

Asia: VN/30559/2025-14

## **Nato-asioita koskevien käytäntöjen ja lainsäädännön kehittämistä arvioiva parlamentaarinen työryhmä; tietopohjan täydentäminen**

### Ulkopolitiikan johtaminen Nato-asioissa

#### **Kirjoita vastauksesi tähän**

\*Toimivallat ja velvollisuudet yleisesti\*

Suomen liittyminen Naton jäseneksi ei muuttanut valtioelinten välisiä muodollisia suhteita, mutta sillä on vaikutuksia tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaan sekä eduskunnan ja hallituksen väliseen yhteydenpitoon.

Tasavallan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Lisäksi presidentti toimii puolustusvoimien ylipäällikkönä. Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Presidentti päättää Suomen ulkopoliittisesta toiminta-linjasta, aloitteista ja Suomen edustajien toimintaohjeista kaikissa periaatteellisesti tai muutoin merkittävissä kysymyksissä. Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjausten ja päätösten valmistelu tapahtuu valtioneuvostossa, lähtökohtaisesti asiasta vastaavassa ministeriössä. Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa perustuslain mukaan se ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.

Perustuslain mukaan eduskunta toimii ylimpänä valtioelimenä. Tarvittaessa eduskunta ratkaisee presidentin ja valtioneuvoston väliset poikkeukselliset ristiriitatilanteet päätöksenteossa. Valtioneuvosto toimii eduskunnan luottamuksella. Ministerit vastaavat valtioneuvoston yleisistunnon päätösten lainmukaisuudesta, mikä kattaa myös presidentin määrämuotoisen päätöksenteon. Johtuen valtioneuvoston oikeudellisesta vastuusta sekä parlamentaarisen vastuukatteen vaatimuksesta, valtioneuvostolla on katsottu olevan selvityksenantovelvollisuus eduskunnalle laajasti myös presidentin ulkopoliittisesta toiminnasta.

Yllä olevista syistä johtuen perustuslain mukainen yhteistoiminta ulkopoliittisessa päätöksenteossa edellyttää tiivistä ja aktiivista yhteistyötä ja vuoropuhelua presidentin ja valtioneuvoston välillä. Tämä korostuu Nato-jäsenyyden myötä. Yhteistyömuotojen tarkka ja tyhjentävä kirjaaminen ei ole tarkoituksenmukaista ulkopoliittikan tehokkaan hoidon kannalta, mutta sujuva yhteistyö ja tiedonkulku eivät myöskään saisi olla riippuvaista kulloisenkin poliittisen johdon henkilökemioista. Tältä osin voi olla tarvetta harkita käytänteiden kirjaamista siitä, miten valtioelimet saavat tietoa toistensa kansainvälisestä yhteydenpidosta.

Samalla ulkopoliittikan hoidossa korostuvat joustava vastaaminen nopeasti muuttuviin olosuhteisiin sekä tiivis yhteydenpito kansainvälisten kollegojen ja toimijoiden kanssa. On tärkeää, että presidentti ja valtioneuvosto voivat täydentää toistensa kansainvälistä yhteydenpitoa eri tasoilla ja tarvittaessa myös sijaistaa toisiaan tarkoituksenmukaisilla tavoilla kansainvälisissä yhteyksissä.

\*Pohjois-Atlantin neuvoston toiminnasta\*

Naton ylimpänä päätöksentekuelimenä toimii Pohjois-Atlantin neuvosto (NAC), joka kokoontuu tarpeen mukaan eri kokoonpanoissa (suurlähettiläät, ulkoministerit, puolustusministerit, valtionpäämiehet). Päivittäisestä arkisesta työstä vastaavat Naton pääsihteeri, kansainvälinen sihteeristö (siviili- ja sotilassihteeristöt) sekä jäsenvaltioiden pysyvät edustustot. Käytännössä liittokunnan päätöksenteon valmistelu ja ohjanta tapahtuu siten pääasiassa virkatasolla, jossa keskeisiä toimijoita ovat jäsenmaiden edustustot, liittokunnan lukuisat työryhmät sekä vastaavat ministeriöt ja toimielimet liittolaisten pääkaupungeissa.

Viimeisen vuosikymmenen aikana valtionjohtajien huippukokousten rooli liittokunnan johtamisessa on korostunut Naton jäsenmäärän ja sen kasvaneiden tehtävien myötä. Kokoustahdiksi on muodostunut vuosittainen huippukokous, joka arvioi edistystä liittokunnan tavoitteiden ja työn etenemisessä kuluneen vuoden ajalta ja asettaa seuraavan vuoden poliittiset prioriteetit. Ulko- ja puolustusministerit kokoontuvat puolestaan tiiviimmin, useamman kerran vuodessa. Ministeritason kokouksissa hyväksytään virkatasolla valmisteltuja päätöksiä sekä valmistellaan huippukokousten agenda.

Presidentti Trumpin toisen kauden myötä huippukokousten sekä ministerikokousten rooli Naton päätöksenteossa on muutoksessa. Huippukokousten aikataulua ja agenda (Haagin huippukokous, tulevan kesän Ankaran huippukokous) on pyritty tiivistämään minimiin epämiellyttävien yllätysten välttämiseksi, mikä ainakin toistaiseksi vähentää niiden painoarvoa liittokunnan johtamisessa. Toisaalta Trumpin toiminnan arvaamattomuus voi pakottaa valtiojohtajat reagoimaan ja käymään korkeantason neuvotteluita eri kysymyksistä, joista yleensä ei samassa pöydässä päätettäisi. Samalla Yhdysvallat ei ole osallistunut ulko- ja puolustusministeritasoilla viimeisimpiin ministerikokouksiin.

Yhteenvedon voidaan todeta, että liittokunnan arkisen työn valmistelu ja ohjaus tapahtuu virkavalmisteluna asiasta vastaavassa ministeriössä ja ulkoministeriön johtaman Suomen pysyvän edustuston välityksellä. Vaikka valtiojohtajien rooli liittokunnan päätöksenteossa on viime vuosina

korostunut, on valtiojohtajien mahdollisuus vaikuttaa suoraan päätöksentekoon kuitenkin rajattu ajallisesti yksittäiseen vuosittaiseen huippukokoukseen, jonka rooli on nyt muutoksessa ja jossa läsnä ovat myös ulko- ja puolustusministerit. Tämä korostaa ulko- ja puolustusministerien roolia omien ministeriöidensä päällikköinä, tarvetta koordinaatiolle valmisteluvaiheessa valtioneuvoston sisällä sekä tiiviille yhteydenpidolle valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä.

#### \*TP-UTVAn asemasta\*

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan sekä presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA) on keskeisin valtiojohdon ulkopoliittisen keskustelun, tiedonvaihdon, päätöksenteon valmistelun ja yhteistoiminnan foorumi. Keskeiset Natoa koskevat ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat linjataan TP-UTVA:ssa tasavallan presidentin johdolla yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. TP-UTVA ei kuitenkaan ole muodollinen päätöksenteon paikka, eikä se tee oikeudellisesti sitovia päätöksiä.

Nato-jäsenyys ja Suomen vaikea turvallisuusympäristö korostavat entisestään TP-UTVA:n merkitystä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskeisenä yhteistoiminnan ja vuoropuhelun paikkana sekä ulkopoliittikan johtamisen välineenä. Huomioiden ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä kansallisen turvallisuuden tiiviit kytkökset nykyisessä turvallisuusympäristössä, TP-UTVA:n roolia päätöksenteon valmistelussa on vaikea korvata muilla foorumeilla.

Päätöksenteon valmistelun kannalta, tarkoituksenmukaisin osin, voisi olla syytä kirjata tarkemmin, miten valtioneuvoston yhteistä kantaa tai näkemystä TP-UTVA:n kokouksia varten valmistellaan ja koordinoidaan ministeriöiden sekä ministerien kesken.

#### \*Sotilaskäskyasioista\*

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Laki puolustusvoimista 31 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista. Lisäksi presidentti voi ottaa päätettäväkseen puolustusvoimain komentajan tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian.

Oikeusministeriön esiselvityksen mukaan perustuslaki ei kuitenkaan mahdollista minkä tahansa asiaryhmän määrittelemistä sotilaskäskyasiaksi. Sen vuoksi on tehtävä erottelu niiden asioiden välillä, jotka kuuluvat tasavallan presidentin ratkaistavaksi sotilaskäskyasioina ja mitkä puolestaan osana ulkopoliittikan johtamista yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto on edustettuna

sotilaskäskyasioiden esittelyssä tasavallan presidentille puolustusministerin ja mahdollisesti myös pääministerin puolesta.

Huomioiden Nato-liittokunnan luonteen puolustuksellisenä sotilasliittona sekä puolustusvoimien keskeisen roolin Suomen Nato-jäsenyyden toimeenpanossa olisi syytä arvioida miten tiedonkulku ja tiivis vuoropuhelu tasavallan presidentin, puolustusvoimien ja valtioneuvoston välillä sotilaskäskyasioissa myös äärimmäisissä tai yllättävissä tilanteissa toimii. Tämä on tarpeen myös eduskunnan tiedonsaannin varmistamiseksi. Samalla voitaisiin arvioida TP-UTVA:n roolia tiedonkulun varmistamisessa tältä osin.

## Eduskunnan asema Nato-asioissa

### Kirjoita vastauksesi tähän

**\*Eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaaminen\***

Eduskunnalla on laaja tiedonsaantioikeus kansainvälisistä asioista, mukaan lukien Nato-jäsenyyteen liittyvistä kysymyksistä. Valtioneuvosto on kokonaisvastuussa eduskunnan tiedonsaannista sekä osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta. Valtioneuvoston tulee toimia oma-aloitteisesti ja tarvittaessa lisäksi toimittaa eduskunnalle sen pyytämät tiedot.

Nato-asioiden käsittelyä koskevat omat tietosuojavaatimuksensa sekä Naton salaisuusluokitusjärjestelmä. Kansainvälisen järjestön omien käytänteiden ei kuitenkaan tulisi antaa tosiasiallisesti heikentää eduskunnan tiedonsaantioikeutta. Tarvittaessa valtioneuvoston tulisi huolehtia tarvittavien turvatiilojen ynnä tarvittavien selvitysten laatimisesta, jotka mahdollistavat eduskunnan ennakoivan ja oikea-aikaisen tiedonsaannin käynnissä olevista valmisteltavista asioista. Tältä osin voidaan myös hyödyntää esimerkiksi tiedusteluvalvontavaliokunnasta saatuja kokemuksia. Tiedonsaantioikeus korostuu etenkin eduskunnan budjettivaltaan liittyvissä kysymyksissä, kuten Naton suorituskykyjen suunnitteluprosessissa (NATO Defence Planning Process, NDPP), jonka osana jäsenmaille hyväksytään kunkin vastuulla olevat suorituskykytavoitteet.

**\*Eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston vuoropuhelusta\***

Tasavallan presidentti Stubb on ehdottanut presidentin ja eduskunnan epämuodollisen yhteydenpidon hyvien käytänteiden kirjaamista virallisempaan muotoon. Presidentin ehdotus voisi edistää säännöllistä määrämuotoista vuoropuhelua valtioelinten välillä. Samalla on tärkeää huomata, ettei presidentin ja eduskunnan välinen yhteydenpito voi korvata valtioneuvoston lakisääteisiä tehtäviä eduskunnan tiedottamisessa. Valtioneuvoston roolin täyttäminen edellyttää

myös kattavaa tiedonsaantia tasavallan presidentin toiminnasta sekä tämän ja eduskunnan välisistä keskusteluista.

Valtioneuvosto toimii eduskunnan luottamuksella ja vastaa osaltaan oikeudellisesti presidentin määrämuotoisen päätöksenteon lainmukaisuudesta. Parlamentaarisen katteen varmistamiseksi Suomen Nato-politiikassa, mukaan lukien puolustusvoimien valmistelemisissa sotilaskäskyasioissa, on siten oleellista varmistaa sujuva tiedonkulku kaikissa keskeisissä kysymyksissä ennen kaikkea tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä.

## Muita mahdollisia huomioita kansallisesta Nato-päätöksenteosta

**Kirjoita vastauksesi tähän**

Joel Linnainmäki

Lausunnonantajat: vanhempi tutkija Matti Pesu ja tutkija Joel Linnainmäki,  
Ulkopoliittinen instituutti.