

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

## **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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.

Pohjois-Atlantin sopimus on Naton perustamissopimus, jossa määrätään liittokunnan toiminnan periaatteista ja jäsenten velvollisuuksista. Liittymällä Pohjois-Atlantin sopimukseen, Suomesta tulee Naton jäsen. Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus koskee Naton oikeushenkilöllisyyttä ja Naton henkilöstön erioikeuksia ja vapauksia.

Pohjois-Atlantin sopimus allekirjoitettiin Washingtonissa 4.4.1949. Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 24.8.1949. Suomen liittymispöytäkirja, jolla Suomi liittyy Pohjois-Atlantin sopimukseen, allekirjoitettiin liittymiskeskusteluiden jälkeen Naton kolmenkymmenen jäsenvaltion toimesta 5.7.2022. Samana päivänä allekirjoitettiin myös Ruotsin liittymispöytäkirja. Suomen ja Ruotsin liittyminen Natoon edellyttää, että kaikki Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltiot hyväksyvät liittymispöytäkirjat kansallisten menettelyjensä mukaisesti. Tämän jälkeen Pohjois-Atlantin liiton pääsihteeri kutsuu Suomen ja Ruotsin liittymään Pohjois-Atlantin sopimukseen.

Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen tulee voimaan, kun Suomen liittymiskirja talletetaan Yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Tavoitteena on, että Suomi ja Ruotsi tallettavat liittymiskirjansa samaan aikaan, jolloin Suomi ja Ruotsi eivät hyväksy toistensa liittymispöytäkirjoja erikseen. Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus tulee Suomen osalta voimaan, kun Suomi tallettaa ratifioimiskirjansa Yhdysvaltojen hallituksen huostaan.

Esitykseen sisältyy lakiehdotukset sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Esitykseen sisältyvä laki Pohjois-Atlantin sopimuksesta on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin sopimus tulee Suomen osalta voimaan. Esitykseen sisältyvä laki Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdystä sopimuksesta on vastaavasti tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettynä ajankohtana samanaikaisesti kuin kyseinen sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	4
1 Asian tausta ja valmistelu .....	4
1.1 Tausta.....	4
1.2 Pohjois-Atlantin liitto .....	5
1.3 Pohjois-Atlantin sopimus.....	6
1.4 Sopimus Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta (Ottawan sopimus).....	8
1.5 Valmistelu.....	8
1.5.1 Suomen liittymisen valmistelu ja liittymiskeskustelut.....	8
1.5.2 Hallituksen esityksen valmistelu.....	10
2 Naton toiminta .....	11
2.1 Naton tehtävät ja strateginen konsepti .....	11
2.2 Keskeiset puolustuspoliittiset ja sotilaalliset prosessit ja toiminnot .....	13
2.2.1 Naton puolustussuunnitteluprosessi .....	13
2.2.2 Operatiivinen suunnittelu .....	14
2.2.3 Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävät .....	15
2.2.4 Naton nopean toiminnan joukot .....	17
2.3 Kriisinehkäisy ja -hallinta.....	18
2.4 Yhteistyövarainen turvallisuus .....	19
2.5 Terrorismin vastaiset toimet .....	20
2.6 Kriisinsietokyky.....	21
3 Naton päätöksenteko.....	21
3.1 Naton neuvosto ja komiteat .....	21
3.2 Naton sotilaallinen komentorakenne ja johtosuhteet .....	23
3.3 Naton kriisivastejärjestelmä.....	24
3.4 Naton acquis .....	24
4 Voimassa oleva lainsäädäntö ja sen arviointi .....	26
4.1 Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta .....	26
4.2 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta .....	28
4.3 Muu esityksen kannalta keskeinen lainsäädäntö.....	29
4.3.1 Puolustusvoimien tehtävät .....	29
4.3.2 Puolustusvoimien osallistuminen kansainväliseen apuun ja muuhun kansainväliseen toimintaan .....	29
4.3.3 Puolustusvoimien henkilöstö ja asevelvolliset.....	30
4.3.4 Sotilaskäskeyasiat .....	31
4.3.5 Aluevalvonta .....	32
4.3.6 Tiedustelu.....	32
4.3.7 Terrorismin torjunta .....	33
4.3.8 Rajavartiolaitoksen tehtävät ja henkilöstö.....	33
4.3.9 Ydinräjähteet.....	34
4.3.10 Huoltovarmuus.....	34
4.3.11 Väestönsuojelu.....	34
4.4 Lainsäädännön arviointi.....	34
5 Nato-asioiden kansallinen käsittely .....	36
5.1 Valmistelu.....	36

5.2 Päätöksenteko .....	38
5.3 Eduskunnan osallistuminen .....	38
6 Keskeiset ehdotukset .....	40
7 Esityksen vaikutukset .....	40
7.1 Vaikutukset ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja Suomen puolustukseen .....	40
7.2 Taloudelliset vaikutukset .....	42
7.3 Henkilöstövaikutukset .....	46
7.4 Vaikutukset viranomaistoimintaan .....	46
8 Lausuntopalaute .....	47
9 Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Suomen liittymispöytäkirjan määräykset ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön .....	57
9.1 Pohjois-Atlantin sopimus .....	57
9.2 Pohjois-Atlantin sopimuksen pöytäkirja Suomen tasavallan liittymisestä .....	61
10 Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen (Ottawan sopimus) määräykset ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön .....	62
11 Lakiehdotusten säännöskohtaiset perustelut .....	72
11.1 Laki Pohjois-Atlantin sopimuksesta .....	72
11.2 Laki Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta koskevasta sopimuksesta .....	73
12 Voimaantulo .....	73
13 Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus .....	73
14 Suhde muihin esityksiin .....	74
15 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys .....	76
15.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus .....	76
15.2 Käsittelyjärjestys .....	78
15.2.1 Pohjois-Atlantin sopimus .....	78
15.2.2 Arviointi käsittelyjärjestyksestä .....	94
15.2.3 Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus .....	95
15.2.4 Johtopäätös .....	95
LAKIEHDOTUKSET .....	97
Laki Pohjois-Atlantin sopimuksesta .....	97
Laki Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdystä sopimuksesta .....	98
SOPIMUSTEKSTIT .....	99

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

Venäjä käynnisti 24. helmikuuta 2022 presidentti Putinin käskystä suoran sotilaallisen hyökkäyksen Ukrainaan. Hyökkäys loukkaa räikeästi kansainvälistä oikeutta. Venäjän toiminta rikkoo Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjaa, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin Helsingin päätössiakirjaa ja Pariisin peruskirjaa sekä Budapestin asiakirjaa vuodelta 1994. Hyökkäys loukkaa Ukrainan suvereniteettia sekä alueellista koskemattomuutta ja on vakava uhka kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle (VNS 1/2022 vp, s. 8).

Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on pitkäkestoisia vaikutuksia turvallisuusympäristöön Euroopassa ja Suomen lähialueilla. Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen. Venäjän vaatimukset ja sotilaalliset toimet Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin muuttamiseksi vaikuttavat myös Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen liikkumatilaan (VNS 1/2022 vp, s. 10).

Jännitteiden lisääntyminen heikentää myös Itämeren alueen turvallisuustilannetta ja sen ennakoitavuutta. Mahdollinen Euroopan laajuinen tai Itämeren alueella tapahtuva sotilaallinen konflikti vaikuttaisi Suomeen, ja Suomen olisi vaikea pysytellä sen ulkopuolella (VNS 1/2022 vp, s. 10).

YK:n peruskirja kieltää kaiken voimankäytöllä uhkailun. Venäjä on todennut, että se voisi käyttää ydinaseita tilanteessa, jossa se kokee maansa olemassaolon olevan uhattuna. Se on Ukrainassa aloittamansa hyökkäyssodan jälkeen toistuvasti tuonut esiin valmiuttaan käyttää ydinaseita (VNS 1 /2022 vp, s. 9).

EU:lla on tärkeä rooli laajan turvallisuuden toimijana ja eurooppalaisen puolustusyhteistyön mahdollistajana. Kaksikymmentäyksi EU-jäsenvaltiota on järjestänyt puolustuksensa Pohjois-Atlantin liiton eli Naton (North Atlantic Treaty Organization, NATO) kautta ja tukeutuu yhteisen puolustuksen osalta Natoon. EU:lla ei ole yhteisiä komento- tai joukkorakenteita eikä sotilaallista suunnittelua jäsenvaltioiden puolustamiseksi. Päällekkäisten rakenteiden luomista Euroopan unioniin ei ole pidetty poliittisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaisena (VNS 1 /2022 vp, s. 18). Ne puolustusyhteistyörakenteet tai -järjestelyt, joissa Suomi on mukana, eivät ole yhteisen puolustuksen kaltainen turvallisuusratkaisu eivätkä ne sisällä turvatakuita tai -velvoitteita (VNS 1/2022 vp, s. 17).

Puolustusliitto Naton jäsenyyden myötä Suomi olisi osa Naton yhteistä puolustusta ja siten Pohjois-Atlantin sopimuksen viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä. Suomen puolustuksen ennaltaehkäisevä vaikutus olisi nykyistä huomattavasti suurempi. 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 (VNS 3/2022, s. 2). Naton jäsenenä Suomen puolustus yhteensovitettaisiin osaksi liittokunnan yhteistä puolustusta, mikä tarkoittaisi osallistumista yhteisen puolustuksen suunnitteluun ja toimeenpanoon kaikilta osin. Suomella tulee olla kyky osoittaa Puolustusvoimien joukkoja toisen Naton jäsenvaltion avuksi ja kyky vastaanottaa toisten Naton jäsenvaltioiden joukkoja Suomeen (VNS 3/2022, s. 3).

## 1.2 Pohjois-Atlantin liitto

Pohjois-Atlantin liitto on Yhdysvaltojen, Kanadan ja 28 eurooppalaisen valtion muodostama kansainvälinen järjestö. Järjestön tärkeimpänä tehtävänä on taata jäsenvaltioidensa turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin. Naton jäsenvaltiot ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti sitoutuneet yhteiseen puolustukseen, jossa aseellinen hyökkäys yhtä jäsenvaltiota kohtaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia kohtaan. Naton kyky toimeenpanna yhteinen puolustus perustuu integroituun sotilaalliseen komentorakenteeseen, yhteiseen puolustussuunnittelu-prosessiin, operatiivisiin suunnitelmiin ja yhteisiin harjoituksiin. Aseellisen voimankäytön ennaltaehkäisemiseksi Nato pyrkii nostamaan hyökkäyksen kynnyksen mahdollisimman korkeaksi. Tähän sisältyy myös Naton ydinasepelote, joka perustuu viime kädessä Yhdysvaltojen ydinaseisiin. Natolla on rooli Euroopan turvallisuutta koskevien periaatteiden puolustamisessa, ja sen jäsenvaltiot koordinoivat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa Naton toimintaympäristöön liittyvissä kysymyksissä.

Nato perustettiin Pohjois-Atlantin sopimuksella, joka allekirjoitettiin Washingtonissa 4.4.1949. Naton alkuperäisiä perustajajäseniä on yhteensä 12. Pohjois-Atlantin sopimuksen allekirjoittivat Washingtonissa 4.4.1949 Alankomaat, Belgia, Islanti, Italia, Kanada, Luxemburg, Norja, Portugali, Ranska, Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat. Sopimuksen 10 artiklan mukaan osapuolet voivat kutsua yksimielisellä sopimuksella Naton jäseneksi minkä tahansa Euroopan valtion, jolla on edellytyksiä edistää Pohjois-Atlantin sopimuksen periaatteita ja myötävaikuttaa Pohjois-Atlantin alueen turvallisuuteen. Naton ensimmäinen laajentuminen tapahtui vuonna 1952, kun Kreikka ja Turkki liittyivät Natoon. Länsi-Saksa liittyi vuonna 1955. Espanja liittyi vuonna 1982. Itä-Saksan osavaltiot liittyivät osaksi Länsi-Saksan Nato-jäsenyyttä loka-kuussa 1990 Saksan yhdistymisen yhteydessä. Vuonna 1999 liittyivät Tšekki, Unkari ja Puola. Vuonna 2004 liittyi yhteensä seitsemän maata eli Bulgaria, Latvia, Liettua, Romania, Slovakia, Slovenia ja Viro. Vuonna 2009 liittyivät Albania ja Kroatia, vuonna 2017 Montenegro, ja uusimpana jäsenvaltiona vuonna 2020 Pohjois-Makedonia. Nato on järjestönä kasvanut 12 perustajajäsenestä nykyiseksi 30 maan järjestöksi, joista 21 on EU:n jäsenvaltioita. Bosnia ja Hertsegovina, Georgia sekä Ukraina ovat ilmoittaneet pyrkivänsä Naton jäseniksi.

Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaan Naton toiminta rakentuu kesäkuussa 1945 allekirjoitetun YK:n peruskirjan (SopS 1/1956) periaatteille kansainvälisen rauhan, turvallisuuden ja oikeuden ylläpitämisestä. Sopimuksessa Naton todetaan edistävän vapautta, demokraattisia periaatteita ja oikeusvaltiota. Sopimuksen 1 artiklassa todetaan, että osapuolet sitoutuvat pidättäytymään kansainvälisissä suhteissaan kaikesta voimankäytöllä uhkaamisesta tai voimankäytöstä, joka on ristiriidassa YK:n periaatteiden kanssa. Sopimuksen 5 artiklaan sisältyvä yhteisen puolustuksen velvoite on rajattu koskemaan YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisia erillisen tai yhteisen puolustautumisen tilanteita.

Naton perustamisen keskeisin tarkoitus oli vahvistaa länsimaiden poliittis-sotilaallista yhteistyötä Neuvostoliiton aiheuttamaa uhkaa vastaan. Kylmän sodan päättymisen ja Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen Nato rakensi laajan rauhankumppanuusmaiden verkoston ja laajensi toimintaansa jäsenvaltioiden alueen ulkopuolella tapahtuvaan kriisinhallintaan. Naton rauhankumppanuusohjelma (Partnership for Peace, PfP) perustettiin vuonna 1994. Vuonna 1997 allekirjoitettiin Naton ja Venäjän suhteiden perustamisasiakirja ja perustettiin Naton ja Venäjän pysyvä yhteisneuvosto (Permanent Joint Council, PJC) helpottamaan turvallisuuskysymyksiin liittyvää säännöllistä konsultointia ja ajatustenvaihtoa sekä kehittämään monialaista käytännön yhteistyötä. Vuonna 2002 perustettu Nato–Venäjä-neuvosto korvasi PJC:n.

