

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 315/2022 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Natoon liittyminen on EU-jäsenyyden ohella viime vuosikymmenien merkittävin ulko- ja turvallisuuspoliittinen ratkaisu, ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjaa koskevilta vaikutuksiltaan ehkä vielä merkittävämpi kuin EU-jäsenyys, sitoutuuhan Suomi Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyessään vähintäänkin tosiasiallisesti mutta osin myös oikeudellisesti tiettyyn ulko- ja puolustuspoliittiseen linjaan. Hallituksen esityksen käsittelyjärjestystä koskevat perustelut jättävät vaikutelman, että valtiosääntöoikeudellisilla tulkinnoilla on pyritty yhteen ja samaan tavoitteeseen: sopimuksen ja sen voimaansaattamislain olisivat hyväksyttävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tätä voi pitää yllättävänä tavoitteena, kun kysymyksessä on ratkaisu, joka vähintäänkin tosiasiallisesti tulee merkittävästi rajoittamaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista liikumavaraa. Se on yllättävä myös siksi, että määräenemmistöinen päätöksenteko paitsi tunnustaisi ratkaisun merkittävyyden Suomen suvereniteetin kannalta myös lisäisi ratkaisun legitimitettä. Vielä ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan Nato-jäsenyyden legitimitetin katsottiin laajalti vaativan, EU-jäsenyyden tavoin, neuvoa-antavaa kansanäänestystä. Tavoitteen toteuttamiseksi on käytetty perustuslain äärimmäisen muodollista tulkintatapaa. Poikkeuksena tästä on täysivaltaisuutta osaltaan määrittelevän perustuslain 1 §:n 3 momentin avara tulkinta.

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Saman pykälän 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Hallituksen perustuslakiesityksen ja

perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Hallituksen nyt käsiteltävässä esityksessä viitataan esimerkkinä rajat ylittävään poliisiyhteistyöhön, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt suvereniteetin kannalta ongelmattomana. Pohjois-Atlantin sopimuksessa on kyse eri luokan asiasta kuin rajat ylittävässä poliisiyhteistyössä. Puolustusliitto Naton jäsenyyden asettamia velvoitteita ei voida pitää perustuslain esitöissä tarkoitetulla tavalla ”tavanomaisina kansainvälisessä yhteistoiminnassa” tai ”täysivaltaisuuteen vain vähäisessä määrin vaikuttavina”. Minusta on selvää, että sopimus kokonaisuudessaan rajoittaa vähintäänkin tosiasiallisesti Suomen ulkoista suvereniteettia tavalla, joka on merkityksellinen perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Lisäksi erityisesti sopimuksen 5 mutta myös 3-4, artiklat rajoittavat täysivaltaisuutta muodollisestikin.

Sopimuksen 3-5 artikloilla Suomi sitoutuu Naton yhteiseen puolustuspolitiikkaan. Kuten hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, 3 artiklan mukaiseen puolustus suunnitteluun sisältyy Naton päätöksenteossa yleensä noudatettavasta konsensusperiaatteesta poiketen muodollisestikin määräenemmistöön perustuvaa päätöksentekoa. Hallituksen esityksessä annetaan epärealistinen ja ehkä jopa harhaan johtava kuva Suomen mahdollisuuksista päättää Naton jäsenenä itsenäisesti puolustuspolitiikastaan sekä Naton neuvoston muodollisessa päätöksenteossa noudatettavan konsensus-periaatteen merkityksessä. Esityksessä kuitenkin myönnetään, että ”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”.

Sodasta ja rauhasta päättäminen jos mikä on ulkoisen suvereniteetin ytimessä. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaan ”osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että yhteen tai useampaan osapuoleen kohdistettu aseellinen hyökkäys Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa katsotaan hyökkäykseksi”. Tällaisen tilanteen varalta Suomi luopuu itsenäisestä sotaa ja rauhaa koskevasta päätösvalloistaan. Artikla on nähdäkseni selkeästi ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 momentin ja sen perustuslain 93.1 §:n säännöksen kanssa, jonka mukaan sodasta ja rauhasta päättää tasavallan presidentti eduskunnan suostumuksella. Tätä arviota ei muuksi muuta hallituksen esityksen toteamus, jonka mukaan ”tällaisessa tilanteessa kunkin jäsenvaltion toimintavapautteen jäisi kuitenkin konkreettinen päätös siitä, miten se osallistuu yhteiseen puolustukseen”. Hallituksen esityksen

käsittelyjärjestysperusteluissa on lisäksi todettu, että ”Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisiin toimiin osallistumiseen tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua osapuoleksi sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin kuitenkin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päätettäessä noudatettavaa menettelyä”. Vaikka tätä menettelyä noudatettaisiinkin, päätöksen sisältöä määräisi sopimuksen 5 artikla.

Perustuslain 94.2 ja 95.2 § mahdollistavat täysivaltaisuutta merkittävästikin rajoittavan sopimuksen hyväksymisen ja valtionsisäisen voimaansaattamisen, kuitenkin niin, että tähän vaaditaan eduskunnassa kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Tällaista ääntenenemmistöä edellytetään silloin, kun ehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenee, että toimivallan siirron merkitystä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaisiin hallituksen perustuslakiesityksessä perustuslain 1 §:n 3 momentista esittämien näkökohtien mukaisesti. Niinpä merkittävänä ei pidettäisi ”kansainväliset velvoitteita, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen”. Pohjois-Atlantin sopimus koskee perustuslain 94.2 ja 95.2 §:n tarkoittamalla tavalla täysivaltaisuudesta säättävää perustuslain 1 §:n 1 momenttia, ja siinä on lisäksi kyse samoissa perustuslain kohdissa tarkoitettusta Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle.

Hallituksen esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa katsotaan, että Nato-jäsenyys ei vaikuttaisi tasavallan presidentin asemaan puolustusvoimien ylipäällikkönä. Hallituksen mukaan ”Suomen Puolustusvoimien joukkojen asettaminen Naton operatiiviseen johtoon ei ole rinnastettavissa perustuslain 128 §:n 1 momentin 2. virkkeessä tarkoitettuun ylipäällikkyyden luovuttamiseen”. Sen sijaan ”Suomen Puolustusvoimien joukkojen rajattua antamista Naton johtoon voidaan pitää perustuslain 128 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla ylipäällikön toimivallan piirissä olevana asiana”. Tämä on kyseenalainen tulkinta. Oma kantani on, että kyse on sellaisesta ylipäällikön vallasta luopumisesta, joka ei mahdu perustuslain 128 §:n 1 momentin 2. virkkeessä tarkoitettuun ylipäällikkyyden luovuttamisen alaan, ja on siksi ristiriidassa ylipäällikkyyttä koskevan perustuslain sääntelyn kanssa.

Jos eduskunnan budjettivallan tarkastelu irrotetaan puhtaasti muodollisista kehyksistään, on nähdäkseni selvää, että Pohjois-Atlantin sopimuksella on merkittävää vaikutusta myös budjettivaltaan (ja tämän kautta jälleen täysivaltaisuuteenkin). Jäsenyydestä seuraavaa vuotuista

rahoitusosuutta tärkeämpi on sopimuksen vaikutus puolustusmenojen tasoon vuotuisessa budjetissa. Kuten käsittelyjärjestysperusteluissa on selostettu, jäsenvaltiot ovat sitoutuneet käyttämään puolustukseensa vähintään kaksi prosenttia BKT:sta vuoden 2024 loppuun mennessä. Vaikka kyseessä on muodollisesti ottaen poliittinen sitoumus, sen noudattamiseen varsinkin uudessa jäsenvaltiossa kohdistuu sellainen paine, että sitoumus on otettava huomioon myös valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa.

Johtopäätökseni on, että Pohjois-Atlantin sopimus koskee sillä tavoin perustuslakia ja siirtää niin merkittävää toimivaltaa kansainväliselle järjestölle, että sopimus ja sen voimaansaattamislaki on käsiteltävä perustuslain 94.2 ja 95.2 §:ssä tarkoitetussa määräenemmistöä vaativassa järjestyksessä.

Sysmässä 15.12.2022

Kaarlo Tuori