



Ulkoasiainministeriölle

Lausuntopyyntöne 3.II.2022 Dnro VN/21891/2022

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE  
POHJOIS-ATLANTIN SOPIMUKSEN SEKÄ POHJOIS-ATLANTIN  
LIITON, KANSALLISTEN EDUSTAJIEN JA KANSAINVÄLISEN  
HENKILÖSTÖN ASEMASTA TEHDYN SOPIMUKSEN  
HYVÄKSYMISEKSI JA VOIMAANSAATTAMISEKSI

Ulkoministeriö on pyytänyt tasavallan presidentin kanslialta lausuntoa otsikkoasiassa. Tasavallan presidentin kanslia on ollut edustettuna sekä koordinaatioryhmässä että sen kahdessa alatyöryhmässä, joissa lausunnolla oleva hallituksen esityksen luonnos on valmisteltu. Tasavallan presidentin kanslian näkemykset on pääosin huomioitu esitysluonnoksessa.

Tasavallan presidentin kanslia keskittyy tässä lausunnossaan sellaisiin esitysluonnoksen kohtiin, jotka ovat merkityksellisiä tasavallan presidentin tehtävien ja toimivallan kannalta.

Pohjois-Atlantin sopimuksella Suomi liittyy Naton jäseneksi. Nato-jäsenyydellä Suomi maksimoi oman turvallisuutensa. Se ei ole keneltäkään pois, eikä se ole ketään vastaan. Liittokunnan jäsenenä Suomi luonnollisesti kantaa osuutensa koko yhteisön turvallisuudesta. Suomen profiili Nato-jäsenenä muovautuu luontevasti aikanaan, muuttuvien olosuhteiden mukaisesti, käytännön työn ja kansallisen päätöksentekomme kautta.

#### *Yleistä*

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.

Liittyminen Natoon edellyttää paitsi edellä mainittujen sopimusten kansallista hyväksymistä, myös että kaikki Pohjois-Atlantin liiton nykyiset jäsenvaltiot

hyväksyvät liittymispöytäkirjat kansallisten menettelyjensä mukaisesti. Tähän päivään mennessä 28 maata 30:sta on ratifioinut liittymispöytäkirjat.

Tasavallan presidentin kanslia pitää asianmukaisena, että hallituksen esitys Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisestä annetaan eduskunnalle riippumatta edellä mainituista puuttuvista ratifioinneista, jotta valmius sopimusten hyväksymiseen on olemassa heti kun sen edellytykset täyttyvät. Samoin kanslia pitää tarkoituksenmukaisena esitysluonnoksessakin mainittua tavoitetta, että Suomi ja Ruotsi tallettavat liittymiskirjansa samaan aikaan, jolloin Suomi ja Ruotsi eivät hyväksy toistensa liittymispöytäkirjoja erikseen.

#### *Asian taustasta*

Esitysluonnoksessa on kerrottu muun ohella valtioneuvoston selontekoihin VNK 1 ja 3/2022 viitaten Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneista muutoksista taustana Suomen liittymiselle Natoon.

Nato on kansainvälinen järjestö, jonka tärkeimpänä tehtävänä on taata jäsenvaltioidensa turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin. Liittyminen Natoon on sekä merkittävä muutos että luonteva jatkumo Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisuudessa. Naton ollessa puolustusliitto, jäsenyyden vaikutukset tulevat kansallisesti näkymään erityisesti ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa.

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisellä Suomi liittyisi Suomen näkökulmasta toimialtaan ja luonteeltaan uudenlaiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Natoon liittymisestä ei kuitenkaan seuraa merkittävää toimivallan siirtoa Natolle. Kuten hallituksen esityksen luonnoksessa on kuvattu, 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.

Nato-politiikka on jatkossakin osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Naton tehtävät ja toiminta liittyvät pääasiassa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan.

### *Kansallinen lainsäädäntö ja käsittelyjärjestys*

Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa Pohjois-Atlantin sopimukseen sekä Ottawan sopimukseen liittymisen eikä sopimusvelvoitteista aiheudu välttämättömiä muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön.

Esitysluonnoksessa 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 komioissa käsiteltäviin kysymyksiin muodostetaan. Naton jäsenyys ei myöskään vaikuta siihen, miten Suomi päättää osallistumisesta Naton toimintaan, kuten esimerkiksi joukkojen lähettamisestä muihin Naton jäsenvaltioihin. Kansalliseen päätöksentekoon ja sen valmisteluun sovelletaan jo olemassa olevaa kansallista lainsäädäntöä, ja toimivalta määräytyy viime kädessä kansallisen valtiosääntömme mukaisesti.

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

Tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö (perustuslain 128 §). Ylipäällikkyyttä liittyy presidentin tehtävään ulkopoliittikan 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 toisaalta perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaiseen rooliin tasavallan presidenttinä ja toisaalta perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaiseen toimivaltaan Puolustusvoimien ylipäällikkönä. Tämä tasavallan presidentin asemaa koskeva erottelu on esitysluonnoksessa huomioitu asianmukaisesti.

Käytännössä Naton toimintaan osallistumista koskevaan kansalliseen päätöksentekoon sovellettaisiin esitysluonnoksen mukaan tapauskohtaisesti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (418/2017) ja lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) tai toimialakohtaista lainsäädäntöä, kuten lakia puolustusvoimista (551/2007).

Kansallinen päätöksenteko ja 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.

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. TP-UTVA:ssa käsiteltävien asioiden määrän voi arvioida kasvavan Nato-jäsenyyden myötä. TP-UTVAan on käytännössä tuotu myös asioita, joilla on ulkopoliittista ulottuvuutta, mutta jotka eivät päätöksentekoaosioina kuulu tasavallan presidentin toimivaltaan vaan liittyvät esimerkiksi budjettiin tai ylipäällikön toimivaltaan.

Valtiosääntöisesti aivan yhtä selvää ei sen sijaan näyttäisi olevan kysymys ylipäällikönvallasta tilanteessa, jossa Suomen Puolustusvoimien joukkoja asetettaisiin Naton operatiiviseen johtoon. Tämän ei esitysluonnoksessa ole kuitenkaan siinä mainituin perusteluin arvioitu olevan ristiriidassa ylipäällikön valtiosääntöisen aseman kanssa eikä se ole rinnastettavissa perustuslain 128 §:n 1 momentin 2. virkkeessä tarkoitettuun ylipäällikkyyden luovuttamiseen. Kanslialla ei ole huomautettavaa esitysluonnoksessa tältä osin esitettyihin johtopäätöksiin.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan tasavallan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Kyseinen säännös on ollut 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 YK:n peruskirjaan sisältyvään voimankäytön kieltoa koskevaan velvoitteeseen. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei nähdä Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisen olevan ristiriidassa tämän perustuslain säännöksen kanssa.

Sekä ylipäällikön toimivallasta että sodasta ja rauhasta päättämisestä sanotun osalta kanslia jakaa sen esitysluonnoksessa todetun, että näihin liittyy kysymyksiä, joista ei ole täysin soveltuvaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Kanslia myös yhtyy siihen esitysluonnoksessa todettuun, ettei hyväksyttäväksi esitetyt sopimukset sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoittamalla tavalla, jolloin niiden hyväksyminen eduskunnassa ei edellytä kahden kolmasosan enemmistöä.

Lopuksi kanslia haluaa tuoda esille sen, että 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.

Kansliapäällikkö

Hiski Haukkala

Oikeudellinen neuvonantaja

Päivi Pietarinen

**TPK/173/2022-TPK-2**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: