



Lausunto

23.11.2022

VN/21891/2022
VN/21891/2022-VNK-276

Ulkoministeriölle

Valtioneuvoston kanslian lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen liittymisestä Natoon

Ulkoministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta 23.11.2022 mennessä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee Pohjois-Atlantin sopimuksen (Washingtonin sopimus) sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen (Ottawan sopimus) hyväksymistä ja voimaansaattamista. Sopimukset hyväksymällä Suomi liittyisi Pohjois-Atlantin puolustusliittoon Natoon. Natoon liittyminen vaatii eduskunnan hyväksynnän sekä sen, että kaikki Naton jäsenvaltiot ratifioivat Suomen liittymispöytäkirjan.

Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu nopeassa aikataulussa. Se rajoittuu niihin seikkoihin, jotka on valmisteluprosessissa arvioitu välttämättömiksi kyseisten sopimusten kansalliseksi hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Muihin Nato-jäsenyyteen liittyviin kysymyksiin palataan myöhemmin erikseen. Valtioneuvoston kanslian edustajat ovat osallistuneet hallituksen esityksen valmisteluun valtioneuvoston 15.9.2022 asettaman koordinaatioryhmän ja sen alatyöryhmien jäsenenä ja varajäsenenä.

Valtioneuvoston kanslia pitää Suomen mahdollisimman nopeaa liittymistä Natoon tärkeänä. Nato-jäsenyydestä seuraisi Suomelle oikeuksia ja velvollisuuksia. Nato-jäsenyyden myötä Suomesta tulisi osa Naton yhteistä puolustusta ja siihen kuuluvia turvatakuita. Suomen puolustuksen ennaltaehkäisevä vaikutus olisi nykyistä huomattavasti suurempi. Nato-jäsenyys vahvistaisi Suomen, Itämeren alueen ja Euroopan turvallisuutta. Naton jäsenenä Suomi vahvistaisi myös koko puolustusliittoa (ks. myös VNS 1/2022 vp, VNS 3/2022 vp ja EK 23/2022 vp).

Nato-asioiden kansallinen valmistelu

Nato-jäsenyyden myötä Suomen oikeudet ja velvollisuudet muuttuisivat merkittävästi rauhankumppanuuteen nähden. Jäsenyys vaikuttaisi Suomen oikeudellisiin ja tosiasiallisiin toimintamahdollisuuksiin. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, jäsenyys edellyttäisi kansallista kannanmuodostusta rauhankumppanuutta laajemmin (kohta 7.1).

Nato-asiat koskevat kaikkien ministeriöiden toimialoja. Pelotteen ja puolustuksen, kriisinehkäisyn ja -hallinnan sekä yhteistyövaraisen turvallisuuden (Naton ydintehtävät) rinnalla Nato toimii jäsenvaltioiden kriisinsietokyvyn vahvistamiseksi sekä terrorismin torjumiseksi. Laaja-alainen, poikkeuslainen lähestymistapa on myös osa suomalaista kokonaisturvallisuusajattelua.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.vnk@gov.fi

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että Nato-asioita tulee käsitellä kansallisesti samojen rakenteiden, menettelyjen, sääntöjen ja periaatteiden puitteissa kuin muitakin asioita. Tässä lausunnossa ei arvioida valmistelujärjestelmän kehittämistä. Selvää kuitenkin on, että kehittämistarpeita on ja että yhteistyön ja yhteensovittamisen merkitys eri tasoilla korostuu. Nato-asioiden yhteensovittaminen on olennaista paitsi suhteessa kansallisiin asioihin myös EU-asioihin sekä muihin kansainvälisiin asioihin nähden.

Valtioneuvoston kanslia painottaa valtioneuvoston ja pääministerin keskeistä asemaa Nato-asioissa. Pääministeri johtaa perustuslain 66 §:n mukaisesti valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta, mukaan lukien Nato-asiat. Hän valvoo valtioneuvostolain 3 §:n nojalla hallitusohjelman toimeenpanoa. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ja määrää yleisistuntojen kokousten ajankohdat. Katsoessaan ministeriön päätettäväksi kuuluvan asian olevan laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä hän voi esittää asian siirtämistä yleisistunnossa ratkaistavaksi valtioneuvostolain 14 §:n mukaisesti. Valtioneuvostolain 3 ja 23 §:n perusteella pääministeri toimii valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan sekä muiden lakisääteisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Hän päättää kokousten koolle kutumisesta ja vahvistaa niissä käsiteltävät asiat. Pääministeri edustaa perustuslain 66 §:n nojalla Suomea Eurooppa-neuvostossa ja muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa sekä huolehtii EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa. Lisäksi pääministeri osallistuu puolustusvoimista annetun lain 32 §:n mukaisesti sotilaskäskyasioiden ratkaisemiseen. Pääministerin rooli valtioneuvoston johtajana korostuu häiriötilanteissa ja niihin varautumisessa. Huomionarvoista on, että perustuslain 59 §:n nojalla pääministeri myös toimii tasavallan presidentin sijaisena tämän ollessa estyneenä.

Valtioneuvoston kanslia avustaa pääministeriä valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa (valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 12 §:n 1 kohta). Hallituksen esitysluonnoksessa mainittujen ministeriön tehtävien lisäksi olennaisia tehtäviä ovat erityisesti valtioneuvoston viestintä ja valtionhallinnon viestinnän yhteensovittaminen (VNOS 12 §:n 3 kohta), valtioneuvoston organisointi, hallituksen toiminta ja valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten järjestäminen (VNOS 12 §:n 4 kohta) sekä valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus, häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen (VNOS 12 §:n 7 kohta).

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan perustuslain 67 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Kaikki ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat valmistellaan valtioneuvostossa ja valmistelua johtaa asianomainen ministeri tai pääministeri. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuutenaan puolustusta koskevat asiat (ks. VNOS 25 §). Valtioneuvoston UTVA:ssa valtioneuvosto voi sisäisesti yhteensovittaa myös kantojaan. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että Nato-jäsenyyden myötä valiokunnassa käsiteltävien ja yhteensovitettavien asioiden määrä kasvaa.

Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisesti tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Keskeinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistoiminnan foorumi on valtioneuvoston valtioneuvostolain 24 §:n mukainen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA). TP-UTVA kokoontuu pääministerin tai tasavallan presidentin aloitteesta. Tämä olisi syytä todeta hallituksen esityksessä (kohta 5).

Kun myös presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan pääsäännön mukaan valtioneuvostossa, presidentillä ei voi olla tämän valmistelun kanssa kilpailevaa omaa valmistelukoneistoa (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 106). Valtioneuvoston kanslia korostaa virkamiesvalmistelun ja valtioneuvoston virkamiesesittelyn merkitystä Nato-asioiden käsittelyn eri vaiheissa, kansallinen toimeenpano mukaan lukien. Valmistelun merkitys olisi hyvä tuoda näkyvämmiin esiin hallituksen esityksessä. Lisäksi valtioneuvoston kanslia toteaa, että ulko- ja turvallisuuspoliittisia Nato-asioita käsitellään ennen valtioneuvoston ja presidentin ratkaisua muissakin valtioneuvoston ministerivaliokunnissa kuin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa eli EU-ministerivaliokunnassa (VNOS 26 §), raha-asiain ministerivaliokunnassa (VNOS 27 §) ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa (VNOS 28 §).

Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden päätöksentekoa ja valmistelua avustavat ministeriöiden kansliapäälliköt ja kansliapäällikkökokous. Häiriötilanteissa johtamisen tukena toimii myös valmiuspäällikkökokous. Turvallisuuskomitea on kokonaisturvallisuuden alalla toimiva varautumisen pysyvä yhteistoimintaelin ja tarvittaessa häiriötilanteissa asiantuntijaelin.

Perustuslain 58 §:n mukaisesti tasavallan presidentti tekee ulkopoliittikan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätöksensä pääsääntöisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ne asiat, joista presidentti päättää valtioneuvostossa ilman sen ratkaisuehdotusta, säädetään tyhjentävästi perustuslain 58 §:n 3 momentissa (kohta 5 ja HE 60/2010 vp, s. 13).

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tasavallan presidentin päättäessä laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista puolustusministerillä on velvollisuus ja pääministerillä oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Valtioneuvoston kanslia korostaa ministereiden myötävaikutuksen merkitystä, mikä on tärkeää myös parlamentaarisen vastuukatteen kannalta. Hallituksen esityksessä tulisi siteerata puolustusvoimalain 32 §:n 2 momenttia kokonaisuudessaan, mukaan lukien säännöksen viimeisessä lauseessa todettu pääministerin läsnäolo-oikeus.

Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudet

Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että perustuslain ja muun lainsäädännön mukaiset eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudet toteutuvat täysimääräisesti Nato-asioissa. Eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto ja sen jäsenet vastaavat näiden oikeuksien toteutumisesta.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi kuvataan eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeuksia turvaavia menettelyjä (kohdat 5 ja 15.2.6.1). Perustuslain mukaisista menettelyistä nostetaan esiin valtioneuvoston tiedonannot ja selonteot, pääministerin ilmoitukset sekä eduskunnalle annettavat kertomukset. Pääministerillä on keskeinen asema näissä menettelyissä paitsi valtioneuvoston toiminnan johtajana myös valtioneuvoston ja eduskunnan välisen yhteistyön yhteensovittajana. Ulkoasiainvaliokunnan kannalta olennaisia ovat valtioneuvoston sille perustuslain 97 §:n nojalla joko pyynnöstä tai oma-aloitteisesti antamat selvitykset. Keskeistä on, että valtioneuvoston kannat on sovitettu asianmukaisesti yhteen valtioneuvoston sisällä. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, erilaiset eduskunnan ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä koskevat vakiintuneet parlamentaariset käytännöt täydentävät perustuslain mukaisia menettelyjä (kohta 5). Myös eduskunnan institutionaalinen rooli suhteessa valiokuntien asemaan on huomionarvoinen.

Esitysluonnoksen mukaan valtioneuvosto antaisi eduskunnalle ja valiokunnille tietoja Naton neuvostossa ja ministeri- ja huippukokouksissa käsiteltävistä asioista etukäteen ja kokousten jälkeen (kohta 5). Tämä vahvistaisi eduskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa ennakolta. Vastaavasta menettelystä on hyviä kokemuksia EU-asioiden osalta. Valtionpäämiehen ohella huippukokouksiin osallistuvat vakiintuneesti ulko- ja puolustusministerit. Eduskunnan tiedonsaantioikeudenkin kannalta on tärkeää, että pääministerillä on tiivis yhteys neuvotteluvaltuuskuntaan silloin, kun hän ei itse kuulu siihen.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuteen liittyy tasavallan presidentin asema ulkopoliitikassa. Kuten ulkoasiainvaliokunta on todennut, sen tapaamiset presidentin kanssa ovat erinomainen keskustelukanava ja väylä tiedonvaihtoon. Valiokunnan mukaan säännöllisten mutta suhteellisen harvakseltaan toteutuvien tapaamisten rinnalla systemaattinen kirjallinen tiedottaminen valtioneuvoston toimesta olisi perusteltua. Valiokunta on katsonut, että valtioneuvoston tiedottamisen tulisi kattaa myös presidentin ulkopoliittinen toiminta, mukaan lukien merkittävät matkat ja tapaamiset (UaVL 5/2010 vp, UaVL 4/2020 vp, s. 3). Kanta heijastaa tasavallan presidentin tosiasiallisen ulkopoliittisen toimivallan merkitystä. Valtioneuvoston kanslia painottaa, etteivät vapaamuotoiset tapaamiset ja keskustelut voi korvata valtioneuvoston ja eduskunnan välistä parlamentaarista vuorovaikutusta.

Parlamentaarisen vastuukatteen kannalta olennainen säännös on esitysluonnoksessa mainittu perustuslain 93 §:n 3 momentti, joka koskee ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamista muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille (kohta 5). Säännöksen mukaan ilmoituksesta vastaa se ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. Säännös koskee myös tasavallan presidenttiä ja täsmentää näin ollen 1 momentin pääsääntöä, jonka mukaan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 48).

Perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaan asia pääsääntöisesti palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättää siitä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Presidentti on sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, jos ehdotus vastaa eduskunnan (selontekomenettelyssä) ilmaisemaa kantaa asiassa. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, eduskunnan tulee saada laajalaisesti tietoa myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheesta, jotta se voisi täyttää tehtävänsä mahdollisessa ristiriitatilanteessa (kohdat 5 ja 15.2.6.1 sekä PeVM 9/2010 vp ja UaVL 5/2010 vp).

Taloudelliset ja henkilöstövaikutukset

Kuten esitysluonnoksessa on tunnistettu, Nato-asioiden parissa työskentelevän henkilöstön määrää on vahvistettava valtioneuvoston kansliassa (kohta 7.2). Kirjaus on valtioneuvoston kanslialle tärkeä pääministerin johtamis- ja yhteensovittamistehtävien tukemiseksi sekä ministeriölle tuotettavien yhteisten palvelujen vuoksi.

Nato-aineistojen hallinnointi, rekisteröinti, jakelu, säilyttäminen ja asianmukainen tuhoaminen tulee järjestää valtioneuvostossa siten, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sekä muun valtionhallinnon tarpeet huomioidaan. Tämä koskee sekä luokittelematonta että turvallisuusluokiteltua tietoa. Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston tiedonhallintayksikkönä.

Suhde kansalliseen lainsäädäntöön

Naton toimintaan osallistumista koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin muun muassa lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (418/2017). Lakia on esitetty muutettavaksi (HE 193/2022 vp). Valtioneuvoston kanslia on pitänyt lakiin esitettyjä täsmennyksiä keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvasta yhteistoiminnasta perusteltuina. Lain soveltamisalaan tulisi Nato-jäsenyyden toteutuessa lisätä nimenomaisesti Nato (kohta 4.4).

Esitysluonnoksesta ilmenee, ettei Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen vaikuta asevelvollisten asemaan (kohdat 4.3.3 ja 15.2.4). Valtioneuvoston kanslia korostaa, että varusmiespalvelusta suorittavien ja kertausharjoitukseen osallistuvien asevelvollisten käyttäminen muuhun kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen edellyttää edelleen nimenomaista suostumusta asevelvollisuuslain 62 §:ssä säädettyä tavanomaista laivapalvelusta lukuun ottamatta. Suostumuksen vapaaehtoisuus ja konkreettisuus ovat olennaisia (ks. myös oikeuskanslerin kannanotto OKV/50/20/2015, 4.1.2016 sekä perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 65/2016 vp).

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy yleisen tason mainintoja siitä, mihin tietoturvallisuutta koskeviin velvoitteisiin Suomi on jo käytännössä sitoutunut Naton rauhankumppanimaana (kohta 3.4). Tämä on tarpeellista taustatietoa siihen nähden, että Naton jäsenenä Suomen on liityttävä Naton sopimuksiin, jotka koskevat muun muassa tietoturvallisuutta sekä puolustushallinnon alan tietojen suojaamista. Liittymisen tulee tapahtua 12 kuukauden kuluessa Suomen liittymiskirjan tallettamisesta.

Suhde EU-asioihin

Valtioneuvoston kanslia painottaa Nato-asioiden ja EU-asioiden välistä yhteyttä. Suomen ja Ruotsin liittyttyä Natoon EU:n 27:stä jäsenvaltiosta 23 kuuluu myös Natoon. Vastaavasti liittymisten jälkeen EU:n jäsenvaltiot muodostavat tärkeän osan Naton 32 valtion jäsenistöstä. Nato ja EU ovat strategisia kumppaneita. Niiden toiminta ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla on toisiaan täydentävää. Yhteistyötä ohjaavat vuonna 2016 ja sen jälkeen annetut yhteisjulistukset. Myös Naton viimeisimmässä strategisessa konseptissa painotetaan Naton ja EU:n välisen yhteistyön merkitystä. EU:ssa EU–Nato-yhteistyötä määrittää muun muassa strateginen kompassi. Toimintaympäristön muutos ja Ukrainan sota ovat vauhdittaneet yhteistyön tiivistämistä. Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että Nato- ja EU-asioissa varmistetaan toimiva kansallinen yhteensovittaminen ja että valtioneuvostolla on yhtenäinen toimintalinja.

Lopuksi

Liittyessään Natoon Suomi liittyyisi toimialaltaan ja luonteeltaan uudenlaiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Perustuslain säännöksiä, joita jäsenyys koskee, on arvioitu luonnoksessa hallituksen esitykseksi (kohta 15). Kuten esitysluonnoksessa todetaan, on suotavaa, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon (kohta 15.2.7). Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota poikkeusolojen määritelmää koskeviin kirjauksiin ylipäällikyyden luovuttamisen osalta (kohta 15.2.5). Perustuslain 23 §:stä on syntynyt tulkintakäytäntöä Covid-19-pandemian johdosta. Poikkeusoloja koskevien kirjausten tarpeellisuutta ja sisältöä tulisi vielä arvioida tästä näkökulmasta.

Eräisiin Suomen Nato-jäsenyyteen liittyviin kysymyksiin, joita ei ole käsitelty luonnoksessa hallituksen esitykseksi, palataan aikataulusyistä erikseen. Keskustelua ja työtä tulee jatkaa muun muassa kansallisen valmistelujärjestelmän kehittämiseksi sekä sujuvan yhteistyön turvaamiseksi suhteessa eduskuntaan.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Lainsäädäntöneuvos

Heidi Kaila

Liitteet

Jakelu UM Ulkoministeriö

Tiedoksi

VN/21891/2022-VNK-276

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: