

Esiselvitys perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 80/2022 vp edellytettyä arviointia varten

Asiantuntijalausunto

Teija Tiilikainen

dosentti

1. Perustuslakivaliokunnan arviointitoimeksiannon sisältö

Suomen liittymistä Pohjois-Atlantin liittoon koskevaa sopimusta hyväksyttäessä perustuslakivaliokunta katsoi asiasta antamassaan lausunnossa, että jäsenyydestä Pohjois-Atlantin liitossa voi aiheutua **välillisiä vaikutuksia** valtioelinten välisiin valtasuhteisiin. Näiden vaikutusten tarkempi arviointi ja niihin liittyvien tarpeiden arviointi **hallitusvallan käytön parlamentaaristen piirteiden vahvistamiseksi ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävyyden takaamiseksi ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa** osoitettiin valtioneuvoston tehtäväksi. Arviointia käydään läpi Oikeusministeriön suorittamassa esiselvityksessä, jossa kartoitetaan ensinnäkin arvioinnin kannalta keskeistä lainsäädäntöä. Sen jälkeen pohditaan tämän lainsäädännön valossa Suomen osallistumista Naton päätöksentekojärjestelmään ja siihen liittyviä kansallisia kannanmuodostustapoja ja päätöksentekomenettelyitä.

Keskitän tässä lausunnossa huomioni esiselvityksen keskeisiin johtopäätöksiin, jotka selvityksen toimeksiannon mukaisesti liittyvät hallitusvallan käytön parlamentaaristen piirteiden vahvistamiseen ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

2. Esiselvityksen johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

Oikeusministeriössä valmistellun esiselvityksen keskeiset johtopäätökset kiteytyvät perustuslain 93§ 1 momentin mukaisen ulkopoliittikkäsitteen määrittelyn ympärille. Tämän keskeisen perustuslain kohdan mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Erityisesti tasavallan presidentin vallan laajuuden määräytymisen näkökulmasta on keskeistä, minkä asioiden katsotaan lukeutuvan tämän perustuslakikohdan mukaiseen 'ulkopoliittikkaan'. Nato-jäsenyydestä valtioelinten välisiin valtasuhteisiin aiheutuvia välillisiä vaikutuksia selvitetessä esiselvitys kiinnittää erityistä huomiota rajanvedon vaikeuteen tämän perustuslakikohdan ulkopoliittikka-käsitteen sisältöä koskien ja

erityisesti siihen, minkä yksittäisten Natoon liittyvien asioiden, päätösten tai linjausten voidaan katsoa kuuluvan tämän ulkopoliitiikan yhteistoiminnassa johtamista koskevan säännöksen piiriin.

Eduskunnan ulkopoliittikkaa koskevan tiedonsaantioikeuden toteutumisen osalta esiselvitys nostaa esiin niiden Natoon-liittyvien asioiden määrittelyn, jotka valtioneuvoston määrämuotoisten instrumenttien käytön rinnalla olisi saatettava eduskunnan tietoon. Informoinnin aikataulu on myös merkityksellinen. Esitän seuraavassa joitakin huomioita esiselvityksessä tehdyistä johtopäätöksistä kumpaakin asiaa koskien.

A) Kysymys perustuslain 93§:n mukaisen ulkopoliitiikan piiriin kuuluvista Natoon liittyvistä kysymyksistä

Esiselvityksen johtopäätösten painottumista mainittuun perustuslakikohtaan voi pitää perusteltuna toimeksiannon tavoitteita ajatellen. Suomen Nato-jäsenyyden alkuvuosina luodaan käytäntöjä keskeisiä valmisteluvastuita koskien, jolloin mainittuihin rajanvetokysymyksiin joudutaan jatkuvasti ottamaan kantaa. Pohjois-Atlantin sopimuksen sisältöä ja Naton toiminta-alaa ja toimintamuotoja tarkasteltaessa on helppo yhtyä esiselvityksen lopputulemaan siinä suhteessa, ettei kaikkea Natoon liittyvää päätösvalmistelua voi pitää perustuslain 93§:n mukaisena ulkopoliittikkana ja edellyttävän sen mukaista ulkopoliitiikan johtamista. Esiselvityksen kannalle, jonka mukaan rajaukselle on vaikea löytää yleispäteviä kriteereitä ja että asia edellyttää tapauskohtaista harkintaa, voi antaa tukea. Naton luonne puhtaasti hallitustenvälisenä organisaatiota eroaa tässä suhteessa merkittävästi EU:sta, jonka päätösvalta nojaa selkeisiin oikeusperustoihin ja jonka päätösten luonteesta on tämän vuoksi mahdollista tehdä kohtuullisen systemaattisia ennakoarvioita.

Organisaationa Naton toiminnassa ja vallankäytössä on hahmotettavissa sekä poliittinen että pragmaattinen ulottuvuutensa. On ilmeistä, että poliittiseen ulottuvuuteen kuuluvat asiat, jotka liittyvät Naton ydintehtävien hoitoon ja niiden hoitamiseksi tarvittavia politiikkavälineitä koskeviin keskeisiin ratkaisuihin, lukeutuvat perustuslain 93§:n mukaisen ulkopoliitiikan (yhteistoiminnassa johtamisen) piiriin sikäli, kun ne eivät lukeudu tasavallan presidentin muodollisen päätöksenteon piiriin. Oikeusministeriön esiselvityksessä alleviivataan perustellusti tasavallan presidentin vallankäytön parlamentaarisen vastuukatteen toteutumisen muotoja tässä päätöksenteossa samoin kuin valtioneuvoston yleistä valmisteluvastuuta. Transatlanttisen liittosuhteen hoitoon kytkeytyy toisaalta laaja joukko muodollisen päätöksenteon ja -valmistelun ulkopuolelle jääviä linjauksia ja kannanottoja, jotka eivät välttämättä sijoitu Naton varsinaisen, virallisen institutionaalisen kehyksen puitteisiin. Naton puitteisiin sijoittuvat pienempien maaryhmien yhteistoiminnot tai

sellaisten valmistelu ovat esimerkki Suomen Nato-politiikkaan lukeutuvista epämuodollisemmista toimista tai päätöksistä, joiden ulkopoliittista roolia voidaan kuitenkin pitää merkittävänä.

Toisaalta, sotilasorganisaation toiminnassa ja päätöksenteossa on myös selkeä pragmaattisempi ulottuvuutensa, johon liittyviä päätöksiä ei voi lukea perustuslain 93§:n tarkoittaman ulkopoliitiikan piiriin. Naton toiminnot esimerkiksi sisäisen turvallisuuden ja siviilivalmiuden alalla ovat esimerkkejä näistä samoin kuin liittokunnan tehtävät energiahuollon tai energiainfrastruktuurin kehittämisessä. Naton organisatorisessa rakenteessa tehdään paljon hallinnollisia ja institutionaalisia ratkaisuja, joiden ei voi katsoa kuuluvan perustuslain tarkoittaman ulkopoliitiikan piiriin. Esimerkit havainnollistavat tässä vain paljon laajemman pragmaattisen ulottuvuuden luonnetta.

Selvityksen lopputulemassa on perustuslain 93§ mukaisen 'ulkopoliitiikan' määrittelyn osalta havaittavissa yhtymäkohtia Suomen EU-jäsenyyden keskeiseen problematiikkaan ulkopoliitiikan johtamisen osalta. Myös Nato-jäsenyyden voi katsoa laajentavan tasavallan presidentin toimivaltaa ellei siihen kohdenneta riittävää parlamentaarisen vastuukatteen ja valtioneuvoston yleisen valmisteluvallan vaadetta ja niitä tukevia käytäntöjä. Perustuslain nykytila antaa siihen toisaalta vahvemmat edellytykset nyt kuin unioniin liityttäessä. Toisaalta, samanlainen perustuslain kirjaimeen vietävä asioiden rajaaminen kuin mikä EU:n osalta toteutettiin ei Natoon osallistumisen kohdalla sen poliittis-institutionaalisen luonteen erilaisuuden vuoksi ole mahdollista.

b) Eduskunnan informoinnin muodot ja käytännöt

Oikeusministeriön esiselvityksessä nostetaan eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen kannalta keskeiseksi kysymykseksi se, että valtioneuvostolla on ymmärrys siitä, minkälaisissa Natoon liittyvissä asioissa ja missä vaiheessa eduskunnalle olisi annettava tietoa. Myös tässä suhteessa Naton luonne ja toimintamuodot organisaationa (ks. yllämainitut haasteet esim. suhteessa EU:n päätöksentekoon) tuottavat ongelmaa suomalaista päätöksentekoa koskevien käytäntöjä säätelevien ohjeistusten tai linjausten näkökulmasta.

Esiselvityksen johtopäätöksille eduskunnan tiedonsaantioikeuden määrämuotoisten välineiden soveltamisesta Suomen Nato-jäsenyyttä koskeviin kysymyksiin on helppo antaa tukea. Valtioneuvoston oikeudellinen vastuu eduskunnan informoinnista on selkeä ja se liittyy myös valtioneuvoston rooliin parlamentaarisen vastuukatteen toteutumisessa suhteessa tasavallan presidentin vallankäyttöön. Tämän vuoksi, kuten

esiselvityksessä todetaan, epävirallisilla yhteydenpitomuodoilla ei voi korvata valtioneuvoston vastuulla olevaa informointia.

Määrämuotoisten informointivälineiden rinnalle vakiintuvien informointikäytäntöjen rooli ja oikea-aikaisuus on kuitenkin merkittävä eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen kannalta tilanteessa, jossa monet organisaation puitteissa tehtävät päätökset liittyvät eduskunnan keskeisten tehtävien hoitoon. Toisaalta, Naton päätösprosesseihin liittyy salassapidettäviä tietoja tai muita vahvaa luottamuksellisuutta edellyttäviä näkökohtia, mikä vaikuttaa informointikäytäntöihin.

Esiselvityksessä päädytään esittämään yleisten perusteiden kuvaamista valtioneuvoston ja eduskunnan välillä sen suhteen, minkälaisista Natoon liittyvistä asioista eduskuntaa on ainakin informoitava samoin kuin informointiin liittyvästä aikataulusta. Jonkinlaisen yhteisymmärryksen muovaamista tulevan valtiokäytännön perustaksi voi pitää suositeltavana huomioiden Nato-jäsenyyden ja sen puitteissa tehtävien päätösten ja linjausten kokonaisvaltaisen ja pitkäkestoisen merkityksen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta.