3.9 Ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitaminen

3.9.1 KANSALLINEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKKA: ALA JA TAVOITTEET

Termiä ulko- ja turvallisuuspolitiikka käytetään tässä luvussa kuvaamaan *ulkopoliittisten ja sotilaallisten toimien kokonaisuutta.*

Perustuslain toimivaltasääntelyissä erotetaan muodollisesti toisistaan *kansainvälisten suhteiden hoitaminen* ("Kansainväliset suhteet", PeL 8 luku) ja *päätöksenteko sotilaallisesta toiminnasta* ("Maanpuolustus", PeL 12 luku). Tähän erotteluun katsomatta asiallisesti päätöksenteko noilla molemmilla lohkoilla on keskinäisessä yhteydessä sekä valtiosäännössä että valtiotodellisuudessa.

Kansallisessa säädöstekstissä termi "ulko- ja turvallisuuspolitiikka" näkyi ensi kerran vuonna 1991, kun asetuksella annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (1552/1991) määrättiin, että valtioneuvostossa on "ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta". Vuoden 2000 perustuslaissa hyödynnettiin samaa ilmaisua säädettäessä, että eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvityksiä "ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista" (PeL 97.1 §).

Kansallisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan *viimekätisenä* tavoitteena voi pitää valtion riippumattomuuden, kansakunnan olemassaolon, oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen, kansallisten etujen sekä kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamista suhteissa toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Kansallisiin etuihin kuuluvat kauppapoliittiset ja kaupallis-taloudelliset edut, mutta yhtä hyvin niihin sisältyvät liberaalisen ja sosiaalisen periaatteen turvaaminen kansallisella ja kansainvälisellä tasolla, kansainvälisen rauhan säilyminen ja ympäristön kestävä kehitys kaikkialla maailmassa.

Kansallisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan *ensikäden* tavoitteena on tavallisesti päästä vaikuttamaan toisen valtion tai toisten valtioiden käyttäytymiseen ja sitä kautta viimekätisten tavoitteiden toteuttamiseen joko valta-asemaa käyttämällä (vastakohtana eristäytymällä) tai yhteistoiminnan kautta. Suomen perustuslaissa kansainvälisyysperiaatteen ilmaiseva PeL 1.3 § korostaa juuri *yhteistoimintasuhteita*. Oikeudellisessa ulottuvuudessa merkittävin yhteistoimintaväline ovat *kansainväliset velvoitteet*, jotka tulevat osaksi sopimusvaltioiden omaa oikeusjärjestystä tai vaikuttavat sen muuttamiseen. Pienelle valtiolle jääkin yleensä vain mahdollisuus tavoitella kansainvälisin velvoittein, lähinnä kahden- tai monenkeskisin kansainvälisin sopimuksin, sellaista oikeussääntöjen yhdenmukaistamista puolin ja toisin, mitä pidetään suoraan tai välillisesti omien etujen mukaisena.

Kansainväliset suhteet tosin voivat olla laatuaan paitsi oikeudellisia myös kansainvälisten subjektien (valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen) välisiä *tosiasiallisia suhteita*, jolloin niillä ymmärretään valtioiden (tai järjestöjen) johtavien päätöksentekoeliittien käsityksiä toisten valtioiden (tai järjestöjen) vastaavien eliittien tavoitteista ja keinovalinnoista. Oikeudelliset ja ei-oikeudelliset ainekset kietoutuvat kansainvälisissä suhteissa usein toisiinsa, samoin kuten valtiosääntöoikeus ja kansainvälinen oikeus kiertyvät kosketuksiin toistensa kanssa kansainvälisissä suhteissa. Ääritapauksessa valtion ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa toteutetaan aseellisin toimin.

Perustuslain säännelyt ulkoasioiden hoitamisesta koskevat sanamuotonsa mukaan pääpainoisesti sitä tapaa, jolla vaikutetaan *kansainvälisiin oikeussuhteisiin*, ennen muuta kansainvälisten velvoitteiden syntymiseen. Silti ulkopolitiikka PeL 93.1 §:n mielessä kattaa, kuten edellä jo viitattiin, niin oikeudelliset kuin ei-oikeudelliset kansainväliset suhteet. Ulkopolitiikan hoitaminen on näihin suhteisiin vaikuttamista. Tästä lähtökohdasta määräytyy valtiosääntöinen ulkopolitiikan alan ja johtamisen käsite.

Kansainvälistä velvoittautumista koskeva päätös tehdään ensin *valtionsisäisesti*, minkä jälkeen muille velvoitteeseen osallistuville kansainvälisen oikeuden subjekteille (valtioille ja kansainvälisille järjestöille) ilmoitetaan valtion kansainvälinen *sitoutumistahto*. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yleisen tavoitteen mukaista ei ole se, että ulkopolitiikan hoitoa koskevan sääntelyn katsotaan kattavan vain nuo velvoittautumisprosessin loppuvaiheet. Tällainen prosessi etenee vähitellen, askel askelelta. Jos sen monet vaiheet (esimerkiksi valtionsisäisen esivalmistelun aloittaminen, tunnustelujen ja sopimusaloitteen tekeminen, neuvottelujen aloittaminen, neuvotteluohjeista päättäminen) kuvataan juridiselta kannalta pelkäksi "valmisteluksi", jolla ei ole tekemistä "varsinaisen" ulkoasianvallan käytön kanssa, voidaan menettää koko prosessin valtiosääntöinen hallinta, erityisesti sen saattaminen tehostettuun parlamentaariseen valvontaan. Sitä paitsi sellaisetkin ulkopolitiikan hoitoon liittyvät toimet,

jotka eivät viime kädessä tähtää kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden tuottamiseen, on sovitettava perustuslain asettamiin kehyksiin.

Kansainvälisistä velvoitteista, tavallisesti sopimuksista, suuri osa tarkoittaa *oikeusjärjestyksen* jonkin osan *yhtenäistämistä* kahdessa tai useammassa valtiossa tai muutoin edellyttää lainsäädäntömuutosten toteuttamista dualistista lähestymistapaa noudattavissa valtioissa, kuten Suomessa. Ulkoasiainvallan ja lainsäädäntövallan käyttö kietoutuvat tältä osin yhteen lähes erottamattomaksi valtiosääntöiseksi kokonaisuudeksi, jossa *ulkoasiainvallan käyttö* kuitenkin tosiasiassa pitkälti *määrää lainsäädäntövallan käyttöä*. Nämä kaksi valtuutta on oikeussystemaattisesti pidettävä erillään, vaikka niitä on keskinäisen toiminnallisen yhteytensä vuoksi käsiteltävä tässä samassa luvussa.

Toimet, jotka liittyvät Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa, ovat vaikeasti sovitettavissa valtiollisten tehtävien perinteisiin tai uudempiinkaan jaotteluihin. Perustuslaissa näitä toimia koskeva sääntely on sijoitettu lukuun, joka otsikkonsa mukaan koskee kansainvälisiä suhteita. Jos Euroopan unioni toimisi pelkästään hallitusten välisen järjestön tavoin, tämä sijoitus olisi ongelmaton. Unionilla on kuitenkin myös federatiiviset piirteensä, kuten säädösvallan käyttö. Sisältönsä puolesta jakaantuvat kahtia perinteinen ulkopolitiikka ja unionipolitiikka siten, että osa jäsenvaltioiden edustajain toimista unionin elimissä sijoittuu perinteisen ulkopolitiikan alaan, osa ei; osa käsittää hallitusten välistä politiikkaa ja osa ylikansallista yhteisöpolitiikkaa.

Kansainvälisiin suhteisiin luetaan perustuslaissa sekä perinteinen ulkopolitiikka (PeL 93.1 §) että osallistuminen Euroopan unionin toimintaan (PeL 93.2 §, PeL 96 §). Tässä luvussa sivuutetaan EU:n säädösvallan käyttö ja Suomen valtionorgaanien osuus sitä koskevaan päätöksentekoon, jota on edellä jo käsitelty (ks. edellä 3.5.3), ja keskitytään EU:n osalta sen yhteisten kansainvälisten asioiden hoitoon.

3.9.2 ULKOISET ASIAT EUROOOPAN UNIONIN JÄRJESTELMÄSSÄ

Euroopan unionin politiikassa erotetaan lohko "ulkoiset asiat" (*external affairs*), joka käsittää laajan kirjon unionin ulospäin suuntautuvia toimintoja, mukaan luettuna unionia ja samalla sen jäsenvaltioita sitovien kansainvälisten sopimusten tekeminen. Osin suoraan EU:n perussopimusten nojalla, osin EU:n tuomioistuimen tulkinnoin unionille on vanhastaan katsottu kuuluvan valta tehdä jäsenvaltioitaan velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa yleisesti ottaen niillä aloilla, joilla jäsenvaltiot ovat siirtäneet EU:lle lainsäädäntötoimivaltaa (ks. 3.7). Tällaisia ovat olleet ennen muuta erilaiset *kauppapoliittiset sopimukset*.

Nykyisellään sopimus Euroopan unionista vahvistaa unionin toimivallan tehdä sopimuksia muillakin aloilla, unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka niihin luettuna. Siitä kuinka laaja sopimuksentekotoimivalta perussopimuksin kaikkiaan on EU:lle siirretty, on kuitenkin vaikea saada täyttä käsitystä. EU:n piirissä näyttää esiintyvän ilmeistä haluttomuutta toimivaltarajojen tarkkaan kuvaamiseen virallisissa asiakirjoissa, mikä saattaa olla yhteydessä valmiuteen pitää toimivaltaraja tosiasiassa tulevaisuutta varten avoimena ja joustavana EU-tuomioistuimen mahdollisia laajentavia tulkintoja silmällä pitäen.[142]

Sopimusneuvottelujen käymistavasta määrää Euroopan unionin neuvosto, jolle kuuluu myös toimivalta sopimuksen tekemiseen (SEU 21 ja 22). Unionin toimivaltaan kuuluvat kansainväliset sopimukset eivät voimaan tullakseen tarvitse erillistä valtiosäännönmukaista hyväksymistä kussakin jäsenvaltiossa. Sopimusten käsittely ja hyväksyminen rinnastuu pitkälle niihin menettelyihin, jotka ovat voimassa unionin säädösvallan käyttämisestä.

Unionin piirissä eri sopimuslajit erottaa toisistaan ennen muuta se, päätetäänkö sopimuksen tekemisestä neuvostossa yksimielisesti vai määräenemmistöllä. Viimeksi on Lissabonin sopimus laajentanut sekä yhteisen kauppapolitiikan alaa että myös niiden sopimusten piiriä, joista unionin neuvostossa voidaan päättää määräenemmistöllä. Vaatimus päätöksenteon yksimielisyydestä on silti säilytetty eräissä asiaryhmissä.

Kansainväliset sopimukset, joihin EU osallistuu, saattavat vain *osittain* koskea sellaisia asioita, joihin nähden EU:llä on sopimuksentekotoimivalta. Tällaisissa tapauksissa, joissa osa sopimusten kattamasta alasta kuuluu jäsenvaltioiden sopimuksentekotoimivaltaan, puhutaan *yhdistetyistä* tai *sekasopimuksista*. Sekasopimuksiin sitoutuminen on hyväksyttävä niin Euroopan unionissa (=neuvoston päätös, eräissä tapauksissa Euroopan parlamentin suostumuksella) kuin jäsenvaltioissa.

142 Ks. Paul Craig, *The Lisbon Treaty – Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press: Oxford 2011).

Oikeustila on kaikkiaan sellainen, että EU-jäsenyys leikkaa osan Suomelle suvereenina valtiona kuuluvasta vallasta sitoutua kansainvälisiin velvoitteisiin.

Euroopan unionin ulkoisissa asioissa yhteisestä kauppapolitiikasta erotetaan "yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka" (*Common Foreign and Security Policy*), johon osana kuuluu yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (*Common Security and Defense Policy*). Tällä politiikan lohkolla kysymys on niin ulkopoliittisista kuin erilaisista sotilaallista toimista rauhanturvaamisesta ja kriisinhallinnasta rauhaan pakottamiseen, jopa yhteiseen puolustukseen saakka. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan viimekätiset tavoitteet ovat osapuilleen samat kuin Suomen, mutta niitä toteutetaan konkretisoivin ratkaisuin, jotka tehdään Suomen valtio-organisaation ulkopuolella.

Unionin politiikkaa ohjaavia yhteisiä arvoja ovat rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden säilyttäminen (YK:n periaatteita noudattaen), kansainvälisen yhteistyön edistäminen, kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteiden sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien lujittaminen. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi unioni pyrkii saamaan aikaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla ja edistämään yhteisten ongelmien monenvälistä ratkaisemista. Unionijäsenyys edellyttää jäsenvaltioilta, että nämä tukevat aktiivisesti ja varauksettomasti yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Jäsenvaltiot pidättyvät kaikista sellaisista toimista, jotka ovat unionin edun vastaisia tai jotka ovat omiaan haittaamaan unionin politiikan tehokkuutta kansainvälisissä suhteissa.

Amsterdamissa vuonna 1997 tehdyn EU-sopimusta koskevan muutoksen mukaan *Eurooppa-neuvosto*, joka on jäsenvaltioiden hallitusten johtajien ja valtionpäämiesten kokous, määrittelee unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteet ja yleiset suuntaviivat ja tekee sen myös asioissa, joilla on merkitystä puolustuksen alalla. Se päättää unionin toteutettavista yhteisistä strategioista, niiden tavoitteista ja kestosta sekä keinoista, jotka unionin ja jäsenvaltioiden on tarjottava niiden toteuttamista varten. Unionin ulkopolitiikassa pyritään määrittelemään ja toteuttamaan yhteistä politiikkaa ja toimintaa sekä pyritään saamaan aikaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla (SEU 21 (29)). *Unionin neuvosto* puolestaan määrittelee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan Eurooppa-neuvoston päättämien yleisten suuntaviivojen mukaisesti, ja tekee päätökset tämän politiikan toteuttamiseksi.

EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on myös osittain Suomen vastaavaa politiikkaa, koska Suomi on velvollinen sitä noudattamaan ja koska toimijoita siinä ovat jäsenvaltioiden ulkoministerit, yhtenä näistä Suomen ulkoministeri. He tekevät varsinaiset päätökset ulkoasiainneuvostossa ja panevat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöön.

Pääsääntönä on yksimielinen päätöksenteko myös unionin neuvostossa. Jäsenmaan ministeriedustaja voi kuitenkin päätöstä tehtäessä pidättyä äänestämästä ilmoittaen, että hänen edustamansa valtio ei tule soveltamaan tehtävää päätöstä, vaikka päätös unionia muuten sitoisikin (konstruktiivinen pidättyminen). Toisaalta Lissabonin sopimuksella on lievästi lisätty tapauksia, joissa määräenemmistöpäätöksentekoa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioissa voidaan käyttää.

Puhtaasti muodolliselta kannalta Suomen itsenäisen ulkopolitiikan liikkumavaran leikkaus unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan takia on pääsääntöisen yksimielisyysvaatimuksen takia lievää. Poliittinen todellisuus on toinen. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta kirjoittaa vuonna 2010 lausunnossaan, jonka se antoi perustuslain osamuutosesityksestä:

> "Käytännössä ulkopolitiikan johtamisessa ei enää ole juuri sellaisia lohkoja, joissa Suomen kannat muodostettaisiin arvioimatta niiden suhdetta unionijäsenyyteen. Esimerkiksi Suomen YK-politiikassa ja Venäjä-suhteiden hoidossa unionin vaikutus näkyy aikaisempaa vahvemmin. Rajanveto valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93.2 §:n mukaan kuuluvien EU-asioiden ja perustuslain 93.1 §:n mukaisen ulkopolitiikan välillä voi muodostua pitemmällä aikavälillä yhä vaikeammaksi."[143]

3.9.3 KANSALLISEN ULKOPOLITIIKAN HOITAMINEN: PRESIDENTTI JA VALTIONEUVOSTO YHTEISTOIMINNASSA

Perustuslain 93.1 §:n mukaan "Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa". Tämä perustuslainkohta toi uuden termin "*ulkopolitiikan johtaminen*" valtiosääntöoi-

143 UaVL 5/2010 vp.

keudelliseen kielenkäyttöön. Oikeudellisen sisällön antaminen termin ilmaisemalle käsitteelle ei ole aivan helppoa. Termi herättää kysymyksiä. Mitä on "ulkopolitiikka" oikeudellisessa mielessä? Mitä sen "johtaminen" tarkoittaa perinteisen toimivalta-ajattelun valossa?

Vieraisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin nähden tasavallan presidentti, pääministeri ja ulkoasiainministeri ovat *Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen* mukaan yhdenvertaisia toimijoita.[144] Jokaisella näistä kolmesta on yhtäläinen kelpoisuus yksinäänkin ja pelkästään asemansa nojalla ilmaista velvoitteeseen sitoutuminen ilman valtakirjaa (niin sanottu *asemavaltuus*) tai allekirjoittaa Suomen sitoutumisen ilmaisemisen oikeuttava valtakirja. Tätä oikeustilaa vastaa poliittisella tasolla, että juuri noiden orgaanihenkilöiden lausunnot vaikuttavat tosiasiallisesti – eniten kaikkien toimijoiden lausumista – asianomaisen valtion kansainvälispoliittiseen asemaan ja ulkosuhteisiin.

Kansallisessa säädöksessä, *perustuslaissa*, taas säännellään valtionsisäiset ehdot valtioidenvälisen sitoutumistahdon ilmoittamiselle tai ulkopoliittisesti vaikuttavan lausunnon, ilmoituksen tain muun sellaisen antamiselle. Valtiosääntö määrittää valtionsisäisesti juridiset liityntäkohdat kansallisen normiston ja kansainvälisen oikeuden välillä.

Vanhassa hallitusmuodossa (1919 hallitusmuoto 33 §) säädettiin, että Suomen suhteista ulkovaltoihin *määrää* tasavallan presidentti. Huolimatta tästä vahvan tuntuisesta sanamuodosta ei hallitusmuotoa säädettäessä ollut tarkoituksena asettaa ulkoasiainvaltaa erityisasemaan tasavallan presidentin toimivaltuuksien joukossa. Tarkoitus ei ollut luoda presidentin henkilökohtaiseen vallankäyttöön perustuvaa ulkopoliittisen päätöksenteon mekanismia. Toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä alkoi kuitenkin käytännössä muotoutua presidenttikeskeiseksi ja ulkopolitiikan johtamista alettiin pitää presidentille kuuluvana erityistehtävänä. Vallinnut käytäntö ja hyväksytty tulkinta olivat yksipuolisesti presidentin valtaa korostavia.

Voimassa olevan perustuslain mukaan tasavallan presidentti johtaa ulkopolitiikkaa, mutta tekee sen *yhteistoiminnassa* valtioneuvoston kanssa. Perustuslain esitöistä erottuu pyrkimys muuttaa presidentin roolia siitä, miksi se oli 1940-luvun sotavuosista lähtien käytännössä muotoutunut.

144 A valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta (A 33/1980) 2 §.

Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän presidenttikeskeisyyttä pyrittiin vuoden 2000 perustuslailla usein tavoin vähentämään:

(1) perustuslain teksti ja säätämisperustelut tähdensivät presidentin ja valtioneuvostoin yhteistoiminnan merkitystä;

(2) perustuslaki jätti tilaa sille, että valtioneuvosto toimii kansainvälisten suhteiden alalla ilman presidenttiäkin;

(3) eduskunnan ulkopoliittisia vaikuttamismahdollisuuksia lisättiin, mikä rajoitti entisestään hallituksen, siis myös presidentin toimintavapautta; ja

(4) presidentin ulkoasiainvallan alaa kavennettiin (EU-asiat, pääministerin vahvistunut asema, ulkoasiainhallinnon nimitysasiat, kielto vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita, kielto irtisanoa sopimus ilman eduskunnan suostumusta).

Kaikkein vahvimmin vaikutti se, että *unioniasiat erotettiin presidentin päätösvallasta* – vaikkei erottaminen käytännössä pitkään aikaan riittävän selvästi toteutunutkaan. Perinteisen ulkopolitiikan alalla valtioneuvosto ei muodollisesti ole samanveroinen toimija kuin presidentti: presidentti johtaa ulkopolitiikkaa, ei valtioneuvosto. Mutta tässä ei ole kaikki. Siihen nähden että unionilla on paitsi oma kauppasopimuspolitiikkansa myös oma ulkopolitiikkansa, Suomen ulkopolitiikka on monessa asiassa – kuten jo edellä mainittiin – tosiasiallisesti sidottu unionissa tehtäviin ratkaisuihin ja linjauksiin. Kun unioniasiat (ja niiden mukana myös EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka) ovat valtioneuvostolla, ulkopolitiikan kansallinen johto on tosiasiassa kaksihuippuinen. Kokonaisasetelmassa – kun ottaa huomioon presidentin yleisen aseman – presidentin tehtävä ulkopolitiikassa painottuu itsenäisyyden ja aktiivisuuden sijasta helposti valvonta-, hidastamis- ja estämisvallan suuntaan. EU-asioissa keskeinen toimija nykyjärjestelmässä on eduskunnan enemmistön tukeen asemansa perustava pääministeri.

Tasavallan presidentille kuuluu ulkopolitiikan muodollisena johtajana edelleen päätöksenteko suhteellisen laajasta kansainvälisiin suhteisiin vaikuttavien oikeudellisten toimien kirjosta. Kaikkia näitä toimia kattaa perustuslain määräys siitä, että presidentin on käytettävä valtuuksiaan ul-

koasioiden alalla *yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa*. Osan näistä päätöksistään presidentti tekee *määrämuotoisesti* eli *valtioneuvostossa ministerien läsnäollessa* (PeL 58 §). Kansainvälisen sopimuksentekoprosessin presidentti saattaa loppuun antamalla valtioneuvostossa valtuuden sopimuksen hyväksymiseen ja allekirjoittamiseen, tekemällä ratifiointipäätöksen (jos eduskunnan myötävaikutukselle on annettava tilaa) ja antamalla valtuuden ratifiointiasiakirjojen vaihtamiseen. Tällä tavoin määrämuotoisesti presidentti päättää vakiintuneen käytännön mukaisesti myös esimerkiksi valtion tunnustamisesta, diplomaattisuhteiden solmimisesta ja katkaisemisesta ja jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä. Käytännössä tosiasialliset ratkaisut näihin toimiin ryhtymisestä on säännöllisesti jo tehty ennen kuin asiat tuodaan valtioneuvostoon presidentin esittelyyn. Joka tapauksessa kaikilla noilla ratkaisuilla on kansainvälisoikeudellista merkitystä.

Ulkopolitiikan johtamisella, joka kuuluu presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, viitataan PeL 93 §:ssä "ennen muuta Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan".[145] Monia asioita, jotka kuuluvat tähän keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan, ei kuitenkaan tuoda päätettäviksi presidentin valtioneuvostossa pidettävässä esittelyssä, vaan presidentin niitä koskevat ratkaisut tapahtuvat toisenlaisin muodoin. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi epävirallisen sopimustarjouksen tekeminen toiselle valtiolle, alustaviin keskusteluihin suostuminen toisen valtion aloitteesta, neuvotteluohjeiden antaminen, ohjeistus äänestämisestä kansainvälisissä järjestöissä kuten YK:n yleiskokouksessa.

Vuoden 2000 perustuslain tarkoituksena oli ohjata presidentti kaikissa noissa toimissa tiiviiseen yhteistoimintaan ministerien kanssa. Ilmaisu "yhteistoiminnassa" PeL 93.1 §:ssä ei olisi tarpeen, jos tarkoitus olisi viitata vain siihen, että presidentti tekee määrämuotoiset päätöksensä valtioneuvostossa ja että ne myös valmistellaan valtioneuvostossa. Tavoitteena on, ettei presidentti missään kohtaa toimi ulkoasioiden hoidossa yksin, siis parlamentaarisesta ulottuvuudesta vapaana, vaan että hän ennen omaa ratkaisuaan aina neuvottelee joko koko ministeristön tai sen osan tai ainakin asianomaisen ministerin kanssa. Ministereillä

145 HE 1/1998 vp., s. 144.

tulee olla tilaisuus ilmoittaa ennen ratkaisua, ottavatko he siitä poliittisen vastuun, ja mahdollisuus estää presidentin perustuslain- tai lainvastaisen ratkaisun toteuttaminen. Sanottu koskee myös presidentin toimia ulkomaanmatkojensa aikana. Vaikka PeL 58 §:n tietyistä osista olisikin – myös vuoden 2012 jälkeen – luettavissa presidentin itsenäistä ratkaisuoikeutta tukeva kanta ("erimielisyyden sattuessa presidentin kanta voittaa"), voidaan katsoa, että perustuslain asettama yhteistoimintavaatimus edellyttää aina tietynlaisen *yhteisymmärryksen* syntymistä tulossa olevista toimista presidentin ja ministerin/ministeristön kesken. Lyhyesti sanoen: presidentin valta on varsin pitkälle parlamentarisoitunut.

Vuonna 2012 voimaan tulleet perustuslain muutokset tukevat käsitystä siitä, että tavoitteena on presidentin ja ministeristön välinen yhteisymmärrys. Jos sellaista ei synny, PeL 58 § tuoreessa muodossaan takaa valtioneuvostolle mahdollisuuden lannistaa presidentin tahto tuella, jonka se saa selontekokäsittelyssä eduskunnan enemmistöltä. Tämä koskee erityisesti ulkopoliittista päätöksentekoa (ks. edellä). Jos tuollaiseen asetelmaan tultaisiin – perustuslakivaliokunta korostaa mietinnössään – kysymys olisi sellaisesta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävästä asiasta, josta presidentti ja valtioneuvosto ovat käymiensä keskustelujen jälkeenkin eri mieltä.[146] Mahdollisuus ajautua sellaiseen tilanteeseen toimisi pikemmin ristiriitoja ennalta ehkäisevästi. Menettelyn piiriin kuuluvien asioiden arkaluontoisuus asettaisi erityisiä paineita niin valtioneuvostolle kuin presidentille yhteisen kannan määrittämiseksi jo ennen virallista esittelyä. Joka tapauksessa tässä on käsillä periaatteellisesti merkittävä murtuma toisen maailmansodan jälkeen kehittyneeseen ajattelutapaan. Aiemman ajattelutavan mukaan mukaan presidentti oli ulko- ja turvallisuuspolitiikan valtiosääntöisesti ylin vallankäyttäjä.

PeL 93.1 § ei ole pelkästään oikeudellista toimivaltaa perustava säännös. Presidentin tehtäviin ulkopolitiikan johtajana voi kuulua myös keskusteluja muiden valtioiden edustajien kanssa, kirjeenvaihtoa, puheita kansainvälisissä tilaisuuksissa ja muita vastaavia tosiasiallisia toimia, joiden hoitamista ei kaikilta osiltaan voida sitoa koko valtioneuvoston myötävaikutusta edellyttävään menettelyyn. Silti niissäkin asioissa tulisi pyrkiä presidentin ja ministeri(e)n välisen yhteisymmärryksen syntymiseen.

146 PeVM 9/2010 vp.

Ei-määrämuotoisiin toimiin voi asian merkityksen mukaan soveltaa laajaa yhteistoimintamuotojen kirjoa. Pääasia on, että eri tavoin saadaan parlamentaarinen kate presidentin sellaisille ratkaisuille, joita ei muodollisesti tehdä valtioneuvostossa. Kun on esimerkiksi kysymys Suomen taholta esitettävän merkittävän ulkopoliittisen aloitteen tekemisestä tai kannanotosta jonkin muun valtion vastaavaan laajakantoiseen aloitteeseen, *koko* valtioneuvoston myötävaikutus on tarpeen itse asiaratkaisun tekemisessä. Se voidaan toteuttaa siten, että presidentti ja ministeristö neuvottelevat asiasta vapaamuotoisesti (esimerkiksi valtioneuvoston iltakoulussa).

Vaihtoehtoinen yhteistyöelin on *valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous*. Sen kutsuu koolle pääministeri, joka hyväksyy myös kokouksen asialistan. Käytännössä presidentti johtaa puhetta. Ennen johtopäätösten tekemistä presidentti varmistaa pääministeriltä, että johtopäätösten sisältö on valtioneuvoston kannan mukainen. Ministeristön sisäinen valmisteluelin on tällä tavoin käytännössä muuntunut presidentin päätöksentekofoorumiksi. Perustuslaki tuntee ministerivaliokunnat vain valmisteluelimin (PeL 67.2 §). Presidentin osallistumisesta valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksiin säädetään – ja siinäkin vain hyvin lyhyesti – ainoastaan valtioneuvostosta annetussa laissa. Merkityksensä takia tämä valiokunnan tehtävän muuntuminen olisi ollut syytä vahvistaa perustuslakitekstissä tai ainakin sijoittaa maininta presidentin osallistumisesta tavallisen lain sijasta perustuslakiin.

Kiireellisiä päätöksiä vaativia erityistilanteita tai vähemmän tärkeitä asioita varten on muita yhteydenpitomuotoja. Siten esimerkiksi pääministeri ja ulkoasiainministeri tapaavat presidentin vähintään kerran viikossa.

Päätöksentekoa kaikista ulkopoliittisista toimista ei ole uskottu pelkästään presidentille. PeL 93.1 §:n säätämisperustelut legitimoivat ja legalisoivat ennen perustuslain voimaantuloa vallinneen käytännön, jonka puitteissa ministerit ja ministeriöt ovat monin tavoin suorassa yhteydessä toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Ministeriöt voivat tosiasiassa tehdä aloitteita neuvotteluista; presidenttiin ollaan sitä ennen yhteydessä vain siinä tapauksessa, että kysymys on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta tärkeästä aloitteesta. Presidentti ei aseta kaikkia neuvotteluvaltuuskuntia, ja neuvotteluistakin päätetään useimmiten asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvoston tai sen ministeriön valtuus edellä kuvattuihin valmistaviin toimiin voitaneen viime kädessä johtaa valtioneuvoston yleistoimivaltaa koskevasta PeL 65.1 §:stä, kun sitä verrataan PeL 93.1 §:ään. Sen ratkaiseminen, onko kyseessä keskeinen asia, on viime kädessä eduskunnan enemmistön tukeman valtioneuvoston vallassa (PeL 58 §). Aiempi presidenttikeskeinen malli murtui tässä kohtaa vuonna 2012: aiemmin presidentin puolella ollut *valtiosääntöinen painopiste siirtyi* eduskunnan enemmistön tukemaan valtioneuvostoon.

Valmisteluasioissa perustuslaki ei edellytä ulkoasiainministeriölle ehdotonta koordinointiasemaa, mutta merkittävien ulkopoliittisten kannanottojen ilmoittamisesta ulkovallalle tai kansainväliselle järjestölle vastaa *ulkoasiainministeri* (PeL 93.3 §). Vähintäänkin näiltä osin muiden ministeriöiden on toimittava yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa omaan toimivaltaansa kuuluvissa kansainvälisissä asioissa.[147]

Ilman nimenomaista valtuutta valtioneuvosto ei voi kuitenkaan ratkaista sellaisia ulkopolitiikan asioita, joista presidentti tekee määrämuotoisen päätöksen valtioneuvostossa, esimerkiksi siis kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja allekirjoittamista. PeL 9 §:n perusteluissa viitattiin varovasti siihen eduskunnan perustuslakivaliokunnan vuonna 1919 hallitusmuodon 33 §:n tulkinnassa omaksumaan kantaan, jonka mukaan presidentin sopimuksentekovaltuuksia voidaan tietyissä ahtaissa rajoissa siirtää lailla muille viranomaisille.[148] Siten olisi mahdollista yksittäisen kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamislailla valtuuttaa viranomainen tekemään sopimuksen puitteissa sitä täsmentäviä sopimuksia teknisistä yksityiskohdista, kunhan vain määritellään subjekti, jonka kanssa viranomaissopimus tehdään, ja valtuutus on milloin tahansa presidentin peruutettavissa.

3.9.4 EU:N YHTEINEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKKA: VALTIONEUVOSTON OSALLISUUS

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa tuotti, niin ennen vuoden 2000 perustuslain voimaantuloa kuin pitkään sen jälkeenkin, kansallisen politiikan käytännön toteuttajien piirissä valtiosääntöoppineiden itse asiassa

147 HE 1/1998 vp., s. 147.
148 PeVL 15/1994 vp.

yksimielisestä ja perustuslakivaliokunnan vahvistamasta kannasta eroavia käsityksiä valtionorgaanien toimivallasta unioniasioissa. Käsityserot koskivat sitä, kuuluvatko ja missä määrin valtion EU-suhteet perinteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan ja miten toimivalta osallistua unioniasioita koskevaan päätöksentekoon jakautuu Suomen valtionorgaanien kesken. Yhteiseen kantaan päädyttiin vasta vuoden 2009 Lissabonin sopimuksen jälkeen, jolloin eri tavoin ja tahoilla vahvistui se käsitys, että *kaikki unioniasiat* – EU:n perussopimusten uudistamista lukuun ottamatta – *kuuluvat yksin valtioneuvostolle*.

Saavutettu yhteinen kanta vahvistettiin perustuslain vuoden 2012 osauudistuksessa säätämällä, että Eurooppa-neuvostossa Suomea edustaa pääministeri. Se koskee kaikki EU-asioita. PeL 93.2 § sulkee pois presidentin toimivallan päättää niistä toimista, jotka koskevat asioiden käsittelyä Euroopan unionin piirissä sekä niiden kansallista valmistelua ja toimeenpanoa, *mukaan luettuna union ulko- ja turvallisuuspolitiikka*. Nämä asiat ovat valtioneuvoston toimivallassa, eivät presidentin.[149] Erillisellä poikkeuslailla presidentti kuitenkin on vastoin perustuslain yleistä sääntöä kytketty mukaan päättämään EU-lähtöiseen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisen kansallisesta täytäntöönpanosta (laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 2006/211 2 §).

Presidentille puolestaan kuuluu *perinteisen ulkopolitiikan johtaminen muilta osin*. Käytännön tasolla perinteinen ulkopolitiikka ja EU-politiikka kietoutuvat toisiinsa monin kohdin. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee perustuslain esitöiden mukaan toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.[150] Siten jos valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja presidentin yhteisessä kokouksessa käsitellään myös Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita, ei sinänsä ole estettä sille, että kokouksessa läsnä oleva presidentti osallistuu niiden käsittelyyn – vaikka ne kuuluvat viime kädessä valtioneuvoston toimivaltaan. Valtiolla tulee olla yksi ja yhtei-

149 Ks. erit UaVL 5/2010 vp: "Valtioneuvostolle 93.2 momentin perusteella kuuluva toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle (HE 1/1998 vp, PeVM 10/1998 vp), eikä valtioneuvoston toimivallasta ole erotettu mitään asiaryhmää, eli siihen kuuluvat myös unionin yhteistä ulko- ja turvalliuuspoltiikkaa koskevat asiat (PeVL 13/2008, PeVL 36/2006 vp)."
150 PeVL 54/2005 vp.

nen ulkopolitiikka. Oikeudellisen perusasetelman mukaan valtioneuvosto näissä asiassa on päättävä orgaani, joka päätöstä tehdessään kuulee presidentin kannan, asettuu tällä tavoin yhteistoimintaan presidentin kanssa. Näiden kahden orgaanin osat ovat tässä kääntyneet päinvastaiseen asetelmaan kuin varsinaisten ulkoasioiden käsittelyssä ja ratkaisutilanteissa (joihin ei vielä ole haettu tukea eduskunnalta).

3.9.5 EDUSKUNTA JA ULKOASIAT

Perustuslaki antaa eduskunnalle toimivaltaa kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumisessa. Mikä pätee ulkoasiainhoidossa yleensä (ks. edellä), pätee eduskunnankin toiminnan kohdalla: kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen eduskunnassa jää lähes muodolliseksi, jos ne esitetään eduskunnalle vasta sitten, kun niiden teksti on jo asiallisesti hyväksytty sopimusneuvotteluissa. Valtion kansainvälinen arvovalta (arvostusperusteinen asema kansanvälisessä yhteisössä) ei juuri salli vetäytymistä näin pitkälle valmistellusta hankkeesta. Todellista painoa vaatimus eduskunnan hyväksymisestä saa vasta, jos eduskunta pääsee vaikuttamaan valtiosopimusten sisältöön *jo valmistelu- ja neuvotteluvaiheessa*.

Euroopan integraatiota koskevien sopimusten myötä eduskunnan oikeutta saada tietoja kansainvälisistä asioista ryhdyttiin lisäämään jo vuodesta 1994 lukien. Tähän eivät riittäneet eduskunnan normaalia tietojensaantia koskevat säännökset. Perustuslain 97 § sisältää erityissäännökset eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa. Tietojen saanti on kanavoitu tapahtuvaksi kahden valiokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja suuren valiokunnan kautta.

Ulkoasiainvaliokunta käsittelee merkittävät valtiosopimukset sekä yleistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ulkomaankauppapolitiikkaa, kehitysyhteistyötä, kansainvälisiä järjestöjä ja suomalaisten rauhanturvajoukkojen asettamista koskevia asioita. Näiden lisäksi se käsittelee Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. (Suuren valiokunnan osuudesta ks. edellä s. 255.)

Kun valtioneuvoston *eduskunnalle* antamat *selvitykset* (ks. 3.1.7) voivat koskea myös EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tai EU:n perustamissopimusten muutosvalmistelua (E-asiat) ja kun eduskunnan käsiteltäväksi voidaan tuoda EU:n toimivaltaan kokonaan tai osittain kuuluvia kauppapoliittisia sopimusehdotuksia (U-asiat), on eduskunta

yhä suuremmassa määrin joutunut unioniasioiden ennakkokäsittelyssä tekemisiin asioitten kanssa, jotka ennen vuotta 1994 luettiin tasavallan presidentin ulkoasiainvallan piiriin.

Ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Kun valiokunnassa ei voi olla täyttä käsitystä siitä, mitkä vireillä olevat hankkeet on asianmukaista saattaa eduskunnan tietoon, valtioneuvostolta odotetaan näissä asioissa myös oma-aloitteista tietojen antamista. Koko eduskunnan kanta ulkoasioita koskevaan hankkeeseen voidaan saada selville siten, että puhemiesneuvosto päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa. Eduskunta ei tosin tässä saa tehdä nimenomaista päätöstä, mutta sen kanta voidaan ymmärtää käytetyistä puheenvuoroista. Varsinaisen kannanoton ilmaiseminen jää asianomaiselle valiokunnalle, joka voi saamiensa selvitysten tai tietojen johdosta antaa valtioneuvostolle lausunnon. Lausunto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta poliittista merkitystä sillä kyllä voi olla.

Kansainväliseen velvoitteeseen sitouduttaessa eduskunnan osuus – milloin sitä tarvitaan – on yleensä kaksinainen: 1) eduskunta antaa suostumuksensa sitoutumiseen, ja 2) eduskunta päättää velvoitteen valtionsisäisestä voimaansaattamisesta hyväksymällä tätä koskevan lain.

Kun *eduskunta* antaa suostumuksensa velvoitteeseen sitoutumiseen, hyväksyy sen, se näin tehdessään *osallistuu sitoutumisaktiin*, tarkemmin sanoen sekä Suomen kansainvälisoikeudellisen velvoittautumistahdon muodostamiseen että – yhdessä tasavallan presidentin kanssa – kansainvälisen oikeustoimen tekemiseen. Eduskunnan hyväksyminen on valtionsisäisenä edellytyksenä sille, että hallitus voi ilmoittaa Suomen sitoutumistahdon ja aikaansaada Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen syntymisen.

PeL 94.1 §:n yleisen säännöksen mukaan eduskunnan on hyväksyttävä sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät *lainsäädännön alaan* kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Kansainvälisen velvoitteen määräyksen on katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan, (1) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, (2) jos kysymyksessä on sellainen oikeudellisen sääntelyn kannalta uusi elämänalue, jonka asioista Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on säädettävä lailla tai (3) jos eduskunnan hyväksymää kansainvälistä sopimusta ja sen valvontajärjestelmää on uudella sopimuksella olennaisesti muutettu.[151] Lainsäädännön alaan kuuluviksi on lisäksi luettu ne kansainvälisen velvoitteen säännökset, (4) jotka poikkeavat vähintään eduskuntalain tasoisesta valtionsisäisestä säännöksestä, mutta tällainen määräys lukeutuu lainsäädännön alaan useimmiten jo jonkin aiemmin mainitun perusteen johdosta.

Vuodesta 2012 lähtien menettelystä hyväksyttäessä *kansainvälisiä toimivallansiirtoja* on voimassa erillinen säännöstö. Sen sisältöön palataan jäljempänä (ks. 3.9.7).

Eduskunta antaa suostumuksensa kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumiseen niin sanotulla *ponsipäätöksellä*. Tämä päätös hyväksytään tavallisella enemmistöllä. Vain siinä tapauksessa, että velvoite koskee *perustuslakia* tai *valtakunnan alueen muuttamista*, se on hyväksyttävä määräenemmistöllä (2/3 annetuista äänistä) (PeL 94.2 §). Eduskunnan hyväksyminen koskee koko sopimuksen tekemistä, vaikka vain jotkin sen määräykset olisivat eduskunnan hyväksymistä vaativia. Ponsipäätöksellä annettu hyväksyminen ei kuitenkaan riitä, kun kyse on lainsäädännön alaan kuuluvista velvoitteista. Tällaiset velvoitteet tulee vielä eduskunnan lainsäädäntötoimella saattaa valtionsisäisesti voimaan (ks. jäljempänä).

Se mitä edellä on sanottu kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä, koskee myös tällaisen velvoitteen irtisanomista (PeL 94.2 §). Irtisanomisesta päätetään äänten enemmistöllä myös siinä tapauksessa, että irtisanottava velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista. Irtisanomiseen täytynee rinnastaa ilmoituksen tekeminen siitä, että velvoitteen on katsottava rauenneen tai että sopimuksen soveltaminen keskeytetään toistaiseksi.

3.9.6 KANSAINVÄLISTEN VELVOITTEIDEN VALTIONSISÄINEN VOIMAANSAATTAMINEN

Suomessa omaksutussa dualistisessa järjestelmässä valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite ei tule valtionsisäisesti voimaan vain sen johdosta, että se tullut voimaan kansainvälisesti. Useimmissa tapauksissa

151 HE 1/1998 vp., s. 148.

tällainen velvoite *saatetaan erikseen voimaan*[152] *valtionsisäisesti* liittämällä se kansallisella lainsäädäntötoimella (lailla tai asetuksella taikka molemmilla) osaksi Suomen oikeusjärjestystä.

PeL 95.1 §:n mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen määräykset saatetaan valtionsisäisesti voimaan lailla, sikäli kuin ne kuuluvat *lainsäädännön alaan*. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. "Lainsäädännön alan" määrittelyperusteista pätee se, mitä asiasta edellä on lausuttu käsiteltäessä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä eduskunnassa. Asetuksenantovallan uskominen suoraan presidentille on ainoa laatuaan voimassa olevassa perustuslaissa. Sitä on perusteltu presidentin ulkopolitiikkaa koskevalla yleisellä valtuudella (PeL 93 §).

Kansainvälisten velvoitteiden valtionsisäiseen voimaansaattamiseen on käytetty pääasiallisesti niin kutsuttuja *blankettilakeja* ja *-asetuksia*. Niillä ei ole varsinaisesti omaa sisältöä, vaan ne viittaavat asianomaisiin sopimuksiin ja saavat sisältönsä niistä. Blankettisäädöksellä sopimuksen säännökset siirtyvät sellaisinaan valtionsisäisen oikeuden osaksi (*inkorporaatio*). Vaihtoehtoisesti on joissain tapauksissa käytetty – joskin suhteellisen harvoin – myös niin kutsuttuja *asiasisältöisiä voimaansaattamislakeja*, jotka itsenäisesti muodostellun ja sopimuksen sanontaan sitoutumattoman säädöstekstin muodossa toistavat sopimusvelvoitteet, muuntavat ne valtionsisäisen oikeuden osaksi (*transformaatio*). Suomen järjestelmä tuntee myös *sekamuotoiset* voimaansaattamislait, jotka ovat osin asiasisältöisiä, osin blankettiluontoisia. Blankettisäädösten, erityisesti omaa aineellista sisältä vailla olevien blankettilakien, käyttöön liittyy haittojakin, joista pahin on ehkä se, ettei koskaan ole aivan varmaa tietoa siitä, mitkä sopimussäännökset on saatettu lakitasoisina voimaan, mitkä taas asetuksentasoisina. Se vaikeuttaa valtiosääntöisesti merkityksellisten normihierarkiasuhteiden hahmottamista. Parhaimmillaan tasoerottelua on selvitetty eräiden blankettilakeja koskevien hallituksen esitysten perusteluissa.

Jos kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislaki *kajoaa perustuslakiin*, se – tietyin ehdoin – hyväksytään niin sanotussa *supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä*, joka on helpompi kuin normaali perustuslainsäätämisjärjestys. Tässä mielessä Suomen valtiosääntöjärjestelmä on lähtökohtaisen suopea kansainvälisoikeudellisia velvoitteita kohtaan, kuten PeL 1.3 §:n kansainvälisyysperiaate yleisesti edellyttääkin. Hallituksen esityksessä vuoden 2000 perustuslaiksi supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä perusteltiin seuraavasti: "Velvoitteen kansainvälisoikeudellinen voimaantuloajankohta ei aina ole yhden osapuolen vapaasti valittavissa eikä voimaansaattamislain käsittelyä ole kaikissa tilanteissa mahdollista rytmittää yhteen eduskuntavaalien ajankohdan kanssa".[153] Asia ei tietenkään ole näin yksioikoinen. Rytmittämisongelma voitaisiin hoitaa myös joko julistamalla hanke kiireelliseksi tai – ääritapauksessa – määräämällä ennenaikaiset eduskuntavaalit. Todellinen teesi näyttää olevan, että kansainvälinen politiikan niin vaatiessa perustuslain muuttamisen on käytävä normaalitilannetta helpommin. EU-jäsenyys on ollut omiaan vahvistamaan tällaista uutta kansainvälistä yhteistyötä korostavaa valtiosääntökulttuuria.

Supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämisedellytyksenä on, että ne perustuslainmuutokset, jotka asianomaiseen voimaansaattamislakiin sisältyvät, *välttämättä* aiheutuvat sopimuksen tekemisestä, että sopimuksen sisältämää kansainvälisoikeudellista velvoitetta siis ei voi täyttää poikkeamatta perustuslaista. Sitä vastoin itse perustuslakitekstiä ei tätä järjestystä käyttäen voi muuttaa.

Kansainvälistä velvoitetta ei ole mielekästä säätää *tulemaan kansallisesti voimaan* varhempana ajankohtana kuin se tulee voimaan kansainvälisesti. Tästä johtuu, että velvoitteiden voimaansaattamislait tarvitsevat oman erityisen voimaantulosääntelynsä. PeL 95.3 §:n mukaan tällaisessa laissa voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella. Valtuutus säätää voimaantulosta asetuksella on tässä laajempi kuin PeL 79.3 §:ään sisällytetty ("erityiset syyt").

Kansainvälisten sopimustenkin kohdalla *Ahvenanmaa* muodostaa erikoistapauksen. Suomen tekemä kansainvälinen sopimus tai muu velvoite voi koskea asiaa, joka kuuluu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Siinä tapauksessa maakunnan on hyväksyttävä ne valtakunnan säädökset (laki, asetus), joilla velvoite saatetaan voimaan maakunnassa (Ahvenanmaan itsehallintolaki 59.2 §). Jos velvoite taas on ristiriidassa itse-

152 "Voimaansaattaminen" tekstissä tarkoitetussa mielessä on käsitteellisesti erotettava säädöksen tai kansainvälisen velvoitteen "voimaantulosta". Ne tarkoittavat eri asioita.

153 HE 1/1998 vp., s. 151.

hallintolain kanssa, velvoitteen voimaansaattamislaki on hyväksyttävä eduskunnassa supistetussa perustuslainsäädäntöjärjestyksessä, minkä lisäksi maakuntapäivien on annettava määräenemmistöllä suostumuksensa lain voimaantulolle Ahvenanmaalla (Ahvenanmaan itsehallintolaki 59.1 §).

3.9.7 SUVEREENISUUSOIKEUKSIEN LUOVUTTAMINEN KANSAINVÄLISELLÄ SOPIMUKSELLA

Erityisen ryhmän niiden kansainvälisten velvoitteiden joukossa, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan ja voivat jopa koskea perustuslakia, muodostavat – kuten edellä viitattiin – ne velvoitteet, joihin sisältyy suvereenisuusoikeuksien luovuttamista valtion ulkoiselle taholle. Euroopan unionin jäsenyys ja sen ehtojen muuttaminen ovat parina viime vuosikymmenenä kohdistaneet erityisen huomion toimivallan siirtoihin liittyvään valtiosääntöiseen problematiikkaan.

Nykyistä perustuslakia säädettäessä Suomi oli Euroopan unionin jäsen. Perustuslain alkulukuun sisältyvää, valtiosuvereenisuutta koskevaa säännöstä lievennettiin lisäämällä samaan yhteyteen *kansainvälisyysperiaate* (PeL 1.3 §). Säätämisperusteluissa todettiin, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, "jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen", eivät sinänsä ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.[154] Tämä merkitsi vähintäänkin sitä, että esimerkiksi sellainen kapeita erityislohkoja koskevien itsenäisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksien antaminen kansainvälisten järjestöjen toimihenkilöille (esimerkiksi ydinvoimaloiden tarkastus), mitä aiemmin oli saatettu pitää perustuslainvastaisena, voisi olla toteutettavissa normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Suvereenisuusperiaatteen edellä kuvattua paljon merkittävämpi väljentyminen oli itse asiassa alkanut EU-jäsenyyden yhteydessä jo vanhan perustuslain vielä voimassa ollessa. Tämä prosessi toteutui sittemmin lähinnä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kautta, ja sen tulokset kirjattiin tosiasiassa perustuslain osauudistuksesa, joka tuli voimaan

154 HE 1/1998 vp., s. 73.

vuonna 2012. Kirjaukset näkyvät kahdella linjalla. Ensiksi: perustuslain suvereenisuussäännökseen, kansainvälisyysperiaatteen yhteyteen (PeL 1.3 §) lisättiin maininta siitä, että *Suomi on Euroopan unionin jäsen*. Toiseksi: *Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävä toimivallan siirto* Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle säädettiin hyväksyttäväksi eduskunnassa *kahden kolmanneksen enemmistöllä*.

Muutoksella oli kaksi huomionarvoista oikeusvaikutusta: (1) tehtiin oikeudellinen ero "merkittävän" ja "ei-merkittävän" toimivallan siirron välillä, ja (2) *irrotettiin* "merkittävää" toimivallan siirtoa koskeva valtionsisäinen voimaansaattamislaki *poikkeuslaki-instituutiosta*.

Vastaisten toimivaltasiirtojen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin ydinkysymykseksi tuli, onko siirto "merkittävä" vai ei. Pohjaa arvioinnille oli haettava (1) perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta lausuntokäytännöstä, erityisesti "kokonaisjärjestelyn" ideasta, (2) unionijäsenyyden luonteesta ja jäsenyyden maininnasta perustuslain 1 luvussa, ja (3) perustuslain osauudistuksen (2012) säätämisperusteluista:

(1) Vuonna 1998 EU:n perussopimusten muuttamista koskevaa Amsterdamin sopimusta käsiteltäessä kehiteltiin poikkeuslakijärjestelmän pohjalta ilmaisu "*Suomen liittymissopimuksen yhteydessä hyväksytty ja voimaansaatettu kokonaisjärjestely*".[155] Termi "kokonaisjärjestely" oli aikanaan otettu käyttöön poikkeuslakijärjestelmään kuuluvan niin sanotun aukkoteorian yhteydessä (poikkeuslaki voidaan muuttaa tavallisella lailla, jos kyse vain on lailla järjestetyn instituution kokonaisjärjestelystä). Nyt siitä tuli väline, jolla voitiin erottaa toisistaan EU-sopimusten vähäiset ja laajemmat muutokset. Sen avulla esimerkiksi siirtyminen EU-neuvostossa jonkin asiaryhmän yhteydessä yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöä vaativaan (vaikka se leikkaisikin jäsenvaltion täysivaltaisuutta) oli mahdollista katsoa unionin kokonaisjärjestelyn sisällä tapahtuvaksi vähäiseksi muutokseksi, jonka hyväksyminen ei ollut Suomessa perustuslakikysymys. Vuoden 2000 perustuslain valmistelussa yhteys Amsterdam-tulkintaan löydettiin laadittaessa kansainvälisyyssäännöksen (PeL 1.3 §) perusteluja.[156]

155 PeVL 10/1998 vp.
156 Tulkintalinjan kehittymisestä ks. tarkemmin Antero Jyränki, *Euroopan unionin jäsenyys ja poikkeukset Suomen perustuslaista*. Oikeus 2008 s. 112–126.

(2) Huolimatta siitä, että perustuslaista puuttui ennen vuotta 2012 yleinen säännös EU-jäsenydestä, tällä jäsenyydellä perusteltiin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa perustuslain tulkintaa, kun oli oikeudellisesti arvioitava EU:n perussopimusten muutoksiin sisältyviä kansallisen lainsäädäntä-, toimeenpano- ja tuomiovallan uusia rajoituksia. Tulkinnalla ilmennettiin aikaisempaa väljempää käsitystä kansallisen suvereenisuuden ja kansanvaltaisuusperiaatteen sitovuudesta.

Perustuslakiin vuonna 2012 tehty Suomen EU-jäsenyyttä koskeva lisäys oli sinänsä tarpeellinen ja tärkeä yleisen informaation kannalta. Tämän tehtävän olisi lisäys oikeusvaikutukseltaan neutraalina täyttänyt parhaiten, jos se olisi sijoitettu PeL 3 §:ään sisältönään, että 3 §:ssä määritelty valtiollisten perustehtävien jako koskee vain sitä osaa valtiovallasta, jota ei ole siirretty Euroopan unionin toimielimille. Perustuslainsäätäjän ratkaisu oli toinen. Vuoden 2012 osauudistuksen perusteluista voi päätellä, että lisäystä ei tarkoitettu puhtaasti informatiiviseksi vaan että sillä ajateltiin olevan yhteys PeL 93.2 §:n tulkintaan: se tukee lähtökohtaa, että toimivaltasiirrot EU:lle eivät *pääsääntöisesti* ole "merkittäviä" ja että ne vastaisuudessa toteutettaisiin yleensä enemmistöpäätöksin. On huomattava, että lisäys on sijoitettu valtion suvereenisuutta koskevaan 1 §:ään ja että sen sijoittelussa on sivuutettu EU-jäsenyyden vaikutus demokratiaperiaatteen (2 §) toteutumiseen.

Unionijäsenyydestä perustuslakivaliokunta kirjoitti vuonna 2010 mietinnössään, joka koski hallituksen ehdottamaa perustuslain osamuutosta:

> "Unionijäsenyys on ilman nimenomaista mainintaakin vaikuttanut merkittävällä tavalla perustuslain täysivaltaisuussäännöksen tulkintaan. Täysivaltaisuussäännöstä on perustuslain esitöiden ja valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp. s. 72/II, PeVL 16/2005 vp. s. 3/II, PeVL 5/2007 vp. s. 9/II). Käytännössä tämä on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liityntä Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina. Unionijäsenyydellä on ollut merkitystä myös muiden perustuslain säännösten tulkinnan kannalta. Jäsenyyttä koskevan maininnan lisääminen perustuslain valtiojärjestyksen perusteita koskevaan 1 lukuun ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista koskevan säännöksen yhteyteen on valiokunnan mielestä näistä syistä luonteva ratkaisu."[157]

Valiokunnan perustelu sivuutti sen seikan, että Euroopan unioni ei ole tavanomainen kansainvälinen järjestö (jota sääntelee kansainvälinen oikeus) vaan järjestö, jolla on runsaasti valtioliiton ja liittovaltionkin piirteitä. Toimivaltasiirrot EU:lle ovat laajuudeltaan ja merkitykseltään kokonaan muuta luokkaa kuin pääasiassa teknisiä kysymyksiä koskevat siirrot muille kansainvälisille järjestöille.

(3) Perustuslain osauudistusta koskevassa hallituksen esityksessä vuonna 2010 todettiin lähtökohdaksi, että valtiosuvereenisuuden periaate estää siirtämästä merkittäviä suvereenisuusoikeuksia ulkopuolisille tahoille. Sama estävä vaikutus voi olla – siirron sisällöstä riippuen – eräillä muillakin perustuslain 1 luvussa ilmaistuilla valtiosäännön perusperiaatteilla. Asiaa arvioitaessa olisi vanhaan tapaan kiinnitettävä huomiota muun muassa luovutettavan toimivallan laatuun ja luovutukseen perustuvien toimintamahdollisuuksien itsenäiseen käyttöön.

Hallituksen esityksen kirjoittajat näkivät vaivaa kuvatakseen perusteluissa runsaasti siirtoja, jotka eivät olisi PeL 1.1 §:n kannalta "merkittäviä". Kun oli tuotava näkyville esimerkkejä siitä, millainen olisi vastaisuudessa sellainen toimivallan siirto Euroopan unionille, jota *ei* voitaisi eduskunnassa hyväksyä tavallisella enemmistöllä, millainen olisi siis "merkittäväksi" luonnehdittava siirto, kehiteltiin vain yksi esimerkki, jolla silläkään ei ollut mitään tekemistä nähtävissä olevan kansainvälisen kehityksen kanssa:

> "Kansainvälinen velvoite koskisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse olisi liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslailla säädetyillä aloilla."[158]

157 PeVM 19/2010 vp.
158 HE 60/2010 vp.

Esityksen perusteluteksti jatkui:

"Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti siihen, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyn kokonaisuuteen samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Esimerkiksi, jos siirrolla ei muutettaisi jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn [*sic!*] luonnetta, ei siirtoa olisi arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi."

Pinnalle jäi "kokonaisjärjestely"-arviointi Europan unionin näkökulmasta, ei se miltä Suomen kansallisen oikeustilan kokonaisuus näyttäisi täältä katsottuna uusimman toimivaltasiirron toteuttamisen jälkeen.

Vuoden 2012 osauudistuksen perusteluteksti kokonaisuudessaan viittaa siihen, että juuri Euroopan unionille kohdistetut uudet toimivaltasiirrot voitaisiin lähtökohtaisesti yleensä toteuttaa eduskuntaenemmistön turvin. Tässä suunnassa perustuslain suvereenisuusperiaate on varsin pitkälle suhteellistunut, vaikkei se täysin ole menettänyt merkitystään.

Kun supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä laki on luonteeltaan *aina poikkeuslaki*, siihen on sovellettava sekä poikkeuslakeja koskevaa niin sanottua aukkoteoriaa että poikkeuslain käyttämiselle perustuslaissa (PeL 73.1 §) asetettuja rajoituksia (3.6.8). Jälkimmäisistä rajoituksista on ollut mahdollista tehdä se päätelmä, että esimerkiksi Euroopan unionin perustamissopimuksiin vastaisuudessa tehtävien muutosten voimaansaattaminen poikkeuslailla saattaisi näiden sopimusten sisällön ja kirjoittamistavan vuoksi kohdata huomattavia vaikeuksia. Sekin seikka on ollut otettava huomioon, ettei eduskunnassa voida muuttaa kansainvälistä sopimusta – siihen tapaan kuin hallituksen esittämää lakiehdotusta – sisällöltään sellaiseksi, että se täyttäisi PeL 73.1 §:n vaatimat ehdot. Jäljelle jäisi se vaihtoehto, että asianomaisen sopimuksen voimaansaattaminen edellyttäisi perustuslakitekstin muuttamista.

PeL 94.2 §:n uuden muotoilun mukaan määräenemmistöllä voimaansaatettavaa toimivallan siirtoa *ei enää hyväksytä poikkeuslakina*. Perustelut tämän muutoksen tekemiselle puuttuivat lähes kokonaan. Taustaa voidaan hakea siitä perustuslakivaliokunnan vuonna 2006 antamasta lausunnosta, joka koski sittemmin rauennutta hanketta EU:n perustuslaiksi ja jossa väljennettiin aiempaa PeL 73 §:n tulkintaa kansainvälisiä velvoitteita voimaansaattavien poikkeuslakien osalta (ks. edellä s. 297)."[159] Mahdollisesti ei luopumista tulkinnassa poikkeuslain tarkkarajaisuuden vaatimuksesta ole vuoden 2012 osamuutosten valmisteluissa pidetty riittävänä, vaan vastaisten tulkintaongelmien välttämiseksi on huomattavina pidettävät toimivaltasiirrot pyritty kokonaan irrottamaan poikkeuslaki-instituutiosta ja siihen turvautumisen ehdoista. Tämä ilmentää osaltaan Suomen valtiosäännön aineellisoikeudellista eurooppalaistumista.

Hyväksymismuotoon katsomatta sisällöllinen ristiriita toimivallan siirron ja perustuslain kesken tosin jää edelleen jäljelle.

PeL 94.3 § säätää hyvin lyhyesti ja ehdottomasti, ettei kansainvälinen velvoite saa *vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita*. Säätämisperustelujen mukaan tämä perustuslainsäännös täsmentää PeL 1.3§:ssä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Asia voidaan ymmärtää siten, että PeL 94.3 § osoittaa *yhteistyön valtiosääntöiset äärirajat*: yhteistyötä ei saa kansainvälisin velvoittein organisoida sellaiseksi, että valtiosäännön kansanvaltaiset perusteet vaarantuvat. PeL 94.3 § velvoittaa kaikkia niitä orgaaneja ja viranomaisia, jotka edustavat Suomea kansainvälisissä yhteyksissä, kuten sopimusneuvotteluissa, ja joiden toimivallassa on sitoutuminen Suomen puolesta kansainväliseen velvoitteeseen. Se sitoo niin ulkoasiainhoidosta huolehtivia orgaaneja kuin eduskuntaa sopimusprosessiin osallistujana ja lainsäädäntövallan käyttäjänä. Presidentti ja valtioneuvosto eivät saa neuvotella PeL 94.3§:ssä tarkoitettuun velvoitteeseen sitoutumisesta eivätkä tuoda sellaista velvoitetta eduskunnan hyväksyttäväksi. Jos se tuotaisiin, eduskunta ei saa sitä hyväksyä.

Tapauksissa, joissa poikkeuslakiin ei voi turvautua PeL 94.3 §:n syrjäyttämiseksi, jää jäljelle sen sanamuodon muuttaminen. Vaihtoehtoinen tulkinta on, että PeL 94.3 § on tuonut ensimmäisen niin sanotun ehdottoman (=muuttamiskiellon alaisen) perustuslainkohdan Suomen valtiojärjestykseen.[160]

159 PeVL 36/2006 vp.

160 Toisessa kohtaa tässä teoksessa on viitattu samanlaisen tulkinnan mahdollisuuteen PeL 1.2 §:n yhteydessä ("ihmisarvon loukkaamattomuus").

3.9.8 SOTILAALLINEN TOIMINTA, PUOLUSTUSVOIMIEN JOHTAMINEN

Maanpuolustus käsittää kaikki ne toimet, joita rauhan ja sodan aikana suoritetaan valtakunnan valtiollisen riippumattomuuden, alueellisen koskemattomuuden, kansakunnan olemassaolon, kansalaisten laillisten oikeuksien, toimeentulon ja elinmahdollisuuksien turvaamiseksi kaikissa oloissa. Itse asiassa tässä ei ole paljon eroa verrattuna kansallisen ulko- ja turvallisuuspiolitiikan yleiseen tavoitemäärittelyyn. Maanpuolustuksen perinteistä ydinainesta voidaan nimittää *sotilaalliseksi maanpuolustukseksi*. Sitä varten järjestettyä aseellista organisaatiota nimitetään Suomessa *puolustusvoimiksi*.

Perussäännökset puolustusvoimain johdosta ovat perustuslaissa. PeL 128.1§ sisältää yleisen säännöksen siitä, että tasavallan presidentillä on puolustusvoimain ylipäällikkyys. PeL 58.5 § täsmentää tätä toimivaltasäännöstä. Ylipäällikkyyden käyttämistä rajoittaa PeL 93.1 § (ks. jäljempänä). Sen ohessa perustuslaissa on muutama muukin ylipäällikkyyttä läheltä koskettava valtuussäännös (PeL 128.2 §, PeL 129 §).

Puolustusvoimain ylipäällikkyyden nykyinen valtiosääntöinen järjestely toistaa keskeisiltä piirteiltään vuoden 1919 ratkaisuja. Ylipäällikkyys on edelleen uskottu tasavallan presidentille, ja nykyinen perustuslaki sallii – niin kuin vuoden 1919 hallitusmuotokin salli – sen, että presidentti käyttää ylipäällikkyyttään toisessa järjestyksessä kuin presidentin päätöksenteosta yleensä on säädetty. Vastuu puolustushallinnon hoitamisesta on poliittisella ylätasolla edelleen – kuten ennenkin oli laita – jaettu kahtia presidentin ja valtioneuvoston kesken. Lisäksi presidentti voi nykyisessä järjestelmässä, kuten myös aikaisemmassa, luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle henkilölle. Presidentin toimivalta oli vuonna 1919 tarkoitettu reaaliseksi, todella käytettäväksi, ja kaikki nykyisetkin sitä koskevat sääntelyt lähtevät edelleen niin sanotun aidon ylipäällikkyyden ajatuksesta

Kun sotavoiman ylipäällikkyys, siis *sotilaskäskyasiat*, uskottiin tasavallan presidentille ja muut sotavoimaa koskevat, niin sanotut hallinnolliset asiat, jäivät vuonna 1919 hallitustasolla puolustusministeriön ja valtioneuvoston päätettäviksi, puolustushallinnon ylätasoon syntyi *perushalkeama*. Vastuu halkesi puolustushallinnossa ylimmällä päätöksentekotasolla kahtia. Puolustushallinnon alalla ei ole ollut eikä ole nykyisinkään yhtenäistä johtoa. Asiaa hankaloittaa se seikka, että tarkka raja sotilaskäskyasiain ja hallinnollisten asioiden kesken on – edes yleisin säännöin – vaikeasti määriteltävissä.

Halkeamaa on eri aikoina, erityisesti viime vuosikymmeninä, pyritty niin säädöstasolla kuin käytännössä eheyttämään ja ylittämään puolustusministeriön ja pääesikunnan molemminpuolisin toimialajärjestelyin, organisaatiokehittelyin, yhteistoimintamuodoin ja ohjausmenettelyin.

Halkeama ei voi olla näkymättä ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehyksessä (ks. edellä), jossa ulkopolitiikan ja puolustuspolitiikan kesken vallitsee periaatteessa läheinen toiminnallinen yhteys. Näiden kahden politiikan lohkon on määrä, vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, varmistaa valtion ulkoista turvallisuutta. Siitä seuraa asiallisesti vaatimus kummankin lohkon yleisen linjan ja yksittäisten tointen sovittamisessa yhteen toistensa kanssa yhtä ja samaa päämäärää tavoittavaksi.

PeL 128.1 § on toimivaltasäännös, joka perustaa *välittömän käskyvalta- ja alaisuussuhteen* tasavallan presidentin ja ylimmän sotilasjohdon välille.

Puolustusvoimain välitön johto ja valvonta kuuluvat puolustusvoimain komentajalle (laki puolustusvoimista 25 §), joka puolestaan on tässä tehtävässään, sotilaskäskyasiain osalta, välittömästi tasavallan presidentin alainen. PeL 31 §:ää täytynee lukea niin, että presidentillä tässä esimiesasemassaan on periaatteessa valta pidättää tapauksittain itselleen mikä tahansa sotilaskäskyasia; oikeus on rajoittamaton. Muunlainen järjestely heikentäisi *civil control* -elementtiä puolustushallinnossa: puolustusvoimienkin pitää kaikissa oloissa olla demokraattisen siviilihallinnon alainen ja valmis tottelemaan perustuslainmukaisesti asetettua hallitusta Esimerkiksi normaalioloissa päätöksenteko konkreettiin alueloukkaukseen reagoinnista (ks. jäljempänä) voi olla tuollaisen tapauskohtaisen pidättämisen kohde, samoin kriisin oloissa minkä tahansa sotilasesimiehelle kuuluvan operatiivisen päätöksen tekeminen.

Kriisiaikoina on tietenkin oletettavissa presidentin ratkaisutoiminnan aktivoituminen ja sen painoarvon kasvaminen tällä alalla.

PeL 58.5 §:sä säädetään: "*Presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään*". Sotilaskäskyasioilla tarkoitetaan tässä säännöksessä niitä asioita, jotka kuuluvat ylipäällikönvallan alaan.

Sotilaskäskyasioiden sisällön tarkempaa määrittelyä pidettiin aikaisemmin perustuslakikysymyksenä, johon tavallisen lain säätäjän ei ol-

lut lupa ryhtyä. Kun otetaan huomioon perustuslain 58 §:n 5 momenttiin sisältyvän sääntelyvarauksen ("laissa tarkemmin säädetään") asema momentin tekstin lauserakenteessa ja momentin systemaattinen paikka koko perustuslaissa, tullaan helposti siihen tulokseen, että sääntelyvaraus viittaisi vain siitä säätämiseen, *miten ministerimyötävaikutus sotilaskäskyasioissa järjestetään*. Perustuslakia valmistelevasti käsitellessään eduskunnan perustuslakivaliokunta kuitenkin otti ehdotuksensa perusteluissa toisen kannan. Se kirjoitti, että PeL 58.5 §:ään liittyvä valtuutus ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") sallii sotilaskäskyasiain "aineellis-sisällöllisen määrittelyn" tavallisella lailla.[161] Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että PeL 58.5 § myös valtuuttaa lailla säätämään, mitkä sotilaskäskyasiat presidentti päättää ja mitkä osoitetaan puolustusvoimain komentajan toimivaltaan.[162] Tämä ei kuitenkaan merkitse, että – vaikka harmaita välialueita on olemassa – tavallisen lain säätäjä voisi täysin vapaasti liikuttaa rajaa sotilaskäskyasiain ja muiden puolustushallintoa koskevien asioiden välillä tai minimoida tasavallan presidentin PeL 128.1 §:n mukaista toimivaltaa.

Sotilaskäskyasioita ei kuitenkaan määritellä tyhjentävästi perustuslaissa eikä edes sen säätämisperusteluissa. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, mitä asiasta lausuttiin hallituksen esityksessä, joka koski puolustusvoimista annetun lain mukauttamista perustuslain vaatimuksiin.[163] Esityksen perustelujen mukaan tyypillisiä sotilaskäskyasioita ovat: (1) sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja johtaminen, (2) asevelvollisten kouluttaminen ja (3) sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitäminen. Tosin lainkäyttöä koskevat perustuslainsäännökset asettavat täsmälliset rajat sotilaskäskyteitse toteutettaville sotilaallisen kurinpidon ohjeistukselle ja kurinpitotoimille.

Perustuslain presidentille varaamaa ylipäällikönvaltaa toteuttaa hyvin se päätöksentekorakenne, joka on toteutettu lain tasolla: (1) presidentille esitetään joka tapauksessa päätettäviksi tietyt laissa yleisin tunnusmerkein kuvatut asiat; (2) lisäksi presidentti voi pidättää päätettäväkseen sellaisenkin sotilaskäskyasian, joka on osoitettu puolustusvoimain komentajan tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi. Nykyisen puolustusvoimalain mukaan (1)- ryhmä käsittää seuraavat asiat: 1. valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeiset perusteet, 2. sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävät muutokset, 3. sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteet ja 4. muut puolustusvoimain sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevat laajakantoiset tai periaatteellisesti merkittävät sotilaskäskyasiat.[164]

Sotilaskäskyasiain rinnalle nousee PeL 58.5 §:ssä *sotilaallisen nimitysasian* käsite. Sitä ei mitenkään määritellä vuoden 2000 perustuslain esitöissä. Sotilaallisiin nimitysasioihin kuuluvat joka tapauksessa ne ratkaisut, jotka presidentti tekee PeL 128.2 §:n nojalla ("Presidentti nimittää upseerit"). Jos otaksutaan siinä käytettävän termiä "nimittää" samassa merkityksessä kuin muualla perustuslaissa, kysymys on upseerien *virkaan nimittämisestä*. Se on presidentin erillinen toimivaltuus, jota lailla tai presidentin asetuksella tai presidentin yksittäisellä päätöksellä ei voi siirtää toiselle, eikä se siirry ylipäällikkyyttä luovutettaessakaan.

Tehtävään määrääminen puolestaan rinnastetaan tavallisesti, ehkä normaaliajan virkamiesoikeudellisista syistä, PeL 38 §:ssä kaikin tavoin nimittämiseen. Kaikista puolustusvoimain henkilöasioista on kuitenkin juuri tehtävään määrääminen läheisimmin liittynyt ylipäällikkyyteen, ja sitä on vanhastaan pidetty puolustusvoimain ylimmälle johdolle kuuluvana sotilaskäskyasiana. Perustuslain 58.5 § ei näytä asettavan estettä tälle tulkinnalle, jonka kanssa PeL 38 § ei ole täysin linjassa. Erityisesti sodan aikana valta päättää operaatioista ja valta määrätä operaatioiden johtajat kytkeytyvät olennaisesti toisiinsa.

Vuoden 2000 perustuslakia käsiteltäessä perustuslakivaliokunta halusi, samaan tapaan kuin ulkoasioiden osalta säädettiin, sitoa presidentin sotilaskäskyasioissakin tiiviiseen *yhteistoimintaan ministerien kanssa*.[165] Ministerimyötävaikutus säädettiin perustuslailla pakolliseksi sotilaskäskyasioita koskevassa presidentin päätöksenteossa. Miten myötävaikutus järjestettäisiin, jäi tavallisella lailla päätettäväksi.

Vaihtoehtoja on monia. Kaikkien sotilaskäskyasioiden ratkaisemisen siirtäminen valtioneuvostossa tapahtuvaan presidentin esittelyyn saat-

161 PeVM 10/1998 vp., s. 19.
162 PeVM 10/1998 vp., s. 19/I; PeVL 2/2000 vp.
163 HE 172/1999 vp.

164 Laki puolustusvoimista (551/2007) 32 § ja 33 §.
165 PeVM 10/1998 vp., s. 19.

taisi tosin vaarantaa päätöksenteon joustavuutta ja nopeutta, mistä taas voisi olla seurauksena se, että ratkaisut jäisivät tosiasiassa yhä enemmän sotilasviranomaisten tehtäviksi.

Nykyinen päätöksentekojärjestely sisältyy vuonna 2007 kokonaan uudistettuun puolustusvoimalakiin (551/2007). Sen mukaan presidentti ratkaisee *puolustusministerin esittelystä* valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeiset perusteet siltä osin, kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun. Muut presidentin ratkaistavat asiat *esittelee* hänelle *puolustusvoimain komentaja*, mutta ministerillä on oikeus olla läsnä esittelyssä ja lausua siitä käsityksensä. (Puolustusvoimalaki 32 §.) Lainsäätäjän ratkaisu tässä kohtaa oli periaatteellisesti merkittävä, koska esittelytehtävä osittain siirrettiin ministerille, joka ei ole tasavallan presidentin alainen. Laki samalla edellyttää valmistelupainopisteen siirtämistä ministeriöön niillä aloilla, joita ministerin esittelytehtävä koskee.

Pääministerillä ja puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla läsnä ministerin esittelyssä presidentille ja lausua käsityksensä asiasta. Presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää ministerin esittelystä päätettävän sotilaskäskyasian ratkaistavakseen valtioneuvoston istunnossa. Valtioneuvosto ei näissä tapauksissa tee ratkaisuehdotusta, mitä on perusteltu sillä, että sotilaallisilla näkökohdilla on ratkaisun kannalta keskeinen merkitys. Puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla läsnä valtioneuvoston istunnossa ja lausua mielipiteensä. Perustuslain hengen mukaista ei ole, että presidentin ja komentajan kesken syntyy sellaisia tosiasiallisia päätöksentekotilanteita, joissa asianomainen ministeri ei ole osallisena.

Presidentin itsenäisille kannanotoille ja pidätysoikeuden käyttämiselle pyritään puolustusvoimalaissa luomaan tosiasiallisia edellytyksiä säätämällä, että puolustusvoimain komentajan tulee antaa presidentille (ja puolustusministerille) *tietoja* sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista *merkittävistä valmisteilla olevista sotilaskäskyasioista*. Vastaavasti menettely antaa puolustusministerille mahdollisuuden, kun päätöksen aika tulee, reagoida siihen ja tarvittaessa ilmoittaa haluttomuutensa ottaa päätöksestä poliittista tai juridista vastuuta. Tähän tähtää myös se käytäntö, että ministeri, komentaja ja virkamiesjohto pitävät ennen esittelyä neuvottelun, jolla luodaan esittelyyn osallistuville edelllytyksiä muodostaa asiasta oma käsityksensä.

Käytännössä niin puolustusministeriöllä kuin pääesikunnalla on molemmilla kosketus sekä sotilaskäskyasioihin että toimialan hallinnollisiin asioihin. Puolustusministeriön strateginen suunnittelu koskettaa molempia asiaryhmiä, myös sotilaskäskyasioita. Pääesikunta taas toimii sekä puolustusvoimain johtoesikuntana että valtion keskushallintoon kuuluvana hallintoviranomaisena. Johtoesikuntana se on puolustusvoimain komentajan ja hänen kauttaan sotilaskäskyasioissa viime kädessä tasavallan presidentin alainen, hallintoviranomaisena hallinnollisissa asioissa taas puolustusministeriön alainen sellaisin ehdoin ja rajoituksin, jotka yleisesti koskevat ministeriön ja keskushallintoviranomaisen suhdetta (valtioneuvoston asetus puolustusvoimista 375/2003).

Puolustusvoimain komentaja ei kuulu pääesikuntaan, mutta hänellä on samantyyppinen kaksoisstatus kuin pääesikunnalla. Hän on kaikkien puolustusvoimissa palvelevien sotilasesimies ja sellaisena välittömästi presidentin alainen. Toisaalta komentajalla on itsenäisiä valtuuksia hallinnollisellakin puolella; hän voi jopa pidättää itselleen hallinnollisen asian joka on säädetty pääesikunnan käsiteltäväksi.

Ministeriö vastaa valtioneuvoston osana puolustuspolitiikkaan liittyvien hallinnollisten päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta (asetus 375/2003). Ministeriö antaa ohjeet hallinnollisten asioiden valmistelusta keskusvirastona toimivalle pääesikunnalle, ja pääesikunta esittää ohjeiden perusteella valmistellut suunnitelmat ministeriölle ratkaistavaksi tai esiteltäviksi valtioneuvostossa.

Suomen nykyisessä valtiosääntöisessä järjestelmässä *ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon yhtenäisyys* toteutuu tai voi toteutua ensi sijassa tasavallan presidentin toimivaltuuksien kautta: presidentti sekä johtaa muodollisesti ulkopolitiikkaa että toimii puolustusvoimien ylipäällikkönä. Perustuslaki turvaa päätöksenteon yhtenäisyyttä kuitenkin myös toisella tasolla: niin ulkoasianvallan kuin ylipäällikönvallan käyttöön liittyy vaatimus ministerimyötävaikutuksesta.

Ulko- ja puolustuspolitiikan koordinointi turvallisuuspolitiikaksi yli edellä kuvatun puolustushallinnon halkeaman ja johtamisjärjestelmissä olevien erojen tapahtuu tai voi tapahtua valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA:n) kokouksissa, joihin presidentti, EU-asioista vastaava pääministeri sekä muiden jäsenten ohella ulko- ja puolustusministeri osallistuvat ja joissa myös ylintä sotilasjohtoa on saapuvilla. Strategisen suunnittelun asioita ei saadun

tiedon mukaan UTVA:n valmistavaan käsittelyyn ole toistaiseksi tuotu. Tämä valiokunta on mahdollista kehittää muiden tehtävien ohella myös maanpuolustuksen linjapäätöksiä tekeväksi ja mahdollisissa kriisitilanteissa toimivaksi orgaaniksi, jolla jo normaalioloissa on sekä poliittista että korkeaa sotilaallista asiantuntemusta omaava, valtioneuvoston kansliassa suoraan pääministerin alainen sihteeristö (jota kriisissä laajennettaisiin). Jos EU:n turvallisuuspoliittinen painoarvo lähtulevaisuudessa kasvaa, kansallisessa päätöksenteossa se vastaavasti vahvistaa pääministerin asemaa. Nykyinen UTVA ei valmiuksiltaan eikä toimintatavoiltaan ja -kulttuuriltaan täytä tarkoitettuja vaatimuksia, mutta se on sellaiseksi kehitettävissä tarvitsematta puuttua perustuslakiin. Eri hallinnonhaarojen valmistelua kokonaismaanpuolustuksen alalla koordinoi jo turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK), jonka sihteeristö toimii puolustusministeriössä.

Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluu muun ohessa unionin *sotilaallinen kriisinhallinta*. Vuonna 2006 poikkeuslakina säädetyn sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain (211/2006) mukaan laissa tarkoitetun sotilaallisen kriisinhallinnan "toimeenpanijana voi olla YK, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ), Euroopan unioni (EU) taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä " (laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 1.3 §).

Kriisinhallintalaissä säädetään – ja tämä on lain ydinsäännös – että päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta (2.1 §). Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä on kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko (3.1 §). Kansallinen päätöksenteko asiassa on siis kolmikantainen.

Kriisinhallintalaki hyväksyttiin poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta oli todennut, että Suomen mahdollisesta osallistumisesta EU:n toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaatioon ja osallistumisen lopettamisessa samoin kuin valmiusosaston asettamisessa operaatioon osallistumista varten olisi kysymys EU:ssa tehtävään päätökseen liittyvästä Suomen toimenpiteestä, josta operaation koko toteuttamislinjalla käsittelystä unionissa kansalliselle tasolle saakka vastaa PeL 93.2 §:n mukaan valtioneuvosto. Todennäköistä toisaalta olisi, että Suomi osallistuisi tietyllä alueella kriisinhallintaoperaatioihin, joiden toimeenpanosta vastaisi yhdessä useampi kansainvälinen toimija, kuten esimerkiksi Yhdistyneet kansakunnat, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö tai Euroopan unioni. Hallitus katsoi, että kahden muodollisesti erilaisen kansallisen päätöksentekojärkestelmän luominen voisi käytännön kannalta olla ongelmallista. Sen takia päädyttiin ehdottamaan eduskunnalle kaikkia kriisinhallintaoperaatioita päätöksentekoa varten kolmikantamallia, jossa presidentti on keskeinen päättäjä.[166]

Laki säädettiin poikkeuslakina, koska vastoin PeL 93.2 §:n säännöstä päätöksenteko EU-lähtöisten kriisinhallintasioiden kansallisesta toimeenpanosta otettiin valtionneuvoston yksinomaisesta toimivallasta ja siirrettiin kolmikannalle. Kolmikantaan kuuluu myös tasavallan presidentti. Toisaalta poikkeuslaki ei koske Suomen osallistumista päätöksentekoon EU:n elimissä siitä, kuinka Suomi on mukana unionin omissa kriisinhallintaoperaatioissa. Tätä tarkoittavat toimet ovat edelleen yksinomaan valtioneuvoston vastuulla.[167] Sitä vastoin muuta kuin EU-lähtöistä kriisinhallintaa koskevassa päätöksenteossa yhdistyvät suoraan perustuslain mukaan edelleen presidentin ulkoasiainvalta ja ylipäällikkyys.[168]

Vuonna 2012 voimaantulleella muutoksella PeL 58 §:ään lisättiin 5 momentti: "Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään." Tällä tavoin kriisinhallinta-asiat jätettiin sen samassa pykälässä säädetyn uuden mekanismin ulkopuolelle, jolla vastaisuudessa soviteltaisiin presidentin ja valtioneuvoston ristiriitaa. Tosiasiassa kolmikantamenettely toimisi osapuilleen samalla tavoin, mutta asioissa jotka ilman poikkeuslakia eivät kuulusi presidentin toimivaltaan. Lisäykseen sisältyvässä sääntelyvarauksessa ("lailla erikseen säädetään") on kysymys toimeksiannosta säätää menettelystä tavallisen lain tasolla. Tämä mahdollistaa päätöksenteosta säätämisen myös perustuslain säännöksistä joiltakin osin poikkeavasti.

Sikäli kuin puolustusvoimain henkilöstö koostuu asevelvollisista tai reserviläisistä, tämän organisaation käyttöä rajoittaa ratkaisevasti PeL 127.1 §:n säännös siitä, että maanpuolustusvelvollisuus on säädetty *isänmaan puolustusta* varten. Tämä määräys on tulkittava sananmukaisesti,

166 Ks. HE 5/2006 vp.
167 Ks. PeVL 56/2006 vp.
168 Ks. PeVL 54/2005 vp.

niin ankarasta velvollisuudesta on kysymys. Isänmaan puolustusta ei siten ole esimerkiksi rauhanturvaamistoiminta ulkomaisessa kohteessa, rauhaan pakottamisesta puhumattakaan. Jos Suomi liittyisi johonkin sotilasliittoon, ei isänmaan puolustusta olisi muu tästä jäsenyydestä johtuva toiminta kuin sellainen, joka tarkoittaa *välittömästi* Suomen puolustamista.

PeL 129 §:n mukaan *tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta.* Tähän toimeen ryhdytään sodan alettua tai sodan välittömästi uhatessa. Toimi luo edellytykset puolustusvoimain reservin kutsumiselle kokonaan tai osittain asevelvollisuuslaissa tarkoitettuun palvelukseen, sodanaikaisten joukko-osastojen muodostamiselle ja erillislainsäädännössä tarkoitetun materiaalin ottamiselle puolustusvoimien käyttöön. Liikekannallepanosta päätetään presidentin normaalissa päätöksentekojärjestyksessä. Käsillä on ylipäällikkyydestä erillinen toimivaltuus. Sillä on toiminnallinen yhteys ylipäällikkyyteen, mutta se on vanhastaan erotettu siitä ulkopoliittisten ja valtiontaloudellisten kytkentöjensä ja koko yhteiskunnan toimintaan kajoavien vaikutuksiensa vuoksi.

Liikekannallepanon pehmeämpi muoto sisältyy asevelvollisuuslakiin (1438/2007). Sen mukaan tasavallan presidentti voi normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa *sotilaskäskyasiana puolustusministerin esittelystä* valtuuttaa puolustusvoimat määräämään reserviläisiä *ylimääräiseen palvelukseen* enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan (83 §). Päätöksentekonsa presidentti voi siirtää valtioneuvoston istunnossa tapahtuvaksi. Ylimääräisen palveluksen tarkoituksena on kohottaa ja ylläpitää puolustusvalmiutta ja helpottaa mahdollisesti tulossa olevan liikekannallepanon toteuttamista. Toiminnallisesti kyseinen valtuus liittyy ylipäällikkyyteen, mutta toimen vaikutukset ovat samantapaiset kuin liikekannallepanossa. Lain perusteluissa toimi rinnastettiin PeL 31.1 §:ssä mainittuihin asioihin.[169] Perustuslakivaliokunta ei tehnyt huomautusta tästä kaukaa haetusta tulkinnasta. Lainkohta jäi osoitukseksi sotilaskäskyasiain alan häilyvyydestä.[170]

PeL 93.1§:ssä säädetään: "*Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.*" Sodan osalta tämän säännöksen perusmerkitys on vanhastaan ollut siinä, ettei presidentin ole lupa yksinomaan ylipäällikönvaltansa nojalla aloittaa vihollisuuksia toista valtiota vastaan. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjaan sisältyvä hyökkäyssodan kielto, josta on tullut kansainvälisen oikeuden pakottava normi, estää nyttemmin eduskuntaa antamasta suostumustaan hyökkäyssotaan. Puolustautumistoimet hyökkäystä vastaan sitä vastoin ovat kansainvälisoikeudellisesti sallittuja YK:n peruskirjankin mukaan (luku VII, artikla 51).

Puolustautumistoimiin ryhtymisen täytyy katsoa olevan presidentin ylipäällikönvallan piirissä ja hänen toimivallassaan ilman eduskunnan myötävaikutusta. PeL 93 §:n tarkoitusta vastaa kuitenkin sellainen lähtökohta, ettei noita toimia ilman eduskunnan suostumusta laajenneta yli välittömän tarpeen.

Reaktioiden kirjo on laaja, kun kysymys on sotilaallisista toimista maan alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi. Aluevalvontalaki (755/2000) sisältää tuollaisia tilanteita varten viranomaisten toimivaltaa koskevat perussäännökset. Yleisenä sääntönä on voimassa, että puolustusvoimain ja rajavartiolaitoksen on ryhdyttävä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Päätöksenteko toimista voi tosiasiassa tapahtua hyvin matalalla hierarkkisella tasolla. Lain mukaan *puolustusministeriö* ohjaa ensi vaiheessa sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä ja yhteensovittaa eri hallinnonhaarojen aluevalvontaviranomaisten toiminnan. Ministeriö käyttää aluevalvontalain mukaan näissä toimissaan sotilaskäskyvaltaa (23 §). Jotta vältettäisiin ristiriita presidentin ylipäällikönvallan kanssa, laissa on määrätty, että presidentin sotilaskäskyillä voidaan tarvittaessa syrjäyttää ministeriön toimintaohjeet (33 §).

PeL 93.1 §:n edellä kosketeltu säännös on vanhentunut ja aikansa elänyt. Se olisi jo vuoden 2000 reformin yhteydessä voitu perustuslakitasolla korvata modernilla tiiviillä sääntelyllä (vertaa Ruotsi) puolustusvoimain tarkoituksesta ja käyttörajoituksista. Rauhasta päättäminen taas kuuluu PeL 94 ja 95 §:n alaan.

Perustuslaki sallii *ylipäällikkyyden luovuttamisen*, joka siis on erotettava sotilaskäskyasioiden ratkaisuvallan delegoimisesta: "Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle." (PeL 128.1 §) "Poikkeusoloilla" tarkoitetaan PeL 23 §:n mukaisia poikkeusoloja. Ylipäällikkyys voidaan luovuttaa määräajaksi

169 HE 37/2007 vp., s. 59/II.
170 PeVL 7/2007 vp.

tai toistaiseksi. Ilman valtioneuvoston esitystä presidentti ei voi luovutuspäätöstä tehdä. Tähän esitykseen saattaa sisältyä ehdotus minkä tahansa luovutuksen johdosta merkityksellisen seikan jättämisestä presidentin päätöksellä ratkaistavaksi. [171] Luovutuksen ei siten tarvitse olla täydellinen.

Luovutusinstituution järjestely ei näyttäisi kattavan kaikkia valtiosääntöisiä pulmakohtia. PeL 58.5 §:n muotoilu ei ulotu määrätyn ylipäällikön toimiin, eikä ministerin myötävaikutus luontevasti ole käytettävissä, jos päätöksentekijä on muu kuin tasavallan presidentti. Vastaisuudessakin voidaan siis ylipäällikkyyden luovutuksella luoda asetelma, jossa poliittinen vastuu sotavoiman käytöstä ohenee lähes olemattomaksi. Jos suunnitellaan luovutusta sotilashenkilölle, eri tavoin modifioidun "miniluovutuksen" saajan eli määrätyn ylipäällikön asema muistuttaisi kovin paljon järjestelmän mukaista puolustusvoimain komentajan asemaa. Tuollainen luovutus tuskin on tarpeellinen, paitsi jos sen avulla pyritään vain uusiin henkilöjärjestelyihin ylimmän sotilasjohdon piirissä.

Kun määrätyn ylipäällikön on oltava Suomen kansalainen, sulkeutunee laskuista luovutuksen käyttäminen kansainvälisessä sotilaallisessa yhteistyössä (esimerkiksi NATO), ellei yhteistyötä perustettaessa käytetä perustuslainsäätämisjärjestystä. Asia ei silti ole näin yksioikoisesti hahmotettavissa, koska käytännössä EU-johtoista ja NATO-johtoista operaatiota voi olla joskus vaikea erottaa toisistaan. Tuollaiset operaatiot voivat linkittyä ja kytkeytyä toisiinsa tavoilla, joista ei ollut vielä tietoa, kun vuoden 2000 perustuslakiuudistusta valmisteltiin.

On myös huomattava, että PeL 1 §:n täysivaltaisuussäännös estää vieraan sotavoiman maahantulon liittolaissuhteessakin Suomeen, ellei tätä sotavoimaa alisteta Suomen sotilasjohdolle. Vastaavasti PeL 1 §:n – yhtä lailla kuin PeL 128.1 §:n – voi katsoa estävän suomalaisen sotavoiman alistamisen ulkomaiselle sotilasjohdolle. Kyseiset perustuslainkohdat saattavat joutua koetukselle erityisissä tilanteissa, kuten esimerkiksi Suomen mahdollisesti liittyessä Pohjois-Atlantin liittoon (NATO). Sama voi päteä tilanteissa, jotka johtuvat Eurooppa-neuvoston päättämästä yhteisestä puolustuksesta (SEU 28 a artikla) tai EU:n jäsenvaltioiden keskinäisestä avunantovelvoitteesta, kun jäsenvaltio on joutunut alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

171 Ks. PeVM 9/2010 vp. ja PeVM 10/1998 vp., s. 36.

KIRJALLISUUTTA

Jyränki, Antero, *Sotavoiman ylin päällikkyys*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 1967.

Jyränki, Antero, *Perustuslakiuudistus ja ulkopolitiikan johtaminen. Ulkopolitiikka* (2000) s. 32–39.

Meres-Wuori, Ora, *Toimivaltasuhteet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä*. Lakimiesliiton kustannus: Helsinki 1990.

Meres-Wuori, Ora, *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä*. Ulkoasiainministeriö: Helsinki 2010.

Niskanen, Maarit, *Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä*. Lapland University Press: Rovaniemi 2009.

Myllymäki, Arvo, *Suomen pääministeri – valtiosääntövarjoista valtiosääntövaloihin*. Talentum: Helsinki 2010.

Piris, Jean-Claude, *The Lisbon Treaty, A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press: Cambridge 2010,

Saraviita, Ilkka, *Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa*. Suomalainen Lakimiesyhdistys: Helsinki 1973.

Sipponen, Kauko, *Perustuslain muutospaineita ja kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen (PerL 95 §)*. Teoksessa *Juhlakirja Teuvo Pohjolainen*. Joensuun yliopisto: Joensuu 2005.

Sotilaskäskyasioita koskevan päätöksentekomenettelyn uudistaminen. Työryhmän mietintö. Puolustusministeriö 2011.

3.10 Välitön demokratia

Suomen valtiosäännön perusperiaatteisiin kuuluu – kuten edellä on esitetty – ajatus demokratiasta ja sen toteutumisesta erityisesti eduskunnan kautta vaalimenettelyn välityksellä. Edustuksellisen demokratian perusperiaate on ankkuroitu säädännäisoikeudellisesti perustuslain 2.1 §:ään: eduskunta *edustaa kansaa*, jolle valtiovalta kuuluu. Kansanvalta pääasiallisesti toteutuu (ja on tarkoitettu valtiosääntöisesti toteutumaan) välillisesti kansanedustuslaitoksen kautta. Tästä perusperiaatteesta huolimatta järjestelmään kuuluu kaksi elementtiä, jotka rakentuvat välittömän demokratian ajatuksen varaan. Nämä elementit ovat kansanäänestys ja kansalaisaloite.

3.10.1 KANSANÄÄNESTYS JA VALTIOSÄÄNTÖ

Perustuslakiin on sisältynyt vuodesta 1987 alkaen valtiollinen kansanäänestysinstituutio. Vuoden 2000 perustuslaissa säännös kansanäänestyksen järjestämisestä liitettiin eduskunnan tehtäväluetteloon (PeL 53 §). Vuoden 2000 perustuslakiuudistusta valmisteltaessa kiinnitettiin huomiota siihen, että päätös kansanäänestyksen järjestämisestä tehdään eduskunnan säätämällä lailla. Siihen nähden arvioitiin luontevaksi sijoittaa instituutiota koskeva säännös eduskunnan toimintaa sääntelevään perustuslain 4 lukuun. Paikka ei ole oikeussystemaattisesti kovin sopiva perustuslain kokonaisuudessa. Tämäkin osoittaa, kuinka vaikeaa on kansanäänestyksen yhdistäminen edustukselliseen järjestelmään.

Maailman muista valtiosääntöisistä järjestelmistä tiedämme, että kansanäänestys voidaan ottaa käyttöön sitovana tai neuvoa-antavana. Sitovan äänestyksen tulos voi saada *kansanpäätöksen* luonteen, jos asetelma on sellainen, että lakiehdotus tai ehdotus muuksi orgaanitoimeksi äänestyksessä vahvistetaan sellaisenaan olemaan voimassa tai hylätään.

Suomen järjestelmään kansanäänestys on otettu *neuvoa-antavana*. Kansanäänestyksen toimeenpanosta eduskunta päättää kussakin tapauksessa erikseen lailla (*lex in casu*), jossa säädetään myös kansanäänestyksen kysymyksenasettelusta. Äänestyksen tulos ei oikeudellisesti sido päätöksentekijöitä, ja sen mahdollinen poliittinen sitovuus määräytyy tapauskohtaisesti. Kansanäänestyksen kohdetta ei ole perustuslaissa mitenkään rajoitettu. Kansanäänestys voi siis periaatteessa koskea paitsi lainsäädäntövallan esimerkiksi myös budjettivallan, ulkoasiainvallan tai toimeenpanovallan alaan kuuluvaa asiaa. Asiallisesti kansanäänestyksen kohteeksi soveltuu erityisen hyvin perustuslain muutoshanke, vaikkakin ongelmia voi tuottaa, missä määrin eduskunnan määräenemmistö tai vähemmistö sitoutuu poliittisesti äänestystulokseen.

Kun kansanäänestystä on kritisoitu valtiosääntöön huonosti soveltuvana instituutiona, moite ei ole niinkään perustunut periaatteelliseen kantaan siitä, että tämä instituutio ei yleensä pystyisi toimimaan kelvollisesti valtiosääntöisessä järjestelmässä. Sen perustavaa laatua olevaa demokraattisuutta voi tuskin asettaa kyseenalaiseksi. Pikemminkin kritiikissä on lähdetty siitä, että instituutiota on vaikea onnistuneesti sovittaa nykyaikaisiin länsimaisiin valtiosääntöihin.

Kansanäänestys kylläkin sinänsä toteuttaa itse asiassa aidolla tavalla vanhaa kansansuvereenisuusideaa samoin kuin siitä kumpuavaa demokratia-periaatetta. Tältä pohjalta olisi perusteltua asettua kannattamaan kansanäänestystä instituutiona, myös sitovaa kansanäänestystä. Toisaalta kuitenkin kansan välitön valtiollinen päätöksenteko ja kansan välillinen osallistuminen edustajiensa kautta valtiolliseen päätöksentekoon suhtautuvat instituutioina toisiinsa oikeussystemaattisesti kuin öljy ja vesi. Niitä on vaikea yhdenvertaisina sovittaa samaan valtiosääntöön. Jommalle kummalle päätöksentekomuodolle on annettava riittävän vahva etusija.

Kansanäänestys on erityisen vaikeasti yhdistettävissä parlamentaariseen hallitustapaan. Välitön ja välillinen demokratia eivät yhtä aikaa voi molemmat toimia täydellä painollaan samassa järjestelmässä. Mitä enemmän merkitystä kansanäänestyksen tulokselle annetaan, sen huonommin kansanäänestys instituutiona sopii yhteen parlamentarismin kanssa. Voidaan kysyä, mikä on asianmukainen reaktio, jos äänestäjien enemmistö kansanäänestyksessä torjuu eduskunnan enemmistön ja sen luottamusta nauttivan hallituksen puoltaman lakiehdotuksen. Ministeristö ei ole saanut epäluottamusta eduskunnalta, mutta pitäisikö sen silti erota? Vai pitäisikö eduskunnan erota, toisin sanoen tulisiko eduskunta hajottaa tällaisessa tilanteessa? Suomessa kansanäänestyksen toimeenpanon sitominen tapauskohtaisesti eduskunnan lain muodossa tekemään päätökseen pehmentää jossain määrin tämän instituution ja parlamentaarisen järjestelmän vastakkaisuutta.

Myös käytännön havainnot kansanäänestysmenettelystä nostavat valtiosääntöisiä kysymysmerkkejä. Kokemukset vuoden 1994 neuvoa-antavasta EU-kansanäänestyksestä eivät olleet täysin rohkaisevia. Kan-

sanäänestyksen tosiasiallinen yhdistäminen EU-liittymissopimusta koskevaan päätöksentekoon loi valtiosäännön perusratkaisujen kannalta ristiriitaisen asetelman.

Kansanedustajat, jotka vuonna 1994 antoivat kansanäänestyksen unioniin liittymistä puoltavan tuloksen viime kädessä määrätä kantansa eduskunnan päätöstä tehtäessä, saattoivat perustella tätä käyttäytymistään *kansansuvereenisuus*periaatteella. Näin oli siitä huolimatta, että myöntävän vastauksen kansanäänestyksessä esitettyyn kysymykseen oli antanut (kun äänestäjien kokonaismäärä otetaan huomioon) vähemmän kuin puolet kaikista äänioikeutetuista.[172] Ne kansanedustajat taas, jotka eduskunnan äänestyksessä irtautuivat kansanäänestyksen tuloksesta, saattoivat perustella tätä käyttäytymistään *edustuksellisen demokratian* periaatteella, siihen kun sisältyy yksittäisen kansanedustajan riippumattomuus myös valitsijakunnasta (vertaa 1928 valtiopäiväjärjestys 11 §: vain perustuslaki ja omatunto). Silti kansanäänestykseenkään osallistuvien kansalaisten *enemmistö* ei voi eikä saa määrätä kansanedustajien määrävähemmistön kantaa. Näitä valtiosäännön keskeisiä määräyksiä ei ollut syrjäytetty eikä voitu syrjäyttää neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskevilla säännöksillä.

Vuoden 1994 kokemusten valossa kansanäänestysinstituutiota tulisi ehkä kehittää sitovan kansanpäätöksen suuntaan: eduskunnan tai hallituksen – päätöksen sisällön mukaan – on ensin otettava vastuu toimivaltaansa kuuluvan asian ratkaisemisesta, minkä jälkeen äänestäjät saavat lopullisesti ratkaista, tuleeko valtionorgaanin päätös voimaan vai ei. Menettelyn käyttöönotto edellyttäisi perustuslain muuttamista, mutta tällaista muutosta ei ole näköpiirissä. Sen sijaan vuoden 2012 uudistus toi mukanaan uutena valtiosääntöisenä demokratiavälineenä kansalaisaloitejärjestelmän, joka voisi lisätä kiinnostusta kansanäänestysmenettelyn käyttöön tulevaisuudessa.

3.10.2 KANSALAISALOITEJÄRJESTELMÄ

Vuonna 2012 perustuslain 53 §:ään lisättiin kolmas momentti, jonka mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä *eduskunnalle aloite lain säätämiseksi*. Tarkoituksena oli tällä uudella menettelyllä täydentää edustuksellista demokratiaa. Uusi valtiosääntöinen väline tarjoaisi äänestäjille "mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi".[173]

Instituutiona kansalaisaloite täytyy asettaa perustuslain ja valtiosäännön systemaattis-tulkinnalliseen kokonaisyhteyteen.[174] Osaltaan kyse on PeL:n 14.3 §:n asetetun velvoitteen toteuttamisesta, tämä säännös kun asettaa julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Samaan suuntaan, joskin rajatummalle erityisalueelle, osoittaa myös PeL:n 20.2 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite pyrkiä "turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon." Kansalaisaloitejärjestelmä saa siis tukea perusoikeusjärjestelmästä.

Perustuslaki säätää kansalaisaloitteesta vain yleisellä tasolla. Konkretisoivat säännökset instituutiosta on tarkoitus ottaa sitä koskevaan eduskuntalakiin. [175]

Aloiteoikeus on sidottu äänioikeuteen valtiollisissa vaaleissa ja Suomen kansalaisuuteen.

Kansalaisaloite tehdään suoraan lainsäädäntövaltaa käyttävälle eduskunnalle. Siihen osalliset, vähintään viisikymmentätuhatta kansalaista (0,9 % väestöstä, 1,2 % äänioikeutetuista) saattavat ymmärtää sen – perustuslain legitimoimaksi – poliittiseksi painostuskeinoksi eduskuntaa kohtaan. Järjestelmän tulevaa toimintaa on vaikea ennustaa. On itsestään selvää, ettei valtioneuvoston vastuuta lainvalmistelusta ja lainsäädännön aloitevallasta ollut tarkoitus edes osittain siirtää toisaalle.

Kansalaisaloite voi koskea *vain lainsäädäntöasioita*. Kyse on siis nimenomaisesti oikeudesta tehdä aloite lain säätämiseksi; siihen tulee todella sisältyä ehdotus tietyn lain säätämiseksi. Muut eduskunnan toimivaltaan

172 Ero ei ole tässä kovin dramaattinen verrattuna eduskunnan äänestyksiin: käytännössä äänestyksistä on aina poissa joukko kansanedustajia.

173 HE 60/2010 vp., s. 39.

174 Valtiosääntöhistorian ironiaa on tosin siinä, että hyvin pitkälle samanlainen instituutio oli mukana Punaisen Suomen valtiosääntöehdotuksessa (45 §) vuonna 1918. Kaiketi perustuslakiin omaksutun instituution lähin oikeusideologinen kytkentä silti pikemminkin on EU:n piirissä Lissabonin sopimuksella omaksuttuun jäsenvaltioiden rajat ylittävään kansalaisaloitteeseen (art. 11 Osallistuva demokratia ja kansalaisaloite).

175 Ks. HE 46/2011 vp.

kuuluvat asiat jäävät kansalaisten aloiteoikeuden ulkopuolelle, kuten esimerkiksi kansainväliseen velvoitteeseen sitoutuminen ja määrärahan ottaminen valtion talousarvioon. Kun aloite voi koskea myös lakia neuvoa-antavan valtiollisen kansanäänestyksen järjestämistä, se saattaa vahvistaa välittömän demokratian ulottuvuuksia Suomen valtiosäännössä.

Eduskunta on oikeudellisesti velvollinen ottamaan kansalaisaloitteen perustuslainmukaisella tavalla käsiteltäväkseen, mutta sillä ei ole velvoitetta ryhtyä lainsäädäntötoimiin aloitteen johdosta. Käsittelylle ei ole erityisiä lakisääteisiä aikarajoja. Tähän katsomatta aloitetta voidaan käyttää julkisen huomion kohdistamiseksi määräasiaan ja sen saattamiseksi keskustelun alaiseksi paitsi muualla myös eduskunnassa.

KIRJALLISUUTTA

Büchi, Rolf, *Kohti osallistavaa demokratiaa. Kansanäänestykset demokratian välineenä.* LIKE: Helsinki 2006.

Setälä, Maija, *Kansanäänestys osana demokraattista päätöksentekoa. Politiikka,* (1995) s. 270–278.

Setälä, Maija, *Kansanäänestysinstituutiot ja käsitykset demokratiasta. Politiikka* (1998) s. 132–146.

Suksi, Markku, *Kansan suora osallistuminen kansalliseen päätöksentekoon kansanäänestyksen kautta. Lakimies* (2005) s. 1120–1139.

Sutela, Marja, *Suora kansanvalta kunnassa.* Talentum: Helsinki 2000.

4 OIKEUSVALTIO

4.1 Oikeuslaitos ja lainkäyttö

4.1.1 MITÄ OIKEUSLAITOKSELLA YMMÄRRETÄÄN?

Oikeuslaitokseen laajassa mielessä luetaan lainkäytöstä huolehtivan tuomioistuinlaitoksen ohella myös lainkäytön tukijärjestelminä toimivat poliisi, syyttäjälaitos ja täytäntöönpanoviranomaiset. Tuomioistuinlaitoksella tarkoitetaan tuomioistuinten muodostamaa kokonaisuutta. Perustuslaissa säädetään vain tuomioistuimista ja syyttäjälaitoksesta.

PeL 98 §:ssä säädetään: "Yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet." Riita- ja rikosasiat kuuluvat *yleisten tuomioistuinten* ja hallintolainkäyttöasiat *hallintotuomioistuinten* toimivaltaan (PeL 99.1 §). Tällä tavoin perustuslaki säätää tuomioistuinlaitoksen kokoonpanon tarkemmin kuin julkisen vallan hallintokoneiston, jonka järjestämiseen lainsäätäjälle on jätetty enemmän harkinnanvaraa. Tavallisella lailla ei voida yhtenäistää tuomioistuinlaitosta eikä purkaa jakoa yleisiin ja hallintotuomioistuimiin. Sen sijaan *erityistuomioistuimia* (nykyisin: markkinatuomioistuin, työtuomioistuin, vakuutusoikeus) saadaan tavallisella lailla kyllä järjestää, ja perustuslaki edellyttää suoraan yhden sellaisen, valtakunnanoikeuden, olemassaoloa (PeL 101 §). Ongelmana on, että tiettyyn laajuuteen saatettuna tuollainen tuomioistuinlinjojen moninaistaminen joutuu ristiriitaan 98 §:ssä edellytetyn kaksilinjaisuuden kanssa. Samaan saattaa johtaa muutoksenhakumahdollisuuksien yhä laajempi rajoittuminen monilinjaisuuden seurauksena.

Lainsäätäjän organisointivaltaa kaventaa se, että "satunnaisten" tuomioistuinten asettaminen on kielletty (PeL 98.4 §): yksittäistapauksia varten ei voida lailla perustaa erillisiä tuomioistuimia. Tämä sulkee pois sen mahdollisuuden, että tuomioistuimen kokoonpanoa ja tehtäviä sovitettaisiin siinä käsiteltävän yksittäistapauksen mukaan. Kielto on linjassa yksilön oikeusturvaa takaavan PeL 21 §:n kanssa.

Perustuslain määräys siitä, että korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus käyttävät "ylintä tuomiovaltaa", ei säätämisperustelujen mukaan ole aivan ehdoton. Se sallii (1) valituslupajärjestelmän näissä tuomioistuimissa, (2) täsmällisten ja alaltaan rajattujen valituskieltojen säätämisen ja (3) ylimmän tuomiovallan uskomisen erityistuomioistuimille.[176] Valituskieltojen säätämistä kuitenkin rajoittavat PeL 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, jotka takaavat jokaiselle perus- ja ihmisoikeuden hakea muutosta ylemmältä tuomioistuimelta alemman tuomioistuimen ratkaisuun. Asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä perusoikeuksien yhteydessä (5.3.1).

Syyttäjät ovat valtion viranomaisia, joiden tehtävänä on pitää huolta, että rikoksista epäillyt saatetaan tutkittaviksi lainkäyttömenettelyssä tuomioistuimessa. Tehtävissään syyttäjien tulee noudattaa tasapuolisuutta, joutuisuutta ja taloudellisuutta. Perustuslain tekstissä ei – eikä sen säätämisperusteluissa – nimenomaisesti rinnasteta syyttäjälaitosta riippumattomuuden osalta tuomioistuinlaitokseen.

Syyttäjälaitos on osa oikeuslaitosta, ja sen toiminnot ovat monin tavoin kytkeytyneet yleisten tuomioistuinten toimintaan, mutta se ei ole silti tuomioistuinlaitoksen osa, eivätkä syyttäjät ole tuomareita. Syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä (PeL 104 §). Muutoin syyttäjälaitoksesta säädetään lailla. Moderni käsitys korostaa syyttäjälaitoksen toiminnallista riippumattomuutta niin tuomioistuinlaitoksesta kuin rikostutkintaa hoitavasta ja ohjaavasta poliisiorganisaatiosta. Sitä ilmentää itsenäinen syyteharkintavalta käsiteltävissä asioissa. Lain mukaan valtakunnansyyttäjä voi kuitenkin antaa yleisiä määräyksiä ja ohjeita, joilla pyritään edistämään syyttäjäntoiminnan yhdenmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Oikeuslaitos kaikilta osiltaan toteuttaa oikeusvaltiota. Tehtävä kuuluu myös *poliisille*, joka turvaa oikeus- ja yhteiskuntajärjestystä, pitää yllä yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja ehkäisee ennalta rikoksia sekä selvittää ja saattaa niitä syyteharkintaan. Tehtävän hoitamiseen kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä mikä tapahtuu yhtäältä perusoikeuksien suojaamiseksi ja toisaalta perusoikeusjärjestelmän tuottamien rajoitusten sitomana.

176 HE 1/1998 vp., s. 156.

4.1.2 TUOMIOISTUINTEN RAKENTEELLINEN RIIPPUMATTOMUUS

Lainkäytön riippumattomuus muusta julkisesta vallasta – kuten myös muista ulkopuolisista tahoista – on yksi valtiosäännön perusperiaatteista.

Laissa tuomarien nimittämisestä (205/2000, 2 §) säädetään: "Vakinaisen tuomarin nimittää Suomen perustuslain mukaisesti *tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.* (kurs. tässä)"

Käytännöllisesti katsoen kaikki virkatuomarit ovat siten tasavallan presidentin nimitettäviä. Nimitysmenettely kytkee hallitusvallan ja tuomiovallan toisiinsa rakenteellisesti. Presidentti nimittää ylimpien oikeuksien presidentit ja jäsenet, hallinto-oikeuksien ylituomarit ja hallinto-oikeudentuomarit sekä käräjäoikeuksien laamannit ja käräjätuomarit. Näin laajan nimitysvallan uskomista tasavallan presidentille on perusteltu sillä, että tasavallan presidentti olisi jotenkin vähemmän poliittinen toimielin kuin valtioneuvosto. Kun tuomioistuinten yhteys muuhun valtiokoneistoon tällä tavalla olisi mahdollisimman epäpoliittinen, se puolestaan vahvistaisi tuomioistuinten riippumattomuutta. Tämä käsitys ei tosin saa tukea siitä, että presidentti valitaan tehtäväänsä poliittisin perustein välittömissä vaaleissa (ks. 3.2.2).

Presidentin nimitystoimen näennäistä epäpoliittisuutta haluttiin hallituksen vuoden 2000 perustuslakia koskevassa esityksessä vahvistaa vielä siten, että presidentin tekemää tuomarin nimityspäätöstä ei olisi edeltänyt valtioneuvoston ratkaisuehdotus, vaan että päätös tehtäisiin suoraan asianomaisen ministerin esittelystä. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, ettei tuomareita koskevan nimitysvallan painopiste määräydy sen perusteella, päättääkö presidentti näistä tuomarinnimityksistä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Olennainen sitä vastoin on se valtioneuvoston käsittelyä edeltävä nimitysmenettelyn vaihe, jossa ehdokkaat asianomaiseen tuomarinvirkaan tosiasiassa seuloutuvat esille. Tähän nähden ei ollut syytä olla sitomatta valtioneuvoston ratkaisuehdotusta tuomarien nimittämismenettelyn osaksi. Sen sulkeminen menettelystä olisi pikemminkin . joissakin oloissa saattanut haitallisesti lisätä tuomioistuinlaitoksen vaikutusta nimityspäätöksiin.[177]

177 PeVM 10/1998 vp., s. 18.

Nykyistä perustuslakia valmisteltaessa käytiin ainakin kahdella virallistaholla keskustelua tuomarien nimittämismenettelyn suhteesta tuomioistuinten riippumattomuuteen. Perustuslaki 2000 -komitean sihteeristön säädösluonnoksissa esiintyi pitkään seuraava säännös: "Tuomarien nimittämismenettelyssä tulee turvata tuomioistuinten riippumattomuus." Monien keskustelujen jälkeen komitea päätyi poistamaan tämän säännösluonnoksen ehdotuksestaan. Poisto tehtiin, koska kävi ilmi, ettei sille ollut annettavissa aineellista sisältöä: ei ollut selkeästi osoitettavissa, millaiset nimittämismenettelyt turvaisivat tuomioistuinten riippumattomuuden ja millaiset eivät.

Samoihin aikoihin työskennellyt *Tuomaritoimikunta*, jonka enemmistö tuli oikeuslaitoksen piiristä, päätyi toiselle kannalle. Sen mietinnön mukaan tuomioistuinten itsenäisyys- ja riippumattomuusaseman turvaamiseksi tuomarin nimitysesitystä tekevän toimielimen tulisi pääosin koostua virassa olevista tuomareista.[178]

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei käsitellessään valmistelevasti vuoden 2000 perustuslakia ottanut yksityiskohdin kantaa valtioneuvoston valmistelua edeltävään nimittämismenettelyn vaiheeseen. Se vain totesi yleisesti, että nimityksen valmistelun pitää olla riittävän avointa. Menettelyn kokonaisuudessaan tulisi osaltaan turvata yhteiskunnan moniarvoisuuden heijastuminen korkeat ammatilliset vaatimukset täyttävän tuomarikunnan kokoonpanossa ja estää tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liiallisesti perustuvat nimitykset.[179] Valiokunta siis tässä valmisteluvaiheessa jossain määrin vieroksui – ainakin kohtuuttoman pitkälle vietyä – järjestelmää, jossa tuomioistuinlaitos täydentää tosiasiassa itse itsensä. Kanta voitaneen palauttaa siihen ajatukseen, ettei tuomioistuinten riippumattomuus edellytä tuomioistuinten täydellistä eristämistä muusta valtiokoneistosta. Kansanvaltaan perustuvassa järjestelmässä tuomioistuinlaitoskaan ei saisi umpioitua muusta yhteiskuntakehityksestä, ja juuri sellaisen umpioitumisen tuottaa helposti itsetäydennysjärjestelmä.

Perustuslakivaliokunta joutui jo syksyllä 1999 ottamaan asiaan uudelleen kantaa, kun eduskunnalle annettiin hallituksen esitys tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.[180] Esityksen yksi keskeinen

178 KM 1998:1, s. 93.
179 PeVM 19/1998 vp., s. 30.
180 HE 109/1999 vp.

kohta oli sääntely, jonka mukaan tuomareiden nimityksiä valmistelemaan perustettaisiin erityinen virkaesityslautakunta, joka tekee valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille esitykset useimpiin tuomarinvirkoihin nimittämisestä. Laki tuomarien nimittämisestä sai tältä osin esityksessä ehdotetun sisällön.

Lain mukaan asetetaan erityinen *virkaesityslautakunta* oikeuslaitoksen omasta keskuudesta lukuun ottamatta yhtä asianajajajäsentä. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus tekevät kuitenkin lautakunnan ohi itse esitykset omista uusista jäsenistään. Lautakunnan ja korkeimpien oikeuksien esitykset eivät ole sitovia, vaan valtioneuvosto voi poiketa esityksestä omassa ratkaisuehdotuksessaan, samoin kuin presidentti nimityspäätöksessään. Järjestelyn johtoajatus näyttää – lakiesityksen perusteluista päätellen – olleen se, että lautakunnan virkaesityksestä ei poikettaisi.

Valtioneuvosto asettaa tuomarinvalintalautakunnan viiden vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Lautakuntaan kuuluvat 12 jäsentä edustavat tuomioistuinlaitosta, yleistä syyttäjälaitosta, asianajajakuntaa sekä oikeustieteellistä tutkimusta ja opetusta. Lautakunnan puheenjohtajan valitsee korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus varapuheenjohtajan.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksutussa nimitysmenettelyn sääntelyssä on *tuomioistuinlaitoksen itsetäydennysjärjestelmän* piirteitä. Hallituksen esityksessä menettelyä perusteltiin ensi sijassa tuomareiden riippumattomuuden turvaamisella. Perustuslakivaliokunta ei antamassaan lausunnossaan puuttunut asiaan tältä kannalta, vaan käsitteli esitystä toiselta kannalta.[181] Se katsoi, viitaten perustuslain erinäisiin säännöksiin (PeL 3.3, 99, 77, 101 ja 105 §), että perustuslaki jätti varaa (lakimuodossa) täsmentää korkeimpien oikeuksien tehtäväkenttää, jos vain ei puututtaisi PeL 3 §:ssä säädettyyn valtiollisten perustehtävien erotteluun. Valiokunnan käsitys oli, että nimittämislaissa säädettävät tehtävät "liittyvät läheisesti korkeimpien oikeuksien asemaan ylimpinä tuomioistuimina". Jälkikäteen katsoen asian laita oli oikeastaan päinvastoin: lain hyväksyminen merkitsi tietynlaista murtumaa valtiollisten perustehtävien erotteluun. Tuomarinvirkaan nimittämisen yhteys varsinaiseen lainkäyttötehtävään on asiallisesti etäinen.

181 PeVL 13/1999 vp.

Samalla tavoin etäinen on nimittämismenettelyn yhteys itse riippumattomuusvaatimukseen, paljon etäisempi kuin oikeuslaitoksen omassa piirissä usein halutaan esittää. Riippumattomuuden rakenteellisessa ulottuvuudessa olennaista on kahden edellytyksen täyttyminen:

1. Nimittäjä ei voi vaatia nimitetyltä tuomarilta vastikkeeksi nimityspäätöksestä nimittäjälle suotuisia tai tämän vaatimia lainkäyttöpäätöksiä eikä kohdistaa tuomariin sanktioita siinä tapauksessa, ettei nimitetty toiminnallaan täytä nimittäjän odotuksia.
2. Tuomarin nimitys ei ole lähtökohtaisesti määräaikainen, jolloin tuomarin ei tarvitse ratkaisuissaan ennakoida nimittäjän kantoja määräajan jälkeen tehtävän uuden nimityspäätöksen varmistamiseksi.

Molemmat näkökohdat viittaavat tarpeeseen järjestää tuomareille *mahdollisimman vahva pysyvyys virassaan*. Nimittämismenettely voidaan nähdä noista kahdesta edellytyksestä erillisenä asiana. Olennaista on kyky toimia tuomarintehtävissä puolueettomasti ja riippumattomasti

Tuomioistuimen riippumattomuutta turvaavaa virkatuomarin virassapysymisoikeutta on perustuslaissa vahvistettu monin tavoin yli muiden virkamiesten vastaavan oikeuden (PeL 103 §). Tuomari voidaan julistaa virkansa menettäneeksi vain tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestämisestä. Määräiässä tai jo sitä ennen työkykynsä menetettyään tuomari kuitenkin joutuu eroamaan virastaan, sen mukaan kuin lailla säädetään. Eroamisesta säätelee valtion virkamieslain (750/1994) tuomareita koskeva 12 luku, jonka 46.2 §:n mukaan "tuomari on velvollinen eroamaan valtion palveluksesta, jos hän on sairauden, vian tai vamman vuoksi menettänyt työkykynsä. Jollei yleisen tuomioistuimen tai työtuomioistuimen tuomari hae eroa, on sen tuomioistuimen, jossa häntä olisi syytettävä virkarikoksesta, annettava ero."

Edellä viitattiin *määräaikaisten* tuomarinnimitysten tuomarin riippumattomuutta heikentävään vaikutukseen. Tällaisia nimityksiä perustuslaki ei suoranaisesti kiellä. Säätämisperustelujen mukaan se sallii määräaikaiset jäsenet tuomioistuimissa.[182] Näiden osalta oikeus pysyä virassa

182 HE 1/1998 vp., s. 160.

koskee vain sitä määräaikaa, joksi asianomainen on nimitetty virkaan. Oikeusajattelu ilmeisesti lähtee siitä, että ongelmaa ei ole olemassa, niin kauan kuin määräaikaiset tuomarit ovat reunailmiö oikeuslaitoksessa. Jos sitä vastoin suuri osa virkatuomareista saisi määräaikaisen nimityksen, jouduttaisiin ristiriitaan perustuslain kanssa.

Riippumattomuuden kannalta järjestelmän valtiosääntöisesti heikoin kohta lienee *käräjäoikeuksien lautamiesten* asema.[183] Käräjäoikeuksissa tiettyjen rikosasioiden ratkaisemiseen osallistuvat myös maallikot, lautamiehet. Lautamieskokoonpanossa tuomioistuimen puheenjohtajana toimii käräjäoikeuden vakinainen tuomari ja lautamiehiä on yleensä kolme. Kullakin lautamiehellä on itsenäinen päätösvalta. Tarvittaessa ratkaisu voidaan tehdä äänestämällä. Tällöin enemmistön kanta ratkaisee tuloksen. Mikäli äänet menevät tasan, rikosasioissa ratkaisuksi tulee syytetyn kannalta lievempi lopputulos.

Kunnanvaltuusto valitsee lautamiehet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Jokaisesta kunnasta valitaan vähintään kaksi lautamiestä ja suurista kunnista selvästi enemmän. Lautamiesten tulisi tasapuolisesti edustaa kunnan väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakautumaa. Vaikka kunnallishallintoon kuuluvalla elimellä on valintaprosessissa suuri merkitys, niin valintatapaa ei ole pidetty liian poliittisena. Päinvastoin on jopa korostettu, että lautamiesten kansalaisyhteiskunnasta kumpuava myötävaikutus lainkäyttöön lisää luottamusta oikeuslaitokseen. Lautamiehet eivät ole päätoimisia, eikä heitä katsota tuomarinviran haltijoiksi. Erottamattomuuden periaatetta tulkitaan lautamiesten osalta lievemmin kuin virkatuomarien. Se merkitsee vain sitä, ettei lautamiehiä voi vapauttaa tehtävästään "ilman perusteellista tutkintaa".[184]

4.1.3 TUOMIOISTUINTEN TAPAUSKOHTAINEN RIIPPUMATTOMUUS

Lainsäätäjäkään ei saa pyrkiä vaikuttamaan siihen, miten tuomioistuin *yksittäistapauksessa* ratkaisee tietyn lainkäyttöasian. Sama koskee tietenkin myös hallitusta ja hallintoviranomaisia. Lainsäätäjä ei saa myöskään määrätä yksittäistapauksia koskevia poikkeuksia lain mukaan määräytyvästä tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiallisesta toimivallasta (vertaa PeL 98.4 §). Kiellettyjä ovat tietenkin myös yksityisten taholta tulevat painostusyritykset. Riippumattomuutta on noudatettava oikeuslaitoksen sisäpuolellakin: alemman tuomioistuimen tulee tapauskohtaisesti olla riippumaton ylemmän tuomioistuimen määräysvallasta. Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta.

Ylimpien tuomioistuinten niin sanotuilla *ennakkopäätöksillä* on siten lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa ja tuomioistuimia *tosiasiallista ohjaavaa merkitystä*, vaan ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa. Ennakkopäätöksen ehdoton common law'lle tyypillinen sitovuus rajoittaisi alempien tuomioistuinten perustuslaissa turvattua riippumattomuutta. Yleisemmällä tasolla tuollaisen sitovuuden vaatimiseen sisältyisi samalla yritys tosiasiassa astua lainkäytön välityksellä lainsäädäntövallan alueelle, mikä olisi valtiosääntöisesti erittäin pulmallista. Käytännössä silti tiedetään, että korkeimpien oikeuksien vuosikirjatapauksilla on lainkäyttöä tosiasiallisesti ohjaava (suostutteleva) merkitys, vaikka nuo ratkaisut eivät oikeuslähteenä tietenkään rinnastu lainsäädäntöön.

Korkeimmat oikeudet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan (PeL 99.1 §). Perustuslainsäätäjän tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut tällaisin säännöksin vahvistaa ennakkopäätösajattelua. Korkeimpien oikeuksien harjoittama valvonta ei liioin voi eikä saa sisältää puuttumista alempien tuomioistuinten toimintaan näiden käsitellessä yksittäisiä oikeusasioita, vaan valvonnan kohteiksi alemmat tuomioistuimet joutuvat viranomaislaitoksina (esimerkiksi juttujen käsittelyajat, voimavarojen riittävyys, henkilöstön koulutus).

4.1.4 EUROOPPALAISTEN VELVOITTEIDEN VAIKUTUS TUOMIOISTUINTEN RIIPPUMATTOMUUTEEN

Euroopan unionin tuomioistuin on tietyssä mielessä myös suomalainen tuomioistuin, ensi sijassa sen takia, että sillä on erityistehtävä kansallisten oikeuslaitoksien suunnalla: se antaa autenttisia ja sitovia tulkintoja EU-oikeuden sisällöstä (SEU 9f 3 b). Euroopan unionin perussopimusten mukaan EU:n tuomioistuimella on toimivalta ratkaista ennakkolausun-

183 Järjestelmän perusteluista lyhyesti ks. Heikki Pihlajamäki, *Maallikot ja tuomiovalta – huomioita maallikkoedustuksen perustelujen historiallisuudesta. Oikeus* (1995) s. 58–60.
184 HE 1/1998, s. 159–160.

nossaan (*preliminary ruling*) kysymys siitä, onko unionin oikeutta sovellettava yksittäistapauksessa ja miten unionioikeuden normia siinä yhteydessä on tulkittava. Kansallisella tuomioistuimella, jonka ratkaisuun ei asianomaisessa tapauksessa enää saa hakea muutosta, on epävarmassa tulkintatilanteessa ennakkolausunnon pyytämiseen velvollisuus; muilla, alemmilla tuomioistuimilla taas siihen oikeus.

Unionin tuomioistuimen antama lausunto ei ole oikeudellisesti pelkkä "lausunto" vaan tosiasiassa se on osatuomio tai perusteltu lainkäyttömääräys. Se sitoo kansallista tuomioistuinta, kun tämä ratkaisee kyseisen vireillä olevan asian. Jos tämän oikeusvaikutuksen katsotaan johtuvan Suomen sitoutumisesta EU:n jäsenyyteen, jäljelle jää vielä kysymys, sitooko ennakkolausunto myös muita kansallisia tuomioistuimia, jotka käsittelevät samantyyppistä ongelmaa. Niin kuin ylemmän kansallisen tuomioistuimen ennakkopäätöksen katsominen yleissitovaksi loukkaisi alemman riippumattomuutta, yhtä lailla samanlaisen vaikutuksen vaatiminen ennakkolausunnolle loukkaisi kansallisen tuomioistuimen riippumattomuutta.

Lainsäädäntöhistoriasta ja vallitsevista tulkinnoista huolimatta kansallisten ja unionin tuomioistuinten suhde ei ole valtiosääntöisesti selkeälinjainen. Kuinka paljon liikkumavaraa EU-jäsenyys edellä tarkoitetuissa tapauksissa jättää suomalaisille tuomioistuimille, jää toistaiseksi yksittäistapauksista vähitellen muodostuvan käytännön varaan. Kansallinen ja unionin oikeusjärjestelmä ovat kumpikin kytkeytyneet samaan pluralistiseen kudosrakenteeseen (ks. 2.5.3). Järjestelmien keskinäiset etusijasuhteet voitaneen toistaiseksi hahmottaa lähinnä tilanne- ja asiakohtaisesti. Trendi kohti lieventyvää suvereenisuuskäsitystä (ks. 2.1) saattaa vähentää kansallisen tuomioistuimen riippumattomuuden ja EU-tuomioistuimen itseymmärryksen kesken ehkä vielä vallitsevaa kitkaa.

Suomella kuten muillakin unionijäsenillä on oma oikeusjärjestyksensä ja omat oikeuskielensä, joten EU-tuomiostuinkin joutuu toimimaan monikielisesti. Oikeudenkäyntikielenä voi olla mikä tahansa unionin 23 virallisesta kielestä. Tätä vaatii se, että tuomiostuimen on oltava yhteydessä asianosaisiin näiden omalla kielellään. Lisäksi tuomioistuin joutuu huolehtimaan oikeuskäytännön välittymisestä kaikkiin jäsenvaltioihin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, joka valvoo Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen noudattamista, on jokaisella sopimusvaltiossa asuvalla, kansalliset muutoksenhakukeinot ensin käytettyään, mahdollisuus valittaa. Suomi on hyväksynyt sopimuksen lisäpöytäkirjoineen. Yksilövalitusten johdosta annetut ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot (*arrêts/ judgments*) koskevat aina *yksittäistapauksia*.

Ihmisoikeussopimuksen inkorporoivan lain säätäminen poikkeuslakina oli yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *ylivaltiolliseen toimivaltaan*. Jos tuomioistuin toteaa sopimusloukkauksen, se ei muodollisesti johda muuhun kuin loukatulle maksettavan hyvityksen määräämiseen. Tuomioistuimen päätökset eivät tämänkään nojalla ole sopimusvaltiossa suoraan täytäntöön pantavissa, mutta sopimusvaltiolla on kansainvälinen velvoite löytää keinot yksittäistapausta koskevan päätöksen noudattamiseksi (kuten lainkäyttöpäätöksen purkaminen, vahingonkorvaus, asianomaisen lainsäädännön muuttaminen). Käytännössä tuomio saattaa aiheuttaa esimerkiksi myös sen, että loukatun kotivaltion tuomioistuin purkaa aikaisemman ratkaisunsa, kuten senkin että asianomaista ihmisoikeusloukkauksen mahdollistamaa lainsäädäntöä muutetaan.

Sekä korkein oikeus että korkein hallinto-oikeus ovat käyttäneet myös oikeuslähteenä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Tämä merkitsee sitä, että tuomioistuimen ratkaisuilla on *tosiasiallinen ennakkopäätösvaikutus* suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Viime aikojen tunnetuin esimerkki tästä vaikutuksesta on tapaus vuodelta 2009, jossa korkein oikeus kumosi saman vuoden keväällä tekemänsä ratkaisun ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön vuoksi.[185] Valtiosääntöisesti tälle suuntaukselle saadaan institutionaalinen tuki erityisesti perustuslain 22 §:stä, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan kotimaisten perusoikeuksien lisäksi myös ihmisoikeuksien toteutumisen.

185 Aiempi ratkaisu KKO 2009:27 kumottiin uudella samaa asiaa koskeneella ratkaisuilla KKO 2009: 80. Jälkimmäisen tapauksen argumentaation perustui olennaisesti yhteen yleisperusteeseen: "ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen". Ks. myös KKO 1998:83. Tapahtuman voi katsoa ennakoivan kotimaisten tuomioistuinten auktoriteetin tietynlaista rapistumista suhteessa ihmisoikeustuomioistuimeen, ks. Jaakko Husa, *The Constitution of Finland – A Contextual Analysis* (Hart: Oxford 2011) s. 204–206.

4.1.5 EKSKURSSI: ARMAHDUSVALTA JA SEN SUHDE TUOMIOVALTAAN

Tasavallan presidentti voi yksittäisessä tapauksessa saatuaan lausunnon korkeimmalta oikeudelta armahtaa tuomioistuimen määräämästä rangaistuksesta tai muusta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta joko kokonaan tai osittain (PeL 105.1 §). Armahdusvallan käyttäminen ei varsinaisesti ole lainkäyttöä, vaan siinä vapautetaan rangaistukseen tuomittu sen suorittamisesta tai lievennetään hänen rangaistustaan. Armahdusinstituution avulla luodaan joustoa muutoin liian kankeaksi jäävään rikosoikeusjärjestelmään. Armahdusvalta kuuluu valtionpäämiehelle, kuten jo varhaisina aikoina: samaa tehtävää kuin ennen monarkki hoitaa nyt tasavallan presidentti. Tämä järjestely ei anna aihetta sijoittaa presidentti-insituutiota lainkäyttöorganisaation huipulle. Siinä ilmenee Suomen valtiosäännön kerroksisuus: menneisyys ja nykyisyys limittyvät.

Armahdusasia tulee käytännön mukaan vireille armonanomuksen johdosta, jonka ei tarvitse olla tuomitun itsensä esittämä. Armahduksen myöntämisen edellytyksenä on, että on hankittu korkeimman oikeuden lausunto. Ellei esittelevä ministeri ole hankkinut tätä lausuntoa, ei presidentillä ole muuta mahdollisuutta kuin hylätä hakemus. Jos lausunto on käsillä, presidentti ei silti ole sidottu siihen: hän voi sen sisältöön katsomatta armahtaa tuomitun tai olla armahtamatta. Presidentti tekee päätöksensä oikeusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotusta. Se merkitsee, ettei armahdusasia palaudu valtioneuvostossa uudelleen valmisteltavaksi, vaikka presidentti olisikin ottamassa siihen ministerin esittelystä poikkeavan kannan.

Armahdus kohdistuu tuomioistuimen määräämään seuraamukseen. Muuhun viranomaispäätökseen se ei voi kohdistua, vaikka yksilö sellaisen tuntisi rangaistusluontoiseksi tai yleensä itselleen kielteiseksi. Kaikista tuomioistuimenkaan päätöksistä ei voida armahtaa. Armahduksen sisältönä on tuomitun rangaistuksen tai muun rikosoikeudellisen seuraamuksen (esim. menettämisseuraamus, ajokielto) poistaminen kokonaan tai osittain. Osittainen armahdus voi merkitä esimerkiksi sitä, että vapausrangaistukseen tuomittu ja sitä kärsivä määrätään päästettäväksi ehdonalaiseen vapauteen.

Presidentin päättämä armahdus on aina *yksittäistapauksellinen.*[186] Se voidaan kohdistaa useampaan henkilöön, jos nämä ovat armahdushetkellä nimeltä yksilöitävissä. Se poistaa teon rikosoikeudelliset seuraamukset kokonaan tai osittain mutta ei itse rikosta.

Yleinen armahdus saadaan määrätä vain erityisellä lailla (PeL 105.2 §). Siinä ilmoitetaan ne oikeussäännöt, joiden mukaisia tapauksia armahdus koskee sekä muutoin täsmennetään asianomaiset tapaukset tekoaikaa ja -paikkaa, tuomioistuimen päätöstä ja muita sellaisia seikkoja koskevin yleisin määrittelyin.

Suomessa presidentin armahdustoimet eivät ole nousseet julkisuudessa sellaiseen asemaan kuin esimerkiksi Ranskassa. Sen sijaan suomalainen järjestelmä on hyödyntänyt instituutiota rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän varaventtiilinä. Armahdusinstituutio ei toimivuudestaan huolimatta sovi hyvin valtiollisen järjestelmän perusrakenteisiin.

186 Presidentin vallan osalta Suomea muistuttavassa Ranskan järjestelmässä presidentin armahdusvallasta tehtiin yksilöllinen toimivalta (*à titre individuel*) vasta vuoden 2008 uudistuksessa.

KIRJALLISUUTTA

Da mihi factum, dabo tibi ius – korkeimman oikeuden juhlakirja. WSOY: Helsinki 2009.

Halila, Leena, *Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista.* Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2000.

Husa, Jaakko, *Non liquet – vallanjako, perusoikeudet ja systematisointi.* Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2004.

Jääskeläinen, Petri, *Syyttäjä tuomarina.* Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 1997.

Jääskinen, Niilo, *Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia.* Helsingin yliopisto: Helsinki 2008.

Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Korkein hallinto-oikeus: Helsinki 2008.

Kotkas, Toomas, *Suosiosta ja armosta: Tutkimus armahdusoikeudesta autonomian ajan Suomessa.* Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2003.

Ojanen, Tuomas, *Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies* (2005) s. 1210–1228.

Pölönen, Pasi, *Tuomioistuinten valvonnan kehityksestä ja nykytilasta. Lakimies* (2005) s. 1103–1119.

Tuori, Kaarlo, *Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies* (2003) s. 915–943.

Vuorenpää, Mikko, *Syyttäjän tehtävät.* Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2007.

4.2 Laillisuusvalvonta

4.2.1 LAILLISUUSVALVONTA KÄSITTEENÄ

Laillisuusvalvontaan luetaan yleensä järjestelyt, joiden tarkoituksena on vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta ja siihen kuuluvaa sääntöä, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Laillisuusvalvonta kohdistuu siis *virkatoiminnan laillisuuteen*, ei tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin.

Kun PeL 22 § asettaa julkiselle vallalle velvoitteen turvata perus- ja ihmisoikeudet, tämän tehtävän toteuttamisesta on tullut merkittävä osa laillisuusvalvontaa. Juuri noissa kysymyksissä tosin, kun valvonnassa suoraan tai välillisesti operoidaan perus- ja ihmisoikeuksilla, saattaa käydä vaikeaksi tehdä selvä raja siihen, valvotaanko tointen laillisuutta vai tarkoituksenmukaisuutta.

Lainkäyttö toisaalta jää määritelmän mukaisesti tämän hallinnollisen valvontajärjestelmän ulkopuolelle. Laillisuusvalvonta kylläkin monessa yhteydessä edeltää lainkäyttöä: sen toteuttaminen saattaa konkreettisessa yksittäistapauksessa johtaa oikeudenkäynnin vireillepanoon tuomioistuimessa.

Ylimmillä laillisuusvalvojilla tarkoitetaan tavallisesti valtiosääntöoikeuden institutionaalisesta näkökulmasta keskeisiä toimijoita eli *valtioneuvoston oikeuskansleria* ja *eduskunnan oikeusasiamiestä*.

Laillisuusvalvontaa harjoittavat myös erityisillä aloilla aiemmat lääninhallitukset korvanneet aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) sekä tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja vähemmistövaltuutettu. Perusoikeudet tarjoavat noille viranomaisille, kun ne tutkivat kanteluita, käyvät tarkastuskäynneillä tai mahdollisesti selvittävät epäkohtia omasta aloitteestaan, varsin joustavan argumentointivälineen tavallista lainsäädäntöä tulkittaessa tai arvioitaessa hyvän ja lainmukaisen hallinnon vaatimuksia. Näitä muita valvontaviranomaisia ei käsitellä tässä teoksessa, vaan käsittely keskittyy ylimpiin laillisuusvalvojiin.

4.2.2 YLIMMÄT LAILLISUUSVALVOJAT: JÄRJESTELMÄN KAKSIHAARAISUUS

Vuoden 2000 perustuslaki säilyttää laillisuusvalvontakoneiston perusrakenteen, joka on ollut kaksihaarainen vuodesta 1919 lähtien: yhtäällä tasavallan presidentin nimittämä ja valtioneuvoston yhteydessä toimiva *valtioneuvoston oikeuskansleri* virastoineen ja toisaalla eduskunnan valitsema ja sen yhteydessä toimiva *eduskunnan oikeusasiamies* virastoineen.

Senaatin yhteyteen vanhastaan sijoitettu prokuraattorin virka muunnettiin vuonna 1919 oikeuskanslerin viraksi kansalaissodan/kapinan jälkituntojen kannatteleman vahvan presidentti-instituution vanavedessä. Vuodesta 1919 alkaen oikeuskansleri tuli täyttämään kolme funktiota: hän oli samalla kertaa (1) kruununjuristi eli hallituksen lainopillinen neuvonantaja, (2) tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimien lainmukaisuuden valvoja ja (3) ylin syyttäjä ja syyttäjistön esimies.

Oikeusasiamiesinstituutio puolestaan järjestettiin vuonna 1919 Ruotsin mallin mukaisena, ja oikeusasiamies sai tehtäväkseen pelkästään valvoa lakien noudattamista tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa. Hänen valtuutensa olivat siis suppeammat kuin oikeuskanslerin mutta päällekkäiset jälkimmäisen eräiden tehtävien kanssa. Päällekkäisyys sai selityksensä tarpeesta perustaa oikeuskanslerille rinnakkainen valvontaorgaani, jolla ei olisi prokuraattorin viran vanhoja rasitteita. Sellaisia olivat Venäjän toimenpiteiden myötäily autonomian loppuaikana sekä laiminlyönnit reagoinnissa vuoden 1918 kapinan aikaisiin ja sen jälkeisiin omavaltaisiin surmatekoihin ja muihin laittomuuksiin. Oikeuskansleri oli vuodesta 1919 lukienkin edelleen *hallitusvallan*, siis nyt presidentin ja valtioneuvoston, luottamusmies. Vastapainoksi piti oikeuskanslerin rinnalle lainvalvontaan saada orgaani, johon asetettava henkilö nauttisi *eduskunnan* luottamusta.

Oikeusasiamiesinstituution perustamisen kannalle asettuminen ilmensi vuonna 1919 tasavaltalaisten yleistä eduskuntamyönteisyyttä yhtä hyvin kuin vahvan presidentti-instituution suosiminen piilevää monarkian kannatusta.

Vaikka kummallakin korkealla lainvalvojalla oli vuonna 1919 hallitusmuodon mukaan yhtäläinen oikeus valvoa presidentin ja ministeristön toimia, tämä tehtävä jäi tuossa vaiheessa käytännössä oikeuskanslerille.

Vuoden 2000 perustuslaki toi vuodelta 1919 periytyvän lainvalvojajärjestelmän uudelle sataluvulle melkein sellaisenaan mutta ei kuitenkaan täysin. Vähän ennen uuden perustuslain säätämistä päätetyn perustuslain osamuutoksen (1997) nojalla oikeuskanslerin tehtävä ylimpänä syyttäjänä siirrettiin valtakunnansyyttäjälle. Nykyisin ylimmät laillisuusvalvontainstituutiot eivät näytä kilpailevan toistensa kanssa, vaan ne pikemminkin täydentävät toisiaan laillisuusvalvonnan muodostamassa kokonaisuudessa.

4.2.3 VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Oikeuskanslerin tehtävä on kaksinainen: (1) julkisen koneiston toiminnan lainmukaisuuden valvonta (PeL 109.1 §) ja (2) oikeudellisten neuvojen ja lausuntojen antaminen hallitukselle (PeL 109.2 §). Jälkimmäinen tehtävä sekin liittyy ainakin osaksi laillisuusvalvontaan, mutta tekee hallituksen toimiin kohdistuvan jälkikäteisen valvonnan hyvän hoitamisen organisatorisesti ongelmalliseksi, valvonta kun kohdistuu toimintaan, johon valvoja itse on osallistunut juridisena neuvonantajana.

Oikeuskansleriinstituution tulee siis valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Valvonta ulottuu laajassa mielessä ymmärretyn valtiokoneiston ulkopuolelle, sinnekin missä julkista tehtävää hoitaa muu kuin viranomainen. Siten oikeuskanslerin toimivalta laajenee vastaavasti, aina kun julkisia tehtäviä siirretään varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tällä on erityinen merkitys julkisia tehtäviä yksityistettäessä: välttämättä yksityistäminen ei merkitse laillisuusvalvonnan loppumista.

Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti taikka jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei näe aihetta syytteen nostamiseen (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000, 6 §). Mikäli asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota siihen, mikä on lain tai hyvän hallintotavan mukainen menettely. Yleisen edun niin vaatiessa oikeuskanslerin tulee ryhtyä toimiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

Ennen virkakoneiston yleistä valvontaakin oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta (PeL 108.1 §). Tätä varten oikeuskanslerin tulee olla läsnä

valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Tämä nimenomainen velvollisuus ei luonnollisesti voi estää oikeuskansleria harkintansa mukaan osallistumasta myös hallituksen erilaisiin virallisiin tai puolivirallisiin neuvottelutilanteisiin (esimerkiksi valtioneuvoston iltakoulu, ministerivaliokunnan kokous), joissa tehdään tosiasiallisia päätöksiä. PeL 111.1 §:n oikeuskanslerille takaama tiedonsaantioikeus antaa tällaiselle läsnäololle selkeän oikeudellisen pohjan.

Oikeuskanslerin neuvonantajatehtävän perusta on PeL 108.2 §:ssä. Sen mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Pyynnöt johtuvat etusijassa tarpeesta saada lausunto lain oikeasta tulkinnasta ja varmistaa jo ennakolta toimien lainmukaisuus.[187] Ennakkolausunnot vähentävät tietenkin presidentin ja valtioneuvoston toimien jälkikäteisen valvonnan merkitystä.

Vaikka oikeuskansleri on irrotettu aiemmasta esimiesasemastaan syyttäjiin nähden, hänellä on valta ajaa syytettä tai määrätä syyte nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Tämän ohella oikeuskanslerille on – kuten oikeusasiamiehelle – pidätetty oikeus päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa (PeL 110.1 §). Tämä säännös ei ole hyvässä linjassa PeL 104 §:n sääntelemän syyttäjistön yleisen aseman kanssa, oikeuskansleri kun on erotettu syyttäjistön johdosta, mutta sen voi tulkita ilmaukseksi tuomarikunnan tietynlaisesta erityisasemasta. Valtiosääntöisesti kiintoisan lisäpiirteen oikeuskanslerin toimintaan antaa oikeuskanslerille säädetty velvollisuus valvoa tehtäväänsä hoitaessaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista (PeL 109.1 §). Tämä tehtävä rinnastaa oikeuskanslerin suoraan eduskunnan oikeusasiamieheen, kansleri ei kuitenkaan valvo puolustusvoimia, rajavartiolaitosta tai rauhanturvaamishenkilöstöä eikä vankiloissa tai laitoksissa vastoin tahtoaan olevien henkilöiden kohtelua, koska nämä on lainsäädännöllä osoitettu oikeusasiamiehen valvottaviksi.

Oikeuskansleri antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. Kertomuksen käsittely suo eduskunnalle tilaisuuden lausua käsityksensä lain soveltamiseen ja noudattamiseen kysymyksistä, se voi mahdollisesti myös johtaa ministerisyyteasian vireillepanoon.

187 HE 17/1998 vp., s. 166.

4.2.4 EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät ovat osin identtiset oikeuskanslerin tehtävien kanssa. Se mitä edellä on sanottu oikeuskanslerin valvonnan kohteista, koskee myös oikeusasiamiestä. Oikeusasiamies valvoo presidentin ja valtioneuvoston toimintaa periaatteessa samoin valtuuksin kuin oikeuskansleri, ja hänellä on yhtäläinen läsnäolo-oikeuskin valtioneuvoston istunnoissa vaikkakaan ei velvollisuutta siihen (PeL 109 §, 111–112 §). Läsnäolovelvollisuuden puuttuminen ja eräät muut sääntelyn yksityiskohdat vihjaavat perustuslainsäätäjän ajatelleen, että presidentin ja valtioneuvoston valvonnassa painopiste on oikeuskanslerin suunnassa. Perustuslakia kirjoitettaessa ei, esitöistä päätellen, syvennytty siihen, kumpi viranomainen on todellisuudessa otollisempi valvomaan presidenttiä ja valtioneuvostoa: valtioneuvoston toimintaan kytketty ja hallituksen luottamuksesta riippuvainen oikeuskansleri vai eduskunnan valitsema ja hallitukseen nähden aidosti ulkopuolinen oikeusasiamies. Velvollisuutta antaa lausuntoja presidentille ja valtioneuvostolle ei oikeusasiamiehellä ole.

Oikeusasiamiehen eduskunnalle antamasta kertomuksesta ovat voimassa yhtäläiset säännökset kuin oikeuskanslerin kertomuksesta.

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, hän voi antaa huomautuksen vastaisen varalle (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002, 10 ja 11 §). Huomautus voidaan antaa, jos ei ole tarvetta syytteen nostamiseksi tai asian viemiseksi kurinpitomenettelyyn. Oikeusasiamies voi myös tarpeen vaatiessa saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Lisäksi hänellä on valta, jos asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa, tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esitys tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai havaitun epäkohdan korjaamiseksi.

4.2.5 HALLITUKSEEN KOHDISTUVA VALVONTA

Kun *tasavallan presidentin* oikeudellinen vastuu virkatoimistaan on hyvin suppea (ks. 3.2.7), on johdonmukaista, että presidenttiin kohdistuva laillisuusvalvonta tarkoittaa ensisijaisesti lainvastaisten päätösten tai ainakin niiden vaikutusten ehkäisemistä *ennakolta*. Jos jompi kumpi korkeista lainvalvojista havaitsee presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos presidentti jättää sen ottamatta huomioon, lainvalvojan tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan. Merkintä on tosin pelkkä vastalause, ilman oikeudellisia vaikutuksia. Tosiasiassa enemmän merkitystä on otaksuttavasti niillä lausunnoilla, joita oikeuskansleri ennakollisesti antaa ministeriöille presidentin esittelyä varten valmistettavien ratkaisuehdotusten sisällöstä.[188]

Lopullisen esteen asettaminen presidentin päätökselle on valtioneuvoston asiana. Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei sitä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista (PeL 112. 2 §). Kieltäytyminen tasavallan presidentin päätöksen täytäntöönpanosta on siis se instituutio, jonka avulla pääasiassa on tarkoitus kattaa presidentin vastuuttomuudesta aiheutuva vajaus laillisuustakeissa. Instituution heikkouksiin kuuluu, ettei ole varmuutta, voiko täytäntöönpanosta kieltäytyminen olla lainvastaisuuksien esteenä yleensä ja – jos näin on laita – kattaako se presidentin erilaiset toimet ja myös toimimatta jättämiset. Auki jää perustuslakitekstin ja perustelujen tasolla se, voiko ministeristö PeL 112.2 §:n puitteissa toimia vain kollektiivisesti. Jokaisen ministerin vastuuhan on yksilöllinen. Kun ministerien myötävaikutusta presidentin toiminnassa vuoden 2000 perustuslailla pyrittiin lisäämään, siitä pitäisi seurata johdonmukaisesti, että 112 §:n 2 momentin katsottaisiin tilanteen mukaan koskevan myös yksittäisen ministerin myötävaikuttavaa tai täytäntöön panevaa toimintaa.

188 Oikeuskanslerin virastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Näistä ensin mainittu suorittaa ns. listavalvontaa, jossa esittelylista toimitetaan etukäteen oikeuskanslerin virastoon tarkistettavaksi. Tavoitteena on, että laillisuusongelmat voidaan korjata jo ennen valtioneuvoston istuntoa.

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo presidentin syyllistyneen johonkin sellaiseen rikokseen, josta syyte voidaan nostaa, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Eduskunnan asiana on harkita, onko syyte nostettava (edellytyksistä ks. s. 3.3.7). Jos eduskunta kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava sitä valtakunnanoikeudessa. Se on erikoistuomioistuin, joka koostuu puoleksi korkeista virkatuomareista ja puoleksi eduskunnan määräajaksi valitsemista jäsenistä (PeL 101 §).

Ministerien virkatointen oikeudellisen valvonnan perustuslaki antaa yhtäältä korkeimmille lainvalvojille ja toisaalta eduskunnalle. Lainvalvojilla on yhtäläinen oikeus kuin presidentin kohdalla esittää huomautuksensa valtioneuvoston tai ministerin päätöksen tai toimenpiteen laillisuudesta. Jos huomautus jätetään varteen ottamatta, lainvalvoja voi harkintansa mukaan tehdä asiasta ilmoituksen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Valiokunta voi käydä tutkimaan ministerin virkatoimen lainmukaisuutta myös (1) omasta aloitteestaan, (2) toisen valiokunnan pyynnöstä tai (2) vähintään kymmenen kansanedustajan tekemän muistutuksen johdosta (PeL 112, 115 §).

Perustuslakivaliokunta paitsi vastaanottaa ministerin menettelyä koskevan ilmoituksen tai muistutuksen myös tutkii asianomaisen virkatoimen lainmukaisuuden. Tällaista selvitystyötä varten valiokunnalla tosin ei ole välittömästi käytettävissään muuta koneistoa kuin sihteerinsä.[189] Perustuslakivaliokunta voi kuitenkin antaa esimerkiksi valtakunnansyyttäjälle toimeksiannon ryhtyä toimiin esitutkinnan suorittamiseksi. Näin tapahtui vuonna 2010, kun ryhdyttiin tutkimaan entisen pääministerin MATTI VANHASEN virkatoimien laillisuutta.[190]

Syytteen nostamisesta ministeriä vastaan päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton ministerin menettelyn lainvastaisuudesta (PeL 114 §). Syytettä ajaa valtakunnansyyttäjä, ja se käsitellään valtakunnanoikeudessa.

189 Tällä hetkellä valiokunnalla on kolme valiokuntasihteeriä, joista yksi on varsinainen valiokunnan sihteeri ja kaksi muuta ovat apulaissihteereitä. Kaikkien kolmen virkanimike on valiokuntaneuvos.

190 Ks. perustuslakivaliokunnan muu asia M 6/2010 vp.

4.2.6 EDUSKUNNAN TUTKIMUSVALIOKUNNAT JA LAILLISUUSVALVONTA

Eduskunnan yhteydessä käsiteltiin edellä (3.1.7) erinäisiä järjestelyjä, joilla itse asiassa osittain on paitsi parlamentaarisen valvonnan myös laillisuusvalvonnan luonne. Tällainen on muun muassa finanssivalvonta. Näihin järjestelyihin ei ole yleisesti tässä yhteydessä tarkoitus palata. Yksi niistä ansaitsee kuitenkin tässä erityistä huomiota osin erityislaatunsa takia, osin myös siksi, että painotus tämän instituution toiminnassa saattaa – herkemmin kuin eduskunnan harjoittaman parlamentaarisen valvonnan tai eduskunnan alaisten instituutioiden harjoittaman finanssivalvonnan kohdalla (3.8.6) on laita – siirtyä laillisuusvalvonnan suuntaan. Kysymys on eduskunnan tutkimusvaliokunnista.

Perustuslaki antaa eduskunnalle mahdollisuuden asettaa tilapäinen valiokunta "valmistelemaan tai *tutkimaan* erityistä asiaa" (PeL 35.1 §) [kurs. tässä]. Tällä perusteella eduskunta voi asettaa valiokunnan paitsi valmistelemaan jotain laajaa lakikokonaisuutta myös tutkimaan tai selvittämään yksittäistä merkittävää yhteiskunnallista kysymystä tai epäkohtaa.

Tilapäisiä valiokuntia eduskunta on voinut asettaa jo pitkään, mutta tällaiselle valiokunnalle annettavan tutkimustehtävän ottaminen perustuslakitasolle oli uutta vuonna 2000. Tutkimusvaliokunnan asettamista koskevat perustelut ovat perustuslain esitöissä sangen niukat. Voidaan kuitenkin olettaa, että asianomaisen säännöksen takana on ollut jokin poliittis-yhteiskunnallinen tarve. Eduskunnalta on puuttunut välineitä käsitellä sellaisia asioita, joista ei ole voinut käsittelyn alkuvaiheessa selvästi määritellä, onko tarkoitus selvitellä ja arvostella valtiokoneistossa ilmennyttä epätarkoituksenmukaista asiainhoitoa vai valmistella ministerisyytteen nostamista. Tämä puute on johtanut siihenkin, että muistutusta, joka vanhan perustuslain – kuten myös voimassa olevan – mukaan tähtää ministerin rikosoikeudelliseen vastuun toteuttamiseen, on käytetty löysästi.

Nykyinen järjestely antaa eduskunnalle tilapäisen valiokunnan kautta mahdollisuuden pyytää selvityksiä ja kuulla suullisia lausuntoja konkreetista asiasta, jossa on havaittu epäselvyyksiä, ilman että välittömästi pidettäisiin silmällä ministerisyytteen nostamista. Järjestely lisää käytännössä eduskunnan valvontamahdollisuuksia valtiokoneistoon nähden, vaikka tutkintavaliokunnan tiedonsaantioikeudet ovat samat kuin muiden valiokuntien (ks. 3.1.7). Tutkintamahdollisuudet luonnollisesti jossain määrin kaventuvat, ellei alemmanasteisella lainsäädännöllä säädetä oikeudellista velvollisuutta saapua valiokuntaan kuultavaksi eikä muutenkaan järjestetä valiokunnan ja viranomaisten yhteistoimintaa.

Tutkimusvaliokuntia mahdollisesti järjestettäessä on toiselta puolen hyvä pitää mielessä se kritiikki, joka tähän instituutioon – sellaisena kuin se eri maiden valtiosäännöissä tunnetaan – on vanhastaan kohdistettu. Lähinnä kyse on ollut siitä, vaarantaako toiminta yksilön oikeusturvan. Tutkimusvaliokunta ei ole tuomioistuin. Toisaalta käsittelyt valiokunnassa ja sitä koskevien tietojen julkistaminen voivat jättää syyllisyyden varjon sinne, missä tuomioistuimen vapauttava tai langettava päätös jää ehkä lopullisestikin puuttumaan.

Tilapäistä valiokuntaa ei voida asettaa ministerivastuuasiaa varten. Jos tilapäinen valiokunta asiaa selvittäessään toteaa, että on tarvetta tutkia, onko valtioneuvoston jäsen menetellyt asiassa lainmukaisesti, sen tulee tehdä asiasta ilmoitus perustuslakivaliokunnalle.[191]

4.2.7 EUROOPAN UNIONIN LAILLISUUSVALVONTA, EUROOPAN OIKEUSASIAMIES

Euroopan oikeusasiamies tutkii Euroopan unionin toimielimissä ja laitoksissa mahdollisesti esiintyviä hallinnollisia epäkohtia ja kehnoa hallintoa (*maladministration*). Valvonnan kohteita ovat lähinnä Euroopan komissio, unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti. Hallinnollisesta epäkohdasta on kyse silloin, kun toimielin ei toimi EU-normiston mukaisesti, laiminlyö hyvän hallinnon periaatteita tai rikkoo ihmisoikeuksia. Tyypillisiä asioita ovat erilaiset hallinnolliset virheet, syrjintä, toimivallan väärinkäyttö, tiedonsaannin epääminen tai tarpeettomat viivästykset hallintotoiminnassa. Tehtäväkenttä on niin laaja, että se kattavuudeltaan selvästi ylittää suomalaiselle laillisuusvalvonnalle asetetut rajat. Kuten kansallinen vastineensa, niin myös Euroopan oikeusasiamiehen selvitystyö perustuu yleensä kanteluihin, mutta tämä voi käynnistää tutkimuksia myös omasta aloitteestaan.

Euroopan oikeusasiamies ei kilpaile kansallisten laillisuusvalvojien kanssa. Hänen toimivaltansa ei ulotu kansallisten valtionorgaanien tai

191 Ks. HE 1/1998 vp., s. 88: vrt. PeL 115.1 §:n 3 kohta.

viranomaisten toimista tehtyihin kanteluihin, vaikka niissä olisikin kyse EU-asioista. Toisaalta Euroopan oikeusasiamies tutkii myös Suomesta tulevia kanteluita, jos ne koskevat EU:n toimielimiä tai laitoksia.

4.2.8 EKSKURSSI: YLEINEN VIRKAVASTUU JA SEN MERKITYS

PeL 118 § sisältää säännökset yleisestä virkavastuusta, niin rikosoikeudellisesta vastuusta kuin rikokseen perustuvasta vahingonkorvausvastuusta. Näiden säännösten merkitys on kahdensuuntainen. Yhtäältä ne korostavat lainmukaisuuden vaatimusta juuri julkisen vallan käytössä verrattuna yksityiseen toimintaan. Toisaalta ne antavat yksityiselle henkilölle oikeuden suoraan vaatia virkamiestä tai julkista tehtävää hoitavaa vastuuseen ilman lainvalvojan tai virallisen syyttäjän toimenpidettäkin. Tämä suora oikeus ei kuitenkaan koske sellaisten orgaanihenkilöiden tai virkamiesten vaatimista virkavastuuseen, joiden virkasyytefoorumi on valtakunnanoikeus. Se ei toisin sanoen ulotu tasavallan presidenttiin, ministereihin, korkeimpien oikeuksien jäseniin eikä oikeuskansleriin ja oikeusasiamieheen.

PeL 118 §:n mukaan *virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.* Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

PeL 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä voi uskoa vain viranomaiselle eikä julkista hallintotehtävää muutoinkaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos tällainen järjestely vaarantaa perusoikeuksia ja oikeusturvaa. Siten esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai muutoin merkittävällä tavalla puuttua yksilön perusoikeuksiin voidaan antaa vain viranomaiselle. Takana on ajatus, että tiettyjen julkisten tehtävien hoitamisen täytyy olla niin *rikosoikeudellisen virkavastuun* kuin – toimen luonteen sen salliessa – hallintolainkäyttöön kuuluvan *muutoksenhakuoikeuden* piirissä.

Perustuslakivaliokunnan esittämän linjauksen mukaan merkittävässä julkisen vallan käytössä viranomaiskoneiston ulkopuolisen osuuden tulee jäädä ”viranomaisten toiminnan suhteen avustavaksi ja täydentäväksi”.[192]

192 PeVL 57/2010 vp., s. 5; PeVL 20/2002 vp., s. 2–3.

KIRJALLISUUTTA

Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta. Eduskunta: Helsinki 2010.

Hakalehto-Wainio, Suvianna, *Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa.* Talentum: Helsinki 2008.

Hidén, Mikael, *Eduskunnan oikeusasiamies*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 1970.

Husa, Jaakko, *Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. Lakimies* (2002) s. 352–376.

Inha, Jyri, *Valtioneuvoston oikeuskanslerin virka-aseman muotoutuminen 1917–1919*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 1997.

Jonkka, Jaakko, *Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana*. Teoksessa *Juhlajulkaisu Mikael Hidén* s. 99–118. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2009.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, *Virkamiesoikeuden perusteet*. Talentum: Helsinki 2009.

Kuusikko, Kirsi, *Oikeusasiamiesinstituutio*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2011.

Paunio, Riitta-Leena, *Eduskunnan oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana. Lakimies* (2001) s. 977–989.

Seppinen, Ilkka, *Tämän asian olen tutkinut: Valtioneuvoston oikeuskanslerin historia 1944–2008*. Oikeuskanslerin virasto: Helsinki 2009.

4.3 Normihierarkian noudattamisen valvonta

4.3.1 LAKIEN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN VALVONTA: YLEISRATKAISU

Vaatimus lakien perustuslainmukaisuudesta on palautettavissa oppiin *normihierarkiasta* (ks. 2.4). Hierarkkisesti korkeimmanasteisena säädöksenä perustuslaki määrää alemmanasteisten säädösten tuottamistavan ja sitoo myös niiden sisältöä: perustuslain sisältöön ei saa kajota alemmanasteisella säädöksellä. Kun tämä vaatimus hyväksytään valtiosääntöön, nousee väistämättä valvontaongelma. Miten valvotaan *ennakolta*, ettei perustuslakia muuteta toisin kuin perustuslaki omasta muuttamisestaan säätää? Millainen valvontatapa on tarpeen sellaisten tapausten varalta, että *jälkikäteen* väitetään tai havaitaan perustuslakiin kajotun virheellisessä järjestyksessä? Toisin sanoen: miten säädöskontrolli kokonaisuudessaan järjestetään?

Suomalainen säädöskontrollijärjestelmä oli vanhastaan, ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta, eduskuntalakien osalta periaatteellisesti ja muodollisesti yksinomaan lainsäätäjän itsekontrollia, lakien perustuslainmukaisuuden ennakollista ja abstraktia valvontaa. Ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa arvioitiin eduskuntalakien perustuslainmukaisuutta ainoastaan niiden säätämisvaiheessa. Tällainen arviointi oli – niin kuin on edelleenkin – tarpeen siitä syystä, että perustuslain muuttaminen tai perustuslakiin tehtävä poikkeus on hyväksyttävä toisessa järjestyksessä kuin tavallisen eduskuntalain säätäminen tai muuttaminen. Tehokkaalla ennakkovalvonnalla ajateltiin pystyttävän hyvinkin tarkkaan paikantamaan lakiehdotusten mahdolliset ristiriidat perustuslakien kanssa ja poistamaan lakiteksteistä nämä ristiriidat tai vaihtoehtoisesti reagoimaan niihin säätämällä asianomainen laki poikkeuslakina.

Lain säätämisvaiheessa toteutettava ennakkovalvonta oli hajautettu: useat eri orgaanit valvoivat lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta. Keskeinen ja auktoritatiivinen asema oli kuitenkin *eduskunnan perustuslakivaliokunnalla*. Vuoden 2000 perustuslain 74 § pysytti valiokunnalla tämän aseman, tosin varsin niukoin säännöksin, joiden perustelut kuitenkin täydentävät perustuslain tekstiä merkittävästi. Ennakkovalvonnan hajautuskin on entisenlaisensa.

Korostamalla parlamentaarista ennakkovalvontaa Suomessa on pyritty mahdollisimman pitkälle välttämään niin oikeudellista epävarmuutta kuin sellaisia valtionelinten välisiä arvovaltakonflikteja, joita