Suomi on tehnyt Naton kanssa kumppanuusyhteistyötä 9.5.1994 lukien, jolloin Suomi allekirjoitti rauhankumppanuuteen tähtäävän kehysasiakirjan. Vuonna 1997 perustettiin Euroatlanttinen kumppanuusneuvosto (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC), joka perustettiin vuonna 1991 perustetun Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvoston (North-Atlantic Cooperation Council, NACC) tilalle. EAPC toimii rauhankumppanuustoimintaa ohjaavana elimenä ja turvallisuuspoliittisten keskustelujen foorumina. Vuodesta 2014 saakka Suomi on osallistunut laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuusyhteistyöhön (Enhanced Opportunities Partners, EOP). Vuodesta 2014 alkaen Suomi ja Ruotsi ovat olleet Naton läheisimpiä kumppaneita Itämeren alueen turvallisuutta koskevissa kysymyksissä. Tiiviistä kumppanuudesta on käytetty epävirallista nimitystä 30+2 eli 30 jäsenvaltiota sekä Suomi ja Ruotsi. Suomi on hyödyntänyt Naton tarjoamia kumppanuustyökaluja ja yhteistyöohjelmia Suomen puolustuksen vahvistamisessa. Suomi on osallistunut Naton vaativiin harjoituksiin ja kriisinhallintaan, millä on kehitetty Suomen omia suorituskykyjä ja yhteistoimintakykyä Naton jäsenvaltioiden kanssa. Suomen nykyinen kumppanuuteen perustuva yhteistyö on ollut tiivistä ja syvää. Kumppanuusyhteistyö ei kuitenkaan ole sisältänyt Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisia turvatakuita eikä velvoitteita. Kumppanina Suomi ei ole osallistunut Naton päätöksentekoon.

Suomi ja Ruotsi hakivat Naton jäsenyyttä 17.5.2022. Jäsenyyskeskustelut käytiin 4.7.2022 ja liittymispöytäkirjat allekirjoitettiin 5.7.2022.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hyväksyttäväksi ne valtiosopimukset, joiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen on edellytyksenä Suomen Nato-jäsenyydelle jaksoissa 1.3 ja 1.4 kuvattulla tavalla. Muista Suomen Naton kanssa jäsenenä tehtävistä valtiosopimuksista tehdään selkoa jäljempänä jaksossa 14.

### **1.3 Pohjois-Atlantin sopimus**

Naton vastaaminen turvallisuusuhkiin ja haasteisiin perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 3, 4 ja 5 artiklan muodostamaan kokonaisuuteen. Naton jäsenvaltiot ylläpitävät ja kehittävät yhdessä ja erikseen kansallista ja yhteistä kykyään puolustautua aseellista hyökkäystä vastaan 3 artiklan mukaisesti. Naton yhteinen puolustussuunnitteluprosessi ja resilienssin eli kriisinsietokyvyn rakentaminen pohjautuvat 3 artiklaan. Kukin Naton jäsenvaltio voi 4 artiklan mukaan pyytää keskinäisiä neuvotteluja katsoessaan alueellisen koskemattomuutensa, poliittisen riippumattomuutensa tai turvallisuutensa olevan uhattuna. Sopimuksen 5 artikla koskee yhteistä puolustusta.

#### *Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artikla*

Naton jäsenvaltiot ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti sitoutuneet yhteiseen puolustukseen. Artiklan mukaan aseellinen hyökkäys yhtä tai useampaa jäsenvaltiota kohtaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia Naton jäsenvaltioita kohtaan.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaan:

*”Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että yhteen tai useampaan osapuoleen kohdistettu aseellinen hyökkäys Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa katsotaan hyökkäykseksi kaikkia osapuolia vastaan, ja tämän vuoksi osapuolet sopivat, että jos tällainen aseellinen hyökkäys tehdään, kukin osapuoli käyttää Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa tunnustettua oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen ja auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta yhtä tai*

*useampaa osapuolta ryhtymällä viipymättä erikseen ja yhdessä muiden osapuolten kanssa tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö, Pohjois-Atlantin alueen turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.*

*Kaikista tällaisista aseellisista hyökkäyksistä ja kaikista toimenpiteistä, joihin niiden vuoksi ryhdytään, ilmoitetaan välittömästi turvallisuusneuvostolle. Kyseiset toimenpiteet lopetetaan, kun turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.”*

Pohjois-Atlantin sopimus sitoo Naton jäsenvaltiot yhteistyöhön ja keskinäiseen avunantoon tilanteissa, jossa yhteen tai useampaan jäsenvaltioon kohdistuu aseellinen hyökkäys. Kukin jäsenvaltio sitoutuu auttamaan hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota ryhtymällä viipymättä erikseen ja yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa tarpeellisiksi katsomiinsa toimiin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö. Tällaisia toimia voivat sotilaallisten keinojen ohella olla poliittiset toimenpiteet, joilla painostettaisiin uhkaavaa valtiota muuttamaan politiikkaansa. Kukin jäsenvaltio päättää itsenäisesti ja kansallisten päätöksentekomenettelyjen mukaisesti antamansa avun luonteen ja laajuuden. Artiklan käyttöönotto perustuu kaikissa tilanteissa aina Naton neuvoston tapauskohtaiseen arvioon ja jäsenvaltioiden konsensukseen.

Turvallisuusympäristö muuttui kylmän sodan jälkeen, jolloin investoinnit yhteiseen puolustukseen vähenivät ja joukkoja supistettiin merkittävästi. Naton operatiivisen toiminnan painopiste siirtyi Balkanin kriisinhallintaoperaatioiden myötä muihin kuin Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisiin yhteisen puolustuksen tehtäviin. Vuonna 2014 tapahtuneen Krimin laittoman Venäjään liittämisen jälkeen Naton toiminnassa ovat jälleen korostuneet yhteisen puolustuksen tehtävät, mutta myös kriisinhallintaan ja uusiin, laajempiin turvallisuusuhkiin liittyvät tehtävät ovat keskeinen osa järjestön toimintaa. Turvatakuut ja jäsenvaltioiden keskinäinen solidaarisuus ovat kuitenkin edelleen Naton toiminnan ydin. Yhdelläkään muulla länsimaisella kansainvälisellä järjestöllä ei ole sellaisia vastaavia suunnittelu- ja toimeenpanomekanismeja kuin Natolla, jotka käytännössä mahdollistaisivat yhteisen puolustuksen toteuttamisen.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukainen yhteinen puolustus on aktivoitu toistaiseksi vain kerran Yhdysvaltoja vastaan 11.9.2001 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen.

Naton yhteistä puolustusta koskevalla 5 artiklalla on yhtymäkohtia Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) keskinäisen avunannon lausekkeeseen (SEU 42 artiklan 7 kohta), koska ne molemmat sääntelevät muiden osapuolten avunantoa tilanteissa, joissa jokin sopimuksen osapuoli joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Artikloissa on myös joitakin eroavaisuuksia. SEU 42(7) artikla ei Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan tavoin määrää nimenomaisesti, että aseellinen voimankäyttö sisältyy mahdolliseen artiklan nojalla annettavaan apuun. On kuitenkin selvää, että se kuuluu SEU 42(7) artiklassa mainittuihin kaikkiin käytettävissä oleviin keinoihin. Olennainen laadullinen ero on siinä, ettei EU:lla ole vastaavia kehittyneitä rakenteita sotilaallisen avun suunnitteluun ja koordinaatioon kuin Natolla (ks. myös UaVM 6/2008 vp). SEU 42 artiklan 7 kohdan mukaan kyseisen artiklan mukaisten sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia. Keskinäisen avunannon lauseke sisältää myös määräyksen siitä, ettei se vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. SEU 42(7) artiklassa painotetaan, että Nato on liittokuntaan kuuluville EU:n jäsenvaltioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.

Keskinäisen avunannon lauseke on Suomen turvallisuutta lujittava sitoumus. EU:n jäsenvaltioiden kesken on olemassa käytännön valmiuksia avun antamiseen, ja tämä valmius yhdistettynä jäsenvaltioiden tiiviiseen poliittiseen yhteenkuuluvuuteen tekee avunantovelvoitteesta merkittävän (UaVM 6/2008 vp).

Euroopan unionista tehty sopimus ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehty Lissabonin sopimus on hyväksytty Suomessa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 13/2008 vp), eikä perustuslakivaliokunta ole kiinnittänyt huomiota sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan, minkä vuoksi voidaan katsoa perustuslakivaliokunnan pitäneen sitä valtiosääntöisesti ongelmattomana. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan ja SEU 42 artiklan 7 kohdan mukaiset velvoitteet eivät ole keskenään ristiriidassa.

#### **1.4 Sopimus Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta (Ottawan sopimus)**

Sopimus Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta (ns. Ottawan sopimus) allekirjoitettiin Ottawassa 20.9.1951. Sopimusta sovelletaan nimensä mukaisesti Naton kansallisiin edustajiin ja kansainväliseen henkilöstöön. Suomen myöntämien erioikeuksien ja vapauksien osalta sopimuksella on merkitystä eteenkin siltä osin kuin on kyse tilanteesta, jossa muiden Naton jäsenvaltioiden edustajat tai Naton virkamiehet vierailevat Suomen alueella. Sopimuksen kaikkia soveltamistilanteita on vaikea ennakolta täysin arvioida, mutta ei voida pitää todennäköisenä, että kyse olisi suuresta määrästä henkilöitä tai näiden pitkäaikaisesta oleskelusta Suomessa. Sopimuksen soveltaminen Pohjois-Atlantin sopimuksen nojalla perustettuihin esikuntiin ja muihin sotilaallisiin toimielimiin, ellei Naton neuvosto toisin päätä, on sopimuksen II artiklassa nimenomaisesti suljettu pois. Sopimuksessa määrätään myös Naton oikeushenkilöllisyydestä. Kaikki Naton jäsenvaltiot ovat sopimuksen osapuolia, pois lukuun ottamatta Pohjois-Makedonia, joka on allekirjoittanut sopimuksen 2.6.2022, mutta ei ole vielä liittynyt sopimukseen.

#### **1.5 Valmistelu**

##### **1.5.1 Suomen liittymisen valmistelu ja liittymiskeskustelut**

Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä tapahtui perustavanlaatuinen muutos Venäjän hyökättyä Ukrainaan 24.2.2022. Muuttunut turvallisuusympäristö edellytti turvallisuuspoliittista uudelleenarviointia, joka käynnistettiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 27.2.2022. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokous käsittelee 12.4.2022 ajankohtaisselontekoa turvallisuusympäristön muutoksesta. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle ajankohtaiselonteon turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp) 13.4.2022. Selonteossa arvioitiin Venäjän hyökkäyksen aiheuttamaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutosta ja sen vaikutuksia Suomelle. Samoin arvioitiin muuttuneen turvallisuustilanteen vaikutuksia sekä Suomen kokonaisvaltaista varautumista talouden, kriisisietokyvyn, huoltovarmuuden, sisäisen turvallisuuden, kyberturvallisuuden, hybridivaikuttamisen ja kriittiseen infrastruktuuriin kannalta kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti.

Ajankohtaiselonteon jälkeen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokous käsittelee 15.5.2022 selontekoa Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon (VNS 3/2022 vp) samana



päivänä. Tässä selonteossa kuvattiin perusteita Suomen Naton jäsenyydelle. Selonteossa valtioneuvosto esitti, että tasavallan presidentti päättää perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla, että Suomi hakee Pohjois-Atlantin liiton jäsenyyttä, kun eduskuntaa on kuultu. Eduskunta hyväksyi kirjelmässään selontekojen VNS 1/2022 vp ja VNS 3/2022 vp johdosta ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaisen kannanoton, jonka mukaan eduskunta yhtyi valtioneuvoston kantaan, jonka mukaisesti Suomi hakee Pohjois-Atlantin liiton jäsenyyttä (EK 23/2022 vp, UaVM 5/2022 vp). Lisäksi kannanotossa edellytettiin, että eduskunta saa ajantasaisesti tietoa jäsenyyshakemuksen käsittelyn etenemisestä.

Tasavallan presidentti päätti 17.5.2022 valtioneuvoston esityksestä, että Suomi ilmoittaa Pohjois-Atlantin liitolle (Nato) kiinnostuksensa käydä keskustelut Natoon liittymisestä ja nimitti samalla Suomen valtuuskunnan liittymiskeskusteluihin. Suomen kiinnostuksenosoitus esitettiin Naton pääsihteerille ulkoministerin allekirjoittamalla kirjeellä, joka luovutettiin Naton pääsihteerille Brysselissä 18.5.2022. Naton jäsenvaltioiden päämiehet kutsuivat Suomen liittymiskeskusteluihin 29.6.2022 Madridin huippukokouksen yhteydessä. Suomen ja Naton väliset liittymiskeskustelut käytiin Naton päämajassa Brysselissä 4.7.2022. Ruotsin keskustelut käytiin saman päivän iltapäivänä. Suomen neuvotteluvaltuuskunnan puheenjohtajana toimi ulkoministeri Pekka Haavisto ja delegaation varapuheenjohtajana toimi puolustusministeri Antti Kaikkonen. Suomen neuvotteluvaltuuskunta koostui ulko- ja puolustusministeriöiden, Suomen Nato-edustuston ja Puolustusvoimien pääesikunnan sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustajista. Naton virkamiesdelegaatiota johti poliittisten ja turvallisuuspoliittisten asioiden apulaispääsihteerinä.

Liittymiskeskusteluissa katettiin viisi osa-aluetta: 1) poliittiset kysymykset ja terrorismin torjunnan politiikkaan liittyvät kysymykset, 2) puolustus- ja sotilaalliset kysymykset, 3) resurssikysymykset, 4) tietoturvallisuuden liittyvät kysymykset ja 5) oikeudelliset kysymykset.

Keskusteluissa Suomi vahvisti sitoutumisensa Pohjois-Atlantin sopimuksen sisältöön sihteeristön esittämien kysymysten pohjalta. Keskusteluissa Suomi vahvisti kohta kohdalta, että se on valmis täyttämään jäsenyyden tuomat velvoitteet täysimääräisesti ja on valmis hyväksymään Naton periaatteet. Lisäksi Suomi totesi, että kansallinen lainsäädäntö ei ole esteenä Suomen liittymiselle Pohjois-Atlantin liittoon, mutta kansalliseen lainsäädäntöön voidaan tarvittaessa tehdä tarkennuksia liittymissopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen jälkeen erillisillä hallituksen esityksillä. Suomi vahvisti liittymiskeskusteluissa myös, ettei mikään Suomen voimassa olevista kansainvälisistä sopimuksista estä Suomea liittymästä Natoon eikä ole ristiriidassa Pohjois-Atlantin sopimuksen velvoitteiden kanssa (katso tarkemmin jäljempänä Pohjois-Atlantin sopimuksen 8 artiklan perustelut jaksossa 9.1).

Keskusteluista annettiin eduskunnalle valtioneuvoston UTP-selvitys (UTP 17/2022 vp).

Liittymiskeskustelujen jälkeen tasavallan presidentti päätti 4.7.2022 valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, että Suomi toimittaa Pohjois-Atlantin liitolle aiekirjeen (Letter of Intent) liittymisestä Pohjois-Atlantin sopimukseen. Aiekirjeen allekirjoitti ulkoministeri Haavisto. Aiekirje toimitettiin Natolle 5.7.2022. Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolet allekirjoittivat Suomen liittymispöytäkirjan Naton päämajassa 5.7.2022. Ruotsi eteni samantahtisesti. Liittymispöytäkirjan allekirjoitusten myötä Suomesta ja Ruotsista tuli Naton tarkkailijajäseniä (Invitee). Tarkkailijajäsenenä Suomella on oikeus osallistua Naton työhön ja kokouksiin ilman päätöksentekooikeutta. Osallistumisoikeus ei koske Naton ydinasesuunnittelutyöryhmän kokouksia, pysyvien edustajien kokouksia Naton ulkopuolisilla foorumeilla, sotilasedustajien epävirallisia kokouksia eikä kokouksia, joissa liittolaiset käsittelevät Naton laajentumiseen liittyviä kysymyksiä.

Suomi ja Nato ovat käynnistäneet valmistelut Suomen liittämiseksi osaksi Naton puolustus-suunnitteluprosessia.

Liittymisprosessin aikana ulkoministeriö kuuli Ahvenanmaan maakunnan hallitusta. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustaja osallistui liittymiskeskusteluihin asiantuntijana osana Suomen valtuuskuntaa. Jäljempänä jaksossa 13 on tehty selkoa Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisesta erityisasemasta ja sen esiin nostamisesta liittymiskeskusteluissa. Liittymiskeskusteluissa ei esitetty vastalauseita liittyen Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan. Liittymiskeskustelujen jälkeen ulkoministeriö toimitti 7.7.2022 Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja neutralisoinnista koskevan sopimuksen (SopS 1/1922) sekä vuonna 1940 Venäjän kanssa Ahvenanmaan saarista tehdyn sopimuksen (SopS 24/1940) osapuolten Helsingissä toimiville suurlähetystöille (Islanti, Italia, Latvia, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Tanska, Venäjä, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta) kiertonootin Suomen liittymispöytäkirjan allekirjoittamisesta. Nootissa todettiin, että Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin liittoon ei ole ristiriidassa Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevien Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

#### 1.5.2 Hallituksen esityksen valmistelu

Valtioneuvosto asetti 15.9.2022 koordinaatioryhmän ja sen alatyöryhmät valmistelemaan hallituksen esityksen Suomen liittymiseksi Pohjois-Atlantin liittoon. Koordinaatioryhmän tarkoituksena oli koordinoita liittymistä koskevan hallituksen esityksen valmistelutyötä. Koordinaatioryhmän alaisuuteen perustetut alatyöryhmät valmistelivat liittymiseen liittyviä oikeudellisia ja resurssikysymyksiä hallituksen esitystä varten. Koordinaatioryhmä vastasi alatyöryhmien työn yhteensovittamisesta. Oikeudelliset asiat -alatyöryhmä vastasi oikeudellisten kysymysten ohella hallituksen esityksen teknisestä valmistelusta. Taloudelliset ja henkilöresurssit sekä operatiivinen tietoturvaluottelu -alatyöryhmä (resurssi-alatyöryhmä) vastasi resursseja ja tietoturvaa koskevista kysymyksistä.

Koordinaatioryhmään kuuluivat tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, sisäministeriön, puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön edustajat. Koordinaatioryhmä kokoontui yhteensä 5 kertaa.

Oikeudelliset asiat -alatyöryhmään kuuluivat tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, oikeusministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön edustajat. Alatyöryhmä kokoontui yhteensä 10 kertaa. Alatyöryhmä kuuli asiantuntijoina oikeuskansleri Tuomas Pöystiä, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan emeritusprofessori Mikael Hidénia, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan professori Janne Salmista sekä Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljasta.

Resurssi-alatyöryhmään kuuluivat tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, sisäministeriön, puolustusministeriön valtiovarainministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja liikenne- ja viestintävirasto Traficom edustajat. Alatyöryhmä kokoontui yhteensä 6 kertaa.

Koordinaatioryhmä sai hallituksen esityksen muotoon laaditun mietintönsä valmiiksi 28.10.2022.

Hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa muun muassa ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta sekä järjestöiltä yhteensä 56 taholta ajalla 3.11.–23.11.2022 Lausuntopalvelu.fi -

palvelun kautta. Annetut lausunnot sekä lausuntoyhteenveto ovat saatavilla valtioneuvoston hankesivuilla hankenumerolla UM010:00/2022. Lausuntojen sisällöstä kerrotaan jäljempänä jaksossa 8. Esitys on viimeistelty ulkoministeriössä virkatyönä.

## **2 Naton toiminta**

Naton vastaaminen turvallisuushkiin ja haasteisiin perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 3, 4 ja 5 artiklan muodostamaan kokonaisuuteen. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti Naton jäsenvaltiot ovat sitoutuneet yhteiseen puolustukseen, jossa aseellinen hyökkäys yhtä jäsenvaltiota kohtaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia kohtaan.

Uusimmassa eli vuoden 2022 strategisessa konseptissa Naton ydintehtäviksi määritellään pelote ja puolustus, kriisinehkäisy ja -hallinta sekä yhteistyövarainen turvallisuus. Pelotteen ja puolustuksen ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät keskeiset puolustuspoliittiset ja sotilaalliset prosessit ja toiminnot; puolustussuunnitteluprosessi, operatiivinen suunnittelu, Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävät ja Naton nopean toiminnan joukot. Nämä samat mekanismit mahdollistavat myös muiden ydintehtävien, esimerkiksi kriisinhallintaoperaatioiden, toteuttamisen.

Strategisessa konseptissa Naton pääuhkiksi määritellään Venäjä ja terrorismi kaikissa ilmeneismuodoissaan. Strategisessa konseptissa tuodaan esille yhteiskuntien kriisinsietokyvyn keskeinen merkitys ja kriisinsietokyvyn liittyminen kaikkiin kolmeen ydintehtävään. Jäsenvaltioilla on kansallinen vastuu sisäisestä turvallisuudesta mukaan lukien terrorismin torjunnasta ja kriisinsietokyvystä. Osana kansainvälistä yhteisöä Natolla on rooli terrorismin torjunnassa sekä jäsenvaltioiden tukemisessa kriisinsietokyvyn vahvistamisessa.

### **2.1 Naton tehtävät ja strateginen konsepti**

Naton tärkeimpänä tehtävänä on taata jäsenvaltioidensa turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin. Naton jäsenvaltiot ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaan sitoutuneet auttamaan hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota ryhtymällä viipymättä erikseen ja yhdessä muiden osapuolten kanssa tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö.

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 puolustussuunnitteluprosessiin, operatiivisiin suunnitelmiin ja yhteisiin harjoituksiin.

Natossa yhteinen puolustus ja pelote kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa. Naton olemassaolon päätaavoite on aina ollut ehkäistä sotaa ja sotilaallisia kriisejä eli luoda vahva pelote (deterrence). Tavoitteena on nostaa kynnys hyökätä Naton alueelle mahdollisimman korkealle. Naton kokonaispelote koostuu kolmesta osa-alueesta: tavanomaiset joukot, ohjuspuolustus ja ydinaseet, joita täydentävät avaruus- ja kybersuorituskyvyt. Mikäli Naton jäsenvaltioon kohdistuu sotilaallista voimaankäyttöä tai sillä uhkaamista, Nato on varautunut puolustamaan jäsenvaltioitaan.

Ydinaseet ovat keskeinen osa Naton pelotetta tavanomaisten aseiden ja ohjuspuolustuksen suorituskykyjen ohella. Nato on sitoutunut asevalvontaan, aseriisuntaan ja aseiden leviämisen estämiseen, mutta niin kauan kuin ydinaseita on olemassa, se pysyy ydinaseiliiton. Naton politiikka ja tavoitteet ovat sopusoinnussa ydinsulkusopimuksen (NPT, SopS 10 ja 11/1970) ja sen

velvoitteiden kanssa. Kaikki Naton jäsenvaltiot ovat ydinsulkusopimuksen osapuolia. Myös Suomi toimii aktiivisesti ydinaseriisuntaa ja joukkotuhousteiden leviämisen estämistä koskevien kansainvälisten prosessien edistämiseksi ja niiden toimeenpanon tukemiseksi Naton ydinasepelotetta kyseenalaistamatta.

Nato on kyennyt uudistumaan joustavasti turvallisuusympäristön muuttuessa, samalla kun yhteinen puolustus on säilytetty ydintehtävänä. Kylmän sodan jälkeen, vuoden 1999 strategisessa konseptissa, Naton tehtäviin lisättiin kriisinhallinta sekä laaja-alainen yhteistyö euroatlanttisen alueen maiden ja muiden kumppaneiden kanssa. Syyskuussa 2001 New Yorkiin ja Washingtoniin tehtyjen terrori-iskujen jälkeen Natossa alettiin kiinnittää enemmän huomiota myös laajoihin turvallisuusuhkiin, ml. terrorismin torjuntaan.

Yhteisen puolustuksen ja pelotteen merkitys Naton ydintehtävänä on korostunut turvallisuusympäristön heikennyttä vuodesta 2014 alkaen.

Terrorismin torjunta ja yhteiskunnan kriisinsietokyky läpileikkaavat kaikki kolme ydintehtävää ja uhat. Ne kattavat vuoden 2022 strategiseen konseptiin sisältyvän 360 asteen lähestymistavan mukaisesti koko liittokunnan alueen ja kaikilta ilmansuunnilta tulevat uhat.

Naton tiedustelutoiminta tukee liittokunnan päätöksentekoa ja toimintaa kaikilla tasoilla poliittisesta päätöksenteosta operaatioiden käytännön toteutukseen. Nato käyttää tiedusteluarvioissaan jäsenvaltioiden tiedustelutietoa.

Pohjois-Atlantin sopimuksen jälkeen Naton tärkein ohjaava asiakirja on strateginen konsepti, joka on hyväksytty noin vuosikymmenen välein (1991, 1999, 2010, 2022). Strateginen konsepti on poliittinen sitoumus, joka hyväksytään Naton huippukokouksessa konsensuksella. Viimeisin strateginen konsepti hyväksyttiin Madridin huippukokouksessa kesäkuussa 2022. Konsepti sisältää Naton näkemyksen järjestöstä yhteisen puolustuksen takaajana ja kuvauksen Naton arvoista sekä arvion strategisesta ympäristöstä. Lisäksi konseptissa kuvataan näkymä järjestön tulevaisuuden poliittiseen ja sotilaalliseen kehitykseen ja määritellään Naton toiminnan tärkeimmät ylatason painopisteet.

Uusimmassa strategisessa konseptissa Naton ydintehtäviksi määritellään:

- 1) pelote ja puolustus,
- 2) kriisinehkäisy ja -hallinta, sekä
- 3) yhteistyövarainen turvallisuus.

Naton ydintehtävät ovat otsikkotasolla pysyneet pitkälti samoina verrattuna edelliseen, vuoden 2010 strategiseseen konseptiin. Käytännössä yhteisen puolustuksen merkitys painopisteenä on korostunut edellisestä strategisesta konseptista ja tätä kehitystä vahvistaa edelleen Venäjän Ukrainaa vastaan helmikuussa 2022 aloittama laajamittainen laiton hyökkäyssota.

Strategisessa konseptissa todetaan, että hyökkäyksen mahdollisuutta liittolaisten suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta vastaan ei voida sulkea pois. Strateginen konsepti määrittää Naton pääuhkiksi Venäjän ja terrorismin kaikissa ilmenemismuodoissaan. Venäjä on kuvattu merkittävimmäksi ja suoraksi uhkaksi liittolaisten turvallisuudelle sekä euroatlanttisen alueen rauhalle ja vakaudelle. Terrorismi kaikissa sen ilmenemismuodoissaan todetaan suorimmaksi

epäsymmetriseksi uhkaksi jäsenvaltioiden kansalaisten turvallisuudelle ja uhkaksi kansainväliselle vakaudelle ja hyvinvoinnille. Kiinan todetaan haastavan liittolaisten intressit, turvallisuuden ja arvot.

Strategisessa konseptissa painotetaan myös Naton ja EU:n välisen yhteistyön merkitystä. Naton ja EU:n nähdään täydentävän toisiaan kansainvälisen rauhan ja vakauden ylläpidossa. Yhteistyö on tiivistynyt Ukrainan tilanteen seurauksena.

Nato on kehittänyt inhimillisen turvallisuuden sekä naiset, rauha ja turvallisuus -kokonaisuuksia viime vuosina. Natossa inhimillisen turvallisuuden konsepti kattaa ihmisiin kohdistuvat riskit ja uhat Naton operaatioiden ja toiminnan alueilla ja niihin vastaamisen. Konseptin alle kuuluu ihmiskaupan vastainen työ, lasten suojelu aseellisissa konflikteissa, konflikteihin liittyvään seksuaaliseen väkivaltaan vastaaminen, siviilien suojelu ja kulttuuriomaisuuden suojelu. Naiset, rauha ja turvallisuus -kokonaisuus on integroitu vuoden 2022 strategisessa konseptissa Naton kaikkiin ydintehtäviin.

## **2.2 Keskeiset puolustuspoliittiset ja sotilaalliset prosessit ja toiminnot**

Merkittävin Naton kolmesta ydintehtävästä on pelote ja puolustus. Pelotteen ja puolustuksen ylläpitoon, kehittämiseen ja toimeenpanoon liittyviä keskeisiä puolustuspoliittisia ja sotilaallisia prosesseja ja toimintoja ovat Naton puolustussuunnitteluprosessi, operatiivinen suunnittelu, Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävät ja Naton nopean toiminnan joukot. Nämä samat prosessit ja toiminnot mahdollistavat myös muiden ydintehtävien, esimerkiksi kriisinhallintaoperaatioiden, toteuttamisen.

### **2.2.1 Naton puolustussuunnitteluprosessi**

Naton puolustussuunnitteluprosessi (NATO Defence Planning Process, NDPP) on Naton jatkuvasti käynnissä olevaa ydintoimintaa. Puolustussuunnitteluprosessi perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan mukaiseen velvoitteeseen kehittää yhdessä ja erikseen suorituskykyjä aseelliselta hyökkäykseltä puolustautumiseksi. Natossa puolustussuunnitteluprosessilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden ja Naton yhteisten suorituskykyjen kehittämistä, eikä sitä tule sekoittaa varsinaisten operaatioiden tai alueen puolustamisen suunnitteluun.

Naton puolustussuunnitteluprosessin päätehtävänä on varmistaa, että Natolla kokonaisuudessaan on tarvittavat joukot ja suorituskyvyt Naton tehtävien toteuttamiseen. Puolustussuunnitteluprosessi toteutetaan Naton sotilasviranomaisten, kansainvälisen sihteeristön ja jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä. Suunnittelun kautta annetaan Naton sotilasjohdolle kokonaiskuva käytettävissä olevasta sotilaallisesta voimasta sekä siihen sisältyvien joukkojen ja suorituskykyjen käytettävyydestä, ylläpidettävyydestä ja valmiudesta eri tehtäviin. Ideaalitulanteessa Nato voi puolustussuunnitteluprosessin tuottaman joukko- ja voimavarapoolin pohjalta nopeasti koota ja räätälöidä suorituskykyjä vastaamaan vaihteleviin operatiivisiin vaatimuksiin.

Poliittinen ohjaus Naton puolustussuunnitteluprosessille (Political Guidance) määritetään Naton strategisen konseptin pohjalta neljän vuoden välein. Poliittinen ohjaus määrittää tavoitetason (Level of Ambition, LoA) operaatioille, jotka Naton tulee kyetä hoitamaan (lukumäärä, laajuus ja luonne).

Naton puolustussuunnitteluprosessia ohjaavat periaatteet ovat tasapuolinen taakan- ja vastuunjako jäsenvaltioiden kesken ja kohtuullisen haasteen asettaminen kullekin jäsenvaltiolle. Jäsenvaltioiden odotetaan panostavan resursseihinsa nähden kohtuullisella tavalla Naton yhteisiin tarpeisiin.

Jäsenvaltiot ilmoittavat puolustussuunnitteluprosessissa joukkojaan osaksi Naton eri joukkokategorioita. Mikäli joitakin näistä joukoista luovutetaan Naton operaatioon erillisten operatiivisten suunnitelmien mukaisesti, tehdään siitä erillinen kansallinen päätös.

Osaan jäsenvaltioiden puolustussuunnitteluprosessissa ilmoittamista joukoista ja suorituskyvyistä kohdistetaan suorituskykytavoitteita. Jäsenvaltioille voidaan myös esittää tasapuolisen taakanjaon ja kohtuullisen vaatimustason mukaisesti uusia suorituskykytavoitteita osana puolustussuunnitteluprosessia. Jokaiselle jäsenvaltiolle laaditaan maakohtaiset tavoitteet, joissa on määritetty myös priorisoidut suorituskykytavoitteet ja aikataulut niiden toteuttamiselle. Puolustussuunnitteluprosessissa etsitään myös mahdollisia monikansallisia ja yhteisiä ratkaisuja erityisesti vaativampien suorituskykyjen kehittämiseen ja korkean riskin voimavaravajeisiin. Huomiota kohdistetaan myös suorituskykyjen ylitarjontaan, jolloin suorituskykyjen kehittämistä ohjataan vaihtoehtoihin kohteisiin.

Suorituskykytavoitteiden hyväksyminen on ainoa poikkeus Naton jäsenvaltioiden konsensuspäättökäytäntöön. Suorituskykytavoitteiden hyväksyntään riittää 30–1 (Suomen ja Ruotsin liittyttyä 32–1) jäsenvaltion tuki. Jäsenvaltio ei voi yksin estää omien suorituskykytavoitteidensa tai oman maakohtaisen arvionsa hyväksyntää. Suorituskykytavoitteet toimeenpannaan ja resursoidaan kansallisesti. Kukin jäsenvaltio säilyttää siten kansallisen päätösvalan menettelyssä, eivätkä puolustussuunnitteluprosessin suorituskykytavoitteet ole oikeudellisesti velvoittavia.

Jäsenvaltioiden panostusta yhteiseen puolustukseen mitataan usein eri mittarein osana puolustussuunnitteluprosessia. Puolustussuunnitteluprosessissa käsitellään myös kriisinsietokykyyn liittyviä kysymyksiä. Kriisinsietokyky muodostaa yhden puolustussuunnittelun seurannan kokonaisuuden. Kriisinsietokykytavoitteet ovat jäsenvaltioille kuitenkin vapaaehtoisia.

Liittymiskeskusteluissa Suomi sitoutui osallistumaan Naton jäsenenä yhteiseen puolustussuunnitteluprosessiin. Osana puolustussuunnitteluprosessia Suomelle laaditaan oma suorituskykytavoitepaketti ja Suomesta tehdään maakohtainen arvio. Suomi sovittaa oman kansallisen suunnittelunsa aikataulujen ja sisällön osalta yhteen Naton puolustussuunnitteluprosessin kanssa.

Suomen ja Ruotsin integroituminen Naton puolustussuunnitteluprosessiin on alkanut jo tarkkailijajäsenyyden (Invitee) aikana. Vastaavalla tavalla on toimittu myös aiempien uusien valtioiden osalta (vrt. Montenegro ja Pohjois-Makedonia).

### 2.2.2 Operatiivinen suunnittelu

Operatiivisella suunnittelulla tarkoitetaan suorituskykyjen käytön suunnittelua ja varautumista. Vuoden 2014 jälkeen Nato on tehostanut operatiivista suunnitteluaan. Itäisten jäsenvaltioiden puolustuksen tukemiseksi on laadittu varautumissuunnitelmat (Graduated Response Plan, GRP). Vuonna 2017 Nato perusti eteentyönnetyn läsnäolon (Enhanced Forward Presence, eFP) Baltian maihin ja Puolaan. Lisäksi kahdeksaan jäsenvaltioon (Bulgaria, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Unkari ja Viro) on perustettu avun vastaanottoon keskittyvät tukiyksiköt (NATO Force Integration Unit, NFIU). Näillä toiminnoilla Nato vahvistaa kykyään toimeenpanna yhteisen puolustuksen järjestelyt näissä maissa, mikäli tarve vaatii.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan Nato on ensimmäistä kertaa historiassaan aktivoitunut kaikki varautumissuunnitelmansa. Nato on vahvistanut läsnäoloaan itäisissä jäsenvaltioissa. Bulgariaan, Romaniaan, Slovakiaan ja Unkariin on perustettu uudet taisteluosastot.

Nato-jäsenyyden toteuduttua Suomi osallistuu Naton operatiiviseen suunnitteluun ja Suomen alue tullaan ottamaan huomioon Naton operatiivisessa suunnittelussa. Naton operatiivisesta suunnittelusta vastaavat Naton sotilasviranomaiset yhteistyössä jäsenvaltioiden asevoimien edustajien kanssa. Naton neuvosto hyväksyy strategisen tason operatiiviset suunnitelmat.

Nato on parhaillaan uudistamassa ja vahvistamassa operatiivista suunnitteluaan. Naton jäsenenä Suomi tulee osallistumaan tähän työhön.

### 2.2.3 Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävät

Esimerkkejä Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävistä ovat liittokunnan yhteisesti hoitamat ilmatilan valvontaan ja turvaamiseen liittyvät ns. Air Policing -tehtävät, Naton pysyvien merivoimaosastojen toiminta sekä sotilaallinen läsnäolo itäisissä jäsenvaltioissa, kuten eteenyönnetty 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 tavalla.

Naton jäsenenä Suomi osallistuu joihinkin rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin erillisiin kansallisiin linjauksiin perustuen ja Naton kokonaistarpeiden mukaisesti sen puolustuskykyä vahvistaen.

#### 2.2.3.1 Naton ilmatilan valvonta ja turvaaminen

Nato-alueen ilmatilan valvonta ja turvaaminen on jatkuvasti käynnissä. Se on osa laajempaa, Naton integroidun ilma- ja ohjuspuolustuksen (Integrated Air and Missile Defence, IAMD) kokonaisuutta.

Naton yhteinen ilma- ja ohjuspuolustusjärjestelmä muodostuu jäsenvaltioiden kansallisista sekä Naton yhteisistä suorituskyvyistä. Ilma- ja ohjuspuolustukseen kuuluvat ilmavalvonta, ilmatorjunta, ballististen ja risteilyohjusten torjunta, epäsuoran tulenkäytön torjunta sekä miehittämättömien ilma-alusten torjunta. Normaalioloissa Nato toteuttaa yhteistä ilmavalvontaa (Air Policing) ja ballististen ohjusten torjuntaa (Ballistic Missile Defence, BMD). Muita edellä mainittuja valvonta- ja torjuntatoimia valmistaudutaan toteuttamaan kriisitilanteessa.

Air Policing -operaatiot ovat Naton Euroopan joukkojen komentajan (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR) vastuulla ja Naton ilmavoimaesikunnan AIRCOMin johdossa. Air Policing -tehtävien johtopaikat ovat Naton ilmaoperaatiokeskukset (Combined Air Operations Centre, CAOC), jotka sijaitsevat Saksan Uedemissa ja Espanjan Torrejonissa. Naton ilmaoperaatiokeskuksen komentaja määrää koneiden tunnistustehtävät.

Natolla on ilmavalvontatehtäviä niissä jäsenvaltioissa, joilla ei ole siihen omaa kykyä, eli Baltian maissa sekä Länsi-Balkanilla (Slovenia, Albania, Montenegro ja Pohjois-Makedonia). Baltic Air Policing -tehtäviä toimeenpannaan neljän kuukauden rotaatioissa. Niihin osallistuu lukuisia jäsenvaltioita, mukaan lukien eteläisiä jäsenvaltioita. Esimerkiksi elokuusta 2022 alkaen Baltian Air Policing -operaatiosta ovat vastanneet Saksa, Italia ja Unkari. Länsi-Balkanilla Air

Policing -tehtäviä hoitavat alueen muut Nato-maat (Unkari, Italia ja Kreikka). Benelux-maat ovat sopineet vuonna 2015, että Belgian ja Alankomaiden ilmavoimat hoitavat Air Policing -tehtävät kaikkien kolmen maan alueella. Islannissa Nato toimeenpanee ajoittaista Air Policing -toimintaa.

Heikentyneen turvallisuusympäristön myötä Nato on tehostanut ilmavalvontaa itäisellä sivustalla.

Myös Naton jäsenenä Suomi vastaa Suomen ilmatilan valvonnasta ja turvaamisesta. Naton jäsenenä on myös mahdollista, että Suomi osallistuu omilla koneillaan Naton ilmatilan valvonnan ja turvaamisen tehtäviin erikseen sovittavalla tavalla jossakin Naton Air Policing -operaatiossa. Naton yhteiseen ilma- ja ohjuspuolustusjärjestelmään liittymisessä oleellisena vaatimuksena on, että tarvittaessa kaikki Suomen ilma- ja ohjuspuolustuksen suorituskyvyt kyetään integroimaan osaksi yhteistä järjestelmää. Naton jäsenenä Suomi osallistuu myös Naton yhteiseen ilma- ja ohjuspuolustusjärjestelmän suunnitteluun ja kehittämiseen.

### *2.2.3.2 Naton pysyvät merivoimaosastot*

Pysyvät merivoimaosastot ovat Naton merivoimaesikunnan (Allied Maritime Command, MARCOM) johdossa ja käytettävissä Naton neuvoston päätösten mukaisesti kaikkiin Naton tehtäviin aina harjoituksista operaatioihin. Pysyvät merivoimaosastot muodostavat osan Naton nopean toiminnan joukkojen (NATO Response Force, NRF) merikomponentista.

Natolla on neljä pysyvää merivoimaosastoa: laivasto-osastot SNMG1 ja SNMG2 (the Standing NATO Maritime Groups) sekä merelliset miinantorjuntaosastot SNMCMG1 ja SNMCMG2 (the Standing NATO Mine Countermeasures Groups). Laivasto-osastot ovat monikansallisia, integroitua ja välittömässä valmiudessa olevia merivoimajoukkoja. Niillä voidaan osoittaa Naton läsnäoloa, tarjota merellisiä suorituskykyjä Naton eri operaatioihin ja tehtäviin, harjoitella Naton toimintatapoja ja taktiikoita, kehittää osallistujamaiden suorituskykyjä ja yhteistoimintakykyä sekä suorittaa laivastovierailuja jäsen- ja kumppanimaihin.

Laivasto-osasto koostuu yleensä 4–6 aluksesta. Johtovastuu kestää vuoden, kun taas Naton jäsenvaltion oman aluksen osoittaminen osaksi jotakin Naton laivasto-osastoa kestää yleensä kuusi kuukautta tai vähemmän. SNMG1:n toiminta-alue ei ole ennalta rajattu, vaan se on käytettävissä SACEURin koko vastuualueella. Pysyvien merivoimaosastojen toiminta on kuitenkin ennalta suunniteltu.

Suomi on harjoitellut Naton pysyvien merivoimaosastojen kanssa vuodesta 1998 alkaen. Merkittävimpiä harjoituksia ovat olleet BALTOPS- ja NORTHERN COASTS -harjoitukset. Merivoimien henkilöitä on toiminut alusten yhteysupseereina ja esikuntaupseereina harjoituksissa Naton SNMCMG1:n aluksilla.

### *2.2.3.3 Eteentyönnetty läsnäolo*

Baltian maihin ja Puolaan on kuhunkin sijoitettu noin tuhannen sotilaan vahvuinen Naton taisteluosasto rotaatiopohjaisesti, mutta käytännössä pysyväisluontoisesti. Eteentyönnetystä läsnäolosta (Enhanced Forward Presence, eFP) päätettiin Varsovan huippukokouksessa 2016, ja joukot aloittivat toimintansa kesällä 2017. EFP-joukkoja on vahvistettu Venäjän hyökkäyssodan jälkeen esimerkiksi Virossa. Nato on myös perustanut vastaavat taisteluosastot neljään uuteen maahan eli Bulgariaan, Romaniaan, Unkariin ja Slovakiaan.



Eteentyönnetyn läsnäolon joukot toimivat kehysvaltioperusteisesti eli yhden Naton jäsenvaltion johtamana. Virossa eFP-kehysvaltiona (framework nation) toimii Iso-Britannia, Latviassa Kanada, Liettuassa Saksa ja Puolassa Yhdysvallat. Eteentyönnetyn läsnäolon taisteluosastoihin osallistuvat miltei kaikki jäsenvaltiot.

Eteentyönnetyn läsnäolon joukot ovat pelotejoukkoja. Ne ovat jatkuvassa taisteluvalmiudessa, mutta niiden tärkein tehtävä on ennaltaehkäisevän kynnyksen nostaminen. Joukoilla halutaan antaa vastustajalle selkeä viesti siitä, että nämä etulinjan maat eivät ole yksin. Hyökkäys niihin johtaisi koko Naton yhteiseen vastaukseen. Kriisitilanteessa eFP-joukot ja kansalliset joukot olisivat ensivaste, mutta niitä vahvistettaisiin Naton nopean toiminnan NRF-joukolla ja muilla joukoilla.

Madridin huippukokouksen linjausten myötä eFP-taisteluosastoja kehitetään pelotejoukoista eteentyönnetyn puolustuksen joukoiksi (forward defence). Joukkojen vahvuutta on tarkoitettu kasvattaa prikaatin tasolle. Valmiusvarastointia lisätään, ja maihin luodaan divisioonatason johtoelementit. Osa lisäjoukoista sijoitetaan pysyväisluonteisesti isäntämaihin, osa on kotimaisaan kohdennettuna näiden maiden puolustamista koskeviin operatiivisiin suunnitelmiin.

Osallistuminen edellyttäisi keskusteluja Suomen ja kehysvaltioiden välillä sekä lisäksi keskusteluja isäntävaltion ja osallistujamaiden kanssa.

#### 2.2.4 Naton nopean toiminnan joukot

Osana pelotteen ja puolustuksen vahvistamista vuoden 2014 jälkeen Nato uudisti myös nopean toiminnan joukkojen konseptin. Sen mukaisesti NRF:n valmiusvuorot muodostuvat valmiusvaatimusten mukaisesti kolmesta eri kokonaisuudesta: VJTF (Very High Readiness Joint Task Force), IFFG (Initial Follow-on Forces Group) ja FFG (Follow-on Forces Group). Uudistetun NRF:n kokonaisvahvuus on noin 40 000. NRF-joukot ovat Naton Euroopan-joukkojen komentajan SACEURin vastuulla. Operatiivinen johtovastuu vuorottelee vuosittain Joint Force Command Brunssumin ja Joint Force Command Napolin välillä.

NRF-uudistuksessa painotettiin erityisesti VJTF-joukkojen muodostamista, niiden koulutus- ja harjoitustoimintaa ja nopeaa reagointikykyä. VJTF on monikansallinen prikaati (vahvuus noin 8500), jonka johtovaltio vaihtuu vuosittain rotaatiosuunnitelman mukