



VN/15900/2022

Click or tap here to enter text.

13.12.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto; 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)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen (nk. Ottawan sopimus) hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Pohjois-Atlantin sopimus on Naton perustamissopimus, jossa määrätään liittokunnan toiminnan periaatteista ja jäsenten velvollisuuksista. Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty niin sanottu Ottawan sopimus koskee Naton oikeushenkilöllisyyttä ja Naton henkilöstön erioikeuksia ja vapauksia.

Suomen on liityttävä Naton joukkojen asemaa, tietoturvallisuutta ja eräisiin puolustushallinnon alan tietojen suojaamista koskeviin sopimuksiin 12 kuukauden kuluessa Suomen liittymiskirjan tallettamisesta. Näitä sopimuksia on kuvattu tiiviisti esityksen jaksossa 14. Tässä esityksessä on arvioitu vain Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Ottawan sopimuksen käsittelyjärjestystä.

1. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n mukaan 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.

Pohjois-Atlantin sopimus sekä Ottawan sopimus sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, minkä vuoksi niihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan suostumusta. Eduskunnan hyväksyminen Pohjois-Atlantin sopimukselle on tarpeen myös sopimuksen budjettivaltaa sitovien vaikutusten takia (PeVL 36/2006 vp, s. 3/II). Lisäksi Pohjois-Atlantin sopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen kokonaisuudessaan siitä syystä, että se on merkitykseltään huomattava.

2. Käsittelyjärjestys

Kyseessä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvän Pohjois-Atlantin sopimuksen 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 hallituksen

esityksessä asiaa arvioidaan perustuslain 2 §:n 1 momentin, 3 §:n 1 momentin, 47 §:n, 58 §:n, 93 §:n 1 momentin, 97 §:n ja perustuslain 127–129 §:n kannalta.

2.1. Pohjois-Atlantin sopimuksen suhde perustuslain 1 § 1 ja 3 momenttiin sekä 94 ja 95 §:ään

Sopimus on merkityksellinen valtion täysivaltaisuuteen (perustuslaki 1 § 1 mom) kuuluvan sisäisen suvereniteetin ja ulkoisen suvereniteetin kannalta. Yksi suvereenisuuden osa on 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. Suvereniteetin arvioinnista on jonkin verran perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä (esim. PeVM 2/2015 vp, s. 4 ja PeVL 56/2006 vp), jonka perusteella hallituksen esityksessä on arvioitu, että sopimus olisi täysivaltaisuuden kannalta ongelmaton.

Sopimus on merkityksellinen myös kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen (perustuslaki 1 § 3 mom) kannalta. 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). Naton tärkeimpänä tehtävänä on taata jäsenvaltionsa turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin. Euroopan unionin jäsenvaltioista 21 on Naton jäseniä ja tukeutuu yhteisen puolustuksen osalta Natoon. Vaikka liittymisessä on kyse Suomen ulkopoliittikan kannalta merkittävästä muutoksesta, Nato-jäsenyys on Suomen kanssa läheistä yhteistyötä tekevien valtioiden piirissä tavanomainen kansainvälisen yhteistoiminnan muoto. Hallituksen käsityksen mukaan Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen on sopusoinnussa perustuslain 1 §:n 3 momentin säännösten kanssa.

Perustuslain 1 § 3 momentin säännökseen liittyy asiallisesti perustuslain 94 §:n 3 momentin säännös siitä, että kansainvälisen velvoitteen hyväksyminen ei saa vaarantaa valtiomuodon kansanvaltaisia perusteita. Perustuslain esitöissä on lausuttu, että 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 arvioinut perustuslain 94 §:n 3 momenttia esimerkiksi Euroopan perustuslakisopimusta koskevassa lausunnossa PeVL 36/2006 vp (s. 12), jolloin valiokunta ei pitänyt ehdotusta ongelmallisena perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta. Nato-jäsenyys ei vaikuta Suomen valtiosäännön kansanvaltaisiin perusteisiin eikä Pohjois-Atlantin sopimus siten ole myöskään tästä näkökulmasta ongelmallinen.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään lähtökohtaisesti äänen 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. Perustuslain 95 §:n 2 momenttiin sisältyy vastaava kriteeri, jonka mukaan ”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”. Esityksessä Pohjois-Atlantin sopimuksen suhdetta molempiin säännöksiin on arvioitu yhdessä. Perustuslain 94 §:n 2 momenttia ja 95 §:n 2 momenttia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että Kansainvälinen velvoite koskisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse olisi 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). Hallituksen esityksessä on katsottu, että koska Natolle ei siirrettäisi toimivaltaa, ei olisi kyse tällaisesta perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta.

Pohjois-Atlantin sopimuksen mukainen päätöksentekomenettely perustuu siihen, että päätökset tehdään jäsenvaltioiden konsensuksella. Naton jäsenvaltiot ratkaisevat kansallisesti sen, miten kukin jäsenvaltio toimeenpanee Natossa tehdyt päätökset. Naton päätöksenteko perustuisi jäsenvaltioiden konsensukseen lukuun ottamatta eräitä puolustuspolitiikan ja suunnittelun komiteassa tehtäviä puolustussuunnitteluprosessiin liittyviä käytäntöjä ja päätöksiä. Puolustussuunnitteluprosessissa Suomelle asetettavat suorituskykytavoitteet eivät olisi oikeudellisesti sitovia vaan Naton hyväksymiä tavoitteita Suomelle siitä, millaisia suorituskykyjä ja joukkoja Suomen tulisi ylläpitää ja kehittää osana puolustusjärjestelmäänsä. Suomi ratkaisisi edelleen kysymyksen siitä, miten Suomi toimeenpanisi tavoitteet. Jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeus säilyy ensisijaisena myös puolustussuunnitteluprosessissa. Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisellä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa päätöksentekovaltaa ei siten siirry Natolle. Myöskään lainsäädäntö, tuomio- tai budjettivaltaa ei siirry.

Merkittävän toimivallan siirron kriteeriä on arvioitu tuoreeltaan lausunnossa PeVL 14/2021 vp. Kyseisessä asiassa oli kyse siitä, tuliko EU:n ns. omien varojen päätöstä pitää perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla merkittävänä toimivallan siirtona. Perustuslakivaliokunta katsoi äänestyksen jälkeen, että asiassa oli kyse ”merkittävään toimivallan siirtoon Euroopan unionille tosiasiallisesti rinnastuvasta järjestelystä”. Valiokunta kiinnitti arvionsa vahvasti Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen eikä lausunnosta näin ollen ole hallituksen käsityksen mukaan selvästi johdettavissa sellaisia laajempia periaatteellisia kannanottoja perustuslain 94 §:n 2 momentin tulkintaa koskien, joita tulisi huomioida Nato-jäsenyyden osalta.

Edellä olevan perusteella voidaan kokoavasti todeta, että Pohjois-Atlantin sopimus on hallituksen käsityksen mukaan sopusoinnussa perustuslain 1 § 1 ja 3 momentin säännösten kanssa. Hallitus katsoo, että liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen voitaisiin hyväksyä perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti äänten enemmistöllä ja laki Pohjois-Atlantin sopimuksesta käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärestyksessä.

2.2. Arvioinnin kannalta muut keskeiset perustuslain säännökset

2.2.1. Kansainvälisiä asioita ja sotilaallista maanpuolustusta koskeva päätöksenteko

Perustuslain 93 §:n mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa 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. Pohjois-Atlantin sopimus ei edellytä tekemään muutoksia ulkopoliitiikan johtamista koskevaan päätöksentekoon eikä määrittelemään uudelleen sotilaskäskytoimivallan alaa. Suomen Nato-jäsenyys ei vaikuta siihen, miten Suomen kanta eri kysymyksiin muodostetaan kansallisen valtiosäännön mukaisesti. Suomen Nato-jäsenyys ei siten vaikuta perustuslain 58 §:n 5 ja 6 momentin, 93 §:n 1 momentin ja 128 §:n mukaiseen päätöksentekoon.

Maanpuolustusvelvollisuus

Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvasta henkilöstöstä on voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeV 65/2016 vp). Naton toimintaan lähetettäviin joukkoihin käytettäisiin ensisijaisesti sellaista Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Puolustusvoimien henkilöstöä voidaan myös määrätä osallistumaan avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan liittyviin tehtäviin. Lisäksi vapaaehtoisia reserviläisistä voidaan tarvittaessa ottaa määräaikaiseen virka- tai työsuhteeseen Puolustusvoimiin, jolloin heidän asemansa rinnastuu Puolustusvoimien palkattuun henkilöstöön. Varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan asevelvollisuuslain 62 §:n mukaisesti määrätä nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille silloin, kun kyse on kansainvälisen avun antamisesta tai muusta kansainvälisestä toiminnasta. Nimenomaista suostumusta ei edellytetä, jos asevelvollinen osallistuu tavanomaiseen laivapalvelukseen Suomen aluevesien ulkopuolella. Muussa tehtävässä kuin Suomen sotilaallisessa puolustamisessa palveluksessa olevat asevelvolliset eivät asevelvollisuuslain 78 §:n mukaisesti saa osallistua muun muassa aseellista voimankäyttöä edellyttäviin

tehtäviin eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen ei edellytä muutoksia maanpuolustusvelvollisuuteen.

Ylipäällikkyyys

Tasavallan presidentin toimivalta kytkeytyisi Natoon liittyvissä asioissa toisaalta perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaiseen rooliin tasavallan presidenttinä ja toisaalta perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaiseen toimivaltaan Puolustusvoimien ylipäällikkönä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että tämä tasavallan presidentin asemaa koskeva erottelu on huomioitava asianmukaisesti (PeVL 64/2016 vp, s. 7).

Yksi valtiosääntöiseen ylipäällikön toimivaltaan kuuluva osa on toimivalta antaa käskyjä Suomen Puolustusvoimille. Silloin, kun Suomen Puolustusvoimien joukkoja asetettaisiin Naton johtovallan alaiseksi, tulisi arvioitavaksi kysymys siitä, onko johtovallan luovutus ristiriidassa ylipäällikön valtiosääntöisen tehtävän kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan vuonna 2000 ongelmattomaksi ehdotuksen siitä, että rauhanturvaamisorganisaatio on toiminnallisesti rauhanturvaoperaation toimeenpanijan eli ulkomaalaisen johdon alaisena. Valiokunta piti ehdotusta ongelmattomana ylipäällikönvallan kannalta (PeVL 17/2000 vp, s. 3). Sekä kansainvälisen avun pyytämistä ja antamista koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa, että puolustusvoimista annetussa laissa on nimenomaiset säännökset siitä, ettei Puolustusvoimia saa määrätä avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan ilman laeissa säädettyjä päätöksentekomenettelyjä, ellei Puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu. Kansainväliseen apuun liittyvissä hallituksen esityksissä HE 72/2016 vp ja HE 94/2016 vp selostetun mukaisesti Puolustusvoimien joukkojen lähettäminen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan vaikuttaa Puolustusvoimien ylipäällikön asemaan, koska joukot ovat osa Puolustusvoimia ja siten ylipäällikön alaisia. Päätöksentekomenettely ei sulkisi pois presidentin mahdollisuutta ylipäällikkönä määrätä Puolustusvoimia sotilaskäskyllä puolustusvoimista annetun lain 31 §:ssä säädetyn ratkaisuvallan puitteissa. Viime kädessä ylipäällikön toimivaltaan kuuluu määrätä siitä, tarvitaanko Puolustusvoimien joukkoja Suomessa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on arvioinut Puolustusvoimien ylipäällikön asemaa käsitellessään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia lausunnossaan (PeVL 54/2005 vp, s. 5). Tämä perustuslain 128 §:n 1 momenttia koskeva arviointi on liittynyt laajuudeltaan suhteellisen rajattuihin tilanteisiin eikä perustuslakivaliokunta ole arvioinut täysin vastaavaa tilannetta aiemmin. Hallituksen esityksessä on katsottu, että 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 siirtämisestä koskevasta ratkaisusta, jolla ylipäällikkö ei luovu ylipäällikönvallasta.

Perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaan (1112/2011) presidentti voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Lainkohdan esitöiden (HE 60/2010 vp) mukaan poikkeusoloilla tarkoitetaan perustuslain 23 §:n mukaisia poikkeusoloja. Kyse on siten Suomeen kohdistuvasta aseellisesta hyökkäyksestä tai muista kansakuntaa vakavasti uhkaavista, laissa säädettyistä poikkeusoloista (HE 60/2010 vp, s. 48/I). Presidentin päätös ylipäällikkyyden luovuttamisesta on kytketty valtioneuvoston esitykseen, ja presidentti päättäisi asiasta perustuslain 58 §:n 2 momentissa säädetystä menettelyssä, jonka mukaisesti presidentti olisi sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, jos ehdotus vastaa eduskunnan (selontekomenettelyssä) ilmaisemaa kantaa asiassa (HE 60/2010 vp, s. 48/I). Perustuslakivaliokunta totei perustuslakiuudistusta käsitelleessä mietinnössään seuraavasti: "Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvosto voi esityksessään ehdottaa minkä tahansa luovuttamisen johdosta merkityksellisen seikan ratkaisemista presidentin päätöksellä. Presidentin päätöksestä riippuu esimerkiksi, luovutetaanko ylipäällikkyyys kokonaisuudessaan vai säilyykö presidentillä ylipäällikön valta joltain osin. Toinen luovuttamis päätöksen ulottuvuus voisi koskea ylipäällikön valtuuksia ja tehtäviä. Päätöksellä on syytä ratkaista myös kysymys ylipäällikön vallan käyttötavoista eli päätöksentekomenettelystä. Tähän liittyy oleellisesti kysymys siitä, millä tavoin valtioneuvosto saa luovuttamisen jälkeen tietoja ylipäällikön vallan käyttämisestä" (PeVM 10/1998 vp, s. 36/I).

Perustuslain säännös rajaa ylipäällikkyyden luovuttamisen vain poikkeusoloihin, joista päätettäisiin edellä sanotun hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti kansallisesti. Lisäksi ylipäällikkyyys voidaan luovuttaa vain toiselle Suomen kansalaiselle. Mainittu kelpoisuusehto säädettiin vuoden 2000 perustuslakiin ylipäällikön

vallan merkityksen vuoksi (HE 1/1998 vp, s. 183). Perustuslain 128 §:n rajoitukset on näin ollen otettava huomioon Suomen osallistuessa Naton toimintaan. Suomen Puolustusvoimien joukkojen asettaminen Naton operatiiviseen johtoon ei olisi hallituksen esityksessä kuvatus arvion mukaan ole rinnastettavissa perustuslain 128 §:n 1 momentin 2. virkkeessä tarkoitettuun ylipäällikkyyden luovuttamiseen.

Tasavallan presidentti toimisi jatkossakin Suomen Puolustusvoimien ylipäällikkönä ja käyttäisi ylipäällikölle säädettyä valtaa suhteessa Suomen Puolustusvoimien joukkoihin. Päätös joukon antamisesta Naton tehtävään tehtäisiin kansainvälisen avun pyytämistä ja antamista koskevasta päätöksenteosta annetun lain, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain tai puolustusvoimista annetun lain mukaisesti. Kansainvälisen avun pyytämistä ja antamista koskevasta päätöksenteosta annetun lain tai sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti päätöksen tekisi tasavallan presidentti, jolloin tasavallan presidentti ei päättäisi Puolustusvoimien ylipäällikkönä asiasta eri tavoin kuin presidentin asemassa. Jos kyse ei olisi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa lailla tarkoitetusta merkittävästä asiasta, päätös voitaisiin tehdä puolustusvoimista annetun lain mukaisesti. Päätös ei rajaisi ylipäällikön valtaa, koska puolustusvoimista annetussa laissa on huomioitu ylipäällikön toimivalta.

Liikekannallepano

Perustuslain 129 §:n mukaan tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta. Jollei eduskunta ole tällöin kokoontuneena, se on kutsuttava heti koolle. Pohjois-Atlantin sopimus ei ilman kulloinkin tehtäviä kansallisia päätöksiä velvoita liikekannallepanoon tai rajoita sitä eikä siten ole ristiriidassa perustuslain 129 §:n kanssa.

Sodasta ja rauhasta päättäminen

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan aktivointi ei automaattisesti tarkoita perustuslain 93 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla sotaa. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti 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. Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei näin ollen ole ristiriidassa perustuslain 93 §:n kanssa.

2.3 Eduskunnan roolista Natoa koskevassa päätöksenteossa

Eduskunnan Suomen Nato-asioita koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin erityisesti perustuslain 2 §:n 1 momentin, 3 §:n 1 momentin, 58 §:n 2 momentin, 94 §:n ja 95 §:n säännöksiä ja muuta lainsäädäntöä. Kansallinen lainsäädäntö määrittää tarkemmin sen, mitkä asiat tulevat tasavallan presidentin tai valtioneuvoston ratkaistavaksi ja milloin edellytetään eduskunnan myötävaikutusta.

Eduskunnan osallistuminen Nato-jäsenyyteen liittyvään päätöksentekoon määräytyisi osin tavallisessa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi laissa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sekä laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan johdonmukaisesti korostanut, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan kaikissa puolustusvoimien voimakeinoja sisältävän avun antamisesta päättämistä koskevista 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 Suomen Nato-asioita koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin erityisesti perustuslain edellä kuvattuja säännöksiä ja muuta lainsäädäntöä. Eduskunnan rooli Nato-asioissa voidaan järjestää riittävällä tavalla edellä kuvatus lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei olisi ristiriidassa perustuslain eduskunnan asemaa koskevien säännösten kanssa.

Naton rahoituksesta päätetään Naton neuvostossa jäsenvaltioiden konsensuspäättöksellä. Suomen kannanmuodostuksessa Naton neuvoston rahoitusta koskeviin kysymyksiin tulee ottaa huomioon eduskunnan budjettipäätökset. Naton päätöksentekoon liittyvä konsensusvaatimus turvaa eduskunnan budjettivallan käyttöä. Suomen kansallinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan budjetointi on edelleen eduskunnan toimivallassa, eikä Naton päätöksenteko rajoita sitä.

Liittymisellä ei myöskään ole vaikutusta eduskunnan perustuslain 47 ja 97 §:n mukaiseen tiedonsaantioikeuteen.

3. Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus

Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehtyyn sopimukseen sisältyy määräyksiä, joiden voidaan sinänsä katsoa sivuavan täysivaltaisuuskysymyksiä, koska sopimuksessa rajoitetaan esimerkiksi Suomen mahdollisuutta käyttää rikosoikeudellista toimivaltaa joihinkin Suomen lainkäyttöpiirissä oleskeleviin henkilöihin. Sopimuksen diplomaattisia erioikeuksia ja vapauksia koskevat määräykset ovat kuitenkin tavanomaisia kansainvälisessä käytännössä eikä niiden voida katsoa olevan ristiriidassa nykyaikaisen täysivaltaisuuskäsityksen tai perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kanssa.

Johtopäätös

Pohjois-Atlantin sopimus tai Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, sopimukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotukset niiden voimaansaattamislakeiksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisen ei voida katsoa sisältävän merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle. Pohjois-Atlantin sopimukseen sitoutumalla Suomi liittyisi Suomen näkökulmasta toimialtaan ja luonteeltaan uudenlaiseen kansainväliseen yhteistyöhön. 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 perustuslain 127:ään § ja 128 §:ään sisältää myös kysymyksiä, joista ei ole täysin selvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Tämän vuoksi hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.