

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

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikon asiassa. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin sopimuksen sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen ja näitä sopimuksia koskevat voimaansaattamislait.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja sopimuksen käsittelyjärjestys

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Esitysluonnoksen jaksossa 15 on asianmukaisesti käsitelty sopimusten kuulumista lainsäädännön alaan ja eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta. Molempien sopimusten voidaan katsoa edellyttävän eduskunnan hyväksymisen, aivan kuten esitysluonnoksessa on katsottu.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Vastaava lähtökohta koskee kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisesti.

Pohjois-Atlantin sopimuksen suhdetta perustuslakiin arvioitaessa keskeisenä kysymyksenä voi pitää sopimuksen velvoitteiden suhdetta perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädettyyn Suomen täysivaltaisuuteen. Keskeinen kysymys tällöin on, ovatko sopimuksen 5 artiklan yhteistä puolustusta

koskevat velvoitteet sellaisia, että ne rajoittavat Suomen täysivaltaisuutta merkittäväällä tavalla. Esitysluonnoksen mukaan (s. 65) jos Suomi joutuisi sopimuksen 5 artiklassa tarkoitetun hyökkäyksen kohteeksi, muiden Naton ja sen jäsenvaltioiden joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuisi Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen. Vastaavan hyökkäyksen kohdistuessa toiseen sopimusvaltioon Suomi päättäisi itsenäisesti ja omien voimavarojensa mukaisesti siitä, millä tavoin se toteuttaisi velvoitteensa. Päätös 5 artiklan aktivoinnista Naton neuvostossa tapahtuisi konsensusperiaatteella (s. 66-67). Esitysluonnoksessa on lisäksi arvioitu, että liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen ei vaikuta Suomen kansalliseen päätöksentekomenettelyyn eikä kannanmuodostukseen (perustuslain 58, 93 ja 128 §), että Naton taloudelliset velvoitteet eivät vaikuta eduskunnan budjettivallan käyttöön ja että sopimukseen liittyminen ei myöskään rajoittaisi eduskunnan lainsäädäntövallan käyttämistä (s. 79). Esitysluonnoksessa on arvioitu myös asianmukaisesti sopimuksen vaikutusta perustuslain 12 luvussa säädettyyn. Oikeusministeriö yhtyy luonnoksessa esitettyyn arvioon, että Pohjois-Atlantin sopimus ei koske perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Esitysluonnoksessa on arvioitu, tarkoittaisiko Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Esitysluonnoksessa asiaa verrataan (s. 68) muun muassa toimivallansiirtoon Euroopan unionille. Luonnoksen mukaan ”Pohjois-Atlantin sopimuksen mukainen päätöksentekomenettely perustuu siihen, että päätökset tehdään jäsenvaltioiden konsensuksella. Päätökset Naton neuvostossa ja sen alaisissa toimielimissä katsotaan hyväksytyiksi, ellei joku jäsenvaltio vastusta päätöksentekoa. Naton jäsenvaltiot ratkaisevat kansallisesti sen, miten kukin jäsenvaltio toimeenpanee osaltaan päätöksiä.” Edelleen luonnoksessa arvioidaan, että ”Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisellä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa päätöksentekovaltaa ei siirry Natolle. Myöskään lainsäädäntö-, tuomio- tai budjettivaltaa ei siirry. Naton päätöksenteko olisi luonteeltaan hyvin erilaista kuin EU:n päätöksenteko, jossa unionille on siirretty ylikansallista suoraan jäsenvaltioita sitovaa päätöksentekovaltaa lainsäädäntö-, budjetti- ja tuomiovallan alalla.”

Esitysluonnoksessa on myös arvioitu Nato-jäsenyyden tosiasiallista merkitystä toimivallan siirtoa koskevan edellytyksen kannalta. Luonnoksessa todetaan, että ”Naton toiminnan voidaan katsoa rakentuvan erityisesti siihen, että itsenäiset jäsenvaltiot suunnittelevat ja varautuvat toimimaan yhdessä ja näin tehostamaan kunkin jäsenvaltion omia toimintamahdollisuuksia. Kyse olisi itsenäisten valtioiden yhteistyöstä, jolla ei kuitenkaan siirrettäisi toimivaltaa ylikansalliselle toimielimelle. Osana yhteistyötä jäsenvaltiot rajoittaisivat toimintaansa siten, että ne ottavat huomioon kuulumisensa Natoon ja harjoittavat ulko-, turvallisuus-, ja puolustuspolitiikkaansa siitä lähtökohdasta, että ne ovat Naton jäseniä. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan velvollisuuksien täytäntöönpanossa jäsenvaltiot sitoutuisivat suhtautumaan toiseen jäsenvaltioon kohdistuneeseen hyökkäykseen siten kuin se kohdistuisi koko liittokuntaan. Tällaisessa tilanteessa kunkin jäsenvaltion toimintavapauteen jäisi kuitenkin konkreettinen päätös siitä, miten se osallistuu yhteiseen puolustukseen.” (s. 69)

Esitysluonnoksessa kuvatus perusteella Nato-jäsenyys olisi merkittävä muutos Suomen ulko-, turvallisuus-, ja puolustuspolitiikkaan. Oikeusministeriön käsityksen mukaan sopimuksessa ei ole kuitenkaan määräyksiä, jotka sitoisivat Suomea oikeudellisesti sillä tavoin, että kyseessä olisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävä toimivallan siirto perustuslaissa tarkoitetussa merkityksessä. Asian arvioinnissa on merkitystä myös sillä, että Pohjois-Atlantin sopimuksen 13 artiklaan sisältyy tavanomainen määräys siitä, että osapuoli voi luopua olemasta osapuoli vuoden kuluttua siitä, kun se on ilmoittanut sopimuksen irtisanomisesta.

Perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Perustuslain esitöiden mukaan säännös velvoittaisi kaikkia kansainvälisessä yhteistyössä Suomea edustavia viranomaisia ja täsmentäisi 1 §:n 3 momentissa omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Viime kädessä säännös rajoittaisi myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita (HE 1/1998 vp. s. 150). Perustuslakivaliokunta on säännöstä arvioidessaan viitannut toisaalta demokraattiseen yhdenvertaisuuteen, edustukselliseen demokratiaan, osallistuvaan demokratiaan ja toiminnan avoimuuteen mutta toisaalta myös perusoikeuksiin (PeVL 36/2006 vp, s. 12). Esitysluonnoksessa (s. 66-67) perustuslain 94 §:n 3 momentin kieltä käsitellään lähinnä päätöksentekomenettelyn ja täysivaltaisuuden kannalta. Ottaen huomioon perustuslain esitöiden viittaus rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseen, demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteisiin ja edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto, perustuslain viittaus valtiosäännön kansanvaltaisiin perusteisiin tulee ymmärtää laajemmin kuin vain demokraattisena päätöksentekomenettelynä. Valtiosäännön kansanvaltaisiin perusteisiin voitaisiin siten katsoa kuuluvaksi muun muassa demokratiaperiaate, oikeusvaltioperiaate, kansainvälisen oikeuden kunnioittaminen sekä perus- ja ihmisoikeuksien suoja. Perusteiden vaarantumisella säännöksessä tarkoitettaneen ajallisesti tai aineellisesti hyvin merkittävää uhkaa säännöksessä viitattujen intressien toteutumiselle, eli pelkkä yksittäinen ristiriita perustuslain tai kansainvälisoikeudellisen sääntelyn kanssa ei merkitsisi perusteiden vaarantumista.

Pohjois-Atlantin sopimus vaikuttaa ongelmattomalta tältä kannalta. Koska Natoon liittyessään Suomi sitoutuu samalla muuhun Naton *acquis*'hin, esityksessä olisi syytä vielä arvioida, ettei Naton *acquis*'hin sisälly määräyksiä tai käytäntöjä, jotka voivat johtaa valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden vaarantumiseen.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 61) Suomen liittyminen Natoon edellyttäisi, että Suomi liittyy esityksessä lueteltuihin sopimuksiin. Sopimusten tarkempaa sisältöä ei ole esitysluonnoksessa kuvattu. Tarkoitus on, että eduskunnan hyväksyntää pyydetään kyseisille sopimuksille ja niiden mahdollisesti edellyttämille lainsäädäntömuutoksille erillisillä hallituksen esityksillä myöhemmin. Käsillä olevan esityksen hyväksyminen rajoittaa käytännössä eduskunnan liikkumatilaa kyseisten sopimusten hyväksymistä käsiteltäessä. Tästä syystä sopimusten keskeistä sisältöä tulisi kuvata jo tässä esityksessä erityisesti siltä osin kuin niihin sisältyy määräyksiä, joilla voi olla merkitystä sopimuksen käsittelyjärjestyksen kannalta.

Edellä lausutusta ilmenevin varauksin oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksen arvioon siitä, että Pohjois-Atlantin sopimus ei koske perustuslakia, valtakunnan alueen muuttamista tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ja sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamisesta voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Esitysluonnoksessa ei käsitellä yksityiskohtaisesti Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen käsittelyjärjestystä. Sopimukseen sisältyy muun muassa tuomiovaltaa rajoittavia määräyksiä (ks. jäljempänä), jotka ovat merkityksellisiä Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan sopimuksen määräykset sinänsä ovat samankaltaisia kuin vastaavien muiden valtiosopimusten määräykset (muun muassa Wienin yleissopimus, SopS 3 ja 4/1970) eivätkä ne ole ongelmallisia käsittelyjärjestyksen kannalta. Esityksessä tulisi kuitenkin käsitellä myös mainitun sopimuksen käsittelyjärjestystä.

Ydinräjähteet

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan (s. 5), että aseellisen voimankäytön ennaltaehkäisemiseksi Nato pyrkii nostamaan hyökkäyksen kynnyksen mahdollisimman korkeaksi. Tähän sisältyy luonnoksen mukaan myös Naton ydinasepelote, joka perustuu viime kädessä Yhdysvaltojen ydinaseisiin. Lisäksi myöhemmin luonnoksessa (s. 32 ja 33) todetaan, että ydinenergialain (990/1987) 4 §:n mukaan ydinräjähteiden maahantuonti samoin kuin niiden valmistaminen, hallussapito ja räjäyttäminen on kiellettyä ja että rikoslain (39/1889) 34 luvun 6 §:n mukaan ydinräjähderikoksesta tuomitaan vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi se, joka tuo Suomeen taikka hankkii, valmistaa, kuljettaa, toimittaa, pitää hallussaan, kehittää tai räjäyttää ydinräjähteen tai harjoittaa tutkimustoimintaa sen valmistamiseksi. Luonnoksen mukaan valmistelussa on tunnistettu mainittujen pykälien säännökset koskien ydinräjähteitä. Samalla kuitenkin todetaan, että Pohjois-Atlantin sopimukseen liittyminen ei edellytä kyseisten säännösten muuttamista.

Hallituksen esityksen luonnoksen ydinräjähteitä koskevaan johtopäätökseen ei ole huomauttamista Pohjois-Atlantin sopimuksen määräysten perusteella. Sopimuksessa ei ole ydinräjähteitä koskevia määräyksiä. Sopimuksesta ja luonnoksen perusteluista ei ole myöskään muuten pääteltävissä, että Naton jäsenyydestä voisi seurata ydinräjähteiden päätyminen Suomeen tai jokin ydinräjähteitä koskeva täällä tehtävä teko. Koska ydinasepelote kuitenkin on luonnoksessa todetuksi tavoin osa Naton järjestelmää, on tärkeää korostaa sitä ja pitää Suomen olettavasti toteutuvan Nato-jäsenyyden aikana mielessä se, että edellä todetun mukaisesti ydinräjähteitä koskevat teot ovat Suomessa ankarasti rangaistavia rikoksia. Rikoslain 5 luvun säännösten mukaisesti myös osallisuus (esimerkiksi yllytys ja avunanto) ydinräjähderikokseen on laajasti rangaistavaa. Ydinräjähteitä koskien Suomea myös velvoittaa sopimus ydinaseiden leviämisen estämisestä (SopS 11/1970).

Tiettyjen henkilöiden vapauttaminen lainkäyttövallasta

Pohjois-Atlantin liiton kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus sisältää henkilöiden vapauttamiseen lainkäyttövallasta liittyviä määräyksiä. Sopimuksen XII artiklan mukaan tietyin edellytyksin jäsenvaltion nimeämällä pysyvällä edustajalla ja hänen virallisen henkilöstönsä jäsenillä on samat vapaudet ja erioikeudet kuin diplomaattisilla edustajilla ja heidän vastaavassa asemassa olevalla virallisella henkilöstöllään. Lisäksi tietyin edellytyksin vapautus lainkäytöstä sen suhteen, mitä henkilö puhuu, kirjoittaa ja tekee virallisessa ominaisuudessaan, on neuvostossa tai sen aputoimielimessä toimivalla jäsenvaltion edustajalla, jäsenvaltion edustajan mukana olevalla virallisella toimistohenkilöstöllä, liiton virkamiehillä ja liiton puolesta suoritettaviin erityistehtäviin palkatuilla asiantuntijoilla (XIII artiklan 1 kohdan b alakohta, XIV artikla, XVIII artiklan a alakohta ja XXI artiklan 1 kohdan b alakohta).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että todetuista sopimusmääräyksistä niiden yleisesti muotoillun sisällön perusteella seuraa myös vapautus rikosoikeudellisesta toimivallasta. Tämä todetaan suoraan diplomaattisia suhteita koskevaan Wienin yleissopimukseen (SopS 3 ja 4/1970) perustuen XII artiklan perusteluissa (esitysluonnoksen s. 53), mutta edellä mainittujen muiden artikloiden perusteluissa viitataan V ja VI artiklan perusteluihin, joissa rikosoikeudellista lainkäyttövaltaa nimenomaan mainitsematta todetaan lainkäytöllisen koskemattomuuden merkitsevän vapautusta kaikesta, lähinnä siviili- ja hallinto-oikeudellisesta tuomiovallasta Suomen lainkäyttöpiirissä (s. 50).

Todetut sopimusmääräykset poikkeavat rikoslain 1 luvun 1 §:n 1 momentista, jonka mukaan Suomessa tehtyyn rikokseen sovelletaan Suomen lakia sellaisen rikoksen siis kuuluessa Suomen rikosoikeudelliseen toimivaltaan. Tästä voidaan kuitenkin poiketa Suomea velvoittavassa sopimuksessa. Rikoslain 1 luvun 15 §:n mukaan, jos Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa on rajoitettu Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa siitä, mitä rikoslain 1 luvussa säädetään, noudatetaan tällaista rajoitusta niin kuin siitä on sovittu.

Rikoslain 1 luvun 15 §:n perusteluissa todetaan (HE 1/1996 vp, s. 30), että Suomi on solminut lukuisia kansainvälisiä sopimuksia, joissa on määräyksiä rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttämisestä. Sopimusten avulla pyritään edistämään valtioiden keskinäistä kanssakäymistä ja kansainvälisten järjestöjen ja niiden edustajien toimintaa antamalla rikosoikeudellinen koskemattomuus valtioiden kansainvälisissä tehtävissä ja kansainvälisissä järjestöissä työskenteleville henkilöille. Sen henkilöllinen ja asiallinen ulottuvuus vaihtelee hallituksen esityksen mukaan eri sopimuksissa. Hallituksen esityksessä on lueteltu suuri joukko sopimuksia, jotka koskevat kansainvälisiä järjestöjä ja niiden yhteydessä työskenteleviä henkilöitä ja joiden perusteella jo tuolloin täällä oleskelevat henkilön olivat tulleet vapautetuiksi Suomen rikosoikeudellisesta tuomiovallasta.

Myös Naton toimintaan voi olettaa liittyvän tarve turvata henkilöstön riippumaton ja tehokas toiminta sijaintivaltiossa, mikä puhuu joidenkin henkilöiden rikosoikeudellisesta tuomiovallasta vapauttamisen puolesta. Hallituksen esityksen luonnoksessa henkilöiden lainkäytöstä vapauttamiseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty vähän, varsinkin rikosoikeudellisesta toimivallasta vapauttamista koskien. Tällaisilla seikoilla on kuitenkin merkitystä sopimuksen hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta. Perustelulausumilla voidaan myös joissakin tilanteissa ohjata sopimuksen tulkintaa. Sinällään lainkäyttövallasta vapauttamisen käsitteleminen lyhyesti vastaa nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen luonnoksen yleistä kirjoitustapaa. Ottaen huomioon tuomiovallasta vapauttamista koskevan henkilöpiirin rajaukset, olisi hyvä arvioida myös sitä, kuinka laajaa henkilöjoukkoa vapauttaminen tulee koskemaan ja jääkö vapautetun henkilöjoukon laajuus kyseisen nimeävän tai lähettävän jäsenvaltion harkinnan varaan.

Ahvenanmaan suostumus

Esityksen kohdassa 13 käsitellään tarvetta pyytää Ahvenanmaan suostumusta sopimuksen voimaansaattamiseksi. Esityksessä on erityisesti arvioitu Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen suhdetta Ahvenanmaan toimivaltaan. Esityksen mukaan edellä mainittujen sopimusten voimaansaattamissäännöksille ei ole tarpeen pyytää Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntää itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti.

Oikeusministeriö on erityisesti tarkastellut Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan suhdetta Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Naton vastaaminen turvallisuusuhkiin ja haasteisiin perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 3, 4 ja 5 artiklan muodostamaan kokonaisuuteen. Sopimuksen 3 artiklan mukaan: Osapuolet sitoutuvat ylläpitämään ja kehittämään yhdessä ja erikseen, jatkuvan ja tehokkaan oman valmistautumisen ja keskinäisen avun pohjalta, kansallista ja yhteistä kykyään puolustautua aseellisia hyökkäyksiä vastaan, jotta sopimuksen tavoitteet saavutettaisiin tehokkaammin.

Pohjois-Atlantin sopimuksen jälkeen Naton tärkein ohjaava asiakirja on strateginen konsepti, joka on hyväksytty noin vuosikymmenen välein (1991, 1999, 2010, 2022). Strateginen konsepti on poliittinen sitoumus, joka hyväksytään Naton huippukokouksessa valtion ja hallitusten päämiesten tasolla konsensuksella. Konsepti sisältää Naton näkemyksen järjestöstä yhteisen puolustuksen takaajana ja kuvauksen Naton arvoista sekä arvion strategisesta ympäristöstä. Lisäksi konseptissa kuvataan näkymä järjestön tulevaisuuden poliittiseen ja sotilaalliseen kehitykseen ja määritellään Naton toiminnan tärkeimmät ylätasoinen painopisteet. Uusimmassa strategisessa konseptissa Naton ydintehtäviksi määritellään: 1) pelote ja puolustus, 2) kriisinehkäisy ja -hallinta, sekä 3) yhteistyövarainen turvallisuus.

Esityksen mukaan strateginen konsepti on sitova asiakirja, joka vertautuu esimerkiksi huippukokousjulistuksiin ja poliittisiin linjauksiin. Nämä eroavat oikeudellisesti sitovista valtiosopimuksista, joihin uusien jäsenien edellytetään sitoutuvan.

Strategisessa konseptissa tuodaan esille yhteiskuntien kriisinsietokyvyn keskeinen merkitys ja liittyminen kaikkiin kolmeen Naton ydintehtävään. Kriisinsietokyky nähdään keskeisenä osana pelotetta ja puolustusta. Naton kyky toimeenpanna ja suunnitella yhteisen puolustuksen operaatioita edellyttää merkittävää tukea siviiliviranomaisilta ja yksityiseltä sektorilta.

Siviilivalmiuden, jolla tarkoitetaan ei-sotilaallisia valmius- ja varautumistoimia, ja kansallisen kriisinsietokyvyn vahvistaminen ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan mukaisesti Naton jäsenten omalla vastuulla, mutta Nato asettaa jäsenvaltioille yhteisiä tavoitteita, seuraa niiden täyttymistä ja tukee jäsenvaltioita tavoitteiden saavuttamisessa. Natossa tehtävän varautumistyönpainopiste on siirtynyt Naton jäsenvaltioiden kriisinsietokyvyn vahvistamiseen.

Itsehallintolain 59 § 1 mom. mukaan: ”Jos valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää määräyksen tämän lain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakuntapäivien on, jotta määräys tulisi voimaan maakunnassa, hyväksyttävä säädös, jolla määräys saatetaan voimaan.”

Itsehallintolain 59 §:n 1 mom. (aiemmin 2 mom.) perusteluiden (HE 73/1990 vp, s. 96) mukaan maakuntapäivien suostumus merkitsee, että maakunnalle yksinomaisesti kuuluvaa lainsäädäntövaltaa osittain rajoitetaan, toisin sanoen maakuntapäivät ei voi sopimuksen voimassaoloaikana säätää lailla vastoin sopimuksen määräyksiä. Hyväksyminen ei merkitse, että maakuntapäiviltä otettaisiin sen lainsäädännöllinen tai hallinnollinen toimivalta kyseessä olevalla alalla.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Kuten esityksestä ilmenee, siviilivalmius on Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan mukaisesti Naton jäsenten omalla vastuulla. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa, että siviilivalmiutta ylläpidetään kansallisin toimin lainsäädäntötoimivallan puitteissa.

Kuten esityksessä todetaan, Pohjois-Atlantin sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka kuuluisivat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Valtakunnalla on itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta. Lisäksi valtakunnalla on lainsäädäntövalta 27 §:n 42 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat muita itsehallintolain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita.

Esityksestä ei selkeästi ilmene, mikäli strategisessa konseptissa tehdään myös siviilivalmiutta koskevia linjauksia osana yleistä kriisinsietokykyä (kohta 2.6). Jos näin olisi, strateginen konsepti ei sitovuudeltaan kuitenkaan olisi itsehallintolain 59 § 1 mom. tarkoittama sopimusmääräys. Sopimusmääräykseksi ei voida myöskään katsoa Naton jäsenmailleen asettamia yhteisiä tavoitteita koskien siviilihallintoa.

Oikeusministeriö pitää esitettyä kantaa olla pyytämättä Ahvenanmaan suostumusta sopimukseen perusteltuna. Sitä vastoin oikeusministeriö korostaa tarvetta ylläpitää hyvää tiedonkulkua valtioneuvoston sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välillä.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Vainio Niklas
Oikeusministeriö