

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Maria Guseff, ulkoministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- sektorijohtaja, neuvotteleva virkamies Karoliina Honkanen, puolustusministeriö
- hallitusneuvos Minnamaria Nurminen, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta, oikeusministeriö
- oikeudellinen neuvonantaja Päivi Pietarinen, Tasavallan presidentin kanslia
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Mikael Hidén

Valiokunnan lausunto PeVL 80/2022 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen 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. 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.

Esitykseen sisältyvässä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa esitystä käsitellään laajasti perustuslain kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan sopimukset voidaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja ehdotukset niiden voimaansaattamislakeiksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Pohjois-Atlantin sopimuksen sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla (jäljempänä myös Nato-sopimus). Lisäksi esitetään, että eduskunta hyväksyy Pohjois-Atlantin liiton (jäljempänä myös Nato) kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä myös Ottawan sopimus). Esitys sisältää ehdotukset edellä mainittujen sopimusten voimaan saattamista koskeviksi blankettilakeiksi, joilla saatetaan voimaan sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

(2) Nato-jäsenyyden hakeminen ja valmistelu liittyy esityksen perustelujen mukaan Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä tapahtuneeseen perustavanlaatuihin muutokseen Venäjän hyökättyä Ukrainaan 24.2.2022 (s. 8). Eduskunnassa on sittemmin käsitelty valtioneuvoston ajankohtaisvaliokunnan turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp) ja selvitys Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon (VNS 3/2022 vp). Eduskunta yhtyi kannanotossaan valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan Suomi hakee Naton jäsenyyttä (EK 23/2022 vp, UaVM 5/2022 vp). Eduskuntakäsittelyn jälkeen tasavallan presidentti päätti 17.5.2022 valtioneuvoston esityksestä, että Suomi ilmoittaa Natolle kiinnostuksensa käydä keskustelut Natoon liittymisestä.

(3) Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut Suomen sotilaallista liittoutumista merkitsevää ehdotusta. Myös hallituksen esityksessä (s. 76) viitataan siihen, että Pohjois-Atlantin liitto

Valiokunnan lausunto PeVL 80/2022 vp

on Suomelle luonteeltaan uudentyyppinen kansainvälisen yhteistyön muoto eikä se täysin rinnastu mihinkään aiempaan kansainväliseen järjestöön tai sopimusjärjestelyyn, jonka jäsenenä tai osapuolena Suomi on. Valiokunnan mielestä valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on tällaisestakin tilanteesta kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 9).

(4) Pohjois-Atlantin liitto on Yhdysvaltojen, Kanadan ja 28 eurooppalaisen valtion muodostama kansainvälinen järjestö. Järjestön tärkeimpänä tehtävänä on taata jäsenvaltioidensa turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin. Naton jäsenvaltiot ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti sitoutuneet yhteiseen puolustukseen, jossa aseellinen hyökkäys yhtä jäsenvaltiota kohtaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia kohtaan.

(5) Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että Pohjois-Atlantin liittoa ei voi rinnastaa tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään varsin erilaiseen Euroopan unioniin. Nyt arvioitavassa ehdotuksessa on valiokunnan mielestä kyse hyvin erilaisesta tilanteesta kuin EU:n kaltaiseen kansainväliseen järjestöön liittymisestä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on erottamaton osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sopimuksen 42 artiklan 7 kohdan keskinäisen avunannon lausekkeen mukaan jäsenvaltion joutuessa alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Artiklan mukaan tämä ei kuitenkaan vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.

(6) Sanottu keskinäisen avunannon lauseke voi kattaa myös sotilaallisen avunannon (ks. myös PeVL 64/2016 vp, s. 2). Lissabonin sopimukseen sisältynyt artikla ei vaikuttanut asian käsittelyjärjestykseen (PeVL 13/2008 vp). Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 64/2016 vp ja PeVL 17/2017 vp) on sittemmin säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettu laki, jota sovelletaan muun ohella keskinäisen avunannon lausekkeeseen liittyvässä päätöksenteossa.

