

Tuomas Ojanen

19.12.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 315/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Pääasiallinen sisältö

1. 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.
2. Pohjois-Atlantin sopimus on Naton perustamissopimus, jossa määrätään liittokunnan toiminnan periaatteista ja jäsenten velvollisuuksista. Liittymällä Pohjois-Atlantin sopimukseen, Suomesta tulee Naton jäsen. Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus koskee Naton oikeushenkilöllisyyttä ja Naton henkilöstön erioikeuksia ja vapauksia.
3. Suomen liittyminen Natoon edellyttää, että kaikki Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltiot hyväksyvät liittymispöytäkirjat kansallisten menettelyjensä mukaisesti. Tämän jälkeen Pohjois-Atlantin liiton pääsihteeri kutsuu Suomen liittymään Pohjois-Atlantin sopimukseen. Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen tulee voimaan, kun Suomen liittymiskirja talletetaan Yhdysvaltojen hallituksen huostaan.
4. Esityksen mukaan tavoitteena on, että Suomi ja Ruotsi tallettavat liittymiskirjansa samaan aikaan, jolloin Suomi ja Ruotsi eivät hyväksy toistensa liittymispöytäkirjoja erikseen. Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus tulee Suomen osalta voimaan, kun Suomi tallettaa ratifioimiskirjansa Yhdysvaltojen hallituksen huostaan.
5. Esitykseen sisältyy lakiehdotukset sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Esitykseen sisältyvä laki Pohjois-Atlantin sopimuksesta on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin sopimus tulee Suomen osalta voimaan. Esitykseen sisältyvä laki Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdystä sopimuksesta on vastaavasti tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettynä ajankohtana samanaikaisesti kuin kyseinen sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Arvion lähtökohdat

6. Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa sopimuksen määräyksiä arvioidaan ennen muuta perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäätelyn ja perustuslain 94 §:n mukaisen

kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen ja perustuslain 95 §:n mukaisen kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisen kannalta.

7. Sopimusmääräyksiä arvioidaan myös ylimpien valtioelinten toimivallasta kansainvälisissä asioissa säätävän perustuslain 93 §:n, eduskunnan tietojensaantioikeudesta säätävän perustuslain 47 §:n ja eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa säätävän perustuslain 97 §:n sekä presidentin päätöksenteosta säätävän 58 §:n kannalta. Lisäksi käsittelyjärjestysperusteluissa on arvioitu asiaa maanpuolustusvelvollisuudesta, puolustusvoimain ylipäällikkyydestä ja liikekannallepanosta säätävän perustuslain 127–129 §:n kannalta. Käsittelyjärjestystä arvioidaan vielä Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n näkökulmasta.
8. Esityksen keskeisenä johtopäätöksenä käsittelyjärjestyksen suhteen on, etteivät käsillä olevat sopimukset sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia tai jotka sisältäisivät Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.
9. Sopimusten ei muutoinkaan katsota olevan vastoin edellä mainittuja perustuslain säännöksiä.

Arvio

Hyväksymisen tarpeellisuus ja hyväksymispäätöksen ala

10. 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.
11. Pohjois-Atlantin sopimus on puolustus-, turvallisuus- ja ulkopoliittisesti huomattavan merkittävä sekä sisältää esityksestä ilmenevällä tavalla valtiosääntöistä ainesta. On selvää, että tällainen valtiosopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetun "merkitykseltään huomattava" -perusteen nojalla, kuten esityksessä katsotaan.
12. Lisäksi on selvää, että sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joista on esityksessä tehty asianmukaisesti selkoa. Eduskunnan hyväksyminen sopimukselle on tarpeen myös sopimuksen budjettivaltaa sitovien vaikutusten takia.
13. On huomautettava siitä, ettei sopimuksen hyväksyminen merkitykseltään huomattava perusteen nojalla sisällä kannanottoa sopimuksen hyväksymistä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamislain käsittelyjärjestykseen. Perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa on erikseen säädetty käsittelyjärjestyksen arviointiperusteista. Lisäksi esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 38/2001 vp unionin perussopimuksia muuttaneesta ns. Nizzan sopimuksesta osoittaa, että sopimus voidaan yhtäältä katsoa vaativan eduskunnan hyväksymisen perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetun "merkitykseltään huomattava" -perusteen nojalla, mutta toisaalta se voidaan silti hyväksyä ja voimaansaattaa äänten enemmistöllä annetuista äänistä (ks. PeVL 38/2001 vp).

14. Esityksessä ehdotetusta hyväksymispäätöksen alasta ei ole huomauttamista.

Hyväksymisestä päättäminen

15. 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.
16. Arvio siitä, koskeeko asia perustuslakia tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille on perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisen hyväksymisestä päättämisen yhteydessä samanlainen kuin voimaansaattamisesta säättävän perustuslain 95 §:n 2 momentin osalta (ks. esim. PeVL 38/2001 vp, jossa asia linjattiin ensimmäisen kerran).
17. Hyväksymisestä tulee siis päättää äänten enemmistöllä, jos voimaansaattamislakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksessä. Vastaavasti jos voimaansaattamislakiehdotus tulee käsitellä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, myös hyväksymisestä tulee päättää määräenemmistöllä. Arvioin voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestystä seuraavassa jaksossa.

Käsittelyjärjestys

18. Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. 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.
19. Vuonna 2012 voimaan tulleella muutoksella tarkistettuihin perustuslain 94 §:n 2 momenttiin ja 95 §:n 2 momenttiin on kodifioitu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö 2000-luvulla perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta, kuten perustuslain esitöistä tulee tarkemmin esiin (ks. HE 60/2010 vp, s. 45).
20. Perustuslain esitöiden mukaan kansainvälinen velvoite koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse on liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla. Sen sijaan esimerkiksi uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei välttämättä perusteluiden mukaan merkitse Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa, vaan huomiota arviossa on kiinnitettävä erityisesti siihen, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi

silloin, kun siirrolla ei muuteta jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta, ei siirtoa ole arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi (HE 60/2010 vp, s. 46).

21. Perustuslakivaliokunta on toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioidessaan kiinnittänyt aiemmin huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattaisuuteen ja soveltamisalaan (PeVL 38/2001 vp, PeVL 51/2001 vp), sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin (PeVL 61/2002 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 6/2004 vp ja PeVL 19/2010 vp). 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. kootusti esim. PeVL 16/2020 vp).
22. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen arvio Pohjois-Atlantin sopimuksen ja muiden käsillä olevien sopimusten suhteesta perustuslain täysivaltaisuussäätelyyn sekä perustuslain 94 §:ssä säädettyyn kansainvälisen velvoitteen hyväksymiseen ja perustuslain 95 §:ssä säädettyyn kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamiseen rakentuu keskeisesti sen varaan, miten näitä säännöksiä on tulkittu ja sovellettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain voimaantulon 1.3.2000 jälkeen. Poikkeuksena on jäljempänä tarkasteltava perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2021 vp, jossa arvion kohteena oli Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä.
23. Jos Pohjois-Atlantin sopimukseen sovelletaan täysivaltaisuuden sekä perustuslain 94 §:n ja 95 §:n arvioinnissa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön linjauksia 2000- ja 2010-luvuilla, voidaan ja pitääkin olennaisimmilta osin yhtyä hallituksen esityksessä esitettyihin käsityksiin ja niiden perusteluihin Pohjois-Atlantin sopimuksen suhteesta perustuslain täysivaltaisuussäätelyyn sekä perustuslain 94 §:n 2 momenttiin ja 95 §:n 2 momenttiin.
24. Pohjois-Atlantin sopimus ja käsillä oleva asiakokonaisuus eroaa kuitenkin monessa suhteessa niistä etupäässä Euroopan unioniin liittyvistä sopimusjärjestelmistä, joiden valtiosisäisen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä esityksessä selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on nykyisen perustuslain voimaantulon jälkeen.
25. Myös käsillä olevassa hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että kysymyksessä on uusi perustuslaillinen arviointitilanne:

”Sopimuksen hyväksymisellä Suomi liittyisi Suomen näkökulmasta toimialtaan ja luonteeltaan uudenlaiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut täysin vastaavaa tilannetta aiemmin perustuslain 1 §:n, 94 §:n ja 95 §:n edellytysten näkökulmasta.” (s. 95)

26. Näin ollen syntyy kysymys siitä, voidaanko käsillä olevan asian perustuslaillista arviointia esityksestä ilmenevin tavoin perustaa keskeisesti sellaisiin perustuslain esiöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön linjauksiin, jotka ovat syntyneet ja kehittyneet etupäässä Euroopan unioniin tai EMU:n liittyvien sopimusten tai säädösten valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhteydessä.

27. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on aiemmin linjattu, että silloinkin kun valtiosääntöoikeudellinen arviointitilanne on uusi, valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on uudessa tulkintatilanteessa pyrittävä lähtökohtaisesti kiinnittämään perustuslain esitöihin ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. myös esim. PeVL 26/2017 vp). Vaikka tämä linjaus on tehty toisenlaisessa asiakokonaisuudessa, nähdäkseni se soveltuu käsillä olevaan asiaan.
28. Näin ollen voidaan yhtyä esitykseen siinä, että arvio Pohjois-Atlantin sopimuksen suhteesta perustuslakiin on pyrittävä lähtökohtaisesti kiinnittämään perustuslain esitöihin ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön perustuslain täysivaltaisuussääntelystä ja perustuslain 94 §:n 2 momentista ja 95 §:n 2 momentista 2000- ja 2010-luvuilla.
29. Samalla on kuitenkin tässä yhteydessä todettava, ettei Pohjois-Atlantin sopimuksen arvioinnin perustaminen keskeisesti etupäässä Euroopan unioniin liittyvien perustuslaillisten linjausten varaan ole ongelmatonta käsillä olevan asian erityispiirteiden takia.
30. Toisaalta Pohjois-Atlantin sopimuksen erityispiirteitä ei ole syytä ylikorostaakaan. Perustuslain kannalta merkittävimmät kysymykset paikantuvat Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklaan, kuten myös esityksessä tuodaan esiin. Tässä yhteydessä on siksi merkityksellistä todeta, että 5 artikla on monessa suhteessa samankaltainen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) keskinäisen avunannon lausekkeeseen (SEU 42 artiklan 7 kohta) kanssa, joskin niiden välillä on myös eroja, kuten esityksessä tuodaan esiin (ks. s. 7). Molemmat sopimusmääräykset koskevat muiden osapuolten avunantoa tilanteissa, joissa jokin sopimuksen osapuoli joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Yhteisvastuulauseke on oikeudellisesti jopa velvoittavampaan muotoon kirjoitettu kuin Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artikla. Käsillä olevan asian perustuslakiarvion kannalta onkin merkityksellistä, joskaan ei lainkaan ratkaisevaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa ns. Lissabonin sopimuksesta ei lainkaan käsitelty SEU 42 artiklan 7 kohtaa (PeVL 13/2008 vp). Näin ollen voidaan lähteä siitä, että yhteisvastuulauseke on ongelmaton perustuslain täysivaltaisuussääntelyn ja perustuslain 94 ja 95 §:n kannalta.
31. Sen ohella, että esityksen arvio Pohjois-Atlantin sopimuksen suhteesta perustuslakiin rakentuu keskeisesti keskeisesti sen varaan, miten näitä säännöksiä on tulkittu ja sovellettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain voimaantulon 1.3.2000 jälkeen 2000- ja 2010-luvuilla etupäässä Euroopan unioniin liittyvissä arviointitilanteissa, toinen ominaispiirre esityksen käsittelyjärjestysjaksossa on, että siinä esitetty arvio Pohjois-Atlantin sopimuksen suhteesta perustuslakiin on paitsi oikeudellinen myös sellaisenakin varsin muodollis-juridinen.
32. Esityksen käsittelyjärjestysjaksossa on kuitenkin arvioitu merkittävän toimivallan siirtoa myös siltä kannalta, ”rajoittaisiko jäsenyys Natossa Suomen tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia siinä määrin, että asiaa tulisi tarkastella perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisena merkittävänä toimivallan siirtona.” (s. 84). Esityksessä tähän kysymykseen päädytään vastaamaan kielteisesti esityksestä ilmenevillä perusteluilla, joihin voidaan nähdäkseni yhtyä.

33. Tässä yhteydessä on todettava, että jo Naton jäsenyyden rajoittavien vaikutusten tarkastelu Suomen ”tosiasiallisten toimintamahdollisuuksien kannalta” edustaa poikkeusta aiempaan täysivaltaisuusarviointiin. Euroopan unioniin liittyvien sopimusten perustuslaillisen arvion yhteydessä perustuslakivaliokunnassa ei nimittäin ole juurikaan tavattu arvioida jäsenyyden mahdollisesti merkitseviä rajoituksia Suomen ”tosiasiallisiin toimintamahdollisuuksiin”, vaikka yhtä hyvin myös Suomen tosiasialliset toimintamahdollisuudet voivat olla esimerkiksi erilaisista poliittis-taloudellisista syistä hyvinkin rajallisia Euroopan unionin päätöksenteossa. Esimerkiksi tilanteissa, joissa unionin päätöksenteko perustuu yksimielisyyteen ja joissa Suomi voisi sinänsä yksinkin estää jonkin päätöksen tekemisen unionissa, kynnys äänestää päätöstä vastaa voi tosiasiaassa olla hyvin korkealla. Silti tällaisia näkökohtia ei siis ole tavattu huomioida unionin perussopimusten muutosten arvioinnissa perustuslakivaliokunnassa.
34. Merkittävänä poikkeuksena perusteiltaan oikeudelliseen arvioon jonkin EU- tai kv. velvoitteen suhteesta perustuslakiin on ainoastaan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp, jossa valiokunta (tarkkaan ottaen sen enemmistö) arvioi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä perustuslain 94 §:n 2 momentin kannalta muiden kuin oikeudelliseksi luonnehdittavien lähtökohtien sekä mahdollisesti tulevaisuudessa realisoituvien tosiasiallisten vaikutusten kannalta seuraavasti:

”Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaista säätämisyjärjestyskysymystä voidaan valiokunnan mielestä tarkastella valtiosäännön ja suvereniteetin poliittisen ulottuvuuden kannalta. Vailla merkitystä tässä arviossa ei ole nyt käsillä olevan järjestelyn mahdollistama unionin lainanoton poliittinen helpottuminen tulevaisuudessa... Valiokunnan mielestä uhkana on, että unionin lainanoton salliva ja merkittävästi aikaisemmasta poikkeava toimintamalli tulee nyt periaatteessa hyväksytyksi toimintavaksi. Valiokunta korosti jo lausunnossaan PeVL 16/2020 vp, että ehdotukset merkitsisivät unionin ja jäsenvaltioiden välisen tasapainon tosiasiallista muutosta, joka on tarkoitettu sinänsä tilapäiseksi, mutta jonka riskinä on pitkittyminen ja laajentuminen.” (PeVL 14/2021 vp, kohta 39).

35. Ainakin osaksi juuri näistä etupäässä poliittisiksi ja joka tapauksessa ”ei-oikeudellisiksi” luonnehdittavista arvion lähtökohdista valiokunta teki johtopäätelmän, jonka mukaan omien varojen päätöksessä kyse on ”merkittävään toimivallan siirtoon Euroopan unionille tosiasiallisesti rinnastuva järjestely, ja sitä koskeva ehdotus on eduskunnassa hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.” (PeVL 14/2021 vp, kappale 41).
36. Nähdäkseni nyt käsillä olevaa asiaa pitäisi kuitenkin varsinkin perustuslakivaliokunnan perustuslaillisesta mandaatista säätävä perustuslain 74 § huomioon ottaen pidättyä arvioimasta vastaavanlaisista lähtökohdista – ja siitäkin huolimatta, että arvioitava asia on riidatta erittäin merkittävä turvallisuus-, puolustus- ja ulkopoliittisesti.
37. Muutoinkin perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2021 vp on selvä poikkeus siitä, miten perustuslakivaliokunnassa on muutoin arvioitu sekä erilaisia EU-kytkentäisten asioiden että valtiosopimusten tai muiden kv. velvoitteiden suhdetta perustuslain täysivaltaisuusääntelyyn sekä perustuslain 94 ja 95 §:ään perustuslain voimaantulon 1.3.2000 ja perustuslain vuoden 2012 muutoksen jälkeen.

38. Tässä yhteydessä on paikallaan vielä lisätä, että vaikka on huomattavan tärkeää, että Suomen Natoon liittyminen nauttii riittävän suurta legitimitettä, tämä ei kuitenkaan voi sellaisenaan olla keskeinen peruste katsoa, että Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisestä tulisi siksi päättää määräenemmistöllä ja sen voimaansaattamislakiehdotus säätää ns. supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Legitimitettä voi kuitenkin tuottaa myös esimerkiksi se, jos kansaa edustava eduskunta riittävän yksituumaisesti hyväksyy Pohjois-Atlantin sopimuksen ja sen voimaansaattamislakiehdotuksen, vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi sinänsä katsottu, että Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta voidaan päättää äänen enemmistöllä.
39. Edellä esitetyillä perusteilla päädyn kantaan, jonka mukaan Pohjois-Atlantin sopimuksen suhdetta perustuslain täysivaltaisuussäätelyyn ja perustuslain 94 §:n 2 momenttiin ja perustuslain 95 §:n 2 momenttiin voidaan arvioida siten kuin hallituksen esityksessä on tehty.
40. Näin ollen Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ja sen voimaansaattamista koskeva lakiehdotus eivät nähdäkseni koske perustuslakia tai tarkoita Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla. Viitataan perusteluina varsinkin esityksen sivuilla 82-85 esitettyyn edellä esittämäni ohella.
41. On kuitenkin lisättävä, että hallituksen esityksen perustelut siinä esitetyille johtopäätelmille ovat kritiikille alttiita esimerkiksi siltä osin kuin siinä mielestäni "latistetaan" käsillä olevan asian vaikutuksia ylimpien valtioelinten valtaoikeuksiin ja keskinäissuhteisiin. Samoin on todettava, ettei aiempi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ole aivan ongelmitta sovellettavissa nyt käsillä olevaan asiaan sen erityispiirteiden takia, vaikka näitä erityispiirteitä ei ole syytä ylikorostaa. Näin ollen kysymystä käsittelyjärjestyksestä ei voida luonnehtia valtiosääntöoikeudellisesti täysin selväksi ja riidattomaksi.
42. Siltä varalta, että perustuslakivaliokunta päätyisi jostain syystä katsomaan, että voimaansaattamislakiehdotuksesta on säädettävä supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä ja että Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisestä tulee siksi päättää määräenemmistöllä, kannustan valiokuntaa kuitenkin päätymään tällaisiin johtopäätelmiin oikeudellisiksi luonnehdittavien perusteluin. Varsinkin kannustan valiokuntaa siihen, ettei se alkaisi lausunnossa PeVL 14/2021 vp tehdyn tapaan tarkastelemaan Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamislakiehdotuksen säätämisjärjestystä perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin näkökulmasta "valtiosäännön ja suvereniteetin poliittisen ulottuvuuden kannalta" tai muilla vastaavanlaisilla, etupäässä poliittisiksi luonnehdittavilla arviointiperusteilla.

Pohjois-Atlantin sopimuksen suhde muuhun perustuslakisäätelyyn

43. Edellä on arvioitu Pohjois-Atlantin sopimuksen suhdetta perustuslain täysivaltaisuussäätelyyn ja perustuslain 94 §:n 2 momenttiin ja perustuslain 95 §:n 2 momenttiin.

44. Kuten esityksestä todetaan, myös muiden perustuslain säännösten suhteen käsillä oleva perustuslaillinen arviointitilanne on uusi: "sopimuksen suhde perustuslain 93 §:ään siltä osin kuin siinä on kyse sodasta ja rauhasta päättämisestä sekä perustuslain 127:ään § ja 128 §:ään sisältää myös kysymyksiä, joista ei ole täysin soveltuvaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä." (s. 95)
45. Tässä yhteydessä on huomautettava myös siitä, että toisin kuin perustuslain täysivaltaisuussäätelystä ja perustuslain 94 §:n 2 momentista ja perustuslain 95 §:n 2 momentista, perustuslain 93 §:n säännöksestä sodasta ja rauhasta päättämisestä sekä perustuslain 127 §:stä ja 128 §:stä ei ylipäätään ole juurikaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, ja että myös perustuslain esityöt antavat varsin niukasti johtoa nyt käsillä olevan asian arviointiin näiden perustuslain säännösten kannalta.
46. Nähdäkseni voidaan kuitenkin yhtyä esityksen käsittelyjärjestysjaksossa tehtyihin johtopäätöksiin Pohjois-Atlantin sopimuksen suhteesta perustuslain 93 §:ään siltä osin kuin siinä on kyse sodasta ja rauhasta päättämisestä sekä perustuslain 127:ään § ja 128 §:ään.
47. Sama voidaan todeta Pohjois-Atlantin sopimuksesta eduskunnan aseman, osallistumisen ja tiedonsaantioikeuksien sekä budjettivallan kannalta.
48. Asian esille tuomien kysymysten huomattavasta merkittävydestä huolimatta en pidä tarpeellisena alkaa copypastamaan tai kertoa toisin sanoin hallituksen esityksestä ilmenevää, vaan tyydyn viittamaan varsinkin esityksen sivuilta 85-94 ilmenevään.

Selvitystarve: Nato-jäsenyyden ja Suomen turvallisuusympäristön huomattavien muutosten vaikutus ylimpien valtioelinten keskinäissuhteisiin sekä erityisesti eduskunnan asemaan

49. Hallituksen esityksessä mielestäni vähätellään käsillä olevan asiakokonaisuuden vaikutuksia ylimpien valtioelinten valtaoikeuksiin ja keskinäissuhteisiin, vaikka sinänsä voin siis yhtyä esityksen johtopäätelmiin siitä, ettei Pohjois-Atlantin sopimus sillä tavoin vaikuta ylimpien valtioelinten valtaoikeuksiin ja keskinäissuhteisiin, että voimaansaattamislakiehdotuksesta olisi säädettävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja että Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisestä tulisi siksi päättää määräenemmistöllä.
50. Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon yleisemminkin Suomen turvallisuusympäristön huomattavat muutokset, jotka ovat osaksi jo johtaneet erilaisiin lainsäädäntömuutoksiin (valmiuslain osittaismuutos, rajavartiolaitoksen ja ulkomaalaislain muuttaminen, kv. apulain muuttaminen, kiinteistöhankinnan luvanvaraistaminen, jne.) tai jotka ovat olleet osaltaan ponttimena erilaisille parhaillaan vireillä oleville lainsäädännön muutosarvioinneille (esimerkiksi valmiuslain kokonaisuudistus).
51. Ylimpien valtioelinten toimivaltuuksien ja keskinäissuhteiden kannalta on nähdäkseni keskeistä panna merkille se, että varsinkin Suomen liittyminen Natoon mutta myös Suomen turvallisuusympäristön viimeaikaiset huomattavat muutokset vahvistavat olennaisesti tasavallan presidentin asemaa. Tämä taas merkitsee olennaista muutosta siihen jo 1980-luvulta alkaneeseen johdonmukaiseen valtiosäätökehitykseen, jossa on ollut keskeistä Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaaristen piirteiden ja käytännössä eduskunnan sekä sen luottamuksen

varassa toimivan valtioneuvoston aseman vahvistuminen suhteessa tasavallan presidenttiin.

52. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsillä olevasta esityksestä olisi nähdäkseni syytä kiinnittää erikseen painokkaasti valtioneuvoston huomiota tarpeeseen alkaa viipymättä arvioimaan ja selvittämään Nato-jäsenyyden ja Suomen turvallisuusympäristön huomattavien muutosten vaikutuksia ylimpien valtioelinten keskinäissuhteisiin.
53. Tällöin olisi erityisesti arvioitava ja selvitettävä sitä, kuinka voidaan turvata eduskunnan reaaliset vaikutusmahdollisuudet erilaisessa Naton jäsenyyteen liittyvässä kansallisessa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa, samoin kuin eduskunnan tiedonsaantimahdollisuudet Natoon liittyvästä kansallisesta ja ylikansallisesta toiminnasta.
54. Nähdäkseni ei ole poissuljettua, etteikö tällaiseen arviointiin ja selvittämiseen voi hyvinkin sisältyä perustuslain muutostarpeiden arviointi esimerkiksi juuri eduskunnan reaalisten vaikutusmahdollisuuksien sekä tiedonsaannin turvaamiseksi Naton jäsenyyden oloissa sekä muutoinkin olennaisesti muuttuneessa maailmassa.