

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 16.12.2022 KELLO 8.00
HE 315/22 vp Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin
liiton kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta
tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

En ole matkan vuoksi ja muista syistä ehtinyt paneutua asiaan niin kuin sen laaatu olisi edellyttänyt. Esitän kuitenkin lyhyen kirjallisen lausunnon, joka keskittyy kysymykseen siitä, missä järjestyksessä – minkälaisella enemmistöllä - Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisestä ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on päätettävä.

- - - - -

Perustuslain 94 §:n 1 momentissa säädetään siitä, minkälaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet vaativat eduskunnan hyväksymistä, ja 2 momentissa säädetään siitä, minkälaisella enemmistöllä hyväksymisestä on päätettävä. Momentti kuuluu nykyisessä muodossaan (1112/2011) seuraavasti :

”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.”

Paljolti vastaavalla tavalla säädetään Pl 95 §:n 1 momentissa siitä, millon kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen tapahtuu lailla, ja 2 momentissa säädetään siitä, miten kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista tarkoittava lakiehdotus on eduskunnassa käsiteltävä. Momentti kuuluu nykyisessä muodossaan (1112/2011) seuraavasti:

”Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan

alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.”

Momentin kohta ”sitä lepäämään jättämättä” selittyy valtiosäännön vakiintuneesta lähtökohdasta, jonka mukaan valtiosopimus, joka ”koskee perustuslakia” - jonka sisällön siis katsotaan olevan ristiriidassa perustuslain kanssa - voidaan saattaa maansisäisesti voimaan lailla, jonka hyväksymistä koskee ”vain” vaatimus hyväksymisestä kahden kolmasosan enemmistöllä, mutta eivät koske säännökset lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamisesta tai ehdotuksen hyväksymisestä jätettäväksi lepäämään yli vaalien. (Ns. supistettu perustuslainsäätämisjärjestys, ks. siitä myös PL 95,2 §:n alkuperäinen sanamuoto ja VJ 69,1 §.)

Kuten edellä lainatuista säännöskohdista ilmenee, on valtiosopimuksen eduskunnassa hyväksymistä koskevassa päätöksenteossa tehtävä valinta äänten enemmistöllä tai kahden kolmasosan enemmistöllä tapahtuvan päätöksenteon välillä ohjattu - ymmärrettävästi - tapahtumaan täsmälleen samojen kriteerien mukaan kuin valinta, joka valtiosopimusten velvoitteiden lailla voimaansaattamisessa tehdään tavallisen lainsäätämisjärjestyksen noudattamisen ja kahden kolmasosan enemmistöllä tapahtuvan päätöksenteon välillä.

Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyy varsin seikkaperäiseksi laadittu jaksosuosituksen tarpeellisuudesta ja käsittelyjärjestyksestä (s.76 – 95). Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ei tässä voi syntyä erimielisyyttä eikä liioin siitä, että sopimusvelvoitteiden voimaan saattamisesta on säädettävä lailla. Jaksossa käsitellään erikseen erilaisia perustuslain säännöstöjä, kuten esimerkiksi eduskunnan budjettivaltaa ja ylipäällikkyyttä, ja katsotaan, että NATO-sopimus ei johda ristiriitaan näiden säännöstöjen kanssa. Näihin kannanottoihin voidaan nähdäkseni ainakin pääosin yhtyä. Jaksossa tarkastellaan eri detaljikysymysten pohjalta myös sitä, merkitseekö Suomen tuleminen NATO:n jäseneksi sellaista Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle, joka vaatisi eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistöä päätettäessä sopimuksen hyväksymisestä ja päätettäessä sopimusvelvoitteiden voimaansaattamista koskevasta lakiehdotuksesta. Tässä kohden jaksossa päädytään siihen, että perustuslain em. säännöksissä tarkoitettu merkittävästä toimivallan siirrosta ei ole kysymys ja että tältäkin kannalta asiaa arvioiden voidaan tarvittavat päätökset

eduskunnassa siten tehdä yksinkertaisella enemmistöllä. Tähänkin kannanottoon voidaan mielestäni ainakin pääosin yhtyä, jos toimivallan siirron merkittävyyden arvioinnissa pidetään riittävänä eräänlaista detaljijuridiikkaan pitäytymistä, ts. tyytymistä siihen, että kohta kohdalta erikseen arvioidaan, miten juridisesti itsenäinen Suomi on päättämään suhtautumisestaan ja osallistumisestaan erilaisissa NATO:ssa jäsenten eteen tulevilla tilanteilla. Minusta on kuitenkin syytä ainakin kysyä, riittääkö toimivallan siirron merkittävyyden arvioinnissa tällainen detaljikysymysten korostuneen (muodollis)juridinen tarkastelu, vai tarvitaanko asiassa myös NATO:n jäsenyydestä johtuvan kokonaisuuden tarkastelua.

Kun Suomi viime keväänä päätti hakea NATO:n jäsenyyttä, kysymys oli kaikkea muuta kuin tavanomaisena pidetystä valtiosopimuksesta tai kansainväliseen järjestykseen liittymisestä. Se, mitä NATO:n jäsenyydestä tuolloin ajateltiin ja jäsenyyden merkityksestä tiedettiin ja miten jäsenyyttä arvioitiin eri valtioelimissä, ei tietysti vielä sano, miten jäsenyyden merkitystä on arvioitava eri perustuslainkohtien kannalta. Se merkitys tai painoarvo, jonka tuolloin julkisessa keskustelussa ja valtioelinten kannanotoissa nähtiin liittyvän NATO:n jäsenyyteen, viittaa kuitenkin siihen, että jäsenyydessä nähtiin olevan kysymys merkittävästä kokonaisuudesta eikä vain joistain tietyistä piirteistä. Se tapa, jolla hallituksen esityksen perusteluissa viitataan Suomen juridiseen oikeuteen itse päättää osallistumisestaan NATO:n joihinkin toimiin ja osallistumisen sisällöstä viittaa - jos hiukan kärjistävä ja tavallisesta käyttöyhteydestään irrotettu ilmaus sallitaan - ajatukseen jonkinlaisesta opting out- toimivallasta.

Voidaan kysyä, kuinka realistisen kuvan NATO:n jäsenyyden merkityksestä tällainen detaljikysymys kerrallaan tapahtuva juridinen tarkastelu antaa. Hallituksen esityksen perusteluissa on kohtia, joissa tuodaan esille NATO:n päätösten syntyminen konsensusperiaatteella ja velvoitteen toteuttamisen tavan jääminen Suomen harkintaan, mutta samassa yhteydessä kuitenkin todetaan (kuten 5 artiklan tilanteesta sivulla 81); ”Naton jäsenenä Suomelta edellytettäisiin tällaisessa tilanteessa omien voimavarojensa suhteessa tapahtuvaa osallistumista”. Oma kysymyksensä on, kuinka paljon NATO:n toimintojen järjestämisessä on tämänkaltaisia edellytyksiä –tilanteita ja kuinka paljon Suomi joutuisi tosiasiaassa toimimaan tällaisten edellyttämisten mukaisesti, vaikka asia juridisessa tarkastelussa jäisikin Suomen harkintavaltaan. Maallikkona voin vain todeta, että tällainen NATO:n järjestön

sisäinen ”edellyttäminen” on luullakseni Suomea tosiasiasa sitovana tekijänä reaalisesti selvästi merkittävämpi kuin juridisesti painottuneessa tarkastelussa nähty Suomen opting out-tyyppinen valta itse päättää osallistumisistaan.

Minusta perustuslakivaliokunnan olisi syytä huolellisesti harkita sitä, eikö Suomen asema NATO:n jäsenenä tule kokonaisuutena arvioiden tosiasiasa merkitsemään PL 94,2 §:ssä ja PL 95,2 §:ssä tarkoitettua Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle. Tämän kysymyksen arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, että Suomen jäsenyyttä NATO:ssa voidaan pitää Suomelle turvallisuuspoliittisesti selvästi edullisena ehkä välttämättömänäkin. Omasta puolestani pitäisin toimivallan siirtoa tässä em. säännöksissä tarkoitettulla tavalla merkittävänä. Tähän käsitykseen on ehkä myötävaikuttanut se, että NATO:n jäsenyyden hakeminen on kansallisesti koettu poikkeuksellisen merkittäväksi ratkaisuksi ja jos tällaiseen ratkaisuun liittyy tarvittavien päätösten tekomenettelyn tulkinntanvaraisuutta, voi olla vastaisia keskustelujakin ajatellen suotavaa valita pikemminkin vaativa kuin kevyempi menettely. Menettelytavan valinnassa ehkä huomioon otettavana seikkana voidaan vielä mainita se, että lakiehdotusta koskevan päätöksen tekeminen kahden kolmasosan enemmistöllä merkittävän toimivallan siirron vuoksi ei tee ko. laista poikkeuslakia (ks. perustuslain vuoden 2011 tarkistuksia koskenut pevm 9/10 vp, s. 8). Lain hyväksymistä vaikeammassa menettelyssä ei tässä siten mitenkään voitaisi tulkita perustuslaista poikkeamiselle annetuksi hyväksymiseksi esimerkiksi puolustusvoimien ylipäällikkyyden tai varusmiesten NATO:n operaatioissa käyttämisen osalta.