(7) Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

(8) Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaan Naton toiminta rakentuu YK:n peruskirjan periaatteille kansainvälisen rauhan, turvallisuuden ja oikeuden ylläpitämisestä. Sopimuksessa Naton todetaan edistävän vapautta, demokraattisia periaatteita ja oikeusvaltiota. Sopimuksen 1 artiklassa todetaan, että osapuolet sitoutuvat pidättäytymään kansainvälisissä suhteissaan kaikesta voimankäytöllä uhkaamisesta tai voimankäytöstä, joka on ristiriidassa YK:n periaatteiden kanssa. Sopimuksen 5 artiklaan sisältyvä yhteisen puolustuksen velvoite on rajattu koskemaan YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisia erillisen tai yhteisen puolustautumisen tilanteita.

(9) Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Valtaosa Euroopan unionin jäsenvaltioista on myös Naton jäseniä. Kysymys on siten myös Euroopan unionin jäsenten yleisestä turvallisuuspoliittisesta ratkaisusta.

Valiokunnan lausunto PeVL 80/2022 vp

(10) Perustuslakivaliokunnalla ei edellä sanotun johdosta ole huomauttamista hallituksen esityksen tavoitteesta liittyä Pohjois-Atlantin sopimukseen.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

(11) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Nato-sopimuksen sekä Naton kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen, jota sovelletaan Naton kansallisiin edustajiin ja kansainväliseen henkilöstöön lähinnä niiden vierailujen yhteydessä. Sopimusta ei kuitenkaan sovelleta Pohjois-Atlantin sopimuksen nojalla perustettuihin esikuntiin ja muihin sotilaallisiin toimielimiin, ellei Naton neuvosto toisin päättä. Sopimuksessa määrätään lisäksi Naton oikeushenkilöllisyydestä.

(12) 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.

(13) Perustuslain esitöissä mainitaan esimerkkeinä perustuslain 94 §:ssä tarkoitettulla tavalla merkitykseltään huomattavista sopimuksista esimerkiksi liittoa tai puolustusta koskevat sopimukset taikka muut Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen aseman kannalta merkittävät velvoitteet (HE 1/1998 vp, s. 149). Perustuslakivaliokunta on viitannut sopimuksen erityiseen tärkeyteen Euroopan talousalueen perustamista ja Euroopan unioniin liittymistä koskevista sopimuksista antamissaan lausunnoissa (PeVL 15/1992 vp, PeVL 14/1994 vp, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 149). Valiokunta on sittemmin pitänyt muun muassa EU:n perussopimuksia muuttaneita Nizzan ja Lissabonin sopimuksia tärkeydeltään niin merkittävinä, että ne kuuluivat eduskunnan hyväksyttäviin myös tällä perusteella (PeVL 38/2001 vp ja PeVL 13/2008 vp).

(14) Kysymys on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle tärkeän perusratkaisun tekemisestä. Hallituksen esityksen mukaan Nato-jäsenyyden merkittävin vaikutus Suomelle olisi se, että Suomi olisi osa Naton yhteistä puolustusta ja viidennen artiklan mukaisten turvatukuiden piirissä (s. 76—77, ks. myös VNS 1/2022 vp ja UaVM 5/2022 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä Natoon liittyminen on merkittävin Euroopan unioniin liittymisen jälkeen tehty ulko- ja turvallisuuspoliittinen ratkaisu, jolla on kauaskantoisia vaikutuksia Suomen asemaan. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, osana yhteistyötä Naton jäsenvaltiot rajoittavat toimintaansa siten, että ne ottavat huomioon kuulumisensa Natoon ja harjoittavat ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaansa siitä lähtökohdasta, että ne ovat Naton jäseniä (s. 84). Liittymisellä on siten myös Suomen tosiasiallista poliittista liikkumavaraa kaventavaa merkitystä. Naton jäsenenä Suomi varautuu sotilaallisesti Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan velvoitteen täyttämiseen, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö (s. 41). Valiokunta yhtyy hallituksen esityksessä esitettyyn arvioon (s. 77), jonka mukaan on selvää, että Pohjois-Atlantin sopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen kokonaisuudessaan jo siitä syystä, että se on merkitykseltään huomattava.

(15) Hallituksen esityksessä katsotaan lisäksi, että sekä Pohjois-Atlantin sopimus että Ottawan sopimus sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja edellyttävät myös tämän johdosta eduskunnan hyväksymistä (s. 77—78). Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista arvion lopputulemaan. Valiokunnan mukaan perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettu eduskunnan

Valiokunnan lausunto PeVL 80/2022 vp

hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset (ks. PeVL 11/2000 vp, s. 2/II). Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräys on näin ollen valiokunnan mukaan luettava lainsäädännön alaan muun ohella silloin, kun määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, kun määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai kun siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopuinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (PeVL 11/2000 vp, s. 2/II).

(16) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 77—78) mukaan Pohjois-Atlantin sopimuksen osalta ainoastaan sopimuksen 5, 6 ja 8 artiklan katsotaan kuuluvan lainsäädännön alaan, vaikka perusteluissa sinänsä viitataan siihen, että myös muilla sopimuksen aineellisilla määräyksillä voi olla merkitystä sopimuksen lainsäädännön alan tulkinnan kannalta (s. 78).

(17) Perustuslakivaliokunta kiinnittää sekä esityksen perustelujen että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen säännösten sisällön kannalta huomiota siihen, että esimerkiksi sopimuksen 4 artiklan mukaan osapuolet neuvottelevat keskenään aina, kun jokin osapuolista katsoo jonkin osapuolen alueellisen koskemattomuuden, poliittisen riippumattomuuden tai turvallisuuden olevan uhattuna. Sanotulla konsultaatioartiklalla on keskeinen merkitys Naton toiminnan kannalta. Naton merkittävä puolustus suunnitteluprosessi puolestaan perustuu sopimuksen 3 artiklan mukaiseen velvoitteeseen kehittää suorituskykyä aseelliselta hyökkäykseltä puolustautumiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan Pohjois-Atlantin sopimus muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, jossa sopimuksen artikkelit liittyvät kiinteästi yhteen. Edelleen sopimuksen 9 artikla taas sisältää Naton organisaatiota koskevan perussääntelyn. Organisaatiota koskeva perussääntely koskee asioita, joista Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on säädettävä lailla (vrt. PeVL 11/2000 vp ja PeVL 12/2000 vp).

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä Nato-sopimusta on syytä pitää siten kokonaisuudessaan lainsäädännön alaan kuuluvana.

(19) Hallituksen esityksen mukaan eduskunnan hyväksyminen Pohjois-Atlantin sopimukselle on tarpeen myös sopimuksen budjettivaltaa sitovien vaikutusten takia (s. 77). Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista tähän arvioon. Perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettua muusta syystä eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä ovat muun muassa eduskunnan budjettivaltaa sitovat kansainväliset velvoitteet (ks. esim. PeVL 45/2000 vp, s. 2).

(20) Perustuslakivaliokunnan mielestä sekä Pohjois-Atlantin sopimus että Ottawan sopimus edellyttävät eduskunnan hyväksymistä.

(21) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota vielä siihen, että Suomen liittymisen kansainvälisoikeudelliset edellytykset liittyä sopimukseen eivät ole vielä täyttyneet. Pohjois-Atlantin sopimuksen pöytäkirja Suomen tasavallan liittymisestä allekirjoitettiin 5.7.2022. Pöytäkirja tulee voimaan, kun kaikki Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolet ovat ilmoittaneet hyväksyneensä pöytäkirjan. Suomesta tulee Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuoli eli Naton jäsen sinä päivänä, jona se tallettaa liittymisasiakirjansa Yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Asiakirjan tallettaminen voi kuitenkin tapahtua vasta sen jälkeen, kun kaikki Naton jäsenvaltiot ovat osaltaan hyväk-

Valiokunnan lausunto PeVL 80/2022 vp

syneet Suomen liittymispöytäkirjan. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle ennen kuin tämä edellytys on täyttynyt, koska liittymispöytäkirjalta puuttuu toistaiseksi kahden Naton jäsenvaltioiden hyväksyntä.

(22) Perustuslakivaliokunta toteaa, että valtiosääntöoikeudellista estettä ei ole sille, että eduskunta päättää sopimusten hyväksymisestä jo ennen kuin Suomen liittymisen kansainvälisoikeudelliset edellytykset ovat täyttyneet. Perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettu eduskunnan hyväksyntä Nato-sopimuksen hyväksymiselle kattaa tällöin sen, että Suomi tallettaa liittymisasiakirjansa Yhdysvaltojen hallituksen huostaan sen jälkeen, kun Suomen liittymispöytäkirja tulee voimaan.

(23) Perustuslain 95 §:n 3 momentin mukaan laissa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakien osalta perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityistä syytä voimaantuloajankohdasta säätämiseen asetuksella ei valtiosäännössä siten edellytetä (HE 1/1998 vp, s. 152). Perustuslakivaliokunnalla ei siten ole huomauttamista hallituksen esityksen 1. ja 2. lakiehdotuksen 3 §:n voimaantulosäännöksestä.

(24) Perustuslakivaliokunta toteaa selvyiden vuoksi, että valtiosääntöoikeudellista estettä ei ole osoitettavissa myöskään sille, että eduskunta päättää sopimusten hyväksymisestä nyt arvioitavan esityksen perusteella vasta kun Suomen liittymisen kansainvälisoikeudelliset edellytykset ovat täyttyneet. Mikäli esitystä ei tällä vaalikaudella saada loppuun käsitellyksi, voidaan asian käsittelyä perustuslain 49 §:n mukaan jatkaa eduskuntavaalien jälkeen pidettävillä valtiopäivillä. Tällöin asian käsittely jatkuu siitä eduskuntakäsittelyn vaiheesta, johon se tällä vaalikaudella on edennyt.

Esityksen käsittelyjärjestys

(25) 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.

(26) Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. 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.

(27) Oikeudellisena pääsääntönä siten on, että kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisesta päätetään eduskunnassa tavallisella äänten enemmistöllä ja velvoitteen valtionsisäisestä voimaansaattamisesta tavallisella lailla myös tavallisella enemmistöllä (ks. myös HE 60/2010 vp, s. 44/I).

Valiokunnan lausunto PeVL 80/2022 vp

(28) Hallituksen esitykseen sisältyy verraten seikkaperäinen tarkastelu käsittelyjärjestyksen arvioinnista (s. 78—95). Hallituksen esityksen mukaan käsittelyjärjestyksen arvioinnin kannalta keskeisimpiä perustuslain säännöksiä ovat perustuslain 1 §:n mukainen täysivaltaisuus ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen, perustuslain 94 §:n mukainen kansainvälisen velvoitteen hyväksyminen ja perustuslain 95 §:n mukainen kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen. Lisäksi asiaa arvioidaan perustuslain 47 §:n, 58 §:n, 93 §:n 1 momentin, 97 §:n ja perustuslain 127—129 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta voi pääpiirteissään yhtyä hallituksen esityksessä esitettyyn. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota eräisiin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin hallituksen esityksessä sanottua täydentäen ja korostaen.

Täysivaltaisuus

(29) Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta.

(30) Perustuslakivaliokunta painottaa perustuslain esitöiden tavoin (HE 1/1998 vp, s. 71—72), että valtion täysivaltaisuus ei nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Samoin Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tulkittaessa säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Perustuslakivaliokunta on jo ennen perustuslakiuudistusta viitannut siihen, että esimerkiksi Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaiten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (PeVL 14/1994 vp, s. 3/I).

(31) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslakiuudistuksessa sanouduttiin yleisesti irti sellaisesta muodollisesta tulkinnasta, jonka mukaan valtion jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä aina merkitsisi valtion täysivaltaisuuden rajoitusta (PeVL 13/2008 vp, s. 4/II). Kansainvälistymiskehityksen katsottiin päin vastoin merkitsevän sitä, että valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön (HE 1/1998 vp, s. 71—72).

(32) Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiolta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisien ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin (HE 1/1998 vp, s. 71).

(33) Merkitystä on tässä suhteessa myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 80/2022 vp

rustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 71). Perustuslakivaliokunta on jo edellä kiinnittänyt perustuslain 1 §:n 3 momentin näkökulmasta huomiota siihen, että Naton toiminta rakentuu YK:n peruskirjan periaatteille kansainvälisen rauhan, turvallisuuden ja oikeuden ylläpitämisestä. Valiokunnan mielestä merkityksellistä on myös, että liittymisellä tavoiteltu asema osana Naton yhteistä puolustusta viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä tähtää Suomen suvereniteetin turvaamiseen.

(34) Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena on siten mahdollisuus päättää vapaasti Suomen suhteista muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, eikä perustuslaissa vahvistetun täysivaltaisuuden voida katsoa estävän Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä muiden maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa.

(35) Perustuslakivaliokunta kiinnittää selvyuden vuoksi huomiota Pohjois-Atlantin sopimuksen 8 artiklaan, jonka mukaan sopimusosapuoli sitoutuu olemaan tekemättä mitään sopimuksen vastaista kansainvälistä sitoumusta. Valiokunnan käsityksen mukaan artiklassa on kyse verraten tavanomaisesta kansainvälisiin sopimusjärjestelyihin liittyvästä sopimusosapuolten välisestä lojaliteettiperiaatteesta, eikä sekään rajoita Suomen täysivaltaisuutta olennaisella tavalla.

(36) Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä täysivaltaisuudesta sanottu ja hallituksen esityksessä asianmukaisesti käsittelyjärjestyksestä selostettu huomioiden ehdotus ei koske perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

(37) Mainittujen säännösten mukaan ehdotus velvoitteen hyväksymisestä ja voimaansaattamislakien säätämisestä on hyväksyttävä kahden kolmasosan enemmistöllä kuitenkin myös silloin, kun kyse on täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle.

(38) Perustuslain 94 §:n 2 momenttiin ja 95 §:n 2 momenttiin lisättiin sanottu täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirron edellytys määräenemmistöpäätöksenteolle vuonna 2011. Perusteluna oli muun ohella, että eduskunnan toimivallan siirtämisen verraten vähäisessäkin määrin oli katsottu edellyttävän määräenemmistöpäätöksentekoa (HE 60/2010 vp, s. 45/I.) Perustuslain säännöksen esitöissä viitataan unionijäsenyyden erityisen perustuslain 1 §:n 3 momenttiinkin kirjatun merkityksen lisäksi siihen, että kulloinkin arvioitavana olevan toimivallan siirron osalta merkitystä on sen suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin sekä kansainvälisen velvoitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoituksiperistä (HE 60/2010 vp, s. 45, ks. myös PeVL 11/2000 vp).

(39) Muutoksella kirjattiin perustuslakiin vuoden 2000 perustuslain aikainen tulkintakäytäntö perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta, jossa tehdään ero täysivaltaisuuden kannalta merkittävän ja muun toimivallan siirron välillä, ja laajennettiin erottelun merkitys koskemaan myös eduskunnan toimivallan siirtämistä (HE 60/2010 vp, s. 45/II). Toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa kiinnitetään siten huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattaisuuteen ja soveltamisalaan (esim. PeVL 38/2001 vp, s. 7 ja PeVL 51/2001 vp) sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen

Valiokunnan lausunto PeVL 80/2022 vp

yleisemminkin (esim. PeVL 61/2002 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 6/2004 vp ja PeVL 19/2010 vp). Säännösten perusteluiden mukaan (HE 60/2010 vp, s. 45/II) 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. Valiokunta on arvioinut toimivallan siirron merkittävyyttä myös EU-säännösetdotuksen tosiasiallisten vaikutusten kannalta (PeVL 14/2021 vp).

(40) Perusteluiden 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 (HE 60/2010 vp, s. 46).

(41) Perustuslakivaliokunnan mielestä liittyminen Natoon tarkoittaa sinänsä uudenlaista sitoutumista kansainväliseen yhteistyöhön. Naton toiminta koskee myös useita politiikan sektoreita. Valiokunta on kuitenkin jo edellä arvioinut, että Pohjois-Atlantin liittoa ei voi rinnastaa tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään varsin erilaiseen Euroopan unioniin (vrt. PeVL 14/2021 vp). Nato-sopimus ei sisällä määräyksiä enemmistö- tai määräenemmistöpäätöksistä. Nato-jäsenyys ei tarkoita lainsäädäntövallan, tuomiovallan tai budjettivallan siirtämistä Natolle. Valiokunnan mielestä olennaista on, että Naton päätöksenteko rakentuu jäsenvaltioiden yksimielisyyden varaan. Päätökset Naton neuvostossa ja sen alaisissa toimitelmissä katsotaan hyväksytyiksi, jollei joku jäsenvaltio vastusta päätöksentekoa. Kukin jäsenvaltio käsittelee oman valtiosääntönsä mukaan sen, miten ja missä järjestyksessä ne tekevät päätökset, joita on käsitelty tai käsitellään Naton tasolla. Poikkeuksena tästä on hallituksen esityksen perustelujen (s. 83) mukaan ainoastaan puolustussuunnittelun keskeisiä vaiheita koskeva päätöksenteko puolustuspolitiikan ja suunnittelun komiteassa, jossa yksittäinen jäsenvaltio ei voi vakiintuneen käytännön mukaan yksin estää omien suorituskykytavoitteiden tai itseään koskevan maakohtaisen arvion tekemistä. Tämä poikkeus huomioidenkin valiokunnan mielestä on selvää, että Nato-jäsenyys ei merkitse EU-jäsenyyteen rinnastuvaa toimivallan siirtämistä kansainväliselle järjestölle.

(42) Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista on myös, että Suomelle jää edelleen oma kansallinen päätösvalta ratkaista erityisesti kysymys siitä, mihin toimenpiteisiin Suomi ryhtyy yhteisen puolustuksen aktivoinnin osalta 5 artiklan tilanteessa. Hallituksen esityksessä (s. 81, 83) selostetaan Naton jäsenvaltioille jäävän merkittävästi kansallista liikkumavaraa sen suhteen, miten kukin jäsenvaltio toimeenpanee osaltaan Naton toimitelinten päätöksiä. Naton ja sen muiden jäsenvaltioiden joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuisi aina Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen (s. 79). Nato-sopimuksesta ei siten oikeudellisesti seuraa kansallisesta, valtiosäännön mukaan tapahtuvasta päätöksenteosta riippumatonta osapuolen asemaa sodassa tai muussa aseellisessa konfliktissa. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan sodasta ja rauhasta päättää presidentti eduskunnan suostumuksella.

(43) Perustuslakivaliokunnan mielestä Nato-sopimuksen hyväksyminen tai voimaansaattaminen ei merkitse sellaista täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle, joka perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin perusteella edellyttäisi kahden kolmasosan määräenemmistötä eduskunnassa.

Valiokunnan lausunto PeVL 80/2022 vp

(44) Perustuslakivaliokunta pitää edellä sanotun vuoksi selvänä, että Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei vaaranna valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita perustuslain 94 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Perustuslain tarkistaminen

(45) Perustuslakivaliokunnan mielestä on sinänsä selvää, että kansallinen päätöksenteko toteutetaan myös Naton jäsenenä voimassa olevan perustuslain mukaisen toimivallan jaon ja päätöksentekomenettelyjen mukaisesti. Nato-jäsenyys ei siten välittömästi vaikuta suomalaisten valtioelinten toimivaltasuhteisiin ja päätöksentekomenettelyihin. Valiokunnan käsityksen mukaan Nato-jäsenyydestä voi kuitenkin aiheutua merkittäviä välillisiä vaikutuksia valtioelinten välisiin valta-asetelmiin.

(46) Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä Nato-jäsenyyden oloissa arvioida tällaisia vaikutuksia ja niihin liittyviä tarpeita vahvistaa esimerkiksi hallitusvallan käytön parlamentaarisia piirteitä sekä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävyyttä keskeisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten ratkaisujen osalta. Arvioinnin on syytä kattaa perustuslain asiaa koskeva sääntely kokonaisuudessaan.

Ahvenanmaa

(47) Hallituksen esityksen mukaan (s. 74) Pohjois-Atlantin sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka kuuluisivat Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Valtakunnalla on itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa ja valmiutta poikkeusolojen varalta. Lisäksi valtakunnalla on lainsäädäntövalta 27 §:n 42 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat muita itsehallintolain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita. Näin ollen voimaansaattamissädökselle ei hallituksen esityksen mukaan ole tarpeen pyytää Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntää itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista tähän lähtökohtaan.

(48) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Nato-sopimukselle olisi aikaisemman kansainvälisten sopimusten hyväksynnän saamista koskevan käytännön perusteella mahdollista pyytää myöhemmässä vaiheessa maakuntapäivien hyväksyntä, mikäli se osoittautuisi tarpeelliseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Pohjois-Atlantin sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla, sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiselle,

Valiokunnan lausunto PeVL 80/2022 vp

että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 12.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilkka Kemppi kesk

jäsen Jari Kinnunen kok

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Ville Valkonen kok

jäsen Tuula Väättäinen sd

varajäsen Johannes Koskinen sd

varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen