

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

---

Kristiina Puranen

# SUOMEN PERUSTUSLAKI JA NATO-JÄSENYYS

---

Pro gradu – tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2008

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

PURANEN, KRISTIINA: Suomen perustuslaki ja Nato-jäsenyys

Pro gradu – tutkielma, XV + 87 s.

Julkisoikeus

Maaliskuu 2008

---

Tutkielman tavoitteena on selvittää *Suomen perustuslain ja mahdollisen Nato-jäsenyyden välistä suhdetta*. Pyrkimyksenä on tarkastella mihin sotilaallinen liittoutuminen kansallisesti vaikuttaisi, miten sotilaallisesta liittoutumisesta tulisi perustuslain mukaan säännellä ja miten kansainvälinen velvoite saatettaisiin osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Tutkielma pohjautuu oikeusdogmatiikkaan eli lainoppiin ja on valtiosääntödogmaattinen. Työ luonteeltaan on oikeusdogmaattisesti painottuva, joka aiheeltaan kytkeytyy läheisesti turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. Tutkielma saa erityispiirteitä siitä, että sen kohteena on poliittisten elinten tarkastelu. Tutkielmassa pyritään oikeudelliseen tarkasteluun ottaen huomioon turvallisuus- ja puolustuspolitiikan näkökulmat säilyttäen ominaisluonteensa kuitenkin valtiosääntöoikeudellisena työnä.

Tutkielman tarkastelu pohjautuu Suomen perustuslakiin. Tämän lisäksi tarkastellaan puolustushallinnon alemman asteista lainsäädäntöä sekä sotilaalliseen liittoutumiseen vaikuttavia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia. Vuonna 2000 voimaan tullut Suomen perustuslaki (731/1999) on tuonut tullessaan uusia säännöksiä ulkopolitiikan hoitoon ja valtiosopimusten sekä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen, irtisanomiseen ja voimaansaattamiseen. Vuonna 2006 voimaan tullut laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) kumosi vanhan rauhanturvaamislain. Uuden lain myötä osallistuminen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin lisäsi Suomen omaa harkintaa osallistumisesta. Vuoden 2008 alussa tulivat voimaan uusi asevelvollisuuslaki (1438/2007), joka mahdollistaa pidempienkin koulutusjaksojen harjoittamisen ulkomailla, sekä laki puolustusvoimista (551/2007), joka lisäsi parlamentaarista vastuukattetta sotilaskäskyasioiden osalta.

Monet työryhmät ovat laatineet erilaisia selvityksiä 2000-luvulla mahdollisesta liittymisestä sotilaalliseen puolustusliittoon. Nyt selvityksen kohteena ovat perustuslain toimivuus ja sen muutostarpeet, sisältäen tasavallan presidentin ylipäällikkyyden.

Avainsanat: Nato, perustuslaki, poikkeuslaki, puolustuspolitiikka, sotilaallinen kriisinhallinta

# SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	V
Kirjallisuus	V
Virallislähteet	IX
Audiovisuaaliset ja elektroniset lähteet	XIII
LYHENTEET	XIV
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimustehtävä ja työn rakenne	1
1.2 Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käsitteet	3
1.2.1 Liittoutuminen ja liittoutumattomuus	3
1.2.2 Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka	5
1.2.3 Puolueettomuus	6
1.2.4 Sotilaallinen liittoutumattomuus	8
2 POHJOIS-ATLANTIN PUOLUSTUSLIITTO JA SUOMI	9
2.1 Nato eilen ja tänään	9
2.2 Turvatakuu	9
2.3 Nato-yhteistyö	14
2.4 Naton päätöksentekorakenne	20
2.5 Liittymissopimusmalli	22
2.6 Budjetti	26
3 MIHIN SOTILAALLINEN LIITTOUTUMINEN KANSALLISESTI VAIKUTTAISI?	27
3.1 Täysivaltaisuus	27
3.2 Maanpuolustus	31
3.3 Tasavallan presidentti	36
3.3.1 Ylipäällikkyyys	36
3.3.2 Sotilaskäskyasiat	40
3.3.3 Ulkopolitiikan johtaminen	45
3.3.4 Liikekannallepano	47
3.3.5 Sodasta ja rauhasta päättäminen	48
3.4 Kriisinhallintayhteistyö	48
3.4.1 Joukkojen lähettäminen ulkomaille	48
3.4.2 Vieraiden joukkojen vastaanottaminen	53
3.4.3 Voimakeinojen käyttö	54
3.5 Sotilaallinen virka-apu	56

4 MITEN SOTILAALLISESTA LIITTOU- TUMISESTA TULISI PERUSTUSLAIN MUKAAN SÄÄNNELLÄ?	58
4.1 <i>Ulkopolitiikka</i>	58
4.1.1 Yhteistoimintavelvoite	60
4.1.2 Puolustuspoliittinen päätöksenteko	61
4.1.3 Euroopan unioni	63
4.2 <i>Lainsäädäntövalta</i>	64
4.2.1 Perustuslainsäädäntöjärjestys	64
4.2.2 Poikkeuslait	65
4.2.2.1 Rajattu poikkeus	65
4.2.2.2 Kansanvaltaisuusvaatimus	68
4.2.3 Perustuslain muuttaminen	69
5 MITEN KANSAINVÄLINEN VELVOITE SAATETTAISIIN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ?	71
5.1 <i>Valtiosopimusten hyväksyminen</i>	71
5.1.1 Hyväksymispäätöksen ala	71
5.1.2 Hyväksymisestä päättäminen	74
5.2 <i>Voimaansaattamislakiehdotus</i>	75
5.2.1 Täysivaltaisuus	76
5.2.2 Toimivalta	77
5.2 <i>Ahvenanmaan erityisasema</i>	80
6 VOIMASSA OLEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUKAINEN TULKINTA	82

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

*Amstutz, Mark R.*: International Conflict and Cooperation: an Introduction to World Politics. Second edition. The McGraw-Hill Companies, Inc. United States of America 1999. (Amstutz 1999).

*Buure-Hägglund, Kaarina*: Suomen kriisilainsäädäntö. WSOY. Helsinki 2002. (Buure-Hägglund 2002).

*Ervasti, Pekka & Laakso, Jaakko*: Karhun naapurista Naton kainaloon. WS Bookwell Oy. Juva 2001. (Ervasti & Laakso 2001).

*Forsberg, Tuomas*: Nato-kirja. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2002. (Forsberg 2002).

*Haavisto, Risto (toim.)*: Oikeusjärjestys 2000, osa II. Lapin yliopistopaino. Rovaniemi 2000. (Haavisto 2000).

*Hakapää, Kari*: Uusi kansainvälinen oikeus. Toinen, uudistettu painos. Dark Oy. Vantaa 2003. (Hakapää 2003).

*Heikkilä, Kaisa*: Suomi rauhankumppanina. Ulkopolitiikka 4/2001, s. 84 - 92. (Heikkilä 2001).

*Helsingin sanomat*: Puolustusvoimien ylipäällikkyyks saatetaan viedä pois presidentiltä, 20.3.2008. (HS, 20.3.2008).

*Honkanen, Karoliina*: Pienet maat Naton päätöksenteossa. Ulkopolitiikka 4/2001, s. 50 - 60. (Honkanen 2001).

*Honkanen, Karoliina & Kuusela, Janne*: Mikä se Nato oikein on? Taloustieto Oy. Helsinki 2003. (Honkanen & Kuusela 2003).

*Husa, Jaakko*: Julkisoikeuden metodologiaa etsimässä. *Lakimies* 4 /1995, s. 559 - 570. (Husa 1995).

*Husa, Jaakko; Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi 2001. (Husa ym. 2001).

*Hägglund, Gustav*: Suomen puolustus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2001. (Hägglund 2001).

*Jyränki, Antero*: Presidentti. WSOY. Juva 1981. (Jyränki 1981).

*Jyränki, Antero*: Sotavoiman ylin päällikkyys. Suomen Lakimiesyhdistys. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1967. (Jyränki 1967).

*Jyränki, Antero*: Toiset työt, toiset metodit. Teoksessa Juha Häyhä (toim.): Minun metodini. WSOY. Porvoo 1997. (Jyränki 1997).

*Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000. (Jyränki 2000).

*Kangaspuro, Markku & Matinpuro, Teemu (toim.)*: Suomi ja Nato: eurooppalaisia näkökulmia sotilasliitosta. Suomen rauhanpuolustajat. Vantaa 2003. (Kangaspuro & Matinpuro 2003).

*Koskenniemi, Martti*: Kansainväliset pakotteet ja Suomi. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1994. (Koskenniemi 1994).

*Krohn, Elias (toim.)*: 51 hyvää syytä sanoa Natolle kiitos ei. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu 2003. (Krohn 2003).

*Lindholm, Jari*: Eksyksissä, Suomen Kuvalehti, 20.3.2008, s. 48–53. (Lindholm, 20.3.2008.)

*Meres-Wuori, Ora*: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä 1998. (Meres-Wuori 1998).

*Nieminen, Liisa:* Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistytvä Eurooppa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja N:o 259. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 2004. (Niemi-  
nen 2004).

*Nordberg, Erkki:* Suomi, EU, Nato ja Venäjä. RT-Print Oy. Pieksämäki 2004. (Nordberg 2004).

*Ojanen, Hanna:* EU:n puolustuspolitiikka ja suhteet Natoon: tervetullutta kilpailua. Ulkopoliittinen instituutti – raportti 3/2003. Otamedia Oy. Espoo 2003. (Ojanen 2003).

*OMTR 2006:2:* Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:2. Kansallinen päätöksenteko sotilaalli-  
seen kriisinhallintaan osallistumisesta. (OMTR 2006:2).

*Puolustusministeriön työryhmän selvitys:* Mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen vaikutukset Suo-  
men puolustusjärjestelmän kehittämiseksi ja puolustushallinnolle. 27.2.2004. (Työryhmän selvitys  
2004).

*Ries, Tomas:* Finland: The Case for NATO. s. 75 - 94. Teoksessa: Sivonen, Pekka (toim.): Security-  
Political Prospects in Northern Europe at the Beginning of the Millennium. Maanpuolustuskorkea-  
koulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 2, tutkimuslauseita No. 8. Helsinki 2000. (Ries 2000).

*Ries, Tomas (toim.):* Nato Tomorrow. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 2,  
tutkimuslauseita No. 7. Helsinki 2000. (Ries 2000 b).

*Ruhala, Kalevi; Sivonen, Pekka; Tiilikainen, Teija & Järvenpää, Pauli:* Suomen turvallisuuspoliti-  
ikan vaihtoehdot. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategien laitos, Julkaisusarja 2, tutkimuslauseita  
No. 22. Edita Prima Oy. Helsinki 2003. (Ruhala ym. 2003).

*Rytkölä, Olavi:* Puolustushallinto. Suomen Lakimiesliiton Kustannus Oy. Helsinki 1967. (Rytkölä  
1967).

*Salminen, Janne:* Täysivaltaisuuden rajoituksesta täysivaltaisuuden käyttöön. Lakimies 7-8/2004, s.  
1318 - 1339. (Salminen 2004).

*Saraviita, Ilkka:* Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja N:o 104. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1973. (Saraviita 1973).

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki 2000. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000. (Saraviita 2000).

*Sierla, Antti:* EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja Nato. s. 48 - 65. Teoksessa: Suomen paikka maailmassa? EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Edita Prima Oy. Helsinki 2003. (Sierla 2003).

*Spohr, Kristina:* Naton laajentuminen 2002. Ulkopolitiikka 4/2001, s. 38 - 49. (Spohr 2001).

*Tiilikainen, Teija:* The Finnish Neutrality: its new forms and future. S. 169-179. Teoksessa Goetschel, Laurent (toim.): Small States Inside and Outside the European Union. Kluwer Academic. Boston 1998. (Tiilikainen 1998).

*Tiitinen, Seppo:* Perustuslakiuudistus ja sen tausta. Lakimies 6-7/1999, s. 840 - 848. (Tiitinen 1999).

*Tuomioja, Erkki:* Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka anno 2004. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu 2004. (Tuomioja 2004).

*Vesikansa, Jarkko:* Mistä Nato haluaisi puhua?, Suomen Kuvalehti 20.3.2008, s. 54–57. (Vesikansa, 20.3.2008.)

*Viljanen, Veli-Pekka:* Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 6-7/1999, s. 961 - 972. (Viljanen 1999).

*Visuri, Pekka (toim.):* Suomen turvallisuus ja puolustuspolitiikan linjaukset. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu 2003. (Visuri 2003).



*Säädösluettelo*

Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus (1/1922).

Aluevalvontalaki (755/2000).

Asetus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä näiden eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (64–65/1997).

Asetus puolustusneuvostosta (137/1957).

Asevelvollisuuslaki (452/1950). Kumottu lailla 1438/2007.

Asevelvollisuuslaki (1438/2007).

Hallitusmuoto (94/1919).

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980).

Laki puolustusvoimista (402/1974). Kumottu lailla 551/2007.

Laki puolustusvoimista (551/2007).

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006).

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Rajavartiolaki (578/2005).

Rauhanturvaamislaki (514/1984). Kumottu lailla 211/2006.

Rikoslaki (39/1889).

Sopimus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista (24/1940).

Suomen perustuslaki (731/1999).

### *Lainvalmisteluasiakirjat*

HE 19/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välisen sopimuksen niiden joukkojen asemasta ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 172/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.

HE 177/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 268/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionin sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehdyn sopimuksen, korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laeiksi sopimusten ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 5/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 37/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 30/1994. Perustuslakivaliokunnan lausunto ulkoasiainministeriölle. Perustuslakivaliokunta pyysi 28 päivänä huhtikuuta 1994 ulkoasiainministeriöltä valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 2 momentin mukaisesti selvityksen Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen sellaisista teknisluonteisista ongelmista, joiden ennakkolista valiokuntakäsittelyä ministeriö pitää tarpeellisena.

PeVL 9/1996 – VNS 2/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 9/1996. Valtioneuvoston selonteko Suomen rauhanturva- ja humanitaaristen valmiuksien kehittämisestä.

PeVL 6/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 6 ulkoasiainvaliokunnalle. Eduskunta on lähettäessään 3 päivänä huhtikuuta 1997 hallituksen esityksen 19/1997 vp Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välisen sopimuksen niiden joukkojen asemasta ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

PeVL 7/2003 vp. – VNS 2/2003 vp. Valtioneuvoston selonteko konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin.

PeVL 51/2006 vp. – HE 264/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 51/2006 vp. Hallituksen esitys puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 9/2007 vp. – HE 37/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 9/2007 vp. Hallituksen esitys asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 10/1998 vp. – HE 1/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PuVL 1/1996 – VNS 2/1996 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto 1/1996. Valtioneuvoston selonteko Suomen rauhanturva- ja humanitaaristen valmiuksien kehittämisestä.

PuVM 2/2006 vp. – HE 264/2006 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö 2/2006 vp. Hallituksen esitys puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

UaVM 7/1997 vp – HE 19/1997 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 7/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välisen sopimuksen niiden joukkojen asemasta ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

UaVM 4/2003 vp - VNS 2/2003 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 4/2003. Valtioneuvoston selonteko konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin.

UaVM 1/2008 vp – VNS 1/2008 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1/2008. Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan.

VNS 6/2004 vp. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004.

VNS 1/2008 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan.

Pohjois-Atlantin liitto. Saatavilla www-muodossa: [URL:http://www.nato.int](http://www.nato.int),  
Topics, 3.6.2004. ([Http://www.nato.int/](http://www.nato.int/), 3.6.2004)

Suomen erityisedustusto Natossa. Saatavilla www-muodossa: [URL:http://www.finlandnato.org.](http://www.finlandnato.org.),  
Tietoa Natosta, 21.10.2007. ([Http://www.finlandnato.org.](http://www.finlandnato.org.), 21.10.2007) ja  
Julkaisuja, Sierla Antti; Ulkoasiainministeriön Nato-selvitys vuodelta 2007. ”Suomen mahdollisen  
Nato-jäsenyyden vaikutukset”, 7.3.2008. ([Http://www.finlandnato.org.](http://www.finlandnato.org.), 7.3.2008)

Suomen puolustusvoimat. Saatavilla www-muodossa: [URL:http://www.mil.fi](http://www.mil.fi),  
Rauhanturvaaja, 7.12.2004. (<http://www.mil.fi>, 7.12.2004.) ja  
Rauhanturvaaja, 5.2.2008. (<http://www.mil.fi>, 7.12.2004.)

Suomen ulkoasiainministeriö. Saatavilla www-muodossa: [URL:http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi),  
Palvelut,  
julkaisut ja esitteet, Valtiosopimusopas 21.10.2007 ja  
Ajankohtaista, uutiset, 7.3.2008. ([Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 7.3.2008)

Viron ulkoministeriö. Saatavilla www-muodossa: [URL:http://www.vm.ee](http://www.vm.ee),  
Eesti Natos, 23.4.2005. ([Http://www.vm.ee](http://www.vm.ee), 23.4.2005)

## LYHENTEET

IS	Engl. International Staff Kansainvälinen sihteeristö
IPP	Engl. Individual Partnership Programme Yksilöllinen kumppanuusohjelma
KFOR	Engl. Kosovo Force Nato-johtoinen monikansallinen Kosovon kriisinhallintajoukko
MC	Engl. Military Committee Sotilaskomitea
NAC	Engl. North Atlantic Council Pohjois-Atlantin neuvosto
Nato	Engl. North Atlantic Treaty Organisation Pohjois-Atlantin liitto
NRF	Engl. Nato Response Force Naton nopean toiminnan joukot
PARP	Engl. Planning and Review Process Naton rauhankumppanuusohjelmaan kuuluva suunnittelu- ja arviointiprosessi
PfP	Engl. Partnership for Peace Naton rauhankumppanuusohjelma

SFOR	Engl. Stabilization Force in Bosnia Nato-johtoinen monikansallinen rauhanturvajoukko Bosniassa
WEU	Engl. Western European Union Länsi-Euroopan unioni

# 1 JOHDANTO

## *1.1 Tutkimustehtävä ja työn rakenne*

Tutkielma edustaa valtiosääntöoikeudellista julkisoikeuden haaraa. Tutkielma pohjautuu oikeusdogmatiikkaan eli lainoppiin ja on valtiosääntödogmaattinen. Työ luonteeltaan on oikeusdogmaattisesti painottuva, joka aiheeltaan kytkeytyy läheisesti turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. Tutkielma saa erityispiirteitä siitä, että sen kohteena on poliittisten elinten tarkastelu. Tutkielmassa pyritään oikeudelliseen tarkasteluun ottaen huomioon turvallisuus- ja puolustuspolitiikan näkökulmat säilyttäen ominaisluonteensa kuitenkin valtiosääntöoikeudellisena työnä. Tutkielman tarkastelu pohjautuu pääasiassa Suomen perustuslain säännöksiin. Juridis-teknisesti perustuslaki on osa oikeusjärjestystä. Perustuslaki erottuu muusta oikeusjärjestyksestä sen korotetun muodollisen lainvoiman vuoksi ja jättää tavallista normia enemmän tulkinnanvaraa sen korkean abstraktiotason vuoksi<sup>1</sup>.

Lainopin keskeisenä tutkimusongelmana pidetään voimassa olevan oikeuden sisällön määrittelemistä kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa<sup>2</sup>. Tutkielmassa pyritään tarkastelemaan Suomen perustuslain ja sotilaallisen liittoutumisen välisiä suhteita. Pyrkimyksenä on tarkastella mihin sotilaallinen liittoutuminen kansallisesti vaikuttaisi, miten sotilaallisesta liittoutumisesta tulisi perustuslain mukaan säännellä ja miten kansainvälinen velvoite saatettaisiin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Oikeusdogmatiikka ei varsinaisesti pyri selvittämään, kuinka asioiden tulisi olla, vaan ennemminkin sitä, mikä on normilausekkeen merkitys eli sisältö<sup>3</sup>.

Tutkielmassa pyritään tarkastelemaan Suomen perustuslain säännösten ohella myös kansainvälistä normistoa ja kansallista alemmanasteista lainsäädäntöä. Perustuslain tulkinnassa otetaan huomioon sekä oikeuskirjallisuus että valmisteluasiakirjat. Lähdekirjallisuudeksi on pyritty löytämään mahdollisimman kattavasti oikeudellisiin kysymyksiin pohjautuvaa lähdekirjallisuutta. Kansainvälisistä sopimuksista tärkeimmäksi muodostuu Pohjois-Atlantin sopimus ja sen viides artikla. Kansallisesta alemmanasteisesta lainsäädännöstä tarkastellaan puolustushallinnon alaista lainsäädäntöä, kuten puolustusvoimista annettua lakia, asevelvollisuuslakia, lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja aluevalvontalakia.

---

<sup>1</sup> Jyränki 1997, s. 7475.

<sup>2</sup> Husa ym. 2001, s. 13.

<sup>3</sup> Husa 1995, s. 564.



Helmikuussa 2004 ilmestyi selvitystyö ”Mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen vaikutuksista Suomen puolustusjärjestelmän kehittämiseksi ja puolustushallinnolle”. Selvitystyössä todettiin oikeudellisten kysymysten osalta tarvittavan lisätarkastelua, jos kansallinen valmistelu aloitettaisiin. Tutkielman aihe on ajankohtainen ja kansallisestikin merkittävä. Keskustelut puolustusliittoon liittymisestä ovat olleet ajankohtaisia jo uutta perustuslakia laadittaessa. Nyt selvityksen kohteena ovat perustuslain toimivuus ja sen muutostarpeet, sisältäen tasavallan presidentin ylipäällikkyyden.

Tutkielman ensimmäinen luku pyrkii johdattamaan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeisiin käsitteisiin. Tutkielman ensimmäinen varsinainen osio on luku 2, joka pyrkii tarkastelemaan muun muassa Suomen ja Naton tähänastista yhteistyötä, Nato-jäsenyyden synnyttämää turvatakuuvelvoitetta ja päätöksentekorakennetta. Luvussa 3 etsitään vastauksia kysymykseen, mihin sotilaallinen liittoutuminen kansallisesti vaikuttaisi. Osiossa pyritään ottamaan esille niitä tekijöitä, jotka tulevat esille tarkasteltaessa Suomen perustuslain ja sotilaallisen liittoutumisen välisiä suhteita. Näitä tekijöitä ovat täysivaltaisuussäännös, maanpuolustus, tasavallan presidentin tehtävät, kriisinhallintayhteistyö ja sotilaallinen virka-apu. Lukua 4 lähestytään kysymällä, miten sotilaallisesta liittoutumisesta tulisi perustuslain mukaan säännellä. Tässä luvussa käsitellään Suomen ulkopolitiikkaa sekä kansallista lainsäädäntöä, erityisesti supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä. Luvussa 5 pyritään tarkastelemaan miten kansainvälinen velvoite saatetaan osaksi Suomen lainsäädäntöä. Erityistä huomiota kiinnitetään sotilaallista liittoutumista koskevan sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen sekä Ahvenanmaan erityisasemaan. Tutkielman viimeisessä osiossa pyritään tiivistämään Suomen perustuslain ja sotilaallisen liittoutumisen suhteisiin vaikuttavat elementit.

## 1.2 Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käsitteet

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksissa on pyritty pitkään ottamaan liittoutumaton linja. Vuoden 2004 lopulla ilmestynyt Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskeva selonteko herätti keskustelua Suomen tämän hetkisestä tilasta. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevia selontekoja valtioneuvosto on antanut eduskunnalle tähän mennessä neljä kappaletta. Ensimmäinen esiteltiin vuonna 1995, toinen 1997, kolmas 2001 ja neljäs 2004. Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot ovat ohjanneet Suomen osallistumista Naton rauhankumppanuusohjelmaan. Kansallisesti Nato-yhteistyötä koordinoi ulkoasiainministeriö, kun taas keskeiset päätökset Suomen osallistumisesta PfP-toimintaan tekee valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta<sup>4</sup>.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa oli vielä vuonna 1997 kirjattu Suomen turvallisuuspoliittiseksi määritelmäksi sotilaallinen liittoutumattomuus ja itsenäinen puolustus. Vuonna 1999 hallitusneuvotteluissa turvallisuuspoliittinen linja oli muutettu sotilaallisesti liittoutumattomuudeksi ja uskottavaksi puolustuskyvyksi.<sup>5</sup> Tarja Halonen palasi käyttämään turvallisuuspoliittisesta linjasta käsitettä sotilaallinen liittoutumattomuus ja itsenäinen puolustus<sup>6</sup>. Nyt uuden turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon yhteydessä Suomen puolustuksen katsotaan perustuvan sotilaalliseen liittoutumattomuuteen ja uskottavaan kansalliseen puolustukseen<sup>7</sup>.

### 1.2.1 Liittoutuminen ja liittoutumattomuus

Nykyisin kansainvälisessä järjestelmässä omaksutaan kaksi erilaista ulko- ja turvallisuuspoliittista peruslinjaa, liittoutuminen toisten valtioiden kanssa tai liittoutumattomuus. Näiden sisällä on lukuisia muunnelmia johtuen mm. puolustusyhteistyötä koskevien velvoitteiden sitovuudesta.<sup>8</sup> Liittoutuminen merkitsee sitoutumista sotilasliittoon. Tarkoituksena on saada lisää voimaa potentiaalisen tai ajankohtaisen uhan torjumiseksi. Poliittista tai taloudellista liittoutumista ei ole pidetty yhtä lailla

---

<sup>4</sup> Heikkilä 2001, s. 84.

<sup>5</sup> Ervasti & Laakso 2001, s. 63.

<sup>6</sup> Ervasti & Laakso 2001, s. 64.

<sup>7</sup> VNS 6/2004 vp., s. 68.

<sup>8</sup> Ruhala ym. 2003, s.1.

ratkaisevana turvallisuuspolitiikan peruslinjan määrittelykselle. Sotilasliittoon liittyminen merkitsee sodan sattuessa sitoutumista avunantoon.<sup>9</sup> Liittoutumattomuudella taas on säilytetty toimintavapaus. Klassisen liittoutumattomuuden ajatuksena on puolueettomuus ulkovaltojen välisen sodan aikana. Kansainvälisen oikeuden mukaan liittoutumaton tai puolueettomuutta noudattava valtio nauttii suojaa hyökkäyksiä vastaan, ellei valtio itse anna siihen aihetta.<sup>10</sup>

Liittoutumisteorioiden peilaaminen Suomen turvallisuuspoliittiseen linjaan on hankalaa. Pääongelma on syntynyt Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ja erityisesti sen turvallisuuspolitiikan määrittely. Aikaisemmin kyseessä oli talousyhteisö, joka on muuttanut muotoaan pyrkimyksenä kohti sotilaallisen liiton kehittämistä.<sup>11</sup> Nykyisin halutaan liittoutumisen myötä yhä enemmän kollektiivista hyötyä. Usein tähän liittyvät myös pyrkimykset vaikutusvallan kasvattamiseen.<sup>12</sup> Liitto on kahden tai monen valtion välinen yhteistyösopimus turvallisuuspolitiikkaa koskevissa kysymyksissä. Keskeisenä tunnusmerkkinä, oli se sitten sotilas- tai puolustusliitto, pidetään sitoumusta puolustaa toisiaan ulkoista uhkaa vastaan.<sup>13</sup>

Liittoutumattomuus jaetaan kahteen ryhmään, sitoutumattomuus ja puolueettomuus. Liittoutumattomuuden ytimenä on sotilasliittojen ulkopuolella pysyminen. Kansainvälisen yhteistyön muodot ovat laajentuneet enemmän turvallisuuspolitiikan puolelle. Ensinnäkin EU-jäsenyys ja sen ulko- ja turvallisuuspolitiikan velvoite sekä toiseksi Naton rauhankumppanuus eivät merkitse poikkeamista sotilaallisen liittoutumattomuuden tieltä. Euroopassa sotilaallisesti liittoutumattomia maita ovat mm. Sveitsi, Itävalta, Irlanti, Ruotsi ja Suomi.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Visuri 2003, s. 236 - 237.

<sup>10</sup> Visuri 2003, s. 237.

<sup>11</sup> Visuri 2003, s. 238.

<sup>12</sup> Visuri 2003, s. 239.

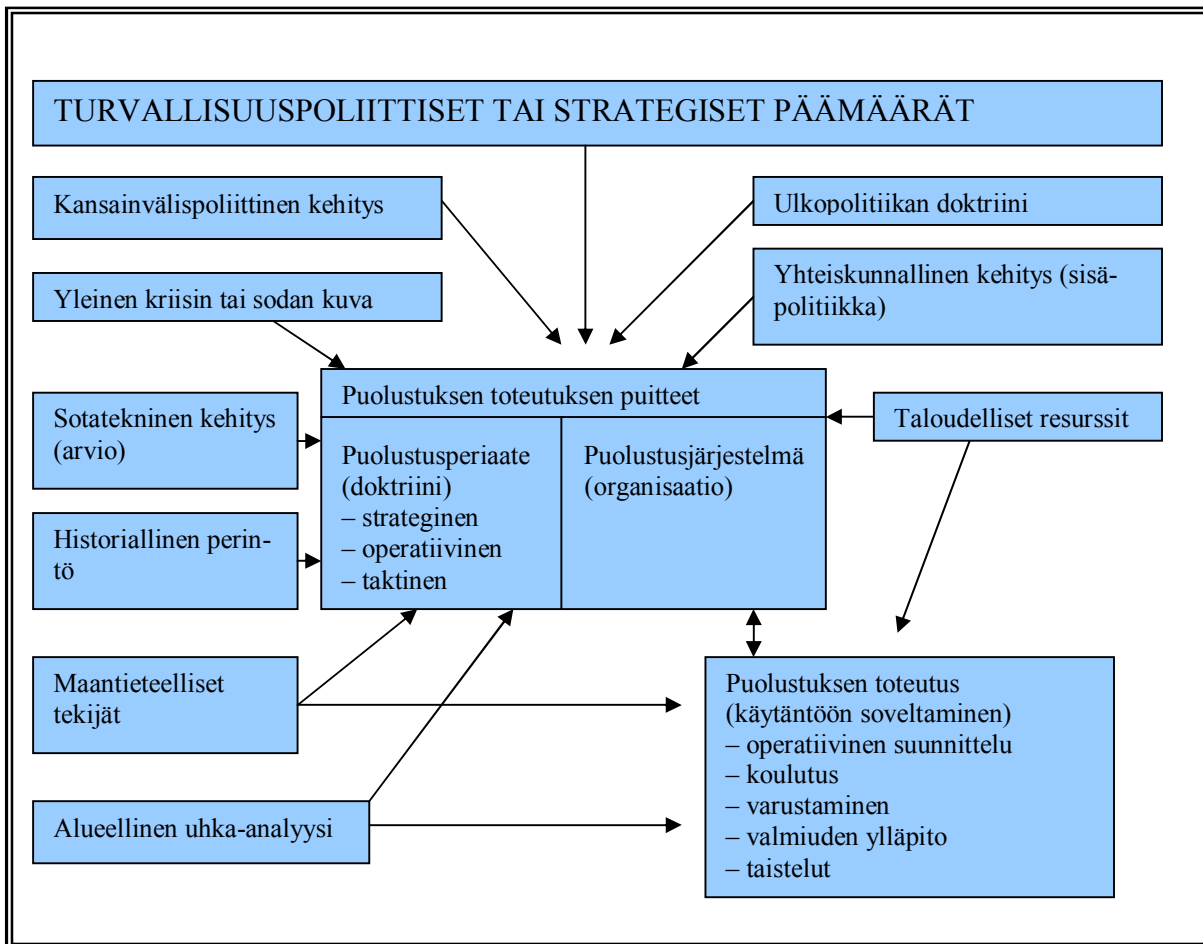
<sup>13</sup> Ruhala ym. 2003, s. 1.

<sup>14</sup> Ruhala ym. 2003, s. 7 - 8.

## 1.2.2 Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Suomen turvallisuuspolitiikkaan katsotaan kuuluvan ulko-, puolustus-, talous- sekä yhteiskuntapolitiikka<sup>15</sup>. Maanpuolustus käsitteenä on peräisin Saksasta, joka tarkoittaa oman maan puolustamista. Samoin Sveitsissä ja Itävallassa käsite tulkitaan samalla tavalla ja se pidetäänkin erillään kansainvälisestä kriisinhallinnasta ja muista sotilaallisista tehtävistä.<sup>16</sup> Suomessa maanpuolustus pitää sisällään niin sotilaalliset kuin siviilialojenkin maanpuolustustoimet. Johtamisvastuu on valtioneuvostolla, mutta päätöksentekoon osallistuvat myös tasavallan presidentti ja eduskunta.<sup>17</sup>

Kaavio 1: Puolustusperiaatteeseen ja puolustusjärjestelmään vaikuttavia tekijöitä<sup>18</sup>:



<sup>15</sup> Visuri 2003, s. 16.

<sup>16</sup> Visuri 2003, s. 17.

<sup>17</sup> Visuri 2003, s. 17.

<sup>18</sup> Visuri 2003, s. 18.

Aikaisemmin kylmän sodan aikana Suomi noudatti tiukkaa puolueettomuuspolitiikkaa. Euroopan unionin jäsenyyden myötä siirryttiin puhumaan sotilaallisesta liittoutumattomuudesta. Maanpuolustus pohjautuu edelleenkin yleiseen asevelvollisuuteen ja alueelliseen liikekannallepanojärjestelmään. Nämä ovat peräisin jo vuoden 1878 asevelvollisuuslaista, joka palautettiin voimaan vuonna 1918 ja 1930-luvulla uudistettiin liikekannallepanojärjestelmää.<sup>19</sup>

EU-jäsenyyden myötä kansainvälinen sotilasyhteistyön merkitys on kasvanut turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa<sup>20</sup>. Suomessa puolustuspoliittinen päätöksenteko on kokenut muutoksia. Sotien jälkeen päätöksenteosta vastasivat hallitus ja eduskunta. Perusratkaisut valmisteltiin vuosina 1945–1949 puolustusrevisiokomiteassa. Puolustusneuvosto perustettiin vuonna 1958. Parlamentaariset puolustuskomiteat, joista ensimmäinen perustettiin vuonna 1970, eivät toimineet ja viimeiseksi jäi kolmas parlamentaarinen puolustuskomitea vuonna 1981. Näiden jälkeen kokeiltiin puolustuspoliittisia toimikuntia ja vuoden 1995 hallitus ei enää luopunut puolustuspoliittisesta valmistelusta. Näin ollen turvallisuuspoliittiset selonteot vuosilta 1997 ja 2001 valmisteltiin hallituskeskeisesti. Puolustusneuvosto lakkautettiin ja korvattiin ministerivaliokunnalla ja puolustusministeriön valmisteluorganisaatiolla. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoito on ollut tarpeen keskittää valtioneuvostolle EU-jäsenyyden tuomien tarpeiden keskittämisen vuoksi.<sup>21</sup>

### 1.2.3 Puolueettomuus

Puolueettomuus -sanana määrittelyssä kansainvälinen oikeus liittyy sen sotilaan. Puolueeton valtio ei osallistu toisten valtioiden käymään sotaan. Puolueettomuus voidaan jakaa kahteen eri osaan. Ensinnäkin on ehdoiltaan ankara, klassinen puolueettomuus sekä toisaalta uudenaikaisempi, kvalifioitu puolueettomuus. Puolueettomuuden peruseriaatteisiin voidaan laskea kuuluvan niin puolueettoman valtion velvollisuus pysytellä sotatoimien ulkopuolella ja suhtautua tasapuolisesti sodankävijöihin kuin oikeus oman alueensa koskemattomuuteen.<sup>22</sup> Puolueettomuutta määrittävät tapaoikeuden lisäksi sodan oikeussääntöjä käsittelevät sopimusjärjestelyt, joista esim. Haagin vuoden 1907 maasotapuolueettomuutta koskeva V ja merisotapuolueettomuutta koskeva XIII yleissopimus

---

<sup>19</sup> Visuri 2003, s. 49.

<sup>20</sup> Visuri 2003, s. 49.

<sup>21</sup> Visuri 2003, s. 50.

<sup>22</sup> Hakapää 2003, s. 480.

sekä vuoden 1949 Geneven sopimus. YK:n peruskirjan 43 artiklan mukaisten sotilassopimusten puuttuessa ei edes turvallisuusneuvosto voi velvoittaa jäsenvaltioita ryhtymään aseellisiin pakotteisiin mitään valtiota vastaan. Näin ollen valtion on mahdollista olla oikeudellisesti puolueeton YK:nkin puitteissa.<sup>23</sup> Sotaan liittyvän puolueettomuuden lisäksi on ns. pysyvä puolueettomuus. Valtio sitoutuu pysymään kaikkien tulevaisuuden sotien ulkopuolella ja ulkovallat ovat antaneet tästä takuun.<sup>24</sup> Pysyvästi puolueeton valtio voi kuitenkin osallistua kansainväliseen yhteistyöhön, esim. Euroopan unionin jäsenyyttä ei pidetä esteenä<sup>25</sup>.

Toisen maailmansodan jälkeen Suomessa omaksuttiin puolueettomuuspolitiikka, jonka takuuna toimi Neuvostoliiton kanssa solmittu ystävyys-, yhteistoiminta- ja avunantosopimus. EU-jäsenyyden myötä Suomessa alettiin puolueettomuuspolitiikan sijasta puhua turvallisuuspolitiikasta ja sotilaallisesta liittoutumattomuudesta.<sup>26</sup> Suomen kohdalla ei kysymys ole kuitenkaan ollut oikeudellisesti pysyvästä puolueettomuudesta, vaan puolueettomuuspolitiikasta<sup>27</sup>. Kylmän sodan jälkeen Suomen puolueettomuuspolitiikkana oli sotilaallinen liittoutumattomuus ja itsenäinen puolustus. Pyrkimyksenä oli pysytellä toisten valtioiden sotien ulkopuolella.<sup>28</sup>

Vuoden 1997 valtioneuvoston selonteossa Suomen turvallisuuspolitiikan perustana on sotilaallinen liittoutumattomuus, itsenäinen puolustus ja Euroopan unionin jäsenyys. Vuoden 1999 Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa perusteeksi määriteltiin uskottava puolustuskyky.<sup>29</sup> Vuoden 2001 valtioneuvoston selonteon mukaan perusteina olivat uskottava puolustuskyky, vallitsevissa oloissa sotilaallisesti liittoutumattomana pysyminen sekä kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen turvallisuuden ja vakauden vahvistamiseksi. Muutoksina aikaisempiin vuosiin voidaan pitää kansainvälisen turvallisuusyhteistyön mukaantuloa, itsenäisen puolustuksen korvaamista uskottavuudella sekä sotilaalliseen liittoutumattomuuteen tehtyä vallitseviin olosuhteisiin viittaavaa varausta. Näin ollen linjauksista on tullut joustavampia sekä ne antavat lisää harkinnanvara.<sup>30</sup> Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko määritteli Suomen puolustukseksi sotilaallisen liittoutumattomuuden ja uskottavan kansallisen puolustuksen<sup>31</sup>. Suomen kansainvälispoliittinen asema on muuttunut vuonna 1994 tehdyn Naton rauhankumppanuusohjelman myötä. Järjestely on vaatinut

---

<sup>23</sup> Hakapää 2003, s. 480 - 481.

<sup>24</sup> Hakapää 2003, s. 482.

<sup>25</sup> Hakapää 2003, s. 483.

<sup>26</sup> Ruhala ym. 2003, s. 12.

<sup>27</sup> Hakapää 2003, s. 483.

<sup>28</sup> Hakapää 2003, s. 484.

<sup>29</sup> Ruhala ym. 2003, s. 12.

<sup>30</sup> Ruhala ym. 2003, s. 13.

<sup>31</sup> VNS 6/2004 vp., s. 68.

läheistä puolustussuunnitteluun liittyvää yhteistoimintaa sotilaallisen toiminnan kanssa. Mahdollisen Nato-jäsenyyden myötä Suomen tulisi luopua sotilaallisesta liittoutumattomuudestaan.<sup>32</sup>

#### 1.2.4 Sotilaallinen liittoutumattomuus

Suomen puolueettomuuspolitiikka on täsmentynyt sotilaalliseksi liittoutumattomuudeksi, jossa Suomen turvallisuuspolitiikan perustana on uskottava puolustuskyky. Suomi on pysytellyt rauhaanpakottamisen ulkopuolella, joka on tullut yhä enemmän esille YK:ssa rauhanturvaamisen ohelle. Rauhaanpakottamiseen osallistuminen merkitsisi luopumista valtion perinteisestä oikeudesta pysytellä muiden valtioiden sotien ulkopuolella.<sup>33</sup>

Suomi liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995 aikomuksenaan olla sotilaallisesti liittoutumattomana. Ruotsin, Itävallan ja Irlannin kanssa Suomi kuului liittoutumattomien maiden ryhmään, jotka olivat Länsi-Euroopan unionin tarkkailijajäseniä.<sup>34</sup> Nykyisin kuitenkin enää Suomi ja Ruotsi puhuvat sotilaallisesta liittoutumattomuudesta. Voidaan kuitenkin todeta, että Suomen liittoutumattomuuspolitiikka on paljon joustavampaa kuin kylmän sodan aikoina. Ensinnäkin Suomi ei enää näe sotilaallista liittoutumattomuuttaan kansainvälisen puolustuspolitiikan yhteistyön esteenä. Tästä esimerkkinä pidetään osallistumista Naton rauhankumppanuusohjelmaan, josta Suomella on mm. konkreettista kokemusta Nato-johtoisesta operaatiosta.<sup>35</sup> Toiseksi tämä joustavuus Suomen liittoutumattomuudessa osoittaa kuinka liittoutumattomuuden pysyvyys on määritelty<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Hakapää 2003, s. 484.

<sup>33</sup> Hakapää 2003, s. 485.

<sup>34</sup> Tiilikainen 1998, s. 173.

<sup>35</sup> Tiilikainen 1998, s. 173.

<sup>36</sup> Tiilikainen 1998, s. 174.

## 2 POHJOIS-ATLANTIN PUOLUSTUSLIITTO JA SUOMI

### 2.1 *Nato eilen ja tänään*

Pohjois-Atlantin liitto (NATO) perustettiin vuonna 1949 tarkoituksenaan turvata jäsenmaidensa vapaus ja turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin. Naton keskeisin tehtävä on määritelty Pohjois-Atlantin sopimuksen 5. artiklassa. Artikla antaa Naton jäsenvaltioille turvatakuun.

Pohjois-Atlantin 12 perustajajäsentä ovat Alankomaat, Belgia, Islanti, Italia, Kanada, Luxemburg, Norja, Portugali, Ranska, Tanska, Iso-Britannia ja Yhdysvallat. Nato on laajentunut useampaan otteeseen. Vuonna 2004 liittyivät jäseniksi Slovenia, Bulgaria, Romania, Slovakia, Viro, Latvia ja Liettua. Natossa on 24 eurooppalaista ja 2 pohjoisamerikkalaista jäsenvaltiota vuonna 2007.<sup>37</sup>

### 2.2 *Turvatakuu*

Aikaisemmin Suomen valtiosääntö perustui jyrkkään dualismiin. Kansainvälinen oikeus ja kansallinen oikeusjärjestys pidettiin erillään toisistaan. Viranomaistoimia edellyttävää valtion sopimusta toteutettiin erillisellä lainsäädäntötoimenpiteellä, jotta viranomaiset saivat asianmukaisen normiperusteen toimenpiteilleen. EU-jäsenyyden myötä vuonna 1995 Suomen oikeusjärjestys sai voimakkaan monistisen luonteen. Suuri osa EU:ssa vahvistetuista ja päätetyistä oikeussääntöjen kaltaisista velvoitteista tulee voimaan sellaisinaan, esim. asetuksia ei saateta erikseen voimaan jäsenvaltiossa ja ne sitovat valtiota sellaisinaan. Samanlainen luonne on myös EU:n tekemillä kansainvälisoikeudellisilla sopimuksilla eli ns. ulkosopimuksilla. EU:ssa päätetään Suomea sitovista kansainvälisoikeudellisista oikeussäännöistä.<sup>38</sup>

Suomen ja Ruotsin tulkinnan mukaan EU:ssa Maastrichtin sopimus ei velvoita jäsenvaltioita osallistumaan yhteiseen puolustukseen. Maastrichtin sopimus ei luo sotilasliittoa. EU:n puolustusyhteistyö, joka on koordinoitu Naton turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kanssa, saattaa aikanaan johtaa

<sup>37</sup> [Http://www.finlandnato.org](http://www.finlandnato.org), 21.10.2007.

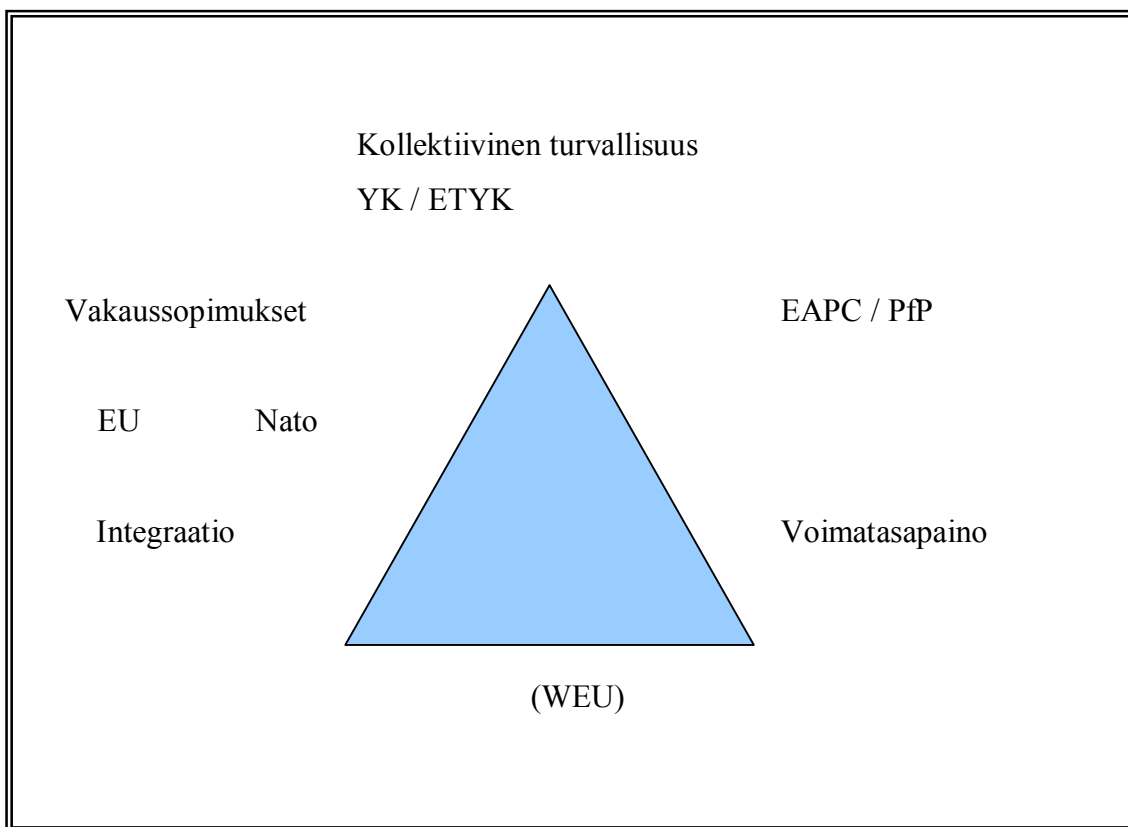
<sup>38</sup> Saraviita 2000, s. 438 - 439.



yhteiseen puolustukseen. Näin ollen Maastrichtin sopimuksen hyväksynyt jäsenvaltio on periaatteessa hyväksynyt tämänkin tavoitteen.<sup>39</sup>

Sotien syttymistä voidaan estää seuraavan kaavion mukaan kolmella erilaisella tavalla. Nämä kolme tapaa ovat kollektiivinen turvallisuus, integraatio ja voimatasapaino. Nato on nähty voimatasapainoteorian mukaisena sotilasliittona, kun taas EU integraatiojärjestönä. YK:ta ja ETYK:iä taas on pidetty kollektiivisen turvallisuuden järjestöinä. Länsi-Euroopan unionia on pidetty yhtäläillä Naton eurooppalaisena pilarina kun taas EU:n sotilaallisena pilarina. Euroatlanttisen kumppanuusneuvoston ja Naton rauhankumppanuusohjelman on katsottu kuuluvan kollektiivisen turvallisuuden ja voimatasapainon väliin, kun taas EU:n vakaussopimukset Balkanilla integraation ja kollektiivisen turvallisuuden väliin.<sup>40</sup>

Kaavio 2: Sotien syttymisen ehkäiseminen



<sup>39</sup> Koskenniemi 1994, s. 276–277.

<sup>40</sup> Forsberg 2002, s. 28.

Amstutz (1999) ei luokittele Natoa kuuluvaksi järjestönä kollektiiviseen turvallisuuteen. Naton katsotaan suojelevan jäseniään ulkoiselta hyökkäykseltä tai Nato-alueen ulkopuolelta tulevilta mahdollisilta siviilikonfliktien uhkilta enemmän kuin jäsenvaltioiden välisiltä konflikteilta.<sup>41</sup>

Naton ytimenä pidetään Pohjois-Atlantin sopimuksen viidettä artiklaa, joka antaa jäsenvaltioille keskinäiset turvallisuustakuut:

*Sopimuspuolet sopivat siitä, että aseellista hyökkäystä yhtä tai useampaa sopimuspuolta vastaan Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa on pidettävä hyökkäyksenä niitä kaikkia vastaan, ja tämän seurauksena ne sopivat, että jos tällainen aseellinen hyökkäys tapahtuu, kukin niistä harjoittamalla erillistä tai yhteistä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa tunnustettua puolustautumisoikeutta auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta sopimuspuolta tai hyökkäyksen kohteeksi joutuneita sopimuspuolia ryhtymällä välittömästi, yksin tai yhdessä toisten sopimuspuolten kanssa, sellaiseen toimintaan,*

*jonka se arvioi tarpeelliseksi, mukaan lukien aseellisen voiman käytön, tarkoituksenaan palauttaa Pohjois-Atlantin alueen turvallisuus ja ylläpitää sitä. Jokaisesta aseellisesta hyökkäyksestä ja kaikista toimenpiteistä, joihin sen seurauksena on ryhdytty, on ilmoitettava välittömästi turvallisuusneuvostolle. Kyseiset toimenpiteet on lopetettava, kun turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.<sup>42</sup>*

Artiklassa ei määritellä vihollista. Mikä tahansa ulkopuolelta tuleva hyökkäys yhtä jäsenvaltiota vastaan koetaan hyökkäykseksi kaikkia jäsenvaltioita vastaan<sup>43</sup>. Suomi on osaltaan ratifioinut YK:n perussopimuksen ja sen 51. artiklan. Naton jäsenvaltiot ovat sopineet, että aseellisen hyökkäyksen tapahtuessa he käyttäisivät YK:n 51. artiklaa auttaakseen hyökkäyksen kohteeksi joutunutta. Toisin sanoen Natojäsenyys ei toisi merkittävää muutosta aseelliseen hyökkäykseen ja turvallisuustakuuseen Suomen osalta. Kaikista tällaisista aseellisista hyökkäyksistä ja toimenpiteistä ilmoitetaan heti YK:n turvallisuusneuvostolle. Toimenpiteistä tulee luopua, kun turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarvittaviin toimiin palauttaakseen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden.<sup>44</sup> Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) tuli voimaan vuonna 2006. Laki kumosi vanhan rauhanturvaamislain. Uutta lakia ei kuitenkaan sovelleta YK:n peruskirjan 51. artiklan nojalla toteutettavissa sotilaallisissa toimissa.

---

<sup>41</sup> Amstutz 1999, s. 330.

<sup>42</sup> <http://www.finlandnato.org>, 7.3.2008.

<sup>43</sup> Forsberg 2002, s. 66.

<sup>44</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 98.

Puolustusministeriön työryhmä määrittelee Pohjois-Atlantin sopimuksen viidennen artiklan Naton yhteisen puolustuksen velvoitteeksi<sup>45</sup>. Sotilaallisen avun antamisesta tehdään aina erikseen päätös eikä tämä näin ollen ole automaattista. Viidennen artiklan aktivoituessa jäsenvaltiot luovuttavat joukkojaan Natolle. Vaikka sopimus velvoittaa oikeudellisesti, jokainen jäsenvaltio voi itsenäisesti oman lainsäädäntönsä pohjalta erikseen päättää sotilaallisen avun antamisesta, sen laajuudesta sekä luonteesta. Päätöksenteko vaihtelee eri jäsenvaltioissa, toisissa päätös tehdään eduskuntakäsittelyllä kun taas toisissa riittää hallituksen päätös.<sup>46</sup>

Pohjois-Atlantin sopimuksen viides artikla otettiin käyttöön syyskuussa 2001 Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terrori-iskujen jälkeen. Artikla mahdollistaa jäsenmaiden eriasteisen ja luonteisen avun hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenmaalle ”tarpeellisiksi katsomillaan toimenpiteillä, sotilaallinen voimankäyttö mukaan lukien”. Artikla on väljä ja tulkinnanvarainen. Jäsenmaille on vapaaehtoista osallistua viidennen artiklan ulkopuolisiin operaatioihin.<sup>47</sup> Tarpeellisiksi katsomiin keinoihin luetaan kuuluvaksi sotilaallisten keinojen lisäksi poliittiset toimenpiteet, joilla painostettaisiin uhkaavaa valtiota muuttamaan politiikkaansa. Suurin osa EU-jäsenvaltioista on järjestänyt turvallisuutensa Nato-jäsenyyden kautta. Sotilaallisesti liittoutumattomia maita Suomen lisäksi ovat Irlanti, Itävalta ja Ruotsi sekä Kypros ja Malta.<sup>48</sup>

Liittolaiset asettuivat syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen Yhdysvaltojen tueksi ja vahvistivat 5. artiklan käyttöönoton. Tästä seurauksena ei syntynyt Nato-johtoinen operaatio, vaan Yhdysvaltojen johdolla käynnistettiin operaatio al-Qaida -verkoston tuhoamiseksi. Turvatakuun käyttöä voidaan pitää tässä tapauksessa poliittisena. Tapauksen johdosta kynnys 5. artiklan käyttöön madaltui ja jatkossa turvatakuuta voidaan soveltaa ei-valtiollisiin uhkiin.<sup>49</sup>

Naton tehtävät ovat muuttuneet yhteisestä puolustuksesta kohti sotilaallista kriisinhallintaa tuoden mukanaan uudet uhkat, kuten terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen ja ympäristökatastrofit. Prahan huippukokouksen (2002) jälkeen Naton sotilaallista roolia alettiin uudistaa. Prahan kokouksessa päätettiin mm. Naton nopean toiminnan joukkojen<sup>50</sup> perustamisesta. Huippukokouksen jälkeisissä ministerikokouksissa päätettiin uudistaa Naton komentorakennetta.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 6.

<sup>46</sup> Forsberg 2002, s. 66.

<sup>47</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 18.

<sup>48</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 24.

<sup>49</sup> <http://www.finlandnato.org>, 21.10.2007.

<sup>50</sup> NRF = Nato Response Force.

<sup>51</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 28-29.

Euroopan yhdyntyminen on ollut turvallisuuspoliittinen projekti, jonka tavoitteena on ollut tehdä sodan syttyminen Euroopassa mahdottomaksi. Euroopan yhdyntyminen alkoi Länsi-Euroopan unionin<sup>52</sup> perustamisesta ja tämän sopimuksen viidennen artiklan sisältämästä keskinäisestä sotilaallisesta avunannosta vuonna 1948 ja jo seuraavana vuonna 1949 perustettiin Pohjois-Atlantin liitto<sup>53 54</sup>.

Yhteinen puolustus on tullut Euroopan unionissa mukaan vasta Maastrichtin sopimuksen myötä. Yhteinen puolustus voi pitää sisällään kolme erilaista tavoitetta:

- 1) pyrkimys yhteisten armeijarakenteiden luomiseen päämääränä yksi yhtenäinen Eurooppa-armeija
- 2) selkeä sotilaallinen puolustusliitto, johon kuuluvilla mailla on keskinäinen sotilaallinen avunantovelvollisuus
- 3) yhteistyö sotilaallisissa kriisinhallintatehtävissä eli yhteinen puolustuspolitiikka<sup>55</sup>

Yhdysvallat ovat vaatineet Euroopan puolustuskyvyn parantamista eli taakan jakamista Natossa sekä Naton eurooppalaisen pilarin vahvistamista<sup>56</sup>. Berliinissä vuonna 1996 Naton huippukokouksessa päätettiin eurooppalaisen puolustusidentiteetin eli ESDI:n kehittämisestä Natossa. WEU sai mahdollisuuden käyttää Naton voimavaroja eurooppalaisjohtoisissa operaatioissa. WEU on käytännössä kadonnut ja tarvittiin vastaavanlainen sopimus EU:n ja Naton välille. Vuonna 2003 EU:n ja Naton välille tehty Berlin + -sopimus korvasi aiemman WEU:n ja Naton välisen sopimuksen. Näin ollen EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitys sidottiin Natoon.<sup>57</sup> Berlin + -sopimuksen katsottiin koskevan vain Naton jäseniä ja niitä Naton ulkopuolisia EU:n jäsenvaltioita, jotka osallistuvat Naton rauhankumppanuusohjelmaan.<sup>58</sup> EU saa lainata Naton suunnittelu- ja johtoresursseja, joita EU:n kriisinhallintatehtävät vaativat. Näiden resurssien käyttö on kuitenkin mahdollista vasta sen jälkeen, kun Nato ei itse halua kyseiseen operaatioon ryhtyä. Toisin sanoen Yhdysvalloilla on tosiasiallinen veto-oikeus EU:n operaatioihin, jotka käyttävät Naton voimavaroja.<sup>59</sup> Suomessa niin puolustusvoimien komentaja kuin ulkoministerikin ovat sitä mieltä, että EU ei voi antaa täydellisiä sotilaallisia turvatakuita, joita Nato voi tarjota.<sup>60</sup>

---

<sup>52</sup> WEU = Western European Union.

<sup>53</sup> Nato = North Atlantic Treaty Organisation.

<sup>54</sup> Tuomioja 2004, s. 35.

<sup>55</sup> Tuomioja 2004, s. 36 - 37.

<sup>56</sup> Tuomioja 2004, s. 49.

<sup>57</sup> Ojanen 2003, s. 21 - 22.

<sup>58</sup> Ojanen 2003, s. 23.

<sup>59</sup> Tuomioja 2004, s. 40 ja 50.

<sup>60</sup> Tuomioja 2004, s. 53.

### 2.3 Nato-yhteistyö

Suomi aloitti Naton kanssa institutionaalisen yhteistyön vuonna 1992. Tällöin Suomi liittyi tarkkailijaksi Naton yhteistyöneuvostoon NACC:iin. Alun perin tarkoituksena oli osallistua vain yhteen kokoukseen tarkkailijaksi, mutta Suomi ajautuikin pysyväksi tarkkailijaksi. Näin ollen Suomesta tuli ensimmäinen yhteistyöneuvoston tarkkailijajäsen.<sup>61</sup> Nato perusti NACC:n vuonna 1991, lähinnä turvallisuuspoliittiseksi keskustelufoorumiksi Naton ja entisen Varsovan liiton jäsenten välille<sup>62</sup>.

Vuonna 1994 Suomi liittyi Naton rauhankumppanuusohjelmaan. Naton rauhankumppanuusohjelma sisältää molemminpuolisia velvoitteita. Suomi allekirjoitti kehysasiakirjan<sup>63</sup> alkaessaan PFP-yhteistyöhön Naton kanssa. Asiakirjan kahdeksas artikla sisältää poliittisen turvalausekkeen valtioidelle, jotka tuntevat itsensä uhatuiksi.<sup>64</sup> Suomi allekirjoitti tämän rauhankumppanuuteen tähtäävän kehysasiakirjan 9.5.1994<sup>65</sup> ja luovutti samalla Naton sihteeristölle oman tarjousasiakirjan. Siinä määriteltiin sellaiset yhteistyöalueet, joihin Suomi oli kiinnostunut osallistumaan rauhankumppanuuden puitteissa<sup>66</sup>. Suomen turvallisuuspolitiikan osalta ohjelmaan on kirjattu sotilaallinen liittoutumattomuus ja uskottava puolustus sekä osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön. Ohjelmassa on niin Suomen tarpeet, kiinnostukset ja odotukset kuin samalla myös puutteet ja vaikeudet.<sup>67</sup>

Rauhankumppanuuden tarkoituksena on kahdenvälinen yhteistyö Naton ja kunkin yksittäisen rauhankumppanin kesken. Naton tarjoamien yhteistyömuotojen puitteissa rauhankumppani voi valita haluamansa osallistumisasteen.<sup>68</sup> Ensimmäinen vuosi oli vaatimaton ja keskittyi lähinnä rauhanturvaamiseen, pelastustoimiin ja humanitaarisen avun toimittamiseen. Vuonna 1995 ryhdyttiin kehittämään yhteistoimintakykyä PARP-ohjelman puitteissa.<sup>69</sup> Suomi liittyi PARP-ohjelmaan tarkoituksenaan kehittää suomalaisten kriisinhallintajoukkojen yhteistoimintakykyä kansainvälisiä operaatioita varten<sup>70</sup>. Turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan rauhankumppanuusohjelmalla on ollut pa-

---

<sup>61</sup> Forsberg 2002, s. 251–252.

<sup>62</sup> Sierla 2003, s. 51.

<sup>63</sup> I. Framework Document.

<sup>64</sup> Ervasti & Laakso 2001, s. 56.

<sup>65</sup> UaVM 7/1997 vp - HE 19/1997 vp, valiokunnan kannanottojen perustelut.

<sup>66</sup> Erityisesti Suomi oli kiinnostunut antamaan rauhanturvakokemukseen perustuvan panoksensa.

<sup>67</sup> Visuri 2003, s. 148 - 149.

<sup>68</sup> Sierla 2003, s. 52.

<sup>69</sup> Forsberg 2002, s. 252.

<sup>70</sup> UaVM 7/1997 vp – HE 19/1997 vp, valiokunnan kannanottojen perustelut.

rantava vaikutus sotilaalliseen yhteistoimintakykyyn ja vaikutusmahdollisuuksiin kriisinhallintayhteistyössä<sup>71</sup>.

PARP-ohjelman myötä on siirrytty rauhankumppanuusohjelmassa entistä operatiivisempaan suuntaan. Ohjelmassa Natoa ja rauhankumppanimaata sovitetaan toimimaan tehokkaammin yhdessä niin sotilaallisesti kuin poliittisesti.<sup>72</sup> Kehysasiakirjan mukaan Nato konsultoi minkä tahansa aktiivisen kumppanimaan kanssa, jos tämä kokee suoranaista uhkaa alueellista koskemattomuuttaan, poliittista itsenäisyyttään tai turvallisuuttaan kohtaan<sup>73</sup>. Nämä rauhankumppanuusohjelman turvatakuut ovat epämääräiset ja täysin sotilasliiton hyvätahdon ja auttamishalun varassa. Täysin yksiselitteinen turvalauseke löytyy vain Naton omasta Pohjois-Atlantin sopimuksen viidennestä artiklasta.<sup>74</sup>

Nato haluaisi yhdistää MAP- ja PARP -ohjelmat samaan sotilasliiton omaan Defence Review – ohjelmaan<sup>75</sup>. Defence Review – ohjelma on Naton kahden vuoden jaksoissa toteuttama prosessi. Sen tarkoituksena on inventoida oma toimintavalmius. Se pohjautuu 20 erilaiseen uhkamalliin. Suomella on ollut mahdollisuus seurata näitä keskusteluja, joiden jälkeen kaikki asiakirjat on kerätty pois kaikilta Natoon kuulumattomilta mailta.<sup>76</sup> Rauhankumppanuusohjelman toimintoja ohjaa vuonna 1997 perustettu euroatlanttinen kumppanuusneuvosto eli EAPC, jonka jäsenenä Suomi on ollut alusta asti. Nykyisin kumppanuusneuvostossa ovat enemmistönä Naton jäsenvaltiot.<sup>77</sup>

Naton yhteistyö Pohjoismaiden kanssa on puhuttanut Suomesta on puhuttu vapaana matkustajana liittoutuneiden naapureiden turvallisuustakuun ansiosta. Ja toisaalta Suomen liittoutumattomuuden ongelmana on ollut vaihtoehdoisen turvallisuuspolitiikan puuttuminen.<sup>78</sup>

---

<sup>71</sup> Forsberg 2002, s. 253.

<sup>72</sup> Ervasti & Laakso 2001, s. 55.

<sup>73</sup> Ervasti & Laakso 2001, s. 56.

<sup>74</sup> Ervasti & Laakso 2001, s. 57.

<sup>75</sup> Ervasti & Laakso 2001, s. 69.

<sup>76</sup> Ervasti & Laakso 2001, s. 68.

<sup>77</sup> Tuomioja 2004, s. 90.

<sup>78</sup> Riste 2001, s. 252.

Kaavio 3: Suomen osallistuminen Naton rauhanturvaoperaatioihin <sup>79</sup>:

Suomi mukana vuodet	Operaation nimi	Alue	Suomalaisia enimmillään (vuosi)	SCR <sup>80</sup> ja mandaatin kesto
1995-1996	IFOR, Implementation Force	Bosnia	450 (1996) Rakentajapataljoona	1031 (1995)
1996-2004	SFOR, Stabilisation Force	Bosnia	499 (1999) Rakentajapataljoona muutettiin vähitellen jääkäripataljoonaksi.	1088 (1996) 1423 (2002) 1551 (2004)
1999-	KFOR, Kosovo Force	Kosovo	820 (2002) Pataljoona Esikuntaupseereja	1244 (1999)
2002-	ISAF, International Security Assistance Force	Afganistan	80 (2004) CIMIC <sup>81</sup> -osasto Yhteysupseereja	1386 (2001) 1444 (2002) 1510 (2003)

Nämä kaikki operaatiot toimivat YK-mandaatilla. Nato ei kuitenkaan viime kädessä tarvitse YK:n mandaattia operaatioilleen, vaikka Kosovon KFOR ja Afganistanin ISAF – operaatioilla sellainen onkin. Vuonna 2004 päätettiin Nato-johtoisen SFOR-joukkojen lopettamisesta. Rauhanturvatehtävät siirrettiin joulukuussa 2004 SFOR:lta Althealle. Bosnia-Hertsegovinassa toimii ensimmäinen EU-johtoinen kriisinhallintaoperaatio, jossa käytetään sekä sotilaallisen (Althea) että siviilikriisinhallinnan (EUPM, EUMM) keinoja.<sup>82</sup>

Afganistanin ISAF-operaatio puhuttaa koko Suomen poliittista johtoa. Lindholmin artikkelin mukaan suomalaiset upseerit eivät pidä operaatiota suomalaisten osalta sotilaallisesti merkittävänä, koska suomalaisten alueella ei ole sotilaallista uhkaa, eikä se merkittävällä tavalla tue Afganistanin asevoimien rakentamista. Suomi Naton rauhankumppanimaana on kieltäytynyt lähettämästä joukkojaan maan eteläosaan. Afganistanin armeijan kannalta Suomen tuore päätös lähettää kymmenen sotilasta kouluttamaan Afganistanin armeijaa on hyödytön. Suomalaiset kouluttajat saavat toimia vain prikaati- ja armeijakuntatasolla, jolloin tehtäviin ei sisälly toimintaa kentällä yhdessä af-

<sup>79</sup> Tuomioja 2004, s. 87 ja päivitetty <http://www.mil.fi> sivuston avulla.

<sup>80</sup> SCR = Security Council Resolution, YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma.

<sup>81</sup> CIMIC-toiminta eli sotilaiden yhteistyö siviiliyhteiskunnan kanssa, tarkoituksena rauhanturvaajien hoitamien tehtävien siirtäminen paikallisten siviiliorganisaatioiden hoidettavaksi heti, kun ne ovat valmiita niistä vastaamaan. Tuomioja 2004, s. 83.

<sup>82</sup> <http://www.mil.fi>, 7.12.2004.

gaanijoukkojen kanssa, eivätkä suomalaiset saa poistua pohjoiselta alueelta. Suomalaiset upseerit kokevat myös ulkoasiainvaliokunnan kantaa käsittämättömänä.<sup>83</sup>

Naton nopean toiminnan joukkojen (NRF) tavoitteena oli saada jopa 20 000 sotilaan vahvuinen joukko toimintavalmiiksi vuonna 2006<sup>84</sup>. Joukkovalmius kestäisi 7-30 vuorokautta ja operaatiota voitaisiin ylläpitää vähintään 30 vuorokautta<sup>85</sup>. Suomi teki päätöksen 7.3.2008 osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan. Ulkoministeri Ilkka Kanervan mukaan NRF-yhteistyö on omiaan kehittämään Suomen puolustusvalmiuksia ja kansainvälistä yhteistyökykyä. Päätöksen osallistumisesta tekivät tasavallan presidentti yhdessä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kanssa. Suomi päättää tapauskohtaisesti Nato-operaatioihin osallistumisesta. Suomi ei osallistu yhteistyössä Naton kanssa päivystysvuoroon.<sup>86</sup> Ulkoministeri Kanerva ja puolustusministeri Häkämies olisivat toivoneet Suomen osallistuvan päivystysvuoroihin, joiden tehtäväkuva on lähes samanlainen EU:n taisteluosastojen kanssa. Kanerva ja Häkämies kokivat, että Suomi olisi tätä kautta päässyt kiinteämmin osaksi NRF-joukkoja.<sup>87</sup>

Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja täydentävään toimintaan annettiin selonteko eduskunnalle maaliskuussa 2008. Nato mahdollisti tietyt kriteerit täyttävälle rauhankumppanimaille osallistumisen NRF:ää täydentävään toimintaan marraskuussa 2006. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta antoi marraskuussa 2006 linjauksen, jonka mukaan Suomi voi osallistua kumppanimaille avattuihin NRF-harjoituksiin. Osallistuminen NRF:ää täydentävään toimintaan tarjoaisi Suomelle mahdollisuuden kehittää omaa nopean toiminnan kykyään. Tämä tukisi osallistumista EU:n taisteluosastojen toimintaan ja EU:n voimavaratyöhön, joissa hyödynnetään Naton standardeja, harjoituksia ja sertifiointimekanismeja. Toimintaan osallistuminen toisi Suomelle joukkojen laadullisten vaatimusten ja yhteensopivuuden kannalta paremmat edellytykset osallistua kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin.<sup>88</sup>

Ulkoasiainvaliokunta otti kantaa mietinnössään 1/2008 muun muassa kysymykseen Nato-operaatioon osallistumisesta. Ulkoasiainvaliokunta selvitti NRF-osallistumisen eri vaihtoehtojen käytännön toteuttamista. Selvityksen mukaan rauhankumppanusmaalla on kaksi vaihtoehtoa toteuttaa osallistuminen NRF-toimintaan:

---

<sup>83</sup> Lindholm, 20.3.2008, s. 50–51.

<sup>84</sup> Tuomioja 2004, s. 94 - 95.

<sup>85</sup> Ruhala ym. 2003, s. 58.

<sup>86</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 7.3.2008.

<sup>87</sup> Vesikansa, 20.3.2008, s. 56.

<sup>88</sup> VNS 1/2008 vp., s. 3.



- 1) ilmoitetaan joukkoja NRF-rotatioihin ja osallistutaan rotaation mahdolliseen operaatioon valmiusvuoron aikana tai
- 2) tarjotaan joukkoja operaatioon vasta joukkojen räätälöintivaiheessa ilman edeltävää rotaatiokykentää.

Selonteossa<sup>89</sup> oli linjattu vaihtoehto kaksi. NRF:ssä lähtökohtana pidetään NRF-perusosaa, jota voidaan vahvistaa tehtävän edellyttämällä muilla joukoilla. Kumppanimaalta edellytetään valmiita NRF-tasolle kehitettyjä joukkoja ja suorituskykyä. Tämä on osin toteutettavissa olemassa olevin menetelmin rauhankumppanuuden osana. Ulkoasiainvaliokunta totesi, että vaihtoehto, jossa tarjotaan joukkoja operaatioon vasta joukkojen räätälöintivaiheessa, edellyttää Suomelta rauhankumppanuuden hyödyntämistä. Operaatioon osallistuminen suoraan ilman osallistumista NRF:ää tukevaan toimintaan, edellyttää Suomelta NRF-tasolle kehitettyä joukkopoolia.<sup>90</sup>

Suomi on systemaattisesti, niin poliittisesti kuin sotilaallisestikin, työskennellyt lähentyäkseen Natoa. Nato-jäsenyyden ja jäsenettömyyden välillä on tehty jakoa kolmella eri alueella. Ensinnäkin jäsenyyssovimusten saralla, Suomella on ollut mahdollisuus lisätä poliittisia kontaktejaan Natoon. Toisena Suomi on osallistunut Euroopan rauhanturvaoperaatioihin, joissa Nato on mukana. Ja kolmantena on Suomen korkeatasoinen kansainvälisen välityksen aloitekyky, josta esimerkkinä voidaan pitää niin Jeltsin - Clinton huippukokousta kuin Kosovon tapausta.<sup>91</sup> Ennen vuotta 1999 Naton rauhankumppanuusohjelmaa pidettiin ns. väylänä lähentyä Natoa ja yhdenmukaistaa toimintatapoja sen mukaiseksi. Tämän jälkeen on tullut varsinainen jäsenyysvalmennusohjelma, joka ajaa tätä asiaa.<sup>92</sup> Liittyminen Natoon ei estäisi Suomea tekemästä omaehtoisia rauhanaloitteita maailmanpolitiikassa. Esimerkiksi Norja, Naton jäsenvaltiona, sai rakennettua Oslon rauhansopimuksen Israelin ja palestiinalaisten välillä.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> VNS 1/2008 vp.

<sup>90</sup> UaVM 1/2008 vp. – VNS 1/2008 vp., valiokunnan kannanottojen perustelut, s. 6 – 7.

<sup>91</sup> Ries 2000, s. 86 - 87.

<sup>92</sup> Heikkilä 2001, s. 85.

<sup>93</sup> Kangaspuro & Matinpuro 2003, s. 46.

Kaavio 4: Suomen alueellinen puolustusjärjestelmä<sup>94</sup>:

Skenaario	Moderni ydin joukko	Alueellinen puolustus
etäinen/kaukainen rauhan- turvaaminen	tehokas	tehokas
Etäinen rauhan tukeminen	tehokas	heikko
alueellinen kriisinhallinta	tehokas	heikko
kansallinen kriisinhallinta	tehokas	heikko
yllättävä hyökkäys	vahva: valmius heikko: haavoittuva	heikko: valmius vahva: vastustuskykyinen
Hyökkäyksen perusrakenne (perus hyökkäys?)	ei mitään	ei mitään
massa maahanhyökkäys	heikko	korkea

Suomen alueellinen puolustusjärjestelmä voi olla samanaikaisesti niin heikennetty kuin modernikin, mutta pienjoukko on luotu riittämättömästi. Se mitä Suomi voi tuottaa yksin, on heikentynyt samanaikaisesti, kun moderni ydin joukko on luotu. Tämä ydin joukko on liian pieni puolustamaan yksin Suomea ja se voisi toimia vain suuren Naton sotilaallisen tuen avulla. Ja ilman Nato-jäsenyyttä ei ole takuita, että tällainen tuki voisi olla saatavilla.<sup>95</sup> Modernisoituminen tapahtuu usein puolustuksen kustannuksella. Valtio ei ole enää kykenevä hoitamaan puolustustaan yksin.<sup>96</sup>

Ilmahuuökkäysten vaara on tekemässä alueellista puolustusjärjestelmää koko ajan haavoittuvammaksi, samanaikaisesti kun Naton viidennen artiklan uskottavuus on tulossa yhä epävarmemmaksi. Toisin sanoen tällä hetkellä Suomen sotilaallinen kompromissiratkaisu mahdollistaa pienen modernisoituneen joukon, joka sallii osallistumisen läntisiin sotilaallisiin operaatioihin Suomen ulkopuolella, mutta on samalla kykenemätön puolustamaan Suomea yksin. Vaihtoehdoksi jää, jos Suomeen huökätään, pyytää apua Natolta. Ja tällaisen tilanteen sattuessa, se voi olla jo myöhäistä.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Ries 2000, s. 90.

<sup>95</sup> Ries 2000, s. 89.

<sup>96</sup> Ries 2000, s. 90.

<sup>97</sup> Ries 2000, s. 90.

## 2.4 Naton päätöksentekorakenne

Nato jakautuu sekä poliittiseen että sotilaalliseen rakenteeseen. Korkeimpana päättävänä elimenä Natossa on Pohjois-Atlantin neuvosto<sup>98</sup> ja sen puheenjohtajana toimii pääsihteeri. Neuvosto koostuu viikoittain suurlähettilästasolla ja tärkeimmissä asioissa ulkoministeri- ja valtionpäämiestäsolla. Huolimatta päätöksenteon tasosta päätökset ovat aina sitovia. Päätökset valmistellaan komiteoissa ja valmistelusta vastaa kansainvälinen sihteeristö<sup>99</sup>. Neuvosto, komiteat ja kansainvälinen sihteeristö muodostavat yhdessä poliittisen päätöksentekorakenteen, joka ohjaa sotilaallista toimintaa.<sup>100</sup> Sotilaallisen päätöksentekorakenteen ylimpänä elimenä on sotilaskomitea<sup>101</sup>, joka koostuu jäsenvaltioiden asevoimien komentajista tai heidän edustajistaan. Komitean tehtävänä on antaa sotilaalliseen toimintaan liittyviä esityksiä neuvostolle sekä muotoilla neuvoston poliittiset päätökset sotilasstrategisiksi ohjeiksi niin Atlantin laivaston kuin Euroopan joukkojen strategisille esikunnille. Kansainvälisen sotilasesikunnan tehtävänä on valmistella komiteassa käsiteltävät asiat. Puolustus-suunnittelukomitealle ja ydinasesuunnitteluryhmällä on Naton sotilaallisen toiminnan kannalta keskeinen merkitys. Näitä molempia johtaa pääsihteeri.<sup>102</sup> Sotilaallinen päätöksenteko jakautuu strategiseen, operatiiviseen ja taktiseen tasoon. Strateginen pitää sisällään Naton Euroopan joukkojen esikunnan ja Atlantin laivaston esikunnan. Operatiivinen taso koostuu kiinteän esikuntarakenteen johtoportaista ja niiden alaisten joukkojen esikunnista. Taktisiin johtoportaisiin kuuluvat yhtymien esikunnat. Sotilaallisen suunnittelun ja johtamisen osalta jäsenvaltiot määrittelevät antamiensa joukkojen käytölle rajoituksia ja säilyttävät ylimmän käskyvallan kansallisilla johtoportailta.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> North Atlantic Council = NAC.

<sup>99</sup> International Staff = IS.

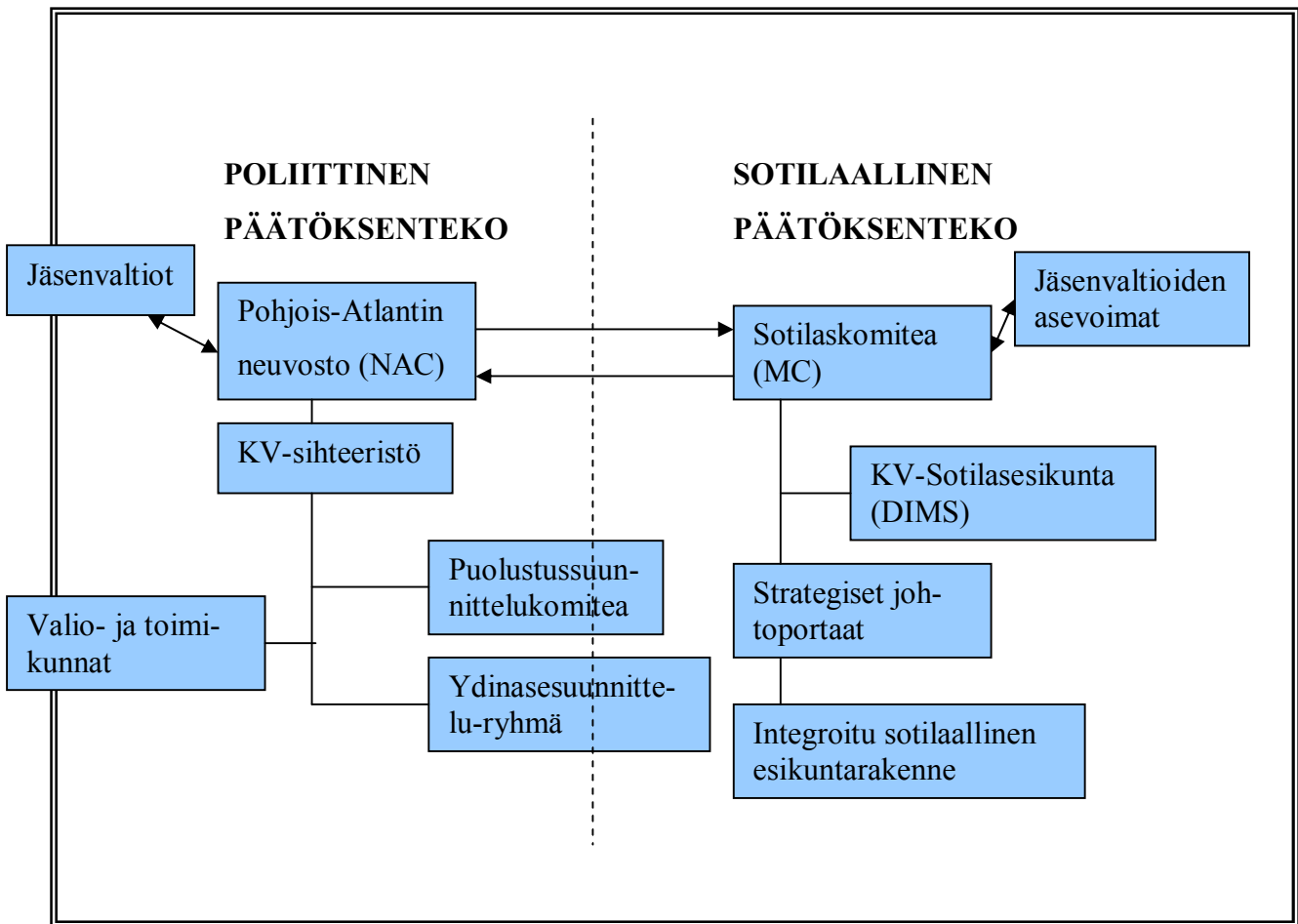
<sup>100</sup> Visuri 2003, s. 121 - 122.

<sup>101</sup> Military Committee = MC.

<sup>102</sup> Visuri 2003, s. 122.

<sup>103</sup> Visuri 2003, s. 123 - 124.

Kaavio 5: Naton ylin päätöksentekorakenne<sup>104</sup>:



Vaikka Naton päätöksenteko vaatii yksimielisyyttä toteuttaessaan jäsenvaltioiden tasapuolisen osallistumisen, on Natossakin virallista ja epävirallista valtaa. Yhdysvallat käyttää epävirallista valtaa, samoin kuin suurimmat eurooppalaiset jäsenvaltiot. Näin ollen pienemmät jäsenvaltiot jäävät jalkoihin eikä heillä ole mahdollisuuksia käyttää poliittista tai taloudellista valtaa muita jäsenvaltioita kohtaan samalla tavoin kuin suuremmat.<sup>105</sup>

Naton päätöksenteko edellyttää yhteisymmärrystä eli konsensusta. Nato on hallitusten välinen organisaatio ja jokainen jäsenvaltio päättää omasta panoksestaan kansallisesti. Jäsenvaltiot ovat säilyttäneet kansallisen suvereniteettinsa Natossa.<sup>106</sup> Jokaisella Naton jäsenvaltiolla on veto-oikeus kaikkiin Naton päätöksiin maan sotilaallisista resursseista huolimatta. Naton perustamissopimukseen ei ole

<sup>104</sup> Visuri 2003, s. 122.

<sup>105</sup> Visuri 2003, s. 124.

<sup>106</sup> Sierla 2003, s. 50.

kirjattu yksimielisyyden edellytystä päätöksentekoon. Pienille jäsenvaltioille veto-oikeus on tärkeä, sillä sitä pidetään viime kädessä kansallisten etujen turvana.<sup>107</sup>

Naton kanta muodostuu tiiviissä ja monitasoisessa neuvonpidossa eli konsultaatiossa kaikkien jäsenvaltioiden edustajien kanssa. Natossa on keskusteltu päätöksentekoprosessin uudistamisesta, mutta konsensuspäätöksestä tuskin luovutaan. Ehkä tullaan karsimaan raskasta komitearakennetta, joka hidastaa päätöksentekoprosessia. Joustavuutta tullaan lisäämään mm. antamalla enemmän päätösvaltaa joukkoja luovuttaville maille operaation toteuttamisessa. Pienetkin valtiot saavat äänensä kuuluviin, mutta kuten kaikissa muissa kansainvälisissä järjestöissä, vaaditaan myös Natossa kompromissivalmiutta<sup>108</sup>.

## 2.5 Liittymissopimusmalli

Nato perustettiin vuonna 1949 ja sen jäsenvaltioiden määrä on kasvanut 12 perustajavaltiosta nyt 26 jäseneseen. Laajentumisprosessi perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 10 artiklaan, joka määrittelee ehdot Nato-jäsenyydelle:

*”Sopimuspuolet voivat yksimielisellä sopimuksella kutsua minkä tahansa muun Euroopan valtion, jolla on edellytyksiä edistää tämän sopimuksen periaatteita ja osaltaan myötävaikuttaa Pohjois-Atlantin alueen turvallisuuteen, liittymään tähän sopimukseen. Näin kutsuttu valtio voi tulla sopimuksen sopimuspuoleksi tallettamalla liittymiskirjansa Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Amerikan Yhdysvaltojen hallitus ilmoittaa kaikille sopimuspuolille kunkin liittymiskirjan talletuksesta.”<sup>109</sup>*

Sopimuksen 10 artikla mahdollistaa uusien sopijapuolten ottamisen, jos nykyiset jäsenvaltiot sen yksimielisesti hyväksyvät. Artikla 11 määrittelee sopimuksen ratifioinnista seuraavasti:

*”Sopimuspuolten on ratifioitava tämä valtiosopimus ja toteutettava sen määräykset omien perustuslaillisten menettelyittensä mukaisesti. Ratifioimiskirjat talletetaan mahdollisimman pian Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen huostaan, joka ilmoittaa kaikille muille allekirjoittajille kustakin talletuksesta. Sopimus tulee voimaan niiden valtioiden välillä, jotka ovat ratifioineet sen, heti, kun allekir-*

---

<sup>107</sup> Honkanen 2001, s. 51.

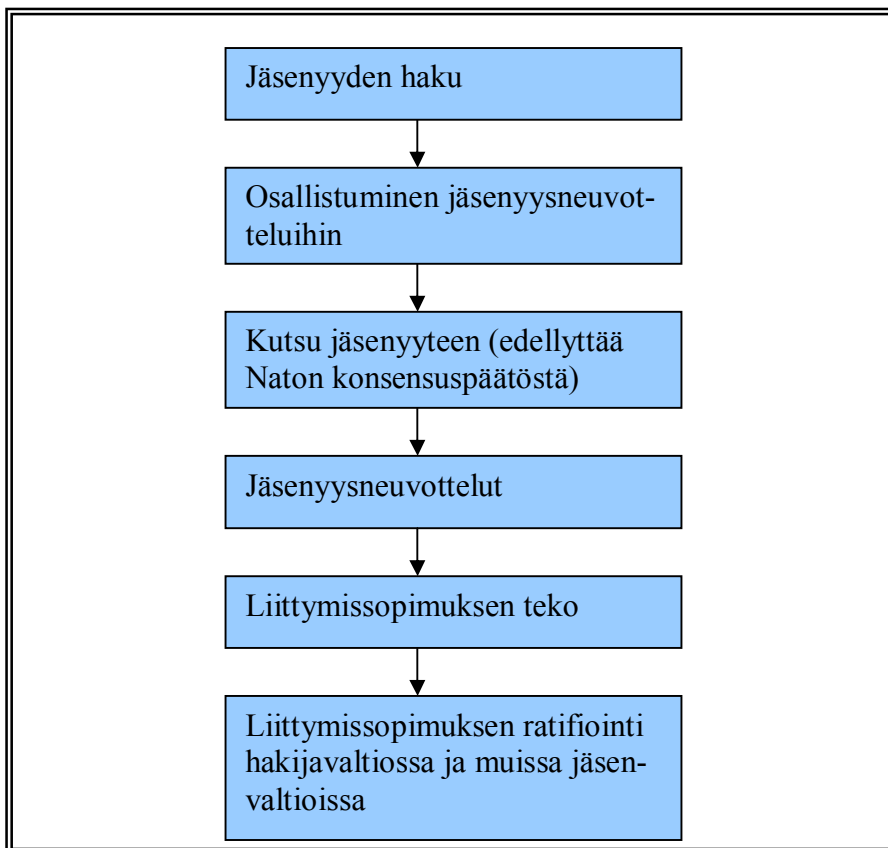
<sup>108</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 15 - 16.

<sup>109</sup> <http://www.finlandnato.org>, 7.3.2008.

*joittajien enemmistön, mukaan lukien Belgian, Kanadan, Ranskan Luxemburgin, Alankomaiden, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Yhdysvaltojen ratifioimiskirjat on talletettu, ja se tulee voimaan muiden valtioiden osalta niiden ratifioimiskirjan talletuspäivänä.<sup>110</sup>”*

Käytännössä Nato on muuttunut kollektiivisen puolustuksen liittoutumasta kohti sotilaallista kriisinhallintaa, säilyttäen kuitenkin alkuperäisen toimintatarkoituksensa. Suomi tekee yhteistyötä Naton kanssa, mutta Naton puolelta ei ole tehty mitään aloitetta Suomen saamiseksi liittoutuman jäsenpiiriin.<sup>111</sup> Uuden jäsenen liittyminen Natoon edellyttää useita vaiheita sisältävän menettelyn läpikäyntiä. Tämä on osa Naton jatkuvaa laajenemisprosessia. Vuonna 1999 hyväksyttiin Washingtonin huippukokouksessa jäsenyysuunnitelma<sup>112</sup>. Tähän osallistuivat virallisesti ilmoittautuneet jäsenehdokkaat, joita oli yhdeksän. Jäsenyysneuvotteluissa jäsenyyttä hakeva valtio valmistautuu mahdollista tulevaa jäsenyyttä varten perusteellisesti. Se ei kuitenkaan takaa jäsenyyttä.<sup>113</sup>

Kaavio 6: Nato-jäsenyyden hakuprosessi<sup>114</sup>:



<sup>110</sup> <http://www.finlandnato.org>, 7.3.2008.

<sup>111</sup> Visuri 2003, s. 72 - 73.

<sup>112</sup> MAP = Membership Action Plan.

<sup>113</sup> Visuri 2003, s. 73.

<sup>114</sup> Visuri 2003, s. 74.

Integroituminen Naton toimintajärjestelmiin voi kestää useita vuosia. Suomen kohdalla voidaan olettaa sen olevan suhteellisen nopeaa jäsenyysuunnitelman toimeenpanoa, sillä Suomella on vaka demokraattinen järjestelmä. Prosessin voidaan kuitenkin olettaa kestävän vuosia.<sup>115</sup>

MAP eli jäsenyysuunnitelma jakaantuu viiteen osaan, poliittisiin ja taloudellisiin asioihin, puolustus- ja sotilasasioihin, resurssikysymyksiin, turvallisuuskysymyksiin sekä oikeudellisiin kysymyksiin<sup>116</sup>. Nato-jäsenyys on kaikille Euroopan valtioille mahdollista, jos ne hyväksyvät Naton pääperiaatteet. Nato-jäseneksi voidaan tulla toisen jo jäsenenä olevan valtion kutsusta. Maaliskuun 29. päivänä vuonna 2004 Natoon liittyi seitsemän uutta jäsenvaltiota. Kyseessä oli viides ja suurin laajentuminen liittoutuman historiassa. Uusina jäsenvaltioina liittyivät Bulgaria, Viro<sup>117</sup>, Latvia, Liettua, Romania, Slovakia ja Slovenia. Tätä viidettä laajentumista ei pidetä viimeisenä, sillä tälläkin hetkellä on kolme Nato-jäsenyydestä kiinnostunutta maata. Nämä Albania, Kroatia ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonia, ovat jo jäseninä MAP-ohjelmassa.<sup>118</sup>

MAP-ohjelman kautta Nato on asettanut uusia jäsenyyssehtoja hakijamaille. Nato on asettanut poliittisesta laajentumispäätöksestä riippumattomia implisiittisiä sotilaallisia kysymyksiä. Mikäli jäsenvaltio haluaa täyttää Nato-jäsenyyden perusehdot, on kolmesta kysymyksestä ainakin kahteen vastattava myöntävästi:<sup>119</sup>

- 1) Kykeneekö hakijamaa puolustamaan itseään?
- 2) Kykeneekö hakijamaa, suhteessa kokoonsa, edesauttamaan muiden jäsenten turvallisuutta osallistumalla sotilasliiton yhteiseen operaatioon?
- 3) Pystyykö hakijamaa ottamaan vastaan apua Natolta, jos se on itse uhattuna?

Näyttää kuitenkin siltä, että monikaan hakijamaa ei pysty heti aluksi täysin vastaamaan kahteen viimeiseen kysymykseen ”kyllä”. Tiukasti sovellettuna nämä sotilaalliset kriteerit muodostuvatkin kompastuskiviksi. Voidaan ajatella, että nämä hakijamaat pystyvät lähitulevaisuudessa tai ainakin jossain vaiheessa saavuttamaan minimaalisen itsepuolustuksen tason. Hakijamaat pystyisivät esim. rakentamaan Naton avun vastaanottamiseen tarvittavan infrastruktuurin ja kehittämään tarvittavat

---

<sup>115</sup> Visuri 2003, s. 74.

<sup>116</sup> Visuri 2003, s. 129.

<sup>117</sup> Viro kutsuttiin marraskuussa 2002 Naton jäsenyysneuvotteluihin Prahaan. Liittymisneuvotteluja käytiin Naton ja Viron välillä joulukuusta 2002 maaliskuuhun 2003 asti. 26.3.2003 alkaen 19 maata allekirjoitti ”Protocols of Accession” – pöytäkirjan, joka salli uudet jäsenvaltiot. Helmikuuhun 2004 mennessä kaikki 19 jäsenmaata olivat allekirjoittaneet protokollat, joten Viro ja muut hakijamaat voivat allekirjoittaa jäsenyyspöytäkirjan. 12.2.2004 Viron hallitus hyväksyi Washingtonin sopimuksen ja 10.3.2004 Riikikogu ratifioi jäsenyysopimuksen. [Http://www.vm.ee](http://www.vm.ee), 23.4.2005.

<sup>118</sup> [Http://www.nato.int/](http://www.nato.int/), 3.6.2004.

<sup>119</sup> Spohr 2001, s. 43.

yhteistoimintavalmiudet sekä tahtoa ja kykyä tarjota apua toisille ja ylläpitää tätä tukea pidemmän aikaa hallituksen ja kansan kannattamana.<sup>120</sup>

MAP -ohjelmaan on sisällytetty toimenpiteitä, joiden odotetaan auttavan jäseniksi pyrkiviä valtioita kehittämään asevoimiensa kykyä osallistua täysipainoisesti liittokunnan toimintaan<sup>121</sup>. Ensinnäkin jokaisen rauhankumppanimaan kanssa Nato tekee yksilöllisen kumppanuusohjelman<sup>122</sup>, jossa määritellään maiden erilaiset tavoitteet ja lähtökohdat. Asiakirjassa mainitaan rauhankumppanimaan tarjoamat resurssit ja Natolta toivomat tarpeet sekä tiivistetysti kansallinen turvallisuuspolitiikka, maan suhde Natoon, Euroopan unioniin sekä osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. Ohjelmassa on maininta niistä operaatioista ja yhteistyöalueista, joihin maa aikoo osallistua. Ohjelma laaditaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan ja tarkastetaan vuosittain.<sup>123</sup> Jäseniksi pyrkiville valtioille järjestetään vuosittain Clearing House – tapaamisia. Näiden tarkoituksena on koordinoida kahden- ja monenvälisiä toimia ehdokasvaltioiden jäsenyysvalmistelujen tukemiseksi. PARP-ohjelman puitteissa laaditaan tavoitteita, jotka kattavat valtion koko joukkorakenteen ja sotilaallisen kehityksen kannalta tärkeimmät alueet. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi jäsenyyttä hakevien valtioiden tulee jakaa yksilöllisiä PARP-asiakirjojaan. Hakijavaltiot pääsevät tarkkailijoiksi tai osallistujiksi tiettyihin Nato-harjoituksiin ja niiden osiin. Heidän joukkojen Nato-kelpoisuutta arvioidaan sekä kehittämässä hyödynnetään soveltuvien osin simulaatioteknologiaa.<sup>124</sup>

Suomen turvallisuuspolitiikka lähtee vallitsevasta turvallisuustilanteesta. Näin ollen Nato-jäsenyyttä ei pidetä ajankohtaisena asiana eikä Suomella ole ”turvallisuusvajetta”. Jäsenyyslakemus tulee kuitenkin jättää rauhan aikana. Suomi voi Naton rauhankumppanuusmaana pyytää konsultaatiota huolestuttavan turvallisuustilanteen johdosta, jota käsittelee Pohjois-Atlantin kahdeksas artikla. Konsultaatiosta pidemmälle meneviä takeita ei Natoon kuulumattomalle valtiolle kuitenkaan myönnetä.<sup>125</sup> Nato pyrkii minimoimaan jäsenvaltioiden mukanaan tuoman mahdollisen kriisin uhan riskin<sup>126</sup>.

Eroaminen Natosta on mahdollista perustamissopimuksen 13. artiklan mukaan. Ilmoitus eroamisesta on saatettava muiden osapuolten tietoon vuotta aiemmin. Jäsenvaltion on mahdollista pidättä

---

<sup>120</sup> Spohr 2001, s. 43.

<sup>121</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 92.

<sup>122</sup> IPP = Individual Partnership Programme.

<sup>123</sup> Visuri 2003, s. 132.

<sup>124</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 92 - 93.

<sup>125</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 22.

<sup>126</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 23.



Naton operaatiosta, jos ei toiminnallaan haittaa muiden toimintaa. Naton operaatioon osallistumisesta tehdään aina erillinen kansallinen päätös.<sup>127</sup>

## 2.6 Budjetti

Liittyminen Natoon toisi Suomelle lisäkustannuksia. Uuden jäsenen tulee osallistua liittokunnan kustannuksiin toimintaan osallistumisensa ja maksuosuuksiensa mukaisesti. Lisäkustannukset tulisivat niin osallistumisesta Naton budjettiin kuin henkilöstön sijoittamisesta Naton komentorakenteisiin sekä osallistumisesta Naton kenttätoimintaan.<sup>128</sup>

Naton yhteisrahoituksella katetaan järjestön siviili- ja sotilasbudjetit sekä turvallisuusinvestointiohjelma. Tämän yhteisrahoituksen lisäksi halukkaat Nato-maat voivat toteuttaa monikansallisia hankkeita Naton piirissä yhteisin rahoitusjärjestelyin.<sup>129</sup> Vuonna 2006 Naton budjetti oli yhteensä noin 1,76 miljardia euroa. Tästä siviilibudjetin osuus oli noin 181 miljoonaa, sotilasbudjetin noin 934 miljoonaa ja turvallisuusinvestointiohjelman noin 640 miljoonaa euroa.<sup>130</sup>

Naton jäsenmaiden maksuosuudet määräytyvät Maailmanpankin tilastojen mukaisen bruttokansantuotteen perusteella. Suomen osuus vuonna 2006 olisi ollut 1,2 prosenttia eli noin 21 miljoonaa euroa.<sup>131</sup> Tämä osuus olisi koskenut Naton budjettia. Lisäkustannuksia tuo henkilöstön sijoittaminen Naton komentorakenteisiin. Yhden henkilön lähettämisestä ulkomaantehtävään aiheutuisi noin 120 000 euron vuotuinen meno kotimaan palkkakustannusten lisäksi. Mikäli Naton komentorakenteisiin sijoitettaisiin noin 150 henkeä, kokonaiskustannukset olisivat noin 18 miljoonaa euroa. Käytännössä uuden jäsenmaan henkilöstön lähettäminen tapahtuisi asteittain, jonka johdosta henkilöstökustannusten nousu jakautuisi usean vuoden ajalle.<sup>132</sup>

---

<sup>127</sup> [Http://www.finlandnato.org](http://www.finlandnato.org), 21.10.2007.

<sup>128</sup> [Http://www.finlandnato.org](http://www.finlandnato.org), 7.3.2008.

<sup>129</sup> [Http://www.finlandnato.org](http://www.finlandnato.org), 7.3.2008.

<sup>130</sup> [Http://www.finlandnato.org](http://www.finlandnato.org), 7.3.2008.

<sup>131</sup> [Http://www.finlandnato.org](http://www.finlandnato.org), 7.3.2008.

<sup>132</sup> [Http://www.finlandnato.org](http://www.finlandnato.org), 7.3.2008.

### 3 MIHIN SOTILAALLINEN LIITTOUTUMINEN KANSALLISESTI VAIKUTTAISI?

#### 3.1 Täysivaltaisuus

Suomen perustuslain 1 § määrittelee Suomen täysivaltaisuuden seuraavasti:

*”Suomi on täysivaltainen tasavalta.*

*Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.*

*Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.”*

Perustuslain 1.1 §:n mukaan ”Suomi on täysivaltainen tasavalta”. Säännös ilmaisee valtion täysivaltaisuus- eli suvereenisuusperiaatteen. Valtiolla on yhdenvertainen asema muiden täysivaltaiten valtioiden joukossa ja valtio voi valtiosopimuksin sitoutua muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Vieraat valtiot tai kansainväliset järjestöt eivät käytä täysivaltaisuussäännöksen puitteissa julkista valtaa toisen valtion alueella. Asiasta voidaan kuitenkin päättää sopimuksilla, jotka eduskunnan tulee hyväksyä. Sopimus tulee saattaa Suomessa voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>133</sup>

Suvereenisuusperiaate voidaan jakaa ulkoiseen sekä sisäiseen suvereenisuuteen. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion tasa-arvoisuutta toisiin valtioihin nähden. Valtiolla on vapaus päättää oikeudellisista suhteistaan toisiin valtioihin ja muihin kansainvälisen oikeuden subjekteihin riippumattomasti kansainvälisen oikeuden alaisena. Nykyisin lieviä suvereenisuus-oikeuksien siirtoja pidetään tavallisina.<sup>134</sup> Sisäisessä suvereenisuudessa valtiolla on korkein oikeudellinen valta. Valtion sisäisen suvereenisuuden ytimenä pidetään ns. kompetenssi-kompetenssia<sup>135</sup> ja viime kädessä perustuslainsäätämistä.<sup>136</sup> Valtiolla on valta päättää itsenäisesti kansainvälisistä suhteistaan ja niistä kansainvälisistä velvoitteista, joihin se sitoutuu. Valtiolla on myös lainkäyttöllinen immunitetti eli loukkaamattomuuden suoja. Kansainvälinen oikeus tunnustaa valtiolle sisäisen

---

<sup>133</sup> Haavisto 2000, s. 370.

<sup>134</sup> Jyränki 2000, s. 54 - 55.

<sup>135</sup> Ns. kompetenssi-kompetenssi l. kyky säätää kaikkien valtion alueella valtaa käyttävien organien ja viranomaisten toimivallasta (Jyränki 2000, s. 54).

<sup>136</sup> Jyränki 2000, s. 54.

suverenisuuden eli alueherruuden alueellaan. Näin ollen toinen valtio tai valtioiden perustama kansainvälinen järjestö ei ole oikeutettu käyttämään julkista valtaa toisen valtion alueella. Suomen katsotaan tulleen kansainvälisen oikeuden velvoittamaksi itsenäistyessään.<sup>137</sup>

Valtio voi suostumuksellaan rajoittaa omaa suvereniteettiaan tai sopia jaetusta suvereniteetistaan. Liittymällä toiseen valtioon voidaan luopua omasta suvereniteetista kokonaan.<sup>138</sup> Lähes jokainen kansainvälinen valtiosopimus rajoittaa jossakin määrin valtion suverenisuutta. Nykyisin uudet valtiosopimukset tehdään yksimielisesti. Järjestöissä päätetään yleensä määräenemmistöllä menettelystä ja hallinnosta, ja järjestöjen päätösten sitovuuteen on alettu kiinnittää huomiota. Jos päätösten voimaansaattamiseen tarvitaan erillinen lainsäädäntötoimi, jää jäsenvaltiolle kansallista, mutta rajoitettua harkintavaltaa.<sup>139</sup> Kansainvälisten järjestöjen jäsenyydet eivät aiemmin suoraan tehneet Suomen viranomaisia tai kansalaisia velvoittavia normipäätöksiä. Euroopan unioniin liittyttyään Suomi on pysynyt kansainvälisoikeudellisesti täysivaltaisena valtiona, mutta on luovuttanut eräitä valtaoikeuksiaan päätettäväksi yhteisesti.<sup>140</sup>

Perustuslain 1 §:ää tulee tulkita uudenaikaisessa ympäristössä. Perustuslain 94.3 §:n mukaan ”*kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita*”. Saraviidan (2000) mukaan kansainvälinen oikeus periaatteessa mahdollistaa suvereniteetista kokonaan luopumisen, mutta tämä perustuslain 94.3 § estää tekemästä täysivaltaisuuden lakkauttamista koskevan valtiosopimuksen tekemisen.<sup>141</sup> Tämä säännös täsmentää perustuslain 1.3 §:n lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Kansainvälistä yhteistyötä ei saa kansainvälisillä velvoitteilla organisoida siten, että yhteistyö on vastoin valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Jyrängin (2000) mukaan tämä voi tulla kysymykseen mahdollisen Nato-jäsenyyden myötä. Valtuuksien jatkuvan luovuttamisen vuoksi voi syntyä oikeustila, jossa merkittävä osa lainsäädäntö- ja finanssivallasta on kansallisen päätöksenteon ulkopuolella.<sup>142</sup> Jyrängin (2000) tulkinnan mukaan suverenisuussäännös estää vieraan sotavoiman maahantulon liittolaissuhteessa Suomeen, ellei tätä sotavoimaa alisteta suomen sotilasjohdolle. Se estäisi myös suomalaisen sotavoiman osittaisenkin alistamisen ulkomaiselle sotilasjohdolle.<sup>143</sup>

---

<sup>137</sup> Saraviita 2000, s. 57.

<sup>138</sup> Saraviita 2000, s. 57 - 58.

<sup>139</sup> Meres-Wuori 1998, s. 261 - 262.

<sup>140</sup> Meres-Wuori 1998, s. 264 - 265.

<sup>141</sup> Saraviita 2000, s. 59.

<sup>142</sup> Jyränki 2000, s. 217.

<sup>143</sup> Jyränki 2000, s. 219.

Euroopan unioniin liittymisessä sovellettiin Suomen osalta HM 33 §:n säännöksiä. Liittymissopimuksen ratifioi tasavallan presidentti, kun eduskunta oli sen hyväksynyt. EU-jäsenyyden katsottiin rajoittavan tiettyjä suvereenisuuteen kuuluvia valtaoikeuksia, joten se oli toteutettavissa vain supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>144</sup>

Hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi korostettiin valtion suvereenisuuden suhteellista luonnetta. Valtion täysivaltaisuus ei voi olla rajoittamaton. Kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainvälisoikeudelliset velvoitteet asettavat erinäisiä rajoitteita Suomen toimintavapaudelle. Näihin luetaan kuuluviksi myös kansainvälisten järjestöjen jäsenyyteen liittyvät velvoitteet.<sup>145</sup> Kansainvälisyys ja kansainvälinen yhteistyö ovat tulleet valtiosäännössä aikaisempaa näkyvämmiin esille ja täysivaltaisuuden rinnalle<sup>146</sup>.

Perustuslaki 2000 -komitea ehdotti muutettavaksi ylimpien valtioelinten keskinäisiä suhteita sekä kansainvälisten asioiden valta- ja vastuusuhteita. Komitea säilytti poikkeuslakimenettelyn eikä ottanut perustuslain 8. lukuun säännöstä toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille. Komitea lisäsi 1 §:ään uuden 3 momentin, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi.<sup>147</sup>

Saraviidan (2000) mukaan sisällöllisesti sellaisten kansainvälisten velvoitteiden, jotka ovat *tavanomaisia* ja jotka vain *vähäisessä määrin* vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, ei katsota olevan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa<sup>148</sup>. Nato-jäsenyydestä syntyvät sopimusjärjestelyt vaikuttaisivat vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen normaalioloissa. Kuitenkin Naton viidennen artiklan synnyttämässä tilanteissa asiat voivat olla toisin.<sup>149</sup>

ETA-sopimus ja liittyminen Euroopan unioniin saatettiin voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeuslailla<sup>150</sup>. Suomen uusi perustuslaki tuli voimaan vasta näiden liittymisten jälkeen. Euroopan unionin jäsenyys ja sen tuomat velvoitteet otettiin huomioon laadittaessa uutta perustuslakia.

---

<sup>144</sup> Kts. tarkemmin Meres-Wuori 1998, s. 265 - 266 sekä PeVL 30/1994.

<sup>145</sup> Saraviita 2000, s. 60.

<sup>146</sup> Salminen 2004, s. 1329.

<sup>147</sup> Meres-Wuori 1998, s. 382.

<sup>148</sup> Saraviita 2000, s. 66.

<sup>149</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 80.

<sup>150</sup> Saraviita 2000, s. 60.

Hallituksen kannan mukaan täysivaltaisuutta on tarkasteltava Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden valossa<sup>151</sup>. Perustuslakiuudistuksesta keskusteltaessa otettiin esille Ruotsin esimerkki valtuutussäännöstä. Valtuutussäännös määrittelee päätöksille ja voimaansaattamissäädöksille käsittelyjärjestyksen, jolla luovutettaisiin valtioelinten päätösvaltaa kansainvälisoikeudellisille järjestöille ja muille toimielimille, kuten tuomioistuimille.<sup>152</sup> Tämä ei saanut kuitenkaan suurta huomiota, sillä ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen katsottiin riittävän. Supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä tehostavat rajoitus käyttää poikkeuslakeja (73 §) sekä säännös kiellosta vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita (94.3 §). Eduskunnan päätöksellä voidaan hyväksyä ja saattaa voimaan poikkeuslailla laajamittaisetkin valtioelinten päätösvallan luovutukset kansainvälisoikeudellisen tason päättäjille.<sup>153</sup>

Euroopan unionissa Maastrichtin ja Amsterdamin sopimuksilla on säädelty kansainvälisten toimielinten päätöksenteon maksimitasosta suhteessa kansallisiin toimielimiin. Jos integraatio etenee uusille aloille, joita jo olemassa olevat sopimukset eivät sääntele, ovat siihen liittyvät kansainväliset sopimukset arvioitava uudelleen suvereniteettisäännösten (perustuslain 1 ja 3 §) perusteella. Pääsääntöisesti tällaiset laajennukset tulee tehdä poikkeuslakimenettelyllä.<sup>154</sup>

Työryhmän selvityksen (2004) mukaan Pohjois-Atlantin sopimus ei anna yhdellekään Naton toimielimelle toimivaltaa käyttää julkista valtaa jäsenvaltioiden alueella. Toisaalta Naton turvallisuus-sopimuksissa on määräyksiä, jotka antavat Naton turvallisuuselinten edustajille oikeuden tarkastaa jäsenvaltioiden turvallisuusjärjestelyjä, jotka liittyvät Nato-yhteistyöhön. Suomi on Naton rauhan-kumppanuusyhteistyön kautta jo aikaisemmin sitoutunut tällaisiin tarkastuksiin. Pohjois-Atlantin sopimuksen viidennen artiklan mukaisessa tilanteessa Suomen alueella käyttäisi julkista valtaa joko tänne perustettu Naton sotilaalliseen komentojärjestelmään kuuluva esikunta tai Suomen alueen ulkopuolella toimiva esikunta<sup>155</sup>.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi pohdittiin kansainvälisen velvoitteen ristiriitaa perustuslain 1.3 §:ään. Esityksessä katsottiin, että tavanomaiset ja vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen vaikuttavat kansainväliset velvoitteet eivät ole sellaisenaan risti-

---

<sup>151</sup> HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut koskien 1 § valtiosääntö.

<sup>152</sup> Saraviita 2000, s. 61.

<sup>153</sup> Saraviita 2000, s. 61.

<sup>154</sup> Saraviita 2000, s. 62.

<sup>155</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 79 - 80.

riidassa perustuslain säännösten kanssa.<sup>156</sup> Suomessa on omaksuttu tämä ns. lievennetty suvereenisuus. Perustuslain 1.3 § mahdollistaa tavanomaiset kansainväliset velvoitteet ilman, että ne ovat ristiriidassa perustuslain suvereenisuussäännöksen kanssa.<sup>157</sup>

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan ulkoasiainvaliokunnalle 6/1997 kantaa pysyvien sotilas-yksiköiden oikeuksiin vartioida leirejä, laitoksia tai muita paikkoja, jotka ovat yksiköiden hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen vuoksi<sup>158</sup>. Tällaiset ns. sotilaspoliisin valtuudet, joiden käyttö ei ole sidottu yhteistoimintaan vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa, ovat julkisen vallan käyttöä ja voivat olla yksilön oikeuksille merkittäviä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisten valtuuksien antaminen ulkomaan viranomaisille on ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta ja toimeenpanovallan käyttöä koskevien säännösten kanssa. Asiaa arvioidaan toisin, jos ulkomaisen sotilaspoliisin valtuudet ovat käytettävissä asianomaisiin joukkoihin kuulumattomiin nähden vain yhteistoiminnassa suomalaisen viranomaisen kanssa. EU Sofa sopimuksessa oikeudet rajoittuvat tiettyihin tiloihin, jotka ovat yksinomaan lähettäjävaltion hallussa.<sup>159</sup>

EU-liittymissopimus ja Amsterdamin sopimus Suomessa saatettiin voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Nizzan sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä on ollut käytössä jo uusi perustuslaki ja sen täysivaltaisuutta koskeva säännös<sup>160</sup>. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen tapahtuvan mahdollisesti perustuslain 94,2 §:n ja 95,2 §:n mukaisesti.<sup>161</sup>

### 3.2 Maanpuolustus

Suomen perustuslain 127 § vastaa sisällöltään aikaisempaa HM 75 §:ää, ja se on laadittu seuraavasti:

*”Jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kun laissa säädetään.*

---

<sup>156</sup> HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut koskien 1 § valtiosäntö.

<sup>157</sup> Nieminen 2004, s. 604. Viron perustuslain mukaan täysivaltaisuus on ehdottomampaa.

<sup>158</sup> PeVL 6/1997 vp.

<sup>159</sup> Kts. tarkemmin HE 268/2004 vp.

<sup>160</sup> Kts. tarkemmin Nizzan sopimus ja täysivaltaisuus, PeVL 38/2001 vp. – HE 93/2991 vp.

<sup>161</sup> PeVL 7/2003 vp – VNS 2/2003 vp., s. 4.

*Oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla.”*

Suomen hallitusmuodon (1919) 75 §:n säännös ulotti maanpuolustusvelvollisuuden kaikkiin kansalaisiin, sekä naisiin että miehiin. Asevelvollisuuslaissa (1950) rajoitettiin sotapalvelusvelvollisuuden koskevan vain miehiä. Tämän säännöksen<sup>162</sup> mukaan jokainen Suomen mies oli asevelvollinen isänmaan ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustukseksi.<sup>163</sup> Suomen perustuslain 127.1 §:n mukaan maanpuolustusvelvollisuus on sekä naisilla että miehillä. Maanpuolustusvelvollisuuteen ei katsota kuuluvan valtakunnan rajojen ulkopuoliset tehtävät, lukuun ottamatta joitakin lähialueilla toteutettavia harjoituksia. Rauhanturvaaminen ja rauhaanpakottaminen ovat tämän säännöksen ulkopuolella.<sup>164</sup>

Sotilaallisiin liittokuntiin osallistuminen, esim. Natoon, sisältää kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Nämä velvoitteet eivät rajoitu oman maan puolustamiseen.<sup>165</sup> Hyökkäys yhtä liittolaisvaltiota vastaan velvoittaa Saraviidan (2000) mukaan yleensä suoraan toisia valtioita liittosopimuksen perusteella<sup>166</sup>.

Asevelvollisuuslain (452/1950) 1 § määrittää:

”Isänmaan ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustukseksi on jokainen Suomen mies asevelvollinen”<sup>167</sup>. Tämä säännös on myöhemmin kumottu asevelvollisuuslain (1438/2007) 2 §:n 1 momentilla. Nykyinen asevelvollisuuslain 2,1 § määrittelee seuraavasti:

*”Jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta, jollei jäljempänä toisin säädetä.”*

Asevelvollisuuslaki (452/1950) kumottiin uudella samannimisellä lailla. Asevelvollisuuslaki (1438/2007) tuli voimaan vuoden 2008 alusta. Puolustuslakivaliokunnan mietinnön 1/2007 mukaan vanha laki haluttiin ajantasaistaa ja laki kaipasi kokonaisuudistusta mm. uuden perustuslain vaatimusten näkökulmasta. Vanhan lain käsitteistö haluttiin myös päivittää, muun muassa entinen nostoväki korvattiin varareservi-käsitteellä.<sup>168</sup>

---

<sup>162</sup> Asevelvollisuuslaki 452/1950, 1 §.

<sup>163</sup> Rytkölä 1967, s. 129 - 130.

<sup>164</sup> Saraviita 2000, s. 579.

<sup>165</sup> Saraviita 2000, s. 579.

<sup>166</sup> Saraviita 2000, s. 580.

<sup>167</sup> Asevelvollisuuslaki 452/1950, 1 §.

<sup>168</sup> HE 37/2007 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 27.

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan 9/2007 ehdotti asevelvollisuuslainiin lisättäväksi kohdan ”asevelvollisen oikeuksia ei saa tämän lain nojalla rajoittaa enempää kuin palvelusvelvollisuuden suorittaminen, sotilaallisen järjestyksen ylläpito sekä asevelvollisten ja muiden henkilöiden turvallisuus välttämättä vaativat”. Perustuslakivaliokunta perusteli sillä, että laitosisolosuhteissa olevien perusoikeuksien kannalta herkässä lainsäädännössä on nykyisin tapana nimenomaisin säännöksin korostaa viranomaisen toimivaltuuksien käyttöön kohdistuvia vaatimuksia laki- ja tarkoituksidonnaisuudesta sekä oikeasuhtaisuudesta. On haluttu kiinnittää huomiota asevelvollisen oikeusturvaan.<sup>169</sup>

Hägglund (2001) pohtii teoksessaan asevelvollisuuden ja ammattiarmeijan mahdollisuuksia mahdollisen Nato-jäsenyyden kautta. Yleensä ammattiarmeija käsittää noin puoli prosenttia koko maan väestöstä, joka Suomessa tarkoittaisi 25 000 - 30 000 sotilasta. Asevelvollisuuden katsotaan olevan Suomelle välttämätöntä taloudellisesti, sotilaallisesti, poliittisesti ja maantieteellisesti. Hägglund (2001) näkee asevelvollisuuden tuovan Suomen armeijaan miesten parhaimmiston. Yleisesti ammattiarmeijaan hakeutuvat vain ne, jotka eivät kelpaa muualle tai joilla on erityistä intoa sotia.<sup>170</sup> Asevelvollisuuden kautta Suomen armeija saa paljon ilmaista tietotaitoa, mitä Hägglundin (2001) mukaan ammattiarmeija ei voi korvata. Yleisen asevelvollisuuden kautta jokainen tuntee osallistuvansa isänmaan puolustukseen. Asevelvollisuus on neljä kertaa edullisempaa kuin ammattiarmeija, yhteiskunnallisesti asevelvollisuus asettaa kaikki kansalaiset samalle tasolle ja se on tarkoitettu jokaiselle miespuoliselle kansalaiselle.<sup>171</sup> Nato ei vaadi mahdollisen jäsenyyden vuoksi Suomea siirtymään ammattiarmeijaan<sup>172</sup>. Krohnin (2003) mukaan käytännössä kuitenkin paineet kasvaisivat tähän suuntaan. Ulkomaille kohdistuviin hyökkäysoperaatioihin olisi näin ollen helpompi värvätä palkkasotilaita kuin tavallisia varusmiehiä.<sup>173</sup>

Asevelvollisuuslain (452/1950) 3 a §:n 2 momentin mukaan:

”Varusmiespalveluksen ja kertausharjoitusten yhteydessä voidaan antaa kansainväliseen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoimintaan osallistumisen edellyttämä sotilaallinen peruskoulutus niille

---

<sup>169</sup> PeVL 9/2007 vp. – HE 37/2007 vp., perustelut., s. 3.

<sup>170</sup> Hägglund 2001, s. 54.

<sup>171</sup> Hägglund 2001, s. 55 - 57.

<sup>172</sup> Maaliskuussa 2004 päätettiin Viron maanpuolustuksen tulevan rakenteen periaatteista. Asevelvollisuudesta ei luovuta ja vuosittain koulutetaan 2500–2800 varusmiestä eli noin 40 % poikaikäluokasta. Vuoteen 2006 mennessä asevoimiin palkataan 700 ammattisotilasta. Näistä tullaan muodostamaan mekanisoitu, ilmakuljetuskelpoinen pataljoona Naton käyttöön. Nordberg 2004, s. 79.

<sup>173</sup> Krohn 2003, s. 63.



asevelvollisille, jotka vapaaehtoisesti hakeutuvat tällaisiin tehtäviin tarkoitetun valmiusjoukon koulutukseen, jota voidaan lyhytaikaisesti järjestää myös ulkomailla.”<sup>174</sup>

Voimassa olevan asevelvollisuuslain (1438/2007) 61,1 § määrittelee koulutuksesta sotilaalliseen kriisinhallintaan seuraavasti:

*”Varusmiespalveluksen ja kertausharjoituksen aikana voidaan antaa koulutusta kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämien valmiuksien luomiseksi niille asevelvollisille, jotka vapaaehtoisesti hakeutuvat sellaiseen koulutukseen.”*

Hallituksen esityksessä asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 37/2007 perusteltiin ”lyhytaikaisen ulkomailla järjestettävän koulutuksen” jättämisen pois, sillä nykyisten valmiusjoukkokokonaisuuksien ohella on erityistä tarvetta kehittää koulutusta joukoille, joiden suunnitellaan osallistuvan eurooppalaisiin nopeaan toimintaan kykeneviin joukkoyksiköihin. Nykyisin ulkomailla järjestettävän harjoituksen kesto on 1-3 viikkoa ja kokonaisuudessaan oleskelun kesto matkoineen on pisimmillään noin kuukausi. Koulutuksen lyhytaikaisuuden vaatimus ei käytännössä täyty.<sup>175</sup>

Suomalaisten sotilaiden osallistuminen rauhanturvatoimintaan on ollut vapaaehtoista. Samoin Suomen tarjoamat joukot EU:n kriisinhallintaan pohjautuvat vapaaehtoisuuteen. Ongelmaksi voi muodostua todellisen tilanteen syntyessä vapaaehtoisten varmuus, se voidaanko luottaa siihen, että kaikki vapaaehtoisiksi ilmoittautuneet osallistuvat operaatioon.<sup>176</sup> Puolustusvaliokunnan lausunnossa 1/1996 otettiin esille konkreettinen esimerkki 1960- ja 1970-luvuilta. Silloin koulutettu valmiusjoukko lähetettiin kotiin odottamaan henkilöstön vaihtoa. Lähtöhetkellä monen työ- ja perhesuhteet olivat muuttuneet, etteivät he voineetkaan enää lähteä.<sup>177</sup> Uuden rauhanturvain yhteydessä on puhuttu kuitenkin vakinaisen henkilökunnan pakollisesta osallistumisesta operaatioihin<sup>178</sup>.

Valmiusjoukko määriteltiin aikaisemmin puolustusministeriön alaiseksi. Joukko muodostui vapaaehtoisista henkilöistä ja sitoutumisaika oli yksi vuosi. Palvelussuhde katsottiin päättyneeksi, kun joukko lakkautettiin tai asianomainen siirrettiin valvontajoukon palvelukseen Suomen ulkopuolelle.<sup>179</sup>

---

<sup>174</sup> Asevelvollisuuslaki 452/1950, 3a § 2 mom.

<sup>175</sup> HE 37/2007 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 48.

<sup>176</sup> Ervasti & Laakso 2001, s. 174.

<sup>177</sup> PuVL 1/1996 – VNS 2/1996 vp., valiokunnan kannanotot, valmiusjoukon koulutus ja muodostaminen.

<sup>178</sup> Ervasti & Laakso 2001, s. 174.

<sup>179</sup> Rytkölä 1967, s. 177.

Suomi voi säilyttää yleisen asevelvollisuuden, oli se sitten liittoutunut tai liittoutumaton maa. Yleisellä asevelvollisuudella Suomi voi varmistaa puolustusvoimien laadukkaat ja laajat joukot. Vaikka Euroopassa ollaan yleisesti siirtymässä pois asevelvollisuusarmeijasta, tämä ei johdu niinkään, Natosta vaan sotilaallisen teknologian kehittymisestä ja uusista turvallisuusuhkista, joihin tarvitaan entistä pidempää koulutusta.<sup>180</sup> Nato ei ole niinkään kiinnostunut jäsenvaltionsa valitsemasta tavasta koota armeijat, vaan lopputuloksesta. Jäsenvaltion tulee huolehtia omista kansallisista puolustuksensa vaatimuksista sekä antaa määrällisesti ja laadullisesti kokoonsa nähden riittävä panos kansainvälisiin operaatioihin. Suomi voisi pitää oman puolustusjärjestelmänsä ja tuoda erityisosaamistaan yhteiseen käyttöön.<sup>181</sup>

Suomi saisi myös päättää oman panoksensa yhteiseen puolustukseen. Suomen tulisi nimetä liittokunnan joukkorakenteeseen joukkoja, jotka olisivat nähtävästi nykyinen kansainvälisiin tehtäviin varattu joukkopooli. Suomalaisia sotilaita on rauhanturvatehtävissä noin 1 000, kun lainmukainen maksimimäärä on 2 000 sotilasta. Nato-jäsenyyden vuoksi ei tarvitsisi lähettää varusmiespalvelustaan suorittavia suomalaisia sotilaita kansainvälisiin operaatioihin, vaan joukko koottaisiin halukkaista reserviläisistä sekä palkatusta henkilöstöstä.<sup>182</sup> Suomalaisten rauhanturvaajien osuus muuttui vielä vuoden 2004 lopulla. Kyproksen kolme suomalaista rauhanturvaaja (UNFICYP) palasivat takaisin joulukuun alussa 2004 eikä uusia enää lähetetä. Merkittävästi Suomen rauhanturvajoukkojen osuus muuttui, kun vuoden 2004 loppuun mennessä Suomi veti joukkonsa pois Etiopiasta ja Eritreasta, UNMEE-operaatiosta.

Vuonna 2007 suomalaisten kriisinhallintajoukkojen vahvuus Kosovon KFOR-operaatiossa oli yhteensä 400, kun EUFOR Althea operaatiossa Bosnia ja Hertsegovinassa suomalaisten vahvuus laski 180:sta 100:aan. Afganistanin ISAF-operaatiossa oli 105 suomalaista, UNFIL-operaatiossa Etelä-Libanonissa 210 suomalaista sekä esikuntaupseereina suomalaisia oli niin Sudanin kuin Liberian operaatioissa. YK:n sotilastarkkailutehtävissä palvelee noin 30 suomalaista eri operaatioissa.<sup>183</sup>

Tällä hetkellä Naton sotilaallisten kykyjen kehittämissuunnitelmiin kuuluvat nopean toiminnan joukkojen<sup>184</sup> kehittäminen<sup>185</sup>. Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 1996 Suomen tarvitsevan nopean toiminnan joukkoja. Rauhanturva- ja humanitaarisia valmiuksia ehdotettiin kehitettävän osana

---

<sup>180</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 7.

<sup>181</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 8.

<sup>182</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 11.

<sup>183</sup> [Http://www.mil.fi](http://www.mil.fi), 5.2.2008.

<sup>184</sup> NRF eli Nato Response Force.

<sup>185</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 8.

puolustusvoimien koulutusjärjestelmää. Valmiusjoukon kouluttaminen tapahtuu pääosin Suomessa, jolloin ristiriitaa hallitusmuodon 75 §:n kanssa ei synny. On tärkeää, että koulutus perustuu vapaaehtoisuuteen ja se sisältää vain lyhyehköjä ulkomaan koulutuksia.<sup>186</sup> Uuden asevelvollisuuslain myötä laki ei enää velvoita, että ulkomailla järjestettävien koulutusjaksojen tulee olla lyhyehköjä.

Puolustuslakivaliokunta punnitsi valmiusjoukkojen järjestämistä sekä asevelvollisuuslakiin että rauhanturvaamislakiin. Asevelvollisuuslain mukaan asevelvolliset koulutetaan puolustamaan isänmaata ja laillista yhteiskuntajärjestystä. Varusmiesajan koulutuksessa hakeudutaan valmiusjoukkokoulutusta merkitsevään varusmiespalvelukseen vapaaehtoisesti ja ilman sitoumuksia. Valmiusjoukkokoulutusta sääntelee asevelvollisuuslainsäädäntö eikä sotilaallista kriisinhallintaa koskeva laki (entinen rauhanturvaamislaki). Sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain piiriin asetetaan vasta lähetettäessä valmiusjoukko rauhanturvatehtäviin. Varusmiespalveluksen jälkeen asevelvollinen voi sitoutua vapaaehtoisesti valmiusjoukkovalmiuteen vähintään kahden vuoden ajaksi. Varsinaiseen rauhanturvatehtävään lähetettäessä valmiusjoukkoon kuuluvalla on vuoden sitomusaika, jota voidaan jatkaa enintään vuodella kerrallaan.<sup>187</sup>

### 3.3 Tasavallan presidentti

#### 3.3.1 Ylipäällikkyyys

Suomen perustuslain 128 §:n mukaan

*”Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Presidentti nimittää upseerit.”*

Suomen uusi perustuslaki toi mukanaan joitakin muutoksia tasavallan presidentin asemaan ylipäällikkönä. Uuden perustuslain yhteydessä puolustusneuvosto<sup>188</sup> lakkautettiin 1.3.2000 ja tehtävät siirrettiin hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle, puolustusministeriölle ja sen yhteyteen perustetulle turvallisuus- ja puolustusasiain komitealle.<sup>189</sup> Sotilasasiat jaetaan perustuslain

---

<sup>186</sup> PeVL 9/1996 – VNS 2/1996 vp., valiokunnan kannanotot.

<sup>187</sup> PuVL 1/1996 – VNS 2/1996 vp, valiokunnan kannanotot, valmiusjoukkojen normiperusta.

<sup>188</sup> Puolustusneuvostosta säädettiin puolustusneuvostosta annetulla asetuksella 137/1957.

<sup>189</sup> Visuri 2003, s. 44.

mukaan presidentin ja valtioneuvoston alaiseen puolustushallintoon. Presidentin alaisuuteen kuuluvat sotilaskäskyasiat perustuslain 128.1 §:n mukaan ja valtioneuvostolle taas ns. taloudellinen hallinto.<sup>190</sup>

Sotilaskäskyasioiden ja ylipäällikkyiden määrittely on muotoutunut historian aikana. Sotilaskäskyasioiden ja muiden sotilasasioiden välillä tapahtui ratkaiseva erottelu vuonna 1796, jolloin Kustaa IV Aadolf antoi kenraaliadjutantille uuden johtosäännön. Tämän mukaan kenraaliadjutantin tuli ottaa vastaan kaikki kuninkaan käskyt, jotka koskivat armeijan palvelusta ja harjoitusta, tiedottaa ne asianomaisille ja valvoa niiden noudattamista.<sup>191</sup> Hallitusmuodon (1919) sotilaskäskyasiat ymmärrettiin autonomian ajan komentoasioilla. Sotilaskäskyasioihin luettiin kuuluvaksi operatiiviset ja koulutusasiat. Käytännössä näiden tehtävien lisäksi presidentti on valtioneuvoston ulkopuolella päättänyt mm. joukko-osastojen määrävahvuuksista, reservin upseerien ja aliupseerien ylentämisperusteista sekä sotilasviranomaisten keskinäisistä käskyvaltasuhteista.<sup>192</sup>

Sotilaskäskyasiat jätettiin määrittelemättä tarkasti hallitusmuotoa (1919) laadittaessa. Kriisiaikoja ajatellen katsottiin, ettei ole syytä etukäteen rajata sotilaskäskyasioita liian tarkasti. Lainvalmisteluasiakirjoissa määritellään mitä sotilaskäskyasioilla tarkoitetaan ja luetellaan ne asiaryhmät, jotka kuuluvat sotilaskäskyasioina päätettäväksi.<sup>193</sup>

Ylipäällikön vallan luovuttamiseen voi olla tarve esim. sodan johtamisen tai muiden vastaavien syiden perusteella. Suomen hallitusmuodon (1919) 30 §:n mukainen ylipäällikkyiden määrittely poikkesi nykyisestä perustuslain 128 §:stä ja kuului seuraavasti ”*presidentillä on Suomen sotavoiman ylin päällikkyys, mutta hän voi sen sodan aikana toiselle luovuttaa.*”<sup>194</sup> Sodan aikana luovutettu ylipäällikkyys katkaisi presidentin ja sotavoiman välisen alaisuussuhteen. Sodanaikaiselle ylipäällikölle siirtyi se toimivalta, joka kuului presidentille Hallitusmuodon 30 §:n nojalla. Ylipäällikön valta oli luovutettuna vuosina 1939–1944. Hieman talvisodan syttymisen jälkeen presidentti antoi määräyksen sodanaikaisen ylipäällikön tehtävistä ja valtuuksista. Sodanaikaisen ylipäällikön tuli mm. ratkaista sotavoiman sodanaikaista järjestelyä koskevat sotilaskäskyasiat, ratkaista kurin ja järjestyksen ylläpitämistä sotavoiman keskuudessa koskevat sotilaskäskyasiat, arvossa ylentää sota-

---

<sup>190</sup> Jyränki 2000, s. 219.

<sup>191</sup> Jyränki 1967, s. 9.

<sup>192</sup> Jyränki 1967, s. 69 - 70.

<sup>193</sup> Buure-Hägglund 2002, s. 48. Sotilaskäskyasioita tarkastellaan tarkemmin luvussa 3.3.2.

<sup>194</sup> Hallitusmuoto 94/1919, 30 §.

voiman kaikki upseerit sekä päättää aselevosta.<sup>195</sup> Nykyisin ylipäällikkyuden luovuttaminen ei ole sidottu sodan aikaan. Ylipäällikkyys voidaan luovuttaa lähialueilla sattuneen aseellisen selkkauksen aikana.<sup>196</sup>

Ylipäällikkyys voidaan luovuttaa määräajaksi tai toistaiseksi. Presidentin tekemä päätös ylipäällikkyuden luovuttamisesta tulee kytkeä valtioneuvoston esitykseen.<sup>197</sup> Valtioneuvoston esitys tarkoittaa perustuslain 58.1 §:n mukaista ratkaisuehdotusta:

*”Tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.”*

Esityksen perusteella asia päätetään 58.2 §:n nojalla:

*”Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Hallituksen esityksen antamisessa ja peruuttamisessa päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.”*

Valtioneuvosto voi esityksessään ehdottaa minkä tahansa luovuttamisen kannalta merkityksellisen seikan ratkaisemista presidentin päätöksellä. Presidentti voi päättää luovutetaanko ylipäällikkyys kokonaan vai vain joltain osin. Päätöksellä tulee myös ratkaista päätöksentekomenettely. Vuoden 1919 Hallitusmuoto sekä uusi perustuslaki sallii ylipäällikkyuden luovuttamisen. Luovuttamispäätös voidaan tehdä sodan aikana sekä aseellisen selkkauksen aikana ja tarpeen vaatiessa muulloinkin. Kuitenkaan ilman valtioneuvoston esitystä presidentti ei voi tehdä luovutuspäätöstä.<sup>198</sup> Aikaisemmin tasavallan presidentti pystyi sodan aikana luovuttamaan ylipäällikkyuden puolustusvoimien komentajalle tai muulle tehtävään sopivaksi katsomalleen sotilashenkilölle. Ylipäällikkyyttä ei voitu siirtää siviilihenkilölle eikä sitä voinut jakaa. Tasavallan presidentin oli otettava ylipäällikkyys takaisin itselleen sodan päätyttyä.<sup>199</sup> Hallitusmuodon aikaan presidentti oli ainoa poliittinen organisaatio, joka päätti sotavoiman toiminnasta<sup>200</sup>.

Ruotsissa on erikseen nimetty valtiopäivien sotavalvuuskunta sodan uhan tai sodan aikaista johtamista varten. Siihen kuuluu 50 kansanedustajaa, ja se toimii tarvittaessa valtiopäivien sijasta. Puolustusvoimien ylipäällikkönä toimii puolustusvoimien komentaja. Norjassa ylipäällikkyys kuuluu kuninkaalle, kun taas Tanskassa puolustusvoimista vastuullisena viranomaisena toimii puolustusministeri. Ranskassa asevoimien ylipäällikkönä toimii presidentti. Pääministeri vastaa kansallisesta

---

<sup>195</sup> Jyränki 1967, s. 70 - 71.

<sup>196</sup> Saraviita 2000, s. 583.

<sup>197</sup> Saraviita 2000, s. 584.

<sup>198</sup> PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, s. 36.

<sup>199</sup> Rytkölä 1967, s. 8.

<sup>200</sup> Jyränki 1981, s. 282.

puolustuksesta, ja molemmilla on neuvoa-antavina eliminä omat sotilaskabinetit. Saksassa ylipäällikkyyden on rauhan aikana puolustusministerillä ja sodan aikana liittokanslerilla.<sup>201</sup>

Suomessa ylipäällikkyyden voidaan luovuttaa vain Suomen kansalaiselle. Muita kelpoisuusehtoja ei ole määritelty. Näin ollen ylipäällikkyyden voidaan luovuttaa myös muulle kuin sotilaille.<sup>202</sup> Presidentillä on ylipäällikkönä oikeus pidättää itselleen puolustusvoimain komentajalle osoitettu asia<sup>203</sup>. Ongelmallisena tilannetta voidaan pitää silloin, jos Suomi liittyy puolustusliittoon. Näin ollen ylipäällikkyyden mahdollisuus suomalaisella on vähäinen tai lähes mahdoton. Ylipäällikkyyden luovuttamista pidetään poikkeuksena periaatteesta, jossa presidentti ei voi luovuttaa tehtäviään muiden hoidettavaksi.

Hallitusmuodon (1919) 30 §:n mukaan presidentti voi luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle. Luovuttamisesta ei ollut täsmentäviä säännöksiä perustuslaissa eikä perustuslakia alemmanasteisissa säädöksissä.<sup>204</sup> Ainoana edellytyksenä oli, että luovutus voi tapahtua vain sodan aikana. Tässä sota tarkoitti sekä jokaista laajahkoa aseellista selkkausta, joka vaarantaa alueellisen koskemattomuuden tai poliittisen riippumattomuuden että selkkausta, jossa Suomi on osallisena.<sup>205</sup>

Hallitusmuodon 33.1 §:n mukaan:

*”Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.”*

Presidentin ylipäällikkönä valtaa rajoitti HM 33.1 §, jonka mukaan sodasta ja rauhasta päätti presidentti eduskunnan suostumuksella.<sup>206</sup> Turvallisuuspoliittinen päätöksenteko jakaantui kahteen osaan, ulkoasioissa presidentti teki päätökset valtioneuvostossa ja sotilaskäskyasioissa presidentti oli oikeutettu tekemään päätökset valtioneuvoston ulkopuolella.<sup>207</sup> Hallitusmuodon 33 §:ssä oli väljästi määritelty Suomen suhteista ulkovaltoihin. Säännöksen mukaan tasavallan presidentti määräsi Suomen suhteista ulkovaltoihin. Presidentin valtuuksia ei spesifioitu valtiosopimuksista päättämi-

---

<sup>201</sup> HE 172/1999, yleisperustelut, nykytila, sotilaskäskyasioita koskevan päätöksenteon uudistaminen, kansainvälinen kehitys ja ulkomaisten lainsäädäntö.

<sup>202</sup> Saraviita 2000, s. 584.

<sup>203</sup> Jyränki 2000, s. 223.

<sup>204</sup> Jyränki 1981, s. 284.

<sup>205</sup> Jyränki 1981, s. 285.

<sup>206</sup> Jyränki 1981, s. 285.

<sup>207</sup> Jyränki 1981, s. 287.

seen ja niiden ratifioimiseen, kuten usein valtiosäännöissä oli tapana.<sup>208</sup> Hallitusmuodon 33,1 § vastaa Suomen perustuslain 93,1 §, jota käsitellään myöhemmässä vaiheessa tutkielmaa.

Nato-jäsenyys edellyttäisi Suomelta joukkojen asettamista Naton sotilaallisen komentojärjestelmän eli Nato-komentajien käyttöön. Naton poliittisen päätöksentekojärjestelmän (Pohjois-Atlantin neuvoston) ja sotilaallisen komentojärjestelmän eri tasoilla työskentelevien upseerien välillä saataisiin esille Suomen omat kannat ja näkemykset. Normaalioloissa Nato-jäsenyyden ei katsota merkittävästi vaikuttavan päätöksenteossa ja kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisissa ylipäällikön vallan sisältöön tai sen käyttöön. Suomen kanta otettaisiin huomioon Naton poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä ja sotilaallisessa komentojärjestelmässä eri tasoilla työskentelevien upseerien välityksellä. Suomella olisi valta päättää joukkojensa osallistumisesta ja päätöksen peruuttamisesta, mutta joukkojen ollessa Naton käytössä operatiivinen käskyvalta olisi Natolla. Naton 5 artiklan mukaisissa tilanteissa Suomi saattaisi joutua antamaan joukkoja Naton komentoon. Näin ollen presidentti luopuisi näiden osalta ylipäällikön vallastaan operatiivisessa johtamisessa. Tilanteen mukaan ylipäällikön valtaa käyttäisi joko suomalainen tai ulkomaalainen henkilö.<sup>209</sup>

### 3.3.2 Sotilaskäskyasiat

Osana ylipäällikön valtaa on presidentin päätösvalta sotilaskäskyasioissa, josta säädetään tarkemmin perustuslain 58 §:n 5 momentissa sekä tarkemmin puolustusvoimista annetussa laissa<sup>210</sup>. Puolustusvoimien ylin päällikkyys liittyy läheisesti presidentin tehtäviin Suomen ulkopoliittikan johdossa muun muassa siksi, että kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja siten myös puolustuspoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavasti<sup>211</sup>. Perustuslain 128.1 § luo välittömän käskyvalta- ja alaisuussuhteen tasavallan presidentin ja ylimmän sotilasjohdon välille. Hallituksen esityksessä perusteltiin, että ylipäällikkövallan säilyminen presidentillä on perusteltua hänen asemansa vuoksi valtion päämiehenä.<sup>212</sup>

---

<sup>208</sup> Jyränki 1967, s. 143.

<sup>209</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 83.

<sup>210</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 82.

<sup>211</sup> HE 264/2006, yleisperustelut, s. 7.

<sup>212</sup> Jyränki 2000, s. 220.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön 10/1998 mukaan perustuslain 58.5 §:n mukaan presidentti päättää mm. sotilaskäskyasioista sen mukaan, kun niistä säädetään lailla. Yleisperusteluissa todettujen syiden takia valiokunta on muuttanut kantaansa sotilaskäskyasioiden osalta niin, että presidentti päättää niistä ministerin myötävaikutuksella. Tähän liittyy kuitenkin sääntelyvaraus, jonka mukaan päätöksentekomenettely määräytyy sen mukaan, kun siitä lailla säädetään. Sääntelyvarauksella katsotaan olevan kaksi ulottuvuutta. Ensinnäkin lailla tulee säätää ne sotilaskäskyasiat, joista presidentti päättää. Jotkut sotilaskäskyasiat voidaan osoittaa puolustusvoimain komentajan toimivaltaan. Toisaalta niiden sotilaskäskyasioiden, joista presidentti päättää, tulee tapahtua ministerin myötävaikutuksella.<sup>213</sup>

Asevoimiin kuuluu normaalisti nopea päätöksenteko eikä se näin ollen suuresti muutu kriisiaikoina. Puolustusvoimiin kuuluvat käskyt, joita on ehdottomasti noudatettava.<sup>214</sup> Yleisesti sotilaskäskyasioihin luetaan asiat, jotka koskevat puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta tai niissä palvelevia henkilöitä<sup>215</sup>. Tyypillisiä sotilaskäskyasioita ovat

- 1) sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja johtaminen,
- 2) asevelvollisten kouluttaminen ja
- 3) sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitäminen.<sup>216</sup>

Sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja toteuttaminen sisältää mm. strategista, operatiivista ja taktista suunnittelua, valmiuden kohottamisen suunnittelua ja toteuttamista sekä sodanajan johtamisjärjestelmän ylläpitämistä. Sotilaskoulutukseen<sup>217</sup> kuuluvat mm. asevelvollisten koulutuksen rakenne, suunnittelu ja toteuttaminen. Hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitoon kuuluvat taas mm. varuskuntapalvelus ja sotilaallinen järjestys sekä kurinpidollinen ohjeistus ja toiminta.<sup>218</sup> Sotilaskäskyasioiden sisällön määrittäminen on vaikeaa, sillä lainsäädännössä käsitettä ei ole määritelty eikä se ole oikeuskirjallisuudessakaan kiistaton<sup>219</sup>. Sotilaskäskyn on perustuttava Suomen solmi-  
maan kansainväliseen velvoitteeseen, sopimukseen, lakiin tai lain nojalla annettuun asetukseen tai alemmanasteiseen määräykseen. Sotilaskäskyllä ei voida syrjäyttää kansainvälistä normia edes

---

<sup>213</sup> PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, s. 19.

<sup>214</sup> Buure-Hägglund 2002, s. 45.

<sup>215</sup> Buure-Hägglund 2002, s. 46.

<sup>216</sup> HE 172/1999, yleisperustelut, nykytila, sotilaskäskyasioita koskevan päätöksenteon uudistaminen, lainsäädäntö ja käytäntö.

<sup>217</sup> Puolustusvoimien henkilöstön koulutuksesta ei pääsäännön mukaan päätetä sotilaskäskyasiana, vaan siitä annetaan hallinnollisia päätöksiä. Poikkeuksena pidetään kuitenkin esim. upseerin määräämistä kurssille, jolla häntä koulutetaan sodanajan tehtävään. Buure-Hägglund 2002, s. 49.

<sup>218</sup> Buure-Hägglund 2002, s. 48 - 51.

<sup>219</sup> HE 177/1999 vp., yleisperustelut, nykytila, lainsäädäntö ja käytäntö, sotilaskäskyasian käsite ja sotilaskäskyasioiden erityispiirteitä.



poikkeusoloissa.<sup>220</sup> Ruotsin, Tanskan, Ranskan ja Saksan lainsäädännöissä ei tunneta varsinaisesti sotilaskäskyasioiden käsitettä. Norjassa niihin luetaan kuuluvan puolustussuunnitelmat, liikekannallepanosuunnitelmat sekä joukkojen kokoamis- ja keskittämissuunnitelmat.<sup>221</sup>

Puolustusvoimista annetun lain (402/1974) 8 a §:n mukaan<sup>222</sup> tasavallan presidentti ylipäällikkönä päättää sotilaskäskyasioina niin valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista kuin muistakin puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista<sup>223</sup>. Puolustusvoimista annetun lain (402/1974) 8 b §:n mukaan ”tasavallan presidentti tekee päätökset sotilaskäskyasioissa puolustusvoimain komentajan esittelystä”. Puolustusvoimain komentaja esittelee sotilaskäskyasiat presidentille ns. kabinettiesittelyssä. Puolustusministerin tulee olla ja pääministerillä on oikeus olla läsnä esittelyssä ja hänellä on mahdollisuus esittää käsityksensä asiasta. Muiden kuin 8a §:n mukaisissa sotilaskäskyasioita esiteltäessä puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.<sup>224</sup>

Uusi puolustusvoimista säädetty laki (551/2007) tuli voimaan vuoden 2008 alussa. Uuden puolustusvoimista annetun lain myötä lisättiin sotilaskäskyasioihin liittyvää sääntelyä. Kumotun lain (402/1974) pykälä 8 on korvattu uuden puolustusvoimista säädetyn lain (551/2007) pykäliin 31 ja 32. Puolustusvaliokunnan mietinnön 2/2006 mukaan puolustusvaliokunta halusi vahvistaa parlamentaarista ulottuvuutta muuttamalla puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun liittyvien sotilaskäskyasioiden esittelyn puolustusvoimain komentajalta puolustusministerin esittelyyn<sup>225</sup>. Perustuslakivaliokunta lausunnossaan 51/2006 otti kantaa parlamentaarisen vastuukatteen laajentamiseen sotilaskäskyasioiden päätöksenteossa lisäämällä puolustusministeriön strategisen suunnittelun sotilaskäskyasioiden päätösten varmentamisen puolustusministerille, jossa pääministerillä ja puolustusvoimien komentajalla on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta<sup>226</sup>.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (264/2006) määritellään strategista suunnittelua. Puolustusministeriön toimiala, jota strategisen

---

<sup>220</sup> Buure-Hägglund 2002, s. 46.

<sup>221</sup> HE 172/1999, yleisperustelut, nykytila, sotilaskäskyasioita koskevan päätöksenteon uudistaminen, kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö.

<sup>222</sup> Kumottu myöhemmin lailla puolustusvoimista 551/2007.

<sup>223</sup> Laki puolustusvoimista 402/1974, 8 a §.

<sup>224</sup> Työryhmän raportti 2004, s. 85.

<sup>225</sup> PuVM 2/2006 vp. – HE 264/2006 vp., yleisperustelut, s. 8.

<sup>226</sup> PeVL 51/2006 vp. – HE 264/2006 vp., valiokunnan kannanotot, perustelut, s. 7.

suunnittelukin koskee, kuuluvat puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus, kokonaisuomaanpuolustuksen yhteensovittaminen sekä sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta. Puolustusministeriön strategisen suunnittelun prosessin katsotaan parantavan puolustusministeriön kykyä ohjata ja kehittää omaa hallinnonalaansa pitkällä aikavälillä. Selontekomenettely ja puolustusministeriön strateginen suunnittelu kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on keskeinen strategiatyötä poliittisesti ohjaava asiakirja.<sup>227</sup>

Laki valtioneuvostosta (175/2003) määrittää 19 §:ssä esittelystä tasavallan presidentille seuraavasti: ”Tasavallan presidentin päätettäväksi säädetty asia esitellään presidentille valtioneuvostossa. Esiteltäessä asioita presidentille valtioneuvostossa tulee vähintään viiden ministerin osallistua käsitte-lyyn. Presidentti johtaa puhetta asioita hänelle esiteltäessä.

*Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Asian, jonka presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, esittelee asianomai-nen ministeri presidentille valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.*

*Presidentti päättää sotilaskäskyasioista, sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista siten kuin niistä erikseen säädetään.*

*Asian palautumisesta valtioneuvoston valmisteltavaksi säädetään perustuslaissa.<sup>228</sup>”*

Perustuslain 58.5 §:n mukaan:

*”Presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tar-kemmin säädetään. Sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asi-oista presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään.”*

Tämä ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” sääntelyvaraus sisältää kaksi merkittävää ulottuvuutta. Ensinnäkin lailla tulee säätää mistä sotilaskäskyasioista tasavallan presidentti päättää. Toisaalta joidenkin sotilaskäskyasioiden päätöksenteko voidaan osoittaa puolustusvoimain kome-tajan toimivaltaan. Tämä toimivaltalinjaus sallii sotilaskäskyasiain ”aineellis-sisällöllisen määritte-lyn” tavallisella lailla.<sup>229</sup> Aikaisemmin sisällön tarkempaa määrittelyä pidettiin perustuslakikysy-myksenä, johon tavallisen lainsäätäjän ei ole lupa ryhtyä<sup>230</sup>.

Uuden perustuslain käsittelyn yhteydessä ehdotettiin sotilaskäskyasiaan aikaisempaa käytäntöä eli presidentti päättää sotilaskäskyasioista sen mukaan kuin laissa säädetään. Eduskuntakäsittelyssä

<sup>227</sup> HE 264/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 45.

<sup>228</sup> Laki valtioneuvostosta 175/2003, 19 §.

<sup>229</sup> PeVM 10/1998 vp. – HE 1/1998 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 19.

<sup>230</sup> Jyränki 2000, s. 220.

lisättiin kuitenkin ”ministerin myötävaikutuksella” koska haluttiin pitää parlamentaarinen vastuu presidentin päätöksentekomenettelyyn sotilaskäskyasioissa.<sup>231</sup>

Sotilaskäskyasioita ei määritellä perustuslakitasolla. Hallituksen esityksessä ehdotettiin sotilaskäskyasioiden säätämisestä samalla tavoin kuin sotilaallisista nimitysasioista ja presidentin kansliaan liittyvistä asioista. Päätöksentekomenettely olisi säädetty tavallisella lailla. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei hallituksen esitys vastannut yleistä suuntausta lisätä perustuslain parlamentaarisia aineksia. Se katsoi, että sotilaskäskyasiat kuuluvat tasavallan presidentin ylipäällikönvaltaan ja ylipäällikkyyks taas ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Näin ollen presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa tuli sitoa ministerin myötävaikutukseen. Hallituksen esityksen mukaan asiat voidaan jättää kabinettiesittelyyn, jossa presidentti päättää niistä puolustusvoimain komentajan esittelystä. Vaikka asiat olisivat vähämerkityksisiä rauhan aikana, niiden merkitys saattaa korostua kriisitilanteissa. Näin ollen sotilaskäskyasiat tulee ratkaista menettelyssä, johon osallistuu vähintään yksi eduskunnalle vastuunalainen valtioneuvoston jäsen.<sup>232</sup> Puolustusvoimain komentaja tai muu sotilasviranomais ei ole toimivaltainen päättämään sotilaskäskyasioista normaalioloissakaan<sup>233</sup>.

Hallituksen esityksessä (172/1999) tasavallan presidentin päätöksentekomenettely tulee saattaa sotilaskäskyasioissa lähemmäksi presidentin ulkopoliittista päätöksentekomenettelyä. Keskeisenä muutosehdotuksena pidettiin merkittävien ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan vaikuttavien sotilaskäskyasioiden päätöksenteon tapahtumista myös valtioneuvostossa. Presidentti voi omasta aloitteestaan tai ministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian ratkaistavakseen valtioneuvostossa.<sup>234</sup>

Hallituksen esityksessä koskien rajavartiolain muuttamista (HE 177/1999 vp) on tarkoituksena ulottaa parlamentaarinen vastuu myös presidentin päätöksentekoon sotilaskäskyasioissa. Esityksen mukaan presidentti päättää rajavartiolaitosta koskevista sotilaskäskyasioista edelleen pääsääntöisesti sisäasiainministerin esittelystä ns. kabinettiesittelystä valtioneuvoston ulkopuolella.<sup>235</sup> Rajavartiolaitoksessa sotilaskäskyasioista tasavallan presidentti päättää sisäasiainministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Päätökset varmentaa sisäasiainministeri. Asiaa esiteltäessä pääministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä siitä.<sup>236</sup>

---

<sup>231</sup> Buure-Hägglund 2002, s. 47.

<sup>232</sup> Saraviita 2000, s. 291 - 292.

<sup>233</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 85.

<sup>234</sup> HE 172/1999 vp., yleisperustelut, esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, sotilaskäskyasiat.

<sup>235</sup> HE 177/1999 vp., esityksen pääasiallinen sisältö.

<sup>236</sup> HE 264/2006 vp., yleisperustelut, s.8.

### 3.3.3 Ulkopoliitiikan johtaminen

Suomen perustuslaki (2000) määrittelee ulkopoliitiikan johtamisesta 93 §:ssä seuraavasti:

*”Suomen ulkopoliitiikkaa 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.”*<sup>237</sup>

Suomen hallitusmuodon (1919) 33 §:n määrittelystä uuden perustuslain säännös on muuttunut huomattavasti. Sanamuodonkin perusteella muutos aikaisempaan oli merkittävä. Aikaisemmasta presidentin määräysvallasta siirryttiin yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa. Eduskunnan myötävaikutusvalta säilyi kuitenkin lähes ennallaan.<sup>238</sup> Eduskunnan ja tasavallan presidentin ulkopoliittiset toimivaltuudet heikkenivät EU-jäsenyyden myötä suhteessa EU:n toimielinten ulkopoliittisiin toimivaltuuksiin.<sup>239</sup>

Kansainvälisissä suhteissa, oikeudellisissa ja poliittisissa suhteissa, päätösvalta muihin valtioihin ja niiden perustamiin järjestöihin on tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla yhteisesti. Tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliitiikkaa, mutta yhteistyössä valtioneuvoston kanssa.<sup>240</sup> EU-asioiden hoidossa keskeisessä asemassa ovat hallitus ja ministeriöt eli valtioneuvosto laajassa merkityksessään<sup>241</sup>. Muissa kuin EU-asioissa eduskunnalla on toimialaansa kuuluvissa asioissa sitovaa päätösvaltaa. Jos vieraan valtion kanssa solmittava sopimus tai muu kansainvälisoikeudellinen toimenpide kuuluu eduskunnan lainsäädäntövallan tai budjettivallan alaan, se on hyväksyttävä edus-

<sup>237</sup> Suomen perustuslaki 731/1999, 93 §.

<sup>238</sup> Saraviita 2000, s. 443.

<sup>239</sup> Saraviita 2000, s. 445.

<sup>240</sup> Haavisto 2000, s. 385.

<sup>241</sup> Haavisto 2000, s. 385.

kunnassa. Tarpeen vaatiessa säädetään ns. voimaansaattamislaki. Voimaansaattamislain tehtävänä on muovata sopimustekstit tuomioistuimissa ja viranomaistoiminnassa sovellettaviksi oikeussäännöiksi.<sup>242</sup>

Perustuslain 93 § 1 momenttia pidetään perussäännöksenä ja 2 momenttia sen poikkeuksena. Ulkopoliittisella päätöksenteolla tarkoitetaan valtiosopimuksilla säänneltyjä suhteita, uusiin valtiosopimukseen velvoittautumista, poliittisia suhteita ja diplomatiassa suhteissa vieraisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Kuitenkin poisluettuna on Euroopan unioni.<sup>243</sup>

Eduskunnan päätösvaltaa toteutetaan vain silloin, kun Suomi kansainvälisoikeudellisesti sitoutuu toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Ja tuolloinkin sen tulee koskea eduskunnan toimivaltaa lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjänä. Poliittisesti merkittävät 93.1 §:n ulkopuolelle jäävät velvoitteet on toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi. Sen päätöksenteko kohdistuu kuitenkin vain asiallisesti sitoviin ratkaisuihin, joiden sisältöön se ei voi enää vaikuttaa. Eduskunnan päätöksentekovalan alaan eivät kuulu vapaamuotoiset ulkopoliittiset linjaukset.<sup>244</sup>

Lähtökohtana pidetään, että presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa että valtioneuvoston valmistelusta. Yhteistoiminta voi vaihdella. Se voi edellyttää presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja ja kiireellisissä tapauksissa voi riittää yhteydenpito ministerivaliokunnan tai yksittäisen ministerin kanssa. Pohjois-Atlantin neuvostossa jokaista jäsenvaltiota edustaa vähintään suurlähettiläs. Asiasta riippuen edustaa voi myös ulko- tai puolustusministeri. Kuitenkin huippukokousten aikaan jäsenvaltiota edustavat valtioiden ja hallitusten päämiehet.<sup>245</sup>

---

<sup>242</sup> Haavisto 2000, s. 386.

<sup>243</sup> Saraviita 2000, s. 446.

<sup>244</sup> Saraviita 2000, s. 446.

<sup>245</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 81 - 82.

### 3.3.4 Liikekannallepano

Perustuslain (2000) 129 § määrittelee liikekannallepanon, joka vastaa sisällöltään HM 1919 76 §:ää seuraavasti:

*”Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta. Jollei eduskunta ole tällöin kokoontuneena, se on heti kutsuttava koolle.”*<sup>246</sup>

Eduskunnan on oltava koolla, jotta se voi tarvittaessa päättää lisätalousarviosta (86 §) ja osallistua mahdolliseen sotaan ja rauhaa koskevaan päätöksentekoon (93.1 §). Liikekannallepanoon ei ole liitetty perustuslain säännöksessä sodanuhkaa, vaikkakin määräys voidaan antaa vain sellaisessa tilanteessa. Liikekannallepanon päätös on yhteydessä niin päätöksentekoon sodasta ja rauhasta (93.1 §), puolustustila- ja kriisitilavaltuuksien käyttöönottamisesta ja 23 §:n säännökseen perusoikeuksien sääntelystä poikkeusoloissa<sup>247</sup>.

Liikekannallepanopäätös tehdään perustuslain 58 §:n mukaan normaalissa menettelyssä. Tämä presidentin toimivaltuus ei liity ylipäällikönvallan alaan. Liikekannallepanopäätökseen voivat liittyä myös puolustustilan julistamis- tai valmiustilalain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönotto sekä perusoikeuksien rajoittamisedellytykset.<sup>248</sup> Liikekannallepano kytketään valtioneuvoston esitykseen. Eduskunnan koolle kutsuminen kuuluu eduskunnan puhemiehen tehtäviin perustuslain 33.2 §:n mukaan.<sup>249</sup> Liikekannallepanopäätös voidaan tehdä vain Suomeen kohdistuvassa vakavassa kriisitilanteessa. Päätökseen ei vaikuta onko Suomi Nato-jäsen vai ei.<sup>250</sup>

---

<sup>246</sup> Suomen perustuslaki 731/1999.

<sup>247</sup> Saraviita 2000, s. 585 - 586.

<sup>248</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 84.

<sup>249</sup> PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, s. 36.

<sup>250</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 84.

### 3.3.5 Sodasta ja rauhasta päättäminen

HM (1919) 33 §:n mukaan sodasta ja rauhasta päättivät presidentti ja eduskunta yhdessä<sup>251</sup>. Perustuslain 93.1 § määrittelee, että ”sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella”. Ilman eduskunnan suostumusta voidaan kuitenkin ryhtyä puolustustoimiin hyökkäyksen sattuessa.

Eduskunnan suostumuksella presidentti päättää sodasta ja rauhasta. Perustuslain 93 §:llä on merkitystä, jos Euroopan unioni kehittyä sotilasliiton suuntaan tai jos Suomi valtiosopimusteitse liittyy sotilasliittoon. Jos näin tapahtuu, sopimus luultavammin sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia kohtia, joiden vuoksi se on eduskunnan hyväksyttävä ja voimaansaattettava. Tällainen sopimus luokiteltiin myös perustuslain 94.1 §:n mukaan merkitykseltään huomattavaksi.<sup>252</sup>

## 3.4 Kriisinhallintayhteistyö

### 3.4.1 Joukkojen lähettäminen ulkomaille

Lain sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) 1,2 §:n mukaan Suomi osallistuu pääsääntöisesti YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamiin operaatioihin ja poikkeuksellisesti Suomi voi osallistua muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Tällaisia poikkeuksellisia operaatioita voivat olla:

- a) kohdevaltion suostumuksella tai pyynnöstä toteutettava perinteinen rauhanturvatoiminta, joka ei sisällä sotilaallista pakottamista,
- b) osallistuminen ETYJ:n päätökseen perustuvaan sotilaalliseen kriisinhallintaan, YK:n erityisjärjestön tai viraston pyyntöön perustuvaan humanitaariseen avustustoiminnan tai siviiliväestön suojaamiseen,
- c) osallistuminen vähäisinä pidettäviin tehtäviin (vähäisyyden takia ei pyydetä turvallisuusneuvoston valtuutusta) tai

---

<sup>251</sup> Jyränki 1967, s. 113.

<sup>252</sup> Saraviita 2000, s. 460.

d) osallistumista pidetään oikeutettuna, vaikka ei YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta.<sup>253</sup>

Uusi laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta mahdollistaa Suomen oman harkinnan mukaan osallistumisen valmiusjoukkojen toimintaan. Lain 1,3 §:n mukaan:

*”Tässä laissa tarkoitetun kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla YK, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ), Euroopan unioni (EU) taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä.”*

Muuna sotilaallista kriisinhallintaa toteuttava järjestö on erityisesti Nato. Suomi osallistuu Naton toteuttamiin operaatioihin Balkanilla ja Afganistanissa. Lain 1,4 §:n mukaan lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta ei sovelleta YK:n peruskirjan 51 artiklan nojalla toteutettaviin sotilaallisiin toimiin. YK:n peruskirjan 51 artiklassa määrätään toimenpiteistä, joihin valtiot voivat ryhtyä käyttääkseen puolustautumisoikeuttaan, kun joku YK:n jäsenvaltio joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.<sup>254</sup>

Sotilaita lähetetään ulkomaille lähinnä sotilaallisesta kriisinhallinnasta säädetyn lain 2 §:n nojalla. Lain 2 §:n 1 momentti määrittelee päätöksentekomenettelyn:

*”Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta myös päätöksen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (valmiuosasto).”*

Päätöksentekomenettely tapahtuu perustuslain 58 §:n mukaisesti valtioneuvostossa tasavallan presidentin ratkaisuehdotuksesta. Valmiuosastoa koskeva säännös on otettu uutena momenttiin ja tätä koskeva päätöksenteko tapahtuu myös perustuslain 58 §:n mukaisesti.<sup>255</sup>

Sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain 2 §:n 2 momentti on tuonut mahdollisuuden valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin:

*”Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsiteltyä asiaa valmistelevasti ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä puo-*

---

<sup>253</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 38.

<sup>254</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 39.

<sup>255</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 40.



*lustusministeriö voi käsittelyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.”*

Valmistelu- ja varautumistoimenpiteillä tarkoitetaan muun muassa tarvittavan materiaalin hankintaa, henkilöstön rekrytointia ja mahdollisen koulutuksen aloittamista sekä tiettyjen operaation huoltoon ja kuljetuksiin liittyvien toimenpiteiden aloittamista. Varautumistoimenpiteisiin liittyy myös tiedustelu- ja valmisteluosastojen lähettäminen tulevalle toimialueelle suunnittelemaan operaation perustamista ja toteuttamista.<sup>256</sup>

Suomen on mahdollista Naton rauhankumppanuusmaana osallistua Naton johtamien kriisinhallintaoperaatioiden ja – harjoitusten suunnitteluun vasta sen jälkeen, kun on päättänyt osallistua operaatioon ja tarjota käyttöön omia voimavarojaan liittokunnan esitettyä asiaa koskeva pyyntö. Natojäsenyyden myötä Suomi pääsisi täysivaltaisesti mukaan vaikuttamaan kriisinhallintaa koskevaan päätöksentekoon sekä operaatioiden, harjoitusten ja yhteisten joukkotavoitteiden suunnitteluun ja valmisteluun heti alkuvaiheessa.<sup>257</sup>

Edellä mainittuihin toimenpiteisiin ryhtyminen ennen lopullista osallistumispäätöstä korostuu uusissa nopean toiminnan operaatioissa. Lain sotilaallisesta kriisinhallinnasta 2§:n 3 momentin mukaan *”puolustusministeriö voi päättää osallistumisen vähäisestä muuttamisesta”*, mahdollistaa operaation aikana osallistumisen vähäisestä laajentumisesta tai supistamisesta. Eduskunnan osallistumisesta päätöksentekoon säädetään sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain 3 §:ssä. Valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Tilanteissa, joissa muun muassa osallistutaan sotilaallisesti erityisen vaativaan kriisinhallintatehtävään, tulee valtioneuvoston kuulla koko eduskuntaa antamalla asiasta selonteko perustuslain 44 §:n mukaisesti.<sup>258</sup>

Erityisen vaativina tehtävinä pidetään esimerkiksi kriisinhallintaan osallistumista toimeksiannoltaan vaativaan Nato-johtoiseen vakautusoperaatioon sekä osallistumista sellaisiin operaatioihin, joihin voi sisältyä pakottamista ja jotka toteutetaan ilmeisen riskialttiissa toimintaympäristössä. Myös EU:n nopean toiminnan joukkoihin osallistumista voidaan pitää erityisen vaativana tehtävänä. Se-

---

<sup>256</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 40.

<sup>257</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 35.

<sup>258</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 40.

lontekomenettely voi tulla kyseeseen myös operaatioissa, joissa ei ole YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta. Eduskunta voi ottaa tähän kantaa täysistunnossaan.<sup>259</sup>

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta mahdollistaa kevennetyn päätöksentekomenettelyn. Lain 3 §:n mukaan:

*”Jos ratkaisuehdotus koskee enintään kymmenen henkilön määräämistä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.”*

Kevennettyä menettelyä voidaan käyttää vain pienimuotoisten esikunta- ja tarkkailutehtävien kohdalla. Jos suomalaiselle kriisinhallintajoukolle määrättyjä tehtäviä suunnitellaan olennaisesti muutettavan, valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa tai eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Asetettaessa suomalainen kriisinhallintajoukko korkeaan valmiuteen, tulee tasavallan presidentin tehdä päätös valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston kuulee eduskuntaa antamalla asiasta selonteon.<sup>260</sup> Lain sotilaallisesta kriisinhallinnasta 3 §:n 3 momentti sisältää erityissäännöksen, jonka mukaan *”ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan valmiuosastolla valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa.”* Menettelyn tarkoituksena on antaa koko eduskunnalle mahdollisuus osallistua valmiustilaan asettamista koskevan päätöksen valmisteluun ja mahdollistaa valmiusjoukon osallistuminen operaatioon tavanomaista nopeammassa aikataulussa<sup>261</sup>.

Asevelvollisuuslain (1438/2007) 62 §:n mukaan koulutusta sotilaalliseen kriisinhallintaan voidaan järjestää ulkomailla,

- a) jos asevelvollinen hakeutuu koulutukseen vapaaehtoisesti,
- b) suorittaa edellä mainittuun koulutukseen liittyviä tukitoimia
- c) osallistuu virka-apuosastoon, jonka tehtävänä on antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella
- d) osallistuu tavanomaiseen laivapalvelukseen
- e) osallistuu vapaaehtoisesti kansallista puolustusta edistävään kansainväliseen sotilaalliseen harjoitukseen tai
- f) osallistuu vierailuun tms. tehtävään, johon ei sisälly sotilaallisia harjoituksia.

<sup>259</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 40.

<sup>260</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 41.

<sup>261</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 41.

Lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta ei sovelleta YK:n peruskirjan poikkeuksiin 42 artiklan<sup>262</sup> tai 51 artiklan<sup>263</sup> nojalla toteutettaviin sotilaallisiin pakotetoiimiin osallistumisessa. Pohjois-Atlantin sopimuksen viides artikla perustuu täysin YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaiseen itsepuolustusoi-keuteen.<sup>264</sup> Nykyisin YK:n turvallisuusneuvosto ei vakiintuneen käytännön mukaan viittaa 42 artiklaan, vaan kokonaisuudessaan VII-lukuun<sup>265</sup>. YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaiset toimenpiteet tehtäisiin Suomessa perustuslain 93 §:n<sup>266</sup> sekä perustuslain 129 §:n<sup>267</sup> nojalla<sup>268</sup>.

Suomi sitoutui jo hyväksyessään Naton rauhankumppanina sopimuksen, että sopimuspuolen joukkoja voidaan sopimuksesta lähettää palvelemaan toisen sopimuspuolen alueella<sup>269</sup>. Ulkoasiainvaliokunta piti mietintönsä 4/2003 mukaan perusteltuna, että Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot varautuvat unionin alueella tapahtuviin suuronnettomuuksiin sekä terrorismiin. Näihin pyritään yhteisvastuulausekkeen turvin varautumaan ja hoitamaan ensisijaisesti muilla kuin sotilaallisilla keinoilla. Kuitenkin valiokunta on sitä mieltä, että unionin ulkopuolella tapahtuvaan kriisinhallintaan luodut joukot voidaan tarvittaessa käyttää myös unionin sisällä tällaisissa tapauksissa.<sup>270</sup> EU:n tehtävät sotilaallisessa kriisinhallinnassa, ns. Petersbergin tehtävät, on lueteltu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 2 kohdassa. Näihin kuuluvat muun muassa humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa. Suomalaisten joukkojen ja henkilöiden rikos-, vahingonkorvaus- ja palvelussuhdeoikeudellista toimivaltaa ei ole tarkoitus tulevaisuudessaan luovuttaa pois Suomen viranomaisilta<sup>271</sup>.

---

<sup>262</sup> Koskee turvallisuusneuvoston toimenpiteitä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja palauttamiseksi.

<sup>263</sup> Koskee valtioiden oikeutta itsepuolustukseen aseellisen hyökkäyksen yhteydessä.

<sup>264</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 86.

<sup>265</sup> HE 5/2006 vp., yleisperustelut, s. 22.

<sup>266</sup> Koskee presidentin eduskunnan suostumuksella tekemää päätöstä sodasta ja rauhasta.

<sup>267</sup> Koskee presidentin valtioneuvoston esityksestä tekemää päätöstä liikekannallepanosta.

<sup>268</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 86.

<sup>269</sup> SopS 65/1997.

<sup>270</sup> UaVM 4/2003 vp – VNS 2/2003 vp., s. 28-29.

<sup>271</sup> HE 5/2006, yksityiskohtaiset perustelut, s. 66.

### 3.4.2 Vieraiden joukkojen vastaanottaminen

Nato-operaatioista päätetään yksimielisesti Naton korkeimmassa päätöksentekuelimessä, Pohjois-Atlantin neuvostossa, jossa Suomi olisi edustettuna tasavertaisena liittolaisena. Naton joukkorakenteeseen nimetyt suomalaisjoukot olisivat kansallisessa komennossa, kunnes kriisitilanteessa ne luovutettaisiin erillisellä kansallisella päätöksellä Naton käyttöön tiettyä operaatiota varten.<sup>272</sup>

Naton jäsenenä Suomi osallistuisi komento- ja joukkorakenteeseen sekä yhteiseen puolustus suunnitteluun. Suomen tulisi osallistua myös sotaharjoituksiin ja järjestää harjoituksia myös omalla alueellaan. Mahdollisesta Nato-jäsenyydestä johtuu, että Suomea ei veloitettaisi ottamaan alueelleen vastaan ydinaseita, tukikohtia tai pysyviä joukkoja. Kansallista lainsäädäntöä tulisi kuitenkin sopeuttaa niin, että liittolaisten joukkojen kauttakulku, joukkojen vastaanottaminen kriisitilanteessa ja suomalaisten joukkojen lähettäminen ulkomaille olisi mahdollista. Naton komentorakenteeseen Suomi osallistuisi lähettämällä upseereita Naton esikuntiin, joka toteutettaisiin puolustusvoimien nykyisen henkilöstörakenteen pohjalta. Tämä kartuttaisi samalla osaamista ja tietoja kansallisen puolustuksen kehittämisen näkökulmasta. Nato-jäsenyyden myötä tulisi myös lähettää sotilas- ja siviilihenkilöstöä Naton päämajaan ja eri virastoihin. Näin ollen Suomen ulko- ja puolustushallinnossa tulisi uudistaa henkilöstön koulutusjärjestelmää vastaamaan Naton standardeja.<sup>273</sup>

Aluevalvontalain (755/2000) tarkoituksena on säännellä Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta. Aluevalvontalain 4 §:n mukaan vieraan valtion sotilas voi tulla Suomen alueelle vain viranomaisen myöntämällä luvalla tai Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen nojalla. Sama pätee vieraan valtion valtioneilma-alueksi ja valtionalueksi. Pääesikunta käsittelee ja ratkaisee aluevalvontalain 10 §:n mukaan edellä olevat lupa-asiat, kun taas Puolustusministeriön tehtävänä on ratkaista sotilaallista harjoitusta koskevat lupa-asiat. Mahdollisesta liittoutumisesta seuraisi aluevalvontaa koskevien säännösten tarkistaminen.

Aluevalvontalain 9 §:n mukaan:

*”Vieraan valtion sotilas tai sotilasosasto ei saa ilman lupaa osallistua sotilaalliseen harjoitukseen tai panna toimeen sotilaallista harjoitusta Suomen alueella, ellei Suomea velvoittavasta kansainvä-*

---

<sup>272</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 19.

<sup>273</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 19 - 20.

lisestä sopimuksesta muuta johdu. Sama koskee vieraan valtion valtioneilma-alusta ja valtionalusta”.<sup>274</sup>

Rauhankumppanuuteen liittyy rauhanturva- sekä etsintä- ja pelastustoimen harjoituksia kumppanuusmaiden alueella, jolloin vieraiden valtioiden puolustusvoimien jäseniä ja siviilihenkilökuntaa on kyseisen valtion alueella<sup>275</sup>. Suomen tarkoituksena on mahdollistaa vieraiden valtioiden joukkojen pääsy alueelleen Pfp-Sofa – sopimuksen mukaan. Suomessa on järjestetty sotilaallisia harjoituksia näillä perusteilla. Kuitenkin liittoutumisen myötä velvoite yhteistoimintaan selkiintyi. Joukkojen liikkumiseen liittyy ns. isäntämaatukivelvoite, jonka mukaan Naton tehtävissä oleville muille valtioille annetaan tarvittaessa harjoitus- ja vierailutoiminnan lisäksi operatiivista ja huollollista tukea. Oikeudellista velvoitetta ei ole säädetty toisen valtion joukkojen päästämistä omalle alueelle, vaan kyseessä on työryhmän selvityksen (2004) mukaan vakiintunut käytäntö.<sup>276</sup> Kansainvälisoikeudellisia säännöksiä ei ole monien kysymysten osalta vielä vakiintunut ja ne tulevat varmasti muuttumaan kansainvälisen yhteistyön myötä<sup>277</sup>.

### 3.4.3 Voimakeinojen käyttö

Sotilaalla on velvollisuus kriisinhallintatehtävissä toteuttaa hänelle kuuluvat palvelustehtävät. Operaatioiden suorittaminen perustuu kansainvälisoikeudelliseen valtuutukseen eli mandaattiin. Sotilaallisen kriisinhallintaoperaation johdon on varmistettava äärimmäisissä tilanteissa operaation toteuttaminen jopa voimakeinoja käyttäen.<sup>278</sup>

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta säädetyn lain (211/2006) 27,1 § määrittelee voimakeinojen käytöstä:

*”Sotilaallisessa kriisinhallinnassa palvelevalla sotilaalla on palvelustehtävää suorittaessaan oikeus käyttää tehtävän kannalta välttämättömiä voimakeinoja.”*

---

<sup>274</sup> Aluevalvontalaki 755/2000.

<sup>275</sup> HE 19/1997 vp, yleisperustelut, nykytila.

<sup>276</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 87.

<sup>277</sup> HE 19/1997 vp, yleisperustelut, nykytila.

<sup>278</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 52.

Pykälän 1 momentti sisältää välttämättömyysperiaatteen, jonka mukaan voimakeinoja voidaan käyttää vain silloin, kun se on operaation perimmäisten tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä. Ensisijassa tulee päästä samaan lopputulokseen muilla toteuttamiskelpoisilla keinoilla. Jos voimankäyttökeinoihin joudutaan turvautumaan, tulee niiden käyttö välittömästi lopettaa, kun operaation kannalta välttämätön tavoite on saavutettu tai huomataan, ettei voiman käyttämisellä saavuteta haluttua lopputulosta.<sup>279</sup>

Sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain 27,2 § sisältää voimakeinoille rajoituksia:

*”Voimakeinoja voidaan käyttää vain siinä määrin ja siihen saakka, kun ne ovat tehtävän kannalta tarpeen, hyväksyttävässä suhteessa operaation tavoitteeseen nähden ja operaatiolle vahvistettujen voimankäyttösääntöjen mukaisia.”*

Pykälän tarkoituksena on rajoittaa voimakeinojen käyttöä vastaamaan kansainvälisen oikeuden voimankäyttöä koskevia perusperiaatteita ja kriisinhallintaoperaatiolle vahvistettua voimankäyttösäännöstä. Kansainvälisoikeudellisesti tärkeimmät voimankäyttöä rajoittavat periaatteet ovat välttämättömyysperiaate, suhteellisuusperiaate ja voimankäytön minimoinnin periaate. Välttämättömyysperiaate on sisällytetty jo pykälän 1 momenttiin. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti lähtökohdiana on voimankäytön suhteellisuus vastassa olevaan uhkaan nähden. Päämäärä, jota voimankäytöllä tavoitellaan, ei saa olla epäsuhteessa henkilöille aiheutuviin kärsimyksiin tai vahinkoihin. Voimaa voidaan käyttää vain siinä määrin, että saavutetaan operaation kannalta välttämätön tavoite eli voimankäytön minimoinnin periaate.<sup>280</sup>

Operaatioita varten laaditaan yksityiskohtaiset voimankäyttösäännöt, jotka hyväksytään poliittisessa käsittelyssä ennen operaation käynnistämistä. Lakiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta on lisätty myös momentti koskien voimakeinojen käytön liioittelua. Voimakeinojen käytön tulee olla tarpeellista laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi sekä niiden tulee olla puolustettavia muun muassa suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Lain sotilaallisesta kriisinhallinnasta 27,3 § viittaa voimakeinojen käytön liioittelusta rikoslakiin:

*”Voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslain (39/1889) 4 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 7 §:ssä.”*

---

<sup>279</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 53.

<sup>280</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 54.

Rikoslain (39/1889) 6,3 §:n mukaan:

*”Jos voimakeinojen käytössä on ylitetty 2 momentissa säädetyt rajat, tekijä on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos on erittäin painavia perusteita katsoa, ettei tekijältä kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon hänen asemansa ja koulutuksensa sekä tehtävän tärkeys ja tilanteen yllätyksellisyys.”*

Rikoslain 6 §:n 2 momenttiin viitattuihin rajoihin kuuluvat tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus ja tilanne muutenkin. Rikoslain 7 § määrittelee rangaistusvastuun lievennyksestä. Olosuhteet voidaan ottaa huomioon rangaistusvastuuta lieventävinä.<sup>281</sup> Lain sotilaallisesta kriisinhallinnasta 27,3 § ei rajoita kriisinhallintatehtävässä palvelevalle sotilaille yleisesti kansalaisille kuuluvaa oikeutta hätävarjeluun tai pakkotilatekoon<sup>282</sup>.

### 3.5 Sotilaallinen virka-apu

Sotilaallista virka-apua voidaan käyttää muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Laki puolustusvoimista määrittelee puolustusvoimien antaman virka-avun poliisille ja rajavartiolaitokselle. Puolustusvoimilla on puolustusvoimista annetun lain 10 §:n mukaan oikeus poliisin johdolla käyttää sotilaallisia voimakeinoja puolustusvoimien avustaessa poliisia terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.<sup>283</sup>

Asevelvollisuuslaki (1438/2007) määrittelee 62 §:n 1 momentin kohdassa 3 palveluksen järjestämisestä ulkomailla seuraavasti:

*”Varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan määrätä lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille, jos hän osallistuu nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti virka-apuosastoon, jonka tehtävänä on antaa virka-apua Suomen rajojen ulkopuolella.”*

---

<sup>281</sup> Rikoslaki 39/1889, 6,2 ja 7 §.

<sup>282</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 54.

<sup>283</sup> Laki puolustusvoimista 551/2007.

Virka-apua annettaessa asevelvolliset eivät saa lain 78 §:n mukaisesti osallistua vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin<sup>284</sup>.

Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille (781/1980) määrittelee poliisiin saamaa virka-apua puolustusvoimilta. Lain 2 §:n mukaan ”*virka-apua annetaan vain, milloin poliisin voimavarat ovat riittämättömät tehtävän suorittamiseen tai milloin siihen tarvitaan poliisilta puuttuvaa erityishenkilöstöä tai –välineistöä*”. Voimakeinojen käytöstä säännellään lain 4,2 §:ssä. Virka-apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä vain tilanteissa, joissa se on välttämätöntä suuren ihmismäärän hengen tai terveyden välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjuntaan eikä tätä ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla.<sup>285</sup>

Rajavartiolain 77 §:n mukaan rajavartiolaitos on velvollinen antamaan pelastusviranomaiselle, poliisille, tullilaitokselle ja puolustusvoimille virka-apua. Virka-apua voidaan antaa, jos se tapahtuu vaarantamatta rajavartiolaitokselle säädettyjen muiden tärkeiden tehtävien suorittamista. Erikseen säännellään vielä puolustusvoimien virka-avusta rajavartiolaitokselle lain 79 §:ssä.<sup>286</sup>

Laki puolustusvoimista (551/2007) sääntelee myös avusta toiselle valtiolle. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan:

*”Puolustusvoimat voi osallistua toista Suomen viranomaista tukeakseen pelastus- ja muun vastaavan avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai niihin rinnastettavan tapahtuman johdosta. Puolustusvoimat voi osallistua avun antamiseen kalustolla, materiaalilla tai asiantuntija-avulla. Avun antamisessa ei saa käyttää voimakeinoja.”*

Tällaisiin toimiin osallistumisesta päättää puolustusministeriö toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä ja kuultuaan ulkoasiainministeriötä. Jos kyseessä on laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä hanke tai muu syy sitä vaatii, tulee valtioneuvoston yleisistunnon tehdä päätös puolustusvoimien osallistumisesta. Jos kyseessä on ulkopoliittisesti merkittävä avunanto, päätöksen tekee tasavallan presidentti.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> Asevelvollisuuslaki 1438/2007.

<sup>285</sup> Laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille 781/1980.

<sup>286</sup> Rajavartiolaki 578/2005.

<sup>287</sup> Laki puolustusvoimista 551/2007.



## 4 MITEN SOTILAALLISESTA LIITTOOUTUMISESTA TULISI PERUSTUSLAIN MUKAAN SÄÄNNELLÄ?

### 4.1 Ulkopoliittika

Sopimuksen tekovalta kuuluu perustuslain mukaan ulkopoliittikan johtovallan piiriin eli lähtökohtaisesti tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa<sup>288</sup>.

Suomen perustuslain 93.1 § sääntelee Suomen ulkopoliittikasta seuraavasti:

*”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.”*

Tätä toimivaltaa kuitenkin rajoittaa eduskunnalle osoitettu valta hyväksyä perustuslain 94,1 §:ssä tarkoitetut valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen. Suomessa kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen perustuu dualistiseen järjestelmään. Valtiosopimuksen voimaantulo valtiosisäisesti vaatii valtiosopimukseen sitoutumisesta erillisen toimenpiteen eli voimaansaattamissäädöksen. Valtiosopimukseen sitoutumiseen vaaditaan aina tasavallan presidentin hyväksyminen ja kansallinen voimaansaattamisasetus, jonka antaa tasavallan presidentti<sup>289</sup>.

Eduskunta päättää sopimuksen hyväksymisestä äänten enemmistöllä. Jos hyväksymisehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan perustuslain 95 §:n mukaan lailla. Usein voimaansaattaminen tapahtuu blankettilailla, jossa vain viitataan sopimuksen määräyksiin. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista koskeva lakiehdotus käsitellään perustuslain 95,2 §:n mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus koskee perustuslakia,

<sup>288</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

<sup>289</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

tulee se hyväksyä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä (ns. supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys).<sup>290</sup>

Perustuslaissa ei ole säännöstä siitä, milloin eduskunnan suostumus kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumiseen on saatava. Vallitsevan tulkinnan mukaan suostumus on saatava ennen velvoitteeseen sitoutumista eli ennen kuin tasavallan presidentti päättää velvoitteen lopullisesta hyväksymisestä. Valtiosopimuksen allekirjoittamisella ei ole valtiota lopullisesti sitovia vaikutuksia, joten eduskunnan suostumusta ennen sopimuksen allekirjoittamista ei tarvita.<sup>291</sup>

Eduskunnan hyväksymistä vaativiin sopimuksiin luokitellaan mm. valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai sisältävät merkitykseltään huomattavia velvoitteita. Merkitykseltään huomattavia velvoitteita sisältäviksi sopimuksiksi voidaan luokitella mm. Euroopan unionin perussopimuksia muuttavia sopimuksia, ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia koskevat sopimukset sekä ne sopimukset, joilla on merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia.<sup>292</sup> Liittymistä sotilaalliseen liittoon voidaan pitää ainakin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan merkittävästi vaikuttavana sopimuksena. Tämän luokittelun johdosta se vaatisi eduskunnan hyväksymistä.

Perustuslain 1,1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Jos vieraan valtion viranomaisen voi Suomen alueella käyttää julkista valtaa itsenäisesti ilman Suomen viranomaisen lopullista ratkaisu- tai valvontavaltaa, sopimusmääräyksen katsotaan kuuluvan lainsäädännön alaan. Se onko sopimus ristiriidassa perustuslain 1,1 §:n kanssa, vaatien supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä, on huomioitava vielä perustuslain 1,3 §, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja jotka vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa.<sup>293</sup>

Ulkopoliittinen toiminta on moni- ja vapaamuotoista sekä monitasoista. Perustuslainsäätäjä ei pysty tarkoin säätämään päätöksentekoprosessin jokaista vaihetta. Kansainvälinen toiminta, ulkopolitiikka, kuvataan kaksivaiheisena kehityksenä. Ensinnäkin valtiosopimusasioissa yhteydenotot toiseen

---

<sup>290</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

<sup>291</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

<sup>292</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

<sup>293</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

valtioon tai kansainväliseen järjestöön, toteutetaan vapaamuotoisesti ja julkisuuden ulottumattomissa. Tämä vaihe on luottamuksellista ja esim. ulko- ja turvallisuuspoliittiset valmisteluasiat ovat EU:ssa salaisia. Vasta toisessa vaiheessa tulee mahdolliseksi lakisidonnainen sääntely. Perusratkaisut on jo asiallisesti tehty ja päätöksenteko siirtyy virallisluontoisten elinten tasolle. Valtiosopimusten virallisista päätöksistä<sup>294</sup>, eduskunnan hyväksynnästä ja velvoitteiden voimaansaattamisesta voidaan säännellä tarkasti.<sup>295</sup>

Uudessa perustuslaissa täsmennettiin presidentin päätöksentekomenettelyn sääntelyä samanaikaisesti, kun vahvistettiin valtioneuvoston asemaa presidentin päätöksenteossa. Pääsäännön mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa ja valtioneuvoston sisällöllisestä ratkaisuehdotuksesta. Merkittäviä muutoksia hallitusmuodon ja perustuslain välillä syntyi mm. viimekätisen päätösvallan siirtämisessä tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle hallitusten esitysten antamisessa ja peruuttamisessa sekä ulkopoliittisia asioita koskevissa esityksissä. Eduskunta päätti myös sotilaskäskyasioiden osalta, että presidentin päätöksenteon tulee valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden takia sitoa eduskunnalle vastuunalaisen ministerin myötävaikutukseen.<sup>296</sup>

#### 4.1.1 Yhteistoimintavelvoite

Tasavallan presidentillä on keskeinen asema ulkopoliittikan johdossa. Presidentillä on kuitenkin yhteistoimintavelvoite hoitaa ulkopoliittikkaa yhdessä valtioneuvoston kanssa. Tämä takaa ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden niin Suomen ulkopoliittikan kuin Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspoliittikan alalla. Eduskunnan kanta Euroopan unionin asioissa on ohjeellinen ja Suomen kannanotoille ensisijainen lähtökohta, kun asioita käsitellään unionin toimieliemissä.<sup>297</sup> Yhteistyö voi edellyttää presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja. Asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen, yhteydenpito ministerivaliokuntaan tai yksittäiseen ministeriin voi riittää. Perusteluissa korostetaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan merkitystä.<sup>298</sup>

---

<sup>294</sup> Sopimusten allekirjoittamisvaltuuksista ja ratifioinneista

<sup>295</sup> Saraviita 2000, s. 440 - 441.

<sup>296</sup> Tiitinen 1999, s. 845.

<sup>297</sup> Tiitinen 1999, s. 846 - 847.

<sup>298</sup> Meres-Wuori 1998, s. 386.

Tasavallan presidentillä on toimivalta tehdä aloite vieraalle valtiolle tai valtioyhteisölle kahdenvälisen- tai multilateraalisen sopimuksen tekemiseksi. Tähän ei tehdä valtioneuvoston aloitetta tai asiaa muuten päätetä valtioneuvostossa. Varsinaisesti oikeudellista estettä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tekemiselle ei ole, mutta yleensä tätä ei tehdä. Käytännössä sopimusneuvotteluja koskevat aloitteet valmistellaan toimivaltaisen ministeriön ja ulkoasiainministeriön välisenä yhteistyönä.<sup>299</sup>

Toimivaltakysymys on sekava. Perustuslain 93.1 § käsittelee ulkopoliitikkaa, joka muodostaa puolustuspolitiikan kanssa turvallisuuspolitiikan. Ulkopoliitiikan johtamisella ja ylipäällikkyydellä katsotaan olevan läheinen yhteys. Toisaalta kuitenkin ulkopoliitiikan tehtävänä katsotaan olevan valtion koskemattomuuden ja itsenäisyyden säilyttäminen. Ulkopoliitikkaan katsotaan turvallisuuden ohella kuuluvan osia eri hallinnonalojen kansainvälisestä ulottuvuudesta.<sup>300</sup>

Kansainväliset velvoitteet, jotka vaativat eduskunnan myötävaikutusta, on sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotuksiin. Tärkeisiin ulkopoliittisiin ratkaisuihin tarvitaan laajapohjaisia neuvotteluja ja yhteistoimintaa, jolloin taataan presidentin ulkopoliittisille päätöksille parlamentaarinen vastuukate. Valtioneuvoston myötävaikutuksella presidentin ulkopoliittisiin päätöksiin kuuluvia asioita ovat eduskunnalle annettavat kansainväliseen velvoittamiseen liittyvät hallituksen esitykset sekä päätökset valtion tunnustamisesta, diplomaattisuhteiden solmimisesta ja katkaisemisesta ja jäsenyys kansainvälisessä järjestössä, valtiosopimusvaltuuskuntien asettaminen sekä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia koskevat allekirjoittamisvaltuudet<sup>301</sup>.

#### 4.1.2 Puolustuspoliittinen päätöksenteko

Perustuslain 58.1 §:n mukaan presidentti voi neuvotella päätöksestä valtioneuvoston kanssa esim. päätöksen esittelyssä tasavallan presidentille. Käytännön kautta ulkopoliitikka on muotoutunut kolmeen päätöksentekotapaan. Presidentti ei tee enää ulkopoliittisiä päätöksiä ilman esittelyä. Ensimmäisenä päätöksentekotapana on presidentin viikoittainen tapaaminen ulkoministerin kanssa. Toisena päätöksentekoforumina on hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, joka kokoontuu lähes viikoittain. Siinä puhetta johtaa presidentti ja päätöksenteon pohjana on ulko-

---

<sup>299</sup> Saraviita 2000, s. 449.

<sup>300</sup> Meres-Wuori 1998, s. 387.

<sup>301</sup> Saraviita 2000, s. 452.

asiainministerin esittämä muistio. Kolmantena muotona on presidentin esittely, jossa käsitellään määrämuotoista esittelyä vaativia asioita.<sup>302</sup>

Puolustuspolitiikan osalta Suomella on mahdollisesti tarpeen kehittää puolustuspoliittista päätöksentekoa. Puolustusasiat ovat useimmiten arkaluontoisia, mutta avoimuus näissäkin asioissa on tarpeen. Suomi edustaa demokratiaa ja kansalaisarmeija periaatteista puolustusjärjestelmää, jossa päätöksentekoon osallistuminen ja vaikuttamisen tarve on keskeistä.<sup>303</sup> Uusi laki puolustusvoimista toi mukanaan avoimuutta puolustuspoliittiseen päätöksentekoon.

Suomessa puolustuspoliittinen päätöksenteko- ja toimeenpanoprosessi riippuu siitä, mikä tilanne on sillä hetkellä ajankohtainen. Rauhanaikainen maanpuolustuksen puolustusdoktriini tulee vastata tavanomaista poliittista päätöksentekoa. Tällöin puolustuksen linjaratkaisun teko tulee tutkia ja valmistella työryhmissä, komiteoissa ja kansalaiskeskustelussa. Hallituksen tulee tehdä tämän jälkeen esitys eduskunnalle, eduskunnan päättää ja hallituksen virkamiehineen toteuttaa päätös.<sup>304</sup>

Toisaalta taas kriisipäätöksenteon osalta, valmistelu- ja koordinoituvastuu on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisella valiokunnalla, puolustusministeriöllä ja sen alaisella komitealla. Tasavallan presidentti ja eduskunta osallistuvat tietysti päätöksentekoon. Ongelmana voidaan pitää tilanteen yllättävyyttä ja aikapainetta. Näin ollen koordinointi eri viranomaisten kesken on vaikeaa. Tähän tarvitaan vielä tehostetumpia toimenpiteitä viranomaisten välisen yhteistyön ja kansalaisten valistustoiminnan kehittämiseen.<sup>305</sup>

Ensimmäisen vaiheen luottamuksellisista neuvotteluista syntyneitä ratkaisuja ei voida kuitenkaan poliittisistakaan syistä enää toisessa vaiheessa muuttaa, joten käytännössä ensimmäisen vaiheen ratkaisut hyväksytään ja vahvistetaan toisessa vaiheessa. Ulkopoliittikan suomalaisille ratkaisuille on ominaista presidentin ensimmäisen vaiheen päätöksenteon liittäminen esim. hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan toimintaan tai yhteistyöhön ulkoasiainministerin tai pääministerin kanssa. EU-asioiden haasteisiin eduskunnan suurta valiokuntaa ja ulkoasiainvaliokuntaa konsultoidaan.<sup>306</sup>

---

<sup>302</sup> Saraviita 2000, s. 452 - 453.

<sup>303</sup> Visuri 2003, s. 255.

<sup>304</sup> Visuri 2003, s. 256.

<sup>305</sup> Visuri 2003, s. 256.

<sup>306</sup> Saraviita 2000, s. 442.

Aikaisemmin kohdassa 3.4.1 Joukkojen lähettäminen ulkomaille käsiteltiin päätöksentekojärjestelmää osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä eduskunnan osallistumisesta oheiseen päätöksentekoon. Perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädetään eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja tietojensaantioikeuteen kansainvälisissä asioissa.

#### 4.1.3 Euroopan unioni

Kansainvälisessä yhteistoiminnassa Euroopan unionin jäsenyyttä pidetään erityismuotona. Syntyvät sopimukset perustuvat unionin perussopimuksissa määriteltyyn unionin ja jäsenmaiden väliseen toimivallanjakoon. Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvat jaetun toimivallan sopimukset sekä jäsenvaltioiden väliset sopimukset. Jäsenvaltioiden toimivaltaan kokonaan tai osittain kuuluvat sopimukset ovat valtiosopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita. Euroopan unionin yksinomaan toimivaltaan kuuluvia yhteisösopimuksia ei hyväksytä tai saateta voimaan Suomen valtiosäännön mukaisesti.<sup>307</sup>

Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta vastaa valtioneuvosto ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvoston toimialasta ei ole erotettu mitään asiaryhmää, joten valtioneuvosto vastaa myös ulko- ja turvallisuuspoliittisista asioista.<sup>308</sup>

Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan perustuslain 93 § sisältää säännökset Suomen ulkopoliitiikan johtamisesta, kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumisesta ja Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta<sup>309</sup>. Euroopan unionin jäsenyyden myötä Suomi on sitoutunut ylivaltiolliseen norminantovaltaan<sup>310</sup>. Perustuslain 93.2 § sulkee pois toimivallan päättää toimista, jotka liittyvät asioiden käsittelyyn unionin piirissä. Uuden perustuslain mukaan unioniasiat jäävät kokonaisuudessaan valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille taas perinteinen ulkopoliitiikan johtaminen muilta osin.<sup>311</sup>

---

<sup>307</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

<sup>308</sup> Tiitinen 1999, s. 846.

<sup>309</sup> PeVM 10/1998 vp - HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, s. 25.

<sup>310</sup> Saraviita 2000, s. 458.

<sup>311</sup> Jyränki 2000, s. 202.

Eduskunnalla on perustuslain 94 §:ssä säädetty sitova päätösvalta, perustuslain 95 §:ssä säädetty voimaansaattamisvalta sekä perustuslain 96 §:ssä säädetty EU-asioita tarkoittava myötävaikutusvalta.<sup>312</sup>

## 4.2 Lainsäädäntövalta

### 4.2.1 Perustuslainsäädäntöjärjestys

Perustuslainsäätämisyjärjestystä käytetään, kun<sup>313</sup>:

- 1) uusi perustuslaki säädetään;
- 2) perustuslain tekstiä osittain muutetaan;
- 3) perustuslaki tai sen osa kumotaan;
- 4) perustuslakia välillisesti muutetaan hyväksymällä ns. poikkeuslaki;
- 5) poikkeuslakia muutetaan kajoamalla entistä laajemmin tai toisella tavalla kuin alun perin perustuslain sisältöön;
- 6) tai perustuslakia tai osa siitä dekonstitutionalisoidaan.

Lähtökohtana pidetään sitä, että perustuslainvastaisesta lakiehdotuksesta poistetaan ristiriita. Näin ollen lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Täysistuntokäsittelyn yhteydessä on vielä eduskunnan puhemiehellä tehtävänä valvoa, että perustuslakivaliokunnan asettamat korjaukset tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytykseksi on lakiehdotukseen tehty.<sup>314</sup>

Perustuslain (2000) 73 §:n mukaan:

*”Ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttumattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.*

---

<sup>312</sup> Saraviita 2000, s. 449.

<sup>313</sup> Jyränki 2000, s. 172.

<sup>314</sup> Viljanen 1999, s. 965.

*Ehdotus voidaan kuitenkin julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.”*

Nämä perustuslainsäätämisyjärjestykset ovat vaihtoehtoisia. Missään vaiheessa ei ole punnittu sitä, että jälkimmäisenä säädettävää menettelyä voitaisiin käyttää silloin, kun valtiosääntömuutoksella on kiire. Menettelyt ovat myös vapaavalintaisia sen suhteen, ollaanko säätämässä muutosta itse perustuslakitekstiin vai poikkeuslakia. Aikaisemmin voitiin jokaista perustuslain säännöstä muuttaa, kumota tai korvata uudella sekä kaikista voitiin säätää poikkeus. Uuden perustuslain myötä tähän on tullut muutos.<sup>315</sup>

Perustuslain säätää eduskunta. Hyväksymisyjärjestys on kvalifioitu eli se on tavallisen lain hyväksymisyjärjestyksestä poikkeava<sup>316</sup>.

## 4.2.2 Poikkeuslait

### 4.2.2.1 Rajattu poikkeus

Poikkeuslakia koskettaa perustuslain 73 §, jonka mukaan poikkeuksen tulee olla rajattu. Rajaus tulee osoittaa blankettilain tapauksessa hallituksen esityksen perusteluissa. Yleensä kyseessä on ristiriita perustuslain jonkin perusoikeussäännöksen tai suvereeniteettisäännösten kanssa. Poikkeuslakien käyttö on rajattu mahdollisimman minimiin. Kuitenkin käyttöalana voi olla kansainvälisoikeudellinen velvoittaminen, koska voimaansaattamisvaiheessa kansainvälistä velvoitetta ei voida enää muuttaa. Voimaansaattamissädöksen tulee vastata sisällöltään velvoitetta ja poikkeuslakimenettely on tällöin välttämätön.<sup>317</sup>

Poikkeuslainkäyttö rajataan koskemaan ”perustuslakiin tehtävään rajattuun poikkeukseen”. Poikkeuslailla ei näin ollen voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin. Perustuslakivaliokunnan

---

<sup>315</sup> Saraviita 2000, s. 350 - 351.

<sup>316</sup> Jyränki 2000, s. 170.

<sup>317</sup> Saraviita 2000, s. 481.



mietinnön mukaan poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Poikkeuslakeja voidaan lähinnä käyttää vain kansainvälisten velvoitteiden valtiosisäiseen voimaansaattamiseen.<sup>318</sup>

Suomen perustuslakiin on säilytetty mahdollisuus säätää poikkeuksia perustuslaista perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyllä lailla ilman, että samalla kosketaan perustuslain tekstiin. Poikkeuslakimenettelyn mahdollisuuksia kuitenkin rajattiin. Perustuslain 73 §:ssä tarkoitettu ”rajattu poikkeus” viittaa poikkeuksen asialliseen rajoittamiseen. Näin ollen poikkeuslailla ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, joita ovat mm. perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä.<sup>319</sup>

Aiemmin, ennen perustuslain uudistusta, poikkeuslailla voitiin säätää poikkeuksia kaikissa suhteissa rajoituksettomasti. Perustuslakivaliokunta hyväksyi poikkeuslain käytön vain kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevissa säädöksissä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta perusteli tätä sillä, että valtio ei voi yksipuolisesti muuttaa allekirjoittamaansa tai ratifioimaansa kansainvälisoikeudellista sopimusta.<sup>320</sup>

Rajattua poikkeusta pyritään ohjaamaan monin säännöin. Säännöksen tulee viitata ensisijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen, ilmaisulla ei viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten lukumäärään eikä sillä voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin.<sup>321</sup> Lähtökohtana pidetään myös pidättyvää suhtautumista menettelyn käyttöön. Jos poikkeus on kuitenkin välttämätön, se tulee rajata mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Myös voimassaolo tulee ajallisesti pyrkiä rajaamaan.<sup>322</sup>

Poikkeuslakijärjestelmään liittyy ns. aukko teoria, joka pääosin liittyy perusoikeuksia rajoittaviin poikkeuslakeihin<sup>323</sup>. Aukko teoriassa poikkeuslaki rinnastuu muuttumistilanteissa tavalliseen lakiin, jota voi muuttaa tavallisella lailla, jos muutos ei käsitä entistä laajempaa tai entiseen verrattuna uudenlaista poikkeusta perustuslakiin<sup>324</sup>.

---

<sup>318</sup> PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 22 - 23.

<sup>319</sup> Viljanen 1999, s. 961.

<sup>320</sup> Saraviita 2000, s. 353 - 354.

<sup>321</sup> Saraviita 2000, s. 357.

<sup>322</sup> Saraviita 2000, s. 358.

<sup>323</sup> Saraviita 2000, s. 354.

<sup>324</sup> Jyränki 2000, s. 180.

Perustuslaille halutaan tavallista lakia suurempi pysyvyys. Perustuslain tavoitteena on yhteiskunnallinen vakaus ja keskeisten instituutioiden stabiilius. Valtiosäännön ja valtiollisen järjestelmän legitimitetin uskotaan vahvistavan korotetun muodollisen lainvoiman avulla määränemmistö säännöksin, säädöksen hyväksymisen kansanäänestyksen tai seuraavien parlamenttivaalien jälkeisenä aikana.<sup>325</sup>

Se, mitä voidaan pitää perustuslaista rajattuna poikkeuksena, on asiana hankala. Nieminen (2004) tuo esiin EU:n yhteisen puolustuksen sisällyttämistä EU:n perustuslakiin. Tämän katsottaisiin vaativan Suomessa perustuslain muutoksen. Erityisesti ns. turvatakuu-säännös muodostuisi hankalaksi. EU:n perustuslakiin sisältyvä turvatakuu-velvoite on rinnastettavissa Naton samankaltaiseen säännökseen. EU:n perustuslakiin säännös tuli muodossa, että ”jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan alueellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissä keinoin YK:n peruskirjan 51 artiklan määräysten mukaisesti”.<sup>326</sup>

Tämän perustuslaillisen sopimuksen voimaansaattamisessa joudutaan miettimään, onko kyseessä uuden toimivallan siirto. Jos tähän päädytään, sopimuksen voimaansaattaminen tuolta osin tulee toteuttaa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Nähtävästi tämä uudistus ei mahdu rajatun poikkeuksen alaan, jos yksilön velvollisuuksia laajennetaan niin, ettei niitä voida pitää enää isänmaan puolustusvelvollisuutena perustuslain 127.1 §:n mukaisesti.<sup>327</sup>

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) säädettiin perustuslain 73 §:ssä määrättyllä tavalla. Hallituksen esityksessä laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi perusteltiin lain 2,1 §:n olevan ristiriidassa perustuslain 93,2 §:n kanssa. Nämä säännökset koskettavat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välistä toimivallanjakoa. Tällä perusteella laki säädettiin pysyvänä poikkeuslakina.<sup>328</sup>

Oikeusministeriön työryhmä antoi ehdotuksen perustuslain 93 §:n muuttamiseksi laadittaessa uutta lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Esityksessä ehdotettiin perustuslakiin uutta säännöstä, jonka mukaan tasavallan presidentti päättää Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Presidentti tekisi päätöksen valtioneuvoston esityksestä eduskunnan käsiteltävä asian sen mukaan kuin lailla säädetään. Perusteluna esitykselle pidettiin päätöksenteon yhdenmukaisuutta, oli kyseessä

---

<sup>325</sup> Saraviita 2000, s. 349.

<sup>326</sup> Nieminen 2004, s. 593 - 594.

<sup>327</sup> Nieminen 2004, s. 594.

<sup>328</sup> HE 5/2006 vp., yksityiskohtaiset perustelut, s. 69.

operaation toimeenpanijana YK, ETYJ, EU tai muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä.<sup>329</sup> Muutosta perustuslain 93 §:ään ei tehty. Työryhmä oli kuitenkin samaa mieltä, että laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta tuli säätää poikkeuslakina.

#### 4.2.2.2 Kansanvaltaisuusvaatimus

Perustuslain 94.3 §:ssä säädetään kansainvälisestä velvoitteesta seuraavasti:

*”Kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.”*

Tätä velvoittamisrajoitusta ei ole aikaisemmin ollut. Säännös rajoittaa eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.<sup>330</sup> Sääntö synnytti ehdottoman kiellon perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä poikkeuslain luontoisella voimaansaattamislaille rajoittaa kansanvaltaisen päätöksenteon peruseriaatteita. Kuitenkin kansallisista syistä säädetyillä rajatuilla poikkeuslaeilla voidaan tällainen muutos toteuttaa. Kuitenkaan eduskunnan asemaan ja perusoikeusjärjestelmään ei voida tällöin puuttua.<sup>331</sup>

Jos ristiriita havaitaan vasta säätämisyvaiheessa eduskunnassa sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen, sopimusta ei voida hyväksyä eduskunnan päätöksin eikä hyväksyä voimaansaattamislakia 2/3 enemmistöllä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kansainvälisoikeudelliset säännökset ovat ainoita, jotka ovat muuttumiskiellon alaisia perustuslaissa.<sup>332</sup>

---

<sup>329</sup> OMTR 2006:2.

<sup>330</sup> Saraviita 2000, s. 474 - 475.

<sup>331</sup> Saraviita 2000, s. 475.

<sup>332</sup> Saraviita 2000, s. 351.

### 4.2.3 Perustuslain muuttaminen

Valtiopäiväjärjestyksen (1928) 69 §:n mukaan perustuslaista voitiin säätää poikkeuksia perustuslain sanamuotoa muuttamatta. Käsittelyjärjestystä voitiin soveltaa tapauksiin, joissa valtiota kansainvälisesti sitova velvoite sisälsi valtion sisäisesti voimassa oleviin säädöksiin poikkeavia säännöksiä.<sup>333</sup>

Lähtökohtaisesti useissa Euroopan maissa lähdetään siitä, että muutetaan perustuslakia, jos perussopimuksen muutokset ovat sen kanssa ristiriidassa. Suomessa aikaisemmin, ennen perustuslain uudistusta, ratkaistiin ongelma poikkeuslain avulla. Nykyisin poikkeuslakimenettelyssä tulee ottaa huomioon kaksi näkökohtaa. Ensiksikin uuden perustuslain voimaantulon jälkeen periaatteeksi on otettu poikkeuslakien välttämisen periaate. Toiseksi poikkeuslakien säätämiseen on asetettu rajoituksia. Uuteen perustuslakiin ei sisälly yleistä säännöstä toimivallan siirtämisestä EU:lle tai kansainvälisille elimille. Mahdolliset integraatiolle asetettavat rajoitukset tulee uuden perustuslain mukaan johtaa ensinnäkin yleisemmästä kansainvälisiä suhteita koskevasta perustuslain määräyksestä. Perustuslain 94.3 §:n mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Toisaalta ne tulee johtaa poikkeuslain säätämiseksi perustuslain 73.1 §:ssä asetetuissa rajoissa. Tämän mukaan vain ns. rajattu poikkeus on enää sallittu.<sup>334</sup>

Poikkeuslakia ei voida käyttää perustuslain 94.3 §:n syrjäyttämiseksi, jolloin ainoaksi vaihtoehdoksi ristiriitatilanteessa jää perustuslain sanamuodon muuttaminen<sup>335</sup>. Jyrängin (2000) mielestä perustuslain 94.3 § on tuonut ensimmäisen ns. ehdottoman eli muuttumiskiellon alaisen perustuslainkohdan Suomen valtiojärjestykseen<sup>336</sup>. Jos poikkeuslain käyttöä yritetään välttää, jää yhdeksi vaihtoehdoksi perustuslain tekstin muuttaminen. Perustuslain tekstiä tulee muuttaa tavallisen lainsäädännön ja perustuslain välisen ristiriidan poistamiseksi.<sup>337</sup>

Jos liittoutumisen yhteydessä jouduttaisiin muuttamaan perustuslakia tai tekemään rajattu poikkeus perustuslakiin, tulisi menetellä perustuslain 73 §:n mukaan, joka sääntelee perustuslainsäätämisyjärjestyksestä.<sup>338</sup> Suomen perustuslaista on mahdollista säätää vain ns. rajattuja poikkeuksia 73.1 §:n mukaan, yhdessä 94.3 §:n kansanvaltaisuusvaatimuksen kanssa. Nieminen (2004) pohtii tätä kysy-

---

<sup>333</sup> Saraviita 1973, s. 165.

<sup>334</sup> Nieminen 2004, s. 592.

<sup>335</sup> Nieminen 2004, s. 593.

<sup>336</sup> Jyränki 2000, s. 218.

<sup>337</sup> Viljanen 1999, s. 969.

<sup>338</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 88.

mystä, voidaanko tuollaista muutosta merkitsevän perustuslaillisen sopimuksen voimaansaattamisesta Suomessa enää päättää poikkeuslailla<sup>339</sup>. Viron perustuslaki ei tunne poikkeuslakimenettelyä eikä säännöstä toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille<sup>340</sup>.

---

<sup>339</sup> Nieminen 2004, s. 597.

<sup>340</sup> Viron liittyminen valtioiden väliseen poliittisiin, taloudellisiin ja sotilaallisiin järjestöihin vaatii aina perustuslain muutoksen. Vuoden 2002 lopussa Viron perustuslain rinnalle tuli uusi täydentävä perustuslaki. Näillä on samanlainen lainvoima, mutta sisällöltään ovat keskenään ristiriidassa. Nieminen (2004) katsoo Viron ”ylimääräisen” perustuslain muistuttavan teknisesti jossain määrin Suomessa EU-jäsenyydestä säädettyä poikkeuslakia. Kts tarkemmin Viron suverenisuuden käsitteestä Nieminen 2004, s. 604 - 606.

## 5 MITEN KANSAINVÄLINEN VELVOITE SAATETTAISIIN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ?

### 5.1 Valtiosopimusten hyväksyminen

#### 5.1.1 Hyväksymispäätöksen ala

Sopimuksen ratifioimisella ja hyväksymisellä ei ole asiallista eroa ja päätöksenteko Suomessa noudattaa molemmissa tapauksissa samaa menettelyä. Sopimuksen ratifioimisasiakirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti ja varmentaa esittelevä ministeri, kun taas hyväksymiskirjan allekirjoittaa ulkoasiainministeri. Monenvälisiin sopimuksiin voidaan sitoutua myös liittymällä, mm. Euroopan unioniin liityttäessä, liittymisestä laadittiin erillinen liittymissopimus, johon tarvittavat ehdot ja muutokset kirjattiin.<sup>341</sup>

Perustuslain 94 § mukaan:

*”eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen”.*

Tämä kansainväliselle velvoitteelle vaadittava eduskunnan hyväksyntä on tarpeen silloin, kun

- 1) sopimus sisältää kansalliseen lainsäädäntöön rinnasteisia säännöksiä;
- 2) sopimuskokonaisuus on muuten merkitykseltään huomattava;
- 3) tai jokin valtiosäännön yksittäinen säännös, kuten eduskunnan asema valtiontaloudellisen päätösvallan käyttäjänä ja rajamuutoksista päättäminen määräenemmistöin, edellyttää eduskunnan hyväksyntää<sup>342</sup>.

Päätöksen valtiosopimukseen tai kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumisesta tekee tasavallan presidentti. Jos sopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä, se tulee hankkia ennen tasavallan presidentin päätöstä sitoutua sopimukseen. Jos sopimukseen liittyminen edellyttää erillisen liitty-

<sup>341</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

<sup>342</sup> Saraviita 2000, s. 466.

mis- tai jäsenyushakemuksen jättämistä, päätöksen hakemuksen jättämisestä tekee tasavallan presidentti. Jos tällainen sopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä, eduskunnan hyväksyminen hankitaan sen jälkeen, kun Suomen liittymishakemus on hyväksytty, mutta ennen kuin tasavallan presidentti tekee lopullisen päätöksen sopimukseen liittymisestä.<sup>343</sup>

Kansainvälisoikeudellinen velvoite tulee toimittaa eduskunnalle allekirjoittamisen ja ratifioinnin välisenä aikana. Kansainvälinen sopimus tehdään kaksivaiheisena. Ensinnäkin valtio hyväksyy velvoitteen tekstin allekirjoituksin, jonka jälkeen se toimitetaan kansalliseen käsittelyyn. Jos sopimus täyttää 94.1 §:ssä asetetut kriteerit, toimitetaan se eduskunnan hyväksyttäväksi. Jos sopimusta ei hyväksytä, toimenpiteet tulee keskeyttää. Päätöksen sopimuksen ratifioinnista tekee tasavallan presidentti valtioneuvostossa. Kahdenvälisissä sopimuksissa määrätään yleensä voimaantulon ajankohdasta. Monenkeskisissä kansainvälisissä sopimuksissa on yleensä määritelty vähimmäismäärä valtioita, joiden tulee se ratifioida sopimuksen voimaansaattamiseksi.<sup>344</sup>

PfP SOFA -sopimus ja sen lisäpöytäkirja avattiin allekirjoitettavaksi 19.6.1995. Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 13.1.1996 ja lisäpöytäkirja 1.6.1996, kun kolme valtiota oli ne ratifioinut. Muiden valtioiden osalta sopimus tulee voimaan 30 päivän kuluttua ratifioimis- ja hyväksymiskirjojen tallettamisesta ja lisäpöytäkirjan ratifioimis- tai hyväksymiskirjojen tallettamispäivänä. Suomessa PfP SOFA -sopimus edellytti eri ministeriöiden kuulemista ja eduskunnan suostumusta. Sopimuksesta antoivat lausuntonsa oikeus-, sisäasiain-, puolustus-, valtiovarain-, liikenne- ja sosiaali- ja terveysministeriö. Suomen edustajat kävivät Naton kanssa keskusteluja sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta Suomen alueella liittyvistä kysymyksistä. Tasavallan presidentti myönsi allekirjoittamisvaltuudet 5.12.1996 ja sopimus sekä sen lisäpöytäkirja allekirjoitettiin Suomen puolesta 16.12.1996.<sup>345</sup>

Tasavallan presidentti myönsi PfP SOFA:n toisen lisäpöytäkirjan allekirjoitusvaltuudet 26.11.2004. Suomi allekirjoitti pöytäkirjan 3.12.2004. Pöytäkirja on kansainvälisesti tullut voimaan 15.4.1999. Koska eduskunnan tehtäviin kuuluu hyväksyä sellainen varauma tai selitys, jolla on vaikutuksia sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamiseen Suomessa, tulee sen uudistaa PfP SOFA:n ratifioimisen yhteydessä annettu selitys seuraavasti:<sup>346</sup>

---

<sup>343</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas

<sup>344</sup> Saraviita 2000, s. 467.

<sup>345</sup> HE 19/1997 vp, yleisperustelut kokonaisuudessaan.

<sup>346</sup> HE 268/2004, yleis- ja yksityiskohtaiset perustelut, s. 9, 30 ja 32.

*”Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen VII artiklan mukaisen lähettäjävaltion sotilasviranomaisten toimivallan hyväksyminen Suomen toimesta ei koske lähettäjävaltion tuomioistuinten tuomiovallan harjoittamista Suomen alueella.”*

Hallitusmuodon (1919) aikana oli vakiintunut, että ulkoisen suvereniteetin rajoitukset edellyttivät yleensä pelkkää hyväksymistä, kun taas sisäisen suvereniteetin rajoitukset katsottiin perustuslain vastaisiksi ja näin ollen ne kuuluivat lainsäädännön alaan. Tällaiset sopimukset ovat merkityksiltään tärkeitä ja edellyttävät eduskunnan hyväksyntää. Saraviita (2000) katsoo myös sisäistä suvereenisuutta eli alueherruutta koskevien rajoitusten olevan ristiriidassa niin perustuslain 1 ja 3 §:n kanssa. Nämä edellyttävät eduskunnan hyväksyntää 2/3 enemmistöllä sekä voimaansaattamista poikkeuslailla supistetussa perustuslainsäätämisyksityksessä.<sup>347</sup>

Eduskunta hyväksyy PeL 94.1 §:n mukaan mm. sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytäntönsä mukaan kattanut eduskunnan hyväksymisvaltaansa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Nämä luetaan kuuluvaksi lainsäädännön alaan, jos

- 1) määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista;
- 2) määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla;
- 3) määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita;
- 4) tai siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.<sup>348</sup>

Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että eduskunnan hyväksyntä hankitaan ennen kuin sitoudutaan kansainväliseen velvoitteeseen. Toisaalta joidenkin kansainvälisten järjestöjen päätökset eivät voi enää tulla erikseen eduskunnan hyväksyttäväksi, koska järjestölle on annettu perussopimuksen hyväksynnän yhteydessä jo toimivalta tehdä jäsenvaltioon vaikuttavia päätöksiä. Ja toisaalta esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston päätös voi vaatia kansallisia voimaansaattamistoimia.<sup>349</sup>

---

<sup>347</sup> Saraviita 2000, s. 472.

<sup>348</sup> HE 268/2004 vp, yksityiskohtaiset perustelut, s. 28.

<sup>349</sup> PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, s. 27.



### 5.1.2 Hyväksymisestä päättäminen

Perustuslain 94.2 §:n mukaan:

*”kansainvälisen veloitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus veloitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.”*

Eduskunnan hyväksyminen annetaan ns. ponsipäätöksellä. Se voidaan tehdä enemmistöllä, huolimatta kansainvälisen veloitteen vahvasta sitovuudesta. Vain jos velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Ponsipäätöksellä annettu hyväksyminen ei riitä, jos kyseessä on lainsäädännön alaan kuuluva velvoite. Tällöin tulee vielä eduskunnan lainsäädäntötoimella saattaa se valtiosisäisesti voimaan.<sup>350</sup>

Eduskunnan suostumusta tarvitaan myös kansainvälisoikeudellisen sopimuksen irtisanomiseen. Aikaisemmin irtisanoutuminen oli tasavallan presidentin valtaoikeus. Yleensä mahdollinen irtisanoutuminen tulee näkyä sopimustekstistä. Eduskunnalla on valta päättää irtisanomisen periaatteellisista syistä. Suomen sitouduttua kansainväliseen veloitteeseen eduskunnan hyväksynnän ja voimaansaattamislain päättämisen jälkeen, tulee Suomen lakitasoinen oikeusjärjestys sidotuksi sopimuksen voimassaoloajaksi. Jos sopimuksesta irtisanoudutaan, palataan sopimusta edeltäneeseen tilaan.<sup>351</sup>

Tärkeät sopimukset määritellään yhteiskunnallisesti, taloudellisesti tai muilta osin merkittäviksi velvoituksiksi. Muilta vastaavilta vaikutuksiltaan merkittävänä velvoituksina pidetään ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tärkeitä sopimuksia kuten liittoa tai puolustusta koskevia sopimuksia.<sup>352</sup>

Perustuslain 94.2 § mukaan ”*eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen veloitteen irtisanomiseen*”. Eduskunta päättää kansainvälisen veloitteen hyväksymisestä tai irtisanomisesta äänten enemmistöllä. Jos hyväksyminen koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se tulee

---

<sup>350</sup> Jyränki 2000, s. 211.

<sup>351</sup> Saraviita 2000, s. 458 - 459.

<sup>352</sup> Meres-Wuori 1998, s. 388.

hyväksyä vähintään 2/3 äänten enemmistöllä. Tämä ei koske irtisanomista. Nato-jäsenyyden on katsottu työryhmän (2004) mielestä olevan sellainen valtiosopimus, jonka eduskunta hyväksyy.<sup>353</sup>

## 5.2 Voimaansaattamislakiehdotus

Voimaansaattamisen tarkoituksena on saattaa velvoite osaksi valtiosisäistä oikeutta ja tätä kautta soveltaa sitä tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen toteutetaan joko lailla ja tasavallan presidentin asetuksella tai pelkästään tasavallan presidentin asetuksella, jos sopimus ei vaadi eduskunnan suostumusta. Voimaansaattamistavoista yleisin on blankettilaki ja –asetus. Sekamuotoista säädöstä taas käytetään silloin, kun sopimuksen soveltamista varten tarvitaan myös asiasisältöisiä toimeenpanosäännöksiä.<sup>354</sup>

Blankettilaki ja –asetus saavat asiasisältönsä itse sopimuksesta. Ensimmäisessä pykälässä yksilöidään voimaansaatettava sopimus merkitsemällä sen tekopaikka ja –aika sekä täydellinen nimike. Voimaansaattamisasetuksessa mainitaan myös sopimuksen tekemisen eri vaiheiden päivämäärät. Näihin kuuluvat mahdollinen eduskunnan hyväksyminen, tasavallan presidentin päätös sopimuksen hyväksymisestä tai ratifioimisesta, sitoutumiskirjan tallentaminen tai hyväksymisestä ilmoittaminen sekä mahdollinen Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen ja sopimuksen voimaantulopäivä.<sup>355</sup>

Perustuslain 95,1 §:n mukaan lailla saatetaan voimaan valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella. ”Lainsäädännön ala” ilmaisua tulkitaan perustuslain 95,1 §:n kohdalla samalla tavalla kuin 94,1 §:ssä. Yleensä eduskunta hyväksyy voimaansaattamislain samanaikaisesti, kun se hyväksyy valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen.<sup>356</sup>

Tasavallan presidentin asetuksella saatetaan voimaan aina valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite. Myös niissä tapauksissa, joissa sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tällöin lailla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ja asetukset.

<sup>353</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 88.

<sup>354</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

<sup>355</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

<sup>356</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

la vastaavasti sopimuksen muut määräykset. Molempien sopimuspuolten ilmoitettua valtiosisäisten hyväksymismenettelyjensä loppuun saattamisesta tai monenvälisen sopimuksen tallettajan tiedotettua sopimuksen kansainvälisen voimaantulon ajankohdasta esitellään asetus sopimuksen voimaansaattamisesta tasavallan presidentille. Voimaansaattamisasetus esitellään ennen sopimuksen voimaantuloa. On mahdollista, että asetus annetaan sopimuksen tultua voimaan, esim. ilmoitus sopimuksen voimaantulosta saapuu niin myöhään, että sopimus on jo tullut Suomen osalta kansainvälisesti voimaan. Näin ollen asetuksessa todetaan sopimuksen olevan voimassa niin kuin siitä on sovittu.<sup>357</sup>

### 5.2.1 Täysivaltaisuus

Saraviita (1973) tarkastelee teoksessaan suvereniteettia rajoittavien kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelyä. Jos sopimuksella on tahdottu oikeuttaa vieras valtio käyttämään julkista valtaa Suomen alueella, katsotaan sopimuksen olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Saraviita ei katso täysivaltaisuuden muodostuneen kansainvälisen järjestön jäsenvelvoitteiden voimaansaattamiseen tuntuvasti vaikuttavaksi tekijäksi<sup>358</sup>.

Ennen uutta perustuslakia perusajatuksena oli, että kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen voimaansaattamisessa käytettiin ns. minimitransformaation periaatetta. Vain silloin kun oli välttämätöntä, ryhdyttiin sopimuksen voimaansaattamiseen lainsäätämisyjärjestyksessä. Voimaansaattamisessa on käytetty aina blankettisäädöksiä, kun se on ollut vain mahdollista.<sup>359</sup>

Euroopan unionin jäsenyys säädettiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, sillä useiden sopimusmääräysten katsottiin rajoittavan Suomen Hallitusmuodon 1 §:ssä tarkoitettua täysivaltaisuutta. Määräysten katsottiin antavan unionin toimielimille lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa, joka kohdistui Suomen alueelle, jonka katsotaan rajoittavan suomalaisten valtioelinten vastaavaa toimivaltaa. Unionijäsenyyden katsottiin vaikuttavan myös Suomen ja muiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen mahdollisiin suhteisiin ja niistä päättämiseen.<sup>360</sup>

---

<sup>357</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas.

<sup>358</sup> Saraviita 1973, s. 380.

<sup>359</sup> Saraviita 1973, s. 382.

<sup>360</sup> Salminen 2004, s. 1327.

Perustuslakivaliokunta oli Amsterdamin sopimuksen yhteydessä katsonut, että päätöksentekosääntöjen muutokset eivät muuta jäsenvaltioiden ja yhteisön välistä toimivallanjakoa, vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan yhteisössä tehdään päätöksiä.<sup>361</sup>

### 5.2.2 Toimivalta

Kansainvälisoikeudellisen veloitteen voimaansaattaminen voitiin ennen uutta perustuslakia toteuttaa kahden eri käsittelyjärjestyksen mukaisesti, joko ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 69,1 § ja 67 § eli poikkeuslailla) tai tavallisen lainsäätämisyjärjestyksessä lepäämäänjättämiskieltojen mukaisesti (VJ 69,1 § ja 66 §). Voimaansaattaminen eli transformaatio tapahtui ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, kun kansainvälinen sopimus tai muu valtiota sitova velvoite oli ristiriidassa perustuslakien säännösten kanssa. Jos kyseessä oli ristiriita veloitteen säännösten ja lain tasoisena voimassa olevan sisäisen säädöksen välillä, käytettiin tavallista lainsäätämisyjärjestystä lepäämäänjättämiskiellon mukaisesti.<sup>362</sup>

Suomen perustuslain 95 § määrittelee kansainvälisten veloitteiden voimaansaattamisesta seuraavasti:

*”Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen veloitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset veloitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.*

*Lakiehdotus kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.*

*Laissa kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisesta voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella. Yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten veloitteiden julkaisemisesta annetaan lailla.”*

HM (1919) 33.1 § säänteli kansainvälisen veloitteen valtionsisäisestä voimaansaattamisesta. Valtiosopimus on saatettava valtionsisäisesti voimaan eduskuntalailla silloin, kun sopimus on tämän

<sup>361</sup> Salminen 2004, s. 1328 - 1329.

<sup>362</sup> Saraviita 1973, s. 166.

säännöksen mukaan eduskunnan hyväksyttävä, koska säännös sisältyy lainsäädännön alaan. Usein tällainen sopimus saatettiin voimaan ns. blankettilaililla, jossa määritellään säännösten olevan voimassa niin kuin niistä on sovittu ja tarkempia määräyksiä annettiin asetuksella.<sup>363</sup> Nykyään ei ole enää itsestään selvyytensä peruskonsensus valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä turvallisuuspolitiikassa<sup>364</sup>.

Uudessa perustuslaissa kirjoitettiin erillisiksi pykäliksi eduskunnan päätösten voimaansaattaminen ja velvoitteen hyväksyminen. Voimaansaattamislaki hyväksytään eduskunnassa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen pohjalta.<sup>365</sup>

Perustuslain 95.2 §:n mukaan:

*”jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, eduskunnan on se hyväksyttävä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä”.*

Sotilaallinen liittoutuminen edellyttää voimaansaattamislain hyväksyttämistä eduskunnassa 2/3 äänen enemmistöllä eli poikkeuslakimenettelyllä<sup>366</sup>. Saraviita (2000) on katsonut, että kokonaan uudet valtiosopimuksilla järjestettävät tehtävät ylimmille valtioelimille voivat kuulua valtiosäännön alaan ja tätä kautta koskea perustuslakia. Näin ollen voimaansaattamislakina on poikkeuslaki. Itse voimaansaattaminen tulee tulla esille voimaansaattamissäädöksestä. Voimaansaattamislakia edeltää velvoitteen hyväksyminen. Pelkällä kansallisella lainsäädäntötoimella ei voida välttää velvoitteen vaatima eduskuntakäsittely.<sup>367</sup>

Laki voidaan heti, kiireelliseksi julistamatta, lopullisesti hyväksyä 2/3 enemmistöllä. Tätä ei voida käyttää perustuslain sanamuodon muuttamiseen, ainoastaan perustuslaista poikkeamiseen.<sup>368</sup> Kiireelliseksi julistamista ei käytetä kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden voimaansaattamista poikkeuslailla tarkoittavaan perustuslain 95 §:ään<sup>369</sup>.

---

<sup>363</sup> Jyränki 1981, s. 244.

<sup>364</sup> Ries 2000, s. 94.

<sup>365</sup> Saraviita 2000, s. 479.

<sup>366</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 88.

<sup>367</sup> Saraviita 2000, s. 481.

<sup>368</sup> Jyränki 2000, s. 173.

<sup>369</sup> Saraviita 2000, s. 357.

Eduskunta ei voi tehdä käsitellessään voimaansaattamislakia enää mitään sisällöllisiä korjauksia sopimustekstiin. Valtiosopimusten ja kansainvälisten velvoitteiden lakiehdotusten katsotaan edellyttävän supistettua perustuslainsäätämistä järjestystä ennemminkin valtion suvereenisuudesta poikkeamisen vuoksi kuin perustuslain aineellisten säännösten johdosta. Poikkeuslakimenettelyä onkin käytetty kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa. Koska uuteen perustuslakiin ei sisälly säännöstä toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille, on näin ollen poikkeuslakimenettelyllä sija integraatioyhteyksissä. Poikkeuslakimenettelyllä ei voida vapautua kansainvälisistä ihmisoikeuksista ja muista velvoitteista.<sup>370</sup> Uusi perustuslakimme korostaa vahvasti poikkeuslakien välttämisen periaatetta. Tämä lisää perustuslain normatiivista merkitystä sekä vahvistaa perustuslain mahdollisuuksia toimia yksilön perusoikeuksien takeena myös käytännössä. Näin ollen meillä on paremmat mahdollisuudet lähestyä muiden läntisten demokratioiden valtiosääntöistä käytäntöä.<sup>371</sup>

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) on mainittu joitakin rajoituksia ristiriidassa olevien kansainvälisten sopimusten hyväksymisestä poikkeuslaeilla. Perustuslakiesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä on otettu esille näkökulma, jonka mukaan Nato-jäsenyys saattaa olla niin laaja tai perustuslain keskeisen sisällön kanssa ristiriitainen muutos, ettei enää voida puhua rajoitetusta poikkeuksesta perustuslakiin.<sup>372</sup>

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi perustuslain ja lakiehdotuksen väliset ristiriidat tulee ensisijassa ratkaista lakiehdotuksiin tehtävin muutoksin ennemmin kuin poikkeuslailla. Vasta tämän jälkeen, jos poikkeuslain käyttö on välttämätöntä, tulee poikkeus rajata vain välttämättömään. Poikkeuksen täytyy olla mahdollisimman tarkkarajainen ja vähäinen sekä mahdollisesti voimassaoloa tulee ajallisesti rajata.<sup>373</sup>

Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan poikkeuslakien käyttöä kansallisissa yhteyksissä tulee välttää ja menettely on hyväksyttyä vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan tarvittaessa turvautua kansainvälisten velvoitteiden valtiolisäiseen voimaansaattamiseen. Kuitenkin poikkeuslakimenettely on viimeinen keino, jos perustuslakiongelmia ei muuten pystytä ratkaisemaan.<sup>374</sup> Poikkeuslakimenettely tulee minimoida ja ristiriita tulee poistaa säännösten uudelleen kirjoittamisella tai tulkinnalla, eikä poikkeuslailla.

---

<sup>370</sup> Viljanen 1999, s. 970 - 971.

<sup>371</sup> Viljanen 1999, s. 972.

<sup>372</sup> Työryhmän selvitys 2004, s. 87.

<sup>373</sup> HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut koskien 73 §.

<sup>374</sup> PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, s. 22 – 23.

Supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä laki on aina luonteeltaan poikkeuslaki. Siihen on sovellettava niin aukko teoriaa kuin poikkeuslain käyttämiselle uudessa perustuslaissa asetettuja rajoituksia. Rajoitusten lisäksi on huomioitava, ettei eduskunta voi muuttaa kansainvälistä sopimusta sisällöltään sellaiseksi, että se täyttää perustuslain 73.1 §:n vaatimat ehdot. Jäljelle jää sopimuksen voimaansaattaminen muuttamalla perustuslaintekstiä. Tätä saattaa taas vaikeuttaa perustuslain 94.3 §:n sisältämä kielto.<sup>375</sup>

Jäsenvelvoitteet tulevat sitoviksi vasta, kun valtio on ratifioinut peruskirjan tai liittyttäessä tallettanut liittymisilmoituksen. Valtio voi osallistua järjestön peruskirjan valmisteluun ja ratifioinnin jälkeen osallistua järjestön toimintaan välittömästi toiminnan alettua. Toisessa vaihtoehdossa, joka kuvastaa Suomen ja Naton välistä suhdetta, voi valtio liittyä jäseneksi tarkkailtuaan jonkin aikaa järjestön toimintaa.<sup>376</sup>

Kansainväliset velvoitteet voidaan saattaa voimaan kolmella eri säädöstekniikalla; blankettilailla, valtuuttavalla lailla ja asiasisältöisellä voimaansaattamislailla. Lainsäädännön alaan kuuluvissa kansainvälisten järjestöjen perussääntöjen voimaansaattamissäädöksissä käytetään blankettilakia.<sup>377</sup>

### 5.2.3 Ahvenanmaan erityisasema

Valtiosopimuksen voimaansaattamiseksi Ahvenanmaalla vaaditaan Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen, jos sopimus sisältää poikkeuksia itsehallintolaista tai se koskee maakunnan lainsäädäntövallan (lueteltu itsehallintolain 18 §:ssä) piiriin kuuluvia määräyksiä. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 59 §:n 1 momentin mukaan Suomen tekemän valtiosopimuksen määräys, joka on ristiriidassa itsehallintolain kanssa, tulee Ahvenanmaan maakunnassa voimaan vain, jos eduskunta säätää siitä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla ja maakuntapäivät hyväksyy lain kahden kolmasosan määräenemmistöllä.<sup>378</sup>

---

<sup>375</sup> Jyränki 2000, s. 214.

<sup>376</sup> Saraviita 1973, s. 187 - 188.

<sup>377</sup> Saraviita 1973, s. 194.

<sup>378</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas

Sopimuksen sisältäessä määräyksen maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, sopimusmääräys tulee itsehallintolain 59 §:n 2 momentin mukaan voimaan maakunnassa vain, jos maakuntapäivät hyväksyy säädöksen, lain tai asetuksen, jolla sopimusmääräys saatetaan Suomen valtakunnassa voimaan. Tällaisissa tapauksissa maakuntapäivät voi valtuuttaa maakuntahallituksen antamaan hyväksymisen.<sup>379</sup>

Maakuntapäivien suostumus tulee hankkia ennen kuin sopimuksen hyväksyminen esitellään tasavallan presidentille. Oikeusministeriö käsittelee Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevia asioita. Valtiosopimuksen käsittelystä vastaavan ministeriön tulee pyytää oikeusministeriötä hankkimaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus voimaantulolle maakunnassa. Kirjeen liitteenä toimitetaan hallituksen esitys tai voimaansaattamisasetus sekä sopimusteksti kahtena suomen- ja ruotsinkielisenä kappaleena. Oikeusministeriö esittelee asian tasavallan presidentille ja Ahvenanmaan maaherra välittää pyynnön maakuntapäiville. Tasavallan presidentille toimitettavan vastauksen oikeusministeriö toimittaa toimivaltaiselle ministeriölle.<sup>380</sup>

Jos liittyminen Natoon tulee ajankohtaiseksi, tulee tarkastella myös Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevaa sopimusta (SopS 1/1922) muun muassa sopimuksen puolueettomuutta koskevan 6 artiklan osalta<sup>381</sup>. Neuvostoliiton kanssa tehty sopimus Ahvenanmaansaarista (SopS 24/1940) herättää tarkastelua muun muassa 1 artiklan sitoumuksesta, jossa Suomi on sitoutunut demilitarisoimaan saaret<sup>382</sup>.

---

<sup>379</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas

<sup>380</sup> [Http://formin.finland.fi](http://formin.finland.fi), 21.10.2007. Valtiosopimusopas

<sup>381</sup> SopS 1/1922.

<sup>382</sup> SopS 24/1940.



Natolla on ollut keskeinen rooli Euroopan turvallisuuspolitiikan kehityksessä ja syvä vaikutus Suomen turvallisuuteen. Vaikka Suomella ei olekaan tällä hetkellä agendallaan Natoon liittyminen, jatkaa Suomi niin poliittista kuin sotilaallistakin yhteistyötään sotilasliiton kanssa.<sup>383</sup> Suomen Nato-yhteistyö syventyi PfP-ohjelman myötä. PfP-ohjelman tieto ja kokemus voidaan hyödyntää Suomen kansallisen puolustuskyvyn kehitykseen.<sup>384</sup> Maaliskuussa 2008 Suomi teki päätöksen osallistumisesta NRF-joukkoja täydentävään toimintaan. Tulevaisuudessa tämä on omiaan kehittämään Suomen puolustusvalmiuksia ja kansainvälistä yhteistyökykyä. Päätöksen osallistumisesta tekivät tasavallan presidentti yhdessä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kanssa. Eriävistä mielipiteistä huolimatta Suomi päätti, ettei osallistu Naton kanssa yhteistyössä päivystysvuoroihin. Nato-operaatioihin osallistuminen tullaan päättämään tulevaisuudessa tapauskohtaisesti.

Nato on sitoutunut YK:n periaatteisiin ja tavoitteisiin. Nato tunnustaa YK:n ensisijaisen vastuun kansainvälisen rauhan ja vakauden ylläpidossa. Mikäli YK ei kuitenkaan kykenisi toimimaan, Nato kantaisi vastuun Euroopan vakaudesta ja turvallisuudesta. Kriisinhallinnan onnistuminen edellyttää kuitenkin kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa niin YK:lla, ETYJ:llä, EU:lla kuin Natolla on kaikilla roolinsa. Mahdollisena Naton jäsenenä, ja näin ollen sen sisällä, Suomen voidaan ajatella jopa omalta osaltaan edistävän kantaa YK:n ensisijaisesta vastuusta kansainvälisessä turvallisuudessa.<sup>385</sup> Mahdollinen sotilaallinen liittoutuminen toisi Suomelle nykyaikaisen läntisen taistelutavan edellyttämän johtamis- ja tiedustelukyvyn sekä ehkä ilmasuojaa ja ydinasetakuita, mutta samalla tekisi Suomen riippuvaiseksi liittolaisavusta ja lisäisi haavoittuvuutta, puhumattakaan poliittisista riskeistä<sup>386</sup>.

*Täysivaltaisuus*-säännös estää vieraan sotavoiman maahantulon Suomeen, ellei tätä alisteta Suomen sotilasjohdolle. Kansainvälistä yhteistyötä ei saa kansainvälisillä velvoitteilla organisoida valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden vastaisiksi. Kuitenkaan sellaisten kansainvälisten velvoitteiden, jotka ovat tavanomaisia ja vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, ei katsota olevan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Puolustus-

<sup>383</sup> Ries 2000b, s. 1.

<sup>384</sup> Ries 2000b, s. 2.

<sup>385</sup> Honkanen & Kuusela 2003, s. 45.

<sup>386</sup> Visuri 2003, s. 210.

ministeriön työryhmän selvityksen 2004 mukaan normaalioloissa Nato-jäsenyydestä syntyvät sopimusjärjestelyt vaikuttaisivat vain vähäisissä määrin Suomen täysivaltaisuuteen.

Nato-jäsenyys ei vaatisi Suomea siirtymään *maanpuolustuksessaan* ammattiarmeijaan. Suomi voisi säilyttää yleisen asevelvollisuutensa sekä pitää oman puolustusjärjestelmän ja tuoda erityisosaamistaan yhteiseen käyttöön. Suomi voisi päättää oman panoksensa yhteiseen puolustukseen. Kansainvälisiin operaatioihin osallistuva joukko koottaisiin vapaaehtoisista reserviläisistä ja palkatusta henkilöstöstä. Naton velvoite puolustaa muita valtioita, korvattaisiin sopimussotilailla. Tämä perustuisi vapaaehtoisuuteen. Näin ollen ei syntyisi ristiriitaa maanpuolustusvelvollisuuden suhteen. Uuden asevelvollisuuslain (1438/2007) myötä haluttiin kiinnittää enemmän huomiota asevelvollisen oikeusturvaan. Uuden lain myötä osallistuminen ulkomailla järjestettäviin koulutuksiin pohjautuu edelleen vapaaehtoisuuteen, mutta velvoite lyhyehköihin koulutusjaksoihin on poistettu.

Uuden perustuslain myötä *ylipäällikkyyden* luovuttaminen ei ole enää sidottu sodan aikaan. Ylipäällikkyyys voidaan luovuttaa vain Suomen kansalaiselle, mutta säädöksiä siitä onko kyseessä sotilas vai siviili, ei enää ole. Naton poliittisessa päätöksenteossa ja sotilaallisessa komentojärjestelmässä saataisiin eri tasoilla työskentelevien upseerien välityksellä Suomen omat kannat ja näkemykset. Normaalioloissa Nato-jäsenyys ei vaikuttaisi merkittävästi ylipäällikönvallan sisältöön tai sen käyttöön. Suomi saisi itse päättää joukkojensa osallistumisesta ja päätöksen peruuttamisesta. Natosopimuksen viidennen artiklan mukaisissa tilanteissa Suomi saattaisi joutua antamaan joukkojaan Naton komentoon. Tasavallan presidentti luopuisi näin ollen ylipäällikönvallastaan operatiivisen johtamisen osalta. Tällaisessa tilanteessa ylipäällikönvaltaa käyttäisi joko suomalainen tai ulkomalainen henkilö.

Maaliskuussa 2008 oikeusministeriö pyysi Antero Jyränkiä selvittämään tasavallan presidentin asemaa puolustusvoimien ylipäällikkönä. Selvitys on osa oikeusministeriön hanketta, jossa seurataan perustuslain toimivuutta. Selvitys tulee sisältämään tietoa ylipäällikön tehtävistä ja toimivallasta sekä ylipäällikkyyden vaikutuksista ulkopoliittisiin johtosuhteisiin. Jyränkiä on pyydetty myös selvittämään, minkälaisia järjestelyjä Euroopassa on tehty ylipäällikkyyden osalta. Jyränki antaa selvityksen toukokuun 2008 loppuun mennessä.<sup>387</sup>

---

<sup>387</sup> HS, 20.3.2008.

*Sotilaskäskyllä* ei voida syrjäyttää kansainvälistä normia poikkeusoloissakaan. Tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella. Uuteen puolustusvoimista annettuun lakiin (551/2007) lisättiin sotilaskäskyasioihin liittyvää sääntelyä. Puolustusvaliokunta halusi vahvistaa parlamentaarista ulottuvuutta muuttamalla puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun liittyvien sotilaskäskyasioiden esittelyn puolustusvoimain komentajalta puolustusministerin esittelyyn. Perustuslakivaliokunta taas otti kantaa parlamentaarisen vastuukatteen laajentamiseen sotilaskäskyasioiden päätöksenteossa lisäämällä puolustusministeriön strategisen suunnittelun sotilaskäskyasioiden päätösten varmentamisen puolustusministerille, jossa pääministerillä ja puolustusvoimien komentajalla on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta

*Ulkopolitiikan* johtamisessa siirryttiin uuden perustuslain myötä yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa. Tasavallan presidentin päättäessä valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien *liikekannallepanosta* tulee eduskunnan olla koolla, jotta se voi tarvittaessa päättää lisätalousarviosta ja osallistua mahdolliseen sotaan ja rauhaa koskevaan päätöksentekoon. Liikekannallepanopäätös voidaan tehdä vain Suomeen kohdistuvassa vakavassa kriisitilanteessa. *Sodasta ja rauhasta päättäminen* kuuluu presidentin päätöksentekovaltaan, joka tapahtuu eduskunnan suostumuksella. Mahdolliseen Nato-sopimukseen sisältyisi lainsäädännön alaan kuuluvia kohtia, jonka vuoksi eduskunnan on se hyväksyttävä ja voimaansaatettava.

*Kriisinhallintayhteistyössä joukkojen lähettäminen ulkomaille* tapahtuu rauhanturvaoperaatioiden osalta sotilaallisesta kriisinhallinnasta säädetyn lain nojalla (211/2006). Lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta ei sovelleta YK:n peruskirjan VII-luvun eikä 51 artiklan mukaan toteutettaviin sotilaallisiin pakotetoihin osallistumisessa. YK:n peruskirjan 51 artikla vastaa Nato-sopimuksen viidettä artiklaa. Suomi on sitoutunut jo Naton rauhankumppanimaana sopimukseen lähettää joukkojaan palvelemaan toisen sopimuspuolen alueella. Erillisellä kansallisella päätöksellä tultaisiin kriisitilanteessa luovuttamaan suomalaisjoukot Naton komentoonsa tiettyä operaatiota varten. Osallistuttaessa sotilaallisesti erityisen vaatimaan kriisinhallintatehtävään, tulee valtioneuvoston kuulla koko eduskuntaa antamalla asiasta selonteko.

Nato-jäsenyys ei velvoittaisi Suomea ottamaan alueelleen vastaan ydinaseita, tukikohtia eikä pysyviä joukkoja. Kansallisen lainsäädännön tulisi sallia liittolaisjoukkojen kauttakulku, *joukkojen vastaanottaminen* kriisitilanteessa ja suomalaisten joukkojen lähettäminen ulkomaille. Aluevalvontalain (755/2000) mukaan Suomen alueelle voi tulla vieraan valtion sotilasviranomaisen myöntämällä luvalla tai suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen nojalla. Varsinaista kansainvälisoi-

keudellista velvoitetta toisen valtion joukkojen päästämisestä omalle alueelle ei ole, vaan kyseessä on Puolustusministeriön työryhmän selvityksen 2004 mukaan vakiintunut käytäntö. Suomessa on järjestetty Naton rauhankumppanina sotilaallisia harjoituksia. Suomalaiset rauhanturvaajat tulisivat olemaan toiminnallisesti Naton alaisia ja kansallisia varauksia ei ole tarkoitus käyttää edes rauhaanpakottamistoimiin.

Nato-jäsenyyden myötä Suomi voisi pitää kiinni yleisestä asevelvollisuudesta ja alueellisesta puolustuksesta. Suomalaisia sotilaita ei automaattisesti eikä ilman Suomen hallituksen suostumusta lähetettäisi sotiin ulkomaille. Suomalaisten joukkojen ja henkilöiden rikos-, vahingonkorvaus- ja palvelussuhdeoikeudellista toimivaltaa ei ole tarkoitus tulevaisuudessakaan luovuttaa pois Suomen viranomaisilta. Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta mahdollistaa *voimakeinojen käytön*, kun se on välttämätöntä. Ensisijassa tulee päästä samaan lopputulokseen muilla toteuttamiskelpoisilla keinoilla. Kansainvälisoikeudellisesti tärkeimmät voimankäyttöä rajoittavat periaatteet ovat välttämättömyysperiaate, suhteellisuusperiaate ja voimankäytön minimoinnin periaate.

*Sotilaallista virka-apua* voidaan käyttää muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Laki puolustusvoimista määrittelee puolustusvoimien antaman virka-avun poliisille ja rajavartiolaitokselle. Puolustusvoimilla on puolustusvoimista annetun lain nojalla oikeus poliisiin johdolla käyttää sotilaallisia voimakeinoja puolustusvoimien avustaessa poliisia terrorismirikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.

Vakiintunutta käytäntöä ei ole, mutta Saraviidan mukaan sotilaallisen liittoutumisen katsotaan rajoittavan sisäistä suvereenisuutta niin paljon, että liittyminen tulee säätää *supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä*. Puolustusministeriön työryhmän selvityksen mukaan Natoon liittyminen ei ole niin laaja ja perustuslain kanssa ristiriitainen. Näin ollen voidaan puhua rajatusta poikkeuksesta. Rajatusta poikkeuksesta säädellään perustuslain 73 §:n mukaan. Laki hyväksytään kahdessa eri eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistöllä, sillä liittoutumispäätös sisältää perustuslakia koskevia ratkaisuja, muun muassa Nato-sopimuksen viides artikla. Niin sanotun pitkän tien mukaan ensiksi jäsenyydestä tulee päättää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä kahden kolmasosan enemmistöllä ja tämän jälkeen säädös on hyväksyttävä seuraavassa eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistöllä. Yhden eduskunnan päätöksellä asiasta voidaan päättää kiireelliseksi julistamalla. Laki tulee julistaa kiireelliseksi viiden kuudesosan äänenemmistöllä, jonka jälkeen tämä tulee hyväksyä kahden kolmanneksen enemmistöllä.

Perustuslain 94.3 §, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita, ei tule sovellettavaksi oikeudellisesti arvioitaessa sotilaallista liittoutumista. Natoon liittymisen yhteydessä Suomelle jäisi valta päättää toimivallan jakautumisesta ja valtuuksien luovuttamisesta. Nato-sopimuksen viidennen artiklan mukaisessa tilanteessa jokainen tapaus katsottaisiin erikseen ja tämä tapahtuisi esimerkiksi ylipäällikkyyden kohdalla operatiivisen johdon osalta. Euroopan unionin jäsenyys säädettiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, sillä useiden sopimusmääräysten katsottiin rajoittavan Suomen Hallitusmuodon 1 §:ssä tarkoitettua täysivaltaisuutta. Määräysten katsottiin antavan unionin toimielimille lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa, joka kohdistui Suomen alueelle, jonka katsotaan rajoittavan suomalaisten valtioelinten vastaavaa toimivaltaa. Unionijäsenyyden katsottiin vaikuttavan myös Suomen ja muiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen mahdollisiin suhteisiin ja niistä päättämiseen.

Eduskunnan *hyväksyminen* annetaan ns. ponsipäätöksellä. Se voidaan tehdä enemmistöllä, huolimatta kansainvälisen velvoitteen vahvasta sitovuudesta. Vain jos velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on hyväksyttävä määräenemmistöllä. Ponsipäätöksellä annettu hyväksyminen ei riitä, jos kyseessä on lainsäädännön alaan kuuluva velvoite. Tällöin tulee vielä eduskunnan lainsäädäntötoimella saattaa se valtiosisäisesti voimaan. Nato-jäsenyyden on katsottu olevan sellainen valtiosopimus, jonka eduskunta hyväksyy. Eduskunnan hyväksymistä vaativiin sopimuksiin luokitellaan muun muassa valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai sisältävät merkitykseltään huomattavia velvoitteita. Merkitykseltään huomattavia velvoitteita sisältäviksi sopimuksiksi voidaan luokitella muun muassa Euroopan unionin perussopimuksia muuttavia sopimuksia, ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia koskevat sopimukset sekä ne sopimukset, joilla on merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia. Natoon liittyminen vaatisi eduskunnan hyväksymisen merkittävien ulko- ja turvallisuuspoliittisten vaikutusten vuoksi.

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen *voimaansaattaminen* toteutetaan joko lailla ja tasavallan presidentin asetuksella tai pelkästään tasavallan presidentin asetuksella, jos sopimus ei vaadi eduskunnan suostumusta. Voimaansaattamistavoista yleisin on blankettilaki ja –asetus.

Suomen tekemän valtiosopimuksen määräys, joka on ristiriidassa itsehallintolain kanssa, tulee Ahvenanmaan maakunnassa voimaan vain, jos eduskunta säätää siitä supistetussa perustuslainsäätä-

misjärjestyksessä käsiteltävällä lailla ja maakuntapäivät hyväksyy lain kahden kolmasosan määräenemmistöllä. Oikeusministeriö käsittelee Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevia asioita.

Ennen uutta perustuslakia valittiin usein poikkeuslaki voimaansaattamislaki, kun ristiriita kansainvälisen velvoitteen ja valtion sisäisen lainsäädännön välillä oli perustuslain tasolla. Uuden perustuslain laatimisessa otettiin aikaisemmasta käytännöstä poiketen lähtökohdaksi pysyvien poikkeuslakien käytön vähentäminen. Perustuslakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli varmistaa suhteellinen pysyvyys uudelle perustuslaille. Perustuslakivaliokunta on perustuslakia koskevassa mietinnössään rajannut poikkeuslakien välttämisen periaatteen koskevan vain kansallisten poikkeuslakien säätämistä ja rajannut ulkopuolelle valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislait.

Oikeusministeriöllä on meneillään säädöshanke, jonka tarkoituksena on selvittää perustuslain toimivuutta ja arvioida muutostarpeita. Työryhmä on aloittanut toimintansa tammikuun 2008 lopussa. Työryhmä tulee kuulemaan niin eduskuntaa, tasavallan presidentin kansliaa, valtioneuvoston kansliaa ja ylimpien tuomioistuinten edustajia sekä ylimpiä laillisuusvalvojia. Selvitys- ja arviointityön pohjalta asetetaan laajapohjainen parlamentaarinen valmisteluelin perustuslain mahdollista muuttamista varten syksyllä 2008. Tasavallan presidentin ylipäällikkyyks kuuluu myös yhtenä osana selvitystyöhön.