

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

---

Mikko Myllymäki

**Eurooppa-neuvoston vaikutukset Suomen  
valtiosääntöoikeuteen  
– kriisinhallintatoiminta ja kriisinhallintalaki**

---

Pro Gradu -tutkielma  
Julkisoikeus  
Tampere 2012

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

MYLLYMÄKI, MIKKO:

Pro Gradu -tutkielma, XV + 106 s.

Julkisoikeus

Maaliskuu 2011

---

Tutkimuksessa haetaan vastausta siihen, miten Eurooppa-neuvosto on vaikuttanut Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Tutkimukseni keskittyy tarkastelemaan Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa ja erityisesti unionin sotilaallista kriisinhallintatoimintaa.

Tutkimuksen metodologinen perusta on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikan tehtäväksi on perinteisesti määritelty oikeussäännösten sisällön tulkinta ja voimassa olevien oikeussäännösten systematisointi. Lisäksi tutkimuksessa on oikeuspoliittisia piirteitä. Tutkimuksen tärkein oikeuslähde on voimassa oleva oikeus, mutta myös lainvalmisteluaineisto on merkittävässä roolissa.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (EUVL C 83/13) 22.1 artiklan mukaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla Eurooppa-neuvoston tehtävänä on unionin strategisten etujen ja tavoitteiden määrittäminen. Myös sotilaallista kriisinhallintaa koskevissa kysymyksissä Eurooppa-neuvoston vastuulla on unionin yhteisen kannan muodostaminen

Suomen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta Eurooppa-neuvosto on mielenkiintoinen tutkimuskohde. EU-jäsenyyden alusta asti Suomessa on käyty kiivasta keskustelua siitä, kenen tulisi edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Käytännössä tätä dialogia ovat käyneet yhtäältä eduskunnan perustuslakivaliokunta ja toisaalta tasavallan presidentti. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Suomen perustuslaki (11.6.1999/731) määrää unionin ulko- ja turvallisuuspoliittiset kysymykset valtioneuvoston – erityisesti pääministerin – hoidettavaksi, kun taas tasavallan presidentti on tulkinnut tämän toimialan kuuluvan osaksi hänen ulkopoliittista johtamisvaltaansa.

Erityisen ongelmalliseksi tilanne muodostuu unionin sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan alalla. Vuonna 2006 säädettyä sotilaallista kriisinhallintalakia (31.3.2006/211) voidaan pitää poikkeuksellisenä, sillä sen mukaan tasavallan presidentti päättää joukkojen kriisinhallintatehtäviin lähettämisestä. Eurooppa-neuvoston aseman korostuttuminen ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan muutokset pakottivat Suomen arvioimaan uudestaan aikaisemmin tehtyjä kokonaisratkaisuja. Lopputuloksena eduskunta muutti sekä Suomen perustuslakia että sotilaallista kriisinhallintalakia. Muutokset astuivat voimaan 1. maaliskuuta 2012.

# SISÄLLYS

|  |            |
|--|------------|
| <b>TIIVISTELMÄ</b>   | <b>II</b>  |
| <b>LÄHTEET</b>   | <b>V</b>   |
| <b>LYHENTEET</b>   | <b>XIV</b> |
| <b>1. Johdanto</b>   | <b>1</b>   |
| <b>1.1 Tutkimuksen aihepiiristä</b>  | <b>1</b>   |
| <b>1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset</b>  | <b>4</b>   |
| <b>1.3 Tutkimusmetodi ja tutkimuksen rakenne</b>   | <b>6</b>   |
| <b>1.4 Tutkimuksen keskeiset oikeusperiaatteet</b>   | <b>8</b>   |
| <b>2. Eurooppa-neuvosto</b>  | <b>13</b>  |
| <b>2.1 Kokoonpano</b>  | <b>13</b>  |
| <b>2.2 Eurooppa-neuvoston puheenjohtajasta ja ulkoasioiden korkeasta edustajasta</b>             | <b>14</b>  |
| <b>2.3 Tehtävät ja päätöksenteko</b>   | <b>17</b>  |
| <b>2.4 Eurooppa-neuvosto ja unionin lainsäädäntövallan käyttö</b>                                | <b>19</b>  |
| <b>2.5 Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka</b>  | <b>22</b>  |
| <b>2.5.1 Toimialan erityisluonteesta</b>   | <b>22</b>  |
| <b>2.5.2 Eurooppa-neuvosto unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrittelijänä</b>   | <b>25</b>  |
| <b>3. Euroopan unionin sotilaallinen kriisinhallintatoiminta</b>                                 | <b>28</b>  |
| <b>3.1 Sotilaallisen kriisinhallinnan määritelmä ja toiminnan oikeutus</b>                       | <b>28</b>  |
| <b>3.2 Sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan välinen ero</b>                 | <b>33</b>  |
| <b>3.3 Sotilaallinen avunantovelvoite ja yhteisvastuulauseke – kriisinhallintaa vai ei?</b>      | <b>34</b>  |
| <b>3.4 Eurooppa-neuvosto osana kriisinhallintatoimintaa</b>                                      | <b>38</b>  |
| <b>3.4.1 NATO, YK ja unionin päätöksenteko</b>   | <b>38</b>  |
| <b>3.4.2 ARTEMIS- ja Iraq Freedom- operaatiot</b>  | <b>42</b>  |
| <b>4. Eurooppa-neuvosto ja Suomen perustuslaki</b>   | <b>46</b>  |
| <b>4.1 Edustuksellinen demokratia – oikeudellisen ja poliittisen vastuunalaisuuden perustana</b> | <b>46</b>  |
| <b>4.2 Eduskunnan ja valtioneuvoston välisestä suhteesta</b>                                     | <b>54</b>  |
| <b>4.2.1 Eduskunnan toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet</b>                                   | <b>54</b>  |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2.2 <i>EU-asioiden käsittely valtioneuvostossa</i>   | 59  |
| 4.3 Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisestä suhteesta  | 62  |
| 4.3.1 <i>Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä Eurooppa-neuvoston kokoukset valtiosääntöoikeudellisena ongelmana</i> | 62  |
| 4.3.2 <i>Suomen perustuslain muuttaminen – edustamiskiistan lopullinen ratkaisu?</i>   | 68  |
| 5. Euroopan unionin kriisinhallintatoiminnan vaikutukset Suomessa  | 73  |
| 5.1 Perinteisestä rauhanturvaamisesta kohti sotilaallista kriisinhallintaa   | 73  |
| 5.2 Kriisinhallintalaki  | 79  |
| 5.2.1 <i>Lain soveltamisala</i>  | 79  |
| 5.2.2 <i>Päätös Suomen osallistumisesta unionin kriisinhallintaoperaatioon</i>   | 82  |
| 5.2.3 <i>Kriisinhallintalaki perustuslaillisessa kriisissä</i>   | 84  |
| 5.3 Libyan kriisi – Euroopan unionin ja Suomen toimenpiteiden punnintaa  | 88  |
| 6. Päätelmät   | 96  |
| Liitteet   | 102 |
| 1. Liite: Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan rakenne  | 102 |
| 2. Liite: Kansainväliset kriisinhallintaoperaatiot, joihin Suomi on osallistunut vuoteen 2011 mennessä                       | 103 |
| 3. Liite: Suomen perustuslain 58 § ja 66 § muutokset 1.3.2012 alkaen (1112/2011)   | 104 |
| 4. Liite: Sotilaallisen kriisinhallintalain 1 § ja 2 § 1.3.2012 alkaen (31.3.2006/211)                                       | 105 |

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

*Aro, Miia – Petman, Jarna: Voimankäytön oikeuttaminen ja sotilaallisten järjestelmien muutokset Suomessa ja Euroopassa. Helsinki 1999.*

*Christopher M. Blanchard: Libya: Unrest and U.S. Policy, March 29, 2011. Congressional Research Service of USA (7-5700).*

*Cremona, Marise: Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process. Teoksessa Alan Dashwood and Marc Maresceau (edited): Law and Practice of EU External Relations. Cambridge 2008.*

*Forsberg, Tuomas: Siviilivalta vai sotilasvoima – EU:n turvallisuusstrategia. Teoksessa Päivi Toivanen (toim.): Yhteisten arvojen puolesta? Suomi ja EU:n kriisinhallinta. s. 30–48. Eurooppa-tiedotus 189/2006.*

*Gray, Christine: International law and the use of force. 3rd edition. Oxford 2008.*

*Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. 3., uudistettu painos. Helsinki 2010.*

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2., uudistettu painos. Helsinki 2008.*

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2008.*

*Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. 3., uudistettu painos. Helsinki 2000.*

*Jyränki, Antero: Valta ja vapaus: valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Helsinki 2003.*

*Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.*

*Järvenpää, Pauli: UTP ja Suomi – sotilaallisten kriisinhallintakykyjen kehittäminen. Teoksessa Pauli Järvenpää (toim.): Suomen paikka maailmassa?: EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka. s.110–126. Helsinki 2003.*

*Jääskinen, Niilo: Euroopan unionin oikeudelliset perusteet. Jyväskylä 2007.*

*Kurkinen, Petteri: Siviili-sotilasyhteistyö kriisinhallintaoperaatioissa. Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisusarja 1 N:o 18. Helsinki 2001.*

*Kolb, Robert: An Introduction to the Law of the United Nations. Oxford 2010.*

*Lähdevirta, Kimmo:* EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikka osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Teoksessa Päivi Toivanen (toim.): Yhteisten arvojen puolesta? Suomi ja EU:n kriisinhallinta. s. 49–77. Eurooppa-tiedotus 189/2006.

*Mathijsen, P.S.R.F.:* A Guide to European Union Law: as amended by the Treaty of Lisbon. 10<sup>th</sup> edition. London 2010.

*Myllymäki, Arvo – Kalliokoski, Päivi:* Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Vammala 2006.

*Myllymäki, Arvo:* Suomen pääministeri: presidentin varjosta hallitusvallan käyttäjäksi. Helsinki 2010.

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2001.

*Nieminen, Liisa:* Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – Valtiosääntöistyvä Eurooppa. Vammala 2004.

*Ojanen, Tuomas:* EU- oikeuden perusteita. 3., uudistettu painos. Helsinki 2010.

*Ojanen, Tuomas:* EU- oikeuden perusteita. 2., uudistettu painos. Helsinki 2007.

*Raitio, Juha:* Eurooppaoikeuden tavoitteet ja johtavat periaatteet. Saarijärvi 1998.

*Raunio, Tapio – Saari, Juho:* Euroopan unionin jännitteet. Helsinki 2009.

*Raunio, Tapio:* Parlamentaarinen vastuu ulkopoliittikkaan – Suomen ulkopoliittikan johtajuus uuden perustuslain aikana. Poliittikka-lehti 50:4, s. 250–265. Helsinki 2008.

*Raunio, Tapio:* Demokratia, tehokkuus ja integraation tulevaisuus. Teoksessa Tapio Raunio ja Juho Saari: Euroopan tulevaisuus. s. 149–170. Helsinki 2007.

*Salonius-Pasternak, Charly – Visuri, Pekka:* Suomi rauhanturvaajana 1991–2006. Helsinki 2006.

*Saraviita, Ilkka:* Valtiosääntöoikeuden perusteet. Helsinki 2001.

*Savola, Heikki:* Euroopan unionin sotilaallinen kriisinhallinta. Teoksessa Päivi Toivanen (toim.): Yhteisten arvojen puolesta? Suomi ja EU:n kriisinhallinta. s. 77–117. Eurooppa-tiedotus 189/2006.

*Sierla, Antti:* EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja NATO. Teoksessa Pauli Järvenpää (toim.): Suomen paikka maailmassa?: EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka. s. 48–65. Helsinki 2003.

*Sirén, Torsti:* Konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö. Poliittikka-lehti 47:4, s. 308–316. Helsinki 2005.

*Tiilikainen, Teija:* EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikka: Nykytila ja tulevaisuuden mahdollisuuden mahdollisuudet. Teoksessa Päivi Toivanen (toim.): Yhteisten arvojen puolesta? Suomi ja EU:n kriisinhallinta. s. 11–29. Eurooppa-tiedotus 189/2006.

*Tiilikainen, Teija*: Euroopan unioni Suomen turvallisuuspolitiikassa. Teoksessa Pekka Visuri (toim.): Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset. s. 98–119. Helsinki 2003.

*Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni*: Euroopan perustuslaki. Helsinki 2005.

*Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.

*Werts, Jan*: The European Council. London 2008.

## **Virallislähteet**

Eduskunnan työjärjestys (17.12.1999/40)

Euroopan unionin pöytäkirjat (EUVL C 83/201)

Eurooppa-neuvoston työjärjestys (EUVL L 315/51)

Laki siviilihenkilöstöosallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004)

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (31.3.2006/2011)

Laki Suomen perustuslain muuttamisesta (1112/2011)

Laki valtioneuvostosta (28.2.2003/175)

Rauhanturvaamislaki (29.6.1984/514)

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)

Sopimus Euroopan unionista (EUVL C 83/13)

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL C 83/47)

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja (VS 1/1956)

Valtioneuvoston ohjesääntö (3.4.2003/262)

## **Lainvalmisteluaineisto**

*EV 310/2010 vp*: Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja lakialoitteesta laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

*HaVM 26/2004 vp*: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ja laiksi tuloverolain 76 §:n muuttamisesta.

*HE 185/1995 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

*HE 20/2000 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 206/2004 vp:* Hallituksen esitys laiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ja laiksi tuloverolain 76 §:n muuttamisesta.

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

*HE 23/2008 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

*HE 60/2010 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

*LA 44/2010 vp:* Lakialoite laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (Jacob Söderman /sd ym.).

*PeVL 54/2005 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 6/2006 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVL 13/2008 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

*PeVM 10/1994 vp:* Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin.

*PeVM 10/1998 vp:* Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

*PeVM 9/2009 vp:* Perustuslakivaliokunnan mietintö puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.



*PeVM 9/2010 vp*: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja lakialoitteesta laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

*PNE 2/2009 vp*: Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.

*SuVL 1/2008 vp*: Suuren valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

*UaVL 5/2004 vp*: Ulkoasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ja laiksi tuloverolain 76 §:n muuttamisesta.

*UaVM 5/1993 vp*: Ulkoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*UaVM 4/2000 vp*: Ulkoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen osallistumisesta Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*UaVM 6/2008*: Ulkoasiainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

*UTP 16/2010 vp*: Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta neuvoston päätökseksi rajoittaviksi toimenpiteiksi Libyassa.

*UaVP 103/2010 vp*: Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kanta ehdotuksesta neuvoston päätökseksi rajoittaviksi toimenpiteiksi Libyassa.

## **Muut viranomaisjulkaisut**

*Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010*: EU-asioiden käsittelyn kehittäminen eduskunnassa, EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö.

*Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirja 101/2009*: Lausunto eduskunnalle valtioneuvoston kannanotoista Lissabonin sopimuksen aiheuttamista Eurooppa-neuvostoa koskevista muutoksista.

*Eurooppa-neuvoston päätelmät (EUCO 15917/02)*: Euroopan unionin yhteinen kanta koskien Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa 1441.

*Eurooppa-neuvoston päätelmät (EUCO 6466/03)*: Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous koskien Irakin kriisiä.

*Eurooppa-neuvoston päätelmät (EUCO 7/2011):* Euroopan unionin yhteinen kanta Libyan tilannetta kohtaan.

*Eurooppa-neuvoston päätelmät (EUCO 10/2011):* Euroopan unionin yhteinen kanta YK:n turvallisuusneuvoston päätöksiä kohtaan koskien Libyan tilannetta.

*Euroopan parlamentti 2001/2023(INI):* Perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan antama mietintö koskien Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien suhdetta Euroopan rakentamisessa. 2002 Bryssel.

*Euroopan parlamentti 2001/2024(INI):* Ulkoasioiden, ihmisoikeuksien sekä yhteisen turvallisuuden ja puolustuspolitiikan valiokunnan antama lausunto koskien toimivallan jakamista Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden kesken. 2002 Bryssel.

*Euroopan unionin lehdistöjulkaisu:* Remarks by High Representative Catherine Ashton on the situation in Libya. Press release A 326/11 Brussels, 23 August 2011.

*Euroopan unionin neuvoston asetus (N:o 204/2011):* Neuvoston asetus Libyan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä.

*Euroopan unionin neuvoston päätös (2003/432/YUTP):* Neuvoston päätös Euroopan unionin sotilaallista operaatiota Kongossa (ARTEMIS).

*Euroopan unionin neuvoston päätös (2011/210/YUTP):* Neuvoston päätös Euroopan unionin EUFOR Libya-operaatiosta.

*Euroopan unionin neuvoston päätös (2011/764/YUTP):* Neuvoston päätös humanitaarisia avustusoperaatioita tukevasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta Libyan kriisitilantilanteen vuoksi (EUFOR Libya) annetun päätöksen 2011/210/YUTP kumoamisesta.

*Euroopan unionin turvallisuusstrategia.* Bryssel 12. joulukuuta 2003.

*Oikeusministeriön julkaisu 2006:2:* Kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta: perustuslain muuttamista selvittäneen työryhmän mietintö.

*Oikeusministeriön julkaisu 9/2010:* Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö.

*Ulkoasiainministeriön julkaisu:* Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö 2005.

*Ukonasiainministeriön julkaisu 2/2008:* Selvitys EU:n Lissabonin sopimukseen liittyvästä keskinäisen avunannon velvoitteesta.

*Ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirja 101/2009:* Valiokunnan kokous koskien Suomen edustamista Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

*Valtioneuvoston selonteko 2/2001:* Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001.

*Valtioneuvoston selonteko 2/2007*: Suomen osallistuminen Afganistanin ISAF-operaatioon, Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA) sekä sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2008.

*Valtioneuvoston selonteko 11/2009*: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009.

## **Elektroninen aineisto**

*BBC News- verkkosivu*: Leaders' statement on Iraq: Full text. (19.1.12).  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2708877.stm>.

*Eduskunnan kanslian verkkojulkaisu*: EU-asioiden käsittely eduskunnassa. (13.1.12).  
<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=am09507111411852&cmd=download>.

*ETYJ:n verkkojulkaisu*: The Secretariat Conflict Prevention Centre (28 October 2011): Survey of OSCE Field Operations 2011. (13.1.12).  
<http://www.osce.org/cpc/74783>.

*EUobserver- verkkosivut*: EU foreign minister has 'impossible' task ahead. (16.11.09).  
<http://euobserver.com/9/28996>.

*European Union External Action verkkosivu*: Artemis- operaatio. (24.8.11).  
<http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/artemis.aspx?lang=fi>.

*Eurooppa-neuvoston verkkosivu*: EU:n ääni YK: yleiskokouksissa. (24.8.11).  
<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-voice-at-the-un-general-assembly.aspx?lang=fi>.

*Eurooppa-neuvoston verkkosivu*: Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan Herman Van Rompuyn esittely. (21.4.11).  
<http://www.european-council.europa.eu/the-president/biography.aspx?lang=fi>.

*Europa- Euroopan unionin portaali*: Lissabonin sopimus: käyttäjän opas koskien Euroopan unionin neuvostoa. (6.7.11).  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0008\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0008_fi.htm).

*Europa- Euroopan unionin portaali*: Euroopalle perustuslaki: säädökset. (16.1.12).  
[http://europa.eu/scadplus/constitution/legislation\\_fi.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/legislation_fi.htm).

*Foreign & Commonwealth Office- verkkosivut*: London Conference on Libya: Chair's statement. (2.2.12).  
<http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=574646182>.

*Kreikan Washingtonin suurlähetystön verkkosivu:* Statement by George Papandreou on Iraq and the joint declaration of eight European leaders, Ankara. (19.1.12).  
<http://www.greekembassy.org/Embassy/content/en/Article.aspx?office=2&folder=168&article=177>.

*MTV 3:n verkkosivu:* Suomalaiset rauhanturvaajat jättävät Kosovon huomenna. (28.12.10).  
<http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2010/12/1248000/suomalaiset-rauhanturvaajat-jattavat-kosovon-%20huomenna>.

*MTV 3:n verkkosivu:* Lautaskiista ratkesi: Suomea edustaa vain Vanhanen. (1.12.09).  
<http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2009/12/1008752/lautaskiista-ratkesi-suomea-edustaa-vain-vanhanen>.

*MTV 3:n verkkosivu:* Halosen ja hallituksen EU-lautaskiista kärjisty. (24.11.09).  
<http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/arkistot/kotimaa/2009/11/1003782>.

*NATO:n verkkosivut:* NATO and Libya - Operation Unified Protector. (31.1.12).  
[http://www.nato.int/cps/en/SID-CFFB6277-874E5227/natolive/topics\\_71652.htm?](http://www.nato.int/cps/en/SID-CFFB6277-874E5227/natolive/topics_71652.htm?)

*Ulkoasiainministeriön verkkosivut:* Suomen osallistuminen NATO-johtoisin kriisinhallintaoperaatioihin. (6.3.12).  
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=32299&contentlan=1&culture=fi-FI>.

*Valtioneuvoston verkkosivut:* EU-asioiden käsittely Suomessa. (15.12.11).  
<http://www.valtioneuvosto.fi/eu/suomi-ja-eu/asioiden-kasittely/fi.jsp>.

*Valtioneuvoston verkkosivut:* EU:n kriisinhallintaoperaatio Libyassa (31.1.12).  
<http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=325477>.

*Valtioneuvoston verkkosivut:* Libyan tilanne. (2.2.12).  
<http://www.vn.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=324382>.

*Valtioneuvoston verkkosivu:* Ministerien valtiosihteerit. (21.4.11).  
<http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/valtiosihteerit/fi.jsp>.

*Valtioneuvoston verkkosivu:* Suomalaisia esikuntatehtäviin EU:n Libyan operaatioon. (31.1.12).  
<http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=325575>.

*Virginian yliopiston verkkosivut:* Yhdysvaltain presidentin puhe koskien Pahuuden akselia. (13.1.11).  
<http://millercenter.org/president/speeches/detail/4540>.

*Yleisradion verkkosivu:* Muammar Gaddafi on kuollut. (20.1.12).  
[http://yle.fi/uutiset/teemat/kansannousut/2011/10/muammar\\_gaddafi\\_on\\_kuollut\\_2964196.html](http://yle.fi/uutiset/teemat/kansannousut/2011/10/muammar_gaddafi_on_kuollut_2964196.html).

*Yleisradion verkkosivu:* TAUSTA: Libyan kriisi venähti kahdeksan kuukauden mittaiseksi. (20.1.12).

[http://yle.fi/uutiset/teemat/kansannousut/2011/08/libyan\\_kriisi\\_venahti\\_kahdeksan\\_kuukauden\\_mittaiseksi\\_2808031.html](http://yle.fi/uutiset/teemat/kansannousut/2011/08/libyan_kriisi_venahti_kahdeksan_kuukauden_mittaiseksi_2808031.html).

*Yleisradion verkkosivu:* EU:n ulkoministeri Ashton tulilinjalla Haitin takia. (19.1.10).  
[http://yle.fi/uutiset/ulkomaat/2010/01/eun\\_ulkoministeri\\_ashton\\_tulilinjalla\\_haitin\\_takia\\_1379182.html](http://yle.fi/uutiset/ulkomaat/2010/01/eun_ulkoministeri_ashton_tulilinjalla_haitin_takia_1379182.html).

*Yleisradion verkkosivu:* Kriisinhallintalaki puhutti Ylen vaalipaneelissa. (7.12.05).  
[http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2005/12/kriisinhallintalaki\\_puhutti\\_ylen\\_vaalipaneelissa\\_193005.html](http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2005/12/kriisinhallintalaki_puhutti_ylen_vaalipaneelissa_193005.html).

## **Sanomalehdet**

*Helsingin Sanomat:* Lautaskiista päätyi äänestykseen valiokunnassa. (17.12.09).  
<http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Lautaskiista+p%C3%A4%C3%A4tyi+%C3%A4%C3%A4nestykseen+valiokunnassa/1135251540132>.

*Helsingin Sanomat:* Naton pääsihteeri: Libya-päätös on Suomen oma. (2.2.12).  
<http://www.hs.fi/ulkomaat/artikkeli/Naton+p%C3%A4%C3%A4sihteeri+Libya-p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+on+Suomen+oma/1135265063126>.

*Helsingin Sanomat:* Tanska ja Norja mukana Libyan pommituksissa. (20.1.12).  
<http://www.hs.fi/ulkomaat/artikkeli/Tanska+ja+Norja+mukana+Libyan+pommituksissa/1135264791220>.

*Keskisuomalainen:* Professori: EU-lautaskiista kielii valtataistelusta. (27.11.09).  
<http://www.ksml.fi/uutiset/kotimaa/professori-eu-lautaskiista-kielii-valtataistelusta/507382>.

*Suomen Kuvalehti:* Matti Vanhanen: Libyan kriisi kuuluu myös Suomelle. (2.2.12).  
<http://suomenkuvalehti.fi/blogit/eri-mielta/matti-vanhanen-libyan-kriisi-kuuluu-myos-suomelle>.

*Uusi Suomi:* Halonen: ”Selvästi sanotaan, että presidentti johtaa”. (11.2.10).  
<http://www.uusisuomi.fi/kotimaa/84744-halonen-%E2%80%9Dselvasti-sanotaan-etta-presidentti-johtaa%E2%80%9D>.

*Uusi Suomi:* Lautaskiista: Presidentti Halonen yllättyi. (2.12.09).  
<http://www.uusisuomi.fi/kotimaa/78690-lautaskiista-presidentti-halonen-yllatyi>.

## LYHENTEET

|          |  |
|----------|--|
| art.     | artikla  |
| ARTEMIS  | Euroopan unionin sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio Kongon demokraattisessa tasavallassa |
| EHTY     | Euroopan hiili- ja teräsyhteisö  |
| EKP      | Euroopan keskuspankki  |
| EUVL     | Euroopan unionin virallinen lehti  |
| ETYJ     | Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö  |
| ETY      | Euroopan talousyhteisö   |
| EU       | Euroopan unioni  |
| EUFOR    | European Union Force   |
| EY       | Euroopan yhteisö   |
| HVK      | Hallitustenvälinen konferenssi   |
| ISAF     | International Security Assistance Force  |
| KFOR     | Kosovo Force   |
| NATO     | The North Atlantic Treaty Organization   |
| ONUC     | United Nations Operation in the Congo  |
| PL       | Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)  |
| RtL      | Rauhanturvaamislaki (29.6.1984/514)  |
| SEU      | Sopimus Euroopan unionista (EUVL C 83/13)  |
| SEUT     | Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL C 83/47)  |
| SKhL     | Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (31.3.2006/211)                                      |
| UAN      | Ulkoasiainneuvosto   |
| UNPROFOR | United Nations Protection Force  |

|      |   |
|------|---|
| YAN  | Yleisten asioiden neuvosto                |
| YK   | Yhdistyneet Kansakunnat                   |
| YUTP | Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka  |
| VNL  | Laki valtioneuvostosta (28.2.2003/175)    |
| VNOS | Valtioneuvoston ohjesääntö (3.4.2003/262) |
| VNS  | Valtioneuvoston selonteko                 |

# 1. Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen aihepiiristä

Vaikka Euroopan unionin oikeudellisia perusteita voidaan etsiä aina roomalaisesta oikeudesta asti, on modernin eurooppalaisen integraatiokehityksen alkuna nähtävä toisen maailmansodan lopputulos. Tällöin eurooppalaiset päättäjät havahtuivat lopullisesti siihen, että rauhan ylläpitäminen Euroopassa vaatii entistä tiiviimpää taloudellista ja poliittista yhteistyötä. Erityisesti Ranskan ja silloisen Länsi-Saksan välisen yhteistyön tiivistäminen oli olennaista, sillä olihan toisen maailmansodan syttymisen yksi osasyynä juuri Versailles'n ”häpeärauha”.<sup>1</sup>

Vuonna 1951 Ranska, Länsi-Saksa, Italia, Belgia, Luxemburg ja Alankomaat solmivat Pariisissa EHTY-sopimuksen, joka merkitsi maiden välisten taloudellisten riippuvuussuhteiden vahvistumista. Vuonna 1957 Roomassa alkuperäiset kuutokset solmivat ETY- ja Euratom-sopimuksen (*Rooman sopimus*). Myöhemmin yhteisöjen toimielimet yhdistettiin *sulautumissopimuksella* (EYVL 152, 13.7.1967), joka tuli voimaan vuonna 1967. Tätä kolmen eri yhteisön kokonaisuutta alettiin kutsua *Euroopan yhteisöksi*.<sup>2</sup>

Aluksi komissio, Euroopan parlamentti ja EY-tuomioistuin muodostivat Euroopan yhteisöjen toimielinjärjestelmän liittovaltiollisen suunnan. 1960-luvun alussa neuvosto, jonka alun perin piti muotoutua osaksi Euroopan parlamenttia, sai kuitenkin vahvan roolin yhteisön päätöksentekojärjestelmässä ja näin parlamentin valta säilyi rajallisena.<sup>3</sup> Neuvoston kokousten rinnalle alkoi syntyä myös valtionpäämiesten välisiä huippukokouksia. Vuonna 1974 nämä kokoukset saivat puolivirallisen aseman EY:n perustamissopimuksissa mainittujen päätöksentekuelinten rinnalle. Vuotta myöhemmin kokouksia alettiin nimittää *Eurooppa-neuvoston kokouksiksi* (*The European Council*). Tätä kautta integraatiokehitys siirtyi liittovaltiollisuudesta yhä enemmän kohti hallitustenvälistä yhteistyötä. Kun vuonna 1992 solmittiin *Euroopan unionin perustamissopimus* (*Maastrichtin sopimus*, EUVL 92/C 191/01), Eurooppa-neuvostosta

---

<sup>1</sup> Ojanen 2007 s. 11.

<sup>2</sup> Joutsamo, Aalto, Kaila ja Maunu 2000 s.4–5.

<sup>3</sup> Tiilikainen, Helander ja Heliskoski 2005 s. 89–93.



tuli koko integraatiokehityksen poliittinen johtoelin, joten komissiolla ei ollut enää yksinoikeutta EU:n kehityssuuntien määrittämiseksi. Eurooppa-neuvosto ei kuitenkaan kuulunut unionin virallisiin toimielimiin, vaan se luokiteltiin yhteisön toimintaan osallistuviin muihin elimiin.<sup>4</sup>

Ennen viralliseksi toimielimeksi tuloa Eurooppa-neuvoston ja muiden toimielinten keskeinen ero oli se, että *viralliset toimielimet saivat valtuutuksensa perustamissopimusten artikloista, kun taas Eurooppa-neuvoston toiminta perustui puhtaasti EU:n jäsenvaltioiden hallitusten väliseen vuorovaikutussuhteeseen*<sup>5</sup>.

Eurooppa-neuvosto saavutti virallisen toimielimen aseman vuonna 2009, kun Euroopan unionin ja yhteisön perustamissopimuksia uudistanut Lissabonin sopimus (EUVL C 306/2007) tuli voimaan. Lissabonin sopimuksen myötä vanha pilarijako<sup>6</sup> poistui ja unionin perustamissopimuksiksi tulivat *sopimus Euroopan unionista (EUVL C 83/13) ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL C 83/47)*. EU:n toimielinjärjestelmän rakenne muuttui siten, että nykyisin virallisia toimielimiä ovat Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto, neuvosto, Euroopan komissio, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan keskuspankki (EKP) ja tilintarkastustuomioistuin. Uudistuksen kautta myös Euroopan keskuspankki sai virallisen toimielimen aseman ja EY-tuomioistuimen nimi muuttui EU-tuomioistuimeksi. (SEU 13.1 art.)

Kun Suomessa käsiteltiin Euroopan unionin ja yhteisön perustamissopimusten muutoksia, Suomen hallitus otti selkeästi kantaa Eurooppa-neuvoston muuttuvaan asemaan. *Hallituksen eduskunnalle antamassa esityksessä todettiin, että merkittävin Lissabonin sopimuksen sisältämä EU:n toimielinjärjestelmää koskeva muutos oli jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston aseman vahvistaminen (HE 23/2008 vp s. 54)*. Muutoksen myötä Eurooppa-neuvoston toiminta perustuu sille siirrettyihin ylikansallisiin valtuuksiin, eikä se ole enää vain pelkkä hallitustenvälisen yhteistyön väline. Hallituksen esityksestä saa kuvan, että viralliseksi toimielimeksi tuleminen merkitsi ainakin osittain sitä, että Eurooppa-

---

<sup>4</sup> Joutsamo, Aalto, Kaila ja Maunu 2000 s.155–156.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Pilarijako perustui kolmeen eri politiikan alaan: I pilari käsitti Euroopan yhteisön, II pilari yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja III pilari poliisiyhteistyön sekä oikeudellisen yhteistyön rikosasioissa.

neuvoston hallitustenvälisen yhteistyön luonne tulisi saamaan rinnalleen myös liittovaltiollisuutta korostavia piirteitä.

Euroopan yhteisöä perustettaessa alkuperäiset kuutoset pyrkivät luomaan integraation talouskehityksen lisäksi myös ulkopoliittisen yhteistyön ulottuvuuden. Nämä yritykset kaatuivat kuitenkin kerta toisensa jälkeen poliittisen kannatuksen puutteeseen. *Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (Common Foreign and Security Policy)* lähtölaukauksena voidaan pitää niin sanottua *Davignonin raporttia* vuodelta 1970 ja *Kööpenhaminan ulkoasiainministerien yleiskokouksen päätöslauselmia* vuodelta 1973. Vuonna 1974 Pariisin huippukokouksessa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle (YUTP) alettiin luoda ensimmäiset toimielinrakenteet. Tämän jälkeen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala lähti etenemään hallitustenvälisen yhteistyön kautta ja oli näin täysin irrallaan EY:n virallisten päätöksentekuelinten toiminnasta.<sup>7</sup>

Jo ennen Lissabonin sopimusta Eurooppa-neuvostolla oli merkittävä asema unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. *Maastrichtin sopimuksen 13 artiklan mukaan Eurooppa-neuvoston tehtävänä oli määrittää yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yleiset suuntaviivat ja periaatteet sekä päättää yleisistä strategioista.* Nykyään Eurooppa-neuvoston toiminta kattaa käytännössä kaiken EU:n toiminnan, mutta sen pääasiallinen tehtäväkenttä on edelleen unionin YUTP:n ala.

Unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen ideologia nojasi vahvasti Euroopan sisäisten konfliktien estämiseen, ja aina 1990-luvulle asti Euroopan ulkoapäin kohdistuvien uhkakuvien varalle oli olemassa erillinen sotilasliitto eli NATO. Pian kuitenkin huomattiin, että unionilla oli jopa suoranainen velvollisuus alkaa toimimaan aktiivisemmin YUTP:n alalla. Entisen Jugoslavian alueella syttynyt vakava kansainvälinen konflikti pakotti unionin kysymään itseltään: oliko EU:n mahdollista seurata sivusta vakavien ihmisoikeusrikkomusten toteutumista, kun sen omat periaatteet ja syntyhistoria nojasivat vahvasti demokratiaan ja ihmisoikeuksien puolustamiseen?<sup>8</sup>

Vuonna 1999 Kölnin Eurooppa-neuvoston kokous päätti kriisinhallintakyvyn luomisesta. Unionille tuli perustaa omat kriisinhallintajoukot ja kriisinhallintatoimintaa varten

---

<sup>7</sup> Joutsamo, Aalto, Kaila ja Maunu 2000 s. 834.

<sup>8</sup> Tiilikainen 2006. s. 12–14.

tarvittavat päätöksenteko- sekä suunnittelujärjestelmät. Osaksi perustamissopimuksia kriisinhallinta (*crisis management*) otettiin 1.5.1999, kun EY:n ja EU:n perustamissopimuksia muuttanut *Amsterdamin sopimus* (EUVL 97/C 340/01) tuli voimaan.<sup>9</sup>

Eurooppa-neuvoston määrittämän unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan kriisinhallintatoiminnan vaikutukset ovat nähtävissä myös Suomessa. Vuonna 2006 säädetty laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (31.3.2006/211, *kriisinhallintalaki*) oli suora seuraus siitä muutospaineesta, jota Suomen sisäinen lainsäädäntö koki unionin suunnalta. Tämän lain tarkoituksena oli olla riittävän yleispätevä ja kattaa kaikki sellaiset tilanteet, joissa Suomen voi olla tarpeen tehdä kansallinen päätös osallistumisesta kriisinhallintatehtävään (HE 5/2006 vp s. 5). Kriisinhallintalailla Suomi ”päivitti” itsensä perinteisestä rauhanturvaamisesta kohti modernia kriisinhallintaa.

## **1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset**

Tehtäväni on tutkia, *miten Eurooppa-neuvosto on vaikuttanut Suomen kansalliseen lainsäädäntöön*. Koska Eurooppa-neuvoston toiminta kattaa lähes kaikki unionin eri politiikan sektorit, *tutkimus rajoittuu tarkastelemaan ainoastaan Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa*. YUTP:n alalla erityisen huomion saa *unionin sotilaallinen kriisinhallintatoiminta*. Tarkemmin tutkimukseni pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia oikeudellisia ongelmia Eurooppa-neuvoston viralliseksi toimieliimeksi tuleminen on aiheuttanut, erityisesti edustuksellisen demokratian kannalta?
- Millainen rooli Eurooppa-neuvostolla on unionin sotilaallisessa kriisinhallintatoiminnassa?
- Miten Suomi on ratkaissut Eurooppa-neuvoston ja unionin sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan valtiosääntöoikeudelliset ongelmat?

---

<sup>9</sup> Tiilikainen 2003 s. 103–105.

- Miten EU ja Suomi ovat reagoineet tilanteisiin, joissa on ollut mahdollisuus käyttää EU:n kriisinhallintaoperaatiolle asetettuja voimavaroja?

*Tutkimus rajoittuu tarkastelemaan Eurooppa-neuvostoa ja unionin sotilaallista kriisinhallintaa Suomen sisäisestä näkökulmasta.* EU-jäsenyys oli Suomelle ulko- ja turvallisuuspoliittinen ratkaisu ja tämä kuvastaa Suomen on poikkeuksellisuutta Euroopan unionissa. Tämä poikkeuksellisuus perustuu maamme erityislaatuisen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen suhteeseen itänaapuriamme eli Venäjää kohtaan. Tämän takia sekä Eurooppa-neuvosto että unionin sotilaallinen kriisinhallintatoiminta ovat olleet Suomelle merkittäviä asiakokonaisuuksia.

Jo 1990-luvulla tapahtuneen valtiosääntöuudistuksen aikana, Eurooppa-neuvosto ja Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamiskysymys saivat paljon huomiota. Etenkin eduskunnan perustuslakivaliokunta on joutunut toistuvasti ottamaan kantaa Suomen edustajaan Eurooppa-neuvoston kokouksissa (Vrt. PL 93.2 §). Suomen ylimpien valtioelinten toimivaltakysymykset nousivat esille myös vuonna 2006 kriisinhallintalakia säädettäessä.

Eurooppa-neuvostoa ja sotilaallista kriisinhallintatoimintaa koskevat kysymykset tulivat vielä kolmannen kerran esille vuonna 2010, kun hallitus antoi esityksensä Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp), joka koski myös kriisinhallintalain muuttamista. Useat lakimuutokset ja voimakas yhteiskunnallinen keskustelu asian ympärillä viestivät siitä, että Eurooppa-neuvostoon liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset ovat olleet kaikkea muuta kuin ongelmattomia.

Koska unionin sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan on lähtökohtaisesti perustuttava Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjan määräyksiin ja sen turvallisuusneuvoston pääasialliseen vastuuseen kansainvälisestä rauhasta, on perusteltua tarkastella niitä kansainvälisen oikeuden säännöksiä, joilla voidaan katsoa olevan merkitystä myöhemmin myös kansallisen lainsäädännön osalta. Tutkimuksen pääpaino on kuitenkin valtiosääntöoikeudessa ja Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Tämän takia kansainvälisen oikeuden käsittely jää yleiselle tasolle. Tavoitteena on lähinnä luoda

riittävän kattava kokonaiskuva jo tutkimuksen alun pääluvuissa EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden asiakokonaisuuksista, jotta valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu olisi mahdollista.

### **1.3 Tutkimusmetodi ja tutkimuksen rakenne**

Oikeustieteissä on useita erilaisia tutkimusmenetelmällisiä osa-alueita, mutta yleisimmät tutkimukselliset metodit ovat lainoppi, oikeushistoria, oikeusfilosofia, vertaileva oikeustiede ja oikeuspolitiikka<sup>10</sup>. *Koska tämän tutkimuksen tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa lainsäädäntöä, tutkimusote on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen.* Jyränkin mukaan oikeusdogmatiikka etsii vastausta siihen, miten asioiden pitäisi oikeusjärjestyksen mukaan olla, mikä on voimassa olevan oikeuden kanta tietyssä kysymyksessä<sup>11</sup>. Tuori on katsonut, että oikeusdogmatiikan tulkinnallisen puolen kohteena on oikeuden pintataso, kun taas voimassa olevan oikeuden systematisoinnin kautta pystytään ymmärtämään oikeudellista käsitejärjestelmää, joka auttaa myös hahmottamaan kokonaiskuvaa oikeudellisista järjestelyistä<sup>12</sup>. Tutkimuksen lopputuloksen kannalta on siis tärkeää olla jättäytymättä pelkkään oikeuden kuvailuun, vaan tutkimukselta on vaadittava myös kuvatun kohteen analysointia.

*Eurooppa-neuvoston poliittisuudesta ja Suomen ylimpien valtioelinten toimivaltakysymyksistä johtuen tutkimus sisältää myös oikeuspoliittisia näkökantoja.* Oikeuspolitiikassa on kysymys lainsäädännön avulla tapahtuvan vaikuttamisen tutkimisesta, ja tutkimuksen keskiössä ovat yleensä lakien vaikutukset ja niiden synnyn selittäminen.<sup>13</sup> Tosin sanoen oikeuspoliittinen tutkimus perustuu yhteiskunnallisten tavoitteiden ja suunnittelun tarkasteluun oikeudellisesta näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa yhtenä haasteena on rajanveto oikeus- ja yhteiskuntapolitiikan välille, koska suomalaiselle valtiosääntöoikeudelle on ollut ominaista vahva valtiosääntöpoliittinen ohjaavuus.<sup>14</sup> Esimerkiksi tasavallan presidentin valtaoikeuksien kaventaminen on ollut poliittisten puolueiden valtapolitiikasta riippuvaista.

---

<sup>10</sup> Husa, Mutanen ja Pohjolainen 2008 s. 19–20.

<sup>11</sup> Jyränki 2003 s. 15.

<sup>12</sup> Tuori 2000 s. 303.

<sup>13</sup> Husa ja Pohjolainen 2008 s. 38.

<sup>14</sup> Nieminen 2004 s. 41.

Sama ilmenee myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa tarkasteltaessa. Esimerkiksi Ojanen on katsonut, että vaikka YUTP:n alaan liittyy oikeudellinen ulottuvuus, se erottuu poliittisuudellaan selkeästi muista unionin politiikan lohkoista ja hän sijoittaaakin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan EU-oikeuden ulkopuolelle johtuen juuri sen poliittisesta erityisluonteesta.<sup>15</sup> Tässä tutkimuksessa EU-oikeus on määritelty siten, että siihen katsotaan kuuluvan myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala. YUTP:n ala sisältää kaikesta huolimatta oikeudellisen ulottuvuuden, joka perustuu unionin primäärioikeuteen ja kansallisen lainsäädännön jopa perustuslaintasoiisiin säännöksiin.

Oikeudenalajaottelun näkökulmasta tutkimus on pääasiallisesti *valtiosääntöoikeudellinen*. Jyrängin mukaan valtiosääntöoikeus on dogmaattisessa oikeustieteessä valtiosääntönormiston ympärille rakennettu systemaattinen kokonaisuus, jonka tavoitteena on taata kyseisen normiston ajatuksellinen hallinta, yhtenäisyys ja sisäinen ristiriidattomuus<sup>16</sup>. Tutkimusaiheesta johtuen on selvää, että tutkimus käsittää myös runsaasti lähdeaineistoa EU-oikeuden alalta. Ilman kattavaa EU-oikeuden tulkintaa ja analysointia on täysin mahdotonta saada mitään käsitystä Eurooppa-neuvoston muuttuneesta asemasta tai unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvasta kriisinhallinnasta. Tämän takia tutkimus tarkastelee toisessa pääluvussa Eurooppa-neuvoston asemaa unionin toimielimenä ja kolmannessa pääluvussa unionin kriisinhallintaa. Vasta tämän jälkeen siirrytään tutkimuksen ydinalueeseen eli kansalliseen lainsäädäntöön (edellä 4. ja 5 luku).

Euroopan unioni ei toimi yksin kansainvälisen kriisinhallinnan alalla, vaan sen ympärillä on myös monia muita toimijoita kuten Yhdistyneet kansakunnat, NATO ja ETYJ sekä muut alueelliset järjestöt. Myöskään EU-oikeus ei ole ainut kriisinhallintatoimintaa säätelevä oikeudenala, vaan kriisinhallintaan liittyy erittäin paljon kansainvälisen oikeuden säädöksiä ja yleisesti hyväksytyjä periaatteita.

Sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan kehittyessä Euroopan unioni on pyrkinyt selventämään suhdettaan etenkin YK:n turvallisuusneuvostoon nähden. Vuonna 2003

---

<sup>15</sup> Ojanen 2010 s. 3.

<sup>16</sup> Jyränki 2003 s. 15.

Eurooppa-neuvoston antamassa Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa todetaan, että *YK:n turvallisuusneuvostolla on pääasiallinen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Euroopan unionin ensisijaisena tavoitteena on Yhdistyneiden Kansakuntien vahvistaminen ja sen varustaminen siten, että se voi täyttää tehtävänsä ja toimia tehokkaasti.*<sup>17</sup>

#### **1.4 Tutkimuksen keskeiset oikeusperiaatteet**

*Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät oikeusperiaatteet ovat valtion suvereenisuus, kansainvälisyysperiaate ja EU-oikeuden lojaliteettiperiaate.* Tarkoituksena on tutkia, missä sijaitsee valtiollisen suvereeniteetin ja jäsenvaltioiden EU-oikeudellisten velvoitteiden välinen raja, kun kysymys on Eurooppa-neuvostosta ja unionin kriisinhallintatoiminnasta.

Valtiollisesta suvereenisuudesta on usein käytetty myös ilmaisua valtion täysivaltaisuus. Tämä suvereenisuus on ilmaistu perustuslain 1.1 §:ssä (11.6.1999/731), jonka mukaan *Suomi on täysivaltainen tasavalta.* Valtion suvereenisuus voidaan jakaa erikseen sisäiseen ja ulkoiseen suvereenisuuteen. Ylipäänsä perustuslain koko olemassaolo voidaan johtaa valtion suvereenisuudesta, koska niin sanottu kompetenssi-kompetenssi eli kyky säätää kaikkien valtion alueella käytävien orgaanien toimivallasta – perustuslainsäätämisvalta – on valtion *sisäisen suvereenisuuden ydin.* Lisäksi sisäiseen suvereenisuuteen kuuluu alueherruus eli valtion yksinomainen oikeus käyttää julkista valtaa alueellaan oleviin ihmisiin ja esineisiin.<sup>18</sup>

*Valtion ulkoisella suvereenisuudella* tarkoitetaan valtion tasa-arvoisuutta ja riippumattomuutta muita valtioita kohtaan. Lisäksi ulkoiseen suvereeniteettiin liittyy valtion oikeus päättää itsenäisesti ulkopoliitikastaan ja liittymisestään kansainvälisiin sopimuksiin ja velvoitteisiin.<sup>19</sup> Esimerkiksi Suomen liittyminen Euroopan unioniin oli Suomelle täysin vapaaehtoista. Koska EU:n toimivalta on huomattavasti laajempaa ja syvempää kuin muissa kansainvälisissä järjestöissä, sen on katsottu ulottuvan aina

---

<sup>17</sup> Euroopan unionin turvallisuusstrategia 2003 s. 9.

<sup>18</sup> Jyränki 2000 s. 54–55. Ks. myös Nieminen 2004 s. 153.

<sup>19</sup> Myllymäki ja Kalliokoski 2006 s. 27–28.

jäsenvaltioiden suvereeniteetin ytimeen eli sisäiseen suvereenisuuteen asti<sup>20</sup>. Ongelmaksi on siis muodostunut se, että valtion omaehtoisella ulkoisen suvereenisuuden luovuttamisella alueellisille ja kansainvälisille järjestöille on ollut heijastusvaikutuksia myös valtion sisäiseen suvereenisuuteen.

Niemisen mukaan nyky maailmassa valtiollinen suvereenisuus ei ole enää ehdoton käsite. Nieminen katsoo, että tiukan suvereenisuusajattelun sijaan valtiot pyrkivät kansainvälisen yhteistyön avulla saavuttamaan itselleen erilaisia etuja. Esimerkiksi Suomi käyttää unionin jäsenenä osaa suvereenisuudestaan yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen integraatiokehityksen edistämiseksi. Tässä yhteydessä voidaan puhua *jaetusta suvereenisuudesta*, jonka mukaan tietyllä politiikan alueella on useita oikeusjärjestyksiä omine suvereenine toimijoinen.<sup>21</sup>

Myös Jyränki toteaa valtion suvereenisuuden olevan nyky maailmassa vain välittävä käsite: se luo Jyrängin mukaan edellytykset *kansansuvereenisuuden* toteutumiseksi valtion puitteissa<sup>22</sup>. Perustuslain 2.1 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Suomen järjestelmässä tämä tarkoittaa *edustuksellisen demokratian ja parlamentarismin toteutumista*, joita käsitellään tarkemmin 4.1 luvussa.

Valtion suvereenisuuden (*states sovereignty*) muuttuminen näkyy myös perustuslakiin otetusta *kansainvälisyysperiaatteesta*. Periaatteen mukaan *Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi* (PL 1.3 §). Jyränki katsoo kansainvälisyysperiaatteella olevan kaksi eri tehtävää. Ensiksikin se asettaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhdeksi tehtäväksi rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamisen sekä ihmiskunnan kehittämisen. Periaatteen toinen tehtävä on lieventää perustuslain 1.1 §:n suvereenisuussäännöstä (*lievennetty suvereenisuus*). Koska perustuslaissa ei ole valtuutussäännöstä toimivallan luovuttamisesta kansainvälisille tai alueellisille järjestöille, valtiollinen suvereenisuus

---

<sup>20</sup> Saraviita 2001 s. 126.

<sup>21</sup> Nieminen 2004 s. 160–161.

<sup>22</sup> Jyränki 2000 s. 55–56.



loisi tälle luovuttamiselle varsin tiukkoja kriteereitä ilman kansainvälisyysperiaatteen huomioimista.<sup>23</sup>

Euroopan unionin asema on Suomessa niin poikkeuksellista suhteessa muihin kansainvälisiin järjestöihin, että hallitus ehdotti kansainvälisyysperiaatteen muuttamista, kun se antoi eduskunnalle esityksensä Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp). Muutos astui voimaan 1. maaliskuuta 2012, joten nykyisen perustuslain 1.3 §:n mukaan *Suomi on Euroopan unionin jäsen*. Käytännössä tällä muutoksella tuodaan perustuslaissa selkeästi ilmi se tila, joka on vallinnut suomalaisen valtiosääntöoikeuden rivien välissä jo useita vuosia. Esimerkiksi Jyränki on ilmaissut asian ”lukijan harhaan johtamisena”, jolloin ei voida nähdä EU-jäsenyydestä johtuvien rajoitusten vaikutuksia Suomen valtiosäännön perusratkaisuja kohtaan<sup>24</sup>.

Kansainvälisyysperiaatteella on erityinen merkitys tilanteissa, joissa on kysymys Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan. Periaatteen voidaan nähdä korostavan perustuslain tasolla sitä, että Suomen kriisinhallintatoiminnan taustalla on nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja tarvittaessa myös niiden suojeleminen jopa voimakeinoja käyttäen. Tätä voidaan perustella muun muassa sillä, että periaate sisällytettiin jo vuonna 1995 silloiseen rauhanturvaamislakiin (1465/1995) eli viisi vuotta aiemmin kuin perustuslaki tuli voimaan.

Vaikka Suomella on viimekätinen valtiolliseen suvereenisuuteen perustuva oikeus päättää joukkojen lähettämisestä, voidaan aina kysyä: kuinka pitkälle tätä ajattelua pitäisi viedä tilanteessa, jossa kansainvälisyysperiaate ja Suomen tekemät valtiosopimukset suorastaan vaativat Suomen osallistumista tehtäviin kansainvälisen rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi?

Unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa voidaan käytännössä tarkastella *toimivallan laajuuden, luonteen ja käyttöä koskevien periaatteiden* valossa. Lähtökohtaisesti unionilla on oltava toimivaltaa jollakin toimialalla, jotta itse käyttöä koskevia periaatteita voitaisiin soveltaa. Koska Eurooppa-neuvoston määrittelemä unionin YUTP:n ala on monella tavoin erilainen kuin muut unionin toimialat, on

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid. s. 54.

kyseenalaista lähteä tarkastelemaan tämän toimialan käyttöä koskevia oikeusperiaatteita, kun itse unionin toimivallan laajuus ja luonne ovat epäselviä<sup>25</sup>. Tutkimuksessa tulee kyllä esille esimerkiksi *toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate (principle of subsidiarity)*, jonka on nimenomaan nähty määrittävän unionin toimivallan käyttöä. Tämä tarkastelu rajoittuu kuitenkin vain periaatteen tarkasteluun tilanteessa, joka koskee kansallisten parlamenttien oikeudellista ja poliittista valvontaa Eurooppa-neuvostoa kohtaan (edellä 4.1 luku).

Koska kysymys on viime kädessä valtiosääntöoikeudellisesta instituutioiden – Eurooppa-neuvoston ja Suomen ylinten valtioelinten – tutkimisesta, on tärkeää tarkastella sellaisia EU-oikeuden periaatteita, jotka asettavat edellä mainitun valtiollisen suvereenisuuden kyseenalaiseksi. Tämän takia nostan *tutkimukseni kannalta keskeisimmäksi EU-oikeudelliseksi periaatteeksi lojaliteettiperiaatteen*, jota on luonnehdittu kenties tärkeimmäksi unionin ja jäsenvaltioiden toimintaa sääteleväksi periaatteeksi. Tutkimus lähtee siis olettamuksesta, jonka mukaan valtion suvereenisuuden raja piirtyy unionin YUTP:n alalla ja sotilaallisessa kriisinhallintatoiminnassa siihen, mistä lojaliteettiperiaatteen velvoittavuus alkaa.

Lojaliteettiperiaate (*the principle of loyalty*) on syntynyt entisen EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön tuloksena ja sen taustalla on kansainvälisen oikeuden yleinen *pacta sunt servanda-* periaate ja *vilpittömän mielen suoja*, joiden mukaan valtioiden tulee noudattaa tekemiään kansainvälisoikeudellisia sopimuksia. Lojaliteettiperiaate on myös poliittisluonteinen periaate, jonka voidaan nähdä ilmentävän sitä eurooppalaisen integraatiokehityksen perusideologiaa, joka sai alkunsa jo 1950- luvun alussa eli rauhan prosessia.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Unionin toimivaltuuksien rajat on määritelty SEU-sopimuksen 5 artiklassa, että EU toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perustamissopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perustamissopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Jaetun toimivallan periaatteen mukaan jäsenvaltiot käyttävät yleistä toimivaltaa, johon nähden unionin toimivalta on erityistoimivaltaa. Jos katsotaan, että unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ei kuulu mihinkään perinteiseen toimivallanjakoluokkaan, on unionilla tällöin annetun toimivallan periaatteen mukaisesti täysi toimivalta tällä alalla. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin tämän toimivallan luonteen ja alkuperän määrittely. Toimivallan luonteella viitataan Euroopan unionin YUTP:n alan erityisluonteeseen ja alkuperällä Eurooppa-neuvoston toimivaltuuksien käyttäjiin eli jäsenvaltioihin.

Ks. Mathijsen 2010 s. 28. Ks. myös 2.4.1 luku koskien YUTP:n alan erityisluonteesta.

<sup>26</sup> Joutsamo, Aalto, Kaila ja Maunu 2000 s. 33–35.

Lojaliteettiperiaatteen mukaan EU ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perustamissopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään. Jäsenvaltioiden tulee toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai EU:n toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee tukea unionia sen täyttäessä tehtäviään *ja pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen* (SEU 43 art.). Lojaliteettiperiaatteesta seuraa jäsenvaltioille näin sekä positiivisia toimimis- ja edistämismuutoksia että negatiivinen pidättäytymisvelvoite. Lojaliteettiperiaatteen luomien velvoitteiden kohteina ovat jäsenvaltioiden lainsäätö- tuomio- ja toimeenpanovaltaa käyttävät valtioelimet sekä myös valtion omistavat ja hallinnoimat yritykset ja alueelliset viranomaiset, jotka käyttävät valtion delegeoimaa julkista valtaa<sup>27</sup>.

Lissabonin sopimuksen myötä lojaliteettiperiaatteen yhteyteen syntyi *vilpittömän yhteistyön periaate* (*the principle of sincere cooperation*). Näiden kahden periaatteen ero on varsin minimaalinen. Tämä ilmenee hallituksen esityksestä (HE 23/2008 vp s. 28), jonka mukaan vilpittömän yhteistyön periaate koskee unionin ja jäsenvaltioiden määräyksiä, kun taas lojaliteettiperiaatteen katsotaan koskevan myös unionin toimielinten, elinten ja laitosten välistä yhteistyötä. Vilpittömän yhteistyön periaatetta voitaisiin nimittää esimerkiksi suppeaksi lojaliteettiperiaateksi. Tämä tutkimus tarkastelee lojaliteettiperiaatetta kuitenkin laajemmassa merkityksessä eli se ottaa huomioon myös Eurooppa-neuvoston ja muiden unionin toimielinten väliset suhteet.

---

<sup>27</sup> Raitio 1998 s. 66–67.

## 2. Eurooppa-neuvosto

### 2.1 Kokoonpano

Eurooppa-neuvoston rakenteesta, tehtävistä ja päätöksenteon muodoista on säädetty SEU-sopimuksen III -osastossa. Sopimuksen 15.2 artiklan mukaan *Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja*. Lisäksi unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja (*High Representative for Foreign Affairs*) osallistuu Eurooppa-neuvoston työskentelyyn. Yleensä jäsenvaltioita kokouksissa ovat edustaneet hallitusten päämiehet eli pääministeri tai liittokansleri. Poikkeuksena hallituksen päämiehen edustamiselle on ollut Ranska, jota on edustanut valtionpäämies eli tasavallan presidentti.<sup>28</sup> Pääsäännön mukaan Eurooppa-neuvosto kokoontuu puheenjohtajansa kutsusta kaksi kertaa puolivuotiskaudella. Tämän lisäksi SEU-sopimus määrää puheenjohtajalle oikeuden kutsua Eurooppa-neuvosto ylimääräiseen kokoukseen, jos tilanne sitä vaatii. (SEU 15.3 art.)

Kokouksissa hallituksen tai valtion päämiestä voi tarvittaessa avustaa ministeri ja komission puheenjohtajaa komissaari, jos Eurooppa-neuvosto näin päättää. Näin Eurooppa-neuvoston kokoonpano määräytyy kokouksissa käsiteltävän asiakokonaisuuden mukaisesti. Suomesta yleensä avustavina ministereinä ovat olleet ulkoasiainministeri ja valtionvarainministeri (HE 23/2008 vp s. 55). Kokouksiin on osallistunut pääministerin ohella myös tasavallan presidentti silloin, kun Eurooppa-neuvosto on käsitellyt tasavallan presidentin omasta mielestä hänelle kuuluvia asioita.

Unionin muiden toimielinten näkökulmasta ainoastaan komission edustus Eurooppa-neuvoston kokouksissa on vahva, koska Eurooppa-neuvoston virallisena jäsenenä toimii komission puheenjohtaja ja häntä avustava komissaari. Unionin ulkoasioiden korkea edustaja ei ole virallisesti Eurooppa-neuvoston jäsen, mutta SEU-sopimuksen 15.2 artikla luo hänelle oikeuden osallistua kokouksiin. Kun korkea edustaja on samalla myös yksi EU-komissaareista, komission paikkamäärä Eurooppa-neuvostossa nousee kolmeen edustajaan.

---

<sup>28</sup> Jääskeläinen 2007 s. 229.

Euroopan parlamentin tiedonsaanti Eurooppa-neuvoston kokouksista on pyritty varmistamaan siten, että parlamentin puhemies on ollut läsnä kokouksen alussa ja tarvittaessa vaihtanut Eurooppa-neuvoston kanssa mielipiteitä ajankohtaisista aiheista<sup>29</sup>. Vastaavasti Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille kertomuksen jokaisesta kokouksesta (SEU 15.6 art.). Käytännössä Euroopan parlamentin ja Eurooppa-neuvoston välinen poliittinen ja oikeudellinen vuorovaikutussuhde on varsin heikko. Koska Euroopan parlamentilla ei ole mitään toimivaltaa Eurooppa-neuvoston päätöksentekoon, parlamentin puheenjohtajan puheenvuorot ovat saaneet Eurooppa-neuvoston kokouksissa varsin muodollisen aseman. Vastaavasti Euroopan parlamentille annettu raportti Eurooppa-neuvoston kokouksista on usein lyhyt ja informatiiviseltaan painoarvoltaan lähes olematon.<sup>30</sup>

## ***2.2 Eurooppa-neuvoston puheenjohtajasta ja ulkoasioiden korkeasta edustajasta***

Rakenteellisesti merkittävin Eurooppa-neuvostoa koskeva uudistus on pidempiaikaisen, neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmästä erillisen puheenjohtajan valitseminen (HE 23/2008 vp s. 54). Puheenjohtaja valitaan Eurooppa-neuvoston määränemmistöllä kaksi ja puoli vuotta kestäväksi kaudeksi, joka voidaan uusida kerran. Jos puheenjohtaja on estynyt tai syyllistynyt vakavaan rikkomukseen, hänen toimikautensa voidaan päättää samaa menettelyä noudattaen (SEU 15.5 art.). Ensimmäiseksi puheenjohtajaksi valittiin belgialainen Herman Van Rompuy. Ennen puheenjohtajaksi tuleamista Rompuy toimi Belgian pääministerinä.<sup>31</sup>

Puheenjohtaja huolehtii yhteistyössä komission puheenjohtajan kanssa ja yleisten asioiden neuvoston (YAN) työskentelyn pohjalta Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelusta sekä työskentelyn jatkuvuudesta. Puheenjohtaja ei saa hoitaa kansallista tehtävää, mutta hän voi kuitenkin periaatteessa olla esimerkiksi jonkin toisen unionin toimielimen palveluksessa (HE 23/2008 vp s. 55). YUTP:n alalla puheenjohtajan

---

<sup>29</sup> Joutsamo, Aalto, Kaila ja Maunu 2000 s. 158.

<sup>30</sup> Werts 2010 s. 54–55.

<sup>31</sup> <http://www.european-council.europa.eu/the-president/biography.aspx?lang=fi>.

tehtävänä on huolehtia EU:n ulkoisesta edustuksesta, mikä voi osoittautua ongelmalliseksi, sillä sama tehtävä on annettu myös unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle<sup>32</sup>. *Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja voi kutsua myös koolle ylimääräisen kokouksen unionin strategisten linjausten määrittämiseksi asioissa, jotka koskevat unionin kriisinhallintatoimintaa* (SEU 26.1 art.).

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan viran perustaminen ei vastannut Suomen alkuperäisiä neuvottelutavoitteita. Suuren valiokunnan hallitukselle antamassa lausunnossa koskien Lissabonin sopimusta todetaan, että EU:n toiminnassa tulisi korostaa toimielinten välisen tasapainon säilyttämistä ja yhteisömenetelmän ensisijaisuutta (SuVL 1/2008 vp s. 4). Lausunnon mukaan on tärkeää, että puheenjohtajasta ei muodostu erillistä instituutiota ja että hänen vaikutusvaltansa ei muodostu liian vahvaksi suhteessa komission puheenjohtajaan. Huoli Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan aseman ylikorostamisesta on osa keskustelua unionin vallankäyttöjärjestelmän yhteisöllisten ja hallitustenvälisen ominaispiirteiden välisistä suhteista. Eurooppa-neuvoston vahvistunut rooli saattaa hämärtää unionin toimivaltasuhteita tilanteessa, jossa se esiintyy vahvemmin komission rinnalla aloitteiden tekijänä ja integraation suunnannäyttäjänä.<sup>33</sup>

Toinen tärkeä Eurooppa-neuvostoa koskeva muutos oli unionin ulkoisen edustuksen uudelleenjärjestäminen toiminnan tehostamiseksi ja näkyvyyden parantamiseksi (HE 23/2008 vp s. 60). Lissabonin sopimuksella perustettiin *unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan* tehtävä. Hänet nimittää Eurooppa-neuvosto määränemistöllä komission puheenjohtajan suostumuksesta ja päättää toimikauden samaa menettelyä noudattaen (SEU 18.1 art.).

Korkean edustajan tehtävä käsittää ensinnäkin unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamisen. Tämä voi osoittautua hankalaksi, koska korkea edustaja ei ole Eurooppa-neuvoston jäsen, vaikka osallistuukin sen kokouksiin. Näin ollen hänellä ei ole oikeudellista valtaa Eurooppa-neuvoston päätöksenteossa. Jos korkea edustaja olisi

---

<sup>32</sup> Ks. SEU 15.6 art.

<sup>33</sup> Tiilikainen, Helander ja Heliskoski 2005 s. 103.

Eurooppa-neuvoston jäsen, hän pystyisi vaikuttamaan yhteisten strategioiden ja tavoitteiden määrittelyyn, sillä ne edellyttävät lähes poikkeuksetta yksimielisyyttä.<sup>34</sup>

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla korkean edustajan toimivalta keskittyy varsinaisen päätösvallan sijasta aloitteiden tekemiseen, asioiden valmisteluun ja päätösten täytäntöönpanoon. Ulkoasiainneuvoston (UAN) puheenjohtajana hän osallistuu ehdotuksillaan YUTP:n valmisteluun ja huolehtii Eurooppa-neuvoston sekä neuvoston tekemien päätösten täytäntöönpanosta (SEU 27.1 art.). Korkea edustaja toimii neuvoston valtuuttamana, joka jääkin ainoaksi vaihtoehdoksi. Vaikka korkea edustaja on yksi komission varapuheenjohtajista, hän ei voi toimia komission nimissä, koska komission toimivaltuudet eivät koske YUTP:n alaa<sup>35</sup>.

Sen sijaan korkean edustajan toinen tehtäväkenttä koskee EU:n ulkosuhteiden hoitamista komissiolle kuuluvilla toimialoilla. Tämä ulkoinen edustaminen tulee erottaa YUTP:n alasta, koska korkea edustaja hoitaa tehtäviään tällä alalla komission alaisuudessa. Hän käy EU:n puolesta poliittista vuoropuhelua kolmansien osapuolten kanssa ja esittää EU:n kannan kansainvälisissä järjestöissä (HE 23/2008 vp, s. 60).

Korkea edustajan tehtävät jakautuvat neuvoston valtuutukseen perustuvaan YUTP:n johtamiseen ja komission alaiseen Euroopan unionin ulkosuhteiden hoitoon. Näin tehtäväkentästä muodostuu todella laaja, ellei jopa mahdoton.<sup>36</sup> EU:n uudeksi ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaksi edustajaksi valittiin brittiläinen Catherine Ashton. Aiemmin Ashton toimi unionin kauppakomissaarina. Ensimmäisen kerran Ashton joutui poliittisen arvostelun kohteeksi Haitin kriisin aikana. Häntä arvosteltiin muun muassa siitä, että hän ei matkustanut henkilökohtaisesti tuhoalueelle. Tämä kritiikki on ymmärrettävää, jos ajatellaan EU:n perustamissopimusten uudistamista. Yhtenä tavoitteena oli nimenomaan luoda ”kasvot” unionin ulkoiselle edustamiselle.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Ks. tarkemmin SEU 18.2 art. Ks. myös 15.2 art.

<sup>35</sup> Ks. tarkemmin SEU 17.1 art. Ks. myös 18 art.

<sup>36</sup> <http://euobserver.com/?aid=28996>.

<sup>37</sup> Ks. esim.

[http://yle.fi/uutiset/ulkomaat/2010/01/eun\\_ulkoministeri\\_ashton\\_tulilinjalla\\_haitin\\_takia\\_1379182.html](http://yle.fi/uutiset/ulkomaat/2010/01/eun_ulkoministeri_ashton_tulilinjalla_haitin_takia_1379182.html).

## 2.3 Tehtävät ja päätöksenteko

SEU-sopimuksen 15.1 artikla määrää Eurooppa-neuvoston yleiseksi tehtäväksi unionin kehittämiseksi tarvittavien yleisten poliittisten suuntaviivojen ja painopisteiden määrittämisen. Sopimuksen artiklaa voitaneen tulkita siten, että mitä laajemmasta ja unionin toiminnan kannalta tärkeämmästä asiakokonaisuudesta on kysymys, sitä suuremmalla todennäköisyydellä asiasta päätetään tai ainakin keskustellaan Eurooppa-neuvoston tasolla. Väljästi määritelty yleissäännös mahdollistaa jäsenvaltioiden edustajien vapaamuotoisen mielipiteiden vaihdon, ja tätä kautta unionia voidaan kehittää poliittisesti realistisemmalla tavalla.<sup>38</sup>

Jollei perustamissopimuksissa toisin määrätä, Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä jäsentensä yhteisymmärryksellä eli *konsensuksella* (SEU 15.4 art.). Konsensuksella tehdyt päätökset koskevat juuri yleisten poliittisten suuntaviivojen ja painopisteiden määrittelyä eli niillä Eurooppa-neuvosto linjaa unionin painopistealueet sen kokousten väliselle kaudelle. Kokouksissa tehtyjä linjauksia ei kuitenkaan pidetä varsinaisina päätöksinä, vaan ne julkaistaan *puheenjohtajan päätelminä*. Eurooppa-neuvoston yleisillä poliittisilla linjauksilla asetetaan suoria tehtäviä ja tavoitteita EU:n muille toimielimille.<sup>39</sup> SEU-sopimus velvoittaa esimerkiksi yleisten asioiden neuvostoa (YAN) toteuttamaan Eurooppa-neuvoston kokouksista aiheutuvat jatkotoimet ollen yhteydessä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaan ja komissioon (SEU 16.6 art.). Vastaavasti UAN muotoilee unionin ulkoista toimintaa Eurooppa-neuvoston määrittelemien strategisten linjausten mukaisesti<sup>40</sup>.

Tehdessään varsinaisia päätöksiä Eurooppa-neuvosto käyttää kussakin perustamissopimusten määräyksessä määriteltyä päätöksentekomenettelyä. Se tekee päätöksensä joko yksimielisesti, määräenemmistöllä tai yksinkertaisella enemmistöllä (HE 23/2008 vp s. 56). Näitä päätöksiä on kutsuttu *eurooppapäätöksiksi* ja ne ovat kaikilta osiltaan velvoittavia säädöksiä. Jos päätöksessä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan nimettyjä kohteita. Eurooppa-neuvoston päätökset voivat olla myös yleisesti velvoittavia (SEUT 288.4 art.).

---

<sup>38</sup> Jääskinen 2007 s. 230.

<sup>39</sup> Tiilikainen, Helander ja Heliskoski 2005 s. 102.

<sup>40</sup> Ks. tarkemmin.

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0008\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0008_fi.htm).



Suurimman osan päätöksistään Eurooppa-neuvosto tekee yksimielisesti. Yksimielinen päätöksenteko on määritelty SEUT-sopimuksen 235.1 artiklassa siten, että henkilökohtaisesti tai edustettuina läsnä olevien jäsenten pidäytyminen äänestämästä ei estä Eurooppa-neuvostoa tekemästä ratkaisua, jonka edellytyksenä yksimielisyys on.

Perustamissopimukset mahdollistavat myös määräenemmistöllä tapahtuvan päätöksenteon. Silloin Eurooppa-neuvostoon sovelletaan samoja määräyksiä kuin neuvostoon<sup>41</sup>. Lissabonin sopimuksella neuvoston ja Eurooppa-neuvoston määräenemmistöllä tapahtuvaa päätöksentekomenettelyä uudistettiin. Uutta päätöksentekomenettelyä kutsutaan *kaksoisenemmistöjärjestelmäksi*. Menettelyä koskevat perustamissopimusten artiklat ovat siirtymäsäännöksiä, jotka astuvat voimaan 1. marraskuuta 2014. Kaksoisenemmistöjärjestelmän mukaan määräenemmistö edellyttää Eurooppa-neuvostossa vähintään 55 prosenttia jäsenvaltioista ja vähintään 65 prosenttia yhteenlasketusta väestöstä. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä ovat tilanteet, joissa Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa jonkin muun kuin komission tai ulkoasioiden korkean edustajan ehdotuksesta. Tällöin määräenemmistöön vaaditaan 72 prosenttia jäsenmaista ja 65 prosenttia yhteenlasketusta väestöstä. (HE 23/2008 vp s. 57)

Kolmatta päätöksenteon muotoa eli yksinkertaista enemmistöä Eurooppa-neuvosto käyttää ainoastaan menettelyntapakysymyksissä. Samalla se hyväksyy myös työjärjestyksensä (SEUT 235.3 art.). Eurooppa-neuvoston menettelytavoista ei ollut yhtenäistä päätöstä ennen vuoden 2002 Sevillan Eurooppa-neuvoston kokousta, jolloin päätettiin uudistaa Eurooppa-neuvoston ja neuvoston menettelytapoja. Tavoitteena uudistukselle oli toimielinten entistä tehokkaampi toiminta tilanteessa, jossa unionin jäsenvaltioiden määrä oli kasvussa. Myös vuonna 2009 Eurooppa-neuvosto päätti uudistaa menettelytapojaan. Eurooppa-neuvosto katsoi, että Lissabonin sopimus muuttaa sen asemaa unionin toimielinjärjestelmässä siten, että sen tulisi hyväksyä oma työjärjestyksensä. Eurooppa-neuvoston päätöksen mukaisesti työjärjestys astui voimaan samanaikaisesti Lissabonin sopimuksen kanssa vuonna 2010. Se vastaa sisällöltään vuonna 2002 Sevillassa laadittua ehdotusta koskien Eurooppa-neuvoston

---

<sup>41</sup> Ks. tarkemmin SEU 16.4 art. Ks. myös. 238.2 art.

menettelytapakysymyksiä ja toistaa monilta osin EU:n perustamissopimusten artikloissa jo mainitut Eurooppa-neuvostoa koskevat määräykset.<sup>42</sup>

Eurooppa-neuvoston päätöksentekoon liittyy vielä yksi mielenkiintoinen yksityiskohta, joka koskee Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajan asemaa. SEUT-sopimuksen 235.1 artiklassa määrätään nimittäin, että *Eurooppa-neuvoston äänestäessä ratkaisustaan sen puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja eivät osallistu äänestykseen*. Tällä ratkaisulla on haluttu selkeästi pitää Eurooppa-neuvostossa tapahtuva päätöksentekovalta puhtaasti jäsenvaltioiden hallussa. Oikeudellisesta näkökulmasta on mielenkiintoista kuvitella, mitä tapahtuisi tilanteessa, jossa Eurooppa-neuvosto olisi saavuttanut konsensuksella yhteisymmärryksen, mutta komission puheenjohtaja asettuisi tätä kantaa vastaan. Toisin sanoen: onko komission puheenjohtajalla veto-oikeutta sellaista Eurooppa-neuvoston päätöstä kohtaan, joka ei ole syntynyt äänestyksen tuloksena?

Teoriassa tämä olisi SEU-sopimuksen valossa mahdollista, koska sen mukaan komission puheenjohtaja on Eurooppa-neuvoston täysivaltainen jäsen. Käytännössä tilanne on kuitenkin erittäin epätodennäköinen. Tilanne, jossa komission puheenjohtaja käyttäisi jatkuvasti teoreettista veto-oikeuttaan ja vaikeuttaisi näin Eurooppa-neuvoston jo valmiiksi työlästä yhteisymmärryksen saavuttamista, voisi merkitä jopa koko komission erottamista SEUT-sopimuksen 234 artiklan mukaisesti. Historia on osoittanut, että viimeisen 30 vuoden aikana komission puheenjohtaja ei ole kertaakaan yrittänyt kaataa Eurooppa-neuvoston päätöstä. Itse asiassa puheenjohtaja on ollut merkittävässä roolissa konsensuspäätösten saavuttamiseksi tilanteissa, joissa hallitusten ja valtioiden päämiehet ovat olleet riidoissa keskenään.<sup>43</sup>

## **2.4 Eurooppa-neuvosto ja unionin lainsäädäntövallan käyttö**

Lissabonin sopimuksella pyrittiin selkeyttämään unionin päätöksentekomenettelyä. Uudistuksen taustalla on nähtävä pyrkimys luoda parempi kokonaiskuva EU-oikeuden säädöshierarkiasta. Tähän asti säädöstyyppeiden välisistä suhteista ei ole ollut olemassa

---

<sup>42</sup> Eurooppa-neuvoston päätös, Eurooppa-neuvoston työjärjestyksen hyväksyminen. (EUVL L 315/51).

<sup>43</sup> Werts 2008 s. 36.

mitään yleispätevää ja yksityiskohtaista määritelmää. EU-oikeutta on pyritty systematisoimaan useasta eri näkökulmasta ja tiettyjä yleisesti hyväksytyjä hierarkiaoppeja onkin syntynyt. Eurooppa-neuvoston kannalta mielenkiintoiseksi nousee kuitenkin jako lainsäätämisyjärjestyksessä ja ei-lainsäätämisyjärjestyksessä annettaviin säädöksiin.<sup>44</sup>

SEUT-sopimuksen 289 artiklan mukaan *lainsäätämisyjärjestyksessä annettuja säädöksiä ovat asetukset, direktiivit ja päätökset. Unionin toimielimistä ainoastaan neuvosto ja parlamentti voivat antaa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviiä säädöksiä.* Kaikki muut paitsi neuvoston tai parlamentin hyväksymät asetukset, direktiivit ja päätökset kuuluvat siis ei-lainsäätämisyjärjestyksessä annettuihin säädöksiin. Eurooppa-neuvoston kohdalla nykytilanne on ristiriitainen, sillä se antaa oikeudellisesti sitovia päätöksiä, mutta samalla nämä päätökset on erotettu lainsäätämismenettelyssä annetuista päätöksistä. EU-oikeuteen on siis syntynyt ainakin kaksi eri ”pätös”- nimikkeellä tunnistettavaa säädöstyyppeä. Voidaankin hyvällä syyllä kysyä, kuinka paljon tässä suhteessa Lissabonin sopimus selkeytti unionin päätöksentekomenettelyä.

Tietyn selvyyden asiaan antaa SEU-sopimuksen 48.6 artiklan määräys, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto ei toimi lainsäätäjänä. Näin ollen sillä ei ole lainsäädäntö- tai toimeenpanovaltaa, eikä sen siten tule puuttua neuvoston ja parlamentin lainsäädäntötyöhön. Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Esimerkiksi eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on todennut, että käytännössä Eurooppa-neuvoston keskustelut lainsäädäntötyössä ilmenneistä ongelmista ovat olleet lainsäädäntötyötä ohjaavia (UaVM 6/2008 vp s. 55). Lisäksi eräissä sosiaaliturvan, rikosoikeudellisen yhteistyön sekä poliisiyhteistyön alaan liittyvissä kysymyksissä jäsenvaltiot voivat pyytää sitä käsittelemään lainsäädäntöehdotuksia (HE 23/2008 vp s. 55.).

Yksi merkittävimmistä Eurooppa-neuvoston oikeudellisesti sitovista päätöksistä on oikeus päättää *perustamissopimusten yksinkertaistetusta tarkistusmenettelystä.* Tässä menettelyssä Eurooppa-neuvoston on mahdollista muuttaa EU:n perustamissopimuksia ilman konventin tai HVK:n koolle kutsumista. Menettely voi tulla sovellettavaksi ensinnäkin tilanteissa, joissa halutaan muuttaa SEU-sopimuksessa olevia unionin sisäisiä

---

<sup>44</sup> Ojanen 2010 s. 35–39.

*politiikkoja ja toimia koskevia määräyksiä.* Aloiteoikeus on jäsenvaltion hallituksella, Euroopan parlamentilla tai komissiolla. Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti kuultuaan Euroopan parlamenttia ja komissiota sekä Euroopan Keskuspankkia siltä osin kuin on kysymys institutionaalisista muutoksista raha-asiain alalla.<sup>45</sup> Päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että menettely ei ole poistanut jäsenvaltioiden toimivaltaa päättää viime kädessä EU:n toimivallasta ja sen muuttamisesta.<sup>46</sup>

Toiseksi yksinkertaistettua tarkistusmenettelyä *voidaan käyttää myös silloin, kun SEUT-sopimuksessa tai SEU-sopimuksen V-osastossa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa tietyllä alalla tai tietyssä tapauksessa yksimielisesti.* Tällöin Eurooppa-neuvosto voi tehdä päätöksen, jonka mukaan neuvosto voi tehdä ratkaisunsa kyseisellä alalla tai kyseisessä tapauksessa määräenemmistöllä. Menettelyn toimiala on rajattu kuitenkin siten, että se ei sovellu päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla (SEU 48.7 art.). Menettelyä ei siis voida soveltaa esimerkiksi päätökseen, joka koskee sotilaallista kriisinhallintatoimintaa.

Kolmanneksi yksinkertaistettu tarkistusmenettely *voi soveltua tilanteisiin, joissa neuvosto antaa SEUT-sopimuksen mukaisesti säädöksenä erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.* Eurooppa-neuvostolla on valta tehdä yksimielinen päätös, jonka mukaan neuvosto siirtyy erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä yleiseen lainsäätämisyjärjestykseen (SEU 48.7 art.).

Edellä kuvatuissa toisessa ja kolmannessa yksinkertaistetun tarkistusmenettelyn soveltamistilanteissa Eurooppa-neuvostolla on aloiteoikeus. Tosin myös näissä tapauksissa päätöksen voimaantulo edellyttää SEU-sopimuksen 48.7 artiklan mukaan kansallisen parlamenttien hyväksymistä. Lisäksi päätöksen tekeminen vaatii Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

Yhteenvetona voidaan todeta, että *Eurooppa-neuvoston päätösten oikeudellisen velvoittavuuden suhde unionin lainsäädäntövaltaan on ristiriitainen.* Eurooppa-

---

<sup>45</sup> Ks. tarkemmin SEU 48.6 artikla.

<sup>46</sup> Ojanen 2010 s. 30.

neuvoston tekemillä päätöksillä voidaan säädellä asioita, joita pidetään lainsäädäntövallan alaan kuuluvina. *Etenkin yksinkertaistetun tarkistusmenettelyn käyttö tilanteissa, joissa tehdään päätös eri lainsäätämismenettelyjen käytöstä hämärtää unionin eri säädöstyyppeiden hierarkiaa ja toimielinten toimivaltuuksien rajoja.*

Yhtenä ratkaisuna ainakin päätöksen velvoittavuus- ja lainsäätämismenettelyproblematiikkaan olisi ollut EU:n perustuslakisopimusehdotuksessa esitetty malli, jonka mukaan päätöksiä ei enää hyväksyttäisi lainsäätämismenettelyjärjestyksessä<sup>47</sup>. Tämä olisi poistanut ainakin kahden eri päätöstyypin synnyn. Euroopan perustuslaki ei kuitenkaan koskaan nähnyt päivän valoa.

## **2.5 Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka**

### **2.5.1 Toimialan erityisluonteesta**

Oikeuskirjallisuudessa törmätään usein ilmaisuun, jonka mukaan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei kuulu mihinkään unionin ja jäsenvaltioiden toimivaltuuksia määrittäviin perinteisiin toimialoihin, vaan se muodostaa erillisen kokonaisuuden, josta on säädetty erikseen perustamissopimuksissa. Yleiseksi ongelmaksi näyttäisi muodostuvan se, että unionin perustamissopimuksissa ei ole määritelty mitenkään unionin toimivallan luonnetta YUTP:n alalla.<sup>48</sup>

Yhtenä perusteluna sille, että YUTP:n ala ei kuulu mihinkään perinteisistä toimivaltaluokista on SEUT-sopimuksen luettelot unionin eri toimialoista. Luetteloita on kaksi: ensimmäinen koskee unionin yksinomaista toimivaltaa ja toinen unionin jäsenvaltioiden kanssa jaettua toimivaltaa. Vaikka luettelot eivät ole tyhjentäviä, lainsäätäjät ei ole ilmaissut yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kummassakaan artiklassa. Sen sijaan kyseisestä alasta on viittaus SEU-sopimuksen määräyksiin.<sup>49</sup>

SEU-sopimuksen 24.1 artiklan perusteella unionin toimivalta on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla erittäin laaja, koska sen katsotaan käsittävän kaikki

---

<sup>47</sup> [http://europa.eu/scadplus/constitution/legislation\\_fi.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/legislation_fi.htm).

<sup>48</sup> Tiilikainen, Helander ja Heliskoski 2005 s. 43–44.

<sup>49</sup> Ks. Tarkemmin SEUT 2-4 art. koskien luetteloita Euroopan unionin eri toimialoista.

ulkopolitiikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset. Tämä merkitsee sitä, että toimivalta kattaa YUTP:n alaan kuuluvan *yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan* (*The Common Security and Defence Policy*), johon kuuluu myös *EU:n kriisinhallintatoiminta* (SEU 42.1 art.). SEU-sopimuksen 42.2 artiklan mukaan kriisinhallinnan lisäksi unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan kuuluu *asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka*, joka voi johtaa yhteiseen puolustukseen. Päätöksen yhteiseen puolustukseen siirtymisestä tekee Eurooppa-neuvosto yksimielisellä päätöksellä. Tällöin se suosittelee, että kukin jäsenvaltio tekee tätä koskevan päätöksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Suomessa tämä tarkoittaisi perustuslain (1.6.1999/731) 94 ja 95 §:n soveltamista, jotka koskevat kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista. Yhteiseen puolustukseen siirtyminen ei ole lähiaikoina oletettavaa, mutta EU:n perustamissopimusten muutoksella luotiin kuitenkin jäsenvaltioille velvoitteita, jotka tukevat yhteiseen puolustukseen johtavaa tietä.

SEU-sopimuksen artikloiden sanamuodoista syntyy helposti kuva, jonka perusteella unionilla on yksinomainen toimivalta YUTP:n alalla (Ks. SEU 24.1 ja 42 art.). Tämän tulkinnan vastapainona voidaan kuitenkin nähdä lukuisia sellaisia elementtejä, jotka antavat itse asiassa jäsenvaltioille lopullisen toimivallan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Esimerkiksi EU-tuomioistuimen toimivalta ei ulotu tälle alalle. Lisäksi Euroopan parlamentin ja komission asema yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteossa on sekä Eurooppa-neuvostoa että neuvostoa selvästi heikompi (HE 23/2008 vp s. 101.). Kun vielä otetaan huomioon neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokoonpano sekä se, että komissiota edustavilla jäsenillä ei ole äänioikeutta, YUTP:n ala näyttäisi olevan vahvasti jäsenvaltioiden hallussa.

Jäsenvaltioiden kohdalla tämän tulisi johtaa lojaliteettiperiaatteen korostumiseen, koska YUTP:n on perustuttava jäsenvaltioiden keskinäisen poliittisen yhteisvastuun kehittämiseen, yleistä etua koskevien kysymysten määrittämiseen ja toimien jatkuvaan lähentämiseen<sup>50</sup>. EU-oikeudessa lojaliteettiperiaatteen merkitystä on korostettu ottamalla se osaksi SEU-sopimuksen V-osaston määräyksiä. SEU-sopimuksen 24.2 artiklan mukaan *jäsenvaltioilla on velvollisuus tukea yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa*

---

<sup>50</sup> Cremona 2008 s. 66–67.

*keskinäisen yhteisvastuullisuuden hengessä ja kunnioittaa EU:n toimintaa tällä alalla sekä pidättyä kaikista toimista, jotka ovat unionin etujen vastaisia tai jotka ovat omiaan haittaamaan sen tehokkuutta yhtenäisenä voimana kansainvälisissä suhteissa. Neuvosto ja korkea edustaja huolehtivat siitä, että näitä periaatteita noudatetaan (SEU 24.3 art.).*

Jos artiklaa tulkitaan yksittäisenä määräyksenä, voidaan sen nähdä merkitsevän varsin isoa rajoitusta valtiolliseen suvereeniteettiin. Varsinkin periaatteen positiivinen velvoite, joka määrää jäsenvaltiot tukemaan EU:n toimintaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, on merkittävä. Jäsenvaltioiden on osallistuttava lojaliteettiperiaatteen hengen mukaisesti YUTP:n alan toimintaan aina, kun unioni näin päättää. Sen sijaan on toinen asia, mitä itse asiassa tarkoitetaan unionin päätöksellä. Juurihan todettiin, että lopullinen unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätöksenteko on johdettavissa erittäin vahvasti jäsenvaltioille.

Kun YUTP:n painottuu hallitustenväliseen yhteistyöhön, EU:n yhteisölliset piirteet tulevat enemmänkin esille unionin muut ulkoisen toiminnan alalla. Näitä aloja ovat esimerkiksi taloudellinen, tekninen ja rahoitusyhteistyö kolmansien maiden kanssa, yhteinen kauppapolitiikka sekä kehitysyhteistyö. Käytännössä unionin muuta ulkoista toimintaa voidaan pitää niin sanottuna kaatoluokkana, johon kuuluu kaikki se unionin ulkoinen toiminta, joka ei sisälly yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. (HE 23/2008 vp s. 98). *Tämä merkitsee itse asiassa sitä, että lojaliteettiperiaatteen rajoite valtiollista suvereeniteettia kohtaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on varsin muodollista.*

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala muodostuu selvästi perinteisten toimialaluokkien ulkopuolelle. Lisäksi toimialalle on ominaista jäsenvaltioiden vaikutus ja tämän vaikuttamisen rajaukset tapahtuvat lojaliteettiperiaatteen sekä valtiollisen suvereeniteetin kautta. Tähän asti YUTP:n alaa on ollut jäsenvaltioiden omista kannoista riippuvaista toimintaa ja päätöksentekoa tällä alalla on leimannut yksimielisyyden vaatimus.

Yhtenä vaihtoehtona nykytilaan olisi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistöllistäminen. Tähän näkökulmaan on ottanut kantaa muun muassa Euroopan parlamentin ulkoasioiden, ihmisoikeuksien sekä yhteisen turvallisuuden ja

puolustuspolitiikan valiokunta. Sen antamassa lausunnossa (2001/2024(INI)) todetaan, että YUTP:n alalla tarvitaan muun muassa toissijaisuusperiaatteen väljempää ja aktiivisempaa tulkintaa. Näin unionin päämäärät voidaan saavuttaa paremmin koko unionin yhteisellä toiminnalla kuin pelkällä hallitustenvälisellä yhteistyöllä.<sup>51</sup>

## **2.5.2 Eurooppa-neuvosto unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrittelijänä**

SEU-sopimuksen 22.1 artiklan mukaan Eurooppa-neuvoston tehtävänä on unionin *strategisten etujen ja tavoitteiden määrittäminen koko unionin ulkoisen toiminnan alalla*. Sen tekemät päätökset voivat siis koskea sekä YUTP:n alaa että muuta unionin ulkoista toimintaa. Strategisten etujen ja tavoitteiden kohteena voi olla yksittäinen valtio tai alue taikka tietty aihe. Päätöksissä määritellään voimassaoloaika sekä keinot, jotka unionin ja jäsenvaltioiden on tarjottava niiden toteuttamista varten. Määrittäessään strategisia etuja ja tavoitteita Eurooppa-neuvoston päätökset perustuvat EU:n yleisiin periaatteisiin ja tavoitteisiin<sup>52</sup>.

Perustamissopimukset määrittelevät yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineiksi *yleiset suuntaviivat, toimet ja kannat* (SEU 25 art.). Eurooppa-neuvoston vahvistaa YUTP:n yleiset suuntaviivat myös asioissa, joilla on merkitystä puolustuksen alalla. Yleisten suuntaviivojen voidaankin nähdä liittyvän erityisesti niihin päätöksiin, jotka koskevat EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, sillä SEU-sopimuksen 26.1 artikla oikeuttaa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kutsumaan koolle ylimääräisen Eurooppa-neuvoston kokouksen unionin politiikan strategisten linjausten määrittelemiseksi, mikäli kansainvälinen tilanne tätä edellyttää. Samaan viittaa myös se, että neuvosto tekee yleisten suuntaviivojen toteuttamiseksi tarvittavat päätökset yksimielisesti.

Eurooppa-neuvoston määrittelemien yhteisten suuntaviivojen mukaisesti neuvosto toteuttaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa omilla päätöksillään, joilla määritellään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaiset toimet ja kannat (SEU 26.2 art.). Toimet

---

<sup>51</sup> Euroopan parlamentin Ulkoasioiden, ihmisoikeuksien sekä yhteisen turvallisuuden ja puolustuspolitiikan valiokunnan lausunto 2001/2024(INI).

<sup>52</sup> Ks. myös SEU 21 art., Yleiset määräykset unionin ulkoisesta toiminnasta: yleiset periaatteet ja tavoitteet.



liittyvät konkreettisiin päätöksiin, joita unioni toteuttaa. Ne voivat liittyä johonkin aikaisemmin päätetyn strategisen edun ja tavoitteen toimeenpanoon tai olla täysin itsenäisiä. Toimien ydinajatuksena on, että EU ja jäsenvaltiot toimivat tietyllä yhdessä päätetyllä tavalla konkreettisen YUTP:n asian suhteen. Kannat sen sijaan liittyvät unionin lähestymistapaan johonkin tiettyyn asia- tai tapauskohtaiseen tilanteeseen.<sup>53</sup>

Pääsääntönä *yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätöksenteossa on yksimielisyys*. Yksimielisyys tulee kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa Eurooppa-neuvosto tekee päätöksen unionin yhteisistä strategioista ja tavoitteista tai silloin, kun neuvosto tekee YUTP:n mukaisia toimia ja kantoja määritteleviä päätöksiä. Määräenemmistöpäätöksenteko yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on mahdollista ainoastaan seuraavissa tilanteissa:<sup>54</sup>

1. Neuvosto voi tehdä päätöksensä unionin toimista tai kannoista määräenemmistöllä, jos päätös perustuu Eurooppa-neuvoston tekemään päätökseen unionin strategisista eduista ja tavoitteista.
2. Neuvosto voi tehdä myös silloin päätöksen päätöksensä määräenemmistöllä, kun se perustuu korkean edustajan, joka on tehty sen jälkeen, kun Eurooppa-neuvosto on omasta aloitteestaan tai korkean edustajan aloitteesta on sitä häneltä nimenomaisesti pyytänyt.
3. Määräenemmistöpäätöksenteko tulee kysymykseen, jos neuvosto tekee päätöksen unionin toimen tai kannan täytäntöönpanosta.
4. Neuvosto voi korkean edustajan ehdotuksesta tehdä nimityspäätöksen erityisedustajasta hoitamaan tiettyjä poliittisia erityistehtäviä. Tämä päätös tehdään määräenemmistöllä.
5. Lisäksi neuvosto voi tehdä määräenemmistöllä päätöksensä aina silloin, kun Eurooppa-neuvosto on yksimielisesti päättänyt, että neuvosto voi näin toimia. Tätä käytäntöä ei kuitenkaan sovelleta sellaisiin päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla.

Määräenemmistöpäätöksentekoon liittyy lisäksi *hätäjarrumenettely*, jonka mukaan asiasta ei äänestetä, jos neuvoston jäsen ilmoittaa, että se esittämistään elintärkeistä

---

<sup>53</sup> Jääskinen 2007 s. 219.

<sup>54</sup> SEU 31.1 art. Ks. tarkemmin SEU 31.2 art. koskien YUTP:n alan määräenemmistöpäätöksentekoa.

kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä aikoo vastustaa päätöksen tekemistä määräenemmistöllä. Tällöin korkea edustaja pyrkii asianomaisen jäsenvaltion kanssa neuvotellen löytämään ratkaisun, jonka tämä voi hyväksyä. Jollei tulokseen päästä, neuvosto voi määräenemmistöllä pyytää asian saattamista Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi yksimielisen päätöksen tekemiseksi.<sup>55</sup> Näin ollen YUTP:n alalla tapahtuva määräenemmistö päätöksen tekeminen on jokaisessa erityistapauksessa riippuvainen Eurooppa-neuvoston lopullisesta kannasta.

Eurooppa-neuvosto ei toimi lainsäätäjänä, vaan unionin lainsäädäntövalta on uskottu muille toimielimille. Lisäksi SEU-sopimus kieltää lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjen päätösten antamisen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Hallituksen antamasta esityksestä koskien Lissabonin sopimusta käy ilmi, että vuonna 2007 HVK:ssä keskusteltiin pitkään siitä, olisivatko YUTP:n alalla hyväksyttävät päätökset luonteeltaan lainsäädäntöä (HE 23/2008 vp s.38). Lopulta päädyttiin ratkaisuun, jonka mukaan kyseiseen politiikan alaan sovellettavat päätökset ovat luonteeltaan *sääntöjä*, jotka eivät ole luonteeltaan lainsäädäntöä. Tällä HVK:n tekemällä päätöksellä on ollut merkitystä sekä EU-tuomioistuimen toimivaltaan että kansallisten parlamenttien toissijaisuusperiaatteen valvontavaltaan (edellä 4.1 luku).

---

<sup>55</sup> Ibid.

### 3. Euroopan unionin sotilaallinen kriisinhallintatoiminta

#### 3.1 Sotilaallisen kriisinhallinnan määritelmä ja toiminnan oikeutus

*Kriisinhallinta-* sana tuli esille kansainvälisessä keskustelussa 1990-luvun alussa. Vuonna 1992 ETYJ:n päätösasiakirjoissa termi alkoi esiintyä kohdissa, jotka käsittelivät uusia keinoja ehkäistä konflikteja. Samaan aikaan YK:n kokouksissa alettiin käyttää termiä ”*laajennettu rauhanturvatoiminta*”, joka ei kuitenkaan ole synonyymi sotilaalliselle kriisinhallinnalle.<sup>56</sup>

Käsitteellisesti kriisinhallinta voidaan jakaa sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siviilikriisinhallintaan. Suomen kansallista lainsäädäntöä muutettaessa oikeusministeriön alaisuuteen asetettiin työryhmä, jonka tarkoituksena oli antaa mietintö (OM 2006:2) koskien hallituksen aikaisemmin peruutettua esitystä Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 110/2005 vp). Mietinnössä sotilaallinen kriisinhallinta määritellään seuraavasti (OM 2006:2 s. 8):

*”Sillä tarkoitetaan sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla toteutettavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä. Niihin eivät kuulu valtioiden alueen puolustustehtävät eivätkä toisaalta siviilikriisinhallinnan tehtävät. Käsite kuvaa sotilaallisin keinoin toteutettavia kriisinhallintatehtäviä kattavammin kuin rauhanturvaamistoiminta.”*

Työryhmä määritteli sotilaallisen kriisinhallinnan *ulkopuolelle valtion luonnollisen itsepuolustus-oikeuden*, joka on ilmaistu Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa. Luonnollisen itsepuolustus-oikeuden (*collective self-defense*) mukaan YK:n jäsenen joutuessa aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, ei mikään peruskirjan muu säännös saa rajoittaa valtion luonnollista oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen, kunnes turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarpeellisiin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

---

<sup>56</sup> Kurkinen 2001 s. 1–9.

Toiseksi työryhmä rajasi sotilaallisen kriisinhallinnan ulkopuolelle kaikki siviilikriisinhallintatehtävät. Myöhemmin annettu hallituksen esitys kriisinhallintalaiksi (HE 5/2006 vp) jakaa sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan operaatioon käytettävien keinojen, organisaatioiden ja henkilöstön mukaan. Esityksessä todetaan, että *sotilaallisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyllä organisaatiolla toteutettavia kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä* (HE 5/2006 vp s. 38). Lisäksi tehtävään käytetään sotilashenkilöstöä, mutta tämä ei automaattisesti tarkoita, että operaatio olisi sotilaallinen. On nimittäin täysin mahdollista, että sotilashenkilöstö suorittaa myös siviilikriisinhallinnan alaan kuuluvaa toimintaa.

Eräs erittäin olennainen huomio on työryhmän kanta, jonka mukaan sotilaallinen kriisinhallinta kattaa paljon muutakin kuin perinteisen rauhanturvaamistoiminnan (OM 2006:2 s. 8). Se, mitä sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan alaisuuteen voidaan katsoa kuuluvan, määräytyy niin sanottujen *Petersbergin tehtävien* kautta. Vuonna 1992 Petersbergissä silloisen Länsi-Euroopan unionin (WEU<sup>57</sup>) jäsenvaltioiden johtajat päättivät Euroopan maiden välisistä uusista toimintamalleista kansainvälisten konfliktien varalle. Tehtävien mukaan *unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan kuuluivat humanitääriset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa mukaan lukien rauhanpalauttaminen*.<sup>58</sup>

Unioni ei ole pyrkinyt sopimaan kriisinhallintatehtävien sisällöstä Petersbergin tehtäväkuvausta tarkemmin. Tehtävien yksityiskohtainen määrittäminen etukäteen ei olisi tarkoituksenmukaista, koska operaatioista päätetään aina tapauskohtaisesti. Lisäksi yhteisymmärryksen saavuttaminen unionin jäsenmaiden kesken hyvin yksityiskohtaisesta määritelmästä olisi todennäköisesti vaikeaa.<sup>59</sup> Mikäli tätä vuoden 2005 rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän kantaa on uskominen, sotilaallisen

---

<sup>57</sup> WEU perustettiin vuonna 1948 Iso-Britannian, Ranskan, Belgian, Luxemburgin ja Hollannin toimesta. Sen peruskirjassa jäsenmaat antavat toisilleen kollektiiviset turvatakuut. Myöhemmin WEU jäi kuitenkin NATO:n sotilasliiton alapuolustusjärjestöksi. 1990-luvulla WEU koki kuitenkin uudelleen heräämisen EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan syntymisen kautta. Parhaimmillaan WEU:n kuului 28 jäsenmaata, joista täysjäseniä oli 10. Suomi kuului WEU:n tarkkailijamaan asemassa. WEU saavutti tiensä pään kriisinhallintatoimijana vuonna 2000, kun EU teki sitä koskevan alaospäätöksen. Ks. tarkemmin Savola 2006 s. 113.

<sup>58</sup> Jääskinen 2007 s. 221.

<sup>59</sup> Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö 2005 s. 14.

kriisinhallinnan sisältöä on tarkasteltava EU-oikeuden sijaan kansainvälisen oikeuden näkökulmasta.

Torsti Sirén on vuonna 2005 jakanut sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan perinteiseen rauhanturvaamiseen (*peacekeeping*), rauhaanpakottamiseen (*peace enforcement*) ja humanitaariseen interventioon (*humanitarian intervention*)<sup>60</sup>. Mielestäni jaottelu on hyvä lähtökohta sotilaallisen kriisinhallinnan syvemmälle tarkastelulle. Sen sijaan, että käsitteen sisältöä pyrittäisiin avaamaan varsin epämääräisten Petersbergin tehtävissä ilmaistuun termiin, kuten ”rauhanpalauttaminen<sup>61</sup>”, on paljon loogisempaa tarkastella jo varsin kattavasti tutkittuja kansainvälisen oikeuden käsitteitä. Tosin nämäkin käsitteet elävät ja muuttavat jatkuvasti muotoaan.

Ensinnäkin *perinteisellä rauhanturvaamisella tarkoitetaan Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston mandaatilla tapahtuvaa operaatiota, jossa kriisin osapuolet hyväksyvät rauhanturvajoukon läsnäolon alueellaan*. Perinteinen rauhanturvaaminen on syntynyt YK:n käytäntöjen kautta, vaikka siitä ei ole mainintoja järjestön peruskirjassa (1/1956). Rauhanturvajoukkojen ei tule osallistua taistelutoimintaan, vaan *voimankäyttö on rajoitettu vain ja ainoastaan itsepuolustustarkoitukseen*.<sup>62</sup> Perinteinen rauhanturvaaminen voidaan kyseenalaistaa nyky maailmassa varsin helposti. Esimerkiksi valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan viimeisen reilun kymmenen vuoden 57 konfliktista vain kolme on ollut valtioiden välisiä (VNS 6/2004 vp s. 24). Näin ollen konfliktien osapuolten hyväksyntää rauhanturvaamiselle on ollut yhä vaikeampaa saada.

Aikaisemmin mainitulla *laajennetulla rauhanturvaamisella* on haluttu laajentaa voimakeinojen käyttöä myös muuhunkin kuin itsepuolustukseen. Laajennetut voimankäyttövaltuudet ovat koskeneet esimerkiksi siviiliväestön ja humanitaaristen avustuskuljetusten suojaamista. Laajennetussa rauhanturvaamisessa ei ole kuitenkaan

---

<sup>60</sup> Sirén 2005 s. 310.

<sup>61</sup> Ilmeisesti Petersbergin tehtävien ilmaisema käsite rauhanpalauttaminen on heikko käänös, jolla itse asiassa tarkoitetaan rauhaan pakottamista. Lainsäädäntöaineistosta ei kuitenkaan ilmennyt käsitteen tarkempaa määritelmää.

<sup>62</sup> Hakapää 2010 s. 136.

kysymys rauhaanpakottamisesta, vaan sen on katsottu sijoittuvan kuvitteelliseksi YK:n peruskirjan ”VI ½” luvuksi. Eron tekeminen ei ole ollut kuitenkaan helppoa.<sup>63</sup>

*Rauhaanpakottamisen* käsite oli ensimmäistä kertaa esillä YK:n entisen pääsihteerin Boutros Boutros-Ghalin toimesta vuonna 1992. Rauhaanpakottamisesta on kysymys silloin, kun joukot lähetetään *ilman osapuolten suostumusta* ja niille annetaan itsepuolustusta *laajemmat voimankäyttöoikeudet*<sup>64</sup>. Rauhaanpakottamisella viitataan siis YK:n peruskirjan VII-luvun aseellisiin pakotteisiin. Se, milloin sotilaallisiin pakotetoiimiin ryhdytään, onkin jo todella monisyinen ongelma, johon kansainvälinen oikeus etsii jatkuvasti vastausta<sup>65</sup>.

Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa rauhaanpakottamista sääntelee käytännössä kaksi toisiaan määrittävää asiaa: *voimankäytön kieltoperiaate* ja *siihen liittyvät poikkeukset*. Perussääntönä toimii peruskirjan 2.4 artiklan mukainen voimankäytön kieltö (*the prohibition to use force*), jonka mukaan *YK:n jäsenten on pidätyttävä kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai sen käyttämisestä minkään valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai menettelemästä muulla tavalla, joka on ristiriidassa YK:n päämäärien kanssa*. Määräystä pidetään *universaalina*. Tämä tarkoittaa sitä, että voimankäytön kieltö sitoo kaikkia YK:n jäseniä. Koska unionin jäsenvaltiot ovat YK:n jäseniä, velvoite sitoo välillisesti myös Euroopan unionia.<sup>66</sup>

Tähän kieltoon on kolme merkittävää poikkeusta. Ensimmäinen on peruskirjan 51 artiklan mukainen valtion luonnollinen itsepuolustusosoikeus, joka jää sotilaallisen kriisinhallinnan ulkopuolelle. Toinen poikkeus koskee YK:n peruskirjan VII-luvun mukaisia sotilaallisia pakotteita, joilla tulee olla YK:n turvallisuusneuvoston mandaatti. Kolmas tärkeä poikkeus liittyy humanitaariseen interventioon.

---

<sup>63</sup> Ibid. s. 137.

<sup>64</sup> Gray 2008 s. 281–282.

<sup>65</sup> Esimerkiksi vuoden 1991 *Kuwaitin kriisin* turvallisuusneuvosto valtuutti YK:n jäsenet käyttämään aseellista pakotevaltaa Irakia kohtaan. Samana vuonna turvallisuusneuvosto ei kuitenkaan saanut päätöstä aikaiseksi *Balkanin kriisin* sotilaallisista pakotteista. Vuonna 2003 Yhdysvallat liittolaisineen hyökkäsivät Irakiin (*Iraq Freedom- operaatio*) ilman koko turvallisuusneuvoston valtuutusta. Ks. tarkemmin Hakapää 2010 s. 138–152. Ks. myös Gray 2008 s. 366–369.

<sup>66</sup> Kolb 2010 s. 66. Ks. myös Aro ja Petman 1999 s. 5.

*Humanitaarisella interventiolla tarkoitetaan valtion asevoimien tunkeutumista toisen valtion alueelle tarkoituksenaan estää jälkimmäisessä valtiossa tapahtuva vakava ihmisoikeuksien loukkaaminen*<sup>67</sup>. Kysymyksessä on siis viimekätinen keino turvata ihmisten perustavanlaatuiset perus- ja ihmisoikeudet, jotka ovat uhattuina esimerkiksi valtion alueella tapahtuvan kansanmurhan aikana<sup>68</sup>. Kun katsotaan viimeaikaista perus- ja ihmisoikeuksien voimakasta korostumista niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin, ovat sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot yhä voimakkaammin perusteltavissa humanitaarisin syin. 1900-luvun lopulla tapahtuneet Ruandan ja Somalian kansanmurhat olivat modernin ajan rauhanturvaamisen karkeimpia epäonnistumisia. Tapauksissa YK:n väliintulo, joka epäonnistui, perustui juuri humanitaarisiin syihin. Samoin Balkanin kriisin aikana albaaniväestöä vastaan kohdistuneet sortotoimet olivat selkeä loukkaus kansainvälisiä ihmisoikeuksia kohtaan.<sup>69</sup>

YK:n peruskirjassa ei ole mitään mainintaa humanitaarisesta interventiosta<sup>70</sup>. Näin ollen se on ainut sotilaallisen kriisinhallinnan osa, joka ei perustu varsinaisesti kansainväliseen kirjoitettuun oikeuteen, vaan tapaoikeuteen. Tosin monet muutkin peruskirjan periaatteet saavat todellisen oikeusvoimansa vasta kansainvälisen tapaoikeuden kautta, kuten voimankäytön kielto. Sen sijaan paljon suurempi ongelma humanitaarisen intervention kohdalla liittyy interventiokynnyksen määrittämiseen. Vaarana on, että humanitaarisen intervention perusteella suoritetun sotilasoperaation todelliset motiivit ovat itse asiassa valtapoliittisia.<sup>71</sup>

Mielenkiintoisen lisän asiaan tuo YK:n turvallisuusneuvoston asema. Lähtökohtana humanitaariselle interventiolle on turvallisuusneuvoston valtuutus. Tämän *kollektiivisen* päätöksenteon pettäessä, on mahdollista toteuttaa *yksipuolinen* humanitaarinen interventio, joka ei perustu turvallisuusneuvoston mandaatti. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita Balkanin kriisin aikana tapahtuneet NATO:n yksipuoliset ilmapommitukset.<sup>72</sup> Yksipuolisiin toimiin ryhdyttiin, koska YK:n turvallisuusneuvoston kollektiivinen päätöksenteko ei toiminut. Myös unionin kriisinhallinta nojaa

---

<sup>67</sup> Aro ja Petman 1999 s. 106.

<sup>68</sup> Klassisia tapauksia humanitaarisesta interventiosta ovat länsimaiden interventio Turkin ottomaanialueelle 1800-luvulla, Intian tunkeutuminen Itä-Pakistaniin vuonna 1971 ja Vietnamin tunkeutuminen Kamputsean 1979. Hakapää 2010 s. 518.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Aro ja Petman 1999 s. 106.

<sup>71</sup> Hakapää 2010 s. 517–518.

<sup>72</sup> Ibid.

kollektiiviseen päätöksentekoon. Koska unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätökset nojaavat yksimielisyyteen, on päätöksenteon täydellinen jumiutuminen täysin mahdollista myös EU:n puitteissa.

### **3.2 Sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan välinen ero**

Myös *siviilikriisinhallintatoiminta* on ollut yksi nopeinten kehittyneimmistä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan aloista. Siviilikriisinhallinnalle ei ole mitään perusteellista määritelmää. Kun Suomessa säädettiin vuonna 2004 laki siviilihenkilöstönosallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004), hallitus otti esityksessään kannan, jonka mukaan siviilikriisinhallinta on käsitteenä niin laaja ja monitahoinen, että sen tyhjentävä määrittely lainsäädännön kannalta ei ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollista (HE 206/2004 vp s.102). Samaan kantaan päätyi eduskunnan hallintovaliokunta, joka antoi asiasta mietinnön (HaVM 26/2004 vp s. 2).

Sen sijaan hallituksen esityksen pohjalta annettu eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunto (UaVL 5/2004 vp) pyrkii avaamaan siviilikriisinhallinnan käsitettä. Valiokunnan lausunnon mukaan siviilikriisinhallinta ymmärretään monitahoisena *konfliktien ehkäisemiseen ja konfliktista aiheutuneiden seurausten korjaamiseen* tähtäävänä toimintana. Lisäksi lausunnossa viitataan siviilikriisinhallinnan suhteeseen demokratiaan, oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien edistämistä ja kunnioitusta, hyvää hallintoa sekä toimivaa kansalaisyhteiskuntaa tähtäävää kehitystä kohtaan (UaVL 5/2004 vp s. 2).

Euroopan unioni on pyrkinyt täsmentämään siviilikriisinhallinnan alaa. EU:ssa siviilikriisinhallinta voidaan jakaa neljään eri painopistealueeseen: *poliisitoimi, oikeusvaltion vahvistaminen, siviilihallinnon vahvistaminen ja pelastustoimi*. Ala on erittäin laaja, ja tästä johtuen EU ei ole määritellyt kattavasti itse siviilikriisinhallinnan käsitettä (HE 206/2004 vp s. 18).



Sotilaallinen kriisinhallinta erottuu selvästi voimankäytön osalta siviilikriisinhallinnasta. *Siviilikriisinhallintatoimintaan ei voi sisältyä sellaista voimankäyttöä, jolla turvataan tiettyä tehtävää tai pakotetaan konfliktin osapuolet tiettyihin toimiin sotilaallisella voimalla uhkaamalla.* (UaVL 5/2004 vp s. 2.). Kriisinhallintaoperaation ajallisen ulottuvuuden kannalta sotilaallinen kriisinhallinta painottuu kriisin pakottamis-, vakauttamis- ja vetäytymisvaiheisiin, kun taas siviilikriisinhallinta on perinteisesti liittynyt konfliktien ennaltaehkäisyyn ja jälkihoitoon sekä erinäisen asiantuntija-avun antamiseen kriisialueella. Tästä huolimatta sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa ei ole syytä erottaa toisistaan. Sotilaallinen kriisinhallintatoiminta vaatii rinnalleen siviilikriisinhallintaa, jotta kestävä rauhanomainen kehitys olisi saavutettavissa. Vastaavasti siviilikriisinhallinta saattaa olla varsin riittämätön ilman sotilaallisten joukkojen turvaa (VNS 2/2001 vp s. 15).

EU:n perustamissopimuksissa sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan yhdistäminen tulee esille siten, että alkuperäisiä Petersbergin tehtäviä on laajennettu. SEU- sopimuksen 43.1 artiklan tehtäväluettelon puhtaasti sotilaalliset aspektit ovat *rauhanturvaaminen, taistelujoukkojen tehtävät ja rauhanpalauttaminen*, jolla voidaan katsoa tarkoittavan rauhaanpakottamista. Lisäksi luettelo sisältää tehtävät *aseidenriisun alalla, humanitaariset ja pelastustehtävät, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktineston ja konfliktin jälkeisen vakauttamisen* (SEU 43.1 art.). Nämä tehtävät ovat osa unionin siviilikriisinhallintaa, mutta ne voivat sisältää myös sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvää toimintaa.

### **3.3 Sotilaallinen avunantovelvoite ja yhteisvastuulauseke – kriisinhallintaa vai ei?**

Euroopan unionin perustamissopimuksia uudistettaessa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan osaksi otettiin määräys avunantovelvoitteesta. Avunantovelvoitteen mukaan *jäsenvaltion joutuessa alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti* (SEU 42.7 art.).

Mikäli avunantovelvoite tulisi sovellettavaksi, *keskeisin toimitilin EU:ssa olisi Eurooppa-neuvosto johtuen siihen kuuluvista valtioiden ja hallitusten päämiehistä sekä sen hallitustenvälisen yhteistyön luonteesta*. Lisäksi olisi todennäköistä, että sellainen suhteiden huonontuminen kolmannen maan kanssa tai muu vakava turvallisuuspoliittinen uhka, joka antaisi aiheen avunantovelvoitteen mukaiseen avunpyyntöön, olisi tullut YUTP:n alalla esille Eurooppa-neuvostossa jo prosessin aiemmissa vaiheissa (HE 23/2008 vp s. 105).

Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artikla sallii luonnollisen oikeuden yhteiseen puolustautumiseen tilanteessa, jossa jokin YK:n jäsen joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. YK:n peruskirjassa luodun itsepuolustus-oikeuden tulkinnasta on käyty laajaa kansainvälisoikeudellista keskustelua erityisesti ennaltaehkäisevän itsepuolustus-oikeuden ja itsepuolustustoimien mittasuhteiden osalta<sup>73</sup>. Peruskirjan ympärille kehittyneellä tulkintakäytännöllä on keskeinen merkitys myös EU:n avunantovelvoitteen tulkinnassa, joten se asettaa rajat myös avunantolausekkeen nojalla tapahtuvalle toiminnalle.<sup>74</sup>

Avunantovelvoite pohjautuu WEU:n perustana toimineeseen Brysselin sopimuksen tekstiin. Sen sisällyttämisellä osaksi EU:n perustamissopimuksia pyrittiin lujittamaan jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja sitoutumista eli yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaa kohtaan (HE 23/2008 vp s. 104). *Velvoitteen tavoitteena on siis tukea lojaliteettiperiaatteen asemaa YUTP:n alalla*.

Brysselin sopimukseen perustuvaa avunantovelvoitetta on luonnehdittu jopa sitovammaksi kuin NATO:n perustamaa Washingtonin sopimusta. Kun Brysselin sopimuksessa puhutaan *kaikista käytettävissä olevista keinoista*, Washingtonin sopimus velvoittaa osapuolia avustamaan toisiaan *tarpeelliseksi katsomillaan keinoilla*.<sup>75</sup> Avunantovelvoitteen sitoumusten ja yhteistyön on oltava NATO:n puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia. NATO on jäseninään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava järjestö. Tämä ei kuitenkaan poista luotua avunsaantioikeutta miltään jäsenvaltiolta, vaan kaikki jäsenvaltiot ovat yhtäläisessä asemassa myös avun vastaanottajina. Sen sijaan unionin sotilaallisesti liittoutumattomien

---

<sup>73</sup> Ks. tarkemmin Hakapää 2010 s. 507–517.

<sup>74</sup> Ulkoasiainministeriön julkaisu 2/2008 s. 15

<sup>75</sup> Tiilikainen, Helander ja Heliskoski 2005 s. 201.

maiden kohdalla tilanne on erilainen, koska ne eivät kuulu NATO:n kollektiivisen puolustuksen piiriin (HE 23/2008 vp s. 105).

Sotilaallinen liittoutumattomuus on johdannainen *puolueettomuuden* käsitteelle, joka on perinteisessä kansainvälisessä oikeudessa liitetty sotilaan. Jos valtio ei ole osallinen toisten valtioiden käymiin sotiin, valtio on pelkistetysti katsottava liittoutumattomaksi. Puolueettomuuden käsitettä on käsitelty kansainvälisessä tapaoikeudessa, mutta myös erilaisissa kansainvälisissä sopimuksissa. Puolueettomuus sisältää kaksi oikeudellista peruselementtiä: puolueettoman valtion velvollisuuden pysytellä sotatoimien ulkopuolella ja suhtautumisen tasapuolisesti sodankävijöihin sekä oikeuden oman alueen koskemattomuuteen.<sup>76</sup>

Määritelmää on tulkittava varsin joustavasti, jotta puolueetonkin valtio voisi tehdä kansainvälistä yhteistyötä. Esimerkiksi Itävalta on perustuslakinsa mukaan puolueeton ja samalla EU:n jäsen. Itävalta on siis katsonut, että EU-jäsenyys ei ole este puolueettomuudelle. Kylmän sodan aikana myös Suomi katsoi itsensä puolueettomaksi valtioksi. Suomen puolueettomuus oli väline säilyttää itsenäisyys, joten puolueettomuus oli enemmänkin poliittista kuin oikeudellista.<sup>77</sup>

Kylmän sodan loppuminen merkitsi siirtymistä puolueettomuudesta sotilaalliseen liittoutumattomuuteen. Suomessa sotilaallista liittoutumattomuutta on lähestytty lähinnä NATO-jäsenyyden kautta. Mutta valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (VNS 1/2009 vp) mukaan, myös *EU-jäsenyys oli Suomelle perustavanlaatuinen turvallisuuspoliittinen valinta*<sup>78</sup>.

Avunantovelvoite tulee erottaa SEUT-sopimuksen mukaisesta *yhteisvastuulausekkeesta*, joka toimeenpantiin aikoinaan Eurooppa-neuvoston julistuksella vuoden 2004 Madridin terrori-iskujen jälkeen (UaVM 1/2006 vp s. 9). Yhteisvastuulausekkeen mukaan *EU ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi* (SEUT 222.1

---

<sup>76</sup> Hakapää 2010 s. 572–573.

<sup>77</sup> Hakapää 2010 s. 576.

<sup>78</sup> Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009 s. 69.

art.). Unioni ottaa tällöin käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet, mukaan lukien jäsenvaltioiden sen käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat.

Yhteisvastuulausekkeen osalta *päätöksentekovalta on osoitettu neuvostolle*. Neuvosto tekee komission ja ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteisestä ehdotuksesta päätöksen, jossa määritellään säännöt, joiden mukaisesti EU panee täytäntöön tämän yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222.3 art.). Toisin kuin yhteisvastuulauseke, avunantovelvoite on puhtaasti jäsenvaltioiden välinen velvoite. Se ei siis luo EU:n toimielimille minkäänlaista roolia velvoitteen käyttöönottoa tai toimeenpanoa koskevan päätöksenteon suhteen.<sup>79</sup> Näin ollen EU:n perustamissopimukset jättävät näitä yksityiskohtia koskevat menettelytavat avoimeksi.

Kun Suomessa säädettiin laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (31.3.2006/211), hallitus antoi asiasta lakiesityksen eduskunnalle, jossa se *totesi avunantolausekkeen ja yhteisvastuulausekkeen kuuluvan sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan ulkopuolelle* (HE 5/2006 vp s. 15). Hallitus kuitenkin katsoi, että yhteisvastuulausekkeen toimeenpanemiseksi toteutettavissa tehtävissä voitaisiin käyttää sotilaallisia voimavaroja vastaanottajavaltion pyynnöstä esimerkiksi terrori-iskun jälkihoitoon. Tällaiset tehtävät saattavat muistuttaa luonteeltaan sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviä. Näkökulmaa tukee se, että unionin kriisinhallintatoiminta tapahtuu EU:n ulkopuolella, kun taas avunantovelvoite ja yhteisvastuulauseke koskevat unionia sisäisesti.

Toisaalta EU:n perustamissopimukset puhuvat sekä avunantovelvoitteen että yhteisvastuulausekkeen osalta kaikista käytettävissä olevista keinoista. On siis perusteltua todeta, että ainakin yhteisvastuulauseke, joka perustuu neuvoston päätöksentekovaltaan, sisältää myös unionin sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan keinot.<sup>80</sup> On vaikea arvioida, mikä avunantovelvoitteen todellinen painoarvo olisi tilanteessa, jossa EU:n jäsenvaltio joutuisi aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Tällä hetkellä avunantovelvoite voidaan nähdä enemmänkin välietappina kohti yhteistä puolustusta.

---

<sup>79</sup> Ulkoasiainministeriön julkaisu 2/2008 s. 14–15.

<sup>80</sup> Ibid.

## **3.4 Eurooppa-neuvosto osana kriisinhallintatoimintaa**

### **3.4.1 NATO, YK ja unionin päätöksenteko**

Jo 1999 Kölnin Eurooppa-neuvoston huippukokouksen jälkeen oli nähtävissä, että EU:n yhteinen puolustuspolitiikka ja kriisinhallintatoiminta tulisivat saamaan kritiikkiä niiltä jäsenvaltioilta, jotka olivat myös NATO:n jäseniä<sup>81</sup>. Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittymisen myötä vastakkain ovat olleet NATO:n toimintaan perustuva transatlanttinen näkemys ja ajatus Euroopassa tapahtuvasta integraatiosta myös yhteisen puolustuksen alalla. Vaikeimmaksi asiaksi osoittautui Euroopan unionin ja NATO:n toiminnan yhteensovittaminen sotilaallisen kriisinhallinnan osalta.

NATO:n Washingtonin kokouksessa päätettiin tarjota järjestön voimavaroja tietyn ehdoin EU-johtoisten kriisinhallintaoperaatioiden käyttöön. Suomi joutuikin omalla puheenjohtajakaudellaan vaikean tilanteen eteen, kun sen tuli sovittaa nämä kaksi jäsenvaltioryhmää yhteen. Yhteisymmärrys saavutettiin vasta vuonna 2002, jolloin unionin ja NATO:n kaikki jäsenet saattoivat hyväksyä uudet yhteistyöjärjestelyt. Pitkien neuvottelujen taustalla olivat etenkin Kreikan ja Turkin väliset erimielisyydet.<sup>82</sup>

Unionin ja NATO:n välinen puolustuspoliittinen päällekkäisyys on ratkaistu SEU-sopimuksen 42.2 artiklassa siten, että unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden eli NATO-maiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. Niiden voidaan katsoa toteuttavan Pohjois-Atlantin sopimuksen perusteella samoja arvoja, joihin EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka perustuu.

NATO:n lisäksi Euroopan unionin keskeisimmät yhteistyökumppanit kansainvälisiä ongelmia ratkaistaeassa ovat Yhdistyneet Kansakunnat, ETYJ, Afrikan unioni sekä yksittäisistä valtioista Yhdysvallat ja Venäjä. Koska YK on edelleen kansainvälisen kriisinhallinnan merkittävin toimija ja keskeisin kansainvälisen oikeuden lähde sekä soveltaja, *EU on sitoutunut kunnioittamaan erityisesti YK:n peruskirjan määräyksiä ja*

---

<sup>81</sup> Tiilikainen 2003 s. 104.

<sup>82</sup> Sierla 2003 s. 58–59.

*turvallisuusneuvoston päätöksiä.*<sup>83</sup> Peruskirjan 24 artiklan mukaan Yhdistyneiden kansakuntien jäsenet jättävät *ensisijaisen vastuun kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä YK:n turvallisuusneuvostolle.* Artiklaa voidaan pitää poikkeuksena peruskirjan 2.4 artiklan yleissäännöksestä eli voimankäytön kiellosta.

Jatkossa unionin ja YK:n välistä suhdetta on vahvistettu muun muassa siten, että 3. toukokuuta 2011 YK:n yleiskokous antoi päätöslauselman, jonka mukaan EU:n edustajilla on oikeus käyttää puheenvuoroja istunnoissa ja tulla kutsutuiksi osallistumaan yleiskokouksen yleiskeskusteluun. Lisäksi edustajilla on oikeus esittää unionin jäsenvaltioiden hyväksymiä ehdotuksia ja muutoksia. Yleiskokouksen päätöksen mukaan unionin edustajat ovat kuitenkin vain tarkkailijoita, joten heillä ei ole oikeutta osallistua kokousten äänestyksiin.<sup>84</sup> ”Unionin edustajilla” viitataan Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaan ja ulkoasioiden korkeaan edustajaan. Näin esimerkiksi Eurooppa-neuvostossa muodostetut kannat voidaan tuoda YK:ssa esille unionin yhteisellä äänellä.

YK:n yleiskokouksen päätös on selvä merkki siitä, että SEU-sopimuksen 47 artiklan mukainen unionin oikeushenkilöllisyys saa myös kansainvälisen yhteisön tunnustuksen. Koska Euroopan unionilla ei ole aikaisemmin ollut oikeushenkilöllisyyttä, se ei ole voinut olla jäsen muissa kansainvälisissä järjestöissä. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla toimivien kansainvälisten järjestöjen jäseninä ovat olleet ainoastaan siis unionin jäsenvaltiot. Lisäksi EU ei ole voinut tehdä YUTP:n alaa koskevia kansainvälisiä sopimuksia.<sup>85</sup>

Euroopan unionin omien erillisten poliittisen ja sotilaallisten rakenteiden luomisen syynä oli aikaisemmin Amsterdamin sopimukseen lisätyt Petersbergin tehtävät. Näitä tehtäviä varten luotuja *voimavaroja EU voi käyttää vain unionin ulkopuolella* (SEU 42.1 art.). Mistä nämä voimavarat sitten tulevat? SEU-sopimuksen 42.1 artikla määrää jäsenvaltioille vastuun asettaa voimavaroja – henkilöstöä ja materiaalia – unionin operaatioiden toteuttamiseksi. *Koska EU:n kriisinhallintatoiminta perustuu jäsenvaltioiden sille asettamiin sotilasvoimavaroihin ja velvoitteeseen sotilaallisten*

---

<sup>83</sup> Lähdevirta 2006 s. 66.

<sup>84</sup> <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-voice-at-the-un-general-assembly.aspx?lang=fi>.

<sup>85</sup> Joutsamo, Aalto, Kaila ja Maunu 2000 s. 370.

*voimavarojen parantamisesta, on jälleen kerran lojaliteettiperiaatteelle annettava erityinen painoarvo (SEU 42.3 art.).*

Nizzan sopimuksella luotiin unionin konfliktinesto- ja kriisinhallintatehtäviä varten *poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (Political and Security Committee, COPS)*. EU:n toimeenpanemien kriisinhallintaoperaatioiden aikana poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea vastaa operaation poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta ja sitä avustaa lisäksi erillinen siviilikriisinhallintakomitea.<sup>86</sup> Neuvosto voi kriisinhallintaoperaation toteuttamiseksi ja sen keston ajaksi valtuuttaa poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean tekemään asianmukaisia, operaation poliittista valvontaa ja strategista johtoa koskevia päätöksiä (SEU 38 art.). Komitea tarvitsee siis neuvoston valtuutuksen omien itsenäisten päätösten tekemiseksi.

Nizzan sopimuksella perustettiin myös kaksi sotilaallista valmisteluelintä. EU:lle perustettiin *sotilaskomitea (European Union Military Committee, EUMC)*, josta tuli korkein neuvoo-antava elin sotilasasioissa. Sotilaskomitea kokoontuu jäsenvaltioiden puolustusvoimien komentajien tai heidän edustajien tasolla. Sotilaskomitean toimintaa tukee unionin *sotilasesikunta (European Union Military Staff, EUMS)*, jonka pääasiallisena tehtävänä on operaation suunnittelu ja tilanteen arviointi.<sup>87</sup>

EU:n perustamissopimusten muutoksella unionille luotiin täysin uusi puolustusvoimavarojen kehittämisestä, tutkimuksesta ja hankinnasta sekä puolustusmateriaaleista vastaava virasto (*Euroopan puolustusvirasto*). SEU-sopimuksen 42.3 artiklan mukaan virasto toimii neuvoston alaisuudessa ja sen tehtävänä on määrittää operatiiviset tarpeet, edistää niiden täyttämiseen tähtäviä toimia, myötävaikuttaa puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan vahvistamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden määrittämiseen ja tarvittaessa toteuttamiseen.

Euroopan puolustusviraston perustamisen taustalla on EU:n jäsenvaltioiden velvollisuus parantaa asteittain sotilaallisia voimavarojaan. Eurooppalainen puolustusmateriaaliyhteistyö on ollut tähän asti hajautettua pienien maaryhmien

---

<sup>86</sup> Tiilikainen 2003 s. 105–107.

<sup>87</sup> Ibid.

keskinäistä toimintaa. Euroopan puolustusviraston perustamisen myötä tavoitteena on yhteistyön keskittäminen unionin päähän (HE 23/2008 vp s. 103).

Euroopan unionin kriisinhallintaorganisaatio on muotoutunut hyvin monitasoiseksi ja Eurooppa-neuvosto on saanut siinä katto-organisaation aseman. Sen toimivaltuudet perustuvat EU:n kriisinhallintatoiminnassa samoihin määräyksiin kuin koko YUTP:n alalla: *Eurooppa-neuvosto toimii Euroopan unionin kriisinhallintatoiminnan yhteisten strategioiden ja tavoitteiden määrittelijänä*. Unionin perustamissopimusten yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaa koskevista määräyksistä ei ole juuri mainintoja Eurooppa-neuvostosta. Sen sijaan määräykset näyttäisivät ohjaavan varsinaisen päätöksenteon yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla neuvostolle.

SEU-sopimuksen 42.2 artiklassa todetaan, että *neuvosto tekee yksimielisesti ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta tai jäsenvaltion aloitteesta päätökset, jotka koskevat yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa, mukaan lukien EU:n kriisinhallintaoperaation käynnistämistä koskevat päätökset*. Neuvoston päätösten pohjalta ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja valvoo näiden tehtävien siviili- ja sotilasnäkökohtien yhteensovittamista (SEU 43.2 art.).

Lisäksi neuvosto ja korkea edustaja huolehtivat siitä, että jäsenvaltiot noudattavat niille luotuja velvoitteita (24.3 art.). Näin lainsäätäjä on halunnut asettaa jäsenvaltioiden velvoitteiden valvontavallan samoille toimielimille, joilla on EU:n kriisinhallintatoiminnan pääasiallinen päätöksenteko- ja täytäntöönpanovaltakin. Määräyksestä voidaan vetää johtopäätös, jonka mukaan *neuvoston ja korkean edustajan tehtävänä olisi turvata unionin kriisinhallintatoiminnan päätöksenteossa ja täytäntöönpanossa lojaliteettiperiaatteen toteutuminen*.

Neuvoston kokoontumiseen liittyy toimintamalli, jonka mukaan se voi kokoontua eri kokoonpanoissa käsiteltävästä asiasta riippuen. Neuvostolla ei ole kiinteää henkilöjäsenyyttä, vaan sen jäseninä ovat jäsenvaltioiden sisäisesti toimivaltaiset ministerit.<sup>88</sup> Kun neuvosto kokoontuu päättämään sotilaallisesta

---

<sup>88</sup> Jääskinen 2007 s. 242. Aikaisemmin neuvoston keskeisintä kokoonpanoa kutsuttiin *yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostoksi*. Sen tehtävänä oli käsitellä laaja-alaisia asiakokonaisuuksia, jotka koskivat muun muassa institutionaalisia kysymyksiä, Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelua, talouspolitiikkaa ja



kriisinhallintaoperaatiosta, puhutaan tällöin ulkoasiainneuvoston kokouksesta. Neuvoston työjärjestyksen mukaan UAN vastaa Euroopan unionin kaikkeen ulkoiseen toimintaan liittyvistä asioista, toisin sanoen yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, yhteisestä turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta, yhteisestä kauppapolitiikasta sekä kehitysyhteistyöstä ja humanitaarisesta avusta<sup>89</sup>. UAN koostuu yleensä unionin jäsenvaltioiden ulkoasiainministereistä, mutta myös puolustusministereillä on merkittävä asema kyseisessä neuvostossa.

Unionin perustamissopimusten määräysten valossa Eurooppa-neuvostolla ei siis ole merkittävää asemaa kriisinhallintaoperaatioihin liittyvässä konkreettisessa päätöksentekotilanteessa. Eurooppa-neuvoston asettamien yleisten strategioiden ja tavoitteiden ohjaavuus on ollut kuitenkin merkittävää, kun tarkastellaan unionin toimielinjärjestelmää yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla kokonaisuutena. *Onkin täysin epärealistista ajatella, että esimerkiksi UAN tekisi Eurooppa-neuvostossa jo saavutetun yhteisen kannan vastaisen toimenpiteen*<sup>90</sup>.

### 3.4.2 ARTEMIS- ja Iraq Freedom- operaatiot

Euroopan unionin ensimmäisen täysin itsenäisen sotilaallisen kriisinhallintaoperaation käynnistämiseksi Eurooppa-neuvostolle jäi lähinnä statistisin asema. Vuonna 2003 vuonna Kongon demokraattisessa tasavallassa (*ARTEMIS*) suoritettu operaatio oli vaativa tehtävä, jossa unionin joukot joutuivat myös taistelutilanteisiin.<sup>91</sup> Operaatiopyyntö tuli unionille YK:n pääsihteerin kautta ja operaation mandaatti perustui YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1484<sup>92</sup>.

---

YUTP:n alaan kuuluvia asiakokonaisuuksia. Lissabonin sopimuksen myötä yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto jaettiin kahtia. Uusia kokoonpanoja kutsutaan nykyään *yleisten asioiden neuvostoksi* (YAN) ja *ulkoasiainneuvostoksi* (UAN). Ks. myös SEU 16.6 art.

<sup>89</sup> Neuvoston päätös, Euroopan unionin neuvoston työjärjestys 2.5 art. (EUVL 2009 L 325/35).

<sup>90</sup> SEU 26.2 artiklan mukaan neuvostolla on velvollisuus tehdä YUTP:n alan päätökset siten, että ne ovat Eurooppa-neuvoston määrittelemien yleisten suuntaviivojen ja strategiusten linjausten mukaisia. Lisäksi yksittäisen ministerin eroava kanta Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokousten päätösten välillä merkitsisi parlamentaarisen vastuukatteen näkökulmasta käytännössä ministerin luottamuksen punnitsemista kyseisen jäsenvaltion parlamentissa.

<sup>91</sup> Lähdevirta 2006 s. 68.

<sup>92</sup> <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/artemis.aspx?lang=fi>.

ARTEMIS-operaatio oli osoitus siitä, että unionilla on tarvittaessa kykyä reagoida hyvinkin nopeasti kriisitilanteessa. Kun turvallisuusneuvoston päätöslauselma annettiin 30. toukokuuta 2003, *neuvosto* oli jo toukokuun alussa muodostanut yhteisen kannan asiasta. Varsinainen päätös *EU:n sotilaallisesta kriisinhallintaoperaatiosta tehtiin neuvostossa* 12. kesäkuuta 2003 ja ARTEMIS-operaatio käynnistyi viikko tämän päätöksen jälkeen<sup>93</sup>. Koko prosessin kesto yhteisen kannan luomisesta aina konkreettisen sotilasoperaation käynnistymiseen oli siis noin kuukausi.

ARTEMIS-operaation myötä EU alkoi kehittää myös sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan nykyistä ydintä eli *nopean toiminnan joukkoja (Rapid Response Forces)*. Vuonna 1999 Helsingin Eurooppa-neuvoston hyväksyttiin yhteinen joukkotavoite (*Helsinki Headline Goal*), jonka mukaan vuoteen 2003 mennessä EU:lla tulee olla 50 000–60 000 miehen vahvuinen kriisinhallintajoukko, joka pystyy tarvittaessa toimeenpanemaan SEU-sopimuksessa mainitut Petersbergin tehtävät. Joukoille asetettu kahden kuukauden valmiusaika olisi ollut kuitenkin esimerkiksi ARTEMIS-operaatiossa täysin riittämätön, sillä operaatio vaati nopeaa reagointia. Tästä syystä Helsingin kokouksessa päätettiin, että normaalin 60 vuorokauden valmiusajan lisäksi unionin sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan tulee sisältää myös nopean toiminnan elementtejä (*Rapid Response Elements*).<sup>94</sup> ARTEMIS-operaation mallia käytettiin EU:n nopean toiminnan joukkojen konseptissa siten, että nykyään unionin on kyettävä tekemään sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota koskeva päätös viiden päivän kuluessa operaatiota koskevan yhteisen kannan hyväksymisestä ja joukkojen on kyettävä aloittamaan operaatio 10 päivän kuluttua tästä päätöksestä.

Vaikka ARTEMIS-operaatio antoi positiivisen sysäyksen EU:n sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan kehittämiseksi, uusia unionin nopean toiminnan taisteluosastoja ei ole vielä kertaakaan käytetty. Yhtenä syynä tähän on varmasti unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alan päätösten yksimielisyyden vaade. EU:n jäsenmailta ei ole löytynyt poliittista tahtoa muuttaa unionin perustamissopimuksia siten, että YUTP:n alalla siirryttäisiin määräenemmistöpäätöksiä kohti. Sen sijaan Lissabonin

---

<sup>93</sup> Neuvoston päätös koskien Euroopan unionin sotilaallista operaatiota Kongossa (2003/432/CFSP).

<sup>94</sup> Järvenpää 2003 s. 113–114.

sopimuksella on pyritty luomaan uusia EU:n päätöksentekoon vaikuttavia malleja esimerkiksi rakenteellisen yhteistyön ja unionin korkean edustajan viran muodossa.<sup>95</sup>

Täysin erilaisen tilanteen muodosti ARTEMIS-operaation kanssa samana vuonna alkanut Irakin kriisi (*Iraq Freedom-operaatio*). Vaikka kysymyksessä ei ollut millään tavalla EU-operaatio, Irakin kriisi paljasti hyvin unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan haavoittuvuuden. Irakin tilanne nousi kansainvälisessä politiikassa esille tammikuussa 2002, jolloin Yhdysvaltain presidentti George W. Bush piti kuuluisan puheensa, jossa hän nimesi Irakin, Iranin ja Pohjois-Korean muodostavan kokonaisuuden ”Pahuuden akseliksi” (*The Axis of Evil*)<sup>96</sup>.

Irak ja YK olivat kiistelleet jo vuosia siitä, pitäisikö vuonna 1998 Irakista poistuneet asetarkkailijat lähettää takaisin Irakin alueelle. Varsinkin Yhdysvallat ja Iso-Britannia ajoivat vahvasti asetarkkailijoiden palauttamista, koska valtiot epäilivät Irakin valmistavan joukkotuhoaseita ja myyvän niitä edelleen terroristijärjestöille. Vuoden 2002 marraskuussa YK:n turvallisuusneuvosto sai aikaan yksimielisen päätöslauselman (1441), jonka mukaan Irakin oli välittömästi sallittava YK:n asetarkkailijoiden paluu valtion alueelle. Tähän Irak suostui ja tarkkailijat saapuivat takaisin Irakiin.

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman (1441) pohjalta Eurooppa-neuvosto linjasi EU:n yhteisen kannan koskien Irakin tilannetta. Puheenjohtajan päätelmien mukaan EU tukee yksiselitteisesti turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa<sup>97</sup>. Koska Yhdysvallat ja Iso-Britannia eivät olleet vakuuttuneita Irakin tosiasiallisesta yhteistyöhalukkuudesta, ne halusivat saada aikaan uuden päätöslauselman, jossa turvallisuusneuvosto olisi valtuuttanut YK:n jäsenet käyttämään Irakia kohtaan myös sotilaallista voimaa. YK:n turvallisuusneuvoston aikaisempi päätöslauselma (1441) ei antanut valtuutusta sotilaalliseen voimankäyttöön.<sup>98</sup> Tämä täytyi olla myös USA:n ja Iso-Britannian käsitys, sillä ne hakivat uudella päätöslauselmallaan nimenomaista oikeutusta myöhemmille sotilaallisille toimilleen.

---

<sup>95</sup> Tiilikainen 2006 s. 26.

<sup>96</sup> Gray 2008 s. 355. Ks. myös <http://millercenter.org/president/speeches/detail/4540>.

<sup>97</sup> Eurooppa-neuvoston päätelmät (EUCO 15917/02) s. 16.

<sup>98</sup> Gray 2008 s. 356–357.

Helmikuussa 2003 Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Espanja laativat päätöslauselmaehdotuksen, jolla sallittaisiin sotilaallinen voimankäyttö Irakia kohtaan. Tämä ehdotus vedettiin kuitenkin pois, koska turvallisuusneuvoston jäsenistä ainakin Ranska ja Venäjä vastustivat sitä. Vaikka YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta ei sotilaalliselle voimankäytölle saatu, Yhdysvallat ja sen liittolaiset aloittivat hyökkäyksen Irakiin 20. maaliskuussa 2003 *ilman YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia*.

Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian valmisteleva Irakin sota lamaannutti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon käytännössä kokonaan. Unionin epäyhtenäisyys paljastui, kun osa EU-maista tuki ja osallistui Yhdysvaltojen johtamaan liittoumaan, kun taas osa vastusti sitä. Euroopan maiden johtajien välien kiristyminen näkyi myös Brysselissä pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa helmikuussa 2003, jonka päätelmiin ei otettu mitään mainintaa EU:n kannasta mahdollista sotilasoperaatiota kohtaan<sup>99</sup>. Tähän syynä oli varsinkin se, että suurin EU-maa eli Saksa vastusti jyrkästi Irakin vastaisia sotatoimia<sup>100</sup>. Vastaavasti kahdeksan Euroopan valtiota, joista viisi oli silloisen EU:n jäseniä, laativat täysin erillisen lausunnon, jossa ne asettuivat tukemaan Yhdysvaltain ajamaa linjaa<sup>101</sup>. Pian lausunnon jälkeen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajana toiminut Kreikan pääministeri ilmoitti, ettei lausunto ollut unionin kanta asiassa<sup>102</sup>.

Loppuen lopuksi ongelmaksi muodostui se, että unionilta puuttui kanta itse sotilaalliseen voimankäyttöön osallistumisesta. Kun tietyt valtiot sitten alkoivat tuoda julki omia näkemyksiään, EU:n yhteinen linja katosi. Käytännössä Euroopan maiden YUTP erkaantui täysin Euroopan unionin toimielinten käsistä. Näin EU:n instituutioiden poliittinen merkitys ja koko järjestön yleinen arvovalta pienenivät väistämättä.

---

<sup>99</sup> Eurooppa-neuvoston päätelmät (EUCO 6466/03).

<sup>100</sup> Forsberg 2006 s. 33.

<sup>101</sup> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2708877.stm>.

<sup>102</sup> <http://www.greekembassy.org/Embassy/content/en/Article.aspx?office=2&folder=168&article=177>.

## 4. Eurooppa-neuvosto ja Suomen perustuslaki

### 4.1 Edustuksellinen demokratia – oikeudellisen ja poliittisen vastuunalaisuuden perustana

SEU-sopimuksen 10.1 artiklan mukaan *Euroopan unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan*. Unionin tasolla voidaan erottaa kaksi varsin erilaista näkökulmaa siitä, mihin edustuksellisen demokratian oikeutuksen tulisi perustua. Ensimmäinen näkemys on yhteisöllisempi ja se korostaa Euroopan parlamentin roolia unionin tason edustuksellisen demokratian toteuttajana. Euroopan parlamentin jäsenet edustavat kansalaisia suoraan unionin tasolla, ja kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa (SEU 10.2 art.). Tämä tapahtuu Euroopan unionin parlamenttivaalien perusteella.

Toisen kannan mukaan EU saavuttaa demokraattisen legitimitetin ensisijaisesti kansallisten parlamenttien olemassaololla. Edustuksellinen demokratia perustuu siis neuvoston ja Eurooppa-neuvoston jäsenten vastuunalaisuuteen omia kansallisia parlamenteja kohtaan (SEU 10.2 art.). Tämä näkemys korostaa unionin hallitustenvälistä yhteistyötä ja ajatusta, jonka mukaan EU:n koko ja jäsenvaltioiden väliset historialliset, poliittiset, kielelliset ja kulttuurilliset erot estävät unionin tason demokratian kehittymisen<sup>103</sup>.

Sekä hallitustenvälistä yhteistyötä että yhteisöllisyyttä kannattavat osapuolet, ovat kuitenkin todenneet EU:n kärsivän *demokratiavajeesta*. Laajasti ymmärrettynä demokratiavajeella tarkoitetaan kansalaisten puutteellista mahdollisuutta vaikuttaa unionin politiikkaan. Suppeammin sillä viitataan kansalaisten suorilla vaaleilla valitsemien instituutioiden heikkoon asemaan EU:n poliittisessa järjestelmässä.<sup>104</sup> Demokratiavaje liittyy unionin toimielinten välisiin suhteisiin etenkin niissä tilanteissa, joissa korostuu neuvoston lainsäädäntövallan ja komission aloitevallan vahva asema<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> Ks. tarkemmin Raunio 2007 s. 149–156.

<sup>104</sup> Raunio ja Saari 2009 s. 45–56.

<sup>105</sup> Jyränki 2003 s. 201–203.

Pyrkimys kaventaa demokratiavajetta on saanut aikaan sen, että hallitustenvälistä yhteistyötä ja yhteisöllistä korostavien demokratiakäsitysten väliin on muodostunut näkemys, jota kutsutaan *kaksoislegitimiteetiksi*. Kaksoislegitimiteetin mukaan edustuksellisen demokratian periaate toteutuu sekä Euroopan parlamentin että kansallisten parlamenttien kautta<sup>106</sup>.

Unionin demokratiavajeen keskeisenä syynä on pidetty Euroopan parlamentin heikohkoa asemaa EU:n toimielinjärjestelmässä. Lissabonin sopimuksella pyrittiin lisäämään Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia ja Euroopan parlamentista tulikin neuvostoon nähden tasavertaisempi lainsäädäntövallan käyttäjä (HE 23/2008 vp s. 53). Lisäksi kansallisille parlamenteille annettiin toimivaltaa tietojen saannin, toissijaisuusperiaatteen valvonnan sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen arviointimenettelyjen sekä perustamissopimusten tarkistusmenettelyn osalta.<sup>107</sup> Perustamissopimusten muutoksilla pyrittiin siis puuttumaan sekä laajan että suppean demokratiavajeen vaikutusalueisiin.

Muutoksista merkityksellisin oli kansallisten parlamenttien oikeus harjoittaa toissijaisuusperiaatteen valvontaa. *Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaatteen* mukaan EU toimii jaetun toimivallan aloilla ainoastaan, jos jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla (SEU 5.3 art.). Periaate määrittää siis toiminnan tason: tehdäänkö ratkaisu EU:ssa vai jäsenvaltioissa?

Etenkin 1990-luvulla periaate nousi keskeisesti esille eurooppalaisessa integraatiokehityksessä sen valtiosääntöteoreettisesta perinteestä johtuen. Toissijaisuusperiaate on nimittäin ollut merkittävä oikeusperiaate liittovaltiollisuuden perustuvissa maissa. Liittovaltioissa se on nähty osavaltion toimivaltaa korostavana perustavanlaatuisena oikeusperiaatteenä. Ei siis ollut yllättävää, että esimerkiksi Saksan

---

<sup>106</sup> Perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan mietintö koskien Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien suhdetta. Ks. II luku: ”Demokratiavaje ja kansanedustuslaitosten asema.

<sup>107</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/democracy/index\\_fi.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_fi.htm).

osavaltiot alkoivat kokea EU:n tiiviimmän yhdentymisen uhkana omalle lainsäädäntövallalleen.<sup>108</sup>

Toissijaisuusperiaatteen mukaan jäsenvaltioiden toiminta on yleensä ensisijaista suhteessa unionin toimivaltaan. Tosin asetelma voi kääntyä myös toisin päin esimerkiksi tilanteessa, jossa toimenpiteet luonteensa puolesta soveltuvat paremmin unionin tasolla toteutettaviksi.<sup>109</sup> Toissijaisuusperiaatteen valvontavallan kautta parlamentit saivat mahdollisuuden vaikuttaa suoraan EU-tason päätöksentekoon (HE 23/2008 vp s. 32). Perustamissopimuksia uudistettaessa säädettiin lisäksi lisäpöytäkirja, joka koski toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista. Toissijaisuusperiaatteen valvonta voidaan jakaa pöytäkirjan pohjalta ennakkolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan, joista ennakkollinen on luonteeltaan poliittista ja jälkikäteinen oikeudellista.<sup>110</sup>

Lisäpöytäkirjan mukaan kansallisille parlamenteille tulee toimittaa unionin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt säädösesitykset. Parlamenteilla on tämän jälkeen kahdeksan viikkoa aikaa antaa esityksistä perusteltu lausunto koskien sitä, onko esitys toissijaisuusperiaatteen mukainen. Sen sijaan oikeudellinen jälkikäteisvalvonta on lisäpöytäkirjan mukaan EU-tuomioistuimella. Lisäpöytäkirjassa todetaan, että EU-tuomioistuin voi ratkaista kanteet, jotka perustuvat siihen, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta.<sup>111</sup>

Vuonna 2003 eduskunnan puhemiesneuvosto asetti EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan, jonka tehtävänä oli selvittää muun muassa, miten toissijaisuusperiaatteen valvontamenettely sisällytettäisiin osaksi Suomen sisäistä lainsäädäntöä, mikäli Euroopan unionin perustuslaki tulisi voimaan. Toimikunta luovutti mietintönsä 2005 ja ehdotti uutta menettelyä, joka mahdollistaisi eduskunnan osallistumisen toissijaisuusperiaatteen valvontaan. Ehdotuksen mukaan pääasiallinen vastuu valvonnasta olisi syytä antaa eduskunnan suurelle valiokunnalle. Toimikunta ei katsonut tarpeelliseksi muuttaa perustuslain säännöksiä EU-asioiden käsittelystä

---

<sup>108</sup> Jääskinen 2007 s. 281.

<sup>109</sup> Mäenpää 2001 s. 241–241.

<sup>110</sup> Tiilikainen, Helander ja Heliskoski s. 47.

<sup>111</sup> Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. 4-8 art.

Suomessa. Sen sijaan se ehdotti, että menettelyä vastaavat muutokset tehtäisiin eduskunnan työjärjestykseen.<sup>112</sup>

Koska unionin perustuslaki ei koskaan nähnyt päivän valoa, puhemiesneuvosto asetti uuden työryhmän vuonna 2009, jonka tehtävänä oli laatia arvio nykyisestä eduskunnan EU-asioiden käsittelyjärjestelmästä huomioiden Lissabonin sopimuksen voimaantulosta aiheutuvat muutokset ja vuonna 2005 valmistunut EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö (Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005).<sup>113</sup> Työryhmän tulosten perusteella annettu puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta (PNE 2/2009 vp) eteni lopulta myös perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta antoi asiasta mietinnön, jossa se ei ottanut kantaa siihen, edellyttävätkö kansallisille parlamenteille annetut uudet tehtävät ja oikeudet muutoksia perustuslakiin. Valiokunta piti ehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena sekä puolsi säädösehdotuksen hyväksymistä vain muutamien huomautuksien ja muutosehdotuksien (PeVM 9/2009 vp s. 2).

Lopulta eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n määräys koskien toissijaisuusperiaatteen kansallisen parlamentin valvontavaltaa muodostui seuraavanlaiseksi:

*”Eduskunta voi suuren valiokunnan ehdotuksesta päättää antaa EU-sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 6 artiklassa tarkoitetun perustellun lausunnon sekä päättää eduskunnan kannasta pöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitetun kanteen nostamiseen. Pöytäkirjan 6 artiklan tarkoittamissa tapauksissa eduskunnan päätös sekä suuren valiokunnan mietintö toimitetaan Euroopan unionin toimielimille tiedoksi.”*

Vaikka toissijaisuusperiaatetta koskevat määräykset näyttäisivät lomittuvan yhteen varsin selkeästi, Eurooppa-neuvoston ja unionin YUTP:n kannalta periaatteen valvontaa varten luodut säädökset joutuvat kuitenkin varsin kriittisen tarkastelun kohteeksi. Erittäin olennaista on huomata, että toissijaisuusperiaatteen valvonta kohdistuu esityksiin

---

<sup>112</sup> Eduskunnan julkaisu, EU-asioiden käsittely eduskunnassa. s. 13–14.

<sup>113</sup> Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010, EU-asioiden käsittelyn kehittäminen eduskunnassa, EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö s. 5.



lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiksi sekä kyseisten esitysten muutoksiin (HE 23/2008 vp s. 31)<sup>114</sup>. Tästä seuraa ensinnäkin se, että toissijaisuusperiaatteen valvonta ei koske Eurooppa-neuvoston päätöksiä, koska ne eivät ole lainsäätämisyjärjestyksessä annettuja säädöksiä. Vielä suuremman ongelman muodostaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala, joka ei myöskään sisällä lainsäätämisyjärjestyksessä annettuja säädöksiä. Kun otetaan vielä huomioon, että EU-tuomioistuimen toimivaltuudet eivät ulotu YUTP:n alaan, toissijaisuusperiaatteen oikeudellinen valvonta jää tässä suhteessa erittäin epäselväksi. Jäljelle jäävät lähinnä kansallisten parlamenttien poliittiset kannanotot.

Lissabonin sopimuksen myötä Eurooppa-neuvostosta tuli muiden toimielinten tavoin EU-tuomioistuimen laillisuusvalvonnan alainen. SEUT-sopimuksen 263.1 artiklan mukaan *tuomioistuin valvoo Eurooppa-neuvoston säädösten lainmukaisuutta niiden säädösten osalta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin*. Tuomioistuimeen voi vedota myös, mikäli Eurooppa-neuvosto perustamissopimusten vastaisesti laiminlyö ratkaisun tekemisen. Jäsenvaltiot tai muut unionin toimielimet voivat saattaa asian EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi laiminlyönnin toteamiseksi. Kanne otetaan käsiteltäväksi vain, jos Eurooppa-neuvostoa on ensin kehoitettu tekemään ratkaisu. Jollei Eurooppa-neuvosto ole määritellyt kantaansa kahden kuukauden kuluessa mainitusta kehotuksesta, kanne voidaan panna vireille uuden kahden kuukauden määräajan kuluessa (HE 23/2008 vp s. 54).

EU-tuomioistuimen valvontavallan kannalta on merkittävää se, ettei yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala pääsäännön mukaan kuulu tuomioistuimen toimivaltaan. SEUT-sopimuksen 275.1 artiklan mukaan *EU-tuomioistuimella ei ole toimivaltaa YUTP:aa koskevien määräysten osalta, eikä näiden määräysten nojalla hyväksytyjen säädösten osalta*. Tästä YUTP:n alan pääsäännöstä on olemassa kuitenkin poikkeuksia.

Ensinnäkin EU-tuomioistuimella on toimivaltaa valvoa sitä, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttaminen ei vaikuta SEUT- sopimuksen 3-6 artikloissa

---

<sup>114</sup> Ks. myös Eduskunnan työjärjestyksen 30 §, jonka mukaan Euroopan unionista Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007 tehdyn sopimuksen (*EU-sopimus*) mukaisesti Euroopan unionin toimielinten eduskunnalle toimittamat *asiakirjat, jotka sisältävät esityksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi*, merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa, joka lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille sekä myös Ahvenanmaan maakuntapäiville siinä tarkoituksessa, että ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä säädösesityksestä EU-sopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta.

säädelyihin menettelyihin, eikä toimielinten toimivaltuuksiin siltä osin kuin on kyse unionin toimivallan käyttämisestä. Sopimuksen kyseiset artikkelit koskevat unionin yksinomaisia toimivallan aloja, unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan aloja, jäsenvaltioiden unionin puitteissa harjoittamaa yhteistä talouspolitiikkaa ja muita yhteensovittamis- sekä täydennystoimia. Vastaavasti edellä mainittujen artikloiden poliittikkojen toteutuminen ei saa vaikuttaa YUTP:n alan menettelyjen soveltamiseen tai toimielinten toimivaltuuksien laajuuteen. Toiseksi EU-tuomioistuin voi tutkia neuvoston YUTP:n alaan kuuluvan rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden. Edellytyksenä on, että päätös koskee luonnollista henkilöä tai se on osoitettu oikeushenkilölle. Lisäksi edellytyksenä on, että päätös koskee häntä suoraan ja erikseen sekä päätös ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.<sup>115</sup>

Molemmat poikkeukset ovat kuitenkin harvinaisia ja vaikeasti havaittavia tilanteita. Näin ollen tuomioistuimen toimivallan rajallisuus YUTP:n alalla johtaa käytännössä siihen, että EU-oikeuden periaatteiden soveltaminen alan toimijoihin jää epäselväksi<sup>116</sup>. Tämä herättää kysymyksiä etenkin Eurooppa-neuvoston vastuunalaisuudesta. Näyttäisi siltä, että EU-tuomioistuimella ei ole käytännössä tuomiovaltaa asiassa, joka koskee Eurooppa-neuvoston YUTP:n alalla tekemää päätöstä. Tulevaisuudessa voi kuitenkin ilmetä tilanteita, joissa tuomioistuin saattaa ottaa kantaa Eurooppa-neuvoston päätöksiin myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Nämä tilanteet voisivat koskea esimerkiksi luonnon katastrofin aikana annettuja yhteisvastuulausekkeeseen perustuvia päätöksiä, joilla on merkittävää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää sidonnaisuutta.

Unionin edustuksellisen demokratian kannalta tämä tarkoittaa vaakakupin kallistumista kaksoislegitimiteetistä kohti hallitustenvälistä yhteistyötä kannattavaa demokratiakäsitystä. Koska valtion ja hallitusten päämiehet ovat poliittisessa vastuussa kansallisille parlamenteille, myös Eurooppa-neuvoston demokraattisen oikeutuksen katsotaan palautuvan kansalliselle tasolle. Tässä suhteessa valtion ja hallitusten päämiesten vastuunalaisuuden tasot vaihtelevat jäsenvaltiokohtaisesti, koska *valvonta perustuu kaikissa jäsenvaltioissa niiden omiin valtiosääntöoikeudellisiin ratkaisuihin*.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Ks. tarkemmin SEUT 275 ja 263 artikkelit sekä SEU 40 artikla.

<sup>116</sup> Ojanen 2007 s. 264.

<sup>117</sup> Tiilikainen, Helander ja Heliskoski 2005 s. 84–85.

Suomessa edustuksellisen demokratian periaate on ilmaistu perustuslain 2.1 §:ssä (11.6.1999/731), jonka mukaan *valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta*. Kansalaiset valvovat välillisesti eduskunnan kautta hallituksen ja hallintotoiminnan tarkoituksenmukaisuutta. Valvonta voidaan toteuttaa myös välittömästi, mikä tarkoittaa kansan valitseman presidentin valvontavallan kohdentamista koko hallintokoneistoon. Suomalaisessa valtiosääntöperinteessä on siirrytty kohti välillistä valvontaa, jota nimitetään parlamentaariseksi vaihtoehdoksi.<sup>118</sup>

Parlamentaarisen mallin mukaisesti *valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta* (PL 3.2 §). Näin ollen Eurooppa-neuvostossa Suomea edustavat ministerit ovat poliittisessa vastuussa toimistaan eduskunnalle. Koska perustuslaissa ei ole tarkempia määräyksiä parlamentaarisen vastuukatteen käytännön toteutumisesta, on parlamentarismien toteutuminen paljolti kiinni noudatetusta valtiokäytännöstä<sup>119</sup>. Ministerien poliittinen vastuu ja valvonta toteutuvat eduskunnan ja valtioneuvoston välisessä kanssakäymisessä muun muassa kansanedustajien esittämien välikysymysten avulla tai valtioneuvoston esittämien tiedonantojen ja selontekojen kautta<sup>120</sup>.

Perustuslakia koskevista lainvalmisteluasiakirjoista käy ilmi, että parlamentaarista vastuukatetta on noudatettava kaikessa merkittävässä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvässä päätöksenteossa ja toiminnassa (HE 1/1998 vp s. 45–47). Vastuukatteen tulisi ulottua yksittäisten ministerien lisäksi myös tasavallan presidenttiin. Perinteisesti on kuitenkin katsottu, että tasavallan presidentillä ei ole poliittista vastuuta. Henkilön tullessa tasavallan presidentiksi hänen poliittisuutena katoaa, koska hän asettuu poliittisten puolueitten ylä- ja ulkopuolelle. Presidentin poliittisen vastuun on nähty toteutuvan lähinnä siten, että toimikauttaan hoitava presidentti voidaan jättää valitsematta, jos hän asettuu uudelleen ehdokkaaksi.<sup>121</sup>

Ajatus presidentin poliittisen vastuunalaisuuden puuttumisesta on ristiriitainen suhteessa parlamentaariseen vastuukatteeseen. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa

---

<sup>118</sup> Jyränki 2000 s. 65.

<sup>119</sup> Myllymäki 2010 s. 5–6.

<sup>120</sup> Vähintään kaksikymmentä kansanedustajaa voi esittää välikysymyksen ministerille tai valtioneuvostolle näiden toimialaan kuuluvasta asiasta (PL 43 §) Välikysymyksen lopuksi eduskunnassa äänestetään ministerin tai valtioneuvoston poliittisesta luottamuksesta. Toiseksi luottamusäänestys tulee kysymykseen valtioneuvoston tiedonantojen kautta (PL 44 §). Esimerkiksi hallitusohjelma annetaan eduskunnalle aina tiedonantona (PL 66 §).

<sup>121</sup> Jyränki 2000 s. 124.

järjestelmässä vastuukatteen vähimmäisvaatimuksena voidaankin nähdä ministerimyötävaikuttaminen presidentin päätöksenteossa. Tämä konkretisoituu perustuslaissa esittelymenettelyyn perustuvan päätöksentekojärjestelmän (PL 58 §) ja yhteistoimintavelvoitteeseen perustuvan päätöksentekomenettelyn kautta (PL 93.1 §). On siis perusteltua todeta, että parlamentaarisen vastuukatteen hengessä valtioneuvosto ja sen jäsenet ovat poliittisessa vastuussa tasavallan presidentin tekemistä päätöksistä, vaikka tätä ei olekaan säännösten teksteissä tuotu julki.<sup>122</sup>

Oikeudellisen vastuun näkökulmasta tasavallan presidentin henkilökohtainen vastuu on erittäin suppea. Perustuslain 113 §:n mukaan syytteen presidenttiä kohtaan saa nostaa ainoastaan maanpetosrikoksesta, valtiopetosrikoksesta tai rikoksesta ihmisyyttä vastaan. Lopullisen päätöksen syytteen nostamisesta tekee eduskunta kolmen neljäosan enemmistöllä annetuista äänistä (PL 113 §). Kaikissa muissa tapauksissa oikeudellisen vastuun presidentin toimista kantavat ministerit. Ministerin oikeudellinen vastuu ulottuu siis hänen omien päätösvaltaisten toimien lisäksi myös tasavallan presidentin päätöksentekoa tukeviin toimiin. Voidaan puhua niin sanotusta *ministerin myötävaikutusvastuusta*, jolla tarkoitetaan presidentin laitonta päätöstä, johon ministeri on myötävaikuttanut<sup>123</sup>.

Ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle (PL 60.2 §). Ministerien oikeudellista vastuuta on kuitenkin kavennettu perustuslain 116 §:n edellyttämien lisäehtojen mukaisesti. Myös varsinaisen ministerisyytteen nostamisesta päättää viime kädessä eduskunta (PL 114.2 §). Sekä valtioneuvoston että tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta on uskottu valtioneuvoston oikeuskanslerille sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle (PL 112 §).

*Eurooppa-neuvostossa Suomea edustavat ministerit ovat sekä oikeudellisessa että poliittisessa vastuussa eduskunnalle toimista, jotka kuuluvat heidän omaan toimivaltaansa tai tasavallan presidentin päätöksentekoa tukeviin toimiin. Eurooppa-neuvostoa pidetään unionin kaikkein hallitustenvälisimpänä toimielimenä ja sen vahvistunut asema on saattanut edistää unionin päätöksenteon tehokkuutta ja johdonmukaisuutta. Samaa ei voi kuitenkaan sanoa Eurooppa-neuvostosta ja EU:n*

---

<sup>122</sup> Niskanen 2009 s. 83–85.

<sup>123</sup> Jyränki 2000 s. 146.

demokraattisesta vastuunalaisuudesta. Vaikka Eurooppa-neuvostolle annettiin unionin virallisen toimielimen asema, sillä ei käytännössä ole unionin tason poliittista vastuuta.<sup>124</sup> Lisäksi sen oikeudellinen vastuu ei kata YUTP:n alaa, ja tästä johtuen EU-oikeuden periaatteiden valvonta jää Eurooppa-neuvoston kohdalla vaillinaiseksi.

Eurooppa-neuvoston jäsenten oikeudellisen ja poliittisen vastuusäätelyn palautuminen jäsenmaiden omiin kansallisiin lainsäädäntöratkaisuihin on ainakin kaksoislegitiimien demokratiamallin vastaista. Esimerkiksi Euroopan parlamentti ja EU-tuomioistuimien päätökset ovat Eurooppa-neuvoston valvonnan kohdalla varsin aseettomia. Sen sijaan Eurooppa-neuvostossa Suomea edustavan valtion tai hallituksen päämiehen vastuukatteesta on säädetty varsin laajasti ja eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ovat asiassa suuret. Tietynlaisena porsaanreikäne voidaan kuitenkin nähdä tasavallan presidentin suppea vastuu eduskuntaa kohtaan.

## **4.2 Eduskunnan ja valtioneuvoston välisestä suhteesta**

### **4.2.1 Eduskunnan toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet**

Koska edustukselliseen demokratiaan nojaava Eurooppa-neuvoston jäsenten poliittinen ja oikeudellinen vastuunalaisuus on täysin Suomen valtiosäännön varassa, on syytä tarkastella niitä valtiosääntöoikeudellisia ratkaisuja, jotka ovat syntyneet ja muuttuneet EU-jäsenyyden kautta. Suurin muutos on ollut eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston vallan kasvu ja vastaavasti tasavallan presidentin vallan kaventuminen. Etenkin pääministerin rooli poliittisena toimijana on korostunut. Ennen Suomen perustuslakiuudistusta ulkopoliittinen toimivalta oli pitkälti tasavallan presidentin hallussa. Näin ollen uudistukset olivat välttämättömiä myös eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.<sup>125</sup>

Eduskunnan roolia osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa asiaa lähestytään siten, että tarkastelun painopiste on niissä määräyksissä, joilla voidaan katsoa olevan keskeisin yhteys

---

<sup>124</sup> Tiilikainen, Helander ja Heliskoski 2005 s. 84.

<sup>125</sup> Ojanen 2007 s. 269–273.

Eurooppa-neuvoston harjoittamaan unionin YUTP:n alaan. 2000-luvun alun perustuslakiuudistuksen aikana keskeiseksi teemaksi nousi *eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien ennakkollisuus*. Jyräni on katsonut, että myötävaikutuksen mahdollisuudet jäisivät vähäisiksi, jos esimerkiksi EU:n perustamissopimusten muutosehdotukset esitetään eduskunnalle vasta sitten, kun niiden teksti on jo asiallisesti hyväksytty sopimusneuvotteluissa<sup>126</sup>.

*Perustuslain 93.2 §:n mukaan toimivalta päättää EU:ssa tehtävien päätösten valmistelusta ja niihin liittyvistä toimenpiteistä on valtioneuvostolla paitsi siltä osin kuin päätös vaatii eduskunnan hyväksymisen.* Lähtökohtaisesti kaikki ulko- ja turvallisuuspolitiikan asiat tulevat eduskunnan tietoon aina jostakin syystä: joko eduskunnan toimivaltaan kuulumisen vuoksi (PL 96 §) tai sen vuoksi, että eduskunnan valiokunta on pyytänyt tietoa tai valtioneuvosto on katsonut tiedon antamisen asian luonteen takia tarpeelliseksi (PL 97 §).

Eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään EU:ssa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan (PL 96.1 §). Tätä määräystä on tulkittu siten, että eduskunnalle pyritään turvaamaan vaikutusmahdollisuus kaikkien niiden unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi *ei olisi* unionin jäsenvaltio<sup>127</sup>.

Eduskunnan toimivaltaan kuuluvista asioista käytetään myös nimitystä U-asiat. U-asioihin kuuluvat esimerkiksi komission ehdotukset asetuksiksi, direktiiveiksi ja vuotuisiksi talousarvioksi. Näissä asioissa Suomen kanta voidaan ilmaista EU:n toimielimissä vasta eduskunnan määriteltyä oman kantansa.<sup>128</sup> Koska eduskunta käyttää perustuslain mukaan Suomessa lainsäädäntö- ja budjettivaltaa, on komission ehdotusten sijoittaminen U-asioihin varsin luonnollista (PL 3.1 §). Tähän ryhmään voidaan myös lisätä asiat, jotka kuuluvat eduskunnan kansainvälisiä sopimuksia koskevan toimivallan alaan (PL 94 ja 95 §).

---

<sup>126</sup> Jyräni 2000 s. 209.

<sup>127</sup> Ks. Esim. Jyräni 2000 s. 230.

<sup>128</sup> Eduskunnan kanslian julkaisu, EU-asioiden käsittely eduskunnassa s. 7–8.

Asioista, jotka eivät muodollisesti kuulu eduskunnan toimivaltaan, mutta joilla on yleisempää merkitystä, käytetään nimitystä E- ja UTP-asiat. Näiden asioiden menettely on U-asioita kevyempää, koska niitä käsitellään vain harvoin eduskunnan yleisistunnossa ja tällöinkään eduskunta ei tee asiasta päätöstä<sup>129</sup>. E- ja UTP-asiat kuuluvat eduskunnan *yleisen tiedonsaantioikeuden* piiriin, jonka mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot (PL 47.1). Perustuslain 47.1 § määrää asianomaisen ministerin huolehtimaan siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Tietojensaantioikeus on niin kattava, että se ulottuu myös salassa pidettäviin asiakirjoihin<sup>130</sup>.

Yleistä tiedonsaantioikeutta täsmentää perustuslain 97.1 §, joka koskee *eduskunnan erityistä tiedonsaantioikeutta kansainvälisistä asioista*. Sen mukaan E- ja UTP-asiat ovat suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan rajoittamattoman tietojensaantioikeuden piiriin kuuluvia EU-asioita, joiden ei katsota suoranaisesti kuuluvan lainsäädännön alaan tai jotka ovat vasta valmisteluvaiheessa olevia lainsäädäntöhankkeita (PL 97.1 §). E-asioita ovat esimerkiksi unionin toimielinten erilaiset ohjelmat ja lainsäädäntöhankkeita esittelevät asiakirjat. E-asioihin kuuluvat myös sellaiset asetus- ja direktiiviehdotukset, jotka eivät ole suoraan lainsäädäntövaltaan kuuluvia. Nämä asiat käsitellään eduskunnan suuressa valiokunnassa.<sup>131</sup>

Unionin YUTP:n alan kysymykset käsitellään eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa. Tämä tarkoittaa sitä, että myös *EU:n kriisinhallintatoimintaa koskevat asiat ovat eduskunnan sisäisessä käsittelyssä luokiteltu poikkeuksetta UTP-asioihin*<sup>132</sup>. Perustuslain 97.1 §:n mukaan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada *valtioneuvostolta* selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Lisäksi valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevasta asiasta (PL 44.1 §). Tiedonantoon liittyy myös luottamusäänestys, mitä selonteko ei edellytä. Valtioneuvosto voi itse harkita, kumman

---

<sup>129</sup> Perustuslain 97.1 §:n mukaan puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

<sup>130</sup> Niskanen 2009 s. 211.

<sup>131</sup> Eduskunnan kanslian julkaisu, EU-asioiden käsittely eduskunnassa s. 7–8.

<sup>132</sup> Esimerkiksi vuonna 2010 valtioneuvosto antoi 21 UTP-selvitystä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Selvitykset koskivat muun muassa Libyan kriisiä (UTP 20/2010 vp) ja NATO:n KFOR-operaatiota Kosovossa (UTP 4/2010 vp)

menettelyn se valitsee. Valtioneuvosto on antanut viime vuosina merkittäviä Suomen EU-politiikkaa koskevia selontekoja, kuten selonteon EU-politiikasta (VNS 4/2009 vp) ja valtioneuvoston turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 1/2009 vp).<sup>133</sup>

Tämän lisäksi *eduskunnalla on erityinen perustuslaillinen oikeus saada tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista etukäteen ja viipymättä kokouksen jälkeen (PL 97.2). Vastuu tietojen antamisesta on osoitettu pääministerille, joka valtioneuvoston johtajana edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Hän antaa tiedon kokouksissa esillä olevista asioista suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle sen mukaan, onko kysymys U-, E- vai UTP- asioista.*

Pääministerin antama selvitys on sekä suullinen että kirjallinen. Tarvittaessa hänen tulee olla yhteydessä eduskunnan valiokuntiin myös neuvottelun aikana, jotta eduskunnan myötävaikutus varmistetaan kaikissa neuvottelujen vaiheissa ja kaikkien neuvoteltavina olevien asiakysymysten osalta. *Kun Eurooppa-neuvosto käsittelee YUTP:n alaa koskevia asioita, pääministeri antaa tiedon asiasta etukäteen ja kokouksen jälkeen eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.* Ulkoasiainvaliokunnalle on annettava vastaavanlainen selvitys myös silloin, kun YAN valmistelee unionin toimia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Tämä valmistelu perustuu Eurooppa-neuvoston määrittämään linjaukseen tai päätelmään.<sup>134</sup>

Perustuslain 97.2 §:n tiedonsaantioikeus koskee myös EU:n perustamissopimusten muutosten valmistelua. Unionin perustamissopimusten muutoksissa myös tasavallan presidentillä on muuta EU-päätöksentekoa suurempi rooli. Tämä korostuu tilanteissa, joissa perustamissopimusten YUTP:n alan määräyksiä ollaan muuttamassa. Eduskuntaa informoidaan asiasta valtioneuvoston selonteolla, joka annetaan ennen jokaista hallitustenvälistä konferenssia. Selonteko osoitetaan ulkoasiainvaliokunnalle, joka antaa asiasta mietinnön. Lisäksi eduskunnan erityisvaliokunnat ja suuri valiokunta antavat asiasta lausunnon.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Myllymäki 2010 s. 142–143.

<sup>134</sup> Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010, EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö s. 20.

<sup>135</sup> Eduskunnan kanslian julkaisu, EU-asioiden käsittely eduskunnassa s. 12–13.



Suomen perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä on useita keinoja saattaa EU-asiat eduskunnan tietoon. Varsinainen käsittely tapahtuu usein eduskunnan valiokunnissa ilman täysistuntokäsittelyä. Kun asia koskee unionin YUTP:n alaa ja unionin kriisinhallintatoimintaa, eduskunnan keskeisimmäksi valiokunnaksi nousee ulkoasiainvaliokunta<sup>136</sup>.

EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietinnöstä käy ilmi, että eduskunnalle tarjotaan riittävät vaikuttamisen mahdollisuudet, kun kysymys on valtioneuvoston ja eduskunnan työnjaosta. Muutostyöryhmä toteaa, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet EU-asioiden käsittelyssä ovat viime kädessä siitä itsestään kiinni. Lisäksi mietinnössä korostetaan eduskunnan omaa aktiivisuutta Suomen kantaa muodostettaessa.<sup>137</sup> Mietintö ei siis varsinaisesti anna mitään konkreettista vastausta siihen, mitä tämä ”eduskunnan oma aktiivisuus” käytännössä on. Myös oikeuskirjallisuudesta voidaan löytää vastaavanlaisia näkökulmia. Esimerkiksi Ojasen mukaan eduskunnalle on luotu varsin hyvät tiedonsaantioikeudet, jotka koskevat EU-asioiden kansallista valmistelua. Ojanen toteaa Suomen erottuvan selvästi edukseen eurooppalaisessa vertailussa. Hän kohdistaaakin kritiikkinsä lähinnä valtioneuvoston kirjelmien myöhäiseen saapumiseen ja kirjeiden sisällön osittaiseen ylimalkaisuuteen.<sup>138</sup>

Vaikka edellä mainittu pitääkin hyvin pitkälti paikkansa, on eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia tarkasteltava kokonaisuutena. Esimerkiksi pelkkä tiedonsaantioikeus ei käytännössä takaa eduskunnalle kokonaisvaltaista vaikuttamista Suomen kantoihin Eurooppa-neuvoston kokouksissa. *Herääkin kysymys, kuinka suuri merkitys eduskunnan kannoilla todellisuudessa on.* Eduskunnan – käytännössä sen ulkoasiainvaliokunnan – kantahan ei sido valtioneuvostoa oikeudellisesti, eikä kantaa voida pitää muodollisena valtuutuksena. Tämän takia eduskunnan kannan huomioon ottaminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa ja unionin YUTP:n alalla nojaa täysin valtioneuvoston ja sen ministereiden parlamentaariseen vastuuseen<sup>139</sup>. Mikäli valtioneuvoston kanta eroaa eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kannasta, on tästä

---

<sup>136</sup> Jääskinen 2007 s. 323.

<sup>137</sup> Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2010, EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö s. 8.

<sup>138</sup> Ojanen 2007 s. 278–279.

<sup>139</sup> Samaan lopputulokseen päädyttiin myös Suomen perustuslakia säädettäessä. Silloisessa hallituksen esityksessä todettiin perustuslain 97 §:stä seuraavasti (HE 1/1998 s. 66): ”*Ulkopoliittisen päätöksenteon parlamentaarisen valvonnan kannalta keskeiset säännökset eduskunnan tietojensaantioikeudesta ehdotetaan koottavaksi 97 §:ään.*”

poikkeamisesta vähintäänkin esitettävä perustelut kyseiselle valiokunnalle. Vain tätä kautta eduskunnan mielipiteen huomiotta jättäminen voi johtaa niihin poliittisiin seuraamuksiin, jotka viime kädessä ovat johdettavissa perustuslain 3.2 §:n mukaisesta parlamentaarisesta vastuusta.

#### **4.2.2 EU-asioiden käsittely valtioneuvostossa**

EU-asioiden kansallisen valmistelun kohdalla eduskunnan toimivaltuudet ja valtioneuvoston toimivaltuudet ovat perustuslain määräysten valossa toisilleen täydellisiä vastinpareja. Esimerkiksi eduskunnan toimivalta päättää EU:ssa tehtävien päätösten valmistelusta ja niihin liittyvistä toimenpiteistä *on poikkeus* pääsäännöstä, jonka mukaan kyseinen toimivalta on nimenomaan valtioneuvostolla (PL 92.3 §). Vastaavasti valtioneuvostolle – tarkemmin pääministerille – *on poikkeuksetta* määrätty vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset eduskunnan tiedonsaantioikeudet toteutuvat.

Perustuslaissa ei ole kuitenkaan tarkempia määräyksiä siitä, miten EU-asioiden valmistelu ja päätöksenteko koordinoidaan valtioneuvoston sisällä, vaan tarkemmat määräykset ovat valtioneuvostosta säädetyssä laissa (28.2.2003/175) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (3.4.2003/262), joissa määrätään asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa, valtioneuvoston ministerivaliokunnista ja asioiden valmistelusta. Näiden määräysten tarkastelu on ensiarvoisen tärkeää myös eduskunnan kannalta, sillä juuri eduskunnan omien resurssien puuttuessa valtioneuvoston ministerivaliokunnat ovat EU-asioiden valmistelun suhteen täysin itsenäisiä. On siis selvitettävä, miten edustuksellisen demokratian ja parlamentarismien toteutuminen varmistetaan myös valtioneuvoston sisäisessä valmistelussa.

Euroopan unionia koskevia asioita varten valtioneuvostoon on muodostunut *EU-asioiden yhteensovitusjärjestelmä*, joka koostuu EU-ministerivaliokunnasta, toimivaltaisista ministeriöistä, EU-asioiden komiteasta sekä sen asettamista jaostoista. Lisäksi yhteensovittamisjärjestelmään kuuluu valtioneuvoston EU-sihteeristö. Myös Brysselissä

sijaitseva Suomen pysyvä edustusto osallistuu unionia koskevien asioiden valmisteluun.<sup>140</sup>

Käytännössä Suomen EU-jäsenyydestä johtuvat muutokset ovat muokanneet valtioneuvoston sisäistä työjärjestystä hajautetusta kohti keskitettyä valmistelujärjestelmää. Ennen vuotta 2000, jolloin valtioneuvostosta annettua lakia muutettiin, ulkoasiainministeriöllä oli päävastuu eri ministeriöiden kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa. Myös valmistelun kannalta tärkeä EU-sihteeristö toimi ulkoasiainministeriön alaisuudessa. Kun sitten EU-asioiden valmistelua ja koordinointia alettiin arvioida uudestaan, päädyttiin siirtämään unioniasioiden yhteensovittamistehtävä valtioneuvoston kanslialle. EU-sihteeristö ja komitea siirrettiin vuonna 2000 tapahtuneella lainsäädäntömuutoksella valtioneuvoston kanslian alaisuuteen eli pois ulkoasiainministeriöstä. Tämä merkitsi *valtioneuvoston kanslian ja pääministerin aseman korostumista* sekä ulkoasiainministeriön valtapoliittisen aseman heikkenemistä.<sup>141</sup>

Näiden muutosten seurauksena valtioneuvostosta annetun lain nykyinen 9.2 § määrää EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisen valtioneuvoston kanslian vastuulle. Mikäli syntyy erimielisyyttä siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu, valtioneuvosto ratkaisee kiistan *pääministerin* esityksestä. Lisäksi valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa (VNL 10 §).

Lähtökohdaksi valtioneuvoston EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmälle voidaan siis asettaa *pääministeri, jonka vastuulla on huolehtia EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa (VNL 3.3 §)*. Pääministerin asemaa korostaa entisestään myös se, että hän toimii kaikkien ministerivaliokuntien puheenjohtajana<sup>142</sup>. Valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n mukaan pysyviä ministerivaliokuntia valtioneuvostossa ovat ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta.

---

<sup>140</sup> <http://www.valtioneuvosto.fi/eu/suomi-ja-eu/asioiden-kasittely/fi.jsp>.

<sup>141</sup> Myllymäki 2010 s. 130.

<sup>142</sup> Ks. valtioneuvoston ohjesäännön (3.4.2003/262) 4. luku: Valtioneuvoston ministerivaliokunnat ja asioiden valmistelu.

Valtioneuvoston ministerivaliokunnista EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän ja perustuslain 93.2 §:n edellyttämän valmistelun kannalta tärkein ministerivaliokunta on luonnollisesti EU-ministerivaliokunta, joka käsittelee poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti merkittävimmät asiat<sup>143</sup>. Valtioneuvostosta säädetyn lain mukaan EU-ministerivaliokunnan jäsenten on oltava valtioneuvoston jäseniä eli ministereitä (VNL 23 §). Tämä koskee myös kaikkia muita ministerivaliokuntia. Näin ollen valtiosihteerit, jotka toimivat ministerien apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä, eivät voi kuitenkaan olla ministerivaliokuntien jäseniä. Tällä on selkeästi pyritty säilyttämään eduskunnan parlamentaarinen valvontavalta suhteessa ministerivaliokuntien toimintaan.<sup>144</sup> Kun ministeri toimii parlamentaarisen vastuukatteen alla, valtiosihteeri toimii ministerien henkilökohtaisen luottamuksen varassa<sup>145</sup>.

Pääministeri toimii EU-ministerivaliokunnan puheenjohtajana. Valiokunnan muita keskeisiä jäseniä ovat valtioneuvoston määräämä valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty Eurooppa-ministeri, ulkoasiainministeri, ulkomaankauppaministeri, oikeusministeri, valtiovarainministeri, maa- ja metsätalousministeri ja elinkeinoministeri (VNOS 26 §).

Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien asioiden kansallinen valmistelu ja poliittiset päätökset on käytännössä tehty EU-ministerivaliokunnassa osana muuta EU-asioiden käsittelyä. Tämä on sikäli johdonmukaista, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen todennut EU-asioihin kuuluvaksi myös ne kysymykset, jotka koskevat YUTP:n alaa<sup>146</sup>. Sen sijaan periaatteellisella tasolla unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan kansallinen valmistelu ja päätöksenteko valtioneuvoston sisällä eivät ole näin yksinkertaisesti osoitettavissa pelkästään EU-ministerivaliokunnan tehtäväksi, vaan myös ulko- ja turvallisuuspoliittisella ministerivaliokunnalla on oma roolinsa asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. UTVA:n päätehtävänä on valmistelevasti käsitellä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuunpuolustusta koskevat asiat (VNOS 25 §).

---

<sup>143</sup> Ojanen 2007 s. 274–275.

<sup>144</sup> Myllymäki 2010 s. 131.

<sup>145</sup> <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/valtiosihteerit/fi.jsp>.

<sup>146</sup> Ks. PeVL 13/2008 vp s. 11. Vrt. myös PeVM 10/1998 vp s. 26.

UTVA on periaatteessa valmisteluelin myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, mikä on poikkeus muista EU:ssa päätettävistä asioista, joiden valmisteluelin on valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta<sup>147</sup>.

Kun otetaan huomioon, että valtioneuvostosta annetun lain 24 §:n mukaan myös tasavallan presidentillä on merkittävä asema ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan toiminnassa, on EU-ministerivaliokunnan ja UTVA:n väliin muodostunut ”harmaa alue” osa sitä problematiikkaa, joka liittyy pääministerin ja tasavallan presidentin väliseen valtaoikeuskiistaan EU-asioiden johtamisessa. Tämä kokonaisuus käsittää sekä Eurooppa-neuvostossa edustamisen että unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan kysymykset. Koska esimerkiksi kriisinhallintatoiminnan alalla on useita eri toimijoita, voi asia kuulua periaatteessa usean eri ministerivaliokunnan toimialaan. Näin ollen voi olla vaikeaa tehdä eroa siitä, milloin on kysymys EU-asiasta ja milloin ei.

### **4.3 Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisestä suhteesta**

#### **4.3.1 Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä Eurooppa-neuvoston kokoukset valtiosääntöoikeudellisena ongelmana**

Tuomas Ojanen on todennut vuonna 2007, että Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua ja päätöksentekoa koskevat valtiosääntöuudistukset ovat olleet valtiosääntöoikeudellisesti toimivia. Ojanen perustelee kantaansa esimerkiksi sillä, että EU:ssa tehtävien päätösten kansallista valmistelua koskeviin perustuslain säännöksiin tehtiin vain muutamia selkeyttäviä tarkistuksia Suomen perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Ainoa enemmän ristiriitilanteita tuottava asia valtiolinten välisissä suhteissa on ollut kysymys Suomen edustamisesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Tämä kysymys ei ole EU-oikeudellinen, vaan valtiosääntöoikeudellinen.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Niskanen 2009 s. 171–172.

<sup>148</sup> Ojanen 2007 s. 268.

Suomen edustamiskysymys Eurooppa-neuvoston kokouksissa on kieltämättä ongelmallinen. Tämä ongelma tarvitsee kuitenkin tarkempaa täsmentämistä, koska ”valtiösääntöoikeudellisella ongelmalla” voidaan tarkoittaa montaa eri asiaa. Mielestäni Eurooppa-neuvoston edustamiskysymys ei ole suoraan perustuslaista johtuva, vaan kysymys on perustuslain eri tulkinnoista, jotka taas johtuvat perustuslain epäselvistä perusteluista<sup>149</sup>. Perustuslain tasoiselta normilta ei voida edellyttää niin yksiselitteistä sananmuotoa, että se ei antaisi mitään tilaa erilaisille tulkinnoille. Tämän takia perustuslain esitöille on annettava erityinen painoarvo.

Ojasen käsitys valtiösääntöoikeuden toimivuudesta perustuu siihen, että vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen aikana valtiösääntöön tehtiin vain muutamia tarkistuksia EU-asioiden osalta. Käsitys voidaan asettaa nykytilanteessa kyseenalaiseksi, koska Suomen perustuslakia ollaan juuri muuttamassa suuntaan, jonka päämääränä on ratkaista edustamisongelman lisäksi muitakin EU-jäsenyyden tuomia valtiösääntökysymyksiä (Ks. HE 60/2010 vp).

Myös valtioneuvoston kahden ministerivaliokunnan eli ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja EU-ministerivaliokunnan väliin muodostunut ”harmaa alue” on merkki siitä, että lainsäätäjällä on ollut heti EU-jäsenyyden alusta asti hyvin vähän aikaa reagoida EU-oikeudessa tapahtuneisiin muutoksiin<sup>150</sup>. Kun otetaan huomioon, että UTVA:ssa on käsitelty myös asioita, jotka koskevat unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa, päädytään tilanteeseen, joka on valtiösääntöoikeudellisesti erittäin hankala: Suomen EU-politiikan johtamisongelma ei kulminoidu pelkästään Eurooppa-neuvostossa edustamiseen, vaan myös kokouksia edeltävään kansalliseen valmisteluun ja päätöksentekoon.

Miksi valtiösääntöoikeudelle tulee sitten asettaa niin suuri paine ratkaista edustamiskysymys? Tähän on varmasti lukuisia oikeudellisia ja poliittisia perusteita, mutta tämän tutkimuksen kannalta syy on seuraava: Aikaisemmin on todettu, että EU-oikeus ei anna mitään valtuuksia unionin YUTP:n alan päätöksenteon valvontaan. Eurooppa-neuvosto on täten yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kohdalla täysin EU:n jäsenvaltioiden sisäisten lainsäädäntöratkaisujen varassa toimiva unionin toimielin.

---

<sup>149</sup> Niskanen 2009 s. 184.

<sup>150</sup> Myllymäki 2010 s. 129.

Eurooppa-neuvoston jäsenten poliittisesta ja oikeudellisesta vastuunalaisuudesta johtuvat valtiosääntöongelmat, jotka Suomessa liittyvät Eurooppa-neuvostoon tai unionin YUTP:n alaan, on otettava kriittisen tarkastelun kohteeksi. Kysymys on siis parlamentarismien toteutumisesta.

Valtiosääntökeskustelu voidaan jakaa käytännössä kahteen eri tulkintaan unionin YUTP:n alan kansallisesta päätöksenteosta ja Eurooppa-neuvostossa edustamisesta. Ensimmäisen presidentin valtaa painottavan institutionaalisen tradition mukaan perustuslain 93.1 § määrää tasavallan presidentin Suomen ulkopolitiikan johtajaksi. Tämän näkökulman vahvin kannattaja on ollut tasavallan presidentti itse. Presidentti on katsonut, että hänen toimivaltaansa kuuluvat myös ne asiat, jotka koskevat unionin YUTP:n alaa. Täten Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa voisi olla myös tasavallan presidentti. Mikäli tulkintaa halutaan käyttää myös EU-asioiden kansallisessa valmistelussa ja päätöksentekoprosessissa, tulisi kaikki yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa koskevat asiat käsitellä UTVA:ssa.

Tasavallan presidentin vahvaa vaikuttamista Suomen EU-politiikan johtamiseen voidaan perustella presidenttiä ja valtioneuvostoa sitovalla *yhteistoimintavelvoitteella*. Velvoitteen mukaan *Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa* (PL 93.1 §). Perustuslain esitöistä ja asiantuntijalausunnoista käy kuitenkin selvästi ilmi, että yhteistoimintavelvoite on erittäin hankalasti määriteltävä käsite<sup>151</sup>. Koska yhteistoimintavelvoite ja siihen liittyvä retoriikan kieli on epäselvää, voidaan velvoitteesta johtaa käytännössä millaisia tulkintoja tahansa. Tärkeäksi kysymykseksi muodostuu: kuka tulkitsee ja millä oikeudella – perustuslakivaliokunta vai tasavallan presidentti?

Koska unionilla on myös oma ulkopolitiikkansa ja Suomen ulkopolitiikka on sidottu siihen, kansallisesti ulkopolitiikan johtaminen on muodostunut kaksihuippuiseksi<sup>152</sup>. Suomen perustuslain voimassaoloaikana tasavallan presidentti on osallistunut lähes poikkeuksetta Eurooppa-neuvoston kokouksiin, kun esityslistalla on ollut YUTP:n alaan kuuluvia kysymyksiä. Presidentin käsityksen mukaan tällaiset asiat kuuluvat hänen

---

<sup>151</sup> Niskanen 2009 s. 227–228.

<sup>152</sup> Jyränki 2000 s. 206.

toimivallan alansa.<sup>153</sup> Lisäksi tasavallan presidentti on ilmoittanut osallistuvansa myös sellaisiin Eurooppa-neuvoston kokouksiin, joissa YUTP:n asioita ei ole ollut esityslistalla<sup>154</sup>.

Viime kädessä presidentin valtaa korostava institutionaalinen traditio on tukeutunut voimakkaasti perustuslain 93.1 §:n yhteistoimintavelvoitteen sanamuotoon ”*johtaa ulkopolitiikkaa*”. Esimerkiksi presidentti Tarja Halonen on toistuvasti painottanut haastatteluissaan, että tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopolitiikkaa<sup>155</sup>. Samalla hän on kuitenkin väistänyt perustuslain 92.3 §:n säännöksen, joka toimii perustana EU-asioiden kansalliselle valmistelulle ja päätöksenteolle.

Yhteistoimintavelvoitteen tulkinta tällä tavalla muistuttaa kaksipäistä miekkaa. Jos halutaan korostaa perustuslain 93.1 §:n sanamuotoja tavalla, jolla tasavallan presidentti on korostanut, tulee ottaa huomioon myös perustuslain määräys valtioneuvoston ja tasavallan presidentin ”yhteistoiminnasta”, joka pyrkii *asettamaan presidentin ulkoasiainvallan valtioneuvoston myötävaikutuksen kautta tapahtuvan parlamentaarisen vastuukatteen alaiseksi*. Tämä on omiaan korostamaan täysin päinvastaista tulkintaa presidentin valtaoikeuksista, joka ei perustu presidentin valtaa painottavaan institutionaaliseen traditioon, vaan uudempaan valtioneuvoston ja eduskunnan valtaa korostavaan parlamentarismien periaatteeseen.

Suomen perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998 vp s. 26) otti saman kannan kuin jo vuonna 1994, kun se käsitteli perustuslakiin tehtäviä muutoksia (PeVM 10/1994 vp s. 4). Sen mukaan valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan ja määrää Suomen edustajan Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Lissabonin sopimuksen kansallisen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi selkeästi, että valtioneuvoston toimivalta ulottuu unionin koko toimialalle kattaen näin ollen myös kaikki Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät YUTP:n alaan kuuluvat kysymykset (PeVL 13/2008 vp s. 11).

---

<sup>153</sup> Ojanen 2007 s. 273–274.

<sup>154</sup> Niskanen 2009 s. 181.

<sup>155</sup> Ks. esim. <http://www.uusisuomi.fi/kotimaa/84744-halonen-%E2%80%9Dselvasti-sanotaan-etta-presidentti-johtaa%E2%80%9D>.



*Eduskunnan perustuslakivaliokunta määritteli siis tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallan jaon siten, että EU-asiat jäävät kokonaisuudessaan valtioneuvostolle, kun taas presidentti vastaa perinteisen ulkopoliitiikan johtamisen alasta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että valtioneuvosto vastaa pääministerin johdolla EU-asioiden kansallisesta valmistelusta. Eurooppa-neuvoston kohdalla perustuslakivaliokunnan kantaa on tulkittava lähtökohtaisesti siten, että Suomea kokouksissa edustaa pääministeri, ei tasavallan presidentti. Poikkeuksena tästä kuitenkin ovat kokoukset, joissa Eurooppa-neuvosto käsittelee perustamissopimusten muuttamisen valmistelua. Nämä kokoukset ovat rinnastettavissa tilanteisiin valtiosopimuksen muuttamisesta ja kuuluvat näin tasavallan presidentin toimivaltaan.<sup>156</sup>*

Perustuslakivaliokuntaa voidaan kuitenkin kritisoida siitä, että sen lausunnoista ja mietinnöistä ei käy missään vaiheessa selkeästi ilmi, että tasavallan presidentti ei saisi osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin, joissa käsitellään unionin YUTP:n alan kysymyksiä. Valiokunta on vain edellyttänyt, että pääministeri on aina läsnä Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Kun tasavallan presidentti sitten on osallistunut kokouksiin, mikään ei ole tukenut sitä käsitystä, että valtioneuvosto olisi edes yrittänyt suostutella presidenttiä jäämään Suomeen. Presidentin osallistumisen johdosta on Suomen ulkoministeri joutunut poistumaan kokouksesta. Näin siitä huolimatta, että esityslistalla olevat asiat ovat kansallisesti valmisteltu EU-ministerivaliokunnassa ja kuuluvat ulkoministerin toimivaltaan.<sup>157</sup>

Tasavallan presidentin mahdollinen osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin on ongelmallista myös eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen kannalta. Perustuslaki nimenomaisesti määrää pääministerille tiedonantovelvollisuuden Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsitellyistä asioista (PL 97.2 §). Perustuslaki ei mainitse sanallakaan tasavallan presidentin olevan tiedonantovelvollinen eduskunnalle Eurooppa-neuvoston kokouksista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että *Eurooppa-neuvoston muuttuminen myös muodollisesti EU:n päätöksiä tekväksi toimielimeksi, vahvistaa entisestään eduskunnalle vastuunalaisen pääministerin asemaa Suomen EU-politiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa* (PeVL vp 13/2008 s. 11).

---

<sup>156</sup> Jyränki 2003 s. 206.

<sup>157</sup> Raunio 2008 s. 255.

Perustuslakivaliokunnan kannanotoista voidaan tehdä päätelmiä myös valtioneuvoston ministerivaliokuntien välisistä toimivaltaongelmista. UTVA:n ja EU-ministerivaliokunnan välillä on nähtävissä ”harmaa alue”, joka tarkoittaa käytännössä sitä, että periaatetasolla ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tehtäväkenttä kattaa myös unionin YUTP:n alan päätöksien valmistelun, vaikka perustuslakivaliokunnan mukaan tehtävä kuuluu EU-ministerivaliokunnalle. Lisäksi valiokuntien toimintaan liittyy tasavallan presidentin ja Suomen pääministerin johtajuuskysymyksiä. Tämä johtuu siitä, että ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunta on paitsi valtioneuvoston ministerivaliokunta, mutta myös hallitusvaltaa käyttävien toimijoiden yleiskokous. Vaikka pääministeri toimii valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti kaikkien ministerivaliokuntien puheenjohtajana, on myös täysin mahdollista, että pääministeri luovuttaa puheenjohtajuuden UTVA:n kokouksissa tasavallan presidentille ja näin on myös usein käynytkin.<sup>158</sup>

Myös oikeusoppineiden taholla kysymys siitä, kuuluuko ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan käsitellä Euroopan unionin YUTP:n alan asioita, on jakanut mielipiteitä. Ojasen mukaan on valitettavaa, että UTVA:ssa ei liioin käsitellä unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita. Ojanen toteaa, että ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunta on valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden hyvä foorumi presidentin ja valtioneuvoston väliselle yhteistyölle ja keskustelulle Suomen ulkopolitiikan johdonmukaisuuden yhtenäisyyden varmistamiseksi.<sup>159</sup> Täysin erilaisen kannan asiassa ottaa Jyränki. Hän toteaa, että unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden käsittely EU-ministerivaliokunnassa vastaa perustuslainsäätäjän tarkoitusta. YUTP:n alalla valtioneuvoston yhteistoiminta presidentin kanssa voi hyvin toteutua yhtäältä presidentin ja toisaalta pääministerin, ulkoministerin tai puolustusministerin erillisessä yhteydenpidossa.<sup>160</sup> Myös Myllymäki on todennut, että tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittiset valtaoikeudet voivat toteutua myös presidentin ja pääministerin välisen keskustelun muodossa<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup> Myllymäki 2010 s. 254.

<sup>159</sup> Niskanen 2009 s. 172. Ks. myös Tuomas Ojasen lausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 27.10.2006.

<sup>160</sup> Ibid. Ks. myös Jyrängin lausunto ulkoasiainvaliokunnalle 16.11.2006.

<sup>161</sup> Myllymäki 2010 s. 252–253.

Lähtökohtana on, että unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asiat käsitellään ensin EU-ministerivaliokunnassa ennen mahdollista ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyä. Presidentti on pyrkinyt muuttamaan käytäntöä niin, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan kysymyksiä käsiteltäisiin ensin UTVA:ssa ja vasta tämän jälkeen EU-ministerivaliokunnassa. Tämä on ollut selkeä osoitus presidentin aktiivisuudesta ja halusta vaikuttaa unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Presidentin tarve saada unionin YUTP:n alan asioita ensi sijaisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyyn on vastoin perustuslakivaliokunnan tulkintaa. Itse katson, että mikäli UTVA:ssa käsitellään unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioita, on näiden asioiden rajaukset oltava erittäin tiukkoja. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita EU:n sotilaallinen kriisinhallintatoiminta, jossa tasavallan presidentillä on *poikkeuksellista päätösvaltaa* suhteessa presidentin yleiseen päätösvaltaan EU-asioissa. Näiden kysymysten käsittely ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa on mielestäni valtiosääntöoikeudellisesti perusteltavissa.

#### **4.3.2 Suomen perustuslain muuttaminen – edustamiskiistan lopullinen ratkaisu?**

Eurooppa-neuvostoon liittyvän edustamiskysymyksen ongelmana on ollut tasavallan presidentin nouseminen eduskunnan perustuslakivaliokunnan tahtoa vastaan. Tämä on osoitus tasavallan presidentin arvovallasta. Osallistumalla Eurooppa-neuvoston kokouksiin presidentti on näyttänyt, että eduskunnan tai sen valiokunnan muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä ilmaistu näkemys perustuslain oikeasta tulkinnasta, ei kävele presidentin tulkinnan ylitse.<sup>162</sup>

Valtioneuvoston ohjesäännön 3.5 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto päättää, kuka edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa, valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa sekä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa. Viime vuosina käytäntö on ollut, että tasavallan presidentti ilmoittaa valtioneuvostolle halukkuudestaan osallistua kokouksiin. Valtioneuvosto on päättänyt ensin, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

---

<sup>162</sup> Myllymäki 2010 s. 135.

Lopuksi valtioneuvosto on ottanut kantaa presidentin osallistumiseen. Käytännössä päätöksenä on ollut presidentin osallistumisen salliminen, jos hän on ilmoittanut halustaan osallistua. Aiemmin käytäntönä oli, että tasavallan presidentti ilmoitti osallistuvansa Eurooppa-neuvoston kokouksiin ja tämä kirjattiin tiedoksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtiokäytäntö oli muodollis-juridisesti parannus vanhaan, mutta ei ongelmia poistava.<sup>163</sup>

Alkujaan tämä niin sanottu ”kaksien lautasten” ongelma syntyi vuonna 1994, kun Suomen hallituksen edustajat allekirjoittivat Euroopan unionin liittymissopimuksen. Korfulla järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa järjestettiin illallinen, johon Suomelle oli varattu yksi paikka. Tasavallan presidentti ilmoitti pääministerille käyttävänsä tuon paikan, niin kuin tapahtuikin. Tämä sai aikaan närkästystä, sillä pääministeri oli ilmoittanut aikaisemmin tasavallan presidentille, että paikkoja on vain yksi ja pääministeri aikoo edustaa Suomea illallisella.<sup>164</sup> Korfun tapahtumista on kulunut yli 17 vuotta ja lautaskiistasta on muotoutunut periaatekysymys suomalaisen hallituspolitiikan johtamisen ympärille<sup>165</sup>.

Lautaskiista sai osittaisen poliittisen ratkaisunsa joulukuussa 2009, kun Suomen pääministeri Matti Vanhanen ilmoitti, että tästä eteenpäin pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa<sup>166</sup>. Ennen ilmoitusta asiaa käsiteltiin valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnassa ja tasavallan presidentin, pääministerin sekä ulkoministerin yhteisessä tapaamisessa<sup>167</sup>. Asia meni lopulta myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan käsiteltäväksi, joka ei saanut aikaan yksimielistä päätöstä. SDP:n ja Vasemmistoliiton edustajien tukiessa presidenttiä hallituksen esitys meni läpi äänin 12-5.<sup>168</sup> Äänestystulos kuvaa hyvin asian sisäpoliittista luonnetta.

Valtioneuvoston kanta oli selkeä ja valtiosääntöoikeudellisesti oikea: Suomea edustaa Eurooppa-neuvoston kokouksissa pääministeri ja häntä avustaa tarvittaessa

---

<sup>163</sup> Ojanen 2007 s. 274

<sup>164</sup> Myllymäki 2010 s. 124.

<sup>165</sup> <http://www.ksml.fi/uutiset/kotimaa/professori-eu-lautaskiista-kielii-valtataistelusta/507382>.

<sup>166</sup> <http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2009/12/1008752/lautaskiista-ratkese-suomea-edustaa-vain-vanhanen>.

<sup>167</sup> <http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/arkistot/kotimaa/2009/11/1003782>.

<sup>168</sup> Ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirja 101/2009 vp s. 1-2. Ks. myös <http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Lautaskiista+p%C3%A4%C3%A4tyi+%C3%A4%C3%A4nestykseen+valiokunnassa/1135251540132>.

vastuunalainen ministeri. Tästä huolimatta tasavallan presidentin kanslia ilmoitti presidentin osallistuvan Eurooppa-neuvoston kokouksiin, mikäli kokouskutsuja tulisi kaksi. Yhden kutsun tullessa kanslia katsoi pääministerin olevan oikeutettu Suomen edustaja. Tasavallan presidentti ilmoitti myös henkilökohtaisesti, että on valtioneuvoston kantaa vastaan ja viittasi *Taxellin komiteaan*, mikäli presidentin valtaoikeuksia haluttaisiin kaventaa.<sup>169</sup>

Kyseinen *Taxellin komitea* perustettiin perustuslain muuttamista varten. Mietinnön tavoitteena oli vahvistaa valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä, kehittää kansalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia ja selkeyttää ylimpien valtioelinten valta- ja vastuusuhteita. Viimeksi mainittu kohdistui tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyyn ja Suomen edustamiseen Eurooppa-neuvostossa.<sup>170</sup>

*Taxellin komitea* päätyi ehdottamaan perustuslain muuttamista normaalissa perustuslainsäätämisyksessä (PL 73 §). Tavoitteena oli, että perustuslain muutos astuisi voimaan 1. päivänä maaliskuuta 2012. Komitea ehdotti, että pääministerin tehtäviä käsittelevään perustuslain kohtaan tehtäisiin seuraava muutos (PL 66 §):

*”Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa.”*

Tällä pyrittiin saamaan selvä perustuslaillinen kanta lautaskiistaan. Komitea totesi mietinnössään, että vastaisuudessa valtioneuvoston yleisistunto ei tekisi päätöstä Suomen edustajasta Eurooppa-neuvostoon. Samalla komitea jätti kuitenkin takaportin auki tasavallan presidentille osallistua kokouksiin toteamalla, että presidentti voisi osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin, jos valtioneuvosto poikkeuksellisesti niin päättää.<sup>171</sup>

Perustuslain tarkastamiskomitean mietinnön sanamuoto kirjattiin myöhemmin myös hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp). Hallituksen esitys sai rinnalleen myös lakialoitteen (LA 44/2010 vp), jonka

---

<sup>169</sup> <http://www.uusisuomi.fi/kotimaa/78690-lautaskiista-presidentti-halonen-yllattyi>.

<sup>170</sup> Perustuslain tarkastamiskomitean mietintö 9/2010 s. 15–16.

<sup>171</sup> Perustuslain tarkastamiskomitean mietintö 9/2010 s. 89–90.

teki perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtaja kansanedustaja Jacob Söderman. Söderman ehdotti, että perustuslaki voisi mahdollistaa poikkeustapauksissa tasavallan presidentille osallistumisoikeuden EU:n toimintaa koskeviin kokouksiin, jos valtioneuvosto näin päättää. Tämä tarkoitti esimerkiksi sitä, että EU:n perustamissopimuksia muutettaessa sopimusneuvotteluissa Suomea voisi edustaa pääministeri yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Sekä hallituksen esitys että Södermanin lakialoite päätyivät käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan, joka antoi hallitukselle mietinnön asiasta.

Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan Eurooppa-neuvoston kokoonpano- ja menettelytapamuutokset ovat merkinneet sitä, että sen kokouksiin osallistuu vain yksi varsinainen edustaja kustakin jäsenvaltiosta. Valiokunta katsoi, että perustuslain muutosehdotuksessa todetaan se, mikä on ollut valiokunnan kanta jo useita vuosia (PeVM 9/2010 vp s.6). Lopulta mietinnön sanamuoto vastasi enemmänkin Södermanin lakialoitetta kuin hallituksen esitystä.

Kun asia tuli vihdoin eduskunnan käsiteltäväksi, eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen (HE 60/2010 vp) jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin (Vrt. PL 73 §). Eduskuntakäsittelyssä pääministerin tehtäviä käsittelevä perustuslain 66 § muotoutui seuraavanlaiseksi (EV 310/2010 vp):

*”Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä.”*

Hallituksen esityksen teksti muuttui siis vielä kertaalleen eduskuntakäsittelyn aikana. Muotoilu on yhdistelmä hallituksen perustuslain tarkastamiskomitean mietinnöstä ja Södermanin lakialoitteesta. Eduskunta on hyväksynyt perustuslainmuutoksen lopullisesti, ja muutos tulee voimaan 1. maaliskuuta 2012. Perustuslakiin tulee sanatarkka määräys Suomen edustajasta Eurooppa-neuvoston kokouksissa, mutta samalla myös valtioneuvostolle annetaan poikkeuksellinen päätösvalta päättää mahdollisesta tasavallan presidentin osallistumisesta EU:n toimintaa käsitteleviin kokouksiin.

Voidaan myös kysyä, ratkaiseeko perustuslain muuttaminen mitään, jos tasavallan presidentti on henkilöjohtajana vahva, ja vastaavasti valtioneuvosto esimerkiksi puolueerimiellisyyksien takia heikko. Onhan tasavallan presidentti kävellyt aikaisemminkin perustuslain ylitse<sup>172</sup>. Vaikka tuleva perustuslain muutos ei sanatarkasti kiellä tasavallan presidenttiä osallistumasta Eurooppa-neuvoston kokouksiin, se kuitenkin nostaa aiemman valtioneuvoston ohjesäännössä olevan määräyksen perustuslain tasolle. Perustuslain tasoinen määräys siitä, että Suomen edustajasta päättää valtioneuvosto, on niin vahva valtiosääntöoikeudellinen viesti, ettei tasavallan presidentti voi olla ottamatta sitä toiminnassaan huomioon. Suomen perustuslain tulevan muutoksen yhteydessä on jouduttu muuttamaan myös lakia sotilaallisesta kriisinhallintatoiminnasta. Tämä on osoitus siitä, kuinka moniulotteisia ylinten valtioelinten toimivaltakysymykset todella ovat. Ne ovat valtapoliittisia.

---

<sup>172</sup> Presidentin ja valtioneuvoston väliset erimiellisyydet eivät ole ainoastaan presidentti Halosen toisen kauden perintöä. Myös presidentti Ahtisaari kiisti aikoinaan sen, että valtioneuvoston valmisteluvalta EU-asioissa kattaa myös unionin YUTP:n alan. Ks. Myllämäki 2010 s. 134–136.

## **5. Euroopan unionin kriisinhallintatoiminnan vaikutukset Suomessa**

### **5.1 Perinteisestä rauhanturvaamisesta kohti sotilaallista kriisinhallintaa**

Suomella on pitkät historialliset perinteet kansainvälisestä rauhanturvaamistoiminnasta. Suomi on osallistunut vuodesta 1956 asti useisiin rauhanturvaamistehtäviin ympäri maailmaa. Suomalaisia rauhanturvaajia oli palvellut maailmalla vuoteen 2006 mennessä noin 50 000 (HE 5/2006 vp s. 5). Suhteutettuna maan väkilukuun voidaan Suomea kutsua rauhanturvaamisen suurvallaksi.

Kylmän sodan aikana rauhanturvaaminen oli yksi Suomen ulkopoliitiikan painopistealueista. Suomen ja Neuvostoliiton välisestä erityisestä ulko- ja turvallisuuspoliittisesta suhteesta johtuen YK:n lipun alla tapahtunut rauhanturvaaminen oli käytännössä ainut väylä Suomelle osallistua sotilaallisesti kansainväliseen yhteistyöhön. Kuvaavaa tälle aikakaudelle oli Kongossa 1960-luvulla suoritettu YK:n ONUC- operaatio. Suomea pyydettiin 13.8.1960 osallistumaan operaatioon kuljetuskomppanialla kuorma-autoineen. Presidentti Kekkonen torjui kuitenkin pyynnön varsin jyrkkäsanaisesti, koska Neuvostoliiton johto oli tehnyt selväksi, ettei se katsoisi hyvällä Suomen osallistumista operaatioon.<sup>173</sup>

Vuosien saatossa YK:n rauhanturvaamisoperaatioista alkoi muodostua yhä vaativampia. Tästä muistutuksena ensimmäinen suomalainen rauhanturvaaja sai surmansa Kyproksella vuonna 1964. Kylmän sodan laannuttua ja Neuvostoliiton hajottua vuonna 1991 YK:n rauhanturvaoperaatiot kärsivät lukuisia epäonnistumisia. Näistä räikeimpinä voidaan pitää Ruandassa ja Somaliassa tapahtuneita kansanmurhia. Suomi ei osallistunut näihin operaatioihin. Sen sijaan entisen Jugoslavian alueella Suomi on operoinut jo vuodesta

---

<sup>173</sup> Aro ja Petman 1999 s. 230.



1992 lähtien.<sup>174</sup> Eräänlainen aikakauden päätös tapahtui vuoden 2010 lopussa, kun NATO:n johtama KFOR-operaatio alueella saatiin suomalaisten osalta päätökseen<sup>175</sup>.

Tämän kansainvälisen kehityksen johdosta Suomen sisäistä rauhanturvaamislainsäädäntöä on pala palalta uudistettu. Vuodelta 1984 peräisin ollut rauhanturvaamislaki (29.6.1984/514) muutettiin peräti yhdeksän kertaa. Näistä merkittävimmät muutokset tapahtuivat vuosina 1995 ja 2000 eli samoihin aikoihin, kun myös Suomen valtiosääntö koki mittavia kokonaisuudistuksia. Tosin jo vuonna 1993 rauhanturvaamislain soveltamisalaa laajennettiin koskemaan myös niitä operaatioita, jotka perustuivat ETYK:n päätökseen (1995 lähtien ETYJ). Soveltamisalan muutosta perusteltiin rauhanturvaamistoiminnan laajentumisella koskemaan myös alueellisten järjestöjen operaatioita. ETYK oli itsenäinen toiminnassaan myös rauhanturvaamisen alueella, vaikka se oli vapaaehtoisesti rajoittanutkin päätöksillään rauhanturvaamistoimintansa muodot vastaamaan YK:n periaatteita. Tämän takia ETYK ei ollut alistettu Yhdistyneille kansakunnille siinä määrin, että sen olisi täytynyt pyytää YK:lta lupa rauhanturvaamisoperaatioihinsa.<sup>176</sup>

Vuonna 1995 annetussa hallituksen rauhanturvaamislain muutosesityksessä todettiin (HE 185/1995 vp s. 2–3), että kansainvälisten konfliktien ja kriisien luonne on ajan myötä muuttunut. Perinteisen rauhanturvaamisen rinnalle oli noussut operaatioita, jotka tähtäsivät konfliktitilanteessa väkivallan tai häirinnän kohteeksi joutuneen siviiliväestön tai humanitaarisen avustustoiminnan suojaamiseen. Tällä viitattiin Bosnia-Hertsegovinassa toimeenpantuun UNPROFOR- operaatioon, johon Suomi ei voinut osallistua, koska tehtävän luonne edellytti aktiivisempaa aseiden käyttöä. Kun alkuperäinen rauhanturvaamislaki säädettiin, rauhanturvaaminen oli vakiintunut tarkoittamaan toimintaa, jossa joukot toimivat tehtävissä ja olosuhteissa, joista konfliktin osapuolten kanssa oli sovittu. Oli siis varsin loogista todeta, että alkuperäinen rauhanturvaamislain soveltamisala ei vastannut 1990-luvun tarpeita, sillä se sulki pois sellaisetkin rauhanturvaamistehtävät, joihin osallistuminen olisi saattanut olla Suomen etujen mukaista.

---

<sup>174</sup> Salenius-Pasternak ja Visuri 2006 s. 3–4.

<sup>175</sup> <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=32299&contentlan=1&culture=fi-FI>. Ks myös <http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2010/12/1248000/suomalaiset-rauhanturvaajat-jattavat-kosovon-huomenna>.

<sup>176</sup> UaVM 5/1993 vp s. 2. Ks. myös. Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö 2005 s. 6.

Hallituksen esityksessä (HE 185/1995 vp s. 5) rauhanturvaamistoiminnaksi ymmärrettiin sellainen sotilaallinen toiminta, josta on päätetty YK:n peruskirjan VII luvun nojalla ja joka saattaa sisältää mahdollisuuden rajoitettuun, tehtävän toteuttamisen turvaamiseen liittyvään voimankäyttöön<sup>177</sup>. Lopulta vuoden 1995 rauhanturvaamislain muutossäädöksen soveltamisala muotoutui seuraavanlaiseksi (RtL 1.1 §, 1465/1995):

*”Suomi voi osallistua sellaiseen Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan, joka tähtää kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen.”*

Tärkeä lisäys oli maininta humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaaminen. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäivät kuitenkin YK:n peruskirjan 42 ja 51 artikloissa tarkoitetut pakotetot sekä mahdolliset *muut sotilaalliset operaatiot*, joiden toimeksianto sisälsi aktiivista ja hyökkäyksellistä voimankäyttöä vaativan tehtävän, kuten konfliktin osapuolten pakottaminen tiettyyn ratkaisuun tai joukkojen riisuminen aseista (RtL 1.2 §).

Vuoden 1995 lakiuudistuksessa ei tehty juurikaan merkittäviä muutoksia koskien rauhanturvaamisoperaatioiden kansallista päätöksentekoa. Päätöksenteko säilytettiin ennallaan eli *päätöksen teki kussakin tapauksessa tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä*. Ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä valtioneuvoston oli kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa (RtL 2.1 §). Sen sijaan muutosta tapahtui eduskunnan ja valtioneuvoston välisessä yhteistyössä. Rauhanturvaamislain 2.2 §:ään otettiin määräys, jonka mukaan valtioneuvoston oli ennen esityksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta *selonteko*, mikäli

---

<sup>177</sup> On huomattava, että operaation perustaminen YK:n peruskirjan VII luvun nojalla *ei tehnyt kyseisestä operaatiosta pakotetointa*. Esimerkiksi Irakin ja Kuwaitin välisellä rajalla toimiva UNIKOM perustettiin pyytämättä Irakin hallituksen suostumusta, mikä edellytti VII luvun käyttöä. Kuitenkaan operaatiota ei pidetty Suomessa pakotetoinena. Sen katsottiin olevan perinteistä rauhanturvaamiskäytäntöä edustava valvontaoperaatio. Sen sijaan UNOSOM II:lle annettiin peruskirjan VII luvun nojalla valtuudet esimerkiksi avustaa aseidenvientikiellon toimeenpanoa Somaliassa eli käytännössä riisua osapuolet aseista, *tarvittaessa myös voimaa käyttäen*. Tässä oli kyse pakotetoimista. Ks. tarkemmin HE 185/1995 vp koskien esityksen yleisiä perusteluja ja tavoitteita (2.1 luku).

rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet tulisivat olemaan perinteistä rauhanturvaamista laajemmat.

2000-luvulle tultaessa Balkanilta saadut kokemukset muuttivat kansainvälistä käsitystä kriisien kokonaisvaltaisesta hallinnasta ja tällä oli suoria heijastusvaikutuksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Kun rauhanturvaamislakia muutettiin uudestaan vuonna 2000, keskeiseksi kysymykseksi nousi lain soveltamisalan uudelleen määrittely ja humanitaarisen avustustoiminnan sekä siviiliväestön suojelemisen tarkempi tarkastelu.

Hallitus rajasi esityksessään edelleen sotilaallisen pakottamisen Suomen rauhanturvaamisoperaatioiden ulkopuolelle ja määritteli sotilaallinen pakottamisen käsitteen huomattavasti aiempaa selkeämmin (HE 20/2000 vp s. 6). Sotilaallisena pakottamisena pidettiin YK:n peruskirjan 42 tai 51 artiklassa tarkoitettua toiseen valtioon kohdistuvaa kansainvälisen yhteisön voimankäyttöä tai sillä uhkaamista. Sotilaalliseen pakottamiseen olennaisesti liittyvä voimankäyttö voisi olla aloitteellista, aktiivista ja rajoittamatonta. Päämääränä olisi valtion alistaminen kansainvälisen yhteisön tahtoon. Sotilaallisen pakottamisen operaatio olisi kokonaisuutena pakottava.

Vastaavasti niille toimille, joihin Suomi voisi osallistua rauhanturvaamislain mukaan, määriteltiin seuraavat reunaehdot (UaVM 4/2000 vp s. 4):

1. Operaatiolla on oltava Yhdistyneiden kansakuntien tai ETYJ:n mandaatti.
2. Operaation tulee perustua konfliktin pääosapuolten sopimukseen tai sopimukselliseen tilaan ja mahdollisimman laajaan hyväksyntään.
3. Voimaa voidaan tarvittaessa käyttää reaktiivisesti itsepuolustuksen lisäksi myös tehtävän turvaamiseksi.
4. Operaatioon voi sisältyä osapuolten pakottamista sopimuksen noudattamiseen ja siihen liittyvää voimankäyttöä tai sillä uhkaamista.
5. Voimankäyttöä tulee sännellä selkein voimankäytösäännöin, joissa peruseriaatteina ovat voimankäytön minimointi ja voimankäytön suhteuttaminen aina kulloiseenkin uhkaan ja tilanteeseen.

Kun rauhanturvaamislakia vuonna 1995 muutettiin, pyrittiin mahdollistamaan Suomen osallistuminen *erityisesti humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön*

*suojaamiseen tähtäävään rauhanturvaamistoimintaan.* Hallituksen esityksestä käy selkeästi ilmi, että tässä tavoitteessa on osittain epäonnistuttu (HE 20/2000 vp s. 6–8). Tähän viittaavat muun muassa Makedoniassa vuonna 1999 tapahtuneet toimenpiteet. Helmikuussa 1999 Kiina käytti veto-oikeuttaan Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvostossa ja esti rauhanturvaamisoperaation (*UNPREDEP*) jatkamisen. Koska alueella vallitsi valtava pakolaisavun tarve, YK:n pakolaisavun päävaltuutettu pyysi alueella olleita suomalaisia rauhanturvaajia käynnistämään humanitaarisen operaation. Tuolloin Suomi ei kuitenkaan voinut suostua pakolaisvaltuutetun pyyntöön, koska sillä ei ollut humanitaariselle operatiolleen turvallisuusneuvoston mandaattia.<sup>178</sup>

Tämän vuoksi uudistettuun rauhanturvaamislain (750/2000) 1.2 §:ään sijoitettiin määräys, jonka mukaan laki koskee soveltuvin osin myös suomalaisen rauhanturvaamisorganisaation osallistumista humanitaariseen avustustoimintaan tai sen suojaamiseen YK:n erityisjärjestön tai viraston pyynnöstä. Lisäksi lain soveltamisalaa koskevista määräyksistä poistettiin aiemmin eduskunnan tekemä muutos, joka rajasi niin sanotun ”muun rauhanpakottomaksi katsottavan toiminnan” lain soveltamisen ulkopuolelle<sup>179</sup>. Tämä oli soveltamisalaa selkeyttävä muutos, koska nyt *lain soveltamisalan ulkopuolelle jäivät ainoastaan YK:n peruskirjan 42 tai 51 artiklan nojalla toteutettavat sotilaalliset pakotetoimet* (RtL 1.3 §).

Vuodesta 2000 lähtien rauhanturvaamislain 1 §:n soveltamisala oli muodostunut seuraavanlaiseksi (29.6.1984/514): *Suomi pystyi osallistumaan YK:n tai ETYJ:n päätökseen perustuvaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamiseen*, joka tähtäsi kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen. Soveltamisala koski osin myös suomalaisen rauhanturvaamisorganisaation osallistumista humanitaariseen avustustoimintaan tai sen suojaamiseen YK:n erityisjärjestön tai viraston pyynnöstä.

Rauhanturvaamislain 1.1 §:n sanamuodossa käytettiin sotilaallista kriisinhallintaa ja rauhanturvaamistoimintaa rinnakkain. Erilaisella terminologialla ei pyritty kuitenkaan tekemään eroa itse toiminnan sisältöön, vaan sanamuodon tarkoituksena oli ilmentää

---

<sup>178</sup> Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö 2005 s. 7.

<sup>179</sup> Eduskunta muutti hallituksen alkuperäistä lakiesitystä eduskunta käsittelyn aikana. Ks. HE 185/1995 vp. Vrt. EV 174/95 vp. Ks. myös HE 20/2000 vp.

sotilaallisen kriisinhallinnan ja rauhanturvaamistoiminnan sisällöllistä yhdenmukaisuutta<sup>180</sup>. Tämä näkökanta eroaa muun muassa Sirènin mallista, jossa rauhanturvaaminen on jäsenetty yhdeksi osaksi sotilaallista kriisinhallintaa (aiemmin 3.1 luku).

Vastaavasti rauhanturvaamislain (29.6.1984/514) 2 §:ssä määrättiin Suomen kansallisesta päätöksenteosta siten, että päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan ja osallistumisen lopettamisesta teki kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä valtioneuvoston oli kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Valtioneuvoston oli lisäksi kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, mikäli suomalaiselle rauhanturvajoukolle määrättyjä tehtäviä suunnitellaan olennaisesti muutettaviksi (RtL 2 §).

Vaikka edellä on tarkastelu vain Suomen kansallisen rauhanturvaamislain muutosta, on hyvä pitää mielessä, että 2000-luvulle tultaessa Suomessa oli tapahtunut myös kolme valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää asiaa: EU-jäsenyys vuonna 1994, perusoikeusuudistus vuonna 1995 ja Suomen perustuslain voimaantulo vuonna 2000.

Suomi liittyi EU:n jäseneksi 1. tammikuuta 1995. Saman vuoden joulukuussa säädetyssä rauhanturvaamislain muutosesityksessä EU-jäsenyys ei jää huomiotta. Hallituksen esityksessä (HE 185/1995 vp s. 4) korostetaan sitä, että unionin jäsenyyden myötä Suomen kansainväliset velvoitteet ovat lisääntyneet huomattavasti. Lisäksi esityksessä otettiin kantaa silloiseen WEU:n asemaan. Euroopan unionin jäsenenä ja WEU:n tarkkailijana Suomen katsottiin voivan osallistua näiden järjestöjen YK:n ja ETYJ:n mandaatilla toimeenpanemiin rauhanturvaamis- ja kriisinhallintaoperaatioihin.

Vuonna 2000 hallitus otti kantaa EU-jäsenyyden lisäksi myös unionin YUTP:n alalla käynnistyneeseen kriisinhallintatoimintaan (HE 20/2000 vp s. 6). Hallitus viittasi Eurooppa-neuvoston Helsingin huippukokouksessa hyväksytyyn unionin sotilaalliseen kriisinhallinta konseptiin ja kehittämisohjelmaan. Lisäksi hallituksen lakiesityksessä

---

<sup>180</sup> HE 20/2000 vp 12. Ks. myös Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö 2005 s. 7.

otettiin ensimmäistä kertaa esille Petersbergin tehtävät, joiden perusteella EU:n kriisinhallintatoimintaa alettiin myöhemmin kehittää.

Näin unionin YUTP:n alan nopea kehittyminen pakotti lainsäätäjän jälleen kerran harkitsemaan vanhan rauhanturvaamislain (29.6.1984/514) päivittämistä. EU-jäsenistä vain Suomella ja Irlannilla oli lainsäädännössään ehto, joka esti osallistumisen operaatioihin ilman YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia. Suomen rauhanturvaamislaisissa poikkeuksia tästä säännöstä olivat ainoastaan ETYJ:n päätös sekä humanitaariset avustustehtävät ja niiden suojaaminen, jolloin YK:n erityisjärjestön tai viraston pyyntö riitti osallistumisen perustaksi. Osallistuminen operaatioon ilman Yhdistyneiden kansakuntien mandaattia oli mahdollista vain eduskunnan säätämällä erillislailla.<sup>181</sup>

Tarvittu muutos tapahtui vuonna 2006, kun rauhanturvaamislaki kumottiin lailla sotilaallisesta kriisinhallinnasta (31.3.2006/211, *kriisinhallintalaki*). Lainsäädännön tärkeimmät muutokset vastasivat sitä ennen tehtyjä poliittisia ratkaisuja, ja Suomen lupaus osallistua *EU:n nopean toiminnan joukkojen* toimintaan pakotti lainsäätäjän muuttamaan kansallista lainsäädäntöä siten, että YK:n peruskirjan 42 artiklan mukainen rauhanpakottamistehtäviin osallistuminen ei jatkossa jää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällä muutoksella varmistettiin Suomen täysipainoinen osallistuminen unionin kriisinhallintatoimintaan.<sup>182</sup>

## **5.2 Kriisinhallintalaki**

### **5.2.1 Lain soveltamisala**

Nykyisen kriisinhallintalain 1.2 §:n mukaan *Suomi voi osallistua YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan*, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan

---

<sup>181</sup> Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö 2005 s. 24.

<sup>182</sup> Salenius-Pasternak ja Visuri 2006 s. 36–37.

tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen.

Lain soveltamisalan säädöksistä on poistettu viittaus ETYJ:n mandaattiin. Tämä johtunee siitä, että ETYJ on ollut varsin vähäinen toimija sotilaallisen kriisinhallinnan alalla suhteessa muihin kansainvälisiin järjestöihin (YK, NATO ja EU), joten sen asemaa ei ole haluttu ylikorostaa. ETYJ:n toiminta on painottunut enemmän siviilikriisinhallintatoimintaan.<sup>183</sup> Myös YK:n valtuutusmääräystä on tarkennettu. Muutoksen taustalla on nähtävä se tosiasia, että sitten 1950-luvun Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous ei ole hyväksynyt yhtäkään kriisinhallintaoperaatiota, vaan valtuutuksen on antanut turvallisuusneuvosto. Suomi on katsonut YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksiksi kaikki sellaiset päätökset, joissa turvallisuusneuvosto on oikeuttanut, hyväksynyt tai muulla tavoin ilmaissut selkeästi tukensa operaatiolle.<sup>184</sup>

Tätä varsin muodollista muutosta paljon olennaisempi on säädöksen muuttaminen sellaiseksi, että se *mahdollistaa Suomen poikkeuksellisen osallistumisen myös sellaisiin kriisinhallintaoperaatioihin, joilla ei ole takanaan YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta*. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 24.1 artiklan mukaan järjestön jäsenet jättävät turvallisuusneuvostolle ensisijaisen vastuun kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Käytännön elämä on kuitenkin osittanut, että turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenten keskinäinen voimasuhteista kilpailu on ajanut itse operaatiosta päättämisen edelle.

Turvallisuusneuvoston päätökseen voi vaikuttaa sellainen yhden pysyvän jäsenen kansallisten intressien vuoksi ottama kanta, joka ei lainkaan liity kyseiseen kriisinhallintaoperaatioon. Syntyneessä tilanteessa turvallisuusneuvosto ei kykene tekemään asiassa päätöstä ja kantamaan vastuutaan kansainvälisestä turvallisuudesta. Esimerkiksi 1999 Kosovon kriisi kärjistyi tilanteeksi, jota voidaan nimittää kansanmurhaksi. Aseellinen väliintulo oli siis välttämätöntä. YK:n turvallisuusneuvosto ei kuitenkaan saanut aikaan päätöstä operaation käynnistämisestä, koska Venäjä ja Kiina

---

<sup>183</sup> Ks. Liite 2: Kansainväliset kriisinhallintaoperaatiot, joihin Suomi on osallistunut vuoteen 2011 mennessä. Ks. tarkemmin The Secretariat Conflict Prevention Centre (28 October 2011): Survey of OSCE Field Operations 2011.

<sup>184</sup> Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö 2005 s. 8.

olivat ilmoittaneet kieltävän kantansa. Molemmat olivat turvallisuusneuvoston pysyviä jäseniä ja oikeutettuja käyttämään veto-oikeuttaan. Asia ei koskaan edennyt turvallisuusneuvostoon asti. Sen sijaan NATO aloitti yksipuoliset ilmapommitukset entisen Jugoslavian alueella.<sup>185</sup>

Useat Yhdistyneiden kansakuntien jäsenvaltiot ja kansainväliset järjestöt ovat varautuneet siihen, ettei turvallisuusneuvosto saa päätöstä aina aikaiseksi. Euroopan unioni ja NATO eivät ole asettaneet YK:n mandaattia kriisinhallintaoperaatioiden edellytykseksi. *Lakiuudistuksen tuloksena kriisinhallintalaki sallii nykyään myös sellaiset kriisinhallintaoperaatiot, joilla ei ole YK:n mandaattia. Tällaisissa tapauksissa toimeenpanijana olisi jokin muu kansainvälinen järjestö, kuten Euroopan unioni* (HE 5/2006 vp s. 18).

Kriisinhallintalain esitöitä tarkasteltaessa ei voi olla huomaamatta, että lainsäätäjät on perustellut erittäin epäselvästi YK-valtuutukseen liittyvää asiakokonaisuutta. Usein esitöissä korostetaan tämän valtuutuksen ensisijaisuutta ja tärkeyttä. Hallituksen esityksessä todetaan jopa, että ainoastaan YK voi valtuuttaa muiden toteuttamia operaatioita (HE 5/2006 vp s. 34). Vasta tämän jälkeen viitataan muihin kansainvälisiin ja alueellisiin järjestöihin ja siihen, kuinka myös ne voivat tehdä omia päätöksiään operaatioista ja toteuttaa niitä. Esimerkiksi ulkoasiainvaliokunnan mietinnöstä käy ilmi, että valiokunnalle antaneiden asiantuntijoiden lausunnot ovat myös sisältäneet kritiikkiä lain soveltamisalan muotoilusta (UaVM 1/2006 vp s. 9).

On sanomattakin selvää, että Suomen osallistuessa kansainväliseen kriisinhallintaoperaatioon huomioon tulee ottaa Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut Suomea velvoittavat kansainvälisen oikeuden säännökset. Lain esitöistä saa kuitenkin virheellisen kuvan siitä, mikä YK-valtuutuksen asema nykytilanteessa on. Voidaan jopa sanoa, että tiettyjen edeltä mainittujen kannanottojen valossa tulee kriisinhallintalain soveltamisalasta kuva, joka muistuttaa vahvasti sitä tilaa, joka vallitsi vuoden 2000 rauhanturvaamislain muutoksen aikana<sup>186</sup>. *Nykyisen lainsäädännön todellinen tila on se, että Suomi voi osallistua myös sellaiseen*

---

<sup>185</sup> Hakapää 2010 s. 2.

<sup>186</sup> Ks. aiemmin 5.1 luku koskien vuoden 2000 rauhanturvaamislain muutosta ja siihen liittyvää ulkoasiainvaliokunnan mietintö (UaVM 4/2000 vp). Ks. myös Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö 2005 s. 7.



*sotilaalliseen kriisinhallintaoperaation, jolta puuttuu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus ja joka voi sisältää myös rauhaan pakottamista.*

Toinen keskeinen muutos aikaisempaan oli lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien tilanteiden vähentyminen. Kun vanha rauhanturvaamislaki määräsi lain soveltamisen ulkopuolelle sekä YK:n peruskirjan 51 artiklan että 42 artiklan, nykyinen kriisinhallintalain 1.4 § määrää lain soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan 51 artiklan mukaiset toimet. Säädöksen muuttamista perusteltiin sillä, että YK:n turvallisuusneuvosto ei vakiintuneen käytäntönsä mukaan viittaa kriisinhallintaoperaatioita koskevissa päätöslauselmissaan nimenomaisesti kyseiseen artiklaan, vaan peruskirjan VII lukuun kokonaisuutena. Mikäli lain sisältämä viittaus 42 artiklaan olisi säilytetty, se olisi ollut Suomelle erityisen ongelmallinen unionin sotilaallisen kriisinhallintatehtävien kannalta. Lainkohta oli muutenkin jälkeen jäänyt, sillä Suomi oli osallistunut jo aikaisemmin sellaisiin operaatioihin, jotka sisälsivät peruskirjan 42 artiklan mukaisia pakotetoimia.

Peruskirjan 42 artiklan poisjättämistä voidaan perustella myös perustuslain *kansainvälisyysperiaatteella*, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi (PL 3.1 §). Vastaavasti YK:n peruskirjan VII luvussa tarkoitettujen taloudellisten ja sotilaallisten pakotteiden tavoitteena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen. Näin ollen oli varsin loogista, että rauhanturvaamislain soveltamisalaan sijoitettiin myös peruskirjan 42 artiklan mukaiset tilanteet. Kriisinhallintalaissa jatketaan linjaa, joka omaksuttiin jo vuonna 1995, kun rauhanturvaamislakiin lisättiin maininta humanitaarisen avustustoiminnan tukemisesta ja siviiliväestön suojaamisesta (SKhL 1.2 §).

### **5.2.2 Päätös Suomen osallistumisesta unionin kriisinhallintaoperaatioon**

Suomi on luovuttanut vapaaehtoisesti omaa ulkoista suvereeniteettiaan unionin YUTP:n alan kysymyksissä sekä Eurooppa-neuvostolle että neuvostolle. *Varsinaista päätöstä EU-operaation perustamisesta ei siis tehdä Suomessa, vaan unionissa.* Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin sen, että Suomen omalla päätöksellä osallistua tai jättää osallistumatta operaatioon, on merkitystä. Neuvoston päätös unionin kriisinhallintaoperaation perustamisesta tapahtuu yksimielisesti ja edellyttää Suomen

myötävaikutusta (SEU 42.4 art.). Jäsenvaltion osallistuminen operaatioon tapahtuu erillisellä kansallisella päätöksellä, joka tehdään Suomen kriisinhallintalain mukaisesti. Päätöksentekoprosessista voidaan erottaa vielä kolmaskin erillinen säännöskokonaisuus, sillä operaation perustamista koskevaan päätöksentekoon osallistuminen tapahtuu perustuslain säädöksiä EU-asioiden kansallista valmistelua ja päätöksentekoa koskevien määräysten mukaisesti<sup>187</sup>. Vaikka Suomella on periaatteessa mahdollisuus jättäytyä perustetun operaation ulkopuolelle, voidaan kysyä, onko tällainen päätös EU-oikeuden lojaliteettiperiaatteen mukaista toimintaa. Missä siis kulkee Suomen valtiollisen suvereeniteetin tämän hetkinen raja?

Kriisinhallintalain mukaan *päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta* (SKhL 2.1 §). Hallituksen esityksen mukaan päätöksentekomenettely vastaa rauhanturvaamislain aikaista menettelyä (HE 5/2006 vp s. 40). Osallistumista suunniteltaessa tasavallan presidentti ja valtioneuvosto käsittelevät asiaa yhteisessä kokouksessaan eli UTVA:ssa. Kun kyse on unionin kriisinhallintaoperaatiosta, asiaa käsitellään myös EU-ministerivaliokunnassa. Tämän jälkeen seuraa eduskunnan kuuleminen.

Kriisinhallintalain 3.2 §:n mukaan *valtioneuvoston on kuultava aina eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ennen operaatioon osallistumisesta päättämistä. Jos asia koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava koko eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko*. Valtioneuvoston on meneteltävä samalla tavoin ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan valmiuosastolla. Kriisinhallintalain 3 §:n mukaisesta tilanteesta oli kyse esimerkiksi vuonna 2007, kun valtioneuvosto antoi selonteon Suomen osallistumisesta Afganistanin ISAF-operaatioon ja Suomen osallistumisesta unionin sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA) sekä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2008 (VNS 2/2007 vp).

---

<sup>187</sup> Ks. 4. luku koskien Eurooppa-neuvostoa, Suomen perustuslakia ja EU-asioiden kansallista valmistelua ja päätöksentekoa.

Operaatiopäätöksen eduskuntakäsittelyllä ei ole varsinaista oikeudellista merkitystä, koska valtioneuvoston selonteko ei vaadi luottamusäänestystä. Tässä suhteessa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ovat täysin samat kuin, mitä aikaisemmin on todettu eduskunnan vaikutusmahdollisuuksista Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista ja unionin YUTP:n alan asioista yleensä. Ne nojaavat vahvasti valtioneuvoston ja ministereiden parlamentaariseen vastuuseen (aiemmin 4.1 luku).

Ennen asian käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa asia viedään vielä valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntaan. Tämän jälkeen tasavallan presidentti tekee asiassa lopullisen päätöksen valtioneuvoston yleisistunnossa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Yleisistunnossa esittelevänä ministerinä toimii ulkoasiainministeri. Hallituksen esityksessä todetaan, että presidentin päätös tapahtuu perustuslain 58 §:n mukaisesti (HE 5/2006 vp s. 40). Tämä johtaa siihen, että mikäli tasavallan presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti (PL 58.1 §).

### **5.2.3 Kriisinhallintalaki perustuslaillisessa kriisissä**

Edellä on todettu, että tasavallan presidentillä on oikeus päättää Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon. Ei ole kovinkaan vaikeaa huomata, että tämä on selkeässä ristiriidassa perustuslain 93.2 §:n kanssa, jonka mukaan toimivalta päättää EU:ssa tehtävien päätösten valmistelusta ja niihin liittyvistä toimenpiteistä on valtioneuvostolla paitsi siltä osin kuin päätös vaatii eduskunnan hyväksymisen. Tähän valtioneuvoston toimivaltaan katsotaan kuuluvaksi sekä Eurooppa-neuvostossa edustaminen että unionin YUTP:n alan asiat, johon myös EU:n kriisinhallintatoiminta kuuluu. Oli siis vääjäämätöntä, että kriisinhallintalain säätäminen aiheutti perustuslaillisen tulkintakiistan.

Hallitus antoi ensimmäisen esityksensä kriisinhallintalaista jo vuonna 2005 (HE 110/2005 vp). Tuolloin eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että kriisinhallintalain säännökset ovat ristiriidassa perustuslain kanssa siltä osin kuin ne koskevat Suomen osallistumista EU:n toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan (PeVL

54/2005 vp s. 4). Perustuslakivaliokunnan ulkoasianvaliokunnalle antamassa lausunnossa todetaan, että Suomen mahdollisessa osallistumisessa unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon on kysymys sellaisesta EU:ssa tehtävään päätökseen liittyvästä Suomen toimenpiteestä, josta perustuslain mukaan päättää valtioneuvosto.<sup>188</sup> Perustuslakivaliokunnan kanta oli looginen jatkumo jo vuonna 1994 esitetystä tulkinnasta.

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan seurauksena hallitus veti esityksensä pois ja ilmoitti perustavansa oikeusministeriön alaisuuteen työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi Suomen perustuslain muuttamiseksi siten, että päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee kaikissa tapauksissa tasavallan presidentti. Työryhmä esitti vuoden 2006 mietinnössään seuraavanlaista lisäystä perustuslain 93.3 §:ään:<sup>189</sup>

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

Työryhmän ehdotus ei kuitenkaan koskaan toteutunut, vaan hallitus antoi pian uuden esityksen (HE 5/2006 vp). Ennen lopullista kriisinhallintalain säätämistä kiista ehti ajautua poliittiseksi kamppailuksi tasavallan presidentin valtaoikeuksista, kun lainsäätäminen osui sopivasti vuoden 2005 presidentinvaalien alle<sup>190</sup>. *Lopulta kriisinhallintalaki säädettiin pysyväisluontoisena poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PL 73 §)*. Päädyttiin siis säätämään kotoperäinen poikkeuslaki. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen jälkeen suomalaisen lainsäädäntöfilosofiaan on syntynyt näkemys välttää kotoperäisiä poikkeuslakeja. Toisena vaihtoehtona olisi ollut kriisinhallintalain muuttaminen perustuslain mukaiseksi, jonka jälkeen se olisi voitu säätää tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 6/2006 vp s. 3). Tähän lainsäätäjän tahto ei kuitenkaan riittänyt.

---

<sup>188</sup> Ks. myös PeVL 6/2006 vp s. 2.

<sup>189</sup> Niskanen 2009 s. 141.

<sup>190</sup> [http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2005/12/kriisinhallintalaki\\_puhutti\\_ylen\\_vaalipaneelissa\\_193005.html](http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2005/12/kriisinhallintalaki_puhutti_ylen_vaalipaneelissa_193005.html).

Kriisinhallintalain valmistelun yhteydessä tasavallan presidentin valtaoikeuksia puolustettiin esimerkiksi argumentilla, jonka mukaan presidentin asema valtion päämiehenä ja ulkopoliittikan johtajana liittyy läheisesti hänen tehtäväänsä puolustusvoimien ylipäällikkönä perustuslain 128.1 §:n mukaisesti. Ylipäällikön vallan ja perustuslain 93.1 §:n läheisen yhteyden on nähty puoltavan sitä, että sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta päättää viime kädessä tasavallan presidentti.<sup>191</sup>

Myös osa oikeusoppineista asettui puolustamaan presidentin valtaoikeuksia. Muun muassa Hidèn totesi perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossaan, että perustuslain 93 §:n kokonaisrakenne, säätämisasiakirjat ja säätämishistoria lähtevät siitä, että yleistoimivalta ulkopoliittikan johtamisessa kuuluu tasavallan presidentille. Käytännössä Hidèn tekee intressipunnintaa tasavallan presidentin ulkopoliittikan johtamisvallan ja valtioneuvoston EU-asioiden johtamisvallan välillä. Kumpi loukkaisi enemmän perustuslain 93 §:n säännöstä? Se, että presidentti päättäisi kriisinhallintaan osallistumisesta – joka on merkittäviltä osin EU:n operaatio vai se, että valtioneuvosto päättäisi osallistumisesta kriisinhallintaan – joka merkittäviltä osin olisi EU:n päätöksenteon ulkopuolinen operaatio. Lopulta Hidèn päätyy tulkintaan, jonka mukaan presidentin päätöksenteko valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta kajoaa vähemmän valtioneuvoston toimivaltaan kuin valtioneuvoston päätöksenteko, joka perustuu yhteistoimintavelvoitteeseen, kajoaisi presidentille tarkoitettuun toimivaltaan.<sup>192</sup>

Voimassa olevaa lainsäädäntöä katsoessa on yhdyttävä Niskasen toteamukseen siitä, että presidentialismin periaate sai kriisinhallintalaissa pienen erävoiton parlamentarismista<sup>193</sup>. Asian käsittely ei kuitenkaan päättynyt tähän. Koska kriisinhallintalaki säädettiin pysyväluonteisena poikkeuslakina, nousi se uudestaan esille vuonna 2010, kun hallitus antoi eduskunnalle esityksen Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp). Samassa esityksessä pyrittiin ratkaisemaan ylinten valtioelinten toimivaltakiista koskien Eurooppa-neuvoston kokouksia (aiemmin 4.3.2 luku). Hallituksen esityksessä ehdotettiin muutettavaksi perustuslain 58 §:n mukaista tasavallan presidentin päätöksenteon muotoa. Esityksessä todettiin, että presidentin päätöksentekomenettelyä koskevia perustuslain säännöksiä tulisi tarkistaa parlamentarismien periaatteita paremmin vastaaviksi (HE

---

<sup>191</sup> HE 1/1998 vp s. 145. Ks. myös Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö 2005 s. 63–64.

<sup>192</sup> Niskanen 2009 s. 142–143.

<sup>193</sup> Ibid. s. 275.

60/2010 vp s. 14). Perustuslain 58.2 §:n muutos, joka tuli voimaan 1. maaliskuuta 2012, kuuluu seuraavasti (1112/2011):

*”Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.”*

Muutos aikaisempaan on siis eduskunnalle annettu valta lausua lopullinen kanta asiasta, jos valtioneuvosto siihen yhtyy. Tästä säännöstä on kuitenkin yksi poikkeus. Tämä poikkeus tulee ilmi perustuslakimuutoksen 58.6 §:ssä, joka määrää seuraavasti (1112/2011):

*”Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään.”*

Vastaavasti kriisinhallintalakiin otettiin lisäys, joka tuli myös voimaan 1. maaliskuuta 2012. Muutoksen myötä *kriisinhallintalain 2.2 §:ssä määrätään, että lain soveltamisalaa koskevaan päätöksentekoon ei sovelleta perustuslain 58 §:n 2 momenttia*. Asia kuitenkin palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä vuonna 2010 mietinnön, jossa se käsitteli perustuslain 58 §:n muuttamista (PeVM 9/2010 vp). Valiokunta toteaa, että Suomen osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon kuuluu kansainvälisenä asiana lähtökohtaisesti perustuslain 58.2 §:ssä tarkoitettuun asiaryhmään (PeVM 9/2010 vp s. 5). Valiokunta katsoo kuitenkin, että sotilaallisesta kriisinhallinnasta päättäminen on luonteensa vuoksi syytä erottaa perustuslain uudesta 58.2 §:n mukaisesta presidentin päätöksentekomenettelystä. Lopulta perustuslakivaliokunta päätyi itse lisäämään lakiviittauksen, jolla vältyttiin kriisinhallintalain ja perustuslain uudelta ristiriidalta (PeVM 9/2010 s. 12). On tietyllä tavalla kohtalon ivaa, että kriisinhallintalain

säätämisen viimeisin korjaus tehtiin perustuslakia muuttamalla. Tämä sama tilannehan oli esillä jo vuonna 2006.

### **5.3 Libyan kriisi – Euroopan unionin ja Suomen toimenpiteiden punnintaa**

Vuonna 2011 alkoi arabimaiden kansannousuaalto, joka saavutti 15. helmikuuta 2011 myös Libyan. Levottomuudet alkoivat maan toiseksi suurimmasta kaupungista Benghaziasta, jossa puhkesi kapina silloista Muammar Gaddafin hallintoa vastaan. Pian tämän jälkeen Gaddafin vastaiset joukot ottivat haltuunsa myös Misratan kaupungin. Koska Libyan tilanne paheni päivä päivältä, kansainvälinen yhteisö puuttui Libyan sisäiseen konfliktiin aloittamalla ilmaiskut Gaddafin joukkoja vastaan 19. maaliskuuta.<sup>194</sup> Näiden ilmaiskujen pääasiallisina toteuttajina olivat Ranska ja Iso-Britannia. Myöhemmin sotatoimiin osallistui muitakin maita esimerkiksi Yhdysvallat, Italia, Kanada, Norja ja Tanska<sup>195</sup>. Konflikti jatkui kiivaana aina kesään asti, kunnes 21. elokuuta kapinalliset valtasivat Libyan pääkaupungin Tripolin. Sodan symbolisena loppuna voidaan pitää Muammar Gaddafin kuolemaa 20. lokakuuta 2011<sup>196</sup>.

Libyan tilanne oli osa paljon laajempaa kansannousuaaltoa, joka levisi Libyaan muun muassa Tunisian ja Egyptin tapahtumien seurauksena. Kevättä 2011 onkin nimitetty ”arabikevääksi”.<sup>197</sup> Seuraavassa tarkastellaan sitä, miten kansainvälinen yhteisö, EU ja Suomi reagoivat Libyassa tapahtuneeseen kansannousuun.

Lähtökohtana voidaan pitää YK:n turvallisuusneuvoston kokousta 26. helmikuuta 2011, jolloin turvallisuusneuvosto päätti yksimielisesti Libyan vastaisista pakotteista. Turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1970 mukaisesti Libya asetettiin asekauppasaartoon, sen johtajien varat jäädettiin ja hallituksen hyökkäykset

---

<sup>194</sup>

[http://yle.fi/uutiset/teemat/kansannousut/2011/08/libyan\\_kriisi\\_venahti\\_kahdeksan\\_kuukauden\\_mittaiseksi\\_2808031.html](http://yle.fi/uutiset/teemat/kansannousut/2011/08/libyan_kriisi_venahti_kahdeksan_kuukauden_mittaiseksi_2808031.html).

<sup>195</sup>

<http://www.hs.fi/ulkomaat/artikkeli/Tanska+ja+Norja+mukana+Libyan+pommituksissa/1135264791220>.

<sup>196</sup> [http://yle.fi/uutiset/teemat/kansannousut/2011/10/muammar\\_gaddafi\\_on\\_kuollut\\_2964196.html](http://yle.fi/uutiset/teemat/kansannousut/2011/10/muammar_gaddafi_on_kuollut_2964196.html).

<sup>197</sup>

[http://yle.fi/uutiset/teemat/kansannousut/2011/08/libyan\\_kriisi\\_venahti\\_kahdeksan\\_kuukauden\\_mittaiseksi\\_2808031.html](http://yle.fi/uutiset/teemat/kansannousut/2011/08/libyan_kriisi_venahti_kahdeksan_kuukauden_mittaiseksi_2808031.html).

mielensoihtajia vastaan ohjattiin tutkittavaksi Kansainväliseen rikostuomioistuimeen (*The International Criminal Court*). Lisäksi turvallisuusneuvosto vaati, että humanitaarisen avun kuten lääkintäavun ja humanitaaristen järjestöjen pääsy maahan turvataan. Päätöslauselma velvoitti kaikkia YK:n jäsenmaita ryhtymään tarvittaviin toimiin edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>198</sup> Kysymyksessä oli siis YK:n peruskirjan 41 artiklan mukaisista pakotteista.

Euroopan unionissa Libyan tilanteesta keskusteltiin poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa (COPS) jo 23. helmikuuta 2011. Kokouksessa useat jäsenmaat pitivät tarpeellisena varautua Libyan tilanteen kehittymiseen entistä vakavammaksi. Komitea sopi julkilausumasta, jonka korkea edustaja Catherine Ashton antoi julkisuuteen. Siinä painotettiin, että siviileihin kohdistuvan väkivallan takana olevat tahot tulee saattaa vastuuseen. Lisäksi unioni ilmoitti keskeyttävänsä sopimusneuvottelut Libyan kanssa sekä olevan valmis ryhtymään jatkotoimiin.<sup>199</sup>

Suomessa Libyan tilanne tuli virallisesti esille 28. helmikuuta, jolloin valtioneuvosto antoi selvityksen eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston päätökseksi rajoittaviksi toimenpiteiksi Libyassa (UTP 16/2010 vp). Valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että Suomi on valmis hyväksymään ehdotuksen neuvoston päätökseksi (UTP 16/2010 vp s. 3). Neuvoston päätös koostui suuremmaksi osaksi YK:n turvallisuusneuvoston asettamista pakotteista, mutta se sisälsi myös EU:n autonomisia pakotteita, joita asetettiin turvallisuusneuvoston päätöslauselman asettamien pakotteiden lisäksi. Neuvoston päätösehdotuksen ja turvallisuusneuvoston päätöslauselman väliset erot liittyivät lähinnä Libyaan vietävien sotamateriaalien kieltämiseen ja tiettyjen henkilöiden matkustusrajoituksiin sekä varojen jäädyttämiseen.<sup>200</sup>

Selvitys tuli eduskunnan sisäiseen käsittelyyn UTP-asiana perustuslain 97 §:n mukaisesti ja se käsiteltiin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa. Valiokunnan päätöksessä todetaan, että se yhtyy valtioneuvoston kantaan (UaVP 103/2010 vp s. 1). Tämä oli oletettavaa, koska vielä tässä vaiheessa kriisiä neuvoston päätösehdotus koski vain ei-sotilaallisia

---

<sup>198</sup> YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1970 s. 2-5.

<sup>199</sup> Remarks by High Representative Catherine Ashton on the situation in Libya. Press release A 326/11 Brussels, 23 August 2011. Ks. myös UTP 16/2011 vp s. 1.

<sup>200</sup> Ks. Neuvoston päätös Libyan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä (7054/11). Vrt. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1970.



pakotteita. Eduskunnan kannan huomioiminen voidaan sikäli kyseenalaistaa, että samana päivänä, kun asia käsiteltiin ulkoasianvaliokunnassa, neuvosto antoi virallisen päätöksensä Libyan kriisistä (2011/137/YUTP). Käytännössä eduskunnan ulkoasianvaliokunnan negatiivisella kannalla ei olisi ollut mitään merkitystä.

Neuvoston tekemä päätös perustui YK:n turvallisuusneuvoston tekemään päätöslauselmaan 1970 ja SEU-sopimuksen 29 artiklaan, jonka mukaan neuvosto tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Erikoista unionin päätöksenteossa on se, että neuvosto antoi myöhemmin 1. maaliskuuta *asetuksen*, jossa se määräsi Libyaa kohtaan rajoittavia toimenpiteitä. SEUT-sopimuksen 289 artiklan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä annettuja säädöksiä ovat asetukset, direktiivit ja päätökset, mutta vastaavasti SEU-sopimuksen 24.1 artiklan mukaan EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ei voida antaa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä.

Vaikka neuvoston päätös kulkeekin nimikkeellä ”asetus”, se on merkitty ”muuksi kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi”<sup>201</sup>. Tästä voi vetää johtopäätöksen, jonka mukaan EU-oikeus sisältäisi asetuksen, jota ei säädetä lainsäätämisyjärjestyksessä. Lähtökohtaisesti on siis erittäin epäloogista ja tulkinnallisesti ongelmallista antaa ”asetus”- nimeä kantavia päätöksiä unionin YUTP:n alalla.

Neuvoston perusteli antamaansa asetusta siten, että Libyaa kohtaan tehdyt taloudelliset pakotteet kuuluivat SEUT-sopimuksen soveltamisalan piiriin, ja sen vuoksi niiden täytäntöönpano edellytti lainsäädäntöä unionin tasolla erityisesti sen varmistamiseksi, että talouden toimijat soveltaisivat niitä yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa. *Katsoiko neuvosto, että pakotteet koskivat YUTP:n alan sijaan unionin muuta ulkoista toimintaa esimerkiksi kauppapolitiikkaa?* Jos todella näin oli, ei kyseistä asiakirjaa olisi pitänyt missään nimessä merkitä ”muuksi kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi”.

Neuvoston tekemä ratkaisu kertoo ongelmasta, joka liittyy unionin YUTP:n alan ja muun ulkoisen toiminnan väliseen harmaaseen alueeseen. *Yhtäältä neuvosto sääti asetuksen ja perusteli tätä asian kuulumisella unionin muuhun ulkoiseen toimintaan. Toisaalta*

---

<sup>201</sup> Neuvoston asetus N:o 204/2011 s. 1.

*asiakirjaan merkittiin, että se ei ole lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä säädös.* Mikäli päätökseen olisi liittynyt sotilaallisen kriisinhallinnan elementtejä, neuvosto ei olisi voinut missään tapauksessa antaa asiasta asetusta, koska asia olisi kuulunut sekä YUTP:n alaan että yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan. Koska kyse ei ollut kuitenkaan vielä tässä vaiheessa sotilasoperaatiosta, päätöksen kuuluminen tiettyyn politiikan alaan oli tulkinnallista.

Myöhemmin Libyan tilanne tuli esille myös Eurooppa-neuvostossa, kun puheenjohtaja *Herman Van Rompuy* kutsui koolle 11. maaliskuuta 2011 ylimääräiseen kokoukseen. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmissä todetaan, että EU tukee edelleen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa 1970 ja korostaa, että siviilien suojelemiseksi *on harkittava kaikkien käytettävissä olevien keinojen hyödyntämistä* edellyttäen, että niiden käyttämiseen on oikeudellinen perusta. Tällä päätelmällä *Eurooppa-neuvosto määritteli unionin YUTP:n kannan, joka sisälsi myös sotilaallisen voimankäytön mahdollisuuden.*<sup>202</sup>

Koska YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1970 ei johtanut toivottuun lopputulokseen, turvallisuusneuvosto hyväksyi 17. maaliskuuta uuden päätöslauselman 1973, joka oikeutti voimatoimet siviilien suojelemiseksi ja humanitaarisen avun perille saattamiseksi. Lisäksi turvallisuusneuvosto vaati välitöntä tulitaukoa ja siviileihin kohdistuvan väkivallan lopettamista.<sup>203</sup> YK antoi siis valtuutuksensa sotilaallisten voimakeinojen käytölle, jotka perustuivat järjestön peruskirjan 42 artiklaan. Suomessa asiaa käsiteltiin 18. maaliskuuta pidetyssä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa. UTVA:ssa muodostetun yhteisen kannan mukaan *Suomi korosti päätöslauselman taustalla olevaa tarvetta suojella Libyan siviiliväestöä ja avustaa humanitaarisen avun perille saattamisessa.*<sup>204</sup> Valtioneuvoston tiedotteesta ei kuitenkaan käy ilmi se, olisiko Suomi valmis toteuttamaan tärkeäksi katsomiaan periaatteita myös sotilaallisin keinoin.

Myös EU katsoi, että sen tulee ryhtyä toimenpiteisiin turvallisuusneuvoston asettamien tavoitteiden toteutumiseksi. Eurooppa-neuvosto kokoontui 24. ja 25. maaliskuussa 2011,

---

<sup>202</sup> Eurooppa-neuvoston päätelmä EUCO 7/11 s. 2.

<sup>203</sup> YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1973 s. 2–3.

<sup>204</sup> <http://www.vn.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=324382>.

jolloin se totesi tukevansa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslausemia 1970 ja 1973 sekä olevan valmis asettamaan Libyan lisäpakotteita tavoitteiden saavuttamiseksi<sup>205</sup>.

Kun Euroopassa alettiin pohtia mahdollista sotilasoperaatiota, yksittäisistä valtioista koostuva liittoutuma (*coalition*) oli jo aloittanut sotatoimet, joiden tavoitteena oli lentokieltoalueen kontrollointi ja siviiliväestön suojeleminen. 28. maaliskuuta Yhdysvallat liittolaisineen antoivat virallisen lausunnon, jonka mukaan liittoutuman joukot olivat ottaneet haltuunsa Libyan ilmatilan. Tämän jälkeen liittoutuma keskittyi siviiliväestön suojelemiseen, vahvisti taloudellista saartorengasta ja jatkoi lentokieltoalueen kontrollointia.<sup>206</sup> 31. maaliskuuta operaatio siirtyi kokonaisuudessaan NATO-operaatioksi<sup>207</sup>.

Maaliskuun 29. päivänä Iso-Britannian ulkoministeri *William Hague* isännöi kansainvälisesti laajapohjaista huippukokousta koskien Libyan tilannetta. Lontoossa pidettyyn kokoukseen oli kutsuttu yli neljäkymmenen eri valtion ulkoministerit. Joukossa olivat myös Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteeri *Ban Ki Moon* ja NATO:n pääsihteeri *Anders Fogh Rasmussen*. Käytännössä kokous ei ollut minkään kansainvälisen järjestön virallinen kokous, vaan yksittäisten valtioiden erillinen huippukokous eli edustettuina olivat YK:n turvallisuusneuvoston jäseniä, NATO-maita, EU-maita, Afrikan unionin (*African Union*) ja Arabiliiton jäseniä (*The League of Arab States*) sekä muita Libyan lähialueen valtioita. Kokouksen lopputuloksena vahvistettiin kansainvälinen tuki YK:n päätöslausemien 1970 ja 1973 toimeenpanolle. Lisäksi päätettiin perustaa Libya-kontaktiryhmä johtamaan kansainvälisiä tukitoimia yhdessä Yhdistyneiden kansakuntien, EU:n, Arabiliiton, Afrikan unionin ja Islamilaisten valtioiden järjestön (*The Organisation of Islamic Cooperation*) kanssa.<sup>208</sup>

Suomessa Lontoon kokous sai aikaan varsin kiihvasta keskustelua siitä, pitäisikö Suomen osallistua YK:n valtuuttamaan ja NATO:n johtamaan operaatioon, jonka tavoitteena oli estää vakava humanitaarinen katastrofi. Lopulta Suomi ei osallistunut NATO-operaatioon. Asiasta ei kuitenkaan annettu selkeää perustetta, vaan vedottiin lähinnä siihen, että Suomea ei kutsuttu Lontoon kokoukseen, eikä NATO:lta tullut erillistä

---

<sup>205</sup> Eurooppa-neuvoston päätelmä EUCO 10/11 s. 7.

<sup>206</sup> Blanchard 2011 s. 3.

<sup>207</sup> [http://www.nato.int/cps/en/SID-CFFB6277-874E5227/natolive/topics\\_71652.htm?](http://www.nato.int/cps/en/SID-CFFB6277-874E5227/natolive/topics_71652.htm?)

<sup>208</sup> [http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=574646182.](http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=574646182)

operaatiopyyntöä. Tätä kritisoi esimerkiksi entinen pääministeri Matti Vanhanen, joka vetosi etenkin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien universaaliin luonteeseen. Vanhanen vertasi Libyan tilannetta 1990-luvulla tapahtuneeseen Kosovon kriisiin ja katsoi, ettei tämän kaltaisissa tapauksissa voida piiloutua sen taakse, kuka pyytää ja mitä.<sup>209</sup>

EU:n ministerineuvosto teki 1. huhtikuuta 2011 päätöksen EUFOR Libya-operaatiosta<sup>210</sup>. Neuvoston päätöksessä todetaan, että tukeakseen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1970 ja 1973 toimeksiantoja unioni toteuttaa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa sotilasoperaation tukeakseen humanitaarisia avustustoimia alueella, jos YK:n humanitaaristen asiain koordinoitumisto tätä pyytää<sup>211</sup>. Varsinainen päätös operaation käynnistämisestä oli siis kiinni siitä, pyytääkö YK operaation käynnistämistä.

Suomessa neuvoston päätöstä käsiteltiin 5. huhtikuuta valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa, joten kokoukseen osallistui myös tasavallan presidentti. Koska UTVA:n kokousten pöytäkirjat eivät ole julkisia, on ongelmallista tehdä tarkkoja johtopäätöksiä siitä, millaista keskustelua tasavallan presidentti ja valtioneuvosto asiasta kävivät.

Lopulta hallituksen kanta oli se, että *Suomi seuraa Libyan tilannetta ja valmistautuu jatkotoimiin kriisitilanteen helpottamiseksi sekä osallistuu EUFOR Libya-operaation suunnitteluun*. Lisäksi hallitus katsoi, että mikäli Suomen muu sotilaallinen osallistuminen tulee ajankohtaiseksi, päätetään siitä kriisinhallintalain mukaisesti.<sup>212</sup> Seuraavana päivänä operaation suunnitteluun osallistuminen konkretisoitui, kun EU pyysi Suomea lähettämään henkilöstöä suunnittelutehtäviin EUFOR Libya-operaation esikuntaan Roomaan. Suomi vastasi pyyntöön myöntävästi ja päätös asiasta tehtiin UTVA:ssa 6. huhtikuuta.<sup>213</sup>

---

<sup>209</sup> <http://suomenkuvalehti.fi/blogit/eri-mielta/matti-vanhanen-libyan-kriisi-kuuluu-myoos-suomelle>.

<sup>210</sup> Päätös perustui SEU 28 artiklaan, jonka mukaan neuvosto tekee tarvittavat päätökset, kun kansainvälinen tilanne edellyttää unionin operatiivista toimintaa. Päätöksissä vahvistetaan niiden tavoitteet, soveltamisala, unionille niiden toteuttamiseksi tarjottavat keinot, tarvittaessa niiden kesto sekä edellytykset niiden panemiseksi täytäntöön. Lisäksi päätöstä perusteltiin SEU 43 artiklalla, joka taasen määrittelee näiden operaatioiden keinot eli Petersbergin tehtävät.

<sup>211</sup> Neuvoston päätös (2011/210/YUTP) s. 2.

<sup>212</sup> <http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=325477>.

<sup>213</sup> <http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=325575>.

Sen sijaan varsinaista pyyntöä Yhdistyneiden kansakuntien taholta EUFOR Libya-operaation käynnistämiseksi ei koskaan tullut. Käytännössä NATO ja sen yhteistyökumppanit operoivat alueella, niin laajasti, että sotilaallista rinnakkaisoperaatiota alueelle ei tarvittu tai haluttu. Tämä totesi myös unioni itse, kun 28. marraskuuta kokoontunut neuvosto teki päätöksen, jonka mukaan neuvoston aiemmin tekemä päätös EUFOR Libya-operaatiosta (2011/210/YUTP) kumotaan. Operaation esikunta Roomassa suljettiin 10. marraskuuta.<sup>214</sup>

Libyan kriisi osoitti hyvin Euroopan unionin kriisinhallintatoiminnan tämän hetkisen tilanteen. Järjestöllä on riittävä kapasiteetti toteuttaa vaativiakin kriisinhallintaoperaatioita, mutta näiden operaatioiden vaatima poliittinen tahto on edelleen kyseenalaista. Tämän vuoksi unionin rooli Libyan kriisissä jäi auttamatta vähäisemmäksi kuin NATO:n.

Auki jäi myös Lontoon huippukokouksen asema. Lontoon kokous ei ollut varsinaisesti minkään kansainvälisen järjestön järjestämä, vaan sen osallistujalista koostui YK:n edustajista, Euroopan unionin jäsenistä, NATO-maista, Arabiliitosta ja Libyan lähialueen valtioista. EU:n kohdalla tilanne oli erittäin sekava, koska unionia kokouksessa edusti ulkoasioiden korkea edustaja, mutta samaan aikaan kokouksessa oli edustettuina erikseen myös osa EU-maista. Kun otetaan huomioon, että EU-jäsenistä lähes kaikki olivat myös NATO:n jäseniä, voidaan todeta, että reaali maailmassa SEU-sopimuksen artiklat koskien unionin ja NATO:n ulko- ja turvallisuuspoliittista päällekkäisyyttä eivät pysty ratkaisemaan kaikkia tilanteita. Lontoon kokousta voidaan luonnehtia tietynlaisen ”superjärjestön” kokouksena, joka nousi Libyan sotilasoperaatiosta päätettäessä ainakin organisatorisesti jopa YK:n yläpuolelle.

Suomi ei osallistunut Lontoon kokoukseen tai kriisin aikana suoritettuihin ilmapommituksiin, eikä lähettänyt Hornet- hävittäjiä valvomaan lentokieltoaluetta. Suomen päätös jättäytyä operaation ulkopuolelle oli looginen: Suomi on sotilaallisesti liittoutumaton maa ainakin siinä mielessä, ettei se ole NATO:n jäsen. Vastaavasti Suomi on solminut varsin kiinteät veloitteet EU:n omaa kriisinhallintaa kohtaan, josta tässä

---

<sup>214</sup> Neuvoston päätös (2011/764/YUTP) s. 1.

tilanteessa ei ollut kysymys. Vaikka NATO-operaatiolla ja sitä edeltäneellä ”liittoutuman” iskulla olikin kansainvälisen oikeuden tuki takanaan, ei YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia voida nähdä kuitenkaan rajoitteena Suomen valtiolliselle suvereeniteetille. Suomi sai siis päättää täysin itsenäisesti, mikä sen kanta operaatiota kohtaan oli<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> Tähän näkökulmaan päätyi myös NATO:n pääsihteeri, joka totesi, että Suomi on yksi lähimmistä NATO:n kumppaneista. Hänen mukaansa Suomi pystyy tarjoamaan hyvin arvokasta apua, mutta loppujen lopuksi kyse on kuitenkin kansallisesta päätöksestä. Ks. <http://www.hs.fi/ulkomaat/artikkeli/Naton+p%C3%A4%C3%A4sihteeri+Libya-p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+on+Suomen+oma/1135265063126>.

## 6. Päätelmät

Tutkimukseni tarkoituksena oli selvittää Eurooppa-neuvoston vaikutuksia suhteessa Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä tutkimustehtävä oli rajattu Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle ja etenkin unionin alati kehittyvään sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan. Tutkimuksen ydinalueena olivat Suomen valtiosääntöoikeuden muutokset, jotka johtuivat Eurooppa-neuvoston aseman muutoksesta ja unionin sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan kehittymisestä.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että *Eurooppa-neuvoston viralliseksi toimielimeksi tuleminen ei ole juurikaan muuttanut sen tosiallista asemaa, vaan muutos on tapahtunut Eurooppa-neuvoston ympärille kietoutuneiden uusien toimintamallien ja oikeudellisesti velvoittavien periaatteiden kautta*. Eurooppa-neuvosto edustaa edelleen unionin hallitustenvälisen yhteistyötä. Tämä korostuu etenkin YUTP:n alalla, sillä unionin yhteisöllisiä elementtejä edustavat toimielimet omaavat tällä alalla vain niukasti toimivaltaa.

*Ongelmana on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan tarkempi oikeudellinen määrittely*. Tähän ei Lissabonin sopimus tuonut ratkaisua, eikä tätä mielestäni perustamissopimusten muutoksilta voidakaan edellyttää. Sen sijaan perustamissopimusten jatkuvat muutokset ovat estäneet YUTP:n alalle pysyvemmän oikeuskulttuurin syntymisen<sup>216</sup>. Jatkossa lainsäätäjän tulisikin määritellä tarkemmin se, kenelle yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimivaltuudet todella kuuluvat. Mikäli kyseisen alan päätöksenteko pidetään Eurooppa-neuvoston ja neuvoston hallussa, tulee unionin YUTP:n tosiasiallinen toimivalta säilymään jäsenvaltioilla.

Eurooppa-neuvostosta on muodostunut ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle ”työkalu”, jonka avulla Euroopan valtiot pyrkivät muodostamaan yhteisen kantansa. Tutkimuksessa on tuli varsin selvästi esille, että unionin toimet YUTP:n alalla ovat juuri niin pitkälle menevät kuin Eurooppa-neuvostossa on päätetty. Vaikka neuvosto tekee varsinaiset päätökset esimerkiksi sotilaallisen kriisinhallintaoperaation perustamisesta ja

---

<sup>216</sup> Esimerkiksi Tuori on todennut, että uusi lainsäädäntö on usein nähtävissä potentiaalisena uhkana oikeuden systemaattisuudelle. Tämä johtuu hänen mukaansa siitä, että lainsäätäjän poliittiset tavoitteet ovat keskiössä lainsäädäntötyössä. Tuori 2000 s. 179–180.

käynnistämisestä, on *Eurooppa-neuvosto käytännössä se elin, jossa toiminnan taustalle on saatava riittävä poliittinen tuki, jotta operaatioita voidaan todellisuudessa toteuttaa*. Esimerkiksi Iraq Freedom-operaation ja Libyan kriisin aikana EU:n toimet jäivät juuri sille tasolle, joka oli luotu Eurooppa-neuvoston päätelmissä. Irakin kohdalla yhteistä kantaa ei saatu edes aikaiseksi, joten EU kärsi selkeän uskottavuuden menetyksen. Libyan tilanteessa taas Eurooppa-neuvosto viittasi sotilaallisen voimankäytön mahdollisuuteen ja tämä johti EUFOR Libya-operaation perustamiseen.

Rakenteellisesti merkittävin Eurooppa-neuvostoa koskeva uudistus on neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmästä erillisen puheenjohtajan valitseminen. YUTP:n alalla puheenjohtajan tehtävät ovat käytännössä samat kuin Lissabonin sopimuksella perustetun unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajankin. He molemmat huolehtivat EU:n ulkoisesta edustuksesta, joten tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää siis Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja korkean edustajan saumatonta yhteistoimintaa.

Korkean edustajan tehtävä unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtajana ei vastaa nykytilannetta. Tämä tuli esille esimerkiksi Lontoon kokouksessa, jossa EU-jäsenet edustivat itse itseään ja korkea edustaja jäi lähinnä statistin asemaan. Hänen asemansa on huomattavasti helpommin ymmärrettävissä unionin muun ulkoisen toiminnan alalla kuin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Unionin sotilaallinen kriisinhallintatoiminta sai alkusysäyksen 1990-luvulla, kun kansainvälisten konfliktien luonne muuttui. Tämän jälkeen EU on ollut aktiivinen toimija sekä sotilaallisen kriisinhallinnan että siviilikriisinhallinnan alalla. Unionin sotilaallinen kriisinhallintatoiminta on kehittynyt tilanteeseen, jossa unioni pystyy suorittamaan vaativiakin sotilaallisia operaatioita ilman muiden kansainvälisten järjestöjen tukea. Näin kuitenkin tapahtuu harvoin, sillä konfliktialueella operoi yleensä useita eri sotilaallisia ja ei-sotilaallisia järjestöjä.

Yhtenä merkittävänä kysymyksenä voidaan edelleen pitää Eurooppa-neuvostossa saavutetun yhteisen kannan muodostamista, jotta sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio voidaan panna alulle. Kannan muodostukseen on selkeästi liittynyt se, miten YK:n turvallisuusneuvosto on suhtautunut kunkin yksittäisen konfliktin ratkaisemiseen.



Esimerkiksi 2003 vuonna tapahtuneen Irakin sodan aikana turvallisuusneuvosto ei antanut päätöslauselmaa, joka olisi oikeuttanut silloisen ”liittoutuman” hyökkäyksen Irakin alueelle. Aivan toinen tilanne oli vuonna 2011 Libyassa, kun turvallisuusneuvosto antoi päätöslauselman 1973, joka oikeutti sotilaallisten voimakeinojen käytön siviilien suojelemiseksi ja humanitaarisen avun perille saattamiseksi. Eurooppa-neuvosto totesi tukevansa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa 1973 ja olevansa valmis asettamaan Libyalle lisäpakotteita.

Kun neuvosto teki päätöksen EUFOR Libya-operaation perustamisesta, operaation käynnistämisen ehdoksi asetettiin YK:n humanitaaristen asiain koordinoitumistalon pyyntö. Vuosia on keskusteltu siitä, voivatko valtiot ryhtyä sotilaallisiin kriisinhallintatoimiin ilman turvallisuusneuvoston mandaattia. *Jos unioni pitää niin tärkeänä kansainvälisen rauhan ja ihmisoikeuksien suojelemista, miksi se ei ryhtynyt heti tarvittaviin toimenpiteisiin sotilaallisen voimankäytön osalta.* Kysymys oli kuitenkin tilanteesta, jossa EU:lla oli sotilaallisille toimille Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston mandaatti. Ilmeisesti YK:n humanitaarisella koordinaatiotoimistolla on huomattavasti merkittävämpi rooli unionin sotilaallisesta kriisinhallinnasta päätettäessä kuin olisi saattanut olettaa.

EU on varautunut siihen, että YK:n turvallisuusneuvosto ei aina saa päätöstä aikaiseksi tilanteessa, joka selkeästi vaatisi kansainvälisen yhteisön väliintuloa. Kun otetaan huomioon unionin YUTP:n alan päätöksentekomenettely, joka lähes poikkeuksetta perustuu yksimielisyyteen, on kysyttävä: *ratkaiseeko turvallisuusneuvoston mandaatin poistuminen itse asiassa todellista kysymystä eli yhteisymmärryksen saavuttamista? Euroopan unionin päätöksenteko on tässä suhteessa aivan yhtä haavoittuva kuin YK:n turvallisuusneuvostonkin.* Mikäli päätöksentekoa halutaan muuttaa entistä joustavammaksi, tarkoittaa tämä YUTP:n alan määränemmistöpäätöksenteon lisäämistä.

Suomen näkökulmasta Eurooppa-neuvosto on ollut merkittävä kansallisen lainsäädännön muokkaaja. Lissabonin sopimuksen kautta kansallisille parlamenteille pyrittiin antamaan uusia toimivaltuuksia, kuten valtaa valoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista. Toissijaisuusperiaatteen kansallinen valvonta on hyvä esimerkki siitä, miten paljon unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan epäselvä olemus itse asiassa voi vaikuttaa kansallisten parlamenttien asemaan. Koska valvonta kohdistuu esityksiin

lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiksi sekä kyseisten esitysten muutoksiin, toissijaisuusperiaatteen valvonta ei koske unionin YUTP:n alaa. Kun otetaan vielä huomioon, että EU-tuomioistuimen toimivaltuudet eivät ulotu kyseiselle alalle, ovat kansalliset parlamentit tässä suhteessa varsin aseettomia.

*Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan ja unionin lainsäädäntövallankäytön ongelmiin yhtenä selkeänä ratkaisuyrityksenä olisi EU-tuomioistuimen toimavallan uudelleen järjestäminen<sup>217</sup>. Kautta eurooppalaisen integraatiokehityksen on EU-tuomioistuimen ratkaisuilla ja sen luomilla oikeusperiaatteilla ollut, mitä suurin merkitys EU-oikeuden kehittymisen kannalta. Tämän hetkinen tilanne, jossa YUTP:n alan päätöksenteon valvonta jää käytännössä jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön varaan, ei luo uskottavaa kuvaa siitä, että Eurooppa-neuvoston viralliseksi toimielimeksi tuleminen olisi siirtänyt YUTP:n alan päätöksentekoa hallitustenvälisestä yhteistyöstä kohti yhteisöllisempää päätöksentekoa. Itse asiassa kehitys on mennyt toiseen suuntaan, koska Eurooppa-neuvoston aseman vahvistaminen korostaa auttamatta jäsenvaltioiden sisäisen lainsäädännön merkitystä.*

Koska Eurooppa-neuvostolta ja YUTP:n alalta puuttuu unionin tason oikeudellinen valvonta, on Suomen tilanteessa korostettava edustukselliseen demokratiaan ja parlamentaarista vastuunalaisuutta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Suomea Eurooppa-neuvostossa edustavien toimielinten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Lähtökohtana eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi voidaan pitää eduskunnan yleistä (PL 47.1 §) ja erityistä tiedonsaantioikeutta (PL 97.1 §). Tämän lisäksi eduskunnalla on erityinen perustuslaillinen oikeus saada tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista etukäteen ja viipymättä kokouksen jälkeen (PL 97.2 §). Tutkimuksessa tuli esille, että toisinaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet voivat jäädä varsin muodolliselle tasolle. Esimerkiksi Libyan kriisin aikana perustuslain 97 §:n mukaista eduskunnan tiedonsaantioikeutta käytettiin vain ja ainoastaan perustuslain muodollisen toteutumisen varmistamiseksi.

---

<sup>217</sup> Ongelma konkretisoitui Libyan kriisin aikana, kun neuvoston päätöksenteossa oli nähtävissä selkeää epäloogisuutta siitä, missä YUTP:n alan rajat todella menevät. Lopulta neuvosto antoi asetuksen toimialalla, missä sitä ei EU:n perustamissopimusten mukaan olisi saanut antaa.

Suomen edustajasta Eurooppa-neuvoston kokouksissa on käyty keskustelua Suomen EU-jäsenyyden alusta asti. Oma kantani on, että vuoden 2012 perustuslakiuudistusta ei olisi edes tarvittu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on jo useita kertoja ottanut asiassa saman kannan, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. *Koska tasavallan presidentin poliittinen ja oikeudellinen vastuu on huomattavasti suppeampi kuin vastuunalaisten ministereiden, on loogista, ettei tasavallan presidentti osallistu Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Vastaavasti pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen (PL 97.2 §). Täten on perusteltua, että valtioneuvosto määrää pääministerin edustamaan Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Vain tällä tavalla eduskunnan tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet voidaan turvata.*

EU:n kriisinhallintatoiminnan kannalta oli välttämätöntä, että Suomen sisäistä lainsäädäntöä muutettiin. Suomen osallistuminen kansainväliseen rauhanturvaamistoimintaan ja EU-operaatioihin ei ole mitenkään uutta, mutta mahdollinen osallistuminen operaatioihin, jotka tapahtuvat ilman YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia, saattaa luoda uudenlaisia paineita esimerkiksi lojaliteettiperiaatteen kautta. *Lojaliteettiperiaate toimii Eurooppa-neuvoston toiminnassa ikään kuin viimeisenä lukkona, jotta jäsenvaltioiden ja unionin välistä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa voitaisiin toteuttaa.* YUTP:n alan kehittyminen on vielä kesken, ja esimerkiksi unionin kriisinhallintatoiminnan terävintä kärkeä edustavia EU:n nopean toiminnan joukkoja (EUFOR) ei ole vielä käytetty. Vaikka perustamissopimuksilla EU:lle on luotu varsin laajat toimivaltuudet kriisinhallintatoiminnan alalla, on kynnys jäsenmaiden asettamien voimavarojen käyttämiselle kolmansien maiden alueella tapahtuviin konflikteihin ollut varsin korkea.

Suomen kohdalla tämä tuli esille Libyan kriisin aikana, jolloin että Suomen hallitus perusteli passiivisuuttaan Matti Vanhasen mainitsemalla ”kutsuttomuudella”. Suomen poliittisen johdon lausuntojen rivien välissä oli nähtävissä niin suurta pidättäytymistä sotilaallisia voimakeinoja kohtaan, että olisi ollut mielenkiintoista nähdä, mitä olisi tapahtunut, jos unioni olisi käynnistänyt oman sotilaallisen kriisinhallintaoperaationsa. Tällöin Suomen lojaliteetti EU:n asettamia velvoitteita kohtaan olisi tullut punnituksi.

*Mikäli EUFOR Libya-operaatio olisi saanut vihreän valon, mielestäni Suomella ei olisi ollut mitään muuta vaihtoehtoa kuin osallistua operaatioon.*

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista asemaa voidaan luonnehtia EU-jäsenyyden tuomien velvoitteiden osalta siten, että *perustamissopimusten artiklat luovat Suomelle velvotteita, jotka yhdessä unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja NATO:n osittaisen päällekkäisyyden kanssa asettavat Suomen sotilaallisen liittoutumattomuuden kyseenalaiseksi.* Tällä hetkellä Suomen sotilaallista liittoutumattomuutta voidaan luonnehtia siten, että Suomi ei ole sotilasliiton eli NATO:n jäsen. Mikäli unionin YUTP:n ala alkaa kehittyä kohti yhteistä puolustusta, on Suomen puntaroitava uudelleen omaa ulko- ja turvallisuuspoliittista asemaansa.

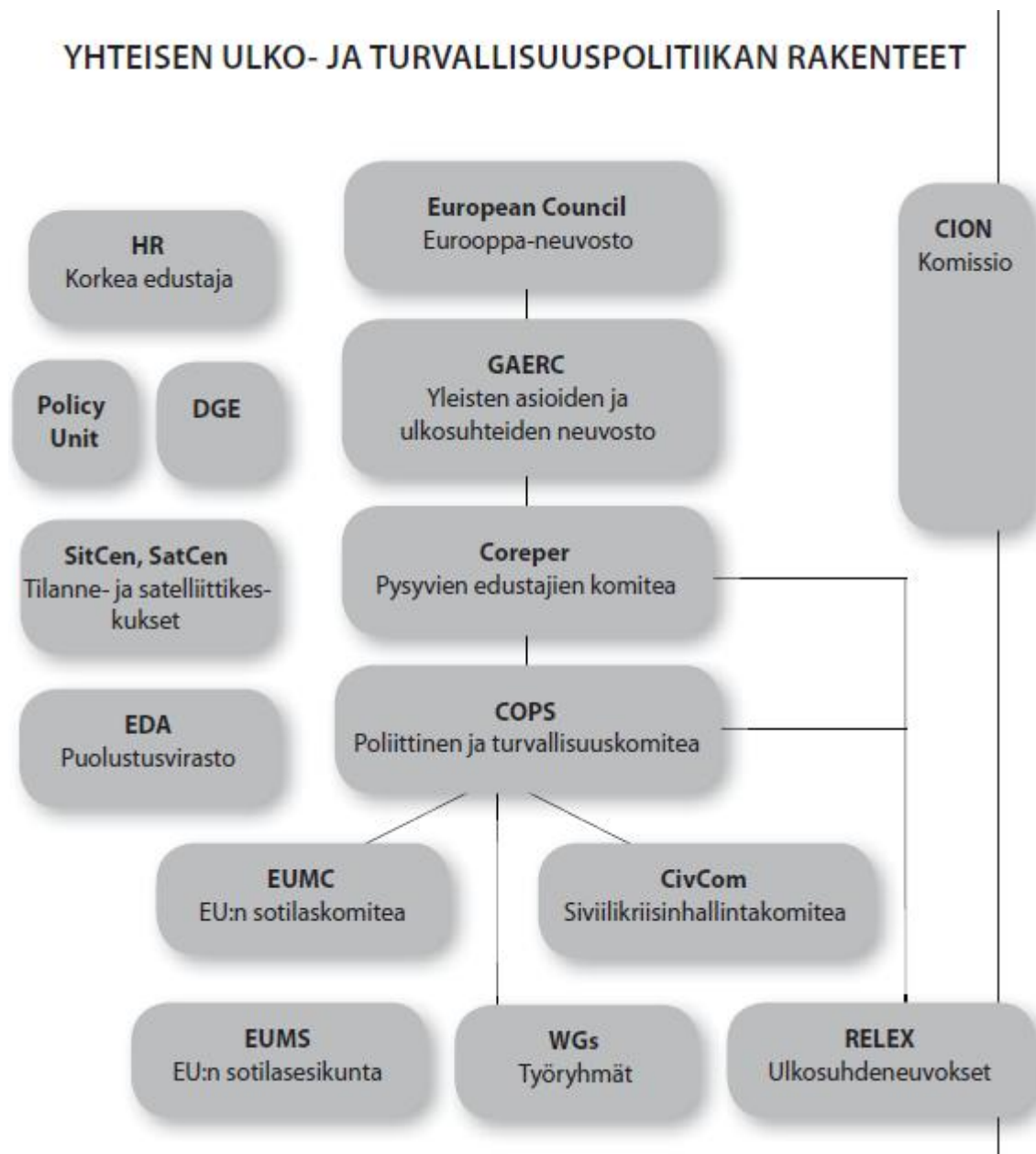
Kansallisen lainsäädännön kannalta on tärkeää huomata, että *kriisinhallintalaki on poikkeus valtioneuvostolle kuuluvasta perustuslain 93.2 §:n mukaisesta toimivallasta.* Tämä on monellakin tapaa ristiriitaista, mutta Eurooppa-neuvoston kohdalla nykyllä lainsäädännön ongelma voidaan ilmaista seuraavasti: *Valtioneuvostoa johtava pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Näissä kokouksissa päätetään merkittävistä linjauksista koskien unionin sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita. Suomen sisäisen päätöksen tekee kuitenkin tasavallan presidentti, joka nykytulkinnan mukaan ei osallistu Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Hän ei myöskään ole parlamentaarisessa vastuussa päätöksistään eduskunnalle.*

Tällä hetkellä Euroopan unioni kamppailee vakavia taloudellisia ongelmia vastaan. Varsinkin Kreikasta kantautuvat jokapäiväiset uutiskuvat mellakoista ja levottomuuksista muistuttavat varmasti eurooppalaisia päättäjiä siitä, mikä taloudellisen yhdentymisen alkuperäinen motiivi oli. Kun tarkastelee kehitystä, jonka alkuna voidaan pitää Yhdysvalloissa noin kolme vuotta sitten puhjennutta finanssikriisiä, ei voi olla huomaamatta tiettyjä yhtäläisyyksiä nykykriisin ja 1930-luvulla tapahtuneen ”suuren laman” välillä. Taloudellisen epävarmuuden ylikuumentuessa myös kansallinen ja kansainvälinen turvallisuus tulee tavalla tai toisella koetelluksi. On tietyllä tavalla paradoksaalista, että unionin YUTP:n ja Suomen hallituksen päätöksenteon tehokkuutta voidaan kunnolla arvioida vasta sitten, kun sotilaalliset kriisinhallintatoimintaa edellyttävä konflikti ilmaantuu. Toivottavaa olisi, ettei uudistettua kriisinhallintalakia tarvitsisi koskaan soveltaa. Nykymaailmassa tämä on kuitenkin toiveajattelua.

# Liitteet

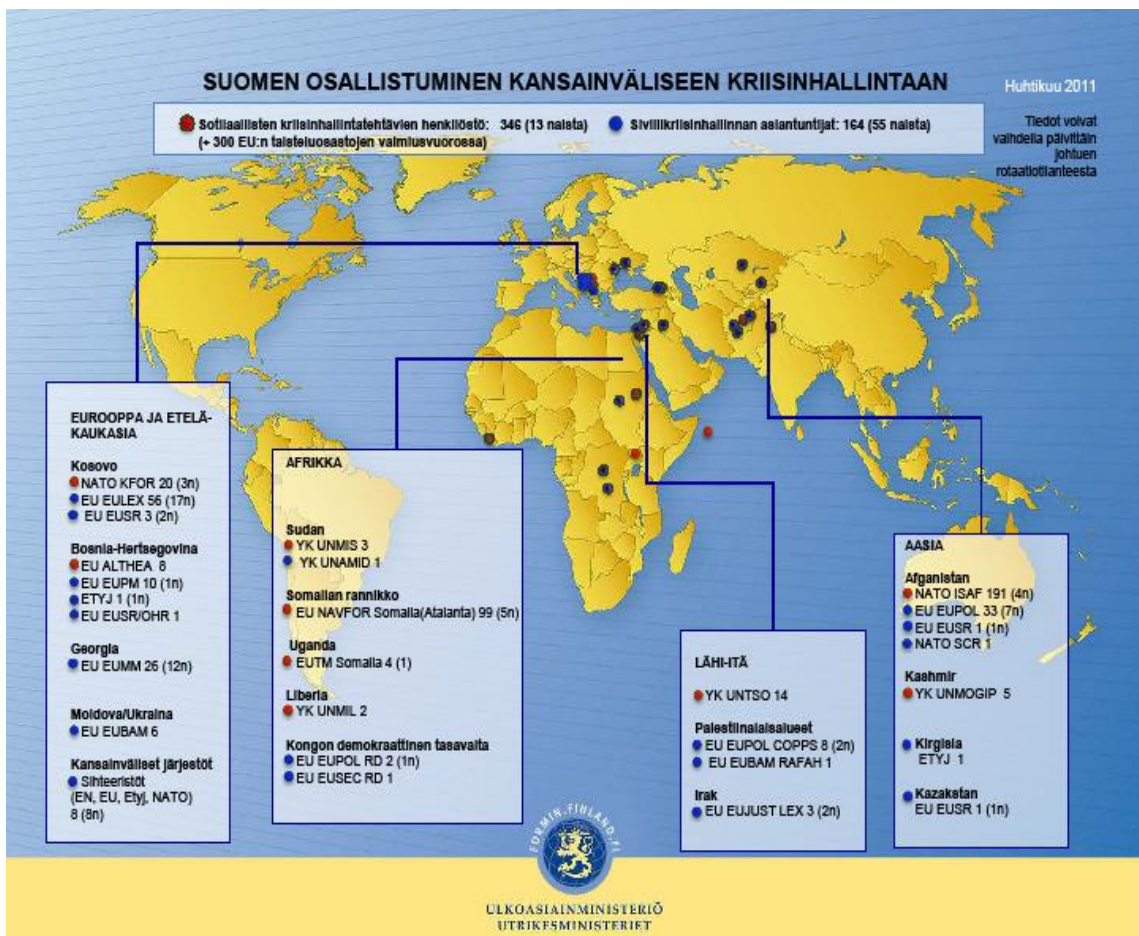
## 1. Liite: Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan rakenne

(Aalto, Erkki – Laaksonen, Sanna – Ruutu, Olli: Euroopan puolustusviraston tehtävät, rakenne ja toiminta. Teoksessa Päivi Toivanen ja Jyrki Iivonen(toim.): EU:n tiivistävä puolustus – Euroopan puolustusvirasto. s. 32. Eurooppa-tiedotus 193/2009.)



## 2. Liite: Kansainväliset kriisinhallintaoperaatiot, joihin Suomi on osallistunut vuoteen 2011 mennessä

(Ulkoasiainministeriön verkkosivut: Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan). (11.5.2011).



### **3. Liite: Suomen perustuslain 58 § ja 66 § muutokset 1.3.2012 alkaen (1112/2011)**

#### 58 §

##### *Presidentin päätöksenteko*

Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määrittämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.

-----

Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään.

#### 66 §

##### *Pääministerin tehtävät*

Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä.

#### **4. Liite: Sotilaallisen kriisinhallintalain 1 § ja 2 § 1.3.2012 alkaen (31.3.2006/211)**

##### 1 §

###### *Lain soveltamisala*

Tässä laissa säädetään Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvästä koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä kriisinhallintahenkilöstön asemasta.

Suomi voi osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen (sotilaallinen kriisinhallinta).

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

Tätä lakia ei sovelleta Suomen osallistumiseen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan nojalla toteutettaviin sotilaallisiin toimiin.

##### 2 §

###### *Osallistumisesta ja varautumisesta päättäminen*

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).



Päätöksentekoon ei sovelleta perustuslain 58 §:n 2 momenttia. Asia kuitenkin palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. (4.11.2011/1113)

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen käsiteltä asiaa valmistelevasti ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä puolustusministeriö voi käsittelyn perusteella ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Puolustusministeriö voi päättää osallistumisen vähäisestä muuttamisesta.