TASAVALLAN
PRESIDENTIN
KANSLIA

Lausunto TPK/194/2022

16.12.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen ja -lausunto 16.12.2022

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE (HE 315/2022 VP) POHJOIS-ATLANTIN SOPIMUKSEN SEKÄ POHJOIS-ATLANTIN LIITON, KANSALLISTEN EDUSTAJIEN JA KANSAINVÄLISEN HENKILÖSTÖN ASEMASTA TEHDYN SOPIMUKSEN HYVÄKSYMISEKSI JA VOIMAANSAATTAMISEKSI

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tasavallan presidentin kanslialta kirjallista lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. 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 (ns. Ottawan sopimus). Esitykseen sisältyy myös ehdotukset mainittujen sopimusten voimaansaattamislaeiksi.

Yleistä

Tasavallan presidentin kanslia on ollut edustettuna työryhmissä, joissa hallituksen esitys on laadittu. Tasavallan presidentin kanslian näkemykset on pääosin huomioitu esityksen valmistelussa.

Tasavallan presidentin kanslia keskittyy tässä lausunnossaan sellaisiin kohtiin, jotka ovat merkityksellisiä tasavallan presidentin tehtävien ja toimivallan kannalta erityisesti mitä tulee ylipäällikön asemaan.

Nato osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa

Nato on kansainvälinen järjestö, jonka tärkeimpänä tehtävänä on taata jäsenvaltioidensa turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin. Liittyminen Natoon on samalla sekä merkittävä muutos että luonteva jatkumo Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisuudessa.

Nato-politiikka on jatkossakin osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisellä Suomi liittyisi Suomen näkökulmasta toimialaltaan ja luonteeltaan uudenlaiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Natoon liittymisestä ei kuitenkaan seuraa merkittävää

toimivallan siirtoa Natolle. Naton neuvostossa päätökset tehdään jäsenvaltioiden konsensuksella, ja toisaalta Naton jäsenvaltiot päättävät kansallisesti omien valtiosääntöjensä mukaisesti sen, miten ne valmistelevat Natossa esille tulevia asioita ja toimeenpanevat Naton neuvostossa tehtyjä päätöksiä.

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisellä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa päätöksentekovaltaa ei siirry Natolle, kuten ei myöskään lainsäädäntö-, tuomio- tai budjettivaltaa. Naton päätöksenteko on siten luonteeltaan hyvin erilaista kuin päätöksenteko Euroopan unionissa, jossa unionille on siirretty ylikansallista suoraan jäsenvaltioita sitovaa päätöksentekovaltaa monilla politiikkalohkoilla.

Kansallinen lainsäädäntö ja käsittelyjärjestys

Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntömme mahdollistaa Pohjois-Atlantin sopimukseen sekä Ottawan sopimukseen liittymisen eikä sopimusvelvoitteista aiheudu välttämättömiä muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Hallituksen esityksessä lainsäädännön arviointi on asianmukaisesti rajattu siihen lainsäädäntöön, jolla on välitön yhteys mainittujen sopimusten hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen.

Suomen Nato-jäsenyys ei vaikuta siihen, miten Suomen kanta eri Naton neuvostossa ja komiteoissa käsiteltäviin kysymyksiin muodostetaan. Päätöksenteko tapahtuu kansallisesti ja viime kädessä oman valtiosääntömme ja vakiintuneiden toimintatapojen mukaisesti. Naton jäsenyys ei myöskään vaikuta siihen, miten Suomi päättää osallistumisesta Naton toimintaan, kuten esimerkiksi joukkojen lähettämisestä muihin Naton jäsenvaltioihin. Kansalliseen päätöksentekoon ja sen valmisteluun sovelletaan jo olemassa olevaa kansallista lainsäädäntöä, ja päätöksentekotoimivalta määräytyy tällöinkin viime kädessä kansallisen valtiosääntömme mukaisesti.

Perustuslain 93 §:ssä säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa. Pykälän 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Tasavallan presidentti on myös Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö (perustuslain 128 §). Ylipäällikkyys liittyy presidentin tehtävään ulkopolitiikan hoidossa. Ylipäällikön vallan osoittaminen tasavallan presidentille on perusteltu hänen valtionpäämiesasemansa vuoksi ja siksi, että siihen liittyy läheisesti presidentin ulkopoliittiseen johtamiseen liittyviä tehtäviä. Tästä voidaan johtaa myös se, ettei tasavallan presidentti päättäisi Puolustusvoimien ylipäällikkönä jostakin asiasta eri tavoin kuin presidentin asemassa.

Tasavallan presidentin toimivalta kytkeytyisi Natoon liittyvissä asioissa näin ollen toisaalta perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaiseen rooliin tasavallan

presidenttinä ja toisaalta perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaiseen toimivaltaan Puolustusvoimien ylipäällikkönä.

Käytännössä Naton toimintaan osallistumista koskevaan kansalliseen päätöksentekoon sovellettaisiin tapauskohtaisesti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (418/2017) tai lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) taikka toimialakohtaista lainsäädäntöä, kuten lakia puolustusvoimista (551/2007). Näissä laeissa on säädetty perustuslain 93.1 § huomioiden siitä, missä tilanteissa päätöksen tekee tasavallan presidentti. Niissä on myös huomioitu tasavallan presidentin asema Suomen Puolustusvoimien ylipäällikkönä.

Kansallinen päätöksenteko tai päätöksenteon kansallinen valmistelu tasavallan presidentin tehtävän ja toimivallan kannalta ei näin ollen vaadi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöömme. Määrämuotoiset päätökset tasavallan presidentti tekisi jatkossakin perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, ja sotilaskäskyasioista tasavallan presidentti puolestaan päättäisi perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaisesti siten kuin sotilaskäskyasioiden päätöksenteosta on säädetty puolustusvoimia koskevassa laissa ja rajavartiolaitoksen hallintoa koskevassa laissa.

Päätöksentekoa edeltävästi keskeiset Natoa koskevat ulko-ja turvallisuuspoliittiset asiat on jatkossakin linjattava valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisissä kokouksissa (TP-UTVA), joissa presidentti johtaa puhetta, ja jotka voidaan kutsua koolle tasavallan presidentin tai pääministerin aloitteesta. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, tämä koskee oikeuskanslerin linjauksen mukaan myös TP-UTVA:n kirjallista menettelyä. TP-UTVA:ssa käsiteltävien asioiden määrän voi arvioida kasvavan Nato-jäsenyyden myötä. TP-UTVA:an on käytännössä tuotu myös asioita, joilla on ulkopoliittista ulottuvuutta, mutta jotka eivät päätöksentekoasioina kuulu tasavallan presidentin toimivaltaan vaan liittyvät esimerkiksi budjettiin tai ylipäällikön toimivaltaan.

Ylipäällikkyydestä

Tasavallan presidentti toimii jatkossakin Suomen Puolustusvoimien ylipäällikkönä ja käyttää ylipäällikölle säädettyä valtaa suhteessa Suomen Puolustusvoimien joukkoihin.

Puolustusvoimien joukkojen lähettäminen kansainväliseen toimintaan vaikuttaa ylipäällikön asemaan, koska joukot ovat osa Puolustusvoimia ja siten ylipäällikön alaisia. Viime kädessä ylipäällikön toimivaltaan kuuluu määrätä siitä, tarvitaanko Puolustusvoimien joukkoja Suomessa. Tämän vuoksi laissa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sekä puolustusvoimista annetussa laissa, joita sovellettaisiin myös Naton puitteissa tapahtuvaan toimintaan, on nimenomaiset säännökset siitä, ettei Puolustusvoimia saa määrätä avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen

toimintaan ilman laeissa säädettyjä päätöksentekomenettelyjä, ellei Puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain tai sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti päätöksen, joka koskisi Suomen Puolustusvoimia tekisi tasavallan presidentti, jolloin tasavallan presidentti ei myöskään päättäisi Puolustusvoimien ylipäällikkönä asiasta eri tavoin kuin presidentin asemassa.

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. Tämä sisältyy käsitykseen tasavallan presidentin yleistoimivallasta Puolustusvoimien ylipäällikkönä.

Edellä sanotun perusteluin Puolustusvoimien joukkojen asettaminen Naton tehtäviin tai Naton joukkojen toimiminen Suomessa ei ole ristiriidassa perustuslain 128 §:n 1 momentin 1. virkkeessä ylipäällikkyydestä säädetyn kanssa.

Myöskään sen, että Suomen Puolustusvoimien joukkoja asetettaisiin Naton operatiiviseen johtoon ei ole katsottava olevan ristiriidassa ylipäällikön valtiosääntöisen aseman kanssa, koska se ei hallituksen esityksessä esitetyin perusteluin ole rinnastettavissa perustuslain 128 §:n 1 momentin 2. virkkeessä tarkoitettuun ylipäällikkyyden luovuttamiseen.

Mainittu perustuslain säännös rajaa ylipäällikkyyden luovuttamisen vain poikkeusoloihin, joista päätettäisiin kansallisesti. Lisäksi ylipäällikkyys voidaan luovuttaa vain toiselle Suomen kansalaiselle. Perustuslain 128 §:n rajoitukset on näin ollen otettava huomioon Suomen osallistuessa Naton toimintaan.

Periaatteena Natossa on, että valtiot eivät luovuta sotilaidensa täyttä johtosuhdetta toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle. Joukko säilyy lähettäjävaltion kansallisen lainsäädännön piirissä ja esimerkiksi rikosoikeudellinen toimivalta ei siirry operaation toimeenpanijalle.

Suomen Puolustusvoimien joukkojen rajattu asettaminen Naton operatiiviseen johtoon on hallituksen esityksessä todettu olevan perustuslain 128 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla ylipäällikön toimivallan piirissä oleva asia. Tehdessään tällaisen ratkaisun tasavallan presidentti käyttää ylipäällikön valtaansa. Kyse on tarkasti rajatusta ja määräaikaisesta johtosuhteen siirtämistä koskevasta ratkaisusta, jolla ylipäällikkö ei kuitenkaan luovu ylipäällikönvallasta.

Suomen Puolustusvoimien joukkojen asettaminen Naton operatiiviseen johtoon ei siten ole rinnastettavissa perustuslain 128 §:n 1 momentin 2. virkkeessä tarkoitettuun ylipäällikkyyden luovuttamiseen. Sillä, että Suomen

Puolustusvoimien joukoista osoitetaan määräaikaisesti jokin tarkasti rajattu joukko Naton johtoon, ei voida katsoa olevan kyse siitä, että tasavallan presidentti luopuisi ylipäällikkyydestä kokonaan tai osittainkaan. Osittainenkin luopuminen tarkoittaisi ylipäällikön vallan laaja-alaista luovuttamista, mistä tällaisessa tilanteessa ei olisi kyse.

Päättäminen sodasta ja rauhasta

Perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan tasavallan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, kyseinen säännös on olut perustuslaissa vuoden 1919 hallitusmuodosta lukien sanamuodoltaan muuttumattomana. Perustuslain esitöissä eikä tulkintakäytännössä ole kovinkaan seikkaperäisesti käsitelty kysymystä siitä, miten säännöstä tulisi arvioida suhteessa kansainvälisen oikeuden nykytilaan ja erityisesti hyökkäysteon kieltoon. Alun perin säännöksen tarkoituksena on nimittäin ollut se, ettei valtionpäämiehen ole lupa yksinomaan ylipäällikönvaltansa nojalla, ilman valtiopäivien myötävaikutusta, aloittaa vihollisuuksia toista valtiota vastaan.

Oikeuskirjallisuudessa normatiivista merkitystä sodan ja rauhan säännöksellä on katsottu olevan nykypäivänä lähinnä turvallisuuspolitiikkaan liittyvien sopimusratkaisujen yhteydessä (ks. esim. Ilkka Saraviita, 2011, Perustuslaki, 2., s. 820), erityisesti kun rauhan tekemisestä sodan lopettamiseksi päätetään kansainvälisellä sopimuksella.

Säännöksellä on arvioitava olevan merkitystä erityisesti aktivoitaessa Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artikla, jolloin Suomi osana liittokuntaa käyttäisi YK:n peruskirjan 51 artiklassa tunnustettua oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö. Sopimuksen 5 artiklan mukaisiin toimiin osallistumiseen tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päätettäessä noudatettavaa menettelyä. Tilanteet, joissa 5 artikla aktivoitaisiin, voivat kuitenkin olla moninaisia. Sopimuksen 5 artiklan aktivoiminen ei automaattisesti vaatine sodasta ja rauhasta koskevan sääntelyn soveltamista, kun eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon tulisi varmistettua sekä silloin, kun kansallinen päätös Naton toimintaan osallistumisesta tehtäisiin kansainvälisen avun antamisesta ja vastaanottamisesta koskevan lain nojalla tai kun se tehtäisiin sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain mukaisesti. Pohjois-Atlantin sopimus ei vaikuta olevavan ongelmallinen tämän perustuslain säännöksen kanssa.

Eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudesta

Naton jäsenenä Suomessa tulee kansallisesti linjattavaksi ja päätettäväksi asioita, joissa on turvattava eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet. Tässä suhteessa on tärkeä muistaa, että muun ohella perustuslain 47 ja 97 §:n mukaisia määrämuotoisia menettelyjä täydentää muut vakiintuneet käytännöt, kuten esimerkiksi tasavallan presidentin ja eduskunnan

valiokuntien ja puolueiden puheenjohtajien väliset tapaamiset, joita on jatkossakin syytä pitää säännönmukaisesti ja aina tarvittaessa.

Oikeudellinen neuvonantaja Päivi Pietarinen