



Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Lausunto

Asia: HE 315/2022 vp. Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

NATO: "sopimus pyörillä" - lausunto eräistä kansainvälisoikeudellisista näkökohdista

Martti Koskeniemi

Esillä oleva HE ei anna selkeää kuvaa Pohjois-Atlantin liiton toiminnasta. Siinä ei ole käsitelty niitä kansainvälisoikeudellisia kysymyksiä, jotka liittyvät sopimuksen joustavaan soveltamiseen käytännössä. Tämän käytännön tunteminen täsmentää sitä, millaisia kysymyksiä Suomen viranomaiset voivat joutua pohtimaan ja millaisiin velvoitteisiin ja toimenpiteisiin Suomi sopimuksella sitoutuu. Tämän lausunnon tarkoituksena on valottaa sitä, miksi Washingtonin sopimusta on usein kuvattu "sopimukseksi pyörillä". Ilmaisu tuo esiin järjestön toimintamuotojen kehittymisen ja sen toimivallan laajenemisen sen reagoidessa maailman tapahtumiin. Huomio kohdistuu erityisesti Naton harjoittamaan sotilaalliseen kriisinhallintaan, jota on vuodesta 1991 lähtien harjoitettu ns. "non-Article 5" -operaatioilla. Järjestön toiminta on laajentunut alkuperäisen tarkoituksen – jäsenmaiden *alueen* puolustamisen – ulkopuolelle kaikkeen, mikä maantieteestä riippumatta voi uhata jäsenmaiden turvallisuutta. Kysymyksestä niin järjestössä kuin jäsenmaissa keskusteltu paljon. Esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuin on usein ottanut kantaa siihen. Ongelmia ei ole käsitelty HE:ssä. Siksi keskityn seuraavassa järjestön toiminnan rajoja koskevaan kysymykseen. Aluksi selostan järjestön "strategisten konseptien" luonnetta ja sisältöä (1) ja sitten kuvaan toiminnan laajenemista (2) ja arvioin sitä oikeudelliselta kannalta (3). Selostan myös lyhyesti Naton konsensusmenettelyä (4). Lopuksi kysyn, mitä järjestön jatkuva muuttuminen merkitsee tärkeimpien valtioelinten välisten suhteiden kannalta. Ilmaisen myös erimielisyyteni perustuslakivaliokunnan näkemyksen kanssa, jonka mukaan sopimuksen hyväksymiseen Eduskunnassa ei tarvittaisi 2/3 enemmistöä (5).

Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights

P.O. Box 4 (Yliopistonkatu 3), 00014 University of Helsinki
Telephone +358 9 191 23140, Telefax +358 9 191 23076
E-mail firstname.surname@helsinki.fi, intlaw-institute@helsinki.fi
www.helsinki.fi/eci



1. "Strategiset konseptit"

Washingtonin sopimuksen 5 artiklan mukaan:

"Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että yhteen tai useampaan osapuoleen kohdistettu aseellinen hyökkäys Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa katsotaan hyökkäykseksi kaikkia osapuolia vastaan, ja tämän vuoksi osapuolet katsovat, että jos tällainen aseellinen hyökkäys tehdään, kukin osapuoli käyttää Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa tunnustettua oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen ja auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta...ryhtymällä viipymättä erikseen ja muiden osapuolten kanssa tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö, Pohjois-Atlantin Alueen turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi".

Sopimuksen 6 artikla määrittelee tämän tarkoittavan "aseellista hyökkäystä, joka kohdistuu

- Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa sijaitsevaan osapuolen alueeseen, Ranskan Algerian departementteihin, Turkin alueeseen tai osapuolen lainkäyttövaltaan kuuluviin saariin..."
- Osapuolen joukkoihin, aluksiin tai ilma-aluksiin..."

Sopimus on rajattu alueellisesti. Se koskee "aseellisia hyökkäyksiä", jotka kohdistuvat jäsenvaltion alueeseen ja eräisiin alueeseen verrattavissa oleviin kohteisiin.

Kylmän sodan aikana järjestö vakinaisti instituutionsa ja toimintamuotonsa strategisten konseptien avulla. Vuoden 1949 asiakirjassa (Doc 6/1) Neuvostoliitto todettiin järjestön päävastustajaksi; Länsi-Euroopan turvallisuus taattaisiin viime kädessä ydinasein. Vuoden 1952 strategisessa konseptissa (MC 3/5) määritettiin jokaisen jäsenmaan osallistuvan yhteiseen toimintaan omien resurssiensa ja sopivuutensa mukaan. Siinä myös sovittiin jäsenmaiden toiminnan koordinaation perusteista. Suezin kriisin yhteydessä vuonna 1957 (MC 14/2) todettiin, ettei aina ollut tarpeen turvautua ydinaseilla tehtävään massiiviseen iskuun ja ensimmäisen kerran myös hahmotettiin toimintaa järjestön alueen ulkopuolisissa kriiseissä. Vuoden 1968 konseptissa (MC 14/3) kuvattiin laajasti ja värikkäästi Neuvostoliiton ja Varsovan liiton taholta jäsenmaihiin kohdistuvaa uhkaa, sekä vahvistettiin luopuminen "massive retaliation" -periaatteesta ("response appropriate to the circumstances").



Ensimmäisessä kylmän sodan jälkeisessä konseptissa vuonna 1991 kiinnitettiin laajasti huomiota sopimuksen 6 artiklassa määritellyn sopimusalueen ulkopuolella syntyviin tilanteisiin. Ilmaisua "non-Article 5 operation" ei kuitenkaan vielä käytetty. Järjestö ilmoitti ymmärtävänsä turvallisuuden "laajasti" ja luki tehtäviinsä preventiivisen diplomatian ja kriisinhallinnan. Kansalliset sotilasviranomaiset integroitiin tiukemmin Naton komentorakenteeseen järjestön pyrkiessä suurempaan itsenäisyyteen jäsenvaltioistaan.

2. Toimivallan laajeneminen kylmän sodan jälkeen

Entisen Jugoslavian alueen seuraantosodat (1992-1999) muodostuivat Naton toiminnan uudelleen kohdistamisen kannalta merkittäväksi tapahtumasarjaksi. Vuosina 1992 ja 1993 järjestö alkoi avustaa YK:ta pienehköissä operaatioissa kuten merisaarron valvonnassa ("Maritime Monitor", taustalla turvallisuusneuvoston päätökset 713 ja 715) sekä lentokieltoalueen ylläpitämisessä ("Sky Monitor", "no-fly zone", TN:n päätös 781). Sen tuli myös tukea YK:n UNPROFOR- rauhanturvaoperaatiota (TN:n päätös 836). Näissä tehtävissä sovellettiin aluksi ns. "dual key"-periaatetta. Päätös Naton iskuvoiman käytöstä tehtäisiin yhdessä Naton ja YK:n joukkojen komentajien kesken. Koska tämä oli hidas ja poliittisesti arka järjestely, ja kun sen epäonnistuminen kävi ilmeiseksi Srebrenican joukkomurhan yhteydessä vuonna 1995 otti Nato yksin tehtäväkseen päättää omasta voimasta käytöstään

Järjestölle vaikein tapahtumasarja oli Kosovon kriisi keväällä 1999, missä yhteydessä järjestö päätti käyttää voimaa Serbiaa vastaan ilman YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta. Serbijoukkoihin, infrastruktuuriin sekä Belgradin TV-asemaan ajalla 24/3 - 9/6 1999 kohdistuneet pommitukset johtivat noin 500 siviilin kuolemaan, mutta myös estivät serbijoukkojen pyrkimyksen ottaa haltuun Kosovon maakunta. Lähes kaikki asiantuntijat olivat yhtä mieltä siitä, että operaatio rikkoi YK:n peruskirjaa, joskin moni piti sitä tästä huolimatta oikeutettuna "humanitaarisista syistä". Siviilien surmaamista koskeva kysymys tuotiin Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) syyttäväviranomaisen käsiteltäväksi, joka ei kuitenkaan todennut humanitaarista oikeutta rikotun. Iskut olivat sen mukaan kohdistuneet sotilaallisiin kohteisiin. Siviiliuhrit olivat oheisvahinkoa, "collateral damage".¹

¹ Ks. Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia 1999, <<https://www.icty.org/x/file/Press/nato061300.pdf>>



Kosovon kriisin aikana 24.4.1999 hyväksytyssä strategisessa konseptissa käsiteltiin ensimmäisen kerran laajasti Naton toimintaa sotilaallisen kriisinhallinnan alalla (NAC-S(99) 65, 24 Apr. 1999). Käyttöön otettiin termi "non-Article 5 operation". Jäsenmaiden turvallisuuden arvioitiin voivan vaarantua myös etnisten konfliktien johdosta, ihmisoikeusloukkausten sattuessa tai valtiorakenteiden pettäessä. Paikallisilla kriiseillä saattoi olla vaikutuksia naapurimaihin. Järjestön tuli siksi olla valmis toimimaan sotilaallisesti tilanteissa, joilla oli "vaikutuksia Euro-Atlanttiseen alueeseen". Lausuman taustalla olivat entisen Jugoslavian alueen tapahtumat ja se valmisti järjestön roolia Kosovon KOFOR- ja Afganistanin ISAF-operaatioissa.

Vuoden 2010 strateginen konsepti sisälsi ylivoimaisesti laajimman katsauksen järjestön toimintaan (asiakirja sisältää kaikkiaan 40 sivua).² Järjestön tehtävät jaettiin kolmeen – kollektiivinen puolustus, kriisinhallinta ja yhteistyövarainen turvallisuus ("cooperative security"). "Kriisit ja konfliktit Naton alueen ulkopuolella voivat vaikuttaa suoraan ("can pose a direct threat") liittouman alueeseen ja väestöihin" (20 kpl.). Sotilaallinen kriisinhallinta ulotettiin pysyvästi perustamissopimuksen 6 artiklan maantieteellisen toimialamääritelmän ulkopuolelle. Järjestön tehtäviin sisällytettiin niin kriisien ehkäisy kuin konfliktien jälkeinen vakauttaminen. Nato alkoi luoda itselleen roolia aidosti globaalina toimijana. Järjestön ulkopuolisia maita alettiin ottaa aktiivisemmin mukaan sen toimintaan. Näkyvin – ja oikeudellisesti ongelmallisinkin – tapahtumaketju, jossa vuoden 2010 asiakirjaa sovellettiin, oli YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1973 (2011) perustunut operaatio "Unified Protector" Libyassa keväällä 2011. Tehtävänä oli suojata Qaddafia vastaan kapinoineita siviilejä Benghaziin kaupungissa. Alkuvaiheen sotilaalliset toimet tulivatkin selvästi valtuutuksen puitteisiin. Operaation luonne muuttui ja sen saama kansainvälinen tuki väheni kun Natossa päätettiin, että paras tapa suojata siviilejä oli tukea kapinallisia syöksemään Gaddafi vallasta. Muun muassa Venäjä ja Kiina ilmoittivat, että toimivallan ylitys merkitsi, ettei enää ollut syytä tukea ns. suojeluvastuuseen ("responsibility to protect") perustuvia sotilaallisia operaatioita. Moni asiantuntija on yhtynyt tähän kantaan. Libyassa sittemmin syntynyt poliittinen ja sotilaallinen kaaos osoitti, ettei Natossa ollut ymmärretty operaation pitkän tähtäyksen seurauksia.

² Active Engagement – Modern Defence, Adopted by Heads of State and Government at the NATO summit in Lisbon 19-20 November 2010. Hyvä analyysi sisältyy teokseen Danish Institute for International Studies, *After the Strategic Concept. Towards A NATO 3.0*, DIIS Report 2011/06.



Vuoden 2022 strategisessa konseptissa ei eritellä Libyan operaation kokemuksia.³ Siinä toistetaan edellisen asiakirjan näkökohtia. Nato on valmis torjumaan jäsenmaihin kohdistuvia uhkia ”siitä riippumatta, mistä ne tulevat” kunhan ne saattavat vaikuttaa liittouman turvallisuuteen (”when these have the potential effect to affect Allied security”). Päävastustajaksi nimetään Venäjä ja sen laiton sota Ukrainassa mainitaan monasti. Kiinan lisääntynyt aktiivisuus nähdään potentiaalisena uhkana, kuitenkin huomattavasti lievemmin sanakääntein kuin Venäjä. Erityisesti korostetaan tarvetta jäsenmaiden kriisinkestävytyden (”resilience”) vahvistamiseen mm. energiantuotannon alalla. Hybridiuhkien sanotaan voivan ylittää YK:n peruskirjan 51 artiklan ”aseellisen hyökkäyksen” kynnyksen ja oikeuttaa järjestön ryhtyvän puolustussotaan (27. kpl). Esiin tulevat monenlaiset uhat, mm. siirtolaisuuden välineellistäminen, informaationsota ja kyber-vaikuttaminen. Järjestö haluaa tulla globaaliksi johtajaksi ilmastonmuutoksen vaikutusten ymmärtämisessä ja niihin sopeutumisessa (46. kpl).

3. Toimivallan laajenemisen oikeudellista arviointia

Nato on muuttunut merkittävästi 60:n toimintavuotensa aikana. Muutokset ovat tapahtuneet hiljaisesti, koskematta järjestön perustamissopimukseen. Laajaan turvallisuuskäsitteeseen nojaten Naton toimialaa on laajennettu kollektiiviseen turvallisuuteen perinteisesti kuuluvan reaktiivisuuden ulkopuolelle. Enää ei pyritä vain vastaamaan jäsenmaiden alueelle kohdistuviin hyökkäyksiin tai tuottamaan pelotetta hyökkäysten ehkäisemiseksi. Yhteistyö YK:n kanssa 1990-luvulla antoi uusille toimintatavoille hyväksyttävyyttä ja järjestölle kokemusta kriisinhallinnan eri muodoista. Päätöksentekoa ohjaavan konsensusmenettelyn avulla näin on voitu toimia välittämättä yksittäisten jäsenmaiden aika-ajoin ilmaisemista varaumista. Näin on myös kyetty poikkeamaan Washingtonin sopimuksen 5 ja 6 artikloihin kirjatusta maantieteellisestä soveltamisalasta. Miten tällainen poikkeaminen olennaisesta sopimusmääräyksestä ilman muodollista sopimusmuutosta – ja siis *käyttämättä tätä muutosta jäsenmaiden parlamenteissa* – on ollut oikeudellisesti perusteltavissa?

Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (SopS 33/80) 39 mukaan valtiosopimusta voidaan muuttaa ”osapuolten välisellä sopimuksella”. Sopimus voidaan tehdä sekä kirjallisesti että hyväksymällä tietty käytäntö,

³ NATO 2022: Strategic Concept Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022. Siinä kuitenkin huomautetaan, että suojatessaan siviilejä Nato pyrkii muiden järjestöjen kanssa ottamaan huomioon ”laajemmat kriisejä synnyttävät tekijät” tähdäten ”vakauttamiseen ja jälleenrakennukseen” (39 kpl).



tapaoikeuden kautta. Tällöin kysymys on uudesta sopimuksesta, jonka voimassaoloa ja tulkintaa koskevat samat säännöt kuin alkuperäistäkin sopimusta. Se tulee voimaan vain niiden maiden kesken, jotka ovat muutoksen hyväksyneet joko nimenomaisesti tai hiljaisesti. Mitään tällaista menettelyä ei kuitenkaan ole noudatettu Washingtonin sopimuksen suhteen. Toimialan muutos on tapahtunut hiljaisesti, strategiaan konsepteihin sisältyneen *sopimustulkinnan* kautta. Tämä on tehnyt mahdolliseksi sen, ettei osapuolten ole tarvinnut turvautua kotivaltionsa perustuslaillisiin sopimusten voimaansaattamista koskeviin muotoihin.

Tästä kysymyksestä on pitkin 1990-lukua keskusteltu juristien keskuudessa, ja asia on ollut useasti esillä Saksan perustuslakituomioistuimessa (*Bundesverfassungsgericht*). Vuonna 1994 tuomioistuin käsitteli saksalaisten joukkojen luovuttamista Naton and Länsi-Euroopan puolustusliiton (WEU) käyttöön YK:n alaisuudessa entisen Jugoslavian alueella (BvE 3/92, 2 BvE 5/93, 2 BvE 7/93, 2 BvE 8/93). Valittajan mukaan joukkojen luovuttaminen merkitsi Naton perustamissopimuksen muuttamista, mihin olisi tarvittu Saksan perustuslain 59 (2) artiklan mukainen parlamentin hyväksyminen. Tuomarien mielipiteet menivät tasan 4-4. Niinpä katsottiin – juuri ja juuri – ettei liittovaltion hallituksen tarvinnut tuoda de facto sopimusmuutosta parlamenttiin.

Asia tuli esille uudelleen vuonna 1999, jolloin samana vuonna hyväksytty strateginen konsepti oli nimenomaisesti laajentanut Naton toimintapiiriä 5 ja 6 artiklojen ulkopuolelle ("non-Article 5 operations"). Valittajien (PDS) taholta esitettiin, että tämä oli uusi sopimus tai sopimusmuutos, joka olisi pitänyt tuoda parlamentin hyväksyttäväksi. Tuomioistuimen enemmistö hylkäsi valituksen. Sen mukaan ei ollut esitetty näyttöä sen paremmin siitä, että laatiessaan vuoden 1999 strategista konseptia osapuolet *olisivat halunneet* tehdä uuden sopimuksen tai muuttaa vanhaa ("subjektiivinen tulkinta") tai että muutos *sisältönsä suhteen* ("objektiivisesti") olisi poikennut joustavaksi kirjoitetusta Natosopimuksesta. Strategisessa konseptissa korostettiin Naton toimivan tiiviissä yhteistyössä YK:n kanssa, mikä tuki sitä, että kyseessä oli YK-järjestelmään sisältyvän kollektiivisen turvallisuuden muoto, minkä maa oli liittyessään YK:hon hyväksynyt. Puhe "ei-5-artiklan mukaisista operaatioista" laajensi järjestön toimialaa 5 ja 6 artiklojen ulkopuolelle. Kyseessä oli kuitenkin perustehtävän toteuttaminen uusissa olosuhteissa eikä strategista konseptia ei ollut kirjoitettu sopimuksen tai sopimusmuutoksen muotoon.⁴

⁴ "Vaikka uusi strateginen konsepti antoi liittoumalle uusia tehtäviä, joita ei ollut alun perin sisällytetty Natosopimukseen, konsepti oli ennen kaikkea konsensuspaperi, joissa nuo uudet



Tuomioistuimen mukaan sotilaallinen kriisinhallinta ja Naton uudet, vuonna 1999 perustetut tehtävät eivät siis varsinaisesti rikkoneet Washingtonin sopimusta, vaikkakin ne merkitsivät sen joustavien käsitteiden ”dynaamista” tulkintaa. Se kuitenkin myös korosti, että ”oli olemassa riski, että oikeudellisesti merkityksellinen toiminta ilman muodollista sopimusmuutosta voisi vähitellen johtaa sopimuksen sisällön muuttumiseen”.⁵ Tätä ratkaisua on sekä kritisoitu että puolustettu saksalaisessa oikeusopissa. Keskustelua asiasta on käyty myös esimerkiksi Alankomaissa, Espanjassa ja Norjassa.⁶

4. Konsensusmenettely

Naton toimialan laajentaminen on ollut mahdollista järjestössä sovellettavan konsensusmenettely vuoksi. Koska Washingtonin sopimus vaikenee päätöksentekomenettelyistä, konsensus on syntynyt käytännön kautta. Kuten hyvin tiedetään, tämä ei tarkoita yksimielisyyttä. Äänestyksiä ei järjestetä kuin uusia jäseniä valittaessa. Yleensä konsensus toimii niin sanotun hiljaisuusmenettelyn mukaisesti – esitys, jonka pääsihteeri tai jäsenvaltio lähettää jäsenvaltioille, tulee hyväksytyksi, jollei sitä ole tietyn, usein lyhyehkön määräajan (24 tai 48 tuntia) kuluessa vastustettu. Menettelyä sovelletaan kaikissa järjestön elimissä alkaen Pohjois-Atlantin neuvostosta (NAC) ja sotilaskomiteasta (MC), niihin satoihin työryhmiin, jotka toimivat näiden alaisuudessa. Mikäli jokin jäsenvaltio vastustaa ehdotusta, voidaan asiasta ryhtyä neuvottelemaan tai se voidaan siirtää ylemmän elimen ratkaistavaksi. Menettelyn on sanottu takaavan, että järjestö pysyy jäsenmaidensa kontrollissa. Mitään päätöstä ei voi tehdä vastoin niiden nimenomaista vastustusta. Ne voivat tällä tavoin myös säilyttää oman poliittisen harkintavaltansa esimerkiksi päätettäessä, miten reagoida hyökkäykseen 5 artiklan alaisuudessa tai vaikkapa sijoitetaanko sen alueelle ydinaseita.

tehtävät kuvattiin vain yleisluontoisesti. Se sisälsi suuren määrän tulkinnallisuutta ja sisällöllistä avoimuutta”. Tuomion englanninkielinen versio julkaistu esim Oxford Public International law verkkosivulla: New Strategic Concept Case, Parliamentary group of the Party of Democratic Socialism in the German Federal Parliament v Federal Government (represented by the Federal Chancellor), Constitutional dispute between federal organs (Organstreitverfahren), 2 BvE 6/99, ILDC 134 (DE 2001), 22nd November 2001, Germany; Constitutional Court [BVerfG]

⁵ Englanniksi ”Certainly, the danger exists that legally relevant action below the level of a formal amendment of the Treaty brings about a gradual change of the content of the Treaty”, 150. kpl

⁶ Erinomainen vertaileva esitys käydystä keskustelusta sisältyy Erik Castrén instituutissa vuonna 2008 ulkoasiainministeriölle tehtyyn selvitykseen, Juha Rainne, *Legal Implications of NATO Membership: Focus on Finland and Five Allied States* (Helsinki 2008), erit ss. 71-9 ja liitteenä oleva kansallisten raporttien kooste.



Toisaalta konsensusmenettely takaa NATOn toimintaa ylläpitävän poliittisen joustavuuden. Sen avulla voidaan edetä myös yksittäiselle jäsenmaalle hankalissa tilanteissa, mikäli tietyn päätöksen avoin vastustaminen tulisi tälle liian kalliiksi. Se voi pysyä hiljaa ja jättäytyä päätöksen täytäntöönpanossa takalalle. Niinpä Ranska jättäytyi Naton sotilaallisen suunnittelun ulkopuolelle vuonna 1966 osallistuen kuitenkin järjestön muuhun toimintaan sekä Jugoslavian sotien aikaan myös sotilaallisiin operaatioihin, kun niistä päätettiin varsinaisten sotilaskomiteoiden ulkopuolella.⁷ Konsensus teki mahdolliseksi myös Saksan, Ranskan ja Belgian jättäytymisen niiden Naton Jugoslavian-operaatioiden ulkopuolelle, joihin ei saatu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta. Se mahdollisti myös Naton pommitukset Serbiassa keväällä 1999 vaikka niitä vastusti käytännössä koko Kreikan väestö. Vain kahdeksan Naton 28:sta jäsenestä osallistui järjestön pommituksiin Libyassa keväällä 2011.

Yhdysvaltain kongressi on toisinaan asettanut konsensussäännön kyseenalaiseksi. Näin tapahtui Naton laajentuessa Itä-Eurooppaan, sekä monien jäsenvaltioiden ottaessa kriittisen kannan Yhdysvaltain Irakiin kohdistamaan laittomaan hyökkäykseen vuonna 2003. Ranska, Saksa ja Belgia vastustivat myös hyökkäykseen liittynyttä NATO-operaatiota Turkin avustamiseksi Irakin taholta mahdollisesti tulevaa iskuja vastaan. Asia saatiin ratkaistuksi siirtämällä se Naton sotilaallisiin elimiin (joissa Ranska ei ollut edustettuna) ja rajaamalla se koskemaan AWACS-koneiden käyttöä Turkin rajan valvontaan. Konsensuksen vastustajat saivat kuitenkin senaatissa aikaan päätöslauselman, jossa konsensus todettiin ”vanhentuneeksi” ja esitettiin jäsenvaltion jäsenoikeuksia rajaamista, mikäli tämä ei enää, senaatin muotoilua seuraten, ”hyväksyisi liittouman arvoja”. Löydettyään vaihtoehtoisen sotilaallisen yhteistyön muodon – ”coalition of the willing” – Bushin hallinto kuitenkin luopui tästä hankkeesta.

Konsensusmenettelyn on joskus katsottu pitävän järjestön siinä määrin jäsenvaltioiden kontrollissa, ettei sillä itsellään olisi lainkaan itsenäisen oikeussubjektin asemaa. Kaikki sen päätökset tulisi lukea jäsenvaltioiden lukuun esimerkiksi harkittaessa sitä, kuka on niistä oikeudellisessa vastuussa. Toisaalta esimerkiksi Kansainvälisen tuomioistuimen käsittelyyn tullessa Kosovon pommituksia koskeneessa jutussa Belgia totesi, etteivät toimijana asiassa olleet Naton jäsenmaat, vaan järjestö itse. Oikeusopissa ei ole asiaan otettu lopullista kantaa. Johtava mielipide lienee, että oikeudellinen vastuu

⁷ Ranska palasi mukaan sotilaallisiin elimiin huhtikuussa 2009.



jakautuu järjestön ja jäsenvaltioiden välillä sen mukaan, kuka tosiasiallisesti kontrolloi tiettyä toimintaa – esimerkiksi sotilaallista operaatiota.

5. Lopuksi

Natoon liittyminen tuo suomalaiseen poliittiseen keskusteluun uusia, myös kansainväliseen oikeuteen liittyviä näkökohtia. Edellä esiteltyyn käytäntöön viitaten ei ole poissuljettua, että strategisilla konsepteilla myös tulevaisuudessa laajennetaan Naton toimialaa. Miten Suomen pitäisi tähän suhtautua? Nykyinen käytäntö, jossa toimivaltaa laajennetaan hivuttamalla, kirjaamalla muutokset valtionpäämiesten hyväksymiin asiakirjoihin merkitsee Suomen kansainvälisiä velvoitteita koskevan toimivallan vähittäistä siirtoa Eduskunnalta Tasavallan Presidentille sekä niille sotilasviranomaisille, joiden tehtävänä on neuvotella, hyväksyä ja toimeenpanna sopimuksen ”laajentavalla” tulkinalla aikaansaadut muutokset.

Perustuslakivaliokunnan hallituksen esitystä seurailevan lausunnon (PeVL 80/2022 vp) mukaan asian käsittely eduskunnassa ei vaadi perustuslain 94.2 ja 95.2 §:ssä tarkoitettua kahden kolmasosan määränemmistöä. Koska edellä sanottua kehitystä ei millään tavoin referoitu hallituksen esityksessä, ei ole selvää, ovatko kaikki asiaan vaikuttavat näkökohdat tulleet riittävästi esille. Itse olen sitä mieltä, että liittyminen käytännön valossa ”koskee perustuslakia”, nimittäin siinä määritettyä toimivallanjakoa 95.2 §:n tarkoittamalla tavalla. Tässä ulkoasiainvaliokunnalle osoittamassani lausunnossa haluan kuitenkin vain korostaa, että niin Eduskunnan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan toimivallan kuin kansalaiskeskustelun ja demokratian kannalta olisi tärkeää, että Suomessa järjestön jäsenmaana noudatettaisiin mahdollisimman suurta avoimuutta sen suhteen, miten Natosopimusta tulkitaan ja millaisiin keskusteluihin ja operaatioihin Suomi tulee sitoutumaan. Järjestön historia osoittaa, että sen alaisuudessa voidaan venyttää sopimuksen täsmällisiäkin säännöksiä reagoitaessa kansainvälisiin kriiseihin.



Martti Koskeniemi
Professori (emeritus)

