

Asia: VN/21891/2022

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 ESITYKSEN SISÄLLÖN RAJAUS

Hallituksen esityksen tarkoituksena on, että eduskunta hyväksyy Pohjois-Atlantin liiton Naton jäsenyyden edellyttämät valtiosopimukset eli Pohjois-Atlantin sopimus (Washingtonin sopimus) ja sopimus Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta (Ottawan sopimus). Eduskunnan hyväksymisen jälkeen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset voidaan saattaa lailla valtiosisäisesti voimaan samaan aikaan kuin Suomen liittyminen Naton jäseneksi tulee voimaan.

Muodollisesti esityksessä kysymys on liittymisestä hallitusten välisen kansainvälisen järjestön jäseneksi sekä järjestön perussopimuksen ja sen henkilöstön asemaa ja erioikeuksia koskevan varsin tavanomaisen sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Poliittisesti ja yhteiskunnallisesti kysymys on perustavan laatuista turvallisuusratkaisusta, jossa Suomi liittoutuu sotilaallisesti ja järjestää jatkossa turvallisuutensa ja puolustuksensa osana Naton muodostaman liittokunnan yhteistä puolustusta ja yhteistyötä. Liittyminen Natoon ei kuitenkaan siirrä puolustusta ylikansalliseen päätösvaltaan eikä myöskään poista jäsenvaltiolta itsenäistä omaa puolustusta. Naton toiminta perustuu Yhdistyneiden kansakuntien YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaiseen valtion itsepuolustusoikeuteen erikseen ja yhdessä toisten valtioiden kanssa. Käytännössä Nato edellyttää jokaisen liittokunnan jäsenen puolustavan itseään sekä osallistuvan yhteiseen puolustukseen ja muihin jäsenvaltioidensa turvallisuutta takaaviin poliittisiin ja sotilaallisiin toimiin. Nato pyrkii aseellisen voimankäytön ennalta ehkäisemiseksi nostamaan hyökkäyksen kynnyksen mahdollisimman korkeaksi. Tähän sisältyy myös Naton ydinasepelote, joka perustuu viime kädessä Yhdysvaltojen ydinaseisiin.

Suomen liittymiseen Natoon liittyy myös muita sopimuksia, joiden osapuoleksi Suomen edellytetään liittyvän jäsenyyden tultua voimaan. Liittymiskeskusteluiden yhteydessä Suomi on todennut, ettei kansallisesta lainsäädännöstä aiheudu esteitä Naton jäsenyydelle. Suomi on sitoutunut hyväksymään nämä muut sopimukset sekä Naton säännöt ja sitoumukset (Naton *acquis*, jakso 3.4). Tarkoituksena on, että näihin muihin sopimuksiin liittymisestä annetaan erilliset hallituksen esitykset, samoin tarpeellisesta kansallisen lainsäädännön kehittämisestä.

Kysymyksessä on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävästä perusratkaisusta. Lisäksi kysymys on esityksen mukaisesti Suomen näkökulmasta uudenlaisesta kansainvälisen yhteistyön muodosta eli sotilaallisesta liittoutumisesta, jossa Suomi sekä poliittisesti ja oikeudellisesti sitoutuu osallistumaan liittoutuneiden yhteiseen puolustukseen myös muualla kuin Suomessa. Aikaisemmin ei ole käsitelty vastaavia yleistä nimenomaisesti sotilaallista liittoutumista koskevia esityksiä. Euroopan unionista tehty sopimus yleensä ja varsinkin sopimuksen 42 artikla kokonaisuudessaan sekä Euroopan unionin keskinäisen avunannon lauseke 42 artiklan 7 kohdassa sisältää kuitenkin poliittisen liittoutumisen elementit. Keskinäisen avunannon lauseke ei sulje pois sotilaallista avunantoa, ja lisäksi Euroopan unioni toimii lisääntyvästi puolustus- ja turvallisuuspoliittisessa sekä sotilaallisessa yhteistyössä.

Aikaisemmassa Suomen valtiosopimuskäytännössä YYA-sopimukseen sisältyi sotilaallisia konsultaatioita ja tarvittaessa yhteistyössä ja avunannossa sopimuskumppanin kanssa tapahtuvaa puolustusta koskevia määräyksiä. YYA-sopimus laadittiin kuitenkin liittosopimuksista poikkeavaan muotoon. Sotilaallisen avunannon velvoite koski vain Neuvostoliittoa ja Suomi oli sitoutunut vain oman alueensa puolustamiseen (ks. Antero Jyränki, *Sotavoiman ylin päällikkyys, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1967*, s. 113-115).

Kansainvälisestä näkökulmasta sotilaalliset liittoutumissopimukset eivät ole mitenkään epätavallisia valtioissa, jotka oikeudellisesti, yhteiskunnallisesti ja poliittisesti ovat verrattavissa Suomeen. Euroopan unionin jäsenvaltioista 21 on järjestänyt puolustuksensa Naton kautta. Viidestä pohjoismaasta kolme kuuluu Natoon. Naton rooli EU:n jäsenten ja pohjoismaiden enemmistön keskeisenä turvallisuusratkaisuna tuodaan hallituksen esityksessä asianmukaisesti esille. Pohjoismaisesta ja EU:n näkökulmasta tarkasteltuina sotilaallista liittoutumista koskevat sopimukset voivat siten olla tavanomaisia myös sillä tavoin kuin perustuslain 1 §:ssä ja perustuslain esitöissä tarkoitetaan osallistumisella kansainväliseen yhteistyöhön.

Hallituksen esityksen ydinsisältönä valtiosopimukset, joiden voimaansaattaminen on edellytys Naton jäsenyydelle. Esityksen rajaus vain jäsenyyden edellyttämiin sopimuksiin on lähtökohtaisesti asianmukainen. Rajauksen tuominen selvemmin esiin ja rajauksen perustelu olisi kuitenkin eduskunnan näkökulmasta tarpeellista.

Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta koota samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutokset yhteen hallituksen esitykseen ja välttää laajojen kokonaisuuksien

pilkkomista pienempiin peräkkäisiin osauudistuksiin. Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt tärkeänä, että esityksissä arvioitaisiin niiden vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. (PeVL 30/2020 vp, PeVL 12/2020 vp, PeVL 19/2016 vp, PeVL 27/2016 vp, PeVL 19/2016 vp, PeVL 26/2017 vp s. 10-11, PeVP 47/2017 vp). Ehdotuksen mukainen hallituksen esitys on Suomen turvallisuutta koskevassa perusratkaisussa keskeinen oikeudellinen perusta ja samalla asiakirja, jolla huolehditaan perustuslaissa säädetystä eduskunnan tietojensaantioikeudesta. Hallituksen esitys on lisäksi ratkaisun demokraattista hyväksyttävyyttä edistävä tietolähde laajempaakin julkista keskustelua varten. Tämän vuoksi on tarpeen, että esityksessä jo nyt laajemmin käydään läpi Naton toimintaa sekä muita sopimuksia, sääntöjä ja sitoumuksia, joihin Suomi tulee myöhemmin liittymään. Lisäksi riittävä lainsäädännön muutostarpeiden arviointi on valtiosääntöoikeudellisesti tarpeellista ja välttämätöntäkin, jotta eduskunta voi saada riittävät tiedot Naton jäsenyyden merkityksestä ja vaikutuksista kokonaisuutena ja jotta eduskunnan perustuslakivaliokunta voi arvioida esityksen käsittelyjärjestystä ja muita valtiosääntöisiä näkökohtia perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävänsä mukaisesti. Esityksen jaksoja 3.4, 4 ja 14 on sen vuoksi vielä tarpeen täydentää.

2 LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTI

Esityksen jaksossa 4 kuvataan kansallista lainsäädäntöä. Natoon liittymisen vaikutuksia koskevan kokonaiskuvan kannalta jakso on tärkeä, vaikka lainsäädännön muutostarpeiden arviointi jatkuu ja tarkemmassa arvioinnissa voi esillä tulla muitakin muutostarpeita.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa on todennäköisesti vireillä olevassa hallituksen esityksessä (HE 193/2022 vp) tunnistettujen muutostarpeiden lisäksi vielä muitakin tarkistamisen tarpeita. Laissa olisi eri asioiden ja päätöksentekotilanteiden tasapainoisen esittämisen vuoksi perusteltua antaa olennaisilta osin kattava ja oikea kuva siitä kansainvälisten veloitteiden ja kansainvälisen todellisuuden kokonaisuudesta, jossa lakia sovelletaan. Tämä puoltaa Pohjois-Atlantin liiton ja Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisen yhteistyön nimenomaista tunnistamista kyseisessä laissa. Kuitenkin keskeisesti perustuslakiin kiinnittyvän päätöksenteon osalta voin yhtyä arvioon, että tämä laki ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki muodostavat perustuslain säännösten ohella periaatteellisen rungon Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklaan sekä Naton kriisinhallintaoperaatioihin liittyvälle päätöksenteolle.

Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen kannalta tärkeä kysymys on eduskunnan tietojensaannin ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen. Osaksi siihenkin voivat liittyä kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa säädetyt menettelytavat. Tähän lakiin kohdistunee muutospaineita tai –tarpeita jo pelkästään Natoon liittymisenkin vuoksi. Esityksen jaksossa 7.4 kuvatulla tavalla Suomi on jo sitoutunut osaan Naton tietoturvallisuusvelvoitteista. Liittymiskeskusteluissa Suomi on sitoutunut liittymään Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä tietoturvallisuudesta tehtyyn sopimukseen ja Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten väliseen sopimukseen ydinpuolustustietoja koskevasta yhteistyöstä. Tietoturvallisuuden käytännöt sekä

lisääntyvä salaisen tiedonvaihdon määrä edellyttävät teknisiä ratkaisuja yhteisistä riittävän turvallisista käyttöalustoista ja tietojärjestelmistä sekä riittävää oikeudellista perustaa lainsäädännössä. Standardointisopimusten sisältöä ja oikeudellista luonnetta voisi vielä pyrkiä luonnehtimaan tarkemmin.

3 NATO-ASIOIDEN KANSALLINEN KÄSITTELY

3.1 Yleisiä huomioita

Hallituksen esityksen jaksossa 5 kuvataan menettelyä Nato-asioiden kansallisessa valmistelussa ja päätöksenteossa. Jakson tarkoituksena on antaa eduskunnalle ja suurelle yleisölle tietoa siitä, miten Suomen osallistuminen Naton päätöksentekoon ja Suomen kantojen valmistelu siihen on järjestetty. Hallituksen esityksen perustelutekstillä ei ole tarkoitus eikä oikeudellisesti sitovasti voidakaan muuttaa valtioelinten toimivaltasuhteita ja menettelyjä, joista säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Käytäntöjä voidaan ja on tarpeenkin jäsenyyden myötä kehittää. Erikseen on arvioitava, onko tähän liittyen myös säädöstasoisia muutostarpeita.

Pelkästään Natoon liittymisestä ei aiheudu – toisin kuin Euroopan unioniin liittymisestä – välittömiä tarpeita tarkistaa perustuslain tasoista sääntelyä. Natoon liittyminen ei anna aiheutta muuttaa perustuslain ja sen vuonna 2011 voimaan tulleen muutoksen keskeistä periaatetta vahvistaa Suomen hallitustavan parlamentaarisia piirteitä (ks. PeVL 64/2016 vp, s. 4 ja HE 60/2010 vp, s. 41). Perustuslain mukainen parlamentaarisen hallitustavan periaate Suomen valtiojärjestyksen kantavana periaatteena ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien ja tiedonsaannin turvaaminen korostavat osaltaan valtioneuvoston roolia ja vastuuta Nato-asioiden valmistelusta kokonaisuutena vastaavana valtioelimenä perustuslain eri säännösten ja erityisesti perustuslain 58 §:n mukaisesti. Tämä valtioneuvoston rooli ja kokonaisvastuu valmistelusta on perusteltua tuoda esille myös hallituksen esityksessä (esim. luku 5).

Tarkentamisen ja selventämisen tarpeita on osaksi tavallisen lainsäädännön ja asetuksen tasoisessa sääntelyssä, mutta niissäkään kysymys ei ole toimivaltasuhteiden perusteista. Suomi on osallistunut Naton toimintaan laajennetun kumppanuuden puitteissa, minkä vuoksi Naton jäsenyys ei myöskään merkitse kokonaan uudenlaista tilannetta vaan kehittyvää jatkumoa.

Kansainvälinen toimintaympäristö on hallituksen esityksessä sekä tarkemmin ulko- ja turvallisuuspolitiikan ajankohtaiselonteossa kuvatulla tavalla muuttunut aikaisempaa huomattavasti vaikeammaksi. Turvallisuusuuhkien realisoitumisen ja esille tulon lisäksi on odotettavissa, että niin EU:n kuin Naton piirissä sekä laajemmin kansainvälisessä yhteisössä esiintyy voimakkaitakin erimielisyyksiä muun muassa turvallisuuspoliittisista kysymyksistä. Naton jäsenenä Suomi joutuu ja

pääsee ottamaan myös näihin kantaa aikaisempaa enemmän. Oikeudellisesta ja poliittisesta näkökulmasta tämä on valtion täysivaltaisuuden ulkoista ulottuvuutta vahvistavaa, mutta asettaa vaatimuksia kansalliselle päätöksenteolle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Naton jäsenenä Suomen tulee ottaa kantaa suurempaan määrään asioita ja laadullisesti laajemmin. Kannanottoja voidaan edellyttää vaikeistakin Suomen oman turvallisuuden kysymyksistä osana koko liittokunnan puolustuspolitiikan, puolustuksen ja turvallisuuden ratkaisuja.

Demokratiaan kuuluvat eri näkemykset ja ristiriidatkin. Pienen, vakauten ja turvallisuuteen pyrkivän maan ulko- ja turvallisuuspolitiikan, vaikutusvallan ja tosiasiallisen ulkoisen suvereniteetin kannalta on olennaista jatkuvuus sekä suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perinteeseen kuulunut laaja konsensus. Perustuslain ja tavallisen lainsäädännön tasoisten sääntöjen sekä valtiosääntöisten konventioiden (parlamentaariset sovinnaisäännöt) tarkoituksena on osoittaa valtioelinten yhteistyön velvoitteita ja menettelytapoja, jotka antavat mahdollisuuden jatkuvuudelle, nopeasti tehtävien päätösten ennakkoinnille, konsensuksen rakentamiselle ja erimielisyyksien ratkaisemiselle.

Valtiosäännön normit osoittavat menettelytapojen perustan ja viimekätisen päätösvallan. Valtiosäännön normeja ei ole kirjoitettu pelkän konsensuksen jatkuvuuden pohjalle vaan myös erimielisyytilanteiden varalta. Valtiosäännössä on siksi tarpeen valtiokäytännön ja politiikan konsensushakuisuudesta huolimatta myös selkeästi osoittaa ja valtiosääntöä koskevissa kuvauksissa valtiosäännön normien pohjalta kertoa, kuka viime kädessä ratkaisee ristiriidan ja mitkä ovat perusteet sovellettavalle menettelytavalle. Kansainvälinen ja Euroopan unionin kehitys, sotilaallinen liittoutuminen Natossa sekä kansanvaltaan kuuluvat perustellut näkemyserot politiikassa lisäävät osaltaan tarvetta siihen, että Suomen valtiosäännössä varaudutaan ristiriitojen selkeään ja tarvittaessa joutuisaan ratkaisemiseen legitiimillä tavalla perustuslain, sitä täydentävän tavallisen lainsäädännön sekä parlamentaaristen sovinnaisääntöjen ja valtiokäytännön mukaisesti.

