

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 315/2022 vp eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on epäilemättä huomattavan merkittävä paitsi turvallisuuspoliittisesti myös valtiosääntöoikeudellisesti. Kysymys on Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin puolustusliittoon ja siten sitoutumisesta muun ohella Pohjois-Atlantin liitosta tehdyn sopimuksen 5 artiklassa tarkoitettuun yhteiseen puolustukseen ja siihen liittyviin turvatakuihin.

Nato-jäsenyyden ja Nato-sopimuksen 5 artiklan perusteella Suomi voi viimekädessä joutua osapuoleksi sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen. Sopimukseen liittymisellä voi siten olla kansakuntamme kannalta hyvin pitkälle meneviä tosiasiallisia vaikutuksia. Oma valtiosääntöoikeudellinen kysymyksensä kuitenkin on, missä määrin tällaisille kansainväliseen sopimukseen liittyville potentiaalisille vaikutuksille tulee antaa valtiosääntöoikeudellista merkitystä silloin, kun kysymys on vasta liittymisestä kansainväliseen sopimukseen ja sitä koskevasta eduskunnan suostumuksesta sekä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista.

Pidän selvänä, että sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehtyyn sopimukseen sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, minkä vuoksi niihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan suostumusta. Viittaan tältä osin erityisesti hallituksen esityksen jaksoissa 9-10 esitettyihin näkökohtiin.

Kun kysymys eduskunnan suostumuksen tarpeesta on selvä, asiassa on nähdäkseni keskeistä vastata kolmeen käsittelyjärjestyssä koskevaan kysymykseen:

- 1) Vaarantaako Nato-sopimusten hyväksyminen valtiosäännön kansanvaltaiset perusteet perustuslain 94 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla siten, ettei ehdotuksia voitaisi hyväksyä perustuslain 94 §:ssä tarkoitetussa menettelyssä.

2) Merkitsevätkö Nato-sopimukset Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle niin, että ehdotukset sopimukseen liittymiseksi ja siihen liittyvät voimaansaattamislait on PL 94 §:n 2 momentin ja PL 95 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla tavoilla hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä?

3) Koskevatko ehdotukset perustuslakia siten, että ne tällä perusteella edellyttävät hyväksymistä kahden kolmasosan enemmistöllä. Tältä osin huomio kiinnittyy erityisesti perustuslain 93 §:n mukaisiin vaatimuksiin kansainvälisiä suhteita koskevasta toimivallasta ja varsinkin 93 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen vaatimukseen siitä, että Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Totean jo nyt, että vastaukseni kaikkiin kolmeen kysymykseen on kielteinen. Vaikka hallituksen esitystä voidaan sinänsä kritisoida siitä, että Nato-sopimukseen liittyminen kuvataan siinä tarpeettomankin ongelmattomassa ja ikään kuin mitään muuttamattomassa valossa, päädyn hallituksen esityksen kanssa samaan lopputulokseen:

Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä voidaan päättää yksinkertaisella enemmistöllä, ja esitykseen sisältyvät kaksi lakiehdotusta mainittujen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustelen kantani seuraavasti.

2. Kysymys valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden vaarantumisesta

Perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Säännöksellä on läheinen liityntä perustuslain 1 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslain 94 §:n 3 momentin voidaan katsoa muodostavan eräänlaisen ehdottoman rajan Suomen kansainväliselle yhteistyölle ja tähän liittyvälle eduskunnan hyväksymistoimivallalle. Perustuslain esitöiden mukaan säännös nimittäin rajoittaisi myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita (HE 1/1998 vp, s. 150). Jos kansainvälisen velvoitteen voitaisiin perustellusti katsoa vaarantavan Suomen kansainvälisiä velvoitteita, voitaisiin se nähdäkseni hyväksyä vain perustuslain 95 §:ssä tarkoitettussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Tästä ei nyt kuitenkaan ole kysymys. Merkitystä tässä suhteessa on erityisesti sillä, että päätöksenteko Pohjois-Atlantin liitossa perustuisi selvän pääsäännön mukaan jäsenvaltioiden konsensukseen. Erityisen merkityksellistä on, että päätös 5 artiklan aktivoinnista tapahtuisi Naton neuvostossa, jolloin Suomi osallistuisi jäsenenä sen

aktivoimista koskevaan päätöksentekoon ja voisi konsensusvaatimuksen seurauksena yksinkin estää 5 artiklan aktivoimisen.

On syytä kuitenkin huomata, ettei konsensusvaatimus saa välitöntä tukea itse Nato-sopimuksesta. Pohjois-Atlantin sopimus ei toisaalta sisällä myöskään määräyksiä päätöksenteosta määränemistöllä. Päätöksenteon konsensusvaatimus on pitkäaikainen vakiintunut käytäntö. Ottaen huomioon, että 5 artikla on aktivoitu tähän mennessä vain kerran ja että konsensusmenettely ei tietääkseni ole missään riitautettu, voidaan se ottaa myös sopimusten valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun pohjaksi.

Naton päätöksentekoon pääsääntöisesti ja merkityksellisimmiltä osin liittyvä konsensusvaatimus tuottaa nähdäkseni perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta riittävän takeen sille, ettei Nato-sopimukseen liittymisen voida katsoa vaarantavan valtiosääntömme kansanvaltaisia perusteita.

3. Täysivaltaisuus ja Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön

Perustuslain 1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta, joka osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

Kuten perustuslakivaliokunta on usein todennut, valtion täysivaltaisuus ei nykyisen kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet rajoittavat merkittävästi Suomen toimintavapautta eri aloilla. Kansainvälisten velvoitteiden suhde täysivaltaisuuteen ei myöskään ole pelkästään sitä rajoittava vaan Suomi myös käyttää valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla täysivaltaisuuttaan etenkin osallistumalla kansainväliseen yhteistyöhön muun ohella PL 1 §:n 3 momentilla tarkoitettutulla tavalla rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

Todennäköistä sinänsä on, että sotilaalliseen yhteistoimintaan perustuvan kansainvälisen järjestön toimintaan osallistumiseen liittyy myös mahdollisia ongelmia rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. En tässä vaiheessa pitäisi näitä skenaarioita kuitenkaan sellaisina, että ne estäisivät Suomen liittymisen Pohjois-Atlantin liiton kaltaiseen puolustusliittoon tai että liittyminen muodostuisi tämän perusteella perustuslain 1 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi.

Nähdäkseni Suomen Natoa koskevassa päätöksenteossa on kuitenkin jäsenyysaikana varmistettava, että yhteistoiminta vastaa perustuslain 1 §:n 3 momentissa säädettyä vaatimusta siitä, että Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistoimintaan rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Tämä voi nähdäkseni vaikuttaa esimerkiksi siihen, miten Suomen tulee suhtautua ihmisoikeustilanteeltaan heikon jäsenvaltion vaatimuksiin sotilaallisesta yhteistyöstä.

4. Toimivallan siirron merkittävyys

Nato-sopimusten hyväksymismenettelyn kannalta on merkityksellistä, onko niissä kyse Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirtämisestä perustuslain 94

§:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Jos kysymys on merkittävästä toimivallan siirrosta kansainväliselle järjestölle, edellyttää sopimuksen hyväksyminen päätöstä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Jos taas kysymys ei ole merkittävästä toimivallan siirrosta, voidaan velvoitteet ja niihin liittyvät voimaansaattamislait hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä toimivallan siirron merkittävyyttä arvioitaessa on kiinnitetty huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattaisuuteen ja soveltamisalaan sekä sopimusmääräyksen luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin. Kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. (ks. muun ohella PeVL 29/2021 vp ja siinä mainittu käytäntö).

Perustuslakivaliokunta on täysivaltaisuutta koskevassa käytännössään antanut merkitystä myös toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin (ks. PeVL 11/2000 vp). Täysivaltaisuutta on tämän mukaisesti tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä huomioon ottaen. Vaikka nyt ei kysymys olekaan Suomen EU-jäsenyyteen liittyvästä uudesta kansainvälisestä velvoitteesta vaan siitä riippumattomasta liittymisestä Suomen kannalta uuteen kansainväliseen järjestöön, nytkin voidaan nähdäkseni lähteä siitä EU-jäsenyyteen nähden analogisesta tilanteesta, että myös Naton jäsenenä Suomi voi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa turvallisuuspoliittisen yhteistoiminnan hyväksi (ks. EU-jäsenyyden osalta HE 1/1998 vp, s. 71-72 ja mm. PeVL 13/2008 vp).

Valtiosääntöoikeudellista merkitystä tässä suhteessa on nähdäkseni varsinkin sillä, että Pohjois-Atlantin sopimus on kytketty sekä YK:n peruskirjan päämääriin (ks. sopimuksen 1 artikla) että erityisesti sen 51 artiklassa jokaiselle aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle tunnustettuun oikeudelle erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen. Kiinnitän valiokunnan huomiota tältä osin varsinkin siihen, että Pohjois-Atlantin liiton sopimuksen keskeisin artikla, yhteistä puolustusta koskeva 5 artikla, sitoo sotilaallisen yhteistoiminnan aktivoinnin nimenomaisesti YK:n peruskirjan 51 artiklaan. Sopimuksen 5 artiklan 2 kappaleessa on lisäksi nimenomaisesti määrätty siitä, että kaikista 5 artiklan aktivointiin liittyvistä aseellisista hyökkäyksistä ja kaikista toimenpiteistä, joihin niiden vuoksi ryhdytään, ilmoitetaan välittömästi turvallisuusneuvostolle. Kyseiset toimenpiteet on sopimuksen perusteella myös lopetettava, kun turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Tämäkin vastaa YK:n peruskirjan vaatimuksia.

Nähdäkseni Nato-sopimusjärjestelmä liittyy tältä osin jo olemassa oleviin Suomen kansainvälisoikeudellisiin sitoumuksiin ja siinä on tästä näkökulmasta perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetusta osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Kysymys siitä, onko kyse rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseen tähtäävästä kansainvälisestä yhteistoiminnasta on monin osin ambivalentimpi. Sotilaallinen voimankäyttö on yhtäältä omiaan johtamaan sekä rauhan rikkoutumiseen että ihmisoikeuksien loukkauksiin. Samalla

on yhtä lailla uskottavaa, että sotilasliiton jäsenyys saattaa jo sellaisenaan muodostaa esteen sille, että jokin sotilasliittoon kuulumaton valtio aloittaa hyökkäyssodan Suomea vastaan.

Täysivaltaisuuden kannalta merkitystä on nähdäkseni myös Naton päätöksentekoon liittyvällä konsensusvaatimuksella. Kuten edellä on todettu, Suomella on sinänsä muodollisjuridisesti mahdollisuus yksinkin estää Nato-sopimuksen 5 artiklan mukaisen yhteisen puolustuksen aktivointi. Suomi myös päättää 5 artiklan aktivointitilanteissa itse siitä, miten se osallistuu yhteiseen puolustukseen. Kansallisessa päätöksenteossa noudatettavaan menettelyyn voidaan ainakin lähtökohtaisesti soveltaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 17/2017 vp ja PeVL 64/2016 vp). säädettyä lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämisestä. Tällä perusteella kysymys ei nyt olisi sellaisesta toimivallan siirrosta kansainväliselle järjestölle, jota tulisi pitää perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla merkittävänä.

Eri asia tietenkin on, että sotilaallisen kriisin olosuhteissa Suomen tosiasiallinen päätöksentekomarginaali saattaa osoittautua muodollisjuridisia näkökohtia kapeammaksi. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole yleensä antanut täysivaltaisuutta koskevassa käytännössään käsittelyjärjestyksen kannalta ratkaisevaa merkitystä tällaisille valtiosääntöpoliittisille näkökohdille, joiden perusteella kansainvälisen velvoitteen merkitystä arvioitaisiin keskeisesti siltä kannalta, millaiseksi se saattaa tulevaisuudessa muodostua. Tässä suhteessa ainoan poikkeuksen muodostaa nähdäkseni EU:n omien varojen järjestelmää koskeva PeVL 14/2021 vp, jossa valiokunnan enemmistö piti ehdotettua omien varojen järjestelmän kokonaisuutta sellaisena uutena toimintamenojen rahoitusjärjestelynä, joka ”yleistyessään uhkasi talousarviolle perussopimuksessa osoitettua asemaa ja johon Suomen ei voitaisi katsoa antaneen liittymissopimuksen tai myöhempien sopimusmuutosten käsittelyssä suostumustaan.” (Ks. PeVL 14/2021 vp, k. 39). Pidän kuitenkin perustuslakivaliokunnan edellä mainittua lausuntoa eräänlaisena poikkeustilanteeseen yksittäistapauksena. Jos kuitenkin katsotaan, että perustuslakivaliokunnan tuolloinen kanta edustaa yleisempää tulkintalinjan muutosta suhteessa siihen, millaisten kriteereiden valossa toimivallan siirron merkittävyttä tulee perustuslain 94 §:n ja 95 §:n kannalta arvioida, tulee nähdäkseni myös Nato-jäsenyyteen liittyviä tosiasiallisia tulevaisuuden riskejä arvioida valtiosääntöoikeudellisesti toisin. Katson kuitenkin, perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisen ja vakiintuneen täysivaltaisuudoktriinin valossa ehdotukset eivät sellaisenaan merkitse valtiosääntöoikeudellisesti merkittävän toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle vaan että kysymys on sellaisesta kansainvälisen yhteistyön muodosta, joka erityisesti päätöksenteon yksimielisyysvaatimus huomioiden voidaan perustuslain 94 §:n ja 95 §:n valossa hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä.

5. Sodasta ja rauhasta päättäminen

Perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Jos Nato-sopimukset merkitsisivät poikkeamaa tästä vaatimuksesta, koskisivat ne selvästi perustuslakia ja edellyttäisivät niin ollen hyväksymistä kahden kolmasosan enemmistöllä.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaan yhteen tai useampaan osapuoleen kohdistettu aseellinen hyökkäys Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa katsotaan hyökkäykseksi kaikkia osapuolia vastaan, ja tämän vuoksi osapuolet sopivat, että jos tällainen aseellinen hyökkäys tapahtuu, kukin osapuoli käyttää YK:n peruskirjan 51 artiklassa tunnustettua oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen ja auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta yhtä tai useampaa osapuolta ryhtymällä viipymättä erikseen ja yhdessä muiden osapuolten kanssa tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö, Pohjois-Atlantin alueen turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

On aivan ilmeistä, että Nato-jäsenyys merkitsee huomattavaa muutosta Suomen turvallisuuspoliittisessa ympäristössä. Kuten edellä on todettu, jäsenyyden seurauksena Suomi voi joutua aseellisen selkkauksen osapuoleksi tavalla, joka ei välttämättä olisi toteutunut ilman jäsenyyttä. Selvää tältä osin on, että jäsenyydellä on vaikutuksia myös siihen, millaisissa tilanteissa Suomessa joudutaan tekemään päätöksiä sodasta ja rauhasta. Nähdäkseni olennaista kuitenkin on, että Nato-sopimus ei puutu perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettuun presidentin toimivaltaan päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Siltä osin kuin Naton yhteiseen puolustukseen osallistuminen edellyttää sodasta ja rauhasta päättämisestä, tulee kyseinen päätös edelleen tehdä perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Esitys ei tämän vuoksi tältäkin osin vaikuta käsittelyjärjestykseen.

Helsingissä 15.12.2022

Juha Lavapuro

professori, oikeusneuvos, OTT