



Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta

Viite:

Ulkoasiainvaliokunnan kokous 1.2.2023

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](#))

1 OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVÄT

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimen lainmukaisuutta. Tässä tehtävässään oikeuskansleri valvoo muun muassa lainvalmistelua ja valtioneuvoston päätöksiä hallituksen esitysten antamisesta eduskunnalle.

Olen ollut kuultavana nyt käsiteltävän hallituksen esityksen valmistelun aikana esitystä valmistelleen ulkoministeriön työryhmän kokouksessa. Olen sen jälkeen antanut esityksestä lausunnon ulkoministeriölle lausuntokierroksen yhteydessä. Kun esitys esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle antamista varten, tarkastin sen etukäteen ja olin läsnä yleisistunnossa esityksestä päätettäessä. Katsoin esityksen täyttävän eduskunnalle antamisen oikeudelliset ja muodolliset edellytykset.

Käsittelen tässä lausunnossani oikeudellisia näkökohtia valvontavaltaani kuuluvassa päätöksenteossa ja valtioneuvoston toimenpiteissä eduskunnan tietojensaantioikeuden turvaamiseksi. Lisäksi käsittelen Natoon liittymisen prosessia eduskunnan käsittelyn jälkeen siltä osin kuin se kuuluu valvontavaltaani, mistä ulkoasiainvaliokunta on erityisesti pyytänyt lausumaan asiantuntijalausunnossani. Hallituksen esitystä käsitellään nyt vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä. Tämän aikataulun ja vaalikauden vaihteen vuoksi tarkastelen eduskunnan käsittelyn jälkeistä prosessia myös toimitusministeristön toimivaltaa ja roolia koskevien vakiintuneiden parlamentaaristen käytäntöjen kannalta.

2 ESITYKSEN SISÄLLÖN RAJAUS

Hallituksen esityksen tarkoituksena on, että eduskunta hyväksyy Pohjois-Atlantin liiton Naton jäsenyyden edellyttämät valtiosopimukset eli Pohjois-Atlantin sopimus (Washingtonin sopimus) ja sopimus Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta (Ottawan sopimus). Eduskunnan hyväksymisen jälkeen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset voidaan saattaa lailla valtionsisäisesti voimaan samaan aikaan kuin Suomen liittyminen Naton jäseneksi tulee voimaan.

Muodollisesti esityksessä kysymys on liittymisestä hallitusten välisen kansainvälisen järjestön jäseneksi sekä järjestön perussopimuksen ja sen henkilöstön asemaa ja erioikeuksia koskevan varsin tavanomaisen sopimuksen hyväksymisestä ja sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten valtionsisäisestä voimaansaattamisesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella Pohjois-Atlantin sopimus kuuluu kokonaan lainsäädännön alaan ([PeVL 80/2022 vp](#) kappale 18). Poliittisesti ja yhteiskunnallisesti kysymys on perustavan laatuista turvallisuusratkaisusta, jossa Suomi liittoutuu sotilaallisesti ja järjestää jatkossa turvallisuutensa ja puolustuksensa osana Naton muodostaman liittokunnan yhteistä puolustusta ja yhteistyötä. Liittyminen Natoon ei kuitenkaan siirrä puolustusta ylikansalliseen päätösvaltaan eikä myöskään poista jäsenvaltiolta itsenäistä omaa puolustusta. Naton toiminta perustuu Yhdistyneiden kansakuntien YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaiseen valtion itsepuolustus-oikeuteen erikseen ja yhdessä toisten valtioiden kanssa. Käytännössä Nato edellyttää jokaisen liittokunnan jäsenen puolustavan itseään sekä osallistuvan yhteiseen puolustukseen ja muihin jäsenvaltioidensa turvallisuutta takaaviin poliittisiin ja sotilaallisiin toimiin. Nato pyrkii aseellisen voimankäytön ennalta ehkäisemiseksi nostamaan hyökkäyksen kynnyksen mahdollisimman korkeaksi. Tähän sisältyy myös Naton ydinasepelote, joka perustuu viime kädessä Yhdysvaltojen ydinaseisiin.

Suomen liittymiseen Natoon liittyy myös muita sopimuksia, joiden osapuoleksi Suomen edellytetään liittyvän jäsenyyden tultua voimaan. Liittymiskeskusteluiden yhteydessä Suomi on todennut, ettei kansallisesta lainsäädännöstä aiheudu esteitä Naton jäsenyydelle. Suomi on

sitoutunut hyväksymään nämä muut sopimukset sekä Naton säännöt ja sitoumukset. Tarkoituksena on, että näihin muihin sopimuksiin liittymisestä annetaan erilliset hallituksen esitykset, samoin tarpeellisesta kansallisen lainsäädännön kehittämisestä.

Kysymyksessä on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävästä perusratkaisusta. Lisäksi kysymys on esityksen mukaisesti Suomen näkökulmasta uudenlaisesta kansainvälisen yhteistyön muodosta eli sotilaallisesta liittoutumisesta, jossa Suomi sekä poliittisesti ja oikeudellisesti sitoutuu osallistumaan liittoutuneiden yhteiseen puolustukseen myös muualla kuin Suomessa. Aikaisemmin ei ole käsitelty vastaavia yleistä nimenomaisesti sotilaallista liittoutumista koskevia esityksiä. Euroopan unionista tehty sopimus yleensä ja varsinkin sopimuksen 42 artikla kokonaisuudessaan sekä Euroopan unionin keskinäisen avunannon lauseke 42 artiklan 7 kohdassa sisältää kuitenkin poliittisen liittoutumisen elementit. Keskinäisen avunannon lauseke ei sulje pois sotilaallista avunantoa, ja lisäksi Euroopan unioni toimii lisääntyvästi puolustus- ja turvallisuuspoliittisessa sekä sotilaallisessa yhteistyössä.

Aikaisemmassa Suomen valtiosopimuskäytännössä YYA-sopimukseen sisältyi sotilaallisia konsultaatioita ja tarvittaessa yhteistyössä ja avunannossa sopimuskumppanin kanssa tapahtuvaa puolustusta koskevia määräyksiä. YYA-sopimus laadittiin kuitenkin liitosopimuksista poikkeavaan muotoon. Sotilaallisen avunannon velvoite koski vain Neuvostoliittoa ja Suomi oli sitoutunut vain oman alueensa puolustamiseen (ks. Antero Jyränki, Sotavoiman ylin päällikkyys, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1967, s. 113-115).

Kansainvälisestä näkökulmasta sotilaalliset liittoutumissopimukset eivät ole mitenkään epätavallisia valtioissa, jotka oikeudellisesti, yhteiskunnallisesti ja poliittisesti ovat verrattavissa Suomeen. Euroopan unionin jäsenvaltioista 21 on järjestänyt puolustuksensa Naton kautta. Viidestä pohjoismaasta kolme kuuluu Natoon. Naton rooli EU:n jäsenten ja pohjoismaiden enemmistön keskeisenä turvallisuusratkaisuna tuodaan hallituksen esityksessä asianmukaisesti esille. Pohjoismaisesta ja EU:n näkökulmasta tarkasteltuina sotilaallista liittoutumista koskevat sopimukset voivat siten olla tavanomaisia myös sillä tavoin kuin perustuslain 1 §:ssä ja perustuslain esitöissä tarkoitetaan osallistumisella kansainväliseen yhteistyöhön.

Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta koota samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset muutokset yhteen hallituksen esitykseen ja välttää laajojen kokonaisuuksien pilkkomista pienempiin peräkkäisiin osauudistuksiin. Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt tärkeänä, että esityksissä arvioitaisiin niiden vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. ([PeVL 30/2020 vp](#), [PeVL 12/2020 vp](#), [PeVL 19/2016 vp](#), [PeVL 27/2016 vp](#), [PeVL 19/2016 vp](#), [PeVL 26/2017 vp](#) s. 10-11, [PeVP 47/2017 vp](#)).

Nyt käsiteltävä hallituksen esitys on Suomen turvallisuutta koskevassa perusratkaisussa keskeinen oikeudellinen perusta ja samalla asiakirja, jolla huolehditaan perustuslaissa säädetystä eduskunnan tietojensaantioikeudesta. Esitys on lisäksi ratkaisun demokraattista hyväksyttävyyttä edistävä tietolähde laajempaan julkista keskustelua varten.

Hallituksen esityksen ydinsisältönä ovat valtiosopimukset, joiden voimaansaattaminen on edellytys Naton jäsenyydelle. Esityksen rajausta vain jäsenyyden edellyttämiin sopimuksiin voidaan pitää lähtökohtaisesti asianmukaisena. Esityksen merkityksen ja eduskunnan tiedonsaannin kannalta on kuitenkin välttämätöntä, että Naton jäsenyyden mukanaan tuomia muutoksia ja vaikutuksia käsitellään jo tässä vaiheessa varsin laajasti. Esityksessä selostetaan Naton toimintaa sekä muita sopimuksia, sääntöjä ja sitoumuksia, joihin Suomi tulee myöhemmin liittymään. Lisäksi kansallisen lainsäädännön kuvaus ja muutostarpeiden alustava arviointi jo tässä vaiheessa on tärkeää, vaikka lainsäädännön arviointi jatkuu ja tarkemmassa arvioinnissa voi tulla esille uusiakin muutostarpeita.

3 NATO-ASIOIDEN KANSALLINEN KÄSITTELY

3.1 Yleisiä huomioita

Hallituksen esityksen jaksossa 5 kuvataan menettelyä Nato-asioiden kansallisessa valmistelussa ja päätöksenteossa. Esityksen perustelutekstillä ei ole tarkoitus eikä oikeudellisesti sitovasti voidakaan muuttaa valtioelinten toimivaltasuhteita ja menettelyjä, joista säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Käytäntöjä voidaan ja on tarpeenkin jäsenyyden myötä kehittää. Erikseen on arvioitava, onko tähän liittyen myös säädöstasoisia muutostarpeita. Tähän on kiinnitetty huomiota perustuslakivaliokunnan esityksestä antamassa lausunnossa ([PeVL 80/2022](#) vp kappaleet 45-46).

Pelkästään Natoon liittymisestä ei aiheudu – toisin kuin Euroopan unioniin liittymisestä – välittömiä tarpeita tarkistaa perustuslain tasoista sääntelyä. Natoon liittyminen ei anna aihetta muuttaa perustuslain ja sen vuonna 2011 voimaan tulleen muutoksen keskeistä periaatetta vahvistaa Suomen hallitustavan parlamentaarisia piirteitä (ks. [PeVL 64/2016 vp](#), s. 4 ja [HE 60/2010 vp](#), s. 41 sekä edellä mainittu [PeVL 80/2022](#) vp kappaleet 45-46). Perustuslain mukainen parlamentaarisen hallitustavan periaate Suomen valtiojärjestyksen kantavana periaatteena ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien ja tiedonsaannin turvaaminen korostavat osaltaan valtioneuvoston roolia ja vastuuta Nato-asioiden valmistelusta kokonaisuutena vastaavana valtioelimenä perustuslain eri säännösten ja erityisesti perustuslain 58 §:n mukaisesti.

Tarkentamisen ja selventämisen tarpeita on osaksi tavallisen lainsäädännön ja asetuksen tasoisessa sääntelyssä, mutta niissäkään kysymys ei ole toimivaltasuhteiden perusteista. Suomi on osallistunut Naton toimintaan laajennetun kumppanuuden puitteissa, minkä vuoksi Naton jäsenyys ei myöskään merkitse kokonaan uudenlaista tilannetta vaan kehittyvää jatkumoa.

Kansainvälinen toimintaympäristö on hallituksen esityksessä sekä tarkemmin ulko- ja turvallisuuspolitiikan ajankohtaissselonteossa ([VNS 1/2022 vp](#)) kuvatulla tavalla muuttunut aikaisempaa huomattavasti vaikeammaksi. Turvallisuusuhkien realisoitumisen ja esille tulon lisäksi on odotettavissa, että niin EU:n kuin Naton piirissä sekä laajemmin kansainvälisessä yhteisössä esiintyy voimakkaitakin erimielisyyksiä muun muassa turvallisuuspoliittisista kysymyksistä. Naton jäsenenä Suomi joutuu ja pääsee ottamaan myös näihin kantaa aikaisempaa enemmän. Oikeudellisesta ja poliittisesta näkökulmasta tämä on valtion täysivaltaisuuden ulkoista ulottuvuutta vahvistavaa, mutta asettaa vaatimuksia kansalliselle päätöksenteolle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Naton jäsenenä Suomen tulee ottaa kantaa suurempaan määrään asioita ja laadullisesti laajemmin. Kannanottoja voidaan edellyttää vaikeistakin Suomen oman turvallisuuden kysymyksistä osana koko liittokunnan puolustuspolitiikan, puolustuksen ja turvallisuuden ratkaisuja.

Demokratiaan kuuluvat eri näkemykset ja ristiriidatkin. Pienen, vakauteen ja turvallisuuteen pyrkivän maan ulko- ja turvallisuuspolitiikan, vaikutusvallan ja tosiasiallisen ulkoisen suvereniteetin kannalta on olennaista jatkuvuus sekä suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perinteeseen kuulunut laaja konsensus. Perustuslain ja tavallisen lainsäädännön tasoisten sääntöjen sekä valtiosääntöisten konventioiden (parlamentaariset sovinnaisäännöt) tarkoituksena on osoittaa valtioelinten yhteistyön velvoitteita ja menettelytapoja, jotka antavat mahdollisuuden jatkuvuudelle, nopeasti tehtävien päätösten ennakkoinnille, konsensuksen rakentamiselle ja erimielisyyksien ratkaisemiselle.

Valtiosäännön normit osoittavat menettelytapojen perustan ja viimekätisen päätösvallan. Valtiosäännön normeja ei ole kirjoitettu pelkän konsensuksen jatkuvuuden pohjalle vaan myös erimielisyystilanteiden varalta. Valtiosäännössä on siksi tarpeen valtiokäytännön ja politiikan konsensushakuisuudesta huolimatta myös selkeästi osoittaa ja valtiosääntöä koskevissa kuvauksissa valtiosäännön normien pohjalta kertoa, kuka viime kädessä ratkaisee ristiriidan ja mitkä ovat perusteet sovellettavalle menettelytavalle. Kansainvälinen ja Euroopan unionin kehitys, sotilaallinen liittoutuminen Natossa sekä kansanvaltaan kuuluvat perustellut näkemyserot politiikassa lisäävät osaltaan tarvetta siihen, että Suomen valtiosäännössä varaudutaan ristiriitojen selkeään ja tarvittaessa joutuisaan ratkaisemiseen legitiimillä tavalla perustuslain, sitä täydentävän tavallisen lainsäädännön sekä parlamentaaristen sovinnaisääntöjen ja valtiokäytännön mukaisesti.

3.2 Eduskunnan osallistuminen

Eduskunnan asema, tehtävät ja toimivalta sekä niistä johtuvat perusteet eduskunnan tiedonsaannille muodostavat eduskunnan tietojensaantioikeuden ja päätöksentekoon osallistumisen valtiosääntöisen tarkoituksen. Natoon liittymisen myötä valtiosäännön sisältämä erottelu kotimaisten ja kansainvälisten asioiden välillä muodostuu yhä jännitteisemmäksi, koska ne ovat yhä syvemmin kiinnittyneitä toisiinsa. Monet Naton puolustussuunnittelussa valmisteltavat ja Natossa käsiteltävät poliittiset sitoumukset vaativat toimeenpanossa kansallista lainsäädäntöä ja erityisesti eduskunnan budjettivallan alaan kuuluvia ratkaisuja. Perustuslaki ja laajemmin valtiosääntö sisältävät ratkaisuja kansallisen valmistelun ja päätöksenteon haasteisiin Naton jäsenyyteen liittyen. Valtiokäytäntöjen soveltaminen ja kehittäminen näihin valtiosäännön normeihin nojautuen antaa hyvää perustaa valtiosäännön kantavien periaatteiden turvaamiselle.

Valtiosäännön perusta on perustuslaissa säädetty kansanvallan periaate, jonka mukaan eduskunta on ylin valtioelin myös kansainvälisissä asioissa (2 § 1 momentti). Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä saa tässä suhteessa konkreetista sisältöä menettelystä, jolla tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välinen näkemysero ratkaistaan. Jos presidentti ei pääätä toimivaltaansa kuuluvasta asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Asiasta päätetään tällöin eduskunnan kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa (58 § 2 momentti).

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan johdonmukaisesti korostanut, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan kaikissa puolustusvoimien voimakeinoja sisältävän avun antamisesta päättämistä koskevissa menettelyissä (PeVL 64/2016 vp, s. 4) ja että lailla luodaan perusteet avunantoa koskevalle päätöksenteolle ja avunannon edellytyksille ([PeVL 51/2006 vp](#), s. 3). Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet tulee turvata myös ennakoivalla tavalla. Perustuslain säännöksiä toimivallasta kansainvälisissä asioissa ja kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä (93, 94 ja 95 §) on tulkittava myös kansanvallan periaatteen näkökulmasta eduskunnan asema ja vaikutusmahdollisuudet parhaiten turvaavalla tavalla (in dubio pro eduskunta). On huomattava, että perustuslaissa ilmaisu kansainväliset asiat on laajempi käsite kuin ulkopoliitiikka.

Perustuslakivaliokunta on linjannut eduskunnan tietojensaantioikeuteen liittyviä menettelyjä ja perusratkaisuja ja katsonut, että eduskunnan rooli mahdollisena valtioneuvoston ja presidentin välisen ristiriidan ratkaisijana edellyttää laaja-alaista tiedottamista myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheesta. Tämän vuoksi eduskunnalle on annettava tietoja presidentinkin ulkopoliittisesta toiminnasta. Ulkoasiainvaliokunnan tulee saada selvityksiä sekä pyynnöstään

että muutoinkin tarpeen mukaan. Valtioneuvoston tulee siten oma-aloitteisestikin antaa tästä selvityksiä ulkoasiainvaliokunnalle. Perustuslakivaliokunnan mukaan velvollisuus antaa selvityksiä myös presidentin ulkopoliittisesta toiminnasta on eduskunnan luottamuksen varassa toimivalla valtioneuvostolla ([PeVM 9/2010 vp](#)).

Eduskunnan osallistumisen ja tiedonsaannin toteuttamisessa on useita menettelyjä perustuslaissa, kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa. Muodolliset parlamentaariset menettelyt, joilla valtioneuvosto tuottaa tietoa eduskunnalle, ovat tässä suhteessa olennaisen tärkeitä. Epävirallinen yhteydenpito eduskuntaan ja sen keskeisiin valiokuntiin sekä eduskuntaryhmiin antaa taustoittavaa tietoa sekä täydentää säädöksiin perustuvia eduskunnan osallistumisen ja tiedonsaannin tapoja. Siten esimerkiksi tasavallan presidentin tapaamiset ja muu vuorovaikutus poliittisissa ja ajankohtaisissa asioissa on tärkeää, mutta se on luonteeltaan epävirallista ja parlamentaarisia menettelyitä täydentävää, eikä se voi koskaan korvata valtiosääntöisiä parlamentaarisia menettelytapoja. Tästä huolimatta näiden epävirallisen vuorovaikutuksen käytäntöjen vakiinnuttaminen ja kehittäminen sekä sovinnaisääntöjen kehittäminen siihen on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista.

Valtioneuvosto on kokonaisvastuussa eduskunnan tietojensaannista sekä osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta. Parlamentaarisen hallitustavan periaatteen ja perustuslain 58 ja 93 §:n säännösten perusteella valtioneuvosto on myös kokonaisvastuussa asioiden valmistelusta. Näiden perustuslain ratkaisujen tulee käytännössä kattavasti heijastua myös Nato-asioiden kansallisen valmistelun järjestämiseen hallinnon eri tasoilla.

Parlamentaarisen hallitustavan kannalta merkityksellinen on perustuslain 93 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan ulkoministeri vastaa ulkopoliittisesti merkityksellisten kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille. Käytännössä tämä muun muassa tarkoittaa, että Naton huippukokouksiin osallistuessaan osalta tasavallan presidentti toimii yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Presidentti voi tilanteen mukaan esimerkiksi konsultoida ulkoministeriä ja puolustusministeriä sekä valtioneuvostoon yleisesti liittyvissä ja laajakantoisissa sekä Euroopan unionin politiikkaan liittyvissä kysymyksissä pääministeriä. Huippukokouksissa ja Natoon liittyvässä kansainvälisessä epävirallisessa vuorovaikutuksessa presidentin käytettävissä on poliittisella tasolla asianomainen ministeri, virkamiestasolla valtioneuvoston virkamiehet ja sotilaallisissa kysymyksissä puolustusvoimat. Huippukokouksia ja ministerikokouksia alemmalla tasolla tapahtuvasta valmistelusta mukaan lukien puolustusvoimien komentajan ja muiden sotilaiden tasolla tapahtuva yhteistyö on tärkeää informoida ministeriöitä riittävän kattavasti ja oikea-aikaisesti, jotta ministeriöt voivat huolehtia asian laadun ja sisällön mukaan eduskunnan ennakoivasta informoinnista ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta.

Eduskunnan tietojensaannin ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen voivat jossain määrin liittyä kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa säädetty menettelytavat. Tähän lakiin kohdistunee muutospaineita tai -tarpeita jo pelkästään Natoon liittymisenkin vuoksi. Suomi on jo sitoutunut osaan Naton tietoturvallisuusvelvoitteista ja liittymiskeskusteluissa Suomi on sitoutunut myös liittymään Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä tietoturvallisuudesta tehtyyn sopimukseen ja Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten väliseen sopimukseen ydinpuolustustietoja koskevasta yhteistyöstä. Tietoturvallisuuden käytännöt sekä lisääntyvä salaisen tiedonvaihdon määrä edellyttävät teknisiä ratkaisuja yhteisistä riittävän turvallisista käyttöalustoista ja tietojärjestelmistä sekä riittävää oikeudellista perustaa lainsäädännössä.

3.3 Ylimmän hallitusvallan käyttö

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtosuhteiden kannalta merkityksellinen on perustuslain: jaottelu EU-asioiden ja yleisten kansainvälisten asioiden välillä (93 § ja 66 §). Viimeaikainen kansainvälinen kehitys on vahvistanut tämän jaottelun jännitteitä ja vaikeuksia. Versaillesissa 10.-11.3.2022 pidetty epävirallinen Eurooppa-neuvosto hyväksyi Versaillesin julistuksen, jossa korostetaan Euroopan unionin ja Naton toisiaan täydentävän yhteistyön vahvistamista ja syventämistä sekä Natoa Euroopan unionin jäsenten yhteisen puolustuksen perustana (<https://www.consilium.europa.eu/media/54798/20220311-versailles-declaration-fi.pdf> s. 3 kohta 8). Oikeudellisesti tämä kehitys tarkoittaa EU:n oikeudessa, että SEU 42 artiklan 7 kohdan periaate Naton ensisijaisuudesta unionin jäsenvaltioiden yhteisen puolustuksen ratkaisuna vahvistuu tai ainakin säilyy. Toisaalta se tarkoittaa EU:n vahvistuvaa roolia suorituskykyjen ja puolustuksellisen kestävyuden tuottajana. Kansallisen oikeuden kannalta tämä tarkoittaa lisääntyvää yhteyttä perustuslaissa säädetyn yleisen ulkopoliittikan ja Euroopan unionissa päätettävien asioiden kansallisen valmistelun välillä.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA) on merkittävä toimielin ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistoiminnassa, yhteistyössä ja valmistelussa. Joissain tilanteissa tarpeellista varautua myös siihen, että valtioneuvoston sisäistä poliittista koordinaatiota ja päätöksentekoa varten on tarkoituksenmukaista käyttää valtioneuvoston poliittisen valmistelun työvälineitä. Niitä ovat hallituksen neuvottelut ja erityisesti lakisääteiset ministerivaliokunnat, joiden joukossa on UTVA. Nato -jäsenyyden yhteydessä onkin varauduttava siihen, että UTVA kokoontuu tarvittaessa myös valtioneuvoston sisäisesti pääministerin harkinnan mukaan valtioneuvostolle kuuluvan valmistelun yhteensovituksia varten. Tällä menettelyllä ei luonnollisesti voida rajoittaa tasavallan presidentin toimivaltaa johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, toimia puolustusvoimien ylipäällikkönä tai muitakaan presidentin toimivaltuuksia ja niihin sisältyviä toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia.

TP-UTVA:n valtiosääntöinen tehtävä on valmistella asioita, mutta ei tehdä muodollisia päätöksiä. TP-UTVA:n tosiasiallinen rooli on ylimmän hallitusvallan valmistelun ja yhteistoiminnan sekä yhteistyön, yhteisen keskustelun tietojenvaihdon foorumi. Yhteistyöhön viitataan useissa perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja lausunnoissa, joissa sillä tarkoitetaan tasavallan presidentin pitämistä ajan tasalla ulkopoliitiikan johtamisen kannalta merkityksellisistä, valtioneuvostolle muutoin kuuluvista asioista, erityisesti EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Perustuslakivaliokunta on EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsitellessään vakiintuneesti todennut, että muodostettaessa kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin EU-asioihin valtioneuvoston tulee toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi ([PeVM 9/2010 vp](#), s. 6-7, [PeVL 2/2010 vp](#), [PeVM 10/1994 vp](#) s. 4/II, [PeVM 10/1998 vp](#) s. 26/II, [PeVL 36/2006 vp](#) s. 14/II, [PeVL 13/2008 vp](#) s. 11/II). TP-UTVA on tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi. Käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoministerin kanssa ([PeVL 36/2006 vp](#) s. 14/II, [PeVL 13/2008 vp](#) s. 11/II).

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnassa sekä edellä todetuissa perustuslakivaliokunnan kannanotoissa tarkoitetussa yhteistyössä tasavallan presidentillä ja pääministerillä on kummallakin harkintavaltaa siinä, mitä asioita käsitellään TP-UTVA:ssa. Presidentti ja pääministeri voivat molemmat tehdä aloitteen TP-UTVA:n koolle kutsumiseksi valtioneuvostosta annetun lain 24 §:n mukaisesti. Tämä koskee myös TP-UTVA:n kirjallista menettelyä. Kiireellisten asioiden yhteensovituksia ja informointia varten onkin tarpeen olla selkeät käytännöt myös kirjallisille menettelyille.

Valtioelinten yhteistoiminnan ja yhteistyön kannalta on tärkeää, että TP-UTVA:ssa on asioita sekä linjattavaksi (tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa kuuluvat ulkopoliitiikan johtamisen alan asiat) mutta myös keskusteltavaksi, tiedoksi ja osittain arvioitavaksi ulkopoliitiikan osalta (esimerkiksi eduskunnan budjettivallan alaan kuuluvat asiat, joilla on ulkopoliittista ulottuvuutta mutta jotka eivät kuulu päätöksenteon osalta tasavallan presidentin toimivaltaan; esim. rajaesteet, puolustusvoimien hankinnat ja puolustuksen kehittämisen ulkopoliittiset ja ylipäällikön toimivallan alaan kuuluvat seikat) osana perustuslakivaliokunnan käytännössä kuvattua valtioelinten yhteistyön periaatetta. TP-UTVA:n valtiosääntöinen tehtävä tarkoittaa, että se on strategisen tason toimija. TP-UTVA:ssa on sen vuoksi perusteltua käsitellä kaikki merkittävät asiat, jotka kuuluvat tasavallan presidentin tehtäviin ja toimivaltaan ulkopoliitiikan johtajana (perustuslain 93 § 1 momentti).

Naton jäsenyys tarkoittaa Naton kanssa tehtävän eri tasoisen suunnittelun, kokouksiin osallistumisen ja yhteistoiminnan määrällistä ja laadullista lisääntymistä ja laaja-alaistumista, minkä vuoksi kaikkia Nato-asioita ei voida jo käytännön syistä käsitellä TP-UTVA:ssa.

Yhteistoiminta valtioelinten välillä vaatii muitakin muotoja kuin TP-UTVA:n. Varsinkin yhteistyö tasavallan presidentin ja pääministerin välillä nousee olennaisen tärkeäksi. Naton yhteydessä onkin korostettava peruslakivaliokunnan lausunnoissa mainitun yhteistyön merkitystä keskeisenä ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelua ja sitä koskevaa päätöksentekoa koskevana periaatteena ([PeVM 9/2010 vp](#) s. 6-7).

Perustuslain eri säännösten perusteella valtioneuvosto ja sen ministeriöt vastaavat kansainvälisiin suhteisiin liittyvien toimenpiteiden valmistelusta ja toimeenpanosta. Virkamiesvalmistelulla on tärkeä merkitys ylimmän valtiojohdon päätöksenteolle ja sen johdonmukaisuudelle, eduskunnan tiedonsaannille ja vaikutusmahdollisuuksille, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnalle ulkopoliittikan johtamisessa sekä valtioneuvoston ja presidentin laajemmalle yhteistyölle. Virkamiesvalmistelun ohjaus ja yhteensovitus poliittisella tasolla sekä toimivat foorumit virkamiestason yhteensovitukselle ovat välttämättömiä, jotta valmistelu toimii poikkihallinnollisesti ja jotta resursseja hyödynnetään tehokkaasti. Virkamiesvalmistelussa ulkoministeriön ja puolustusministeriön ohella keskeisiä toimijoita ovat muun muassa sisäministeriö terrorismin torjuntaan, siviilitiedusteluun ja resilienssiin liittyvissä asioissa, valtioneuvoston kanslia EU-asioiden ja valtioneuvoston johtamisessa, liikenne- ja viestintäministeriö kyberturvallisuuden kysymyksissä sekä valtiovarainministeriö julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion, julkisen sektorin ICT-toiminnan, tietoturvallisuuden ja tiedonhallinnan näkökulmista.

4. NATOON LIITTYMISEN VAIHEET EDUSKUNTAKÄSITTELYN JÄLKEEN

4.1 Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteko

Hallituksen esityksessä esitetään, että eduskunta hyväksyisi Washingtonin sopimuksen ja Ottawan sopimuksen sekä niiden voimaansaattamista koskevat lait. Lakiehdotusten mukaan lait tulisivat voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Tämä on kansainvälisten sopimusten voimaansaattamislakien osalta tavanomainen ja vakiintunut menettely.

Eduskunta ilmoittaa hallituksen esityksen johdosta tekemänsä päätöksen eduskunnan vastauksella valtioneuvostolle (eduskunnan työjärjestys 68 §). Jos eduskunta hyväksyy sopimukset ja lait, valtioneuvoston on esiteltävä eduskunnan vastaus tasavallan presidentille kolmen kuukauden kuluessa sen saapumisesta valtioneuvostoon (perustuslaki 77 §). Valtioneuvosto esittää tällöin, että presidentti hyväksyisi hallituksen esitykseen sisältyvät sopimukset ja vahvistaisi eduskunnan hyväksymät lait. Molemmat päätökset kuuluvat perustuslain mukaan presidentin toimivaltaan (77 § ja 93 § 1 momentti).

Tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluva päätös valtiosopimuksen hyväksymisestä tarkoittaa, että Suomi tekee valtiosääntönsä mukaisen valtion sisäisen päätöksen valtiosopimukseen sitoutumisesta. Valtiosopimusten hyväksyminen on osa presidentin toimivaltaan kuuluvaa ulkopolitiikan johtamista. Presidentin toimivaltaan kuuluva lakien vahvistaminen puolestaan tarkoittaa päättämistä lakien voimaantulon edellytyksistä. Eduskunnan hyväksymien lakien erillinen vahvistamismenettely on säädetty muun muassa siltä varalta, että tarvittaessa voitaisiin estää virheellisen, perustuslain vastaisen tai väärässä menettelyssä hyväksytyn lain voimaantulo eduskuntakäsittelyn jälkeen (Ilkka Saraviita, Perustuslaki; Talentum, Helsinki 2011, s. 652-654 ja 792-794).

Valtiosopimusten hyväksymistä ja niiden voimaansaattamisesta annettavia lakeja koskeva hallituksen esitys on asiasisällöltään yksi kokonaisuus, joka myös eduskunnassa käsitellään yhtenä kokonaisuutena. Valtiosopimuksia ja niiden voimaansaattamislakeja ei voida asiallisesti käsitellä erikseen, vaikka niiden hyväksyminen täysistunnossa tapahtuu eri menettelyssä. Poliittisessa mielessä sopimusten hyväksyminen on päätöksenä merkityksellinen ja lakien hyväksyminen lähinnä tästä johtuva muodollisuus (Ilkka Saraviita, Perustuslaki; Talentum, Helsinki 2011, s. 652-654 ja 792-794).

Eduskunta antaa hallituksen esitykseen vastauksen, johon sisältyy eduskunnan päätös sekä sopimuksista että niiden voimaansaattamista koskevista laeista. Kun tasavallan presidentti hyväksyy valtiosopimuksen ja vahvistaa lain sen voimaansaattamisesta, hän harkitsee päätöstään sekä sopimuksen ja lain sisällön että myös hallituksen esityksen käsittelyssä eduskunnassa noudatetun menettelyn perusteella. Vakiintuneen käytännön mukaan kaikki samaan eduskunnan vastaukseen sisältyvät sopimukset ja lait esitellään presidentille samanaikaisesti hyväksyttäväksi ja vahvistettaviksi. Tästä menettelystä poikkeamiseen ei ole oikeudellisia perusteita. Siten eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen HE 315/2022 vp Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi esitellään tasavallan presidentin hyväksyttäväksi ja vahvistettavaksi yhtenä kokonaisuutena. Presidentti päättää tällöin valtiosopimusten hyväksymisestä ja voimaansaattamislakien vahvistamisesta samalla kertaa. Eri asia on, että sopimukset eivät tule kansainvälisoikeudellisesti Suomen osalta voimaan ja sitoviksi eivätkä voimaansaattamislait vielä voimaan tällä päätöksellä.

Tasavallan presidentin päätöksen jälkeen sopimuksen tallettajana toimivalle taholle ilmoitetaan sitoutumiskirjalla Suomen sitoutumisesta valtiosopimukseen. Ulkoministeriö huolehtii sitoutumiskirjan toimittamisesta. Sopimukseen sitoutumisen kansainvälinen vaikutus alkaa vasta siitä, kun sitoutumiskirja luovutetaan tallettajalle. Sitoutumiskirjan tallettamisen ajankohdan perusteella määräytyy myös se päivämäärä, jona valtiosopimus tulee Suomen

osalta kansainvälisesti voimaan. Kun tämä päivämäärä on tiedossa, valtioneuvosto antaa asetuksen sopimuksen voimaansaattamisesta Suomessa. Pohjois-Atlantin liiton osalta lisäksi on huomioitava Pohjois-Atlantin sopimuksen sisältämät määräykset sopimukseen liittymisen kansainvälisoikeudellista menettelytavoista ja edellytyksistä ([PeVL 80/2022 vp](#) kappale 21 ja näiden määräysten huomioon ottaminen Suomen valtiosäännön mukaisessa kansallisessa päätöksentekoprosessissa sisältyy valtioneuvoston ajankohtaissselonteon turvallisuusympäristön muutoksesta [VNS 1/2022 vp](#) liitteeseen 2 s. 49).

4.2 Toimitusministeristön toimivalta

Toimitusministeristö toimii hallituksena tavallisimmin eduskuntavaalien jälkeen hallitusneuvottelujen ajan. Hallitus pyytää vaalien jälkeen eroa tehtävästään, koska hallituksen tulee perustuslain mukaan nauttia eduskunnan luottamusta (3 ja 60 §). Toimitusministeristö toimii hallituksena myös silloin, jos hallitus on pyytänyt eroa eduskunnan epäluottamuslauseen johdosta tai siksi, että se ei itse tahdo jatkaa tehtävässään. Hallitus- ja hallintovallan käyttämisessä ei voi syntyä tilannetta, jossa maalla ei ole toimivaltaista hallitusta. Tämän vuoksi eronpyynnön esittänyt hallitus jatkaa toimitusministeristönä uuden hallituksen nimittämiseen asti.

Toimitusministeristön asemasta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Toimitusministeristöllä on muodollisesti sama toimivalta kuin hallituksella ennen sen eronpyyntöä. Toimitusministeristön toimivaltaa rajoittaa kuitenkin se, että toimitusministeristön asema ei perustu perustuslain edellyttämällä tavalla eduskunnan luottamukseen.

Toimitusministeristön toimivalta on ensisijaisesti poliittinen kysymys, mutta toimivallalla on myös perustuslaissa säädetyistä valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista johtuvat oikeudelliset ääriajat. Toimitusministeristön katsotaan voivan hoitaa välttämättömät juoksevat rutiiniasiat ja sellaiset kiireelliset asiat, joiden ratkaisua ei voida siirtää uudelle hallitukselle. Toimitusministeristö ei enää toteuta hallitusohjelmaa eikä tee päätöksiä, jotka sisältävät merkittävää yhteiskunnallisen tarkoituksenmukaisuuden harkintaa. Lisäksi toimitusministeristön edellytetään pidättäytyvän uusista tai laajakantoisista poliittisista aloitteista, jotka vaikuttaisivat uuden hallituksen toimintamahdollisuuksiin.

Toimitusministeristön toimivaltaa arvioidaan perustuslaissa säädetyin valtiollisten tehtävien jaon ja parlamentarismien periaatteiden perusteella. Oikeuskansleri valvoo toimitusministeristön päätöksenteon oikeudellisten rajojen noudattamista. Laillisuusvalvonnassa toimitusministeristön toimivaltaa arvioidaan jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota päätöksiin liittyvän harkintavallan laatuun ja laajuuteen sekä perusteisiin, jotka puoltavat asian kiireellistä käsittelyä. Toimitusministeristön toimivallasta ei

sen vuoksi voida antaa etukäteen yleisiä laillisuusvalvonnallisia kannanottoja, jotka poikkeuksetta soveltuisivat kaikkiin mahdollisiin tapauksiin.

Toimitusministeristön toimivallan katsotaan yleisesti ottaen kattavan eduskunnan päätösten toimeenpanon ainakin silloin, kun toimeenpano ei sisällä merkittävää harkintavaltaa. Toisaalta valtiosopimuksia pidetään asioina, joissa kansainväliset menettelyt ja niiden määräajat edellyttävät valtioneuvoston toimenpiteitä myös toimitusministeristön toimikaudella. Jos eduskunta hyväksyy valtiosopimuksen ja sen voimaansaattamista koskevan lain, toimitusministeristön tulee huolehtia siitä, että sopimus ja laki esitellään tasavallan presidentille perustuslain mukaisessa määräajassa ja että suhteissa muihin valtioihin noudatetaan sovittuja määräaikoja ja menettelyjä. Toimitusministeristö voi vakiintuneen käytännön mukaan myös antaa asetuksen valtiosopimusten voimaansaattamisesta. Tämän mukaisesti Pohjois-Atlantin liittoon liittymisen prosessi jatkuu edellä kuvatussa menettelyssä myös toimitusministeristön aikana. Eduskunnan tiedonsaannin ja aseman kannalta merkityksellistä on myös heti vaalien jälkeen kokoontuneen eduskunnan ja sen ulko- ja turvallisuuspolitikan kannalta keskeisten valiokuntien, erityisesti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan pitäminen informoituna vaalien jälkeen toimitusministeristön kaudella perustuslain 97 §:n mukaisesti.

Toimitusministeristön toimivaltaa arvioitaessa on vakiintuneesti katsottu, että hallituksen eronpyyntö vaalikauden aikana ei vaikuta eduskunnan toimivaltaan käsitellä vireillä olevia asioita. Jos hallitus eroaa vasta eduskuntavaalien jälkeen, vaalikauden päättyessä hyväksymättä jääneet lait perustuslain mukaan raukeavat. Poikkeuksena tästä ovat kansainväliset asiat, joiden käsittelyä voidaan tarvittaessa jatkaa eduskuntavaalien jälkeen (49 §).