3.2 Eduskunnan osallistuminen

Hallituksen esityksen jaksoon 5 sisältyvä alajakso eduskunnan tietojensaantioikeuksista ja vaikutusmahdollisuuksista on suppeahko. Vaikka samaa aihetta käsitellään esityksen käsittelyjärjestyksen yhteydessä jaksossa 15.2.6.1, jaksossa 5 olisi perusteltua selkeämmin tuoda esille eduskunnan asema, tehtävät, ja toimivalta sekä niistä johtuvat perusteet eduskunnan tiedonsaannille. Nämä muodostavat eduskunnan tietojensaantioikeuden ja päätöksentekoon osallistumisen valtiosääntöisen tarkoituksen. Natoon liittymisen myötä yhä jännitteisemmäksi muodostuu valtiosäännön sisältämä erottelu kotimaisten ja kansainvälisten asioiden välillä, koska ne ovat yhä syvemmin kiinnittyneitä toisiinsa. Monet Naton puolustus suunnittelussa valmisteltavat ja Natossa käsiteltävät poliittiset sitoumukset vaativat toimeenpanossa kansallista lainsäädäntöä ja erityisesti eduskunnan budjettivallan alaan kuuluvia ratkaisuja.

Perustuslaki ja laajemmin valtiosääntö sisältävät ratkaisuja kansallisen valmistelun ja päätöksenteon haasteisiin Naton jäsenyyteen liittyen. Valtioikäytäntöjen soveltaminen ja kehittäminen näihin

valtiosäännön normeihin nojautuen antaa hyvää perustaa valtiosäännön kantavien periaatteiden turvaamiselle.

Valtiosäännön perusta on perustuslaissa säädetty kansanvallan periaate (2 § 1 momentti), jonka mukaan eduskunta on ylin valtioelin myös kansainvälisissä asioissa. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä saa tässä suhteessa konkreetista sisältöä menettelystä presidentin ja valtioneuvoston välisen näkemyseron ratkaisemisessa (58 § 2 momentti). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan johdonmukaisesti korostanut, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan kaikissa puolustusvoimien voimakeinoja sisältävän avun antamisesta päättämistä koskevista menettelyissä (PeVL 64/2016 vp, s. 4) ja että lailla luodaan perusteet avunantoa koskevalle päätöksenteolle ja avunannon edellytyksille (PeVL 51/2006 vp, s. 3). Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet tulee turvata myös ennakoivalla tavalla.

Perustuslain säännöksiä toimivallasta kansainvälisissä asioissa ja kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä (93, 94 ja 95 §) on tulkittava myös kansanvallan periaatteen näkökulmasta eduskunnan asema ja vaikutusmahdollisuudet parhaiten turvaavalla tavalla (in dubio pro eduskunta). On huomattava, että perustuslaissa ilmaisu kansainväliset asiat on laajempi käsite kuin ulkopoliittikka.

Perustuslakivaliokunta on linjannut eduskunnan tietojensaantioikeuteen liittyviä menettelyjä ja perusratkaisuja ja katsonut, että eduskunnan rooli mahdollisena valtioneuvoston ja presidentin välisen ristiriidan ratkaisijana edellyttää laaja-alaista tiedottamista myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheesta. Tämän vuoksi eduskunnalle on annettava tietoja presidentinkin ulkopoliittisesta toiminnasta. Ulkoasiainvaliokunnan tulee saada selvityksiä sekä pyynnöstään että muutoinkin tarpeen mukaan ja valtioneuvoston tulee siten oma-aloitteisestikin antaa ulkoasiainvaliokunnalle selvityksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan selvityksenantovelvollisuus myös presidentin ulkopoliittisesta toiminnasta on eduskunnan luottamuksen varassa toimivalla valtioneuvostolla (PeVM 9/2010 vp).

Esityksen jaksossa 5 on tarpeen käsitellä tarkemmin yhtäältä eduskunnan informointia oma-aloitteisesti hallitusvallan puolelta parlamentarismien periaatetta noudattavilla eri menettelytavoilla tavoilla ja tätä täydentävät parlamentaariset menettelytavat eduskunnan informointiin pyynnöstä sekä vaikutusmahdollisuuksien varaamiseen. Eduskunnan osallistumisen ja tiedonsaannin toteuttamisessa on useita menettelyjä perustuslaissa, kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa. Olennaisia tärkeitä ovat muodollisetkin parlamentaariset menettelyt, joilla valtioneuvosto tuottaa tietoa eduskunnalle.

Epävirallinen yhteydenpito eduskuntaan ja sen keskeisiin valiokuntiin sekä eduskuntaryhmiin antaa taustoittavaa tietoa sekä täydentää säädöksiin perustuvia eduskunnan osallistumisen ja tiedonsaannin tapoja. Siten esimerkiksi tasavallan presidentin tapaamiset ja muu vuorovaikutus

poliittisissa ja ajankohtaisissa asioissa on tärkeää, mutta se on luonteeltaan epävirallista ja parlamentaarisia menettelyitä täydentävää, eikä se voi koskaan korvata valtiosääntöisiä parlamentaarisia menettelytapoja. Tästä huolimatta näiden epävirallisen vuorovaikutuksen käytäntöjen vakiinnuttaminen ja kehittäminen sekä sovinnaisääntöjen kehittäminen siihen on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista.

Valtioneuvosto on kokonaisvastuussa eduskunnan tiedonsaannista sekä osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta. Parlamentaarisen hallitustavan periaatteen ja perustuslain 58 ja 93 §:n säännösten perusteella valtioneuvosto on myös kokonaisvastuussa asioiden valmistelusta. Näiden perustuslain ratkaisujen tulee käytännössä kattavasti heijastua myös Nato-asioiden kansallisen valmistelun järjestämiseen hallinnon eri tasoilla.

Parlamentaarisen hallitustavan kannalta merkityksellinen on perustuslain 93 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan ulkoministeri vastaa ulkopoliittisesti merkityksellisten kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille. Säännöksen ajantasaista merkitystä olisi tuotava esille myös hallituksen esityksessä. Käytännössä tämä muun muassa tarkoittaa, että Naton huippukokouksiin osallistuessaan osalta tasavallan presidentti toimii yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Presidentti voi tilanteen mukaan esimerkiksi konsultoida ulkoministeriä ja puolustusministeriä sekä valtioneuvostoon yleisesti liittyvissä ja laajakantoisissa sekä Euroopan unionin politiikkaan liittyvissä kysymyksissä pääministeriä. Huippukokouksissa ja Natoon liittyvässä kansainvälisessä epävirallisessa vuorovaikutuksessa presidentin käytettävissä on poliittisella tasolla asianomainen ministeri, virkamiestasolla valtioneuvoston virkamiehet ja sotilaallisissa kysymyksissä puolustusvoimat. Huippukokouksia ja ministerikokouksia alemmalla tasolla tapahtuvasta valmistelusta mukaan lukien puolustusvoimien komentajan ja muiden sotilaiden tasolla tapahtuva yhteistyö on tärkeää informoida ministeriöitä riittävän kattavasti ja oikea-aikaisesti, jotta ministeriöt voivat huolehtia asian laadun ja sisällön mukaan eduskunnan ennakoivasta informoinnista ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta.

3.3 Ylimmän hallitusvallan käyttö

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtosuhteiden kannalta merkityksellinen on perustuslain: jaottelu EU-asioiden ja yleisten kansainvälisten asioiden välillä (93 ja myös 66 §). Viimeaikainen kansainvälinen kehitys on vahvistanut tämän jaottelun jännitteitä ja vaikeuksia. Versaillesissa 10.-11.3.2022 pidetty epävirallinen Eurooppa-neuvosto hyväksyi Versaillesin julistuksen, jossa korostetaan Euroopan unionin ja Naton toisiaan täydentävän yhteistyön vahvistamista ja syventämistä sekä Natoa Euroopan unionin jäsenten yhteisen puolustuksen perustana (<https://www.consilium.europa.eu/media/54798/20220311-versailles-declaration-fi.pdf> s. 3 kohta 8). Oikeudellisesti tämä kehitys tarkoittaa EU:n oikeudessa, että SEU 42 artiklan 7 kohdan periaate Naton ensisijaisuudesta unionin jäsenvaltioiden yhteisen puolustuksen ratkaisuna vahvistuu tai ainakin säilyy. Toisaalta se tarkoittaa EU:n vahvistuvaa roolia suorituskykyjen ja puolustuksellisen kestävyys tuottajana. Tämä sopimusmääräyksen ulottuvuus todetaankin selvästi hallituksen esityksen perusteluissa. Kansallisen oikeuden kannalta tämä tarkoittaa lisääntyvää yhteyttä

perustuslaissa säädetyn yleisen ulkopoliitikan ja Euroopan unionissa päätettävien asioiden kansallisen valmistelun välillä.

Hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan tiiviisti valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen (TP-UTVA) toimintaa. TP-UTVA onkin merkittävä toimielin yhteistoiminnassa, yhteistyössä ja valmistelussa. Esityksen arvioon sen merkityksestä ja merkityksen kasvusta voi yhtyä. UTVA:n ja TP-UTVA:n toiminnan ja valtiosääntöisen tarkoituksen kuvausta on kuitenkin tarpeen täsmentää. Ensinnäkin joissain tilanteissa tarpeellista varautua myös siihen, että valtioneuvoston sisäistä poliittista koordinaatiota ja päätöksentekoa varten varaudutaan käyttämään valtioneuvoston poliittisen valmistelun työvälineitä. Niitä ovat hallituksen neuvottelut ja erityisesti lakisääteiset ministerivaliokunnat, joiden joukossa on UTVA. Nato -jäsenyyden yhteydessä onkin varauduttava siihen, että UTVA kokoontuu tarpeen mukaan myös valtioneuvoston sisäisesti pääministerin harkinnan mukaan valtioneuvostolle kuuluvan valmistelun yhteensovituksia varten. Tällä menettelyllä ei luonnollisesti voida rajoittaa tasavallan presidentin toimivaltaa johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, toimia puolustusvoimien ylipäällikkönä tai muitakaan presidentin toimivaltuuksia ja niihin sisältyviä toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia.

TP-UTVA:n valtiosääntöinen tehtävä on hallituksen esityksen tekstiä laajempi. Se ei ole yksin valmistelua mutta se ei ole myöskään muodollinen päätöksentekijä. TP-UTVA:n rooli on tosiasiallinen ylimmän hallitusvallan valmistelun ja yhteistoiminnan sekä yhteistyön, yhteisen keskustelun tietojenvaihdon foorumi. Yhteistyöhön viitataan useissa perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja lausunnoissa, joissa sillä tarkoitettuun tasavallan presidentin pitämistä ajan tasalla ulkopoliitikan johtamisen kannalta merkityksellisistä, valtioneuvostolle muutoin kuuluvista asioista, erityisesti EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Perustuslakivaliokunta on EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan käsitellessään vakiintuneesti todennut, että muodostettaessa kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliitikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi (PeVM 9/2010 vp, s. 6-7, PeVL 2/2010 vp, PeVM 10/1994 vp s. 4/II, PeVM 10/1998 vp s. 26/II, PeVL 36/2006 vp s. 14/II, PeVL 13/2008 vp s. 11/II). TP-UTVA on tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi. Käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoministerin kanssa (PeVL 36/2006 vp s. 14/II, PeVL 13/2008 vp s. 11/II).

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnassa sekä edellä todetuissa perustuslakivaliokunnan kannanotoissa tarkoitetussa yhteistyössä tasavallan presidentillä ja pääministerillä, on kummallakin harkintavaltaa siinä, mitä asioita käsitellään TP-UTVA:ssa. Hallituksen esityksessä olisi perusteltua korostaa, että presidentti ja pääministeri voivat molemmat tehdä aloitteen TP-UTVA:n koolle kutsumiseksi valtioneuvostosta annetun lain 24 §:n mukaisesti. Tämä koskee myös TP-UTVA:n kirjallista menettelyä. Kiireellisten asioiden yhteensovituksia ja informointia varten onkin tarpeen olla selkeät käytännöt myös kirjallisille menettelyille.

Jatkovalmistelussa olisi tarpeen kuvata tarkemmin sitä, että TP-UTVA:ssa käsitellään asioita myös muutenkin kuin linjattavaksi. Valtioelinten yhteistoiminnan ja yhteistyön kannalta on tärkeää, että TP-UTVA:ssa on asioita sekä linjattavaksi (tasavallan presidentille perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa kuuluvat ulkopoliitiikan johtamisen alan asiat) mutta myös keskusteltavaksi, tiedoksi ja osittain arvioitavaksi ulkopoliitiikan osalta (esimerkiksi eduskunnan budjettivallan alaan kuuluvat asiat, joilla on ulkopoliittista ulottuvuutta mutta jotka eivät kuulu päätöksenteon osalta tasavallan presidentin toimivaltaan; esim. rajaesteet sekä puolustusvoimien hankinnat ja puolustuksen kehittämisen ulkopoliittiset ja ylipäällikön toimivallan alaan kuuluvat seikat) osana perustuslakivaliokunnan käytännössä kuvattua valtioelinten yhteistyön periaatetta. TP-UTVA:n valtiosääntöinen tehtävä tarkoittaa, että se on strategisen tason toimija. TP-UTVA:ssa on sen vuoksi perusteltua käsitellä kaikki tasavallan presidentin tehtävän ja toimivallan ulkopoliitiikan johtajana PL 93 § 1 momentti mukaan kuuluvat merkittävät asiat.

Naton jäsenyys tarkoittaa Naton kanssa tehtävän eri tasoisen suunnittelun, kokouksiin osallistumisen ja yhteistoiminnan määrällistä ja laadullista lisääntymistä ja laaja-alaistumista, minkä vuoksi kaikkia Nato-asioita ei voida jo käytännön syistä käsitellä TP-UTVA:ssa. Yhteistoiminta valtioelinten välillä vaatii muitakin muotoja kuin TP-UTVA:n. Varsinkin yhteistyö tasavallan presidentin ja pääministerin välillä nousee olennaisen tärkeäksi. Naton yhteydessä onkin korostettava perustuslakivaliokunnan lausunnoissa mainitun yhteistyön merkitystä keskeisenä ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelua ja sitä koskevaa päätöksentekoa koskevana periaatteena (PeVM 9/2010 vp s. 6-7).

Perustuslain eri säännösten perusteella valtioneuvosto ja sen ministeriöt vastaavat kansainvälisiin suhteisiin liittyvien toimenpiteiden valmistelusta ja toimeenpanosta. Tätä ei ole riittävästi tuotu esille hallituksen esityksen perusteluissa.

Esityksessä olisi tarpeen myös todeta virkamiesvalmistelun merkitys ylimmän valtiojohdon päätöksenteolle ja sen johdonmukaisuudelle, eduskunnan tiedonsaannille ja vaikutusmahdollisuuksille, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnalle ulkopoliitiikan johtamisessa sekä valtioneuvoston ja presidentin laajemmalle yhteistyölle. Virkamiesvalmistelun ohjaus ja yhteensovitus poliittisella tasolla ja toimivat foorumit virkamiestason yhteensovitukselle ovat tärkeitä. Virkavalmistelussa ulkoministeriön ja puolustusministeriön ohella keskeisiä toimijoita ovat muun muassa sisäministeriö terrorismin torjuntaan, siviilitiedusteluun ja resilienssiin liittyvissä asioissa, valtioneuvoston kanslia EU-asioiden ja valtioneuvoston johtamisessa, liikenne- ja viestintäministeriö kyberturvallisuuden kysymyksissä sekä valtiovarainministeriö julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion, julkisen sektorin ICT-toiminnan, tietoturvallisuuden ja tiedonhallinnan näkökulmista.

4 ESITYKSEN KÄSITTELYJÄRJESTYS

4.1 Yleisarvio

Hallituksen esityksen jaksossa 15 on pääosin asianmukaisesti tunnistettu olennaisimmat esityksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavat valtiosääntöoikeudelliset kysymykset. Jaksoon on kuitenkin tarpeen tehdä joitain täydennyksiä.

Yhdyn käsittelyjärjestystä koskevissa perusteluissa esitettyyn tulkintaan, jonka mukaan Naton jäseneksi liittyminen ei tarkoita perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettua merkittävän toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle. Käsitykseni mukaan esitys voidaan hyväksyä eduskunnassa mainituissa peruslain säännöksissä tarkoitetulla tavalla äänten enemmistöllä.

Naton päätöksenteko perustuu konsensukseen eikä Nato tee oikeudellisesti sitovia ylikansallisia päätöksiä. Nato ei ole perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevissa säännöksissä tarkoitetulla tavalla Euroopan unionin kaltainen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettava kansainväliseen järjestö. On huomioitava, että esimerkiksi asian poliittinen tai turvallisuuspoliittinen merkitys ei ole käsittelyjärjestystä koskeva kriteeri. Eri asia on, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan perusteiden vakauden ja jatkuvuuden kannalta on poliittisesti perusteltua, että päätös sotilaallisesta liittoutumisesta tehdään laajalla enemmistöllä ja mahdollisimman vankan demokraattisen legitimitetin antamalla tuella. Naton perustuminen YK:n peruskirjan mukaisille periaatteille sekä Naton rooli pääosan Euroopan unionin jäsenvaltioista turvallisuusratkaisun perustana on hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla olennainen seikka myös perustuslain 1 §:n 3 momentin tulkinnalle sekä myös valtion täysivaltaisuutta koskevalle tulkinnalle.

4.2 Eduskunnan asema

Käsittelyjärjestyksen perusteluissa olisi syytä tuoda esille yleisemmin eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaisesti. Tämä koskee myös kansainvälisiä suhteita ja ulkopoliittikkaa sekä Suomen turvallisuutta koskevia kysymyksiä. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä näkyy konkreettisesti perustuslain vuonna 2011 voimaan tulleista, osaksi uudistetuista säännöksistä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisen näkemyseron ratkaisemisesta (58 §) sekä myös säännöksistä kansainvälisiä suhteita koskevista säännöksistä (93 – 95 §). Varsinkin perustuslain 58 §:n 2 momentin merkitys ja sen säätämiseen liittyvät eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot on perusteltua tuoda esille. Eduskunnan asemaan nojautuva kansanvallan periaate on yksi Suomen valtiojärjestyksen johtavista periaatteista. Siksi se ja perustuslakivaliokunnan käytäntö eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta Puolustusvoimien voimavaroja vaativassa avun antamisessa ja yhteistyössä olisi hyvä tuoda myös käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa erikseen esille eikä vain eduskunnan tiedonsaantia koskevana kysymyksenä.

4.3 Sodasta ja rauhasta päättäminen

Perustuslain 93 §:n mukaan sodasta ja rauhasta päättää tasavallan presidentti eduskunnan suostumuksella. Säännöksen alkuperäisenä tarkoituksena on ollut sitoa hyökkäyssodan aloittaminen valtiopäivien suostumukseen. Alun perinkään tämä säännös ei estänyt puolustuksellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä. Hallituksen esityksessä aivan oikein todetaan, että pykälän asiallisen muotoilun jälkeen kansainvälinen oikeustila on olennaisesti muuttunut YK:n peruskirjan laatimisen ja voimaansaattamisen kautta. YK:n peruskirjan 2 artiklassa kielletään kaikki aseellisella voimankäytöllä uhkailu kansainvälisten suhteiden hoidon välineenä. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan vastainen hyökkäysteko on myös kansainvälisessä rikosoikeudessa kriminalisoitu rikos. YK:n peruskirja tunnustaa voimankäytön kieltoa koskeviksi poikkeuksiksi ainoastaan turvallisuusneuvoston valtuuttamat kollektiiviset toimet (peruskirjan 41 ja 42 artiklat) ja valtion oikeuden itsepuolustukseen (51 artikla).

Pohjois-Atlantin sopimuksessa viitataan nimenomaisesti YK:n peruskirjan 51 artiklaan valtion oikeudesta itsepuolustukseen sekä erikseen itse tai yhteisesti toisten valtioiden kanssa sekä muutoinkin YK:n peruskirjan periaatteiden noudattamiseen Naton toiminnassa. Pohjois-Atlantin sopimuksen ja vahvalla kiinnittymisellä YK:n peruskirjaan on oikeudellista merkitystä Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Suomen liittymisen Natoon oikeudelliseen arviointiin. Natossa tehtävä yhteinen puolustus sekä sen suunnittelu ja poliittisen yhteistyön ja neuvottelun velvoitteet ovat hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla rauhan turvaamiseksi tehtävää kansainvälistä yhteistyötä, johon Suomi perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaisesti osallistuu. Tästä on tehty selkoa hallituksen esityksessä kuvattaessa perustuslain säännöksiä. Valtiosäännön kantavat periaatteet ovat sitten perustuslain 93 §:n 1 momentin alkuperäisen säätämisen muutoinkin saaneet uusia painotuksia ja sisältöjä. Olennaisia ovat kansainvälisen kehityksen ja valtiosäännön tulkinnan, Euroopan unionin jäsenyyden ja vuonna 2011 voimaan tulleiden perustuslain muutosten myötä tapahtuneet muutokset.

4.4 Maanpuolustusvelvollisuus

Perustuslain 127 §:ssä säädettyä maanpuolustusvelvollisuutta käsitellään lyhyesti. Perustuslain valmisteluasiakirjoissa tai soveltamiskäytännössä ei ole määritelty isänmaan puolustamiseen osallistumista koskevan velvollisuuden alueellista soveltamisalaa. Asevelvollisuuden ja muun maanpuolustustarkoitusta palvelevan velvollisuuden tulee objektiivisesti ja asiallisesti liittyä Suomen puolustamiseen. Lisäksi maanpuolustusvelvollisuuden tarkempi sisältö ja esimerkiksi edellytykset asevelvollisten osallistumiseen Naton operaatioissa säädetään edelleenkin Suomessa lailla, jonka tulee myös täyttää tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset (ks. esim. rauhanturvaamista ja kriisinhallintaa koskevat PeVL 9/1996 vp, s. 2-3, PeVL 18/1995 vp, s. 2). Jatkovalmistelussa olisi harkittava esityksen täydentämistä arvioimalla nyt käytettävissä olevien tietojen ja nykyisten Naton jäsenmaiden käytäntöjen perusteella, ovatko Pohjois-Atlantin sopimuksen artiklan 5 julkisesti käsiteltävissä olevissa ja näköpiirissä olevissa soveltamistilanteissa nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaiset ratkaisut riittäviä.

4.5 Ylipäällikkyys

Perustuslain 129 §:n mukaisen liikekannallepanon ja Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisten velvoitteiden tarkastelua olisi tarpeen syventää. Olennaista on, että yhtäältä puolustussuunnittelussa ja toisaalta käytännön tosiasiallisessa tilanteessa kulloinkin Suomessa Suomen oman valtiosäännön mukaisin menettelyin päätetään jatkossakin liikekannallepanosta. Pohjois-Atlantin sopimus tai muu seikka Naton jäsenyydessä ei siten ilman kulloinkin tehtäviä kansallisia päätöksiä velvoita liikekannallepanoon tai rajoita sitä. Ylipäällikön vallan alan määrittelyn lähtökohtana on Naton jäsenyydessäkin perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkinta ylipäällikön vallan alasta perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden kautta (PeVL 64/2016, s. 6-7 ja PeVL 51/2006 vp, s. 7).

Esityksessä on epäselväksi jäävä toteamus (s. 74): ” Siltä osin kuin Suomen Puolustusvoimien joukkoja asetettaisiin Naton operatiiviseen johtoon, arvioitaisiin kysymystä suhteessa perustuslain 128 §:n 1 momentin 2. virkkeeseen, joka koskee ylipäällikyyden luovuttamista.” Tätä tarpeen selventää muiden Naton jäsenvaltioiden oman valtiosääntönsä ja sen historian mukaisia ylipäällikönvallan järjestelyitä vasten. Lienee niin, että Suomen puolustusvoimien joukkojen asettamisessa Naton operatiiviseen johtoon voitaneen toimia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaisesti. Lienee myös tarkoitus, että Naton operatiiviset joukot ja niille alistetut suomalaiset joukot toimisivat omana kokonaisuutenaan.

Jos puolustussuunnittelussa harkittaisiin päätöstä siitä, että Puolustusvoimat kokonaan tai lähes kokonaisuudessaan alistettaisiin Naton operatiiviseen johtoon, tekstissä viitattu kysymys tulisi hyvin konkreettisesti ja laajasti esille. Jos tällaista suunniteltaisiin, se olisi tarpeen säätää erikseen perustuslailla ja lailla. Käsittääkseni Naton toimintaperiaatteet ja sekä useimmissa Naton jäsenvaltioissa noudatettava ja jopa painotettava periaate, jonka mukaan ylin johto pidetään poliittisesti vastuunalaisen siviilijohdon käsissä, johtavat siihen, että kysymys voi olla enemmänkin teoreettinen.

4.6 Puolustussuunnittelu

Jakso 15.2.6.3 Puolustussuunnitteluprosessi on varsin irrallinen valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista. Jaksossa ei mainita, miten siinä käsitellyt asiat liittyvät esityksen käsittelyjärjestyksen arviointiin tai mihin perustuslain säännöksiin jakso liittyy. Jakso sopisi paremmin Naton toiminnan kuvaukseen ja jakson johtopäätöksiä olisi tarpeen käsitellä perustuslain kunkin säännöksen osoittamassa yhteydessä. Vaihtoehtoisesti ja jopa ensisijaisena ratkaisuna tekstiä olisi täydennettävä niin, että siinä esitettyjen asioiden käsittely yhdistetään Suomen perustuslain keskeisen säännösten tulkintaan ja soveltamiseen.

Puolustussuunnittelussa lienee olennaista, että siinä määritellyt suorituskykytavoitteet otetaan huomioon kansallisesti päätettäessä muun muassa puolustuksen kehittämisestä. Käytännössä suorituskykytavoitteet ilmeisesti vaikuttavat suunnittelunormina muun muassa eduskunnan budjettivallan käyttöön, minkä vuoksi on tarpeen ennakoivalla tavalla yhdistää suunnitteluprosessi puolustuskysymyksissä vakiintuneesti sovellettuun selontekomenettelyyn sekä julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen laadintaan. Samoin suunnitteluprosessi voi vaikuttaa sisällöllisinä syötteinä lainsäädännön kehittämiseen sekä erityisesti tasavallan presidentin ylipäällikönvallan alaan kuuluvaan puolustussuunnitteluun ja puolustusvoimien joukkorakenteeseen. Suunnitteluun osallistumiseen on velvollisuus, mutta suunnittelun johtopäätökset eivät ole oikeudellisesti velvoittavia. Päätökset suunnittelun perusteella tehdään siten kansallisesti perustuslain ja tavallisen lainsäädännön mukaisesti.

4.7 Muut huomiot

Jaksossa 15.2.6.4 kuvataan EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen ja Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan eroavaisuuksia. Jakso jää varsin irralliseksi käsittelyjärjestyksen perustelujen kokonaisuudessa.

Salo Maija

Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri Tuomas Pöysti