

Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona 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 kunnioittavasti seuraavaa.

1. Eduskuntakäsittelyn kohde

Hallituksen esityksen nimikkeen ja ponsien (ss. 95-96) mukaan eduskuntakäsittely koskee eduskunnan hyväksyntää Suomen liittymiselle kahteen valtiosopimukseen sekä lakiehdotuksia kyseisten sopimusten saattamiseksi osaksi Suomen oikeutta. Kyseiset sopimukset ovat vuoden 1949 Pohjois-Atlantin sopimus siten kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla (jäljempänä Natosopimus) sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta vuonna 1951 tehty sopimus (jäljempänä Ottawan sopimus). Kumpaakin sopimusta koskisi erillinen voimaansaattamislaki.

Esityksessä viitataan Naton tähänastisen laajentumisprosessin kestäessä laadittuihin liittymispöytäkirjoihin alkuperäisen Natosopimuksen ”liitteinä” (s. 61), mutta näitä pöytäkirjoja ei kuitenkaan ole sisällytetty hallituksen esitykseen. Kyse onkin kunkin uuden jäsenvaltion alkuperäiseen Natosopimukseen liittymistä edeltäneistä ja Natosopimuksesta erillisistä valtiosopimuksista Naton senhetkisten jäsenvaltioiden kesken. Näillä valtiosopimuksilla jäsenvaltiot ovat ilmaisseet Natosopimuksen 10 artiklan mukaisen suostumuksensa uuden valtion liittymiselle. Suomi ei tule sopimuspuoleksi näihin sopimuksiin. Itse Natosopimus on kirjoitettu uusille jäsenvaltioille periaatteessa avoimen yleissopimuksen muotoon, kuitenkin sisältäen 10 artiklan mukaisen ehdon kaikkien senhetkisten jäsenvaltioiden yksimielisestä kutsusta uuden jäsenvaltion liittymiselle. Se, että suostumuksen antamisessa käytetään liittymispöytäkirjan eli uuden valtiosopimuksen muotoa on 10 artiklan soveltamisessa omaksuttu käytäntö. Natosopimusta ei siis ole muutettu liittymispöytäkirjoilla vaan alkuperäiseen sopimukseen on tullut uusia valtioita sopimuspuoliksi, aivan samaan tapaan kuin esimerkiksi ihmisoikeussopimuksissa on tavanomaista: uuden valtion liittyminen osanottajapohjaltaan avoimeen

yleissopimukseen ei tarkoita sopimuksen muuttamista. Liittymispöytäkirjat eivät siis ole Natosopimuksen liitteitä.

Poikkeuksena on kuitenkin vuoden 1951 pöytäkirja Kreikan ja Turkin liittymisestä, koska tuossa yhteydessä silloiset sopimuspuolet myös yksimielisesti liittymispöytäkirjan muodossa muuttivat Natosopimuksen 5 artiklan sanamuotoa (ks. alaviite 1 s. 101). Sen sijaan Algerian osalta Natosopimuksen 5 artiklan maantieteellisen soveltamisalan rajauksen muutosta ei toteutettu sopimustekstin muutoksella vaan Naton neuvoston ilmoituksella (ks. alaviite 2 s. 101). Kansainvälisen valtiosopimusoikeuden kannalta on hyväksyttävää, että valtiosopimuksen osapuolet voivat yksimielisesti asiallisesti muuttaa sopimuksen sisältöä ilman sopimustekstiin tehtävää muutosta (ks. valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, 39 artiklan ensimmäinen virke).

Edellä sanotun valossa olisi perusteltua, että Natosopimuksen voimaansaattamislain 1 § (s. 97) täsmennettäisiin kuulumaan seuraavasti:

Washingtonissa 4 päivänä huhtikuuta 1949 tehdyn Pohjois-Atlantin sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 22 päivänä lokakuuta 1951 tehdyn Kreikan ja Turkin liittymistä koskevan pöytäkirjan 2 artiklalla, lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

Algerian osalta Natosopimuksen maantieteellinen soveltamisala jäisi kuitenkin hallituksen esityksen mukaisesti säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistavan alaviitteen varaan.

Eduskuntakäsittely ei koske Suomen omaa liittymispöytäkirjaa (s. 104), koska Suomi ei tule osapuoleksi tähän Naton nykyisten jäsenvaltioiden väliseen valtiosopimukseen. Sama koskee Suomen liittymispöytäkirjan rinnalla laadittua Ruotsin liittymispöytäkirjaa, jota ei ole sisällytetty hallituksen esitykseen edes informaatiomielessä, toisin kuin on – asianmukaisesti – tehty Suomen liittymispöytäkirjan suhteen.

Natojäsenyyden toteutumiseen liittyy muita valtiosopimuksia, joista nyt ei ole kysymys. Näistä tärkein on sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta (Nato SOFA, ks. esityksen ss. 75-76), joka koskee mm. Suomeen mahdollisesti tulevien Natomaiden joukkojen toimivaltuuksia, immunitettia suhteessa Suomeen ja kotivaltion kurinpito- ja lainkäyttövaltaa Suomessa. Kun Natosopimus itsessään ei velvoita Suomea ottamaan alueelleen toisen sopimusvaltion joukkoja, tämän sopimuksen eduskuntakäsittely voidaan jättää myöhempään ajankohtaan. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin syytä huomauttaa, että sopimus saattaa edellyttää ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen

käyttämistä, koska se vaikuttaa Suomen valtion täysivaltaisuuteen omalla alueellaan (ks. PeVL 6/1997 vp ja myös esityksen s. 79 ensimmäinen kappale ja ss. 79-80 taitteessa oleva kappale) ja saattaa mahdollistaa kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen ja täytäntöönpanon Suomen alueella.

2. Kysymys eduskuntakäsittelyn ja eduskunnan päätöksenteon aikataulusta

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen Natosopimuksen ja Ottawan sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta ennen kuin Natosopimuksen 10 artiklan mukainen edellytys Suomen liittymiselle on täyttynyt. Vasta kaikkien nykyisten jäsenvaltioiden ratifioitua Suomen liittymispöytäkirjan syntyy 10 artiklassa tarkoitettu kutsu liittyä Natosopimukseen, ja Natosopimus avautuu Suomen ratifioitavaksi. Tässä suhteessa tilanne poikkeaa varsin yleisestä osanottajapohjaltaan avoimen yleissopimuksen tilanteesta, jossa sopimus on jo avoinna Suomen sitoutumistahdon toteuttavalle ratifiointille, vaikka sopimus ei olisi vielä kansainvälisoikeudellisesti voimassa sen takia, ettei sopimuksen voimaantulon edellytyksenä olevaa sopimuspuolten vähimmäislukumäärää ole ehditty saavuttaa.

Tilanne, että Suomen oma ratifiointi ei riitä sopimuksen kansainvälisoikeudelliseen voimaantuloon on sinänsä varsin tavanomainen. Sen vuoksi Suomi 1930-luvun alussa omaksui käytännön, jonka mukaan sekä eduskunnan hyväksyminen sopimukseen liittymiselle että voimaansaattamislain säätäminen toteutetaan valmiiksi, niin sanotusti pöytälaatikkoon ja siis odottamaan, että edellytykset sopimuksen kansainvälisoikeudelliselle voimaantulolle täyttyvät. Juuri tämän vuoksi voimaansaattamislakiin ei kirjata lain voimaantuloajankohtaa vaan tuon ajankohdan määrääminen delegoidaan asetuksella tapahtuvaksi samaan aikaan kun sopimus kansainvälisen oikeuden tasolla tulee Suomea sitovaksi. Kun sopimuksen kansainvälisoikeudellinen voimaantulopäivä on tiedossa, valtioneuvosto antaa voimaansaattamisasetuksen, joka julkaistaan samanaikaisesti jo aiemmin säädetyn voimaansaattamislain ja kansainvälisesti voimaan tulevan sopimustekstin kanssa. Käytäntöön, mukaan lukien ”pöytälaatikkoon säätäminen”, ei liity ongelmia tai epäselvyyksiä.

Natosopimuksen osalta tilanne on erikoislaatuinen, kun Suomen ratifioitavissa olevaa sopimusta ei oikeastaan ole ennen kuin kaikki Naton nykyiset jäsenvaltiot ovat ratifioineet Suomen liittymispöytäkirjan. Silti pidän ”pöytälaatikkoon säätämistä” myös käsillä olevassa tapauksessa asianmukaisena ja vakiintuneeseen tavanomaiseen käytäntöön perustuvana, olkoonkin sitä hivenen laajentaen. Tämä tarkoittaisi, että hallituksen esitys käsiteltäisiin loppuun nyt menossa olevilla valtiopäivillä ja tasavallan presidentti myös vahvistaisi voimaansaattamislait perustuslain 77 §:ssä säädetyn kolmen kuukauden määräajan kuluessa, vaikka kaikki Suomen liittymissopimuksen ratifiointit eivät ehtisi toteutua sitä ennen.

Pöytälaatikon metaforaa jatkaen, tilanne vastaisi kansainvälisten yleissopimusten hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa täysin vakiintunutta käytäntöä, kuitenkin sillä erotuksella, että nyt eduskunnan käsiteltä ja tasavallan presidentin allekirjoituksillaan vahvistettua voimaansaattamislait paperit pantaisiin sellaiseen pöytälaatikkoon, jossa on kaksi lukkoa, joista toiseen on avain Unkarilla ja toiseen Turkilla. Vasta kun nuo avaimet on saatu, presidentti voisi avata pöytälaatikon ja allekirjoittaa (ratfioida) myös valtiosopimukset.

Mitään oikeudellista estettä ei toisaalta ole sille, että eduskunnan lopullinen päätös jätetään uuden eduskunnan asiaksi. Kun kyseessä on perustuslain 49 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen asia, hallituksen esitys ei raukeasi ensi kevään eduskuntavaaleihin vaan esityksen käsittelyä voitaisiin jatkaa vaalien jälkeen vuoden 2023 valtiopäivillä. Tätä käsittelyaikataulua onkin ehdotettu julkisuudessa. Lopullisen eduskuntakäsittelyn lykkääminen vaalien yli saattaa kuitenkin ulkomailta aiheuttaa tarpeetonta – tahatonta tai jopa tahallista – spekulatiota Suomen liittymistahdosta, mistä syystä siihen liittyy luonteeltaan poliittinen riski. Spekulatioita voitaisiin vähentää siten, että nykyinen eduskunta hyväksyisi voimaansaattamislakien sisällön ensimmäisessä käsittelyssä, ja vain yksi täysistunto (lakiehdotusten toinen käsittely ja valtiosopimusten ainoa käsittely) jäisivät uuden eduskunnan asiaksi. Uusi eduskunta voisi tällöin myös ottaa asian heti ratkaistavakseen, odottamatta valiokuntien asettamista ja niiden käsittelyä.

Asian käsittelylle loppuun jo nykyisessä eduskunnassa on äsken sanotusta huolimatta myös luonteeltaan oikeudellinen aihe. Käsittelemällä Natosopimuksen eduskuntahyväksymisen ja voimaansaattamislain säätämisen valmiiksi ennen eduskuntavaaleja Suomi varmistaisi, ettei sen kansalliseen päätöksentekoon tule minkäänlaista katkosta, jonka aikana ei voitaisi nopeasti reagoida tilanteen mahdollisiin muutoksiin. Päätöksenteon lykkäämisestä sen sijaan voisi periaatteessa seurata tilanne, jossa Ruotsin ja Suomen liittymissopimusten ajallinen yhteys katkeaa ja Ruotsista tulee Naton jäsen ennen Suomea. Tällä saattaisi olla sellainen seuraus, että Suomen liittymisen katsottaisiin edellyttävän myös Ruotsin hyväksyntää, mistä taas saattaisi seurata tarve uuden liittymispöytäkirjan laadinnalle ja uudelle ratifiointikierrokselle, kun nyt ratifioitavana oleva Suomen liittymispöytäkirja ei sisällä Ruotsia Naton jäsenmaiden joukossa.

Jos nykyinen eduskunta käsittelee asian valmiiksi saakka, jää Suomen kansalliseen harkintaan, odotetaanko Natosopimuksen kansainvälisoikeudellisen ratifiointin suhteen, että myös Ruotsi on valmis tallettamaan ratifiointi-ilmoituksensa.

3. Käsittelyjärjestys

Hallituksen esityksen mukaan sekä Natosopimus että Ottawan sopimus hyväksyttäisiin perustuslain 94 §:n 2 momentin 1 virkkeen nojalla äänten

enemmistöllä ja kummankin sopimuksen voimaansaattamislait 95 §:n 2 momentin 1 virkkeen mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (s. 95). Yhdyn näihin kannanottoihin lopputuloksen osalta ja kommentoin lausuntoni seuraavassa jaksossa eräiltä osin hallituksen esityksen sisältämiä perusteluja asiassa, tarvittaessa myös kriittisesti.

Yhdyn myös hallituksen kantaan, jonka mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien erillinen hyväksyntä mainittujen sopimusten voimaansaattamislaille Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n 1 momenttia soveltaen ei ole tarpeen (ss. 73-74). Asiassa on seurattu itsehallintolain 58 §:n säännöstä pitämällä Ahvenanmaan maakunta informoituna sopimusneuvotteluista. Hallituksen esityksen perusteluissa on asianmukaisesti korostettu Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia myös Natojäsenyyden oloissa ja Suomen velvollisuutta myös Naton jäsenenä puolustaa Ahvenanmaan puolueettomuutta. Asia on myös tehty selväksi Naton nykyisille jäsenmaille ennen kuin ne ratifioivat Suomen liittymissopimuksen. Ahvenanmaan ja sen edustajien asianmukainen kuuleminen asian eduskuntakäsittelyn aikana on toki turvattava.

4. Ehdotetulle käsittelyjärjestykselle esitetyt perustelut

Natosopimuksen tarkoitus ja päämäärä ilmenevät sopimuksen johdannosta sekä 1 ja 2 artiklasta. Nämä sopimuskohdat ovat täysin sopusoinnussa perustuslain 1 §:n 3 momentin kanssa. Liittyessään Natosopimukseen Suomi ei sitoudu mihinkään sellaisiin jäsenvelvoitteisiin, jotka olisivat ristiriidassa sopimuksen oman tarkoituksen ja päämäärän kanssa. Kun päätöksenteko Natossa perustuu konsensukseen eikä ylikansalliseen toimivaltaan vastoin jäsenvaltion kantaa, kyse ei myöskään ole Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirtämisestä kansainväliselle järjestölle perustuslain 94 §:n 2 momentin tai 95 §:n 2 momentin merkityksessä. Tämä on nähdäkseni ensisijainen perustelulinja, jonka vuoksi sopimukset voidaan, ja tulee, hyväksyä hallituksen esittämällä tavalla eduskunnan enemmistöpäätöksellä.

Toinen perustelulinja koskee Natosopimuksen suhdetta perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeiseen virkkeeseen, jonka mukaan sodasta ja rauhasta päättää tasavallan presidentti eduskunnan suostumuksella. Kuten hallitus, katson että perustuslainsäädännös ei ole esteenä etenemiselle eduskunnan enemmistöpäätöksellä. Hallituksen esityksen perustelut eivät kuitenkaan ole kaikin osin asianmukaiset.

Esityksestä (s. 87) voi saada käsityksen, että mainittu perustuslainsäädännös koskisi vain (merkityksettömäksi muuttunutta) kysymystä kansainvälisen oikeuden kieltämän hyökkäyssodan aloittamisesta taikka (perustuslain 94 ja 95 §:n kanssa päällekkäistä ja siksi itsenäistä merkitystä vailla olevaa) kysymystä rauhansopimuksen tekemisestä. Perustuslainkohdan tärkeä ulottuvuus on kuitenkin jäänyt käsittelemättä, vaikka se

keskeisesti liittyy Natosopimuksen 5 artiklaan, sovellettuna yhdessä 11 artiklan kanssa. Naton jäsenenä Suomi päättäisi itse oman valtiosääntönsä mukaisessa järjestyksessä (ks. 11 artikla) siitä, miten se toteuttaa 5 artiklan mukaista velvollisuuttaan auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta toista Naton jäsenvaltiota (ks. myös s. 85 ja s. 86). Natosopimuksen 5 artikla ei itsessään tarkoita, että Suomi olisi automaattisesti sodan (valtioiden välisen aseellisen konfliktin) osapuoli, jos yhteen Natomaahan kohdistuu aseellinen hyökkäys. Suomi voi 5 artiklan velvoitteita loukkaamatta päättää, että sen apu tapahtuu esimerkiksi materiaali- ja koulutusavun sekä pakotteiden muodossa, ilman että Suomi lähettäisi sotilaallisia joukkoja tai muilla tavoin osallistuisi sotatoimiin. Perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisestä virkkeestä seuraa, että avunannosta sellaisessa muodossa, joka tarkoittaa Suomen tulemistä valtioiden välisen aseellisen konfliktin - eli perustuslain terminologiassa sodan - osapuoleksi voidaan aikanaan tilanteen aktualisoituessa päättää vain eduskunnan suostumuksella. Tämä on täydessä sopusoinnussa Natosopimuksen 5 artiklan ja 11 artiklan kanssa, jotka yhdessä muodostavat ns. valtiosääntövarauman avun antamista koskevalle kansalliselle päätöksenteolle kunkin maan valtiosäännön asettamia vaatimuksia seuraten.

Hallituksen esityksessä (s. 87) on oikein lausuttu, että:

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan aktivoimisen Naton neuvostossa jäsenvaltioiden konsensuksella ei edellä sanotun valossa voida katsoa merkitsevän sellaisenaan perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitettua sodasta ja rauhasta päättämistä

Vastaavasti s. 81 on lausuttu:

Suomi tekisi itsenäisesti ratkaisunsa 5 artiklan mukaiseen velvoitteeseen vastaamisesta oman valtiosääntönsä mukaisesti. Velvoitteen toteuttamisen tapa jäisi Suomen harkintaan.

Kannanotot ovat erittäin tärkeitä, jotta Natosopimus voidaan hyväksyä ja saattaa voimaan eduskunnan enemmistöpäätöksellä. Natosopimuksen 5 artiklan velvoitteet eivät tarkoita, että perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeinen virke sodasta ja rauhasta tulisi panna hakasulkeisiin. Hallituksen esityksen äskeisessä lainauksessa käytetty sana ”sellaisenaan” on jossain määrin arvoituksellinen, mutta saa selityksensä edellä esittämästäni. Jos 5 artikla ja siten Suomen avunantovelvoite aktivoidaan, se ei itsessään tarkoita, että Suomi tulee osapuoleksi toisen Natomaan ja jonkin muun valtion välisessä aseellisessa konfliktissa, koska Suomi voi päättää antaa apunsa sellaisissa muodoissa, jotka eivät tarkoita joukkojen lähettämistä tai sotilaallisen voiman käyttöä. Vain perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeistä virkettä soveltaen ja siis eduskunnan suostumuksella Suomi voisi päättää avun antamisesta sellaisessa

muodoissa, joka tarkoittaisi Suomen tulemista valtioiden välisen aseellisen konfliktin osapuoleksi.

Asian tekee hieman monimutkaisemmaksi, että Natomaan vastapuolena valtioiden välisessä aseellisessa konfliktissa olevalla valtiolla tulisi olemaan mahdollisuus omilla toimillaan ratkaista, onko se ”sodassa” myös Suomen kanssa. Vieras valtio voisi esimerkiksi päättää, että merkittävä valtion omat rajat ylittävään iskuun soveltuvien aseiden toimittaminen toiselle Natomaalle olisi sen omasta näkökulmasta Suomen antama sodanjulistus. Tämä tekisi esimerkiksi suomalaisessa satamassa olevan kyseisten aseiden kuljetusaluksen oikeutetuksi¹ sotilaalliseksi kohteeksi, johon voitaisiin kohdistaa ohjusisku. Tällaisen tapahtumaketjun kautta Suomen alueeseen voisi kohdistua aseellinen hyökkäys, joka täyttäisi valtioiden välisen aseellisen konfliktin objektiiviset tunnusmerkit. Suomi saattaisi tuolloin päättää vastata sotilaallista voimaa käyttäen. Tällaisesta voimankäytöstä tulisi edelleenkin päättää perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaisesti eduskunnan myötävaikutuksella, mutta eduskunta saattaisi tuossa tilanteessa jo olla ilman sen myötävaikutusta päätetyn materiaaliavun antamisen laukaiseman tapahtumaketjun luoman tosiasian edessä. Oikeutetusti hallituksen esityksessä (s. 88) lausutaankin:

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.

Tässä asiayhteydessä on syytä tuoda esiin, että hallituksen esityksessä Natosopimuksen 11 artikla on suomennettu huonosti: Sopimuskohdan ensimmäisessä virkkeessä käytetty ilmaus *carried out* (ranskaksi *seront appliquées*) ei tarkoita sopimuksen valtionsisäistä *voimaansaattamista* valtion liittyessä siihen vaan kaikkea sopimusosapuolen toimintaa sopimusta sovellettaessa, siis sopimusvelvoitteiden *toteuttamista*. Suomenkielisessä sopimuskäännöksessä (s. 102) käytetty sanamuoto ”paneavat sen määräykset täytäntöön valtiosääntönsä mukaisia menettelyjä noudattaen” on epäselvä, ja perusteluissa esitetty luonnehdinta (s. 60), jonka mukaan 11 artikla ”koskee sopimuksen voimaantuloa” on suorastaan

¹ Sana ”oikeutettu” viittaa perustavaan erotteluun sodan oikeussääntöjen kahden perusosan välillä: (a) *jus ad bellum* (oikeus aloittaa sota) koskee oikeutusta aloittaa sota ja nykyajan kansainvälisessä oikeudessa pelkistyy hyökkäyssodan kielloksi ja aseellisen puolustautumisen hyväksymiseksi, kun taas (b) *jus in bello* (oikeus sodan aikana) koskee kiellettyjä ja sallittuja sodankäyntimenetelmiä tai aseita, riippumatta siitä kuka on hyökkääjä ja kuka puolustautuu. Esimerkiksi Venäjä rikkoo kansainvälistä oikeutta käynnistettyään hyökkäyssodan Ukrainassa. Kun Ukraina oikeutetusti puolustautuu, maiden välillä on kansainvälinen aseellinen konflikti, jonka oikeussäännöt ovat kummallekin osapuolelle samat. Molemmilla voi olla ”oikeutettuja” sodan toisen osapuolen sotilaallisia kohteita voimankäytölle, ja molemmilla on samat velvoitteet esimerkiksi kohdistaa iskut sotilaallisiin eikä siviilikohteisiin.

harhaanjohtava. Hallituksen esityksen ruotsinkielisessä versiossa käytetty termi *genomföra* on suomenkielistä versiota parempi, mutta perustelujen virhe koskee myös sitä ("*Bestämmelsen gäller ikraftträdandet av det nordatlantiska fördraget.*")

Natosopimuksen 11 artiklan ensimmäinen virkkeen ilmaus *carried out* ei viittaa vain sopimuksen ratifioinnin ja voimaantulon ajankohtaan vaan myös sopimusvelvoitteiden, mukaan lukien 5 artiklan velvoitteet, jatkuvaan täyttämiseen. Kyse on yleislausekkeesta, jonka takia 5 artiklan tekstiin ei ole ollut tarpeen ottaa erillistä viittausta kunkin jäsenvaltion valtiosäännön edellyttämien menettelyjen seuraamiseen. Oikea suomennos olisi:

Osapuolet ratifioivat tämän sopimuksen ja toteuttavat sen määräyksiä valtiosääntönsä mukaisia menettelyjä noudattaen.²

Pidän epäonnistuneena hallituksen esityksen (s. 81) perustelua, jonka mukaan kun EU:n jäsenvaltioista 21 on myös Naton jäseniä ja jatkossa kaikki Pohjoismaat olisivat Naton jäseniä, Suomen jäsenyys olisi "tavanomainen kansainvälisen yhteistoiminnan muoto". Tällainen perustelu ei ole tarpeen perustuslain 1, 94 tai 95 §:n kannalta eduskunnan enemmistöpäätöksenteon oikeuttamiseksi. Natosopimus on Suomen kannalta täysin uudenlainen kansainvälisen yhteistyön muoto ja siksi "merkitykseltään huomattava" perustuslain 94 §:n kannalta. Tämä korostaa eduskunnan hyväksymisen tarvetta, mutta ei muuta eduskunnan päätöksentekomenettelyä määräenemmistöä edellyttäväksi.

Käsiteltäessä perustuslain 128 §:n säännöksiä tasavallan presidentin asemasta puolustusvoimien ylipäällikkönä ja ylipäällikkyyden luovuttamisesta (s. 90) eräs tärkeä asia on mielestäni jäänyt sanomatta esityksessä. Voin yhtyä hallituksen kantaan, jonka mukaan mahdollisuus, että Suomen omia joukkoja asetettaisiin Suomessa Naton operatiivisen johdon alaisuuteen, ei tarkoita ylipäällikkyyden *luovuttamista*, josta presidentti perustuslain mukaan voi päättää vain valtioneuvoston esityksestä. Sen sijaan presidentti voi tehdä tuollaisen vaikutuksiltaan rajatun päätöksen *käyttäen* ylipäällikönvaltaansa. Se mikä tässä jää kertomatta, on presidentin päätöksenteon muoto ja siihen liittyen se tapa, jolla päätöksen parlamentaarinen kate toteutuu. Pidän tarpeellisena, että valiokunta lausuisi, ettei tasavallan presidentin ylipäällikönvaltaan liity mitään päätöksenteon muotoja, joissa parlamentaarinen kate ei tavalla tai toisella toteutuisi. Suomalaisen joukkojen asettaminen Naton johtovallan alaisiksi saattaa olla sotilaskäskyasia (perustuslain 58 §:n 4 momentti), mutta tällöinkin siihen liittyy ministerin myötävaikutus.

² Mainittakoon, että Suomen Atlantti-seuran vanha (1999) suomennos on parempi kuin hallituksen esityksessä käytetty: "Sopimuspuolten on ratifioitava tämä valtiosopimus ja *toteutettava* sen määräykset omien perustuslaillisten menettelyittensä mukaisesti." (korostus lisätty). Luettavissa: <http://atlanttiseura.fi/nato/wp-content/uploads/2014/06/Pohjois-Atlantin-sopimus-suomennos.pdf>

5. Kysymys Naton ydinasepelotteesta ja sen mahdollisesta vaikutuksesta käsittelyjärjestykseen

Hallituksen esityksessä käytetyistä asian käsittelyjärjestystä koskevista perustelulinjoista erillisenä, mutta potentiaalisesti käsittelyjärjestykseen vaikuttavana teemana otan vielä esiin niin sanotun Naton ydinasepelotteen. Natosopimuksessa tai siitä seuraavissa Suomen jäsenvelvoitteissa ei arvioni mukaan ole mitään sellaista, joka tekisi kyseenalaiseksi jäsenyyden yhteensopivuuden perustuslain 1 §:n 3 momentin säännöksen kanssa, koskien Suomen kansainvälisen yhteistyön tarkoitusta turvata rauha ja ihmisoikeudet. Kansalaisilla on oikeutetusti erilaisia käsityksiä siitä, miten ydinaseiden olemassaolo ja niiden muodostaman uhan sisältyminen puolustusstrategiaan voi olla sopusoinnussa tuon tarkoituksiperän kanssa, etenkin kun otetaan huomioon vuosikymmenten perinne Suomen liittoutumattomuudesta, josta on tullut osa sitä kansallista identiteettiä. Perustuslain juhlava 1 § edustaa tuota identiteettiä. Moni voi toki juuri nyt olla sitä mieltä, että koska Nato ja Yhdysvallat ovat rauhan asialla, myös niiden ydinaseet turvaavat rauhaa. Toiset taas edelleen pitävät ydinaseita uhkana maailmanrauhalle ja ihmiskunnalle, riippumatta siitä kenen käsissä ne ovat. Mielestäni on tärkeää, että perustuslain 1 §:n 3 momentin ymmärretään yhdistävän kansakuntaa ja että se kansaa yhdistävän rauhantahdon puitteissa sallii erilaiset normatiiviset (eli arvoperustaiset) käsitykset siitä tosiseikasta, että eräillä Naton jäsenmailla on ydinaseita.

Tätä taustaa vasten näen yhtenä tulevaisuuden haasteena kahden vanhastaan puolueettoman maan, Suomen ja Ruotsin, odotettavissa olevan panoksen aika ajoin uudistettavan Naton strategisen konseptin edelleen kehittämisessä. Kyseessä on poliittinen asiakirja eikä valtiosopimus, johon Suomi liittyisi. Siten Madridin huippukokouksessa tämän vuoden kesäkuussa hyväksytty Strateginen konsepti 2022 (ks. esityksen s. 12-13) ei tule asiakirjana sitomaan Suomea. Asiakirja tulee analysoida huolella, ja Ruotsin kanssa yhteistyössä tulisi pyrkiä valmistelemaan yhteinen linja sen kehittämiseksi seuraavalla kierroksella. Keskeistä tulee olemaan, millä tavoin Nato ja Natojäsenet Suomi ja Ruotsi tulevaisuudessa viittaavat niin sanottuun Naton ydinasepelotteeseen.

”Ydinasepelote” ei esiinny Natosopimuksessa eikä sellaiseen sitoutuminen ole nyt käsittelyssä. Tosiasia kuitenkin on, että kolmella Naton jäsenvaltiolla on ydinaseita, jotka ovat osa sitä asejärjestelmien kokonaisuutta, johon kaikkien Natomaiden yhteinen puolustus tukeutuu. Osa muista jäsenvaltioista on hyväksynyt Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittamisen omalle alueelleen, ja suurempi osa (Suomen tapaan) valinnut osaksi puolustustaan yhdysvaltalaiset lentokoneet, jotka pystyvät kuljettamaan Yhdysvaltojen Eurooppaan sijoitettuja ydinaseita. Natojäsenyyden kautta aukeaa reaalinen mahdollisuus, että Suomi voisi halutessaan ottaa alueelleen ja valmistautua ottamaan lentokoneisiinsa Yhdysvaltain ydinaseita. Nämä ovat

kuitenkin Natojäsenyyden oloissa kansallisen päätöksenteon asioita, joissa on tärkeää turvata kaikissa vaiheissa – myös varhaisissa keskusteluissa – parlamentaarinen kate ja vastuunalaisuus eduskunnalle.

Hallituksen esityksessä (s. 5) viitataan Naton ydinasepelotteeseen, jonka viisaasti sanotaan viime kädessä liittyvän Yhdysvaltain ydinaseisiin. Toisessa kohtaa (s. 11) kuitenkin sanotaan ydinaseiden olevan ”keskeinen osa Naton pelotetta”, vaikka Natolla kansainvälisenä järjestönä ei ole ydinaseita eikä päätösvaltaa ydinaseiden käytön suhteen. Naton Strateginen konsepti 2022 sisältää useita ilmaisuja, joissa tiettyjen jäsenmaiden ydinaseet nähdään osana sitä pelotetta, jonka puolustusliitto Nato kokonaisuudessaan ensi sijassa Natosopimuksen 5 artiklan kautta muodostaa. Analyyttisin ilmaus ydinasepelotteen merkityksestä osana Naton strategiaa on strategia-asiakirjan kohdassa 29:

29. The strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States, are the supreme guarantee of the security of the Alliance. The independent strategic nuclear forces of the United Kingdom and France have a deterrent role of their own and contribute significantly to the overall security of the Alliance. These Allies’ separate centres of decision-making contribute to deterrence by complicating the calculations of potential adversaries. NATO’s nuclear deterrence posture also relies on the United States’ nuclear weapons forward-deployed in Europe and the contributions of Allies concerned. National contributions of dual-capable aircraft to NATO’s nuclear deterrence mission remain central to this effort.³

Oma pikainen suomennokseni kuuluu:

29. Liittoutuman, erityisesti Yhdysvaltojen, strategiset ydinaseet ovat Liittoutuman turvallisuuden viimekätinen tae. Yhdistyneen Kuningaskunnan ja Ranskan itsenäisillä ydinasejärjestelmillä on oma merkityksensä pelotteena ja tärkeä osuus Liittoutuman kokonaisturvallisuudessa. Niiden edustamat erilliset päätöksentekokeskukset luovat pelotevaikutusta vaikeuttamalla potentiaalisen vastapuolen laskelmia. Naton ydinasepelote tukeutuu myös Yhdysvaltojen Eurooppaan sijoitettuihin ydinaseisiin ja siihen panokseen, jonka kyseessä olevat Liittoutuman jäsenet antavat. Kansallinen panostus kaksikäyttöisten lentokoneiden muodossa on keskeinen Naton ydinasepelotteen kannalta.

Muotoilussa on yhdistetty eri jäsenvaltioiden erilainen suhtautuminen ydinaseisiin ja kolmen jäsenvaltion ydinaseiden merkitys puolustusliiton ja sen kaikkien

³ NATO 2022 Strategic Concept, www.nato.int/strategic-concept/ s. 8.

jäsenvaltioiden kannalta. Hajautettu kansallinen päätösvalta ydinaseiden käytöstä tai sillä uhkaamisesta on käännetty eduksi yhteiselle turvallisuudelle, kun desentralisoitu päätöksentekojärjestelmä tekee potentiaaliselle vastustajalle vaikeaksi ennakoida toimiensa seurausvaikutuksia.

Strategisen konseptin muotoilut joidenkin jäsenvaltioiden ydinaseiden merkityksestä liittoutuman kokonaisturvallisuudelle eivät tarjoa koko kuvaa niistä viime kädessä kansallisista lähtökohdista arvioitaviksi tulevista seikoista, joiden nojalla Yhdysvallat, Yhdistynyt Kuningaskunta ja Ranska päättävät ydinaseilla uhkaamisesta tai ydinaseiden käytöstä. Lausuntoni edellisessä jaksossa esitettyyn Natosopimuksen 5 artiklan tarkasteluun viitaten korostan, ettei Suomen joutuminen aseellisen hyökkäyksen kohteeksi suinkaan tarkoittaisi, että Naton ydinasevaltiot suoraan siirtyisivät uhkaamaan ydinaseilla. Aivan kuten Suomi, myös ne arvioisivat kansallisista lähtökohdista käsin ja oman päätöksentekojärjestyksensä mukaisesti Natosopimuksen 5 artiklan edellyttämän avun muodot. Kuten Ukrainan sota osoittaa, myös ydinasevaltioille on tärkeää olla tahtomattaan joutumatta aseellisen konfliktin osapuoleksi. Siksi niiden materiaali- ja henkilöstöapua koskeva päätöksenteko on koko ajan tarkan harkinnan kohteena. Esimerkiksi Yhdysvallat ei halua aikaansaada tilannetta, jossa sen eri puolille maailmaa sijoitetut joukot, tukikohdat ja ydinasejärjestelmät olisivat nyt Ukrainan sodan aikana Venäjän taikka hypoteettisessa tulevaisuuden tilanteessa Suomeen hyökänneen maan kannalta oikeutettuja sotilaallisia kohteita, koska Yhdysvallat on Ukrainalle/Suomelle antamansa sotilaallisen avun kautta objektiivisesti arvioiden asettunut aseellisen konfliktin osapuoleksi.

Natojäsenyys tarkoittaa, että Suomi tietoisesti hyväksyy eräiden jäsenvaltioiden ydinaseiden tulevan toimimaan osana sitä pelotetta, joka potentiaalisesti suojaa myös Suomen turvallisuutta. Tämän pitemmälle menevää sitoutumista ydinaseiden olemassaoloon tai sijoittamiseen Suomen alueelle tai Suomen lentokoneisiin, taikka "Naton ydinasepelotteeseen" se ei edellytä, ei liioin ennakkollista sitoutumista mihinkään konsensukseen siitä, millaisessa tilanteessa ydinaseita omaavat Naton jäsenvaltiot saattaisivat käyttää ydinaseitaan tai uhata niiden käytöllä. En katso niin sanotun Naton ydinasepelotteen aiheuttavan muutosta edellä esittämäni kantaan sopimusten ja niiden voimaansaattamislakien käsittelyjärjestyksestä.

6. Natojäsenyyden vaikutus valtioelinten asemaan ja toimivaltasuhteisiin ja perustuslain tarkistamisen tarve

Kuten esityksessä (ss. 82-85) on asianmukaisesti selvitetty, Natosopimus ei tarkoita toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle. Sivun 85 toteamus, jonka mukaan "Suomen Nato-jäsenyys ei vaikuta siihen, miten Suomen kanta eri kysymyksiin muodostetaan kansallisen valtiosäännön mukaisesti" pitää sekin sinänsä paikkansa.

Natosopimus ei muuta perustuslain mukaista toimivallanjakoa eri valtioelinten välillä.

Kokonaan toinen asia on, että Natojäsenyys tulee merkittävästi muuttamaan niiden asioiden luetteloa ja painopisteitä, joissa kansallisia päätöksiä tehdään. Siksi Natojäsenyydestä saattaa seurata – perustuslain tekstin pysyessä koskemattomana – merkittäviä toimivaltasuhteiden muutoksia tasavallan presidentin, valtioneuvoston, maanpuolustuksesta huolehtivien viranomaisten ja eduskunnan välillä. Natojäsenyys saattaa jopa katkaista neljä vuosikymmentä jatkuneen asteittaisen siirtymisen puolipresidentiaalisesta parlamentaariseen hallitsemistapaan ja paluuta nykyajan länsimaissa kovin harvinaiseen presidenttikeskeiseen valtiosääntöön. Tasavallan presidentin perustuslain mukaiset toimivaltuudet ulkoasioissa, sodasta ja rauhasta päätettäessä ja sotilaskäskyasioissa samoin kuin tämän asema puolustusvoimien ylipäällikkönä, yhdessä maanpuolustuksen perustavien organisatoristen ratkaisujen kanssa merkitsevät, että valtioneuvoston asema kollegiona ja sen johdossa olevan pääministerin asema, eduskunnalle vastuunalaisen puolustusministerin asema, ja siten parlamentarismien periaatteen toteutuminen ovat vähintäänkin epäselvät Natojäsenyyden toteutuessa. Puolustusvoimien ylipäällikön, pääministerin, puolustusministerin, puolustusvoimien komentajan ja keskusvirasto pääesikunnan keskinäissuhteet, samoin kuin eduskunnan päätösvallan ja toimeenpanovallan käytön parlamentaarisen katteen johdonmukainen turvaaminen olisivat perusteellisen selvitystyön tarpeessa. Tarvitaan kotimaista selvitys- ja tutkimustyötä, johon tulee liittää vertaileva tutkimus nykyisten Natomaiden ja Ruotsin valtiosääntöisistä järjestelyistä Natojäsenyyden oloissa.

Oman käsitykseni mukaan nykyiseen tilanteeseen on päädytty sen vuoksi, että esimerkiksi sotaa ja rauhaa, puolustusvoimien ylipäällikkyyttä, liikekannallepanoa ja sotilaskäskyasioita koskevia perustuslainsäännöksiä ei ole pidetty käytännössä merkityksellisinä vaan ne on suurimmaksi osaksi vain sellaisinaan siirretty vuoden 1999 perustuslakiin, miettimättä niiden potentiaalista, mutta tuolloin etäiseltä tuntunutta merkitystä valtioelinten toimivaltasuhteiden kokonaisuuden kannalta. Natojäsenyyden oloissa kyseiset säännökset saattavat kuitenkin aiheuttaa suuria ja merkittäviä toimivaltasuhteiden muutoksia, ei *vastoin* perustuslakia tai sitä muuttaen, vaan perustuslain *takia*, siis asiallisesti vanhentuneiden mutta uudistamatta jääneiden perustuslainsäännösten takia. Perustuslain 58 §:n 5 momentti toki toi sinänsä merkittävän yhden osaparannuksen tähän asiointilaan, kun sotilaskäskyasioihin kytkettiin ministerin myötävaikutus ja siten periaatteessa parlamentaarinen vastuunalaisuus, viime kädessä ministerin eron tai erouhkauksen kautta.

Hallituksen esityksessä (s. 87) viitataan Perustuslaki 2008-työryhmän mietintöön ja sen yhtenä liitteenä julkaistuun professori Antero Jyrängin ansiokkaaseen muistioon mm. puolustusvoimien ylipäällikkyydestä. Työryhmä puolsi perustuslain kehittämistarpeiden arviointia ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon alalla,

mikä nyt Natojäsenyyden lähestyessä olisi entistäkin tarpeellisempaa. Pidän perusteltuna, että valiokunta kiirehtisi selvitystyön käynnistämistä, mieluiten niin että mahdollisten perustuslainmuutosten sisältö päätettäisiin jo vuoden 2023 valtiopäivillä ja siten ennen kuin seuraava tasavallan presidentti aloittaa toimikautensa.

Muilta osin tyydyn esittämään muutaman huomion, jotka suoraan liittyvät käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen:

- s. 37 ja s. 51: Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valmisteluelimen (UTVA ja TP-UTVA) tarkastelu on ongelmallinen, kun erityisesti s. 51 TP-UTVA esitellään ikään kuin se olisi tasavallan presidentin päätöksentekofoorumi (sana ”linjattava”). Parlamentaarisisessa demokratiassa on tärkeää, että valtionpäämiehen päätökset tehdään säännellyissä menettelyissä ja että niihin liittyy ministerimyötävaikutus ja sen kautta vastuunalaisuus eduskunnalle, parlamentaarinen kate.
- s. 38: Ylipäällikkyyden ja sotilaskäskyasioiden välistä suhdetta ei esitetä selkeästi, vaikka on tärkeää, että myös ylipäällikönvaltaa käytetään säännellyissä menettelyissä ja ministeri(e)n myötävaikutuksella.
- s. 38: Nykyisen sääntelyn ongelmallisuus tulee havainnollisesti esiin virkkeessä, joka kuuluu: ”Naton toimintaan osallistumista koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin tapauskohtaisesti lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta, lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta tai toimialakohtaista lainsäädäntöä, kuten lakia puolustusvoimista (551/2007).” Ei ole kestävä asiantila, että useat lait olisivat toisilleen rinnakkaisia ja että valinta niiden välillä kuvataan ”tapauskohtaiseksi”.
- s. 38: Perustuslain 93 §:n 3 momentin sisällöstä ja merkityksestä syntyy mielestäni väärä mielikuva, kun tätä perustuslain säännöstä ei luonnehdita tärkeänä yleisenä järjestelyinä parlamentaarisen katteen turvaamiseksi tasavallan presidentin tosiasiallisessa toiminnassa saman pykälän 1 momentissa tarkoitettua ”ulkopolitiikan johtamisessa” (vrt. s. 40, missä perustuslainsäädännön merkitys tulee paremmin esiin). Säännös ei koske vain tai edes ensisijaisesti presidentin kannanottojen toimittamista Suomen omille edustajille vaan jo säännöksen sanamuodonkin mukaan ensi sijassa presidentin toimintaa suhteessa toisiin valtoihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Hallitusmuodon vastaavalla säännöksellä oli tärkeä merkitys parlamentaarisen katteen tavoittelussa presidentti Kekkonen aikana, ja nyt tulisi korostaa ulkoministerin keskeistä asemaa Suomen suhteissa Natoon ja Naton jäsenvaltioihin. Hän turvaa parlamentaarisen katteen tasavallan presidentin toiminnalle, tarvittaessa jopa eron tai erouhkauksen kautta.
- Tässä yhteydessä on syytä nostaa esiin edellä mainitussa prof. Jyrängin muistiossa käsitelty puolustushallinnon ”perushalkeama” ministerin johtaman

suhteellisen pienen puolustusministeriön ja suurena keskusvirastona toimivan, ammattiupseerin (puolustusvoimien komentaja) johtaman Puolustusvoimien välillä. Parlamentaarisen katteen – vastuunalaisuuden eduskunnalle – turvaaminen puolustushallinnon osalta on huomattavasti haasteellisempi asia kuin ulkoministerin johtaman päällikkövirasto ulkoministeriön osalta. Natojäsenyyden oloissa tasavallan presidentin asema ulkopoliitiikan johdossa ja puolustusvoimien ylipäällikkönä merkitsee vielä suurta lisähaastetta nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Firenzessä 15.12.2022,



Martin Scheinin, professori