



11.1.2023

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta

HE 315/2022 vp

**Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi**

Tiedusteluvalvontavaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista lausuntoa ot-sikossa mainitusta hallituksen esityksestä. 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.

*Asian tausta*

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisellä Suomi liittyisi osaksi Natoa. EU:n jäsenvaltioista 21 on myös Naton jäseniä ja tukeutuu yhteisen puolustuksen osalta Natoon. Lisäksi kaikki Pohjoismaat olisivat jatkossa Naton jäseniä. Puolustusliitto Naton jäsenyyden myötä Suomi olisi osa Naton yhteistä puolustusta ja siten Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä.

Naton yhteisen puolustuksen perusta on yhtäältä vahva poliittinen sitoumus ja solidaarisuus jäsenvaltioiden kesken ja toisaalta konkreettiset mekanismit yhteisen puolustuksen toimeenpanemiseksi. Naton kyky toimeenpanna yhteinen puolustus perustuu integroituun sotilaalliseen komentorakenteeseen, yhteiseen puolustus suunnitteluprosessiin, operatiivisiin suunnitelmiin ja yhteisiin harjoituksiin. Liittolaisena Suomi tulee osaltaan osallistumaan näihin kokonaisuuksiin. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä selostetaan edellä mainittuja mekanismeja, joihin osallistumiselle tulee olemaan kustannusvaikutuksia ja mahdollisesti lainsäädännön muutostarpeita tulevana vuosina.

Naton jäsenenä Suomen puolustuksen pidäke eli ennaltaehkäisevä vaikutus olisi nykyistä huomattavasti suurempi, sillä sen takana olisi koko liittokunnan sotilaallinen voima. Jos Suomea vastaan kuitenkin kohdistettaisiin sotilaallista voimaa, Suomi puolustautuisi osana liittokuntaa ennakoon valmisteltujen ja harjoiteltujen järjestelyjen mukaisesti.

Naton ja sen jäsenvaltioiden tiedustelu tukee laaja-alaisesti liittokunnan toimintaa ja sen kaikkien päätehtävien toteuttamista. Tiedustelu on myös olennainen osa Naton puolustus suunnitteluprosessia ja kriisivasteprosessia. Näitä prosesseja on tarkemmin käsitelty käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 2.2. ja 3.3. luvuissa.



11.1.2023

Naton jäsenenä Suomi olisi päättämässä Suomelle keskeisistä turvallisuuspoliittisista kysymyksistä. Vahvan kansallisen puolustuskyvyn ja Nato-jäsenyyden yhdistelmä olisi uskottava turvallisuusratkaisu. Suomen puolustuskyky sekä kriisinsietokyky vahvistaisivat Naton yhteistä puolustusta koko Naton alueella.

Suomen, kuten kaikkien muidenkin jäsenvaltioiden, velvollisuus olisi osallistua 5 artiklan tehtäviin ja tukea hyökkäyksen kohteeksi joutunutta liittolaista tai liittolaisia. Sopimuksen 5 artiklan sitoumus velvoittaa jäsenvaltiot auttamaan hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsentä "tarpeelliseksi katsomallaan tavalla, mukaan lukien sotilaallisen voiman käyttö". Näin ollen kukin jäsenvaltio määrittää itse panoksensa muodon ja laajuuden.

Suomi tekisi itsenäisesti ratkaisunsa 5 artiklan mukaiseen velvoitteeseen vastaamisesta oman valtiosääntönsä mukaisesti. Velvoitteen toteuttamisen tapa jäisi Suomen harkintaan. Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisellä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa päätöksentekovaltaa ei siirry Natolle. Lisäksi on huomattava, että päätös 5 artiklan aktivoinnista tapahtuisi Naton neuvostossa, jolloin Suomi osallistuisi jäsenenä sen aktivoimista koskevaan, jäsenvaltioiden konsensuksella tapahtuvaan päätöksentekoon.

Naton suorituskyyt koostuvat jäsenvaltioiden kansallisista asevoimista ja suorituskyyistä. Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan mukaisesti kunkin jäsenvaltion tulee ylläpitää ja kehittää suorituskyyjä sekä yksin että yhdessä hyökkäyksen torjumiseksi.

Nato-maiden tulee kehittää sotilaallista yhteistoimintakykyään sekä osallistua liittokunnan kaikkeen toimintaan tasapuolisen taakanjaon mukaisesti sekä maan kokoon ja taloudelliseen suorituskyyyn nähden kohtuullisella panoksella. Näiden periaatteiden ohjaamana Suomelle esimerkiksi määritetään Naton puolustussuunnitteluprosessissa suorituskyytavoitteet, jotka sisällytetään osaksi Suomen kansallista suunnittelua ja suorituskyyjen kehittämistä.

Jäsenvaltioilla on Naton puolustussuunnitteluprosessissa itsenäinen toimivalta ratkaista, miten se toteuttaa asetettuja suorituskyytavoitteita. Jäsenvaltiot myös osallistuvat puolustussuunnitteluprosessin kaikkiin vaiheisiin ja voivat siten vaikuttaa sen perusteisiin ja sisältöön. Puolustussuunnitteluprosessissa asetettavat suorituskyytavoitteet eivät olisi Pohjois-Atlantin sopimukseen perustuvia oikeudellisia velvollisuuksia, vaan asiaan liittyvät päätökset jäisivät kansallisesti harkittaviksi. Jokaisen jäsenvaltion, ml. Suomen, liittokunnan jäsenenä kuitenkin odotetaan toimeenpanevan omat suorituskyytavoitteensa.

Suomen jäsenyys Natossa ei rajoittaisi Suomen oikeutta määrätä oman puolustuksensa perusteista. Myös Naton jäsenenä Suomi ylläpitää ja kehittää jatkossakin vahvaa omaa puolustuskyyä ja jatkaa kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä. Suomi päättää edelleen itse sotilaallisen maanpuolustuksen toteuttamisperiaatteista. Yleinen asevelvollisuus, laaja ja koulutettu reservi, koko maan puolustaminen ja korkea maanpuolustustahto säilyisivät Suomen puolustuksen perustana myös Natossa.

Täysivaltaisuus 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. Muiden jäsenvaltioiden sotilaiden läsnäolo ja toimivaltuudet Suomen alueella määräytyisivät erillisen lainsäädännön, kuten puolustusvoimista annetun lain ja aluevalvontalain perusteella, eikä Pohjois-Atlantin sopimuksella annettaisi toimivaltaa Suomen alueella Naton ja muiden jäsenvaltioiden joukoille.



11.1.2023

Naton jäsenenä Suomi osallistuu rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin harkintansa sekä erillisiin kansallisiin linjauksiin ja päätöksiin perustuen sekä Naton kokonaistarpeiden mukaisesti sen puolustuskäytännön vahvistaen.

Esimerkkejä Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävistä ovat liittokunnan yhteisesti hoitamat ilmatilan valvontaan ja turvaamiseen liittyvät ns. Air Policing -tehtävät, Naton pysyvien merivoima- ja miinantorjuntaosastojen toiminta sekä sotilaallinen läsnäolo itäisissä jäsenvaltioissa, kuten eteenpäinennetty läsnäolo Enhanced Forward Presence (eFP). Ylläpitämällä näitä toimintoja rauhan aikana Nato osoittaa valmiutta ja puolustuskykyä. Näillä tehtävillä on keskeinen rooli myös Naton koheesion ja solidaarisuuden vahvistamisessa, ja miltei kaikki jäsenvaltiot osallistuvat niihin jollakin tapaa.

Sopimuksen 5 artikla koskee vain yhteistä puolustusta. Sen ohella kriisinehkäisy ja -hallinta sekä yhteistyövarainen turvallisuus lukeutuvat Naton päätehtäviin. Osallistuminen kriisinhallintaan, vakauden edistämiseen ja muihin 5 artiklan ulkopuolisiin tehtäviin on vapaaehtoista. Valtaosa jäsenvaltioista osallistuu näihin toimiin.

Naton jäsenenä Suomi jatkaisi harkintansa mukaisesti osallistumista Naton kriisinhallintatoimintaan. Kumppanimaana Suomi on osallistunut Naton kriisinhallintatoimintaan Länsi-Balkanilla, Afganistanissa ja Irakissa. Suomi osallistuu tällä hetkellä kahteen Naton kriisinhallintaoperaatioon: KFOR-operaatioon Kosovossa ja NMI-operaatioon Irakissa.

Naton jäsenvaltioilla on täysi itsemääräämisoikeus päättää, mitä sotilaallista toimintaa, tukikohtia tai kalustoa ne ottavat maaperälleen, jos niitä jäsenvaltioille tarjotaan. Nato arvioi liittokunnan toimintaa ja tukikohtia aina osana pelotteen ja puolustuksen kokonaisuutta. Suomi suunnittelisi yhteistä puolustusta myös oman alueensa osalta yhdessä muiden Naton jäsenvaltioiden kanssa.

#### *Naton tehtäviin osallistuva henkilöstö*

Suomi lähettäisi henkilöstöä työskentelemään Naton komento- ja joukkorakenteeseen, virastoihin sekä Naton päämajan kansainväliseen sihteeristöön sekä kansainväliseen sotilassihteeristöön. Myös kotimaassa kohdennettaisiin nykyistä enemmän resursseja Natoon liittyviin tehtäviin (erityisesti PLM, Puolustusvoimat, UM).

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan operaatioihin ja rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin käytettäisiin lähtökohtaisesti ammattisotilaita ja muuta Puolustusvoimien henkilöstöä. Vapaaehtoisia reserviläisiä voitaisiin ottaa Puolustusvoimien virka- tai työsuhteeseen, jolloin heidän asemansa rinnastuisi Puolustusvoimien muuhun palkattuun henkilöstöön.

Sopimuksen 5 artiklan ulkopuolisiin tehtäviin kuten kriisinhallintaoperaatioihin osallistutaisiin kuten nykyisinkin.

Kansainvälisen avun antamiseen, yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvasta henkilöstöstä on voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeV 65/2016 vp ja PeV 75/2022 vp). Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 12 b §:n mukaisesti Naton toimintaan lähetettäviiin joukkoihin käytettäisiin ensisijaisesti sellaista Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Puolustusvoimien henkilöstöä



11.1.2023

voidaan myös määrätä osallistumaan avun antamiseen, yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan liittyviin tehtäviin. Lisäksi vapaaehtoisia reserviläisistä voidaan tarvittaessa ottaa määräaikaiseen virka- tai työsuhteeseen Puolustusvoimiin, jolloin heidän asemansa rinnastuu Puolustusvoimien palkattuun henkilöstöön.

#### *Maanpuolustusvelvollisuus*

Jokainen Suomen kansalainen on perustuslain 127 §:n mukaan velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei ole määritelty perustuslain 127 §:ssä tarkemmin, mutta perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuus Puolustusvoimissa ja siihen liittyvä velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoitusta palvelemaan muuhun koulutukseen samoin kuin varusmiespalvelusta korvaava siviilipalvelu.

Varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 62 §:n mukaisesti määrätä nimenomaisen suostumuksensa mukaisesti lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille silloin, kun kyse on kansainvälisen avun antamisesta, yhteistoiminnasta tai muusta kansainvälisestä toiminnasta silloin, kun kyse ei ole Suomen sotilaallisesta puolustamisesta. 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. Kyseinen sääntely on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

#### *Lainsäädännön arviointi*

Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa Pohjois-Atlantin sopimukseen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehtyyn sopimukseen liittymisen eikä sopimusvelvoitteista aiheudu välittömiä muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaiseen yhteiseen puolustukseen Suomessa tai Suomen ulkopuolella osallistumisesta päätettäisiin kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) perusteella. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisiin 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.

Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin osallistumisesta päätettäisiin kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain perusteella tai puolustusvoimista annetun lain perusteella. Naton sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin osallistumisesta päätettäisiin jatkossakin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain perusteella.

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan Puolustusvoimien tehtävänä on osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan



11.1.2023

apuun tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen, yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan. Puolustusvoimista annetussa laissa on säädetty myös toimivaltuuksista, voimakeinojen käytöstä ja henkilöstön asemasta. Kyseistä sääntelyä voidaan soveltaa myös Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaiseen yhteiseen puolustukseen Suomessa tai Suomen ulkopuolella ja Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin osallistumiseen. Lain 2 §:ään voitaisiin kuitenkin Nato-jäsenyyden toteutuessa selvyyden vuoksi lisätä esimerkiksi säännös osallistumisesta Naton yhteiseen puolustukseen ja toimintaan.

Kansallinen tiedustelulainsäädäntö muodostaa hyvän pohjan tuleville Nato-velvoitteille. Tästä huolimatta tarvittaessa tiedustelulainsäädäntöä on tarkasteltava myöhemmin Nato-jäsenyyden yksityiskohtien tarkentuessa. Jäsenyyteen liittyvät mahdolliset kansalliset asiasisältöiset lainsäädäntötoimet on perusteltua toteuttaa erillisillä sääöksillä ja vaiheittain

Nato-jäsenyys liittää Suomen sotilas- ja siviilitiedustelun osaksi liittokunnan tiedustelu-yhteisöä. Kansallisessa tiedustelutoiminnassa korostuu kahdenvälinen ja monenkeskinen yhteistyö.

Sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 20 §:ssä säädetään kansainvälisestä yhteistyöstä. Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättää 20 §:n 4 momentin mukaan kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta ja tiedustelumenetelmien käytöstä. Joissakin tapauksissa päätöksenteko saattaa tapahtua kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaisessa menettelyssä.

Tiedustelua ja siihen liittyviä toimivaltuuksia sääntelevä tiedustelulainsäädäntö tuli voimaan 1.6.2019. Tiedustelutoiminta on ohjattua ja yhteensovittettua. Suomen liittyminen Naton jäseneksi vaikuttaa tiedustelun ohjaus- ja yhteensovittamistehtävään, koska huomioitavaksi tulee myös liittokunnan turvallisuutta koskevia yhteisiä kysymyksiä.

#### *Nato-asioiden kansallinen käsittely*

Naton tehtävät ja toiminta liittyvät kansallisesti pääasiassa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan. Nato-asioiden kansallinen valmistelu toteutetaan olemassa olevia rakenteita, menettelyjä ja välineitä soveltaen ja niitä kehittäen varmistaen yhteistyö ja yhteensovittaminen sekä kansallisesti että Euroopan unionissa käsiteltävissä asioissa. Nato-jäsenyyden myötä näiden asioiden määrä kasvaa.

#### *Sotilaallista maanpuolustusta koskeva päätöksenteko*

Suomen Nato-jäsenyys ei vaikuta siihen, miten Suomen kanta eri kysymyksiin muodostetaan kansallisen valtiosäännön mukaisesti. Naton jäsenenä tulee arvioitavaksi kansallisen lainsäädännön ja viime kädessä perustuslain mukaisesti se, miten kansalliset päätökset ja kannanmuodostus valmistellaan ja tehdään.

#### *Lopuksi*

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle jaetaan erillisenä liitteenä esitys Naton tiedustelusta ja jäsenyyden vaikutuksista Suomen sotilastiedusteluun.

Puolustusministeriö kannattaa sopimusten hyväksymistä ja pitää esitystä erittäin tarpeellisenä.