OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto **Lausunto**

Julkisoikeus
LsN Lauri Koskentausta 15.12.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

1. Yleistä

Hallituksen esitys on valmisteltu ulkoministeriön johdolla hankkeessa, johon myös oikeusministeriön edustaja on osallistunut.

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. Pohjois-Atlantin sopimus on Naton perustamissopimus. Lisäksi Suomi on liittymisneuvotteluissa ilmaissut sitoutumisensa myös Naton muihin sopimuksiin 12 kuukauden kuluessa Pohjois-Atlantin sopimukseen liittymisestä.

Hallituksen esityksessä on arvioitu Pohjois-Atlantin sopimusta koskevia käsittelyjärjestyskysymyksiä sivuilla 78-95 useiden perustuslain säännösten kannalta. Lisäksi Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen käsittelyjärjestystä koskevia kysymyksiä on tarkasteltu hallituksen esityksen sivulla 95. Viimeksi mainittua sopimusta voidaan pitää valtiosääntöisesti siinä määrin ongelmattomana, että tässä lausunnossa keskitytään Pohjois-Atlantin sopimusta koskeviin kysymyksiin.

Hallituksen esityksen sivulla 95 todetaan, että sopimuksen hyväksymisellä Suomi liittyisi Suomen näkökulmasta toimialaltaan ja luonteeltaan uudenlaiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Esityksessä todetaan, että perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut täysin vastaavaa tilannetta aiemmin perustuslain 1 §:n, 94 §:n ja 95 §:n edellytysten näkökulmasta. Sopimuksen suhde perustuslain 93 §:ään siltä osin kuin siinä on kyse sodasta ja rauhasta päättämisestä sekä 128 §:ään sisältää myös kysymyksiä, joista ei ole täysin soveltuvaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Lausunnossa

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

keskitytään kyseisiin kysymyksiin, jonka lisäksi lausunnossa tarkastellaan kansallista päätöksentekoa koskevia valtiosääntöisiä kysymyksiä.

Hallituksen esityksen arvioinnissa keskeistä on erityisesti ehdotuksen arviointi perustuslain 94 §:n 2 momentin ja perustuslain 95 §:n 2 momentin kriteerien valossa. 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. Vastaava lähtökohta koskee kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisesti.

Seuraavassa tarkastellaan ehdotusta ensin sen kannalta, voidaanko ehdotuksen katsoa perustuslain 94 §:n 2 momentin tai 95 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla koskevan perustuslakia.

2. Perustuslain 1 § - täysivaltaisuus ja kansainvälinen yhteistyö

Pohjois-Atlantin sopimuksen suhdetta perustuslakiin arvioitaessa keskeisenä kysymyksenä voi pitää sopimuksen velvoitteiden suhdetta perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädettyyn Suomen täysivaltaisuuteen (HE 1/1998 vp, s. 71). Keskeinen kysymys tällöin on, ovatko sopimuksen 5 artiklan yhteistä puolustusta koskevat velvoitteet sellaisia, että ne rajoittavat Suomen täysivaltaisuutta merkittävällä tavalla. Esityksen mukaan (s. 79-80) jos Suomi joutuisi sopimuksen 5 artiklassa tarkoitetun hyökkäyksen kohteeksi, muiden Naton ja sen jäsenvaltioiden joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuisi Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen. Vastaavan hyökkäyksen kohdistuessa toiseen sopimusvaltioon Suomi päättäisi itsenäisesti ja omien voimavarojensa mukaisesti siitä, millä tavoin se toteuttaisi velvoitteensa. Päätös 5 artiklan aktivoinnista Naton neuvostossa tapahtuisi konsensusperiaatteella (s. 81).

Suomen täysivaltaisuuteen kuuluu yhtenä osana se, että Suomi saa määrätä itse sotilaallisesta puolustuksestaan, joka sisältää myös sen, että Suomi saa määrätä itse siitä, millä edellytyksillä toisten maiden sotilasjoukot voivat saapua Suomen alueelle. Muiden Naton ja sen jäsenvaltioiden joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuisi Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen. Julkisen vallan käyttämisen perusteisiin kuuluu oikeus määrätä siitä, millä edellytyksillä muiden maiden viranomaiset saavat toimia Suomen alueella ja millä valtuuksilla. Muiden jäsenvaltioiden sotilaiden läsnäolo ja toimivaltuudet Suomen alueella määräytyisivät erillisen lainsäädännön, kuten puolustusvoimista annetun lain ja aluevalvontalain perusteella, eikä Pohjois-Atlantin sopimuksella annettaisi toimivaltaa Suomen alueella Naton ja muiden jäsenvaltioiden joukoille. Sopimuksen hyväksyminen ei vaikuttaisi olevan ongelmallista perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta.

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Pykälän esitöissä on todettu, että säännöksen tulkintaa tulee tehdä yhteydessä valtiosäännön kokonaisuuteen, eikä säännöksessä esitettyjä perusteita ole tarkoitettu tyhjentäviksi sillä tavoin, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voisi osallistua (HE 1/1998 vp, s. 73). Perustuslain esitöissä on todettu, että lähtökohtana voidaan pitää sitä, että ”sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.” (HE 1/1998 vp, s. 73). Perustuslakivaliokunta on arvioinut kansainvälisiin järjestöihin kuulumista suvereniteetin kannalta muun muassa Euroopan unionin jäsenyyttä koskien. (HE 1/1998 vp, s. 71–72). Esityksessä sivulla 81 on kuvattu, että merkittävä osa EU:n jäsenvaltioista on Naton jäseniä ja jatkossa kaikki Pohjoismaat olisivat jatkossa Naton jäseniä. Ottaen huomioon hallituksen esityksessä kuvattu Pohjois-Atlantin liiton tarkoitus ja tehtävä sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen liittyminen YK:n peruskirjan velvoitteisiin, Naton jäsenyyttä voidaan pitää sellaisena kansainvälisenä yhteistyönä, joka on sopusoinnussa perustuslain 1 §:n 3 momentin kanssa.

Perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Perustuslain esitöiden mukaan säännös velvoittaisi kaikkia kansainvälisessä yhteistyössä Suomea edustavia viranomaisia ja täsmentäisi 1 §:n 3 momentissa omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Viime kädessä säännös rajoittaisi myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita (HE 1/1998 vp. s. 150). Perustuslakivaliokunta on säännöstä arvioidessaan viitannut toisaalta demokraattiseen yhdenvertaisuuteen, edustukselliseen demokratiaan, osallistuvaan demokratiaan ja toiminnan avoimuuteen mutta toisaalta myös perusoikeuksiin (PeVL 36/2006 vp, s. 12). Hallituksen esityksessä (s. 81) perustuslain 94 §:n 3 momentin kieltoa on käsitelty päätöksentekomenettelyn ja täysivaltaisuuden kannalta. Ottaen huomioon perustuslain esitöiden viittaus rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseen, demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteisiin ja edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto, perustuslain viittaus valtiosäännön kansanvaltaisiin perusteisiin voitaneen ymmärtää laajemmin kuin vain viittauksena demokraattiseen päätöksentekomenettelyyn. Valtiosäännön kansanvaltaisiin perusteisiin voitaisiin siten katsoa kuuluvaksi muun muassa demokratiaperiaate, oikeusvaltioperiaate, kansainvälisen oikeuden kunnioittaminen sekä perus- ja ihmisoikeuksien suoja. Perusteiden vaarantumisella säännöksessä voidaan ajatella tarkoitettavan esimerkiksi ajallisesti tai aineellisesti hyvin merkittävää uhkaa säännöksessä viitattujen intressien toteutumiselle, eli pelkkä yksittäinen ristiriita perustuslain tai kansainvälisoikeudellisen sääntelyn kanssa ei merkitsisi perusteiden vaarantumista. Pohjois-Atlantin sopimus vaikuttaa ongelmattomalta tältä kannalta.

3. Perustuslain 93 § / sodasta ja rauhasta päättäminen

Perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Säännös on otettu perustuslakiin vuoden 1919 hallitusmuodon 33 §:stä sellaisenaan sanamuodoltaan muuttamattomana (HE 1/1998 vp, s. 146/I). Perustuslain esitöissä ei ole käsitelty kysymystä siitä, miten säännöstä tulisi arvioida suhteessa kansainvälisen oikeuden nykytilaan ja erityisesti YK:n peruskirjaan, johon sisältyy yleinen voimankäytön kielto (2 artiklan 4 kappale). YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaan valtioilla on oikeus puolustautua joutuessaan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklassa on kyse YK:n peruskirjan 51 artiklassa tunnustetusta oikeudesta puolustautumiseen. Sodasta ja rauhasta päättämistä koskevan perustuslain säännöksen tosiasiallista merkitystä nykypäivänä onkin valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa kyseenalaistettu sen vuoksi, että Suomi on YK:n jäsenenä sitoutunut pidättäytymään sodankäymisestä YK:n peruskirjan 51 artiklassa tarkoitettuja tilanteita lukuun ottamatta (ks. tarkemmin esim. Ilkka Saraviita, 2011, *Perustuslaki*, 2. uud. p., Alma Talent Oy, s. 819–820 ja Antero Jyränki, Perustuslaki 2008 -työryhmän liitteenä julkaistu muistio, muistion s. 116). Normatiivista merkitystä sodan ja rauhan säännöksellä on katsottu olevan nykypäivänä lähinnä turvallisuuspolitiikkaan liittyvien sopimusratkaisujen yhteydessä (ks. esim. Ilkka Saraviita, 2011, *Perustuslaki*, 2. uud. p., Alma Talent Oy, s. 820), erityisesti kun rauhan tekemisestä sodan lopettamiseksi päätetään kansainvälisellä sopimuksella.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan aktivoimisen Naton neuvostossa jäsenvaltioiden konsensuksella ei edellä voida katsoa merkitsevän sellaisenaan perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitettua sodasta ja rauhasta päättämistä. Ensisijaisesti Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisesta yhteisestä puolustuksesta Suomen alueella tai sen ulkopuolella päätettäisiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain perusteella, jolloin eduskunta osallistuisi päätöksentekoon laissa säädetyllä tavalla. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisiin toimiin osallistumiseen tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua osapuoleksi sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin kuitenkin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päätettäessä noudatettavaa menettelyä (HE 23/2008 vp ja HE 72/2016 vp). Sopimus ei vaikuttaisi ongelmalliselta perustuslain 93 §:n sodasta ja rauhasta päättämistä koskevan säännöksen kannalta.

4. Perustuslain 128 § / ylipäällikkyys

Tasavallan presidentti on perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaan Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Ylipäällikön vallan on katsottu konkretisoituvan erityisesti sotilaskäskyjen antamista koskevan päätöksentekomenettelyn kautta. Ylipäällikönvallan käyttöä konkretisoidaan laissa puolustusvoimista ja laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta. Presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa on kytketty perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaisesti ministerin myötävaikutukseen. (HE 1/1998 vp, s. 109, s. 182 ja PeVM 10/1998 vp, s. 7). Ylipäällikön vallan alan

määrittelyn lähtökohtana on Naton jäsenyydessäkin perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkinta ylipäällikön vallan alasta perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden kautta (PeVL 64/2016, s. 6–7 ja PeVL 51/2006 vp, s. 7).

Suomen Puolustusvoimien joukkojen rajattua antamista Naton johtoon voidaan pitää perustuslain 128 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla ylipäällikön toimivallan piirissä olevana asiana. Tehdessään tällaisen ratkaisun tasavallan presidentti käyttää ylipäällikön valtaansa. Kyse on tarkasti rajatusta ja määräaikaisesta johtosuhteen siirtämistä koskevasta ratkaisusta, jolla ylipäällikkö ei luovu ylipäällikönvallasta. Suomen liityttyä Natoon Suomessa voisi toimia samanaikaisesti Naton operatiivisessa johdossa olevia joukkoja sekä ylipäällikön vallan alaisia Suomen Puolustusvoimien joukkoja. Perustuslain 128 §:n 1 momentin 1. virkkeen kannalta huomattavaa on, että tällöin tasavallan presidentti toimisi edelleen Suomen Puolustusvoimien joukon ylipäällikkönä. Kyseinen säännös ei saa tarkempaa sisältöä perustuslain sanamuodosta eikä esitöistä vaan sisältyy käsitykseen tasavallan presidentin yleistoimivallasta Puolustusvoimien ylipäällikkönä.

Perustuslain 128 §:n 1 momentin 2 virkkeen mukaisessa luovuttamisessa voidaan katsoa olevan määritelmällisesti kyse siitä, että tasavallan presidentti luopuisi ylipäällikkyydestä erikseen päätettävällä tavalla kokonaan tai osittain. Esityksen sivulla 90 on todettu, että lähtökohtaisesti valtiot eivät kansainvälisissä tehtävissä luovuta sotilaidensa täyttä johtosuhdetta toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle, vaan joukko säilyy lähettäjävaltion kansallisen lainsäädännön piirissä ja esimerkiksi rikosoikeudellinen toimivalta, mukaan lukien kurinpitotoimivalta, ei siirry operaation toimeenpanijalle. Osittainen luopuminen voisi kuitenkin säännöksen sanamuoto huomioiden tarkoittaa ainoastaan ylipäällikön vallan laaja-alaista luovuttamista, joka ei vastaisi sitä, että Suomen Puolustusvoimien joukoista osoitetaan määräaikaisesti jokin tarkasti rajattu joukko Naton johtoon. Puolustusvoimien joukkojen asettamista Naton operatiiviseen johtoon ei siten ole rinnastettavissa perustuslain 128 §:n 1 momentin 2. virkkeessä tarkoitettuun ylipäällikkyyden luovuttamiseen.

5. Eduskunnan asema

Eduskunnan perustuslain mukaista asemaa ylimpänä valtioelimenä kansainvälisiä suhteita ja ulkopolitiikkaa koskien konkretisoidaan erityisesti perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisen näkemyseron ratkaisemista ja perustuslain kansainvälisiä suhteita koskevissa 93–95 §:n säännöksissä. Perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaan, jos presidentti ei päätä 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. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa. Perustuslain 58 §:n 2 momentin esitöissä on todettu, että ”tällaisia asioita olisivat pääasiassa erilaiset kansainväliset asiat, jotka presidentti päättää perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla.” (HE 60/2010 vp, s. 41–42). Perustuslakivaliokunta on lausunut pykälää koskien mietinnössään, että 58 §:n 2 momentin mukainen menettely voisi tulla

käytettäväksi ”lähinnä vain, kun kysymys olisi sellaisesta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävästä asiasta, josta presidentti ja valtioneuvosto ovat käymiensä keskustelujen jälkeenkin eri mieltä. Tällaisessa tilanteessa eduskunnan kytkeminen menettelyyn on perusteltavissa sen vuoksi, että tämä mahdollistaisi päätöksenteon tueksi laajapohjaisen parlamentaarisen keskustelun kansallisesti merkittävästä asiasta. Olennaisinta kuitenkin on, että menettely nähdään varsin poikkeuksellisena ja viimekätisenä erimielisyyksien ratkaisukeinona. Järjestelyn pääasiallisena tarkoituksena on toimia ristiriitojen kärjistymistä ennalta ehkäisten niin, että presidentti ja valtioneuvosto pyrkivät jo ennen muodollista päätöksentekotilannetta sovittamaan näkemyksensä yhteen ja näin välttämään avointa ristiriitatilannetta päätöksenteossa” (PeVM 9/2010 vp, s. 5).

Eduskunnan oikeus saada tietoa valtioneuvostolta perustuu erityisesti perustuslain 47 §:n (HE 1/1998 vp, s. 97 ja PeVL 30/2020 vp, s. 3) ja perustuslain 97 §:n (PeVM 9/2010 vp, s. 7) velvoitteisiin. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Ulkoasiainvaliokunnalle annetaan selvityksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista perustuslain 97 §:n nojalla. Eduskunta on korostanut, että valtioneuvon tulee oma-aloitteisesti pitää ulkoasiainvaliokunta informoituna oikea-aikaisesti ja säännönmukaisesti kansainvälisistä asioista. Eduskunnan rooli mahdollisena ristiriidan ratkaisijana edellyttää laaja-alaista tiedottamista myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheesta (PeVM 9/2010 vp, UaVL 5/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut eduskunnan tiedonsaantioikeuden osalta, että ”Laaja tietojensaantioikeus on ensinnäkin osa parlamentarismia ja parlamentaarista valvontaa. Kun valtioneuvoston jäsenten on perustuslain mukaan nautittava eduskunnan luottamusta, eduskunnalla on vastaavasti oltava mahdollisuus saada tarvitsemansa riittävät ja luotettavat tiedot luottamuksensa arvioimiseksi.” (PeVL 30/2020 vp, s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut, että eduskunnalle kuuluvan kansainvälisten asioiden toimivallan käyttäminen edellyttää tehokasta ja laajaa oikeutta tietojen saamiseen (PeVL 30/2020 vp, s. 4).

Eduskunnan osallistuminen Nato-jäsenyyteen liittyvään päätöksentekoon määräytyisi osin tavallisessa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi laissa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sekä laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta, kuten edellä jaksossa 4 on kuvattu. 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). Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei olisi ristiriidassa perustuslain eduskunnan asemaa koskevien säännösten kanssa

6. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välinen toimivaltajako

Naton jäsenenä tulee arvioitavaksi kansallisen lainsäädännön ja viime kädessä perustuslain mukaisesti se, miten kansalliset päätökset Naton toimintaan osallistumisesta valmistellaan ja tehdään. Naton toimielimiä koskeva Suomen kannanmuodostus tehdään kansallisen lainsäädännön mukaisen toimivaltajaon mukaisesti.

Perustuslain 93 §:ssä säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa. Sen mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Perustuslain 128 §:n mukaisesti tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Perustuslain 58 §:n 5 momentissa säädetään päätöksentekomenettelystä, jonka mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Naton jäsenenä Suomi ratkaisee oman valtiosääntönsä mukaisesti se, milloin Suomi lähettää joukkoja muihin Naton jäsenvaltioihin tai muualle Naton tehtävään sekä se, milloin Suomi pyytää apua muilta jäsenvaltioilta. Tässä arvioinnissa kansallisesti tulee huomioitavaksi toisaalta perustuslain 93 §:n 1 momentti ulkopolitiikan johtamisesta sekä perustuslain 128 § tasavallan presidentin asemasta Puolustusvoimien ylipäällikkönä samoin kuin se, mitä perustuslain 58 §:n 5 momentissa on säädetty sotilaskäskyasioita koskevasta päätöksentekomenettelystä. Perustuslain 58 §:n 6 momentin mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Kansallinen lainsäädäntö määrittää tarkemmin sen, mitkä asiat tulevat tasavallan presidentin tai valtioneuvoston ratkaistavaksi ja milloin edellytetään eduskunnan myötävaikutusta.

Voimassa olevan kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaisesti päätöksen avusta tekee tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto perustuslaissa säädetyn toimivallanjaon mukaisesti. Eduskunta osallistuu päätöksentekoon lain 3 §:n perusteella niissä tilanteissa, joissa voi olla kyse sotilaallisten voimakeinojen käytöstä. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Eduskunta osallistuu päätöksentekoon lain 3 §:n mukaisesti. Kyseiset lait on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 64/2016 vp ja PeVL 6/2006 vp).

7. Perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetusta toimivallan siirrosta

Hallituksen esityksessä on arvioitu perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin esitöiden (HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp) valossa, tarkoittaisiko Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Esityksessä asiaa verrataan (s. 83-84) muun muassa toimivallansiirtoon Euroopan unionille. Esityksen mukaan ”Pohjois-Atlantin sopimuksen mukainen päätöksentekomenettely perustuu siihen, että päätökset tehdään jäsenvaltioiden konsensuksella. Päätökset Naton neuvostossa ja sen alaisissa toimielimissä katsotaan hyväksytyiksi, ellei joku jäsenvaltio vastusta päätöksentekoa. Naton jäsenvaltiot ratkaisevat kansallisesti sen, miten kukin jäsenvaltio toimeenpanee osaltaan päätöksiä.” Edelleen esityksessä

arvioidaan, että ”Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisellä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa päätöksentekovaltaa ei siirry Natolle. Myöskään lainsäädäntö-, tuomio- tai budjettivaltaa ei siirry. Naton päätöksenteko olisi luonteeltaan hyvin erilaista kuin EU:n päätöksenteko, jossa unionille on siirretty ylikansallista suoraan jäsenvaltioita sitovaa päätöksentekovaltaa lainsäädäntö-, budjetti- ja tuomiovallan alalla.”

Hallituksen esityksessä on myös arvioitu Nato-jäsenyyden tosiasiallista merkitystä toimivallan siirtoa koskevan edellytyksen kannalta. Esityksessä todetaan, että ”Naton toiminnan voidaan katsoa rakentuvan erityisesti siihen, että itsenäiset jäsenvaltiot suunnittelevat ja varautuvat toimimaan yhdessä ja näin tehostamaan kunkin jäsenvaltion omia toimintamahdollisuuksia. Kyse olisi itsenäisten valtioiden yhteistyöstä, jolla ei kuitenkaan siirrettäisi toimivaltaa ylikansalliselle toimielimelle. Osana yhteistyötä jäsenvaltiot rajoittaisivat toimintaansa siten, että ne ottavat huomioon kuulumisensa Natoon ja harjoittavat ulko-, turvallisuus-, ja puolustuspolitiikkaansa siitä lähtökohdasta, että ne ovat Naton jäseniä. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan velvollisuuksien täytäntöönpanossa jäsenvaltiot sitoutuisivat suhtautumaan toiseen jäsenvaltioon kohdistuneeseen hyökkäykseen siten kuin se kohdistuisi koko liittokuntaan. Tällaisessa tilanteessa kunkin jäsenvaltion toimintavapauteen jäisi kuitenkin konkreettinen päätös siitä, miten se osallistuu yhteiseen puolustukseen.” (s. 84)

Hallituksen esityksessä kuvatun perusteella Nato-jäsenyys olisi merkittävä muutos Suomen ulko-, turvallisuus-, ja puolustuspolitiikkaan. Pohjois-Atlantin sopimuksessa ei ole kuitenkaan määräyksiä, jotka sitoisivat Suomea oikeudellisesti sillä tavoin, että kyseessä olisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävä toimivallan siirto perustuslaissa tarkoitetussa merkityksessä.

8. Lopuksi

Lisäksi on syytä todeta, että Natoon liittyessään Suomen tulee hyväksyä tässä hallituksen esityksessä kuvattujen sopimusten lisäksi seitsemän muuta valtiosopimusta, joita on kuvattu hallituksen esityksen sivuilla 74-76. Näistä kuusi on tämän hetken arvion mukaan sellaisia, että ne edellyttävät eduskunnan hyväksyntää. Sopimusten käsittelyjärjestystä koskeva arviointi tulee vielä erikseen tehtäväksi sopimusten hyväksymisen yhteydessä perustuslain 94 §:n 2 momentin kannalta. Kyseisessä arvioinnissa tulee tarkasteltavaksi, onko sopimusten hyväksymisessä kyse perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesta yksinkertaisella enemmistöllä tehtävästä ratkaisusta vai edellyttääkö jokin sopimuksista kahden kolmasosan enemmistöä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei koskisi perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perustuslakia, eikä siinä olisi kyse Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eikä siinä ole kyse valtakunnan alueen muuttamisesta.