



14.2.2023

OKV/329/22/2023

OKV/329/22/2023-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta

Viite:

Ulkoasiainvaliokunnan kokous 15.2.2023

Asia:

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

Olen ollut ulkoasianvaliokunnan kuultavana samasta hallituksen esityksestä 1.2.2023. Käsittelin tuolloin lausunnossani valiokunnan pyynnöstä erityisesti Natoon liittymisen prosessia eduskunnan käsittelyn jälkeen siltä osin kuin se kuuluu oikeuskanslerin valvontavaltaan. Selvitin lausunnossani valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyä eduskunnan vastauksen käsittelyssä sekä toimitusministeristön toimivaltaa eduskunnan päätösten toimeenpanossa ja kansainvälisten velvoitteiden käsittelyssä. Tässä lausunnossani käsittelen päätöksentekomenettelyä tilanteessa, jossa Suomi liittyisi Naton jäseneksi ennen kuin Ruotsin jäsenyyden edellytykset täyttyvät.

Hallituksen esityksessä selostetaan, mitä vaiheita Suomen ja myös Ruotsin Nato-jäsenyyden hyväksymisessä on Naton perustamissopimuksen eli Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaan. Suomi ja Ruotsi ilmoittivat 17.5.2022 halukkuudestaan liittyä Natoon. Naton jäsenvaltiot allekirjoittivat 5.7.2022 Suomen ja Ruotsin liittymispöytäkirjat. Suomen ja Ruotsin liittyminen Natoon edellyttää tämän jälkeen, että kaikki Naton jäsenvaltiot hyväksyvät liittymispöytäkirjat kansallisten menettelyjensä mukaisesti. Tämän jälkeen Naton pääsihteeri kutsuu Suomen ja Ruotsin liittymään Pohjois-Atlantin sopimukseen. Suomen liittyminen tulee voimaan, kun

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Suomen liittymiskirja talletetaan Yhdysvaltain hallituksen huostaan (HE 315/2022 vp, s. 1, 6 ja 8-10). Liittymisprosessia selostetaan Naton näkökulmasta myös Naton parlamentaarisen yleiskokouksen verkkosivujen teema-artikkelissa (ks. <https://www.nato-pa.int/content/finland-sweden-accession>)

Suomen liittymiskirjan tallettaminen edellyttää Naton jäsenvaltioiden kansallisen hyväksymisen lisäksi myös kansallisen menettelyn loppuun saattamista Suomessa. Natoon liittymistä koskevien sopimusten ja sopimusten voimaansaattamista koskevien lakien hyväksyminen kuuluu eduskunnan toimivaltaan. Eduskunnan hyväksymisen jälkeen valtioneuvosto esittelee eduskunnan vastauksen tasavallan presidentille. Presidentti hyväksyy sopimukset eli tekee eduskunnan hyväksynnän jälkeen päätöksen sopimukseen sitoutumisesta ja vahvistaa sopimusten voimaansaattamista koskevat lait. Presidentin hyväksyminen tarkoittaa päätöstä sopimukseen sitoutumisesta Suomen puolelta (ks. [Valtiosopimusopas 2021](#), s. 60 -62). Kun sitoutumiskirjan tallettamisen päivämäärä on tiedossa, valtioneuvosto antaa asetuksen sopimusten voimaansaattamisesta Suomessa.

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on, että Suomi ja Ruotsi tallettavat liittymiskirjansa samaan aikaan, jolloin Suomi ja Ruotsi eivät hyväksy toistensa liittymispöytäkirjoja erikseen (HE 315/2022 vp, s. 1). Suomi ja Ruotsi ovat molemmat Natoon nähden hakijamaan asemassa. Kummankin valtion hyväksymisestä Naton jäseneksi päättävät Naton jäsenvaltiot Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti. Hallituksen esityksessä ehdotetaan sen vuoksi vain Suomen kansallisessa toimivallassa olevaa Suomen jäsenyyden hyväksymistä. Hallituksen esitykseen on tämän vuoksi liitetty vain Suomen liittymispöytäkirja.

Hallitus esittää eduskunnalle, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin sopimuksen siten kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla (HE 315/2022 vp, s. 95 eduskunnan hyväksyttäväksi hallituksen esittämä 1. ponsi). Hallituksen esitykseen sisältyvä Pohjois-Atlantin sopimusta koskeva lakiehdotus koskee myös sopimusta sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla (lakiehdotus 1, erityisesti lakiehdotuksen 1 §). Esityksessä viitatut liittymispöytäkirjat tarkoittavat oikeudellisesti Naton jäsenvaltioiden tähän mennessä allekirjoittamia liittymispöytäkirjoja, jotka koskevat uusien jäsenten liittymistä Naton perustamisen jälkeisenä aikana. Kansainvälioikeudellisesti uuden jäsenen liittyminen muuttaa Pohjois-Atlantin sopimusta sillä hetkellä, kun jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet liittymispöytäkirjan. Naton ja kansainvälisen oikeuden näkökulmasta liittymispöytäkirjat siten muuttavat Pohjois-Atlantin sopimusta ja ovat sen osa. Suomen ja Ruotsin liittymispöytäkirjat on allekirjoitettu 5.7.2022 ja Pohjois-Atlantin sopimusta on jo niiltä osin muutettu. Hallituksen esityksessä tarkoitetut liittymispöytäkirjat kattavat oikeudellisesti siis Suomen liittymispöytäkirjan lisäksi myös Ruotsin liittymispöytäkirjan.

Eduskunnan hyväksyminen ja tasavallan presidentin päätös liittymispöytäkirjoilla muutetusta Pohjois-Atlantin sopimuksesta kattaisi oikeudellisesti sisällöltään sekä Suomen että Ruotsin liittymispöytäkirjat. Jos Naton nykyisten jäsenvaltioiden ratifiointiprosessin seurauksena Suomi saisi Naton pääsihteeriltä kutsun liittyä Natoon ja Suomi liittyisi Naton jäseneksi ennen Ruotsia, Ruotsin liittymispöytäkirjan hyväksymiseen myöhemmin uudelleen eduskunnassa ja tasavallan presidentin päätöksellä ei enää olisi oikeudellisesti tarpeellista eikä perusteltua. Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen 1. ponsi eduskunnalle ehdotetuksi päätökseksi ja 1. lakiehdotuksen 1 § jo sisältävät myös Ruotsin liittymispöytäkirjan. Oikeudellisia perusteita ei olisi myöskään sille, että kertaalleen jo hyväksytyt Pohjois-Atlantin sopimuksen voimaansaattamista koskevat lait hyväksyttäisiin ja vahvistettaisiin uudelleen Ruotsin liittymisen jälkeen.

Suomi voisi Naton jäseneksi tultuaan tallettaa Ruotsin jäsenyyседелlytysten täytyessä kansallisen ratifioimiskirjansa Yhdysvaltain hallituksen huostaan ilman uusia eduskunnan tai tasavallan presidentin muodollisia päätöksiä. Perustuslain 93 §:n 3 momentin nojalla ratifioimiskirjan tallettamisesta vastaisi ulkoministeri. Ratifioimiskirjan tallettaminen tässä tilanteessa edellyttäisi kuitenkin, että valtioneuvosto huolehtisi eduskunnan tietojensaannista etukäteen ja että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto käsittelevät asiaa perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisesti yhteistoiminnassa. Eduskunnalla on perustuslain 97 §:n 1 momentin ja 3 momentin mukainen tiedonsaantioikeus ja vaikutusmahdollisuus ratifiointiprosessin etenemisessä.

Perustuslain 94 §:n 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. Viimeksi mainittu muu perustuslain mukainen syy on esimerkiksi eduskunnan budjettivaltaan liittyvä valtiosopimus. Valtioneuvosto antaa näissä tapauksissa eduskunnalle hallituksen esityksen, jossa esitetään valtiosopimuksen hyväksymistä. Jos Ruotsi liittyisi Naton jäseneksi myöhemmin kuin Suomi, Ruotsin liittyminen ei enää edellä mainituista syistä olisi perustuslaissa tarkoitettu lainsäädännön alaan kuuluva asia eikä myöskään eduskunnan budjettivaltaan kuuluva asia. Hallituksen esityksen antaminen asiasta edellyttäisi tällöin, että Ruotsin liittyminen Suomen jälkeen Natoon katsottaisiin perustuslaissa tarkoitetulla tavalla merkitykseltään niin huomattavaksi, että se edellyttää eduskunnan suostumusta.

Harkinta asian huomattavasta merkityksestä olisi tässä tapauksessa tehtävä lähinnä ulkopoliittisten näkökohtien perusteella. Harkintaa tehtäessä olisi otettava huomioon eduskunnan oikeus saada tietoja ajankohtaisista ulko- turvallisuuspoliittisista kysymyksistä, tasavallan presidentin toimivalta johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston toimivalta päättää hallituksen esityksen antamisesta.

Jos eduskunnassa tulkittaisiin hallituksen esitystä niin, että hallituksen esittämä 1. ponsi ja 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukainen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattaminen eivät kattaisi Ruotsin liittymispöytäkirjaa, tulisi tämän ilmetä eduskunnan päätöksestä riittävän selkeällä tavalla. Erilliseen oikeudelliseen prosessiin liittyisi kuitenkin monia oikeudellisia ja aikatauluun liittyviä pulmia sekä tarkkaa ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa edellyttäviä seikkoja. Hallituksen esityksessä (HE 315/2022 vp, s. 1) tarkoitettu menettely, jossa Suomi ja Ruotsi eivät hyväksy toistensa liittymispöytäkirjoja erikseen, on oikeudellisesti perusteltu. Se toteuttaisi nähdäkseni myös sitä hallituksen esityksestä ilmenevää linjaa, jonka mukaan Suomi ja Ruotsi pyrkivät mahdollisimman nopeasti molemmat liittymään Natoon ja liittyminen tapahtuu keskinäisessä yhteisymmärryksessä. Tulkinta tästä tulee luonnollisesti tehdä ulko- ja turvallisuuspoliittisen asiantuntemuksen ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten seikkojen perusteella.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti