean valmiuden voimavaran luomiseen. EU:lla oli alustava toimintakyky nopean toiminnan joukkojen osalta jo vuonna 2005. Täysi toimintakyky on määrä saavuttaa vuoden 2007 alusta alkaen.

Suomi valmistautuu osallistumaan kahteen osastoon, joista toinen perustetaan yhteistyössä Ruotsin, Norjan ja Viron kanssa, toinen yhteistyössä Saksan ja Alankomaiden kanssa. Osantajavaltiot ilmoittivat molemmat osastot unionille marraskuun 2004 sotilasvoimavarakonferenssissa, ja niiden perustaminen on parhaillaan käynnissä. Tavoitteeksi on asetettu, että Saksan ja Alankomaiden kanssa perustettava osasto olisi käytettävissä operaatioihin jo vuonna 2007, ja pohjoismainen osasto vuonna 2008. Valmiusjoukkojen on määrä olla lähtövalmiudessa kukin vuorollaan kuuden kuukauden ajan siten, että valmiusvuorossa on kulloinkin vähintään kaksi osastoa. Jäsenvaltiot päättävät erikseen kansallisesti valmiusjoukkojensa lähettämisestä operaatioon siitäkkin huolimatta, että osastot vuorollaan asetetaan korkeaan valmiuteen.

Hallituksen esityksessä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettavaksi laiksi ehdotettiin EU:n valmiusjoukkojen toimintaan osallistumisen edellyttämiä muutoksia päätöksentekomenettelyyn. Esityksen mukaan presidentti tekisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen myös sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (*valmiuosasto*). Lisäksi ehdotettiin muutoksia myös niihin menettelyihin, joilla eduskunta osallistuu päätöksentekoon. Ensinnä-

kin, selontekomenettelyn käytön edellytykset ehdotettiin muutettaviksi. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettavan lain 3 §:n mukaan eduskunnalle tulisi antaa asiasta selonteko, jos opeeraatiossa olisi kyse sotilaallisesti erityisen vaativasta kriisinhallintatehtävästä tai jos kyse olisi tehtävästä, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen. Toiseksi, selonteon antamista eduskunnalle edellyttäisi myös päätös valmiuosaston asettamisesta. Lisäksi valtioneuvoston tulisi kuulla ulkoasiainvaliokuntaa ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan valmiuosastolla. Suomen kannalta vähäisiä operaatioita eli alle kymmenen hengen määräämistä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään koskevassa asiassa riittäisi selvityksen antaminen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Esityksessä ehdotettiin myös väljennystä YK:n valtuutusta koskevalle vaatimukselle siten, että Suomi voisi osallistua poikkeuksellisesti sellaiseenkin operaatioon, jolla ei ole YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta.

Esityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettua päätöksentekojärjestelmää perustuslain 93 §:n kannalta ja totesi, että ”Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatiossa on kysymys monivaiheisesta päätöksentekoprosessista, jonka kaikki vaiheet – toimintakonseptista operaation perustamiseen samoin kuin operaatiosuunnitelman ja voimankäytösääntöjen hyväksymisestä operaation käynnistämiseen – ovat monin tavoin vuorovaikutussuhteessa keskenään. Prosessin eri vaiheissa määritellään myös niitä edellytyksiä ja ehtoja, joilla kukin jäsenvaltio katsoo voivansa osallistua operaatioon. Tässä mielessä unionin kriisinhallintaoperaation perustaminen ja jäsenvaltion osallistuminen siihen eivät ole toisistaan erillisiä asioita. Jäsenvaltion mahdollinen osallistuminen operaatioon on pikemminkin unionin päätöksentekoon sen eri vaiheissa vaikuttava ja siten päätöksenteossa jatkuvasti huomioon otettava seikka”. (PeVL 54/2005, s. 4)

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen mahdollisessa osallistumisessa Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon on selvästi kysymys sellaisesta Euroopan unionissa tehtävään päätökseen ”liittyvästä Suomen toimenpiteestä”, josta perustuslain 93 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan päättää valtioneuvosto. Valiokunnan mielestä esityksen perustelujen näkemys, jonka mukaan EU:n kriisinhallintatoimintaa koskeva päätöksenteko jakautuu kahteen toisistaan erilliseen vaiheeseen – valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvaan EU:n neuvoston päätökseen operaation perustamisesta ja presidentin toimivaltaan kuuluvaan kansalliseen päätökseen operaatioon osallistumisesta – , ei ole valtiosääntöoikeudellisesti kestävä. (PeVL 54/2005 vp, s. 4)

Valiokunnan kanta merkitsisi kahden muodollisesti erilaisen päätöksentekojärjestelmän luomista sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisesta koskevien päätösten tekemistä varten. Tätä piti perustuslakivaliokuntakin lausunnossaan ongelmallisena käytännön kannalta esimerkiksi tilanteissa, joissa on kysymys samanaikaisesta osallistumisesta useamman toimeenpanijan operaatioon samalla kriisialueella. EU:n valmiusjoukkojen tehtäväksi on kaavailtu erityisesti sellaisia YK:n toimintaa tukevia operaatioita, joissa EU:n valmiusjoukkoja käytetään nopeasti toteutettaviin, lyhytkestoisiin ja vaativiin sotilaallisiin tehtäviin ennen kuin YK:n kriisinhallintatoiminta alueella käynnistyy. Valmiusjoukkoja on kaavailtu käytettäväksi myös erillisenä operaationa vahvistamaan alueella olevia YK-joukkoja.

Nopean toiminnan joukkoja suunniteltaessa EU:ssa käytettiin mallina Kongossa toteutettua Artemis-operaatiota, jonka EU asetti YK:n pyynnöstä tukemaan YK:n operaatiota. Tavoitteena oli estää humanitaarisen katastrofin syntyminen. EU:n Althea-operaatio Bosnia-Hertsegovinassa oli puolestaan jatkoa Naton johtamalle SFOR-operaatiolle. On siten hyvin todennäköistä, että Suomi osallistuu tietyllä alueella kriisinhallintaoperaatioihin, joiden toi-

meenpanosta vastaa useampi kansainvälinen toimija. Tällöin kansallinen päätöksentekojärjestelmä vaihtelisi menettelyiltään riippuen siitä, onko kyse EU:n vai jonkin muun tahon toimeenpanemasta operaatiosta.

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan sitä, että päätöksenteko kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta perustuu kaikissa tapauksissa valtioneuvoston ja presidentin yhteiseen kannanmuodostukseen ja kuuluu yhteistoimintavelvoitteen piiriin (PeVL 54/2005 vp, s. 4-5). Läheisestä yhteistyöstä huolimatta kahden muodollisesti erilaisen päätöksentekojärjestelmän luominen voi olla käytännön kannalta ongelmallista.

2.3. Sotilaallinen kriisinhallinta ja puolustusvoimien ylipäällikkyys

Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on perustuslain kannalta aina ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan ja siten poliittisen harkinnan ja päätöksenteon piiriin kuuluva asia. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa ei toisaalta ole kysymys tilanteista, joissa Suomen olisi mahdollista joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen. Kriisinhallinta ei näin ollen kosketa perustuslain 93 §:n 1 momentin säännöstä sodasta ja rauhasta päättämisestä.

Presidentti päättää kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisena päätöksenä valtioneuvostossa ja sen ratkaisuehdotuksesta. Kyse ei ole perustuslain 128 §:n 1 momentissa presidentille säädetyn puolustusvoimien ylipäällikön toimivallan käytöstä. Presidentti käyttää ylipäällikön toimivaltaansa sotilaskäskyasioita ja sotilaallisia nimitysasioita koskevissa erikseen säädettyissä päätöksentekomenettelyissä, joiden parlamentaariset piirteet eivät ole samalla tavoin vahvat kuin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevassa, perustuslain 58 §:n 1 mukaisessa päätöksenteossa. Tämä rajanveto presidentin asemassa yhtäältä ulkopoliittikan johtajana ja toisaalta puolustusvoimien ylipäällikkönä on olennainen kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevan päätöksentekojärjestelmän kannalta.

Kriisinhallintaoperaatioon osallistumista koskevalla päätöksellä on kuitenkin vaikutuksia puolustusvoimien ylipäällikön asemaan erityisesti sen vuoksi, että kriisinhallintaorganisaatio kuuluu nykyisin muodollisesti puolustusvoimiin rauhanturvaamislain 3 §:n mukaan. Toiminnallisesti organisaatio on operaation kansainvälisen toimeenpanijan alainen, mutta rauhanturvaamistoiminnan käytännön toimeenpanossa organisaatio kuuluu puolustusvoimiin ja siten puolustusvoimien ylipäällikön ja pääesikunnan alaisuuteen. Kriisinhallintahenkilöstön hallinnollinen siirtäminen osaksi puolustusvoimia ja ylipäällikön alaisuuteen toteutettiin vuonna 2000 rauhanturvaamislain muutoksella (750/2000). Sen taustalla olivat lähinnä käytännön hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen perustuvat syyt, eivät esimerkiksi ylipäällikön toimivaltuuksiin liittyvät seikat.

Kriisinhallintatoimintaa on tarkasteltu ylipäällikön toimivallan kannalta lähinnä siltä osin kuin on kyse operaation kansainvälisen toimeenpanijan toimivallasta organisaation toiminnallisissa asioissa. Kansainvälisen toimeenpanijan toimivaltaa ei ole pidetty ongelmallisena ylipäällikön aseman kannalta, koska rauhanturvaamistoimintaan osallistuminen ja organisaation palauttaminen kotimaahan ovat olleet presidentin toimivaltaan kuuluvia päätöksiä (PeVL 17/2000 vp, s. 3). Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettavaa lakia koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että EU:n toimeenpanemia operaatioita koskevan osallistumispäätöksen osoittaminen valtioneuvostolle ei olisi ongelmallista perustuslain 128 §:n 1 momentissa säädetyn presidentin ylipäällikkyuden kannalta, sillä vaikutukset ylipäällikön toimivaltaan olisivat siinä määrin vähäisiä (PeVL 54/2005 vp, s. 5).

3. MITÄ NÄKÖKOHTIA OLISI OTETTAVA HUOMIOON MUUTETTAESSA PERUSTUSLAKIA?

3.1. Perustuslain muuttamisen yleiset periaatteet

Suomen perustuslaki tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Perustuslaki on siten ollut voimassa miltei kuusi vuotta. Perustuslakiuudistuksen tavoitteena oli varmistaa perustuslain suhteellinen pysyvyys ja se, ettei uudessa perustuslaissa ilmenisi merkittäviä muutostarpeita läheisessä tulevaisuudessa. Perustuslain voimassaolon aikana on annettu yksi hallituksen esitys perustuslain muuttamiseksi (HE 102/2003 vp). Esitys liittyi liikkumisvapautta koskevan perustuslain 9 §:ään siltä osin kuin kyse on Suomen kansalaisen luovuttamisesta ja siirtämisestä vastoin tahtoaan toiseen maahan. Muutostarpeella oli yhteys Suomen kansainvälisiin ja Euroopan unionin jäsenyyteen liittyviin velvoitteisiin. Esitys sisälsi myös kaksi muuta perustuslain yksityiskohtia koskevaa säännöstä apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta ja valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta eduskunnan täysistunnossa.

Eduskunta hyväksyi 14.10.2005 esityksen muutettuna lepäämään yli vaalien (EV 111/2005 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta otti esitystä koskevassa mietinnössään (PeVM 5/2005 vp) kantaa perustuslain muuttamisen edellytyksiin yleisesti tavalla, jonka voidaan katsoa muodostavan perustan vastaiselle valtiosääntökäytännölle ja jota sen vuoksi on perusteltua lainata tässä sellaisenaan:

”Runsaat viisi vuotta sitten voimaan tulleen perustuslakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli saada perustuslaki suhteellisen pysyväksi. Uudistuksen valmistelun aikana pyrittiin ratkaisemaan sellaiset valtiosääntökysymykset, joihin tuolloin arvioitiin kohdistuvan tuntuvia ja välittömiä muutospaineita (HE 1/1998 vp, s. 31/II) ja joiden ratkaisemiseen voitiin katsoa saatavan riittävän laaja poliittinen yhteisymmärrys. Lähtökohtana oli, ettei perustuslakia olisi ainakaan läheisessä tulevaisuudessa tarvetta muuttaa (HE 1/1998 vp, s. 31/I). Esimerkiksi perustuslain teksti pyrittiin kirjoittamaan riittävän yleiseen muotoon, ilman vanhentumiselle alttiita teknisluonteisia säännöksiä ja yksityiskohtia (HE 1/1998 vp, s. 34).

Perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on valiokunnan mielestä lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutosvaatimuksia. Perustuslakiuudistuksen eräinä vaikuttimina olivat perustuslakien tuolloinen muutostahti ja osittaisuudistusten määrä, joita pidettiin perustuslain arvokkuuden ja aseman kannalta ongelmallisina (HE 1/1998 vp, s. 22/I ja 32/II).

Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutos-hankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. On toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. 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)

Perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta selvityksen laatinut perustuslain seurantatyöryhmä korosti mietinnössään myös perustuslain suhteellista pysyvyyttä ja nykyisten säännösten toimivuutta kokonaisuutena, vaikkakin päätyi nimeämään eräitä yksittäisiä lähitulevaisuuden muutostarpeita (oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7, s. 101-102). Lisäksi työryhmä totesi, että perustuslain ratkaisut kansalaisten suoran osallistumisen mahdollisuuksista valtiollisella tasolla edellyttävät uudelleen arviointia pitkällä aikavälillä (s. 103).

Edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan linjausten samoin kuin perustuslakiuudistuksen perustelujen voidaan katsoa puhuvan useissa kohdin perustuslain muuttamista vastaan nyt käsillä olevassa tilanteessa. Perustuslain muutosta puoltavaksi tekijäksi voidaan tässä tapauksessa osoittaa perustuslakivaliokunnan linjauksista lähinnä perustuslain selkeyttä koskeva periaate eli se, että perustuslain tekstin itsessään tulisi antaa oikea kuva valtiollisen vallankäytön järjestelmästä.

Perustuslakivaliokunta otti edellä mainitussa mietinnössään kantaa myös perustuslain muutosten säätämisyjärjestykseen seuraavasti: ”Perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtiooikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi on valiokunnan mielestä tärkeää, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mielestä tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta.” Valiokunta katsoikin, ettei tuolloin käsiteltävänä olleen perustuslakimuutoksen kiireelliselle käsittelylle ollut tällaista tarvetta ja ehdotti muutoksen jättämistä lepäämään yli vaalien.

Nyt käsillä olevassa asiassa on perustuslakimuutoksen kiireelliselle käsittelylle osoitettavissa sellainen välttämätön tarve, jota voitaneen katsoa perustuslakivaliokunnan tarkoittaneen. Tämä tarve liittyy ennen muuta EU:n valmiusjoukkojen kokoamiseen ja toiminnan käynnistämiseen, joiden aikataulullinen tavoite on vuosissa 2006-2007.

3.2. Suhtautuminen poikkeuslakien säätämiseen

Uudessa perustuslaissa on säilytetty mahdollisuus säätää perustuslaista poikkeuksia käyttämällä perustuslainsäätämisyjärjestystä (ns. *poikkeuslaki*). Poikkeuslailla tarkoitetaan siten lakia, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista. Tästä säädetään perustuslain 73 §:ssä ja kansainvälisten velvoitteiden osalta perustuslain 95 §:n 2 momentissa (ns. supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys). Perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä säädettyjen poikkeusten tulee olla sisällöltään rajattuja; tämä viittaa ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta tarkoittaa sitä, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä (HE 1/1998 vp, s. 125). Supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä kansainvälisen veloitteen voimaansaattamislakilla ei puolestaan saa poiketa perustuslain 94 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

Perustuslakiuudistuksen lähtökohtana oli periaate, jonka mukaan poikkeuslakimenettelyn käyttäminen tulee välttää. Tämän mukaisesti siihen tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Jos poikkeuslakeja käytetään muissa yhteyksissä

kuin kansainvälisten velvoitteiden sisältämien määräysten vuoksi, siis puhtaasti kansallisista syistä, ne tulisi ensisijaisesti pyrkiä säätämään määräaikaisina (ks. HE 1/1998 vp, s. 125; PeVM 10/1998 vp, s. 22).

Poikkeuslain säädöshierarkkisesta luonteesta on todettava, että se rinnastuu tavalliseen lakiin ja on siten kumottavissa tavallisella lailla. Poikkeuslakia voidaan myös muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jollei aiotun muutoksen katsota laajentavan perustuslakipoikkeusta. Kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka merkitsevät poikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan myös säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edellyttäen, ettei perustuslakipoikkeuksen luonne muutu toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125). Käytännössä poikkeuslain luonne ilmaistaan lain alkuun otettavassa johtolauseessa.

Poikkeuslakien välttämisen periaatetta on toteutettu myös käytännössä. Poikkeuslakimenettelyyn on uuden perustuslain voimassaoloaikana vuosina 2000-2005 turvauduttu puhtaasti kansallisista syistä vain muutamissa yksittäisissä tapauksissa, kun esimerkiksi vuosina 1995-2000 ennen uuden perustuslain voimaantuloa poikkeuslakeja säädettiin kaikkiaan 23; tosin näistä kymmenessä tapauksessa oli kyse kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta.¹ Uuden perustuslain voimaantulon jälkeen säädetyjä poikkeuslakeja ovat laki valmiuslain muuttamisesta (969/2003, PeVL 57/2002 vp), laki Rahoitustarkastuksen valvontamaksusta (604/2003, PeVL 67/2002 vp) ja laki nuorisorangaistuksen kokeilemisestä annetun lain 14 §:n muuttamisesta (1471/2001, PeVL 59/2001 vp). Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä on säädetty laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (1286/2003, PeVL 18/2003 vp) ja laki Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja perussäännön soveltamisesta (1284/2000, PeVL 45/2000 vp).²

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa siten pidättyvää, mutta ei täysin torjuvaa suhtautumista poikkeuslakien käyttöön. Pyrkimys poikkeuslain määräaikaaisuuteen on ollut myös keskeisesti esillä perustuslakivaliokunnan käytännössä (esim. PeVL 46/2004 vp ja 25/2005 vp). Sotilaallista kriisinhallintaa koskevan hallituksen esityksen kohdalla valiokunta oli aikaisemmasta linjastaan poiketen valmis hyväksymään myös pysyvän poikkeuslain säätämisen (PeVL 54/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on – hyväksyessään poikkeuslain käytön – edellyttänyt useissa tapauksissa, että perustuslain kanssa ristiriidassa olevat säännökset erotetaan omaksi, erilliseksi laikseen, joka säädetään voimaan määräajaksi ja jonka voimassaoloaikana annetaan uusi, perustuslain kanssa yhdenmukainen hallituksen esitys (ks. PeVL 61/2002 vp, 66/2002 vp, 67/2002 vp ja 54/2005 vp).

3.3. Sotilaallinen kriisinhallinta muiden maiden perustuslakisäätelyssä

Kansainvälisessä valtiosääntövertailussa sotilaallinen kriisinhallinta näyttäytyy asiarymänä, jonka on useissa maissa katsottu edellyttävän jonkinlaista perustuslakisäätelyä. Useimpien EU:n jäsenvaltioiden perustuslaeissa on säännöksiä, joihin osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan nojautuu. Eräillä jäsenvaltioilla on lisäksi erityinen

¹ Ks. vuosina 1995-2000 säädetyistä poikkeuslaeista Uuden perustuslain seurantaraportti I. Katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoon ajalta 1.3.2000-28.2.2001. Oikeusministeriön moniste, s. 19.

² Ks. uuden perustuslain voimassaoloaikana säädetyistä poikkeuslaeista Vuorinen, Jarmo, Perustuslakivaliokunnan laaja tehtäväkenttä. Teoksessa Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja n:o 15, s. 110.

sotilaallista kriisinhallintaa koskeva laki tai asiasta säädetään yksityiskohtaisemmin puolustushallintoa koskevassa laissa taikka muussa laissa.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan sovellettavien perustuslaintasoisten säännösten yksityiskohtaisuus ja sääntely-yhteys vaihtelevat EU:ssa jäsenvaltioittain. Eräiden EU:n jäsenvaltioiden perustuslaeissa on nimenomaiset säännökset sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta (Alankomaat, Portugali, Slovakia, Tšekki ja Unkari). Joissakin jäsenvaltioissa asiaa koskeva perustuslakisääntely kytkeytyy sotilaiden lähettämiseen maan rajojen ulkopuolelle yleensä (Puola ja Ruotsi) tai puolustusvoimien käyttöön kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi (Liettua ja Viro). Muutamilla jäsenvaltioilla osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan nojautuu perustuslain yleisempiin säännöksiin osallistumisesta toimintaan rauhan ja turvallisuuden takaamiseksi (Italia ja Saksa), kansainvälisistä suhteista tai velvoitteista (Espanja ja Kreikka) tai puolustusvoimien käytöstä yleensä (Ranska). Itävallalla on perustuslain tasoinen erityislaki yksikköjen tai yksittäisten henkilöiden lähettamisestä ulkomaille kriisinhallintatehtäviin.

Yleisenä piirteenä voidaan myös todeta, että kehitys sotilaallisen kriisinhallinnan alalla on johtanut viime vuosina perustuslain muutoksiin eräissä EU:n jäsenvaltioissa. Tällaisia jäsenvaltioita ovat ainakin Alankomaat, Slovakia ja Tšekki. Seuraavassa tarkastellaan EU:n jäsenvaltioiden sääntelyä yksityiskohtaisemmin. Tarkastelussa on ryhmitelty jäsenvaltioita sääntelyn sisällön perusteella edellä kuvatulla tavalla. Kaikki EU:n jäsenvaltiot eivät ole mukana tarkastelussa, vaan ainoastaan ne, joiden lainsäädäntö on Suomen kannalta merkityksellinen nyt käsillä olevassa asiassa.

Alankomaiden perustuslaissa (1983, muutettu 1987 ja 2002) sotilaallista kriisinhallintaa koskevat säännökset sisältyvät kokonaisuuteen, jossa säädetään muun muassa valtion kansainvälisistä suhteista, sodasta, puolustusvoimista ja poikkeustilasta. Perustuslain mukaan puolustusvoimat ovat olemassa puolustamista, kuningaskunnan etujen suojelemista ja kansainvälisen oikeusjärjestyksen ylläpitämistä varten. Perustuslain 100 artiklan mukaan hallituksen tulee ilmoittaa parlamentille etukäteen, jos puolustusvoimia aiotaan lähettää tai antaa käytettäväksi kansainvälisen oikeusjärjestyksen ylläpitämistä tai edistämistä koskeviin tehtäviin. Näihin luetaan myös humanitaarisen avun antaminen aseellisessa selkkauksen yhteydessä. Pakottavista syistä tieto voidaan antaa parlamentille myös mahdollisimman pian jälkikäteen.

Suoranaisesti kriisinhallintaan liittyvää sääntelyä sisältyy myös Portugalin, Slovakian ja Tšekin perustuslakeihin. **Portugalin** perustuslain (1976, muutettu 1989, 1992 ja 1997) kansallista puolustusta koskevassa luvussa (art. 275) säädetään, että puolustusvoimat ovat vastuussa laissa säädetyn mukaisesti Portugalin valtion kansainvälisten sotilaallisten velvoitteiden täytäntöönpanosta ja osallistumisesta humanitaarisiin operaatioihin ja rauhanoperaatioihin, joita toteuttavat kansainväliset järjestöt, joihin Portugali kuuluu.

Slovakian perustuslain (1992, muutettu 1998, 1999 ja 2001) hallituksen toimivaltuuksia koskevassa 119 artiklassa säädetään, että hallitus päättää slovakialaisten joukkojen lähettamisestä ulkomaille humanitaarista apua, sotaharjoituksia ja rauhantarkkailutehtäviä varten. Hallitus päättää saman perustuslainkohdan mukaan myös puolustusvoimien lähettamisestä suorittamaan enintään 60 päivän ajaksi velvollisuuksia, jotka johtuvat yhteistä puolustusta koskevista kansainvälisistä sopimuksista. Perustuslain mukaan puolustusvoimien lähettamisestä maan alueen ulkopuolelle muissa tapauksissa päättää parlamentti.

Tšekin perustuslain (1993, muutettu 1997, 2000-2001) mukaan parlamentti päättää Tšekin asevoimien lähettämistä maan alueen ulkopuolelle. Hallitus päättää asevoimien lähettämistä maan alueen ulkopuolelle korkeintaan 60 päiväksi, 1) mikäli kysymys on yhteisestä puolustuksesta hyökkäystä vastaan tehtyjen kansainvälisten sopimusten määräysten toteuttamisesta, 2) osallistumisesta rauhanturvaoperaatioihin sellaisten kansainvälisten järjestöjen päätöksellä, jonka jäsen Tšekki on, jos operaatioon on vastaanottavan valtion suostumus, 3) taikka osallistumisesta pelastustöihin luonnon-, teollisuus- tai ympäristöonnettomuuksissa (art.43).

Unkarin perustuslain (1949, useita muutoksia) mukaan parlamentti päättää perustuslaissa säädettyjä tapauksia lukuun ottamatta asevoimien käytöstä maan sisällä tai ulkomailla, ulkomaisten asevoimien käyttämisestä maan sisällä tai maan alueelta käsin, asevoimien osallistumisesta rauhanturvaamiseen, sotatoimialueella ulkomailla suoritetusta toiminnasta sekä asevoimien sijoittamisesta varuskuntana ulkomaille tai ulkomaisten asevoimien sijoittamisesta asevoimana Unkariin (art. 19.3j). Hallitus antaa luvan Unkarin sekä ulkomaalaisten asevoimien käyttöön Pohjois-Atlantin neuvoston päätökseen perustuvaan käyttöön ja Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaiseen järjestön päätökseen perustuviin joukkosiirtoihin.

Ruotsin perustuslaintasoinen sääntely kriisinhallinnasta on edellä mainittuja maita vähemmän kytetty kriisinhallintatehtäviin. Asiaa koskeva sääntely sisältyy kansainvälisiä suhteita käsittelevään Ruotsin hallitusmuodon (1974, useita muutoksia) 10 lukuun ("Suhteet muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin"). Luvun 9 §:n mukaan hallitus voi asettaa maan puolustusvoimat tai osan siitä taistelutehtäviin kohdataksean valtioon kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen. Muissa tapauksissa ruotsalaisia joukkoja voidaan asettaa taistelutehtäviin tai lähettää ulkomaille vain, 1) jos valtiopäivät sen sallii; 2) se sallitaan laissa, jossa säädetään toimenpiteen edellytyksistä tai 3) velvollisuus johtuu kansainvälisestä sopimuksesta tai velvoitteesta, jonka valtiopäivät on hyväksynyt. Hallitukselle päätösvalta on luovutettu laissa aseellisten joukkojen ulkomaanpalveluksesta (lag om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands). Samankaltaista sääntelyä sisältyy **Puolan** perustuslakiin (1997), jonka 117 artiklan mukaan asevoimien lähettäminen Puolan rajojen ulkopuolelle voi perustua Puolan ratifioimaan kansainväliseen sopimukseen tai säädökseen. Tarkemmat säännökset sisältyvät lakiin asevoimien käytöstä ulkomailla, jossa mainitaan muun muassa rauhanturvaoperaatiot ja terrorismin estäminen.

Liettuan perustuslain (1992) mukaan parlamentti päättää asevoimien käytöstä kotimaan puolustamiseksi tai Liettuan kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi (art. 142). Myös **Viron** perustuslain mukaan parlamentti päättää presidentin ehdotuksesta puolustusvoimien käyttämisestä Viron kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi. Laissa kansainvälisestä sotilaallisesta yhteistyöstä säädetään tarkemmin operaatiot, joihin Viro voi osallistua.

Italian perustuslain (1947, useita muutoksia) mukaan Italia torjuu sodankäynnin hyökkäyksenä muiden kansojen vapautta vastaan ja kansainvälisten riitaisuuksien ratkaisemiseksi. Italia suostuu muiden valtioiden kanssa tasa-arvoisin ehdoin itsemääräämisoikeutensa rajoituksiin, jotka voivat olla tarpeen maailman järjestystä varten rauhan ja oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi kansojen välillä. Italia edistää ja rohkaisee tällaisia tarkoituksellisia tavoittelevia kansainvälisiä järjestöjä. Näiden yleisten perustuslain säännösten katsotaan antavan pohjan Italian osallistumiselle kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Italiassa ei ole muuta erityistä lainsäädäntöä asiasta.

Kriisinhallintaan osallistuminen pohjautuu vastaavanlaiseen sääntelyyn myös **Saksassa**. Saksan perustuslain (1949, useita muutoksia) mukaan liittovaltio voi liittyä keskinäisen turvalli-

suuden järjestelmiin ja suostua sellaisiin itsemääräämisoikeutensa rajoituksiin, jotka saavat aikaiseksi ja turvaavat rauhanomaisen ja kestäväen järjestyksen Euroopassa ja valtioiden välillä koko maailmassa. Perustuslakituomioistuimien velvoitti vuonna 1994 antamassaan päätöksessä liittohallituksen pyytämään sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin pääsääntöisesti etukäteisvaltuutuksen parlamentilta ja viitaten edellä mainittuun perustuslain säännökseen edellytti, että operaatiot toteutetaan sellaisen kollektiivista turvallisuutta varten perustetun järjestön puitteissa, jonka jäsen Saksa on. Lainsäätäjän asiaksi jätettiin se, missä muodossa ja laajuudessa parlamentti osallistuu päätöksentekoon. Päätöksen jälkeen Saksa osallistui yli 50 operaatioon ilman tarkempaa lainsäädäntöä. Vuonna 2004 Saksassa hyväksyttiin laki parlamentin osallistumisesta sotilaallisia ulkomaanoperaatioita koskevaan päätöksentekoon, jossa vahvistettiin pääosin aiempi, menettelyjä koskeva käytäntö. Ne operaatiot, joihin Saksa voi osallistua, määräytyvät edelleen perustuslain ja sitä koskevan valtiosääntökäytännön mukaisesti.

Espanjassa ulkomailla toteutettavista operaatioista säädetään laissa kansallisesta puolustuksesta. Operaatioiden osallistumisen edellytyksissä viitataan siihen, että operaatiot eivät saa olla ristiriidassa perustuslain (1978) 96 artiklassa tarkoitettujen sopimusten kanssa. *Kreikassa* (perustuslaki vuodelta 1975) sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen katsotaan perustuvan Kreikan parlamentin ratifioimiin kansainvälisiä järjestöjä koskeviin sopimuksiin.

Itävallan keskeisimmän valtiosääntöasiakirjan, liittoperustuslain (1920,1929; useita muutoksia) ja kahdeksan muun perustuslakiasiakirjan ohella perustuslain aseman saavat Itävallassa kaikki perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyt lait. Tällainen on myös laki yksikköjen tai yksittäisten henkilöiden lähettämisestä ulkomaille (1997). Lain mukaan itävaltalaiset joukot tai yksittäiset henkilöt voivat ulkomailla osallistua rauhanturvaamiseen mukaan lukien demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien suojelun edistäminen kansainvälisen järjestön tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätöksiin perustuen taikka Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa tehtyjen päätösten täytäntöönpanemiseksi. Joukot voivat osallistua myös humanitaarisen avun ja hätäavun antamiseen, etsintä- ja pelastustehtäviin ja kansainvälisiin harjoituksiin.

4. SÄÄNNÖSVAIHTOEHDOT PERUSTUSLAIN MUUTTAMISEKSI

4.1. Yleistä

Työryhmän tehtävänä on valmistella ehdotus perustuslain muuttamiseksi siten, että tasavallan presidentti tekisi kaikissa tapauksissa päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Tämä tarkoittaa sitä, että presidentti tekisi kansallisen päätöksen Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon riippumatta siitä, onko kyse YK:n, EU:n tai jonkin muun tahon toimeenpanemasta operaatiosta. Tavoitteena on luoda lainsäädännöllinen perusta yhtenäiselle päätöksentekojärjestelmälle, joka soveltuu kaikkiin kriisinhallintaoperaatioihin toimeenpanijasta riippumatta ja jota on jo käytännössä noudatettu. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta piti tätä lähtökohtaa käytännön kannalta kannatettavana (PeVL 54/2005 vp). Kyse olisi rajatusti vain Suomen osallistumisesta operaatioon koskevasta päätöksestä eikä presidentin toimivalta siten ulottuisi EU:n operaatioiden kohdalla EU:n päätöksentekoon, vaan EU:ssa tehtävät päätökset kuuluisivat edelleen valtioneuvoston toimivaltaan.

Edelleen tarkoituksena on, että presidentti tekisi operaatioon osallistumista koskevan päätöksen perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaisesti eli valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta val-

tioneuvostossa, ja että eduskunta osallistuisi asian käsittelyyn siten kuin sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 110/2005 vp) ehdotettiin.

Kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon osallistumista koskeva päätös kuuluu ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan eli perustuslain 93 §:n vaikutuspiiriin. Päätöksessä ei ole kyse puolustusvoimien ylipäällikön toimivallan käyttämisestä, vaikkakin osallistumispäätöksellä voi olla välillisiä vaikutuksia ylipäällikkyyteen sen vuoksi, että sotilaalliset kriisinhallintajoukot (rauhanturvaamisjoukot) kuuluvat nykyisin muodollisesti puolustusvoimiin. Nämä seikat on otettava huomioon eri säännösvaihtoehtoja harkittaessa.

Perustuslaki sisältää useissa kohdin presidenttiin liittyviä säännöksiä, mutta vain harva näistä sopii luontevaksi sääntely-yhteydeksi po. toimivallan osalta. Esimerkiksi perustuslain 57 § sisältää presidentin tehtäviä koskevan yleissäännöksen, jossa todetaan presidentin hoitavan hänelle perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetty tehtävät. Pykälän merkitys on ennen muuta siinä, että se pidättää presidentin tehtävien sääntelyn lain tasolle. Tällaisena yleissäännöksenä perustuslain 57 § ei sovellu ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon täsmentämiseen.

Samankaltaiseen johtopäätökseen voidaan päätyä perustuslain 58 §:n kohdalla. Tämä pykälä koskee presidentin päätöksentekomenettelyä ja erilaisia määrämuotoisia päätöksentekotapoja. Pykälässä säädetään presidentin päätöksenteon pääsäännöstä eli siitä, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Lisäksi pykälässä säädetään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen merkityksestä ja niistä poikkeuksellisista asiaryhmistä, joissa presidentti tekee päätöksen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Pykälä sisältää myös perussäännökset presidentin päätöksentekomenettelystä sotilaskäskyasioissa ja sotilaallisissa nimitysasioissa. Presidentin päätöksentekomenettelyjä sääntelevänä pykälänä perustuslain 58 § ei sovi sääntely-yhteydeksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevalle toimivaltasääntelylle.

Kansainväliseen kriisinhallintaoperaatioon osallistumista koskevan toimivallan sääntely sopisi asiayhteydeltään ennen muuta perustuslain 93 §:ään, jossa säädetään otsikkonsa mukaisesti toimivallasta kansainvälisissä asioissa. Perustuslain 93 § sisältää Suomen ulkopoliittikan johtamista ja kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumista (1 mom. ja 3 mom.) sekä Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallista valmistelua ja niihin liittyviä Suomen toimenpiteitä (2 mom.) koskevat perussäännökset. Eri säännösvaihtoehtoja pohdittaessa on ajateltavissa lakiteknisesti useita tapoja 93 §:n tarkistamiseksi. Niissä voi olla kyse pykälän 2 momentin muuttamisesta, jolloin presidentin toimivalta EU:n kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisesta säänneltäisiin EU-asioita koskevan valtioneuvoston toimivallan yhteydessä ja välittömänä poikkeuksena siihen. Muina vaihtoehtoina on ajateltavissa uuden momentin lisääminen 93 §:ään tai uuden 93 a §:n lisääminen perustuslain 8 lukuun.

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa on kyse sotilaallisten resurssien käytöstä. Kansainvälisessä kehityksessä on myös nähtävissä, että kansallisvaltioiden perinteinen, aluepuolustukseen pitkälti perustuva maanpuolustus on saamassa yhä vahvemmin rinnalleen kansainvälisemmän sotilaallisen toiminnan, jossa ehkäistään, torjutaan tai ratkaistaan kriisejä oman valtion rajojen ulkopuolella. Nämä seikat voivat puoltaa eräänä sääntelyvaihtoehtona harkittava myös maanpuolustusta koskevan perustuslain 12 luvun muuttamista.

Kaikkien säännösvaihtoehtojen kohdalla on todettava muutamia yleisiä perustuslain tulkinnallisia lähtökohtia. Ensinnäkin perustuslain säännöksiä ei voida tulkita irrallisina, yksittäisinä säännöksinä, vaan perustuslakia ja sen säännöksiä tulee tulkita kokonaisuutena. Lisäksi perus-

tuslakisäännösten abstraktiotaso on yleensä varsin korkea, minkä vuoksi niihin jää väistämättä enemmän tulkinnanvaraa kuin lainsäädännössä muutoin. Tämän vuoksi perustuslain tulkinnassa perustuslainsäätäjän tarkoituksella eli lain valmisteluasiakirjoilla on tavanomaista suurempi merkitys, ja perustuslain tulkintaa ja soveltamista voidaan ohjata säätämisvaiheessa perusteluiden avulla haluttuun suuntaan suhteellisen sitovalla tavalla. Edelleen on otettava huomioon se, että perustuslain pykälien otsikot on tarkoitettu lisäämään luettavuutta ja hallittavuutta eikä niille ole tarkoitettu antaa itsenäistä oikeudellista merkitystä esimerkiksi säännöksen soveltamisalan määrittelyssä (ks. pykälien otsikoinnista HE 1/1998 vp, s. 78; PeVM 10/1998 vp, s. 13).

Seuraavassa käsitellään edellä mainittuja säännösvaihtoehtoja perustuslain muuttamiseksi seikkaperäisemmin.

4.2. Perustuslain 93 §:n 2 momentin muuttaminen

Perustuslain 93 §:n 2 momentti sisältää valtioneuvoston toimivaltaa EU-asioissa koskevan pääsäännön ja säännökset eduskunnan aseman turvaamisesta EU-asioita koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa. Nyt käsillä oleva asia merkitsisi poikkeusta pykälän 2 momentissa säädetyistä valtioneuvoston toimivaltaa koskevasta pääsäännöstä. Uudella säännöksellä siirrettäisiin presidentin toimivaltaan vain sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskeva päätös, ja poikkeusluonteensa vuoksi sääntelyn tulkintalähtökohtana tulisikin olla supistava tulkinta.

Lakiteknisenä ratkaisuna voisi kysymykseen tulla ensinnäkin pykälän 2 momentin muuttaminen esimerkiksi niin, että ensimmäiseen virkkeeseen lisätään kriisinhallintaa koskeva säännös seuraavasti:

”Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä *muista kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevista* Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä perustuslaissa säädetään.”

Tässä vaihtoehdossa valtioneuvoston toimivaltaa koskeva pääsääntö EU-asioissa näyttäisi kuitenkin hämärtyvän, kun sekä pääsääntö että sen poikkeus sisältyisivät samaan virkkeeseen. Säännös myös palauttaa toimivallan sääntelyn perustuslain 93 §:n 1 momenttiin tavalla, joka ei ole täysin läpinäkyvä. Lisäksi 2 momentin ensimmäinen virke muodostuisi hyvin vaikealukiseksi ja raskaaksi. Vaihtoehdon etuna olisi perustuslain tekstin niukin mahdollinen muuttaminen muihin vaihtoehtoihin nähden. Asiasisällöltään tämä vaihtoehto rajautuisi vain EU:n kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevaan päätösvaltaan.

Toinen vaihtoehto olisi uuden säännöksen sijoittaminen momenttiin omaksi virkkeekseen esimerkiksi seuraavasti:

”Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. *Presidentti päättää yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa kuitenkin Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan*

lintaan. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä perustuslaissa säädetään.”

Tässä vaihtoehdossa presidentin toimivalta kirjautuisi avoimemmin esiin, mutta ehdotettu säännös jättäisi jossain määrin epäselväksi sen, tarkoitetaanko siinä vain EU:n operaatioihin osallistumista vai muitakin sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita, joissa presidentin toimivalta perustuu pykälän 1 momenttiin. Säännöksen ilmaus ”kuitenkin” pyrkii tosin viittaamaan nimenomaan siihen, että kyse on poikkeuksesta valtioneuvoston toimivaltaan. Säännöksen ilmaus ”päättää yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa” poikkeaisi 93 §:n 1 momentista, jossa yhteistoimintavelvoite kytkeytyy ulkopolitiikan ”johtamiseen”. Välittömästi päätöksentekoon liitetyle yhteistoimintavelvoitteelle ei ole osoitettavissa yksiselitteistä sisältöä valtiosääntökäytännössä. Yhteistoimintavelvoitteen nimenomainen maininta voidaan toisaalta jättää säännöksestä pois, jolloin presidentin päätöksentekoon soveltuu perustuslain 93 §:n 1 momentin pääsääntö yhteistoimintavelvoitteesta. Lakiteknisesti momentin rakenne muuttuu tässä vaihtoehdossa melko sekavaksi, kun eduskunnan osuus jakautuu momentissa kahteen osaan.

4.3. Uuden 3 momentin lisääminen perustuslain 93 §:ään

Edellä mainittujen lakitekniisten ongelmien välttämiseksi uusi säännös voitaisiin sijoittaa 93 §:ään omaksi momentikseen. Tämän vaihtoehdon mukaan sotilaallista kriisinhallintaa koskeva poikkeussäännös olisi selkeästi erillinen pykälän 1 ja 2 momentista, ja näin vältettäisiin puuttuminen 93 §:n nykyisiin säännöksiin. Tämä vaihtoehto edellyttäisi nykyisen 3 momentin siirtämistä 4 momentiksi.

Tässä vaihtoehdossa säännös voidaan muotoilla sillä tavoin yleiseksi, että se koskee presidentin päätöksentekovaltaa kaikkiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisessa, ei siis pelkästään EU:n operaatioihin. On myös mahdollista korostaa säännöksen poikkeusluonnetta 2 momenttiin nähden esimerkiksi ilmaisulla ”*sen estämättä mitä 2 momentissa säädetään*”. Tällaisen muotoilun epäkohtana on tosin, että se sopisi huonosti perustuslain yleiseen kirjoittamistapaan ja toisi perustuslakiin uudelleen siitä jo kertaalleen poistetun ilmaisun (vrt. hallitusmuodon 33 a §, 1116/1993, HE 1/1998 vp, s. 146).

4.4. Perustuslain uuden 93 a §:n säätäminen

Uusi kriisinhallintaa koskeva säännös voitaisiin sijoittaa omaksi pykäläkseen perustuslain 93 a §:ään, jolloin myös vältettäisiin puuttuminen nykyisiin säännöksiin. Tässä vaihtoehdossa voidaan katsoa varsin rajatun asiaryhmän kuitenkin korostuvan suhteettomasti perustuslain kokonaisuudessa. Suositeltavaa ei myöskään ole erityisten a-pykäliden lisääminen perustuslakiin. Erillinen pykälä edellyttäisi myös oman otsikon, joka tulisi sovittaa perustuslain 8 luvun kokonaisuuteen (esim. *Toimivalta sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta koskevassa asiassa*).

4.5. Perustuslain 12 luvun muuttaminen

Perustuslain 12 luku (*Maanpuolustus*) koostuu nykyisin kolmesta pykälästä, jotka ovat: 127 § Maanpuolustusvelvollisuus, 128 § Puolustusvoimien ylipäällikkyyys ja 129 § Liikekannallepääno. Luku kohdistuu sisällöltään siten yksiselitteisesti maanpuolustukseen ja puolustusvoimiin.

Jotta sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevasta päätösvallasta voitaisiin säätää perustuslain 12 luvun yhteydessä, edellyttäisi se luvun otsikon muuttamista.

Perustuslain 128 § koskee presidentin asemaa puolustusvoimien ylipäällikkönä ja ylipäällikkyyden luovutusta. Nykyisen rauhanturvaamislain ja hallituksen esityksen (110/2005 vp) mukaan presidentti ei tee päätöstä kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta ylipäällikkönä, vaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvana asiana perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaisessa päätöksentekomenettelyssä eli valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Presidentti käyttää ylipäällikön toimivaltaansa sotilaskäskeytyksiä ja sotilaallisia nimitysasioita koskevis- sa päätöksentekomenettelyissä. Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon on aina ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluva päätös ja siten poliittisen harkinnan ja päätöksenteon piiriin kuuluva asia. Perustuslain 128 § sopisi sääntely-yhteydeksi sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevan toimivallan määrittämiseen vain, jos 12 luvun otsik- koa ja 128 §:n otsikkoa muutettaisiin. Näilläkin toimilla asian yhdistämistä ylipäällikkyyden sääntelyyn voidaan pitää ongelmallisena. Ongelmallista olisi lisäksi se, että sääntelyn poikke- usluonne perustuslain 93 §:n 2 momentissa säädettyyn EU-asioita koskevaan valtioneuvoston toimivaltaan nähden ei näkyisi perustuslaissa selkeästi.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskeva säännös olisi ehkä luontevinta sijoittaa 12 luvun kokonaisuudessa omaksi erilliseksi pykäläkseen luvun viimeiseksi. Pykälä voitaisiin sijoittaa 130 §:ksi, jolloin 13 luvun loppusäännösten numerointia muutettaisiin. Tässäkin vaihtoehdossa ongelmallista on se, ettei sääntelyn poikkeusluonne perustuslain 93 §:n 2 mo- menttiin käy selkeästi ilmi.

Uusi pykälä voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavan tapaan:

12 luku. Maanpuolustus ja sotilaallinen kriisinhallinta

130 § Sotilaallinen kriisinhallinta

Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä Suomen osallistumi- sesta sotilaalliseen kriisinhallintaan.

4.6. Pysyvä vai määräaikainen muutos?

Kaikkien edellä mainittujen vaihtoehtojen kohdalla on mahdollista harkita, säädettäisiinkö perustuslain muutos pysyväksi vai määräajaksi. Määräaikainen muutos tarkoittaisi sitä, että muutos olisi voimassa vain määräajan, esimerkiksi vuoteen 2012 asti. Perustuslain väliaikai- seen muuttamiseen pohjautuvaa sääntelymallia käytettiin vuonna 1992 säädettäessä laki val- tiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta (101/1992), joka koski lakiehdotusten le- päämäänjättämistä ja liittyi perusoikeusuudistuksen valmisteluun. Myöhemmin samana vuo- na väliaikainen laki kumottiin (818/1992). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuus poistettiin vielä voimassa olleilta osiltaan (969- 972/1995).

Lakiehdotusten lepäämäänjättämiseen liittyvä sääntely on käytännössä ainoa esimerkki mää- rääikaisesta perustuslain muuttamisesta ja sellaisena siten hyvin poikkeuksellinen. Lähtökoh- tana on, että perustuslain säännökset säädetään voimaan toistaiseksi ja että perustuslakiin kohdistuu muutoinkin korkeampi pysyvyyden vaatimus kuin muuhun lainsäädäntöön.

Jos perustuslain muutos tehtäisiin määräaikaisena, siihen kytkeytyisi vaatimus presidentin toimivaltuuksien uudelleen arvioinnista sekä pysyvän perustuslain muutoksen valmistelusta ja säätämisestä ennen väliaikaisen muutoksen voimassaolon päättymistä.

5. ASiantuntijoiden kuuleminen

Työryhmä järjesti työnsä aikana kolme asiantuntijoiden kuulemistilaisuutta. Työryhmä toimitti asiantuntijoille kuulemisen pohjaksi muistioloituksen, joka sisälsi tämän mietinnön edellisessä jaksossa esiteltyjä säännösvaihtoehtoja (ks. jakso 4). Muistioloituksessa ei käsitelty poikkeuslain säätämistä vaihtoehtona perustuslain muuttamiselle. Työryhmä kuuli kansliapäällikkö *Jarmo Viinasta* tasavallan presidentin kansliasta, eduskunnan pääsihteeri *Seppo Tiitistä* ja apulaispääsihteeri *Jarmo Vuorista* sekä oikeuskansleri *Paavo Nikulaa*. Kuulemistilaisuuksiin osallistuivat lisäksi seuraavat asiantuntijat: professori *Mikael Hidén*, professori (emeritus) *Antero Jyränki*, dosentti *Liisa Nieminen*, vastaava tutkija *Maija Sakslin*, dosentti *Teija Tiilikainen* ja professori *Veli-Pekka Viljanen*. Professori *Ilkka Saraviita* oli estynyt osallistumasta kuulemiseen. Kansleri (emeritus) *Jaakko Nousiainen*, professori *Tuomas Ojanen* ja professori *Kaarlo Tuori* antoivat työryhmälle kirjallisen lausunnon. Työryhmä sai siten kaikkiaan 13 asiantuntijan kannanoton asiasta.

Enemmistö asiantuntijoista suhtautui kielteisesti tai varauksellisesti perustuslain muuttamiseen ja piti *ensisijaisena vaihtoehtona poikkeuslain säätämistä* asian ratkaisemiseksi. Asiantuntijoista kaksi piti poikkeuslakimahdollisuutta poissuljettuna asian ratkaisemiseksi. Poikkeuslain säätämistä puollettiin useastakin syystä. Tärkeimpinä mainittiin mm. poikkeuslakia puoltava perustuslakivaliokunnan kanta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettavaa lakiesitystä koskeneessa lausunnossa (PeVL 54/2005 vp), asian luonne hyvin erityisenä ja alaltaan kaapeana asiaryhmänä sekä perustuslain suhteellisen pysyvyyden säilyttäminen ja perustuslakivaliokunnan linjaukset yleisestä suhtautumisesta perustuslain muuttamiseen (PeVM 5/2005 vp). Useat asiantuntijat viittasivat myös siihen, että parlamentarismien kehittäminen on ollut viime vuosikymmenten johdonmukainen linja valtiosäännön uudistamisessa ja että perustuslain muuttaminen presidentin toimivallan vahvistamiseksi olisi vastoin tätä linjaa. Edelleen useat asiantuntijat varoittivat tiukasti rajatunkin ja vain nykykäytännön säilyttämään pyrkivän perustuslain muutoksen mahdollisista seurannais- ja sivuvaikutuksista ja siitä, että EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan laajetessa ja syventyessä voi esiin nousta muitakin erityiskysymyksiä, joiden kohdalla rajanveto presidentin ja valtioneuvoston toimivallan välillä ajankohtaistuu. Poikkeuslain katsottiin myös ratkaisevan vähäisemmin lainsäädäntötekniisin ongelmin sen pikaisen sääntelytarpeen, jota EU:n valmiusjoukkojen kokoaminen ja mahdollinen osallistumista koskevan päätöksen tekeminen edellyttävät.

Asiantuntijoiden kannat hajosivat jossain määrin sen osalta, tulisiko *poikkeuslaki säätää pysyvänä vai määräaikaisena*. Osa ei ottanut asiaan lainkaan kantaa, osa piti vain määräaikaista poikkeuslakia mahdollisena, osa puolsi pysyvää poikkeuslakia ja osa piti molempia mahdollisina. Määräaikaista poikkeuslakia puoltaneet asiantuntijat pitivät perusteltuna, että tulevaisuudessa perustuslain 93 §:n sääntely otetaan kokonaisuudessaan uudelleen arvioitavaksi.

Perustuslain muuttamista ensisijaisena ratkaisuna puoltaneiden asiantuntijoiden esittämät argumentit perustuivat lähinnä poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen sekä selkeyden ja läpinäkyvyyden vaatimukseen, jonka mukaan ylimpien valtioelinten toimivallan jakoa ei tulisi pysyväisluonteisesti järjestää poikkeuslaeilla, vaan toimivaltasuhteet tulisi olla luettavissa

suoraan perustuslaista. Perustuslain muuttamista pidettiin parempana ratkaisuna myös siksi, että kyse on tosiasiallisesti merkittävästä asiaryhmästä erityisesti tulevaisuuden kannalta ja että Suomen osallisuus kansainvälisessä sotilaallisessa kriisinhallinnassa saattaa painottua juuri EU:n operaatioihin. Kuulemisissa kiinnitettiin huomiota myös se, että useiden muiden EU-jäsenvaltioiden perustuslait sisältävät sotilaallista kriisinhallintaa koskevia tai sitä sivuvia säännöksiä. Näiden seikkojen katsottiin puoltavan asian pysyvää sääntelyä perustuslaissa.

Kysymykseen siitä, tulisiko *perustuslain muutos säätää pysyvänä vai määräaikaisena*, otti kantaa vain muutama asiantuntija. Asiantuntijoiden suhtautuminen määräaikaiseen muutokseen oli pääosin torjuvaa. Asiantuntijat katsoivat, ettei ole osoitettavissa selkeästi sellaista määräaikaisuutta puoltavaa seikkaa kuten lakien lepäämäänjättämisuudistuksessa oli. Perustuslain määräaikaista muutosta pidettiin myös määräaikaista poikkeuslakiakin oudompana sääntelyvaihtoehtona ylimpien valtioelinten toimivallan järjestelyissä. Vain yksi asiantuntija arvioi, ettei määräaikainenkaan muutos olisi täysin poissuljettu.

Asiantuntijoista kolme ei ottanut varsinaisesti kantaa työryhmän hahmottelemiin perustuslain säännösvaihtoehtoihin. Enemmistö kantaa ottaneista asiantuntijoista asettui puoltamaan *perustuslain 93 §:n muuttamista* asian luontevimpana sääntely-yhteytenä. Uuden momentin lisääminen 93 §:ään sai eniten kannatusta. Tätä kantaa perusteltiin mm. sääntelyn selkeyteen liittyvillä näkökohdilla ja sillä, että omana momenttinaan säännös kattaisi kaiken sotilaallisen kriisinhallinnan, ei ainoastaan EU:n kriisinhallintaan osallistumista. Samoin kiinnitettiin huomiota siihen, että säännöksen sijoittaminen pykälän nykyisen 2 momentin yhteyteen voi olla lakiteknisesti ongelmallista. Uudenkin momentin osalta korostettiin presidentin toimivallan rajautumista vain kansalliseen, operaatioon osallistumista koskevaan päätöksentekoon, ei EU:n päätöksentekoon. Kaksi asiantuntijaa piti myös välttämättömänä, että samassa yhteydessä mainittaisiin eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon.

Kaksi asiantuntijaa piti *perustuslain 12 luvun muuttamista* parempana tai ainakin mahdollisena vaihtoehtona. Asian sääntelyn perustuslain 12 luvussa katsottiin kytkeytyvän lähinnä siihen, että kyse on sotilaallisten resurssien käytöstä ja siten maanpuolustusta lähellä olevasta asiasta. Lisäksi perustuslain 93 § katsottiin yleiseksi toimivaltasäännökseksi, jonka yhteyteen toimivallan sääntely erityisessä, sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa asiassa huonosti sopii. Perustuslain 12 luvun yhteyteen sijoitetun erityissäännöksen tulkinnan arvioitiin myös muodostuvan alaltaan suppeammaksi kuin perustuslain 93 §:ssä. Operaatioon osallistumista koskevan päätöksen katsottiin sinänsä kuuluvan ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan. Asian yhteyttä puolustusvoimien ylipäällikkyyteen pidettiin vain välillisenä, joten tämän seikan ei todettu sellaisenaan tukevan tai edellyttävän säännöksen sijoitusta perustuslain 12 lukuun. Perustuslain 12 luvun muuttamista puollettiin asiaryhmän tosiasiallisella merkittävyydellä, ja osallistumispäätösten katsottiin voivan vaikuttaa tulevaisuudessa jopa koko väestön turvallisuuteen niihin mahdollisesti liittyvien seurannaisvaikutusten vuoksi (esim. terrorismin, energiansaannin ja kauppapolitiikan riskit). Pidettiin myös mahdollisena, että tulevaisuudessa Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan tapahtuu ensisijaisesti EU:n kautta.

6. TYÖRYHMÄN KANNANOTOT

Sotilaallista kriisinhallintaa koskevan hallituksen esityksen (HE 110/2005 vp) peruuttamisen jälkeen muodostunut tilanne vaatii lainsäädäntöratkaisua. Suomi on päättänyt olla mukana ensimmäisten joukossa EU:n valmiusjoukkojen kokoamisessa ja toiminnan käynnistämisessä vuonna 2007. Tämä edellyttää, että valmiusjoukkoja koskevalla kansallisella päätöksenteolla

ja osallistumisella EU:n operaatioihin on lainsäädännöllinen pohja. Käytännön kannalta tarkoituksenmukaisin vaihtoehto olisi muodollisilta menettelyiltään yhtenäinen päätöksentekojärjestelmä, joka soveltuisi kaikkiin kriisinhallintaoperaatioihin operaation toimeenpanijasta riippumatta.

Työryhmän työssä on tullut esille useita perusteita sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettavan lain säätämiseksi perustuslain säätämisyksikössä ns. poikkeuslakina asian ratkaisemiseksi. Ensinnäkin, perustuslakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli saada perustuslaki suhteellisen pysyväksi siten, ettei siihen kohdistuisi jatkuvia muutosvaatimuksia. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on tuoreessa mietinnössään (PeVM 5/2005 vp) linjannut perustuslain muuttamiselle yleiset periaatteet, jotka asettavat perustuslain muuttamisen kynnyksen suhteellisen korkealle. Asian oikeudellisessa arvioinnissa vaikuttaa painavalla tavalla se, että perustuslakivaliokunta avasi mahdollisuuden pysyvän poikkeuslain säätämiseen asiasta antamassaan lausunnossa (PeVL 54/2005 vp).

Poikkeuslain säätäminen ratkaisisi myös sen pikaisen sääntelyn tarpeen, jota Suomen osallistuminen EU:n valmiusjoukkojen toimintaan edellyttää. Edelleen voidaan todeta, että perustuslain muuttaminen presidentin toimivallan vahvistamiseksi olisi vastoin viime vuosikymmenten johdonmukaista valtiosäännön uudistamisen linjaa, jossa parlamentarismien kehittäminen on ollut keskeisin tavoite. Tulevaisuudessa on myös mahdollista, että EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan piiriin siirtyy uusia sellaisia asiaryhmiä, joiden kohdalla rajanveto presidentin ja valtioneuvoston toimivallan välillä ajankohtaistuu. Sotilaallista kriisinhallintaa koskevalla perustuslain muutoksella saattaisi tämän vuoksi olla seurannais- ja sivuvaikutuksia.

Toisaalta perustuslain muuttamista voidaan puoltaa vastaavasti monilla perusteilla. Perustuslain muutosta tukevat ne selkeyden ja läpinäkyvyyden vaatimukset, joihin eduskunnan perustuslakivaliokuntakin viittasi linjatessaan perustuslain muuttamisen yleisiä periaatteita (PeVM 5/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan on ”pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä”. Perustuslakiuudistuksen lähtökohtana oli poikkeuslakien välttämisen periaate, jonka mukaan poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Puhtaasti kansallisista syistä säädettävien poikkeuslakien tulisi olla määräaikaisia (ks. HE 1/1998 vp, s. 125; PeVM 10/1998 vp, s. 22).

Perustuslain muuttamista voidaan puoltaa myös sen vuoksi, että operaatioon osallistumista koskevat päätökset muodostavat vain näennäisesti kapean ja vähäisen asiaryhmän. Tosiasiallisesti kyse on merkittävistä päätöksistä, joilla voi olla tulevaisuudessa vaikutusta jopa koko väestön turvallisuuteen niihin mahdollisesti liittyvien seurannaisvaikutusten vuoksi (esim. terrorismin, energiansaannin ja kauppapolitiikan riskit). Perustuslain muutosta nimenomaisesti edellyttävät EU:n operaatiot voivat muodostua tulevaisuudessa Suomen kannalta merkittäväksi tavaksi osallistua kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, minkä vuoksi voidaan pitää tärkeänä, että niihin osallistumista koskevalla päätöksenteolla on selkeä ja pysyvä lainsäädännöllinen perusta. Asian nostamista perustuslain tasolle tukee lisäksi se, että useiden muidenkin EU:n jäsenvaltioiden perustuslait sisältävät sotilaallista kriisinhallintaa koskevia tai sivuavia säännöksiä.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi perustuslain muuttamiseksi. Edellä tässä mietinnössä käsitellyistä säännösvaihtoehdoista työryhmä on pitänyt kannatettavimpana perustuslain 93 §:n tarkistamista siten, että pykälään lisättäisiin

uusi 3 momentti sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevasta päätöksenteosta. Kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon osallistumista koskeva päätös kuuluu ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan. Päätöksessä ei ole kyse puolustusvoimien ylipäällikön toimivallan käyttämisestä. Näiden seikkojen vuoksi operaatioon osallistumista koskevan päätösvallan sääntely sopii asiayhteydeltään parhaiten perustuslain 93 §:ään, jossa säädetään ot-sikkonsa mukaisesti toimivallasta kansainvälisissä asioissa. Työryhmä ehdottaa momentin sanamuodoksi seuraavaa:

”Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päättää presidentti valtioneuvoston esityksestä eduskunnan käsiteltävä asian sen mukaan kuin lailla säädetään.”

Ehdotetun säännöksen mukaan presidentti tekisi kansallisen päätöksen Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon riippumatta siitä, onko kyse YK:n, EU:n tai jonkin muun tahon toimeenpanemasta operaatiosta. Tavoitteena on luoda lainsäädännöllinen perusta yhtenäiselle päätöksentekojärjestelmälle, joka soveltuu kaikkiin kriisinhallintaoperaatioihin toimeenpanijasta riippumatta nykyisen päätöksentekokäytännön jatkamiseksi. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta piti tätä lähtökohtaa käytännön kannalta kannatettavana (ks. PeVL 54/2005 vp). Kyse olisi rajatusti vain Suomen osallistumista operaatioon koskevasta presidentin päätöksestä, joka pohjautuisi presidentin ja valtioneuvoston kiinteään yhteistoimintaan perustuslain 93 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Presidentin toimivalta ei ulottuisi EU:n operaatioiden kohdalla EU:n päätöksentekoon, vaan EU:ssa tehtävät päätökset operaatiosta kuuluisivat edelleen valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti. Perustuslain 93 §:n 1 ja 2 momenttia täsmentävänä nyt ehdotettua säännöstä tulisi tulkita supistavasti.

Ehdotus merkitsisi sitä, että presidentti tekee operaatioon osallistumista koskevan päätöksen perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaisessa päätöksentekomenettelyssä eli valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Eduskunnan osallistuminen asian käsittelyyn järjestyisi siten kuin sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 110/2005 vp) ehdotettiin. Työryhmä on pitänyt tärkeänä, että kaikkien ylimpien valtioelinten osuus päätöksentekoon käy ilmi suoraan perustuslaista. Tämän vuoksi työryhmän säännösehdotus sisältää sekä maininnan valtioneuvoston esityksestä että eduskunnan osallistumista koskevan sääntelyvarauksen. Valtioneuvoston esityksellä tarkoitetaan perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaista valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Säännöksen ilmaisu ”valtioneuvoston esitys” olisi yhdenmukainen perustuslain 128 ja 129 §:n kanssa. Työryhmän ehdotus tarkoittaisi sitä, että eduskunnan rooli päätöksenteossa ei enää jäisi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyn lainsäädännön varaan kuten nykyisin, vaan vastaisuudessa perustuslaki edellyttäisi eduskunnan kytke-mistä mukaan päätöksentekoon. Ehdotettu sääntelyvaraus jättäisi kuitenkin tarvittavan joustavuuden asian sääntelemiseksi laissa siten, että esimerkiksi sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 110/2005 vp) ehdotetut eduskunnan eri kuulemistavat olisivat mahdollisia.

Säännösehdotuksessa käytetty ilmaisu ”Sotilaallinen kriisinhallinta” olisi uusi käsite perustuslaissa. Käsite on jo vakiintunut kansainvälisessä käytännössä. Sillä tarkoitetaan sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyn organisaation avulla toteutettavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä. Niihin eivät kuulu valtioiden alueen puolustustehtävät eivätkä toisaalta siviilikriisinhallinnan tehtävät. Käsite kuvaa sotilaallisin keinoin toteutettavia kriisinhallintatehtäviä kattavammin kuin ”rauhanturvaamistoiminta”. ”Sotilaallinen kriisinhallinta” sisältyy jo nykyisin rauhanturvaamislain 1 §:ään, ja se on myös tarkoitus ottaa käyttöön

uudessa, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettavassa laissa. Toistaiseksi ratifioimaton EU:n perustuslakisopimus sisältää määräyksen jäsenvaltioiden toisilleen antamasta avusta hyökkäystilanteessa samoin kuin määräyksen avun antamisesta luonnonkatastrofien ja terrori-iskujen varalta (ns. solidaarisuuslauseke) ja määräyksiä sotilaallisten voimavarojen kehittämisestä. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet 26.3.2004 Eurooppa-neuvostossa toimimaan vastaisuudessa annotun solidaarisuuslausekkeen hengessä. Näiden määräysten soveltamisessa ei olisi kyse sotilaallisista kriisinhallintatehtävistä. Avunantoa koskevan lausekkeen samoin kuin solidaarisuuslausekkeen toimeenpanossa on tavoitteena on toimiminen nimenomaan unionin jäsenvaltioiden alueella.

Perustuslain muuttamiseen ryhdyttäessä saattaa muodostua ongelmia EU:n valmiusjoukkojen toiminnan käynnistämiseksi sinä väliaikana, jolloin perustuslain muutos ei ole vielä voimassa. Varsinaisen toimeksiantonsa ulkopuolisena asiana työryhmä ei kuitenkaan ole ryhtynyt selvittämään eri vaihtoehtoja näiden välitilan ongelmien ratkaisemiseksi. Työryhmä kuitenkin toteaa, että perustuslain 73 §:n 2 momentin mukainen nopeutettu perustuslainsäätämisyjärjestys on puollettavissa käsillä olevassa perustuslain muutoksessa ottaen huomioon vaatimuksen poikkeuksellisesta välttämättömästä tarpeesta, jonka perustuslakivaliokunta mietinnössään asetti menettelyn käytölle (PeVM 5/2005 vp). Viime kädessä lain säätämisyjärjestyksestä päättää kuitenkin eduskunta, ja erityisesti sen perustuslakivaliokunta.

Lopuksi työryhmä toteaa seuraavan. Perustuslain 93 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys ei ole yhdistettävissä oikeusministeriössä parhaillaan valmisteltavana olevaan hallituksen esitykseen laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta, jonka tarkoituksena on lakkauttaa valtioneuvoston jäsenvaliokuntien tarkastajat ja perustaa eduskuntaan uusi tarkastusvaliokunta. Tämä parlamentaarisen valtioneuvoston valvonnan uudistamista koskeva hallituksen esitys on tarkoitettu käsitellä eduskunnassa kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, sillä uudistuksen voimaantulon ajankohdaksi on eduskunnan puhemiesneuvoston päätöksen mukaan suunniteltu seuraavan vaalikauden eli vuoden 2007 valtiopäivien alkua.

OSA II: EHDOTUS PERUSTUSLAIN MUUTTAMISEKSI

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 93 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi perustuslakiin säännös, jonka mukaan tasavallan presidentti päättää Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Presidentti teki päätöksen valtioneuvoston esityksestä eduskunnan käsiteltävä asian sen mukaan kuin lailla säädetään. Esityksen tavoitteena on, että päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta olisi yhdenmukainen

siitä riippumatta, onko operaation toimeenpanija Yhdistyneet Kansakunnat, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö, Euroopan unioni taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä.

Lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYSLUETTELO.....	2
PERUSTELUT	3
1. Johdanto.....	3
2. Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1. Päätöksenteko sotilaallista kriisinhallintaa koskevissa asioissa.....	3
2.2. Perustuslain muutostarve.....	5
2.3. Perustuslakitasoinen sääntely muissa maissa.....	6
3. Vaihtoehtoiset ratkaisut ja niiden arviointi.....	7
4. Ehdotettu muutos.....	7
5. Esityksen vaikutukset.....	9
6. Asian valmistelu.....	9
7. Riippuvuus muista esityksistä.....	9
8. Säättämisjärjestys ja voimaantulo.....	9
LAKIEHDOTUS.....	10
Laki Suomen perustuslain 93 §:n muuttamisesta.....	10
LIITE.....	11
RINNAKKAISTEKSTI.....	11
Laki Suomen perustuslain 93 §:n muuttamisesta.....	11

PERUSTELUT

1. Johdanto

Suomi on vuodesta 1956 alkaen osallistunut kansainväliseen kriisinhallintatoimintaan, josta nykyisin säädetään rauhanturvaamislainsa (514/1984). Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa kehitetään parhaillaan unionin kykyä toteuttaa nopeaa liikkeellelähtöä edellyttäviä, vaativia kriisinhallintatehtäviä. Euroopan unionin jäsenenä Suomen on syytä varautua osallistumaan myös näihin tehtäviin. Nopean toiminnan osastot ovat uudentyypistä kriisinhallintayhteistyötä, jossa muodostettavaa joukkoa harjoitetaan ja käytetään yhtenä kokonaisuutena. Tämä asettaa vaatimuksia myös kansalliselle kriisinhallintalainsäädännölle.

Hallitus antoi syyskuussa 2005 esityksen eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 110/2005 vp). Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, joka korvaisi rauhanturvaamislain. Uudistuksen tarkoituksena oli ottaa huomioon kehitys kansainvälisessä kriisinhallintatoiminnassa, jotta Suomi voisi vastaisuudessa osallistua täysimääräisesti kriisinhallintatehtäviin erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien (YK), Euroopan unionin (EU) ja Pohjois-Atlantin liiton (Nato) rauhankumppanuusyhteistyön puitteissa. Keskeisenä tavoitteena oli lainsäädännön uudistaminen siten, että Suomi voisi osallistua EU:n valmiusjoukkojen toimintaan.

Esityksessä käytettiin ilmaisua sotilaallinen kriisinhallinta. Sillä tarkoitetaan sotilaallisin keinoin toteutettavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä.

Päätökset Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä sen lopettamisesta olisi esityksen mukaan kaikissa tapauksissa tehnyt tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta – siinäkin tapauksessa, että kysymys olisi EU:n toimeenpanemasta kriisinhallintatehtävästä. Esityksen lähtökohtana oli voimassa olevan rauhanturvaamislain tapaan, että päätöksentekojärjestelmän tulisi olla samanlainen kaikissa soti-

laallisissa kriisinhallintatehtävissä. Lisäksi esityksessä katsottiin, että EU:n toimeenpanemien tehtävien osalta ei ole kysymys varsinaisesta EU:ssa tehdyn päätöksen toimeenpanemisesta perustuslain 93 §:n 2 momentissa tarkoitamassa mielessä, vaan että kysymys on itsenäisestä kansallisesta päätöksestä. Näin ollen kansallinen päätöksenteko kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta kuuluisi esityksen mukaan perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan piiriin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 54/2005 vp), että Suomen osallistumisessa EU:n toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon on selvästi kysymys sellaisesta EU:ssa tehtävään päätökseen ”liittyvästä Suomen toimenpiteestä”, josta perustuslain 93 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan päättää valtioneuvosto. Perustuslakivaliokunta katsoi sen vuoksi lakiehdotuksen olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton vuoksi hallitus päätti 2 päivänä joulukuuta 2005 peruuttaa esityksen. Tämän jälkeen päätettiin valmistella uusi esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta sekä esitys perustuslain muuttamiseksi siten, että päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekisi kaikissa tapauksissa tasavallan presidentti.

2. Nykytila ja sen arviointi

2.1. Päätöksenteko sotilaallista kriisinhallintaa koskevissa asioissa

Perustuslain sääntely

Perustuslaissa ei ole erityisesti säännelty päätöksentekoa sotilaallista kriisinhallintaa koskevissa asioissa. Tätä koskeva sääntely sisältyy vuoden 1984 rauhanturvaamislakiin.

Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluva asia. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtaminen ja kansainvälisiä asioita koskeva toimivalta yleensä määräytyy

perustuslain 93 §:n säännösten mukaisesti. Pykälän 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Presidentin määrämuotoisissa ulkopoliittisissa ratkaisuisissa noudatetaan perustuslain 58 §:n yleisiä säännöksiä presidentin päätöksentekomenettelystä, joten presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Perustuslakivaliokunta on todennut säännöksen antavan presidentille keskeisen aseman ulkopoliittikan johdossa, mutta että säännöksen päätarkoituksena on parlamentaarisen vastuukatteen kytkeminen presidentin toimenpiteisiin. (PevM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp, s. 25)

Eduskunta hyväksyy kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädetään myös sotaa ja rauhaa koskevasta päätöksenteosta, mutta sotilaallisessa kriisinhallinnassa ei ole kysymys sodaksi luonnehdittavista aseellisista selkkauksista.

Valtioneuvosto vastaa perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään. Perustuslain 93 §:n nojalla valtioneuvostolle kuuluva toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle ja kattaa kaikki EU:ssa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät (HE 1/1998 vp, s. 146–147). Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu siten muun ohella myös EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (PeVM 10/1998 vp, s. 26).

Päätöksenteko nykyisen rauhanturvaamislain mukaan

Rauhanturvaamislain 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä

valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Valiokuntaa on myös kuultava, jos rauhanturvajoukolle määrättyjä tehtäviä suunnitellaan olennaisesti muutettaviksi.

Rauhanturvaamislain 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko, jos rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet tulisivat olemaan perinteistä rauhanturvaamista laajemmat.

Suomessa on tehty vuosittain useita päätöksiä Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Nämä koskevat osallistumista uusiin tehtäviin sekä osallistumisen muuttamista tai lakkauttamista. Operaatioihin osallistumista suunniteltaessa presidentti ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsittelevät asiaa kokouksessaan. Ennen lopullista päätöksentekomenettelyä presidentti ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsittelevät asian uudelleen. EU-operaation ollessa kyseessä asia käsitellään myös EU-asiain ministerivaliokunnassa. Tämän jälkeen valtioneuvosto kuulee eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Jos operaation voimankäyttövaltuudet ovat perinteistä rauhanturvaamista laajemmat, koko eduskuntaa on kuultava. Presidentti tekee päätöksen operaatioon osallistumisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tätä ennen asia viedään vielä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsitelyyn, jonka jälkeen ulkoasianministeri esittelee asian valtioneuvoston yleisistunnossa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päättämiseksi.

Päätöksenteko Euroopan unionissa

EU:n sotilaallinen kriisinhallintatoiminta perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan unionin kriisinhallintatehtäviin kuuluvat humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien. EU päättää sotilaallista kriisinhallintaa koskevien operaatioiden käynnistämisestä yksimielisesti neuvoston päätöksellä. Osallistuminen kuhunkin operaatioon perustuu puolestaan kunkin EU:n jäsenvaltion kansalliseen, erikseen tekemään päätökseen,

ja se on vapaaehtoista.

Tarve nopean toiminnan kyvyn kehittämiseen mainittiin osana EU:n ensimmäistä joukkotavoitetta Helsingin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1999. Ajatus tiiviimmistä tämän alan yhteistyöstä tuli esille perustuslaillisen sopimuksen valmistelun yhteydessä. Iso-Britannian, Ranskan ja Saksan yhteisestä aloitteesta työ käynnistettiin jo ennen sopimuksen voimaantuloa ja syksyllä 2004 unionin jäsenvaltiot ilmoittivat perustavansa toistaiseksi 13 taisteluosastoa (EU Battlegroups), joista kukin käsittää peruskoonpanossaan noin 1 500 sotilasta.

Suomi valmistautuu osallistumaan kahteen osastoon, joista toinen perustetaan yhteistyössä Ruotsin, Norjan ja Viron kanssa, ja toinen yhteistyössä Saksan ja Alankomaiden kanssa. Osanottajavaltiot ilmoittivat molemmat osastot EU:lle marraskuun 2004 sotilasvoimakonferenssissa, ja niiden perustamista koskeva työ on parhaillaan käynnissä. Tavoitteeksi on asetettu, että pohjoismainen osasto olisi käytettävissä operaatioihin vuonna 2008 ja Saksan ja Alankomaiden kanssa perustettava osasto jo vuonna 2007. Valmiusjoukkojen on määrä olla lähtövalmiudessa kukin vuorollaan kuuden kuukauden ajan siten, että valmiusvuorossa on kulloinkin vähintään kaksi osastoa. Jäsenvaltiot päättävät erikseen kansallisesti valmiusjoukkojensa lähettamisestä operaatioon siitäkkin huolimatta, että osastot vuorollaan asetetaan korkeaan valmiuteen.

Hallituksen esityksessä 110/2005 vp ehdotettu sääntely päätöksenteosta

Edellä mainitun, sittemmin peruutetussa hallituksen esityksessä 110/2005 vp ehdotettiin säädettäväksi laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, joka korvaisi nykyisen rauhan- turvaamislain. Esityksen keskeisenä tavoitteena oli, että Suomi voisi osallistua EU:n valmiusjoukkojen toimintaan. EU:n valmiusjoukot ovat uudenlaista kriisinhallintatyötä, joka edellyttää Suomen lainsäädännön tarkistamista.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta ehdotetun lain 2 §:n mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekisi kussakin

tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Presidentti tekisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta myös päätöksen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (valmiusosasto). Edelleen puolustusministeriö voisi ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsiteltävä asiaa valmistelevasti ennen osallistumispäätöksen tekemistä.

Eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon säädettäisiin mainitun lakiehdotuksen 3 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan valtioneuvoston olisi ennen Suomen osallistumista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Jos ratkaisuehdotus koskisi sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston olisi ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Jos ratkaisuehdotus koskisi enintään kymmenen henkilön määräämistä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään, valtioneuvoston olisi ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.

Mainitun lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston olisi kuultava eduskuntaa tai eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa myös siinä tapauksessa, että suomalaiselle kriisinhallintajoukolle määrättyjä tehtäviä suunnitellaan operaation aikana olennaisesti muutettaviksi.

Ennen valmiusosaston asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston olisi lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan valmiusosastolla valtioneuvoston olisi kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa.

2.2. Perustuslain muutostarve

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä 110/2005 vp antamassa lausunnossaan 54/2005 vp, että EU:n krii-

sinhallintaoperaatiossa on kysymys monivaiheisesta päätöksentekoprosessista, jonka kaikki vaiheet – toimintakonseptista operaation perustamiseen samoin kuin operaatio-suunnitelman ja voimankäytösääntöjen hyväksymisestä operaation käynnistämiseen – ovat monin tavoin vuorovaikutussuhteessa keskenään. Perustuslakivaliokunta katsoi, että prosessin eri vaiheissa määritellään myös niitä edellytyksiä ja ehtoja, joilla kukin jäsenvaltio katsoo voivansa osallistua operaatioon. Tässä mielessä EU:n kriisinhallintaoperaation perustaminen ja jäsenvaltion osallistuminen siihen eivät perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan ole toisistaan erillisiä asioita. Jäsenvaltion mahdollinen osallistuminen operaatioon on perustuslakivaliokunnan mukaan pikemminkin unionin päätöksentekoon sen eri vaiheissa vaikuttava ja siten päätöksenteossa jatkuvasti huomioon otettava seikka.

Suomen mahdollisessa osallistumisessa EU:n toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon on perustuslakivaliokunnan mielestä selvästi kysymys sellaisesta Euroopan unionissa tehtävään päätökseen ”liittyvästä Suomen toimenpiteestä”, josta perustuslain 93 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan päättää valtioneuvosto (PeVL 54/2005 vp, s. 4).

Edellä mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi myös, että kahden muodollisesti erilaisen päätöksentekojärjestelmän luominen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevien päätösten tekemistä varten saattaisi johtaa käytännön ongelmiin, jos esimerkiksi kysymys on samanaikaisesta osallistumisesta useamman toimeenpanijan operaatioon samalla kriisialueella.

Käytännössä Suomi voi osallistua sekä EU:n että muiden tahojen toimeenpanemisiin operaatioihin. EU:n nopean toiminnan joukkojen tehtäväksi on kaavailtu erityisesti operaatioita, jotka tukevat YK:n toimintaa, esimerkiksi ennen kuin YK:n kriisinhallintajoukot siirtyvät alueelle tai erillisenä operaationa vahvistamaan alueella olevia YK-joukkoja. Näin ollen on mahdollista, että Suomi osallistuu tietyllä alueella kriisinhallintaoperaatioihin, joiden toimeenpanosta vastaa useampi kansainvälinen toimija. Kun lopulli-

nen päätösvalta muissa kuin EU:n toimeenpanemissa kriisinhallintaoperaatioita koskevilla tilanteilla kuuluu perustuslain mukaan tasavallan presidentille, ainoa tapa järjestää päätöksenteko näitä tilanteita varten tavallisella lailla on, että päätöksenteossa noudatetaan operaation toimeenpanijasta riippuen kahta erilaista menettelyä.

Tavoitteeksi tulisi asettaa, että lopullinen kansallinen päätös operaatioon osallistumisesta ja osallistumisen lopettamisesta tehtäisiin samassa menettelyssä niissäkin tapauksissa, joissa EU on operaation toimeenpanija. Yhtenäinen päätöksentekotapa on järjestettävissä ainoastaan muuttamalla perustuslakia tai säätämällä poikkeus perustuslaista perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyllä lailla.

2.3. Perustuslakitasoinen sääntely muissa maissa

Useimpien EU:n jäsenvaltioiden perustuslaeissa on säännöksiä, joihin osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallinta-toimintaa nojautuu. Joillakin jäsenvaltioilla on lisäksi erityinen sotilaallista kriisinhallintaa koskeva laki tai yksityiskohtaisempia säännöksiä kriisinhallintaan osallistumisesta sisältyy puolustushallintoa koskevaan lakiin tai muuhun erityislakiin.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan sovellettavien perustuslain tasoisten säännösten yksityiskohtaisuus vaihtelee jäsenvaltioittain. Joidenkin jäsenvaltioiden perustuslakiin sisältyy nimenomaiset säännökset sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta (Alankomaat, Portugali, Slovakia, Tšekki ja Unkari), sotilaiden lähettamisestä maan rajojen ulkopuolelle (Puola ja Ruotsi) tai puolustusvoimien käytöstä kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi (Liettua ja Viro). Joillakin jäsenvaltioilla osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan nojautuu perustuslain yleisempiin säännöksiin kansainvälisistä suhteista tai velvoitteista (Espanja ja Kreikka), puolustusvoimien käytöstä (Ranska) tai osallistumisesta toimintaan rauhan ja turvallisuuden takaamiseksi (Italia ja Saksa). Itävallalla on perustuslain tasoinen erityislaki yksikköjen tai yksittäisten henkilöiden lähettamisestä ulkomaille.

3. Vaihtoehtoiset ratkaisut ja niiden arviointi

Lainsäädännön muuttaminen siten, että kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta tai osallistumisen lopettamisesta olisi yhtenäinen kaikissa tapauksissa operaation toimenpanijasta riippumatta edellyttäisi edellä esitetyn mukaisesti joko rauhanturvaamislain (tai sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettavan lain) operaatioon osallistumista koskevien säännösten säätämistä perustuslain säätämjärjestyksessä tai perustuslain muuttamista. Tämän hallituksen esityksen luonnoksen valmistellut oikeusministeriön työryhmä on mietinnössään (Oikeusministeriö, Työryhmämietintö 2006:2) pohtinut näitä kahta vaihtoehtoa ja selostanut vaihtoehtojen puolesta ja vastaan esitettäviä näkökohtia.

Perustuslain muuttamista puoltaa se näkökohta, että valtion ylimpien toimielinten keskeisiä tehtäviä koskeva toimivaltasäätely tulisi olla luettavissa perustuslaista eikä sitä säänneltäisi poikkeuslailla. Kansallinen päätöksenteko päätettäessä osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan olisi järjestettävä pysyvällä ratkaisulla ja on tärkeää, että perustuslaista näkyisi myös kansallinen päätöksentekomenettely EU:n toimeenpanemissa kriisinhallintaoperaatioissa.

Osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan on merkittävä osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tulvaisuudessa sillä voi olla suurta merkitystä myös Suomen väestön turvallisuuden kannalta. Kysymyksessä ei ole siten niin vähämerkityksellinen asiaryhmä, että perustuslain muuttamista sillä perusteella olisi pidettävä liian raskaana menettelynä. Myös kansainvälinen vertailu osoittaa, että monen muun EU:n jäsenvaltion perustuslaissa säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta tai sotilaiden lähettämisestä ulkomaille.

Perustuslain muutosta valmistellut työryhmä on mietinnössään arvioinut vaihtoehtoisia perustuslain muuttamista koskevia ratkaisuja. Pääasialliset vaihtoehdot ovat perustuslain 12 luvun muuttaminen tai perustuslain 93 §:n muuttaminen.

Perustuslain 12 luku kohdistuu sisällöltään yksiselitteisesti maanpuolustukseen ja puo-

lustusvoimiin ja tähän lukuun sisältyvä 128 § koskee presidentin asemaa puolustusvoimien ylipäällikkönä sekä ylipäällikkyyden luovutusta. Rauhanturvaamislain ja perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 54/2005 vp mukaan presidentti ei tee päätöstä kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta ylipäällikkönä, vaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvana asiana valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon on aina ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluva päätös ja siten poliittisen harkinnan ja päätöksenteon piiriin kuuluva asia. Näin ollen perustuslain 12 lukua ei voida pitää sopivana sääntely-yhteytenä.

Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluva asia. Tämän vuoksi siihen liittyvän toimivallan sääntely sopisi asiayhteydeltään ennen muuta perustuslain 93 §:ään, jossa säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa.

4. Ehdotettu muutos

Uuden 3 momentin lisääminen perustuslain 93 §:ään ja sen perustelut

Esityksen mukaan perustuslain 93 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päättäisi tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä eduskunnan käsiteltävä asian sen mukaan kuin lailla säädetään. Samalla nykyinen 3 momentti siirtyisi 4 momentiksi.

Sotilaallisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla toteutavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä. Niihin eivät kuulu valtioiden alueen puolustustehtävät eivätkä toisaalta siviilikriisinhallintatehtävät. Ilmaisuu kuvaa sotilaallisin keinoin toteutettavia kriisinhallintatehtäviä katavammin kuin ilmaisu rauhanturvaamistointa. Ilmaisuu sotilaallinen kriisinhallinta on otettu Suomessa käyttöön rauhanturvaamisen rinnalla vuonna 2000 rauhanturvaamislain 1 §:ssä.

Pykälän muissa momenteissa käytetyt muotoilut huomioon ottaen on tarpeellista,

että säännöksessä mainittaisiin tasavallan presidentin päätöksenteon tapahtuvan nykyisen käytännön mukaisesti valtioneuvoston esityksestä. Se vahvistaa asian kuuluvan normaalin ulkopolitiikan johtamiseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piiriin. Ottaen huomioon eduskunnan merkittävän roolin sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa päätöksenteossa myös eduskunnan mainitsemista ehdotetussa säännöksessä on pidettävä tärkeänä. Kun sotilaallista kriisinhallintaa koskeva päätöksenteko nostetaan perustuslakitasolle, on perusteltua, että kaikki päätöksentekoon osallistuvat ylimmät valtioelimet mainitaan perustuslain asiaa koskevassa säännöksessä.

Perustuslain 93 §:n 1 momenttiin sisältyvät perussäännökset ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevasta toimivallasta. Momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Pykälän 2 momentissa säädetään eduskunnalle ja valtioneuvostolle kuuluvasta toimivallasta. Suhteessa 1 momenttiin ehdotettu uusi 3 momentti merkitsee ainoastaan sen vahvistamista, että tasavallan presidentti tekee päätökset sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta koskevissa asioissa. Suhteessa 2 momenttiin ehdotus merkitsisi muutosta sikäli, että presidentti tekisi päätöksen myös silloin, kun operaation toimeenpanijana on EU. Näin ollen presidentti tekisi poikkeuksellisesti päätöksen Euroopan unionissa tehtävään päätökseen liittyvästä Suomen toimenpiteistä eli Suomen osallistumisesta EU:n toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintaan. Ehdotus merkitsisi sitä, että päätöksenteko olisi yhtenäinen kaikissa sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta koskevissa tilanteissa riippumatta operaation toimeenpanijasta. Säännöstä sovellettaisiin myös päätettäessä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen. Ehdotettu 3 momentti sisältää pykälän 1 ja 2 momenttia täsmäntäviä säännöksiä ja sitä tulisi sen vuoksi tulkita supistavasti.

Perustuslaissa puolustusvoimien ylipäällikön valta on osoitettu tasavallan presidentille. Tätä on pidetty perusteltuna ottaen huomioon hänen asemansa valtion päämiehenä (HE 1/1998 vp, s. 182). Tämä läheinen yhteys presidentin perustuslain 93 §:n 1 momen-

tin ja 128 §:n 1 momentin mukaisen ylipäällikkyuden välillä puoltaa edelleen sitä, että operaatioihin osallistumisesta päättää viime kädessä tasavallan presidentti. Presidentin päätöksenteossa noudatetaan perustuslain 58 §:n yleisiä säännöksiä, joiden mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ehdotetussa 3 momentissa käytetään tästä ilmaisuja ”valtioneuvoston esityksestä”, mikä vastaa perustuslain 128 ja 129 §:ssä käytettyä ilmaisuja. Perustuslakivaliokunta on todennut, että ulkopolitiikan johtaminen edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistoimintaa. Yhteistoimintavelvoite edellyttää, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta informoinnista ulkopolitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa. Yhteistoimintavelvoitteella saattaa olla myös tulkinnallista merkitystä 58 §:ään nähden esimerkiksi siten, ettei ulkopolitiikan alaan kuuluvia asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys. (PevM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp, s. 25–26).

Tilanteissa, joissa EU on operaation toimeenpanijana, joko yksin tai muiden toimeenpanijoiden kanssa, ehdotetun 3 momentin mukainen presidentin toimivalta koskee ainoastaan kansallista päätöksentekoa operaation osallistumisesta. Sen sijaan EU-tasolla tapahtuvaan päätöksentekoon soveltuivat edelleen perustuslain 93 §:n 2 momentin säännökset, joiden mukaan valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä, sekä 97 §, jossa säädetään eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa. Ehdotettu säännös on erityistä asiaryhmää koskeva poikkeus, joka ei vaikuta presidentin eikä valtioneuvoston asemaan EU:n päätöksenteossa. Sillä ei myöskään ole tulkinnallista merkitystä muissa asiayhteyksissä eikä se vaikuta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisiin toimivaltasuhteisiin niissä.

Ehdotetussa 3 momentissa mainitaan myös eduskunnan osallistuminen Suomen osallistumisesta koskevan päätöksen käsittelyyn. Eduskunnan myötävaikuttamisen muodoista

säädettäisiin edelleen tavallisella lailla. Tarkoituksena on, että tästä säädettäisiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettavassa laissa. Tässä tarkoitettu eduskunnan käsittely sisältää voimassa olevassa rauhanturvaamislaissa ja sitä vastaavassa uudessa lainsäädännössä tarkoitettua ulkoasiainvaliokunnan ja eduskunnan kuulemisen. Se kattaisi myös hallituksen esityksessä HE 110/2005 vp esitetyn menettelyn, jossa asiasta annetaan selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.

5. Esityksen vaikutukset

Muutos täsmentäisi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välistä toimivallanjakoa puheena olevassa erityiskysymyksessä ja vahvistaisi nykyisen käytännön, jonka mukaan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Muutoksen seurauksena päätöksentekotapa olisi kaikissa tapauksissa yhdenmukainen, riippumatta operaation toimeenpanijasta.

Eduskunnan osallistumisesta sotilaallista kriisinhallintaa koskevaan kansalliseen päätöksentekoon ei ole nykyisin erityisiä säännöksiä perustuslaissa. Muutos korostaisi eduskunnan myötävaikutuksen merkitystä osana kansallista päätöksentekoprosessia, vaikka eduskunnan myötävaikutuksen keinot säilyisivät edelleen tavallisen lain tasolla säädettävänä asioina. Muutoksen seurauksena eduskunnan osallistumista kriisinhallintaa koskevaan päätöksentekoon ei voitaisi kokonaan ohittaa tavallisella lailla.

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia.

6. Asian valmistelu

Hallitus peruutti 2 päivänä joulukuuta 2005 esityksensä sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 110/2005 vp). Tämän jälkeen päätettiin ryhtyä valmistelemaan uutta esitystä sotilaallisesta kriisinhallinnasta sekä esitystä perustuslain muuttamiseksi siten, että päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekisi kaikissa tapauksissa tasavallan presidentti. Oikeusministeriö asetti

joulukuun 8 päivänä 2005 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen hallituksen esitykseksi Suomen perustuslain muuttamiseksi. Valmistelun lähtökohdaksi asetettiin, että eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon tapahtuisi peruutetussa hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Työryhmän määräajaksi asetettiin 31 päivä tammikuuta 2006. Työryhmässä olivat edustettuina valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö ja puolustusministeriö. Työryhmä antoi mietintönsä 2 päivänä helmikuuta 2006 (Oikeusministeriö. Työryhmämietintö 2006: 2).

Työryhmä kuuli työnsä alkuvaiheessa eduskunnan pääsihteeriä ja apulaispääsihteeriä, tasavallan presidentin kansliaa, valtioneuvoston oikeuskansleria sekä valtiosääntöoikeuden, politiikan tutkimuksen ja EU-oikeuden asiantuntijoita. Kuulemisessa esitettyjä näkemyksiä selostetaan edellä mainitussa oikeusministeriön työryhmämietinnössä 2006:2.

7. Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy nykyisen rauhanturvaamislain muutostarpeeseen. Erityisesti Suomen osallistuminen EU:n nopean toiminnan joukkoihin edellyttää rauhanturvaamislain muuttamista tai korvaamista kokonaan uudella lailla kevätistuntokauden 2006 aikana. Kysymys sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskevan päätöksentekojärjestelmän yhdenmukaistamisesta tulee siinä yhteydessä ajankohtaiseksi.

8. Säättämisyjärjestys ja voimaantulo

Ehdotus koskee perustuslakia, minkä vuoksi ehdotettu laki on säädettävä perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Suomen perustuslain 93 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *lisätään* Suomen perustuslain 93 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, seuraavasti:

93 §

Toimivalta kansainvälisissä asioissa

voston esityksestä eduskunnan käsiteltä
asian sen mukaan kuin lailla säädetään.

Suomen osallistumisesta sotilaalliseen krii-
sinhallintaan päättää presidentti valtioneu-

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 _____ .

Laki

Suomen perustuslain 93 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, lisätään Suomen perustuslain 93 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

93 §

Toimivalta kansainvälisissä asioissa

Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä perustuslaissa säädetään.

Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.

Ehdotus

93 §

Toimivalta kansainvälisissä asioissa

Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä perustuslaissa säädetään.

Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päättää presidentti valtioneuvoston esityksestä eduskunnan käsiteltävä asian sen mukaan kuin lailla säädetään.

Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

Lag

om ändring av 93 § i Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen, fogas till 93 § i Finlands grundlag ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., som följer:

93 §

Behörighet i internationella frågor

ställning av statsrådet sedan riksdagen behandlat ärendet på det sätt som föreskrivs i lag.

Beslut om Finlands deltagande i militär
krishantering fattas av presidenten på fram-

Denna lag träder i kraft den

20 .

Lag

om ändring av 93 § i Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen, fogas till 93 § i Finlands grundlag ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., som följer:

Gällande lydelse

93 §

Behörighet i internationella frågor

Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet. Riksdagen godkänner dock internationella förpliktelser och uppsägningar av dem samt beslutar om ikraftträdande av internationella förpliktelser till den del så anges i denna grundlag. Om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens samtycke.

Statsrådet svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om åtgärder som hänförs till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen enligt vad som sägs i denna grundlag.

För meddelanden till andra stater och internationella organisationer om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden svarar den minister vars ansvarsområde omfattar internationella förhållanden.

Föreslagen lydelse

93 §

Behörighet i internationella frågor

Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet. Riksdagen godkänner dock internationella förpliktelser och uppsägningar av dem samt beslutar om ikraftträdande av internationella förpliktelser till den del så anges i denna grundlag. Om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens samtycke.

Statsrådet svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om åtgärder som hänförs till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. Riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen enligt vad som sägs i denna grundlag.

Beslut om Finlands deltagande i militär krishantering fattas av presidenten på framställning av statsrådet sedan riksdagen behandlat ärendet på det sätt som föreskrivs i lag.

För meddelanden till andra stater och internationella organisationer om utrikespolitiskt betydelsefulla ställningstaganden svarar den minister vars ansvarsområde omfattar internationella förhållanden.

Denna lag träder i kraft den 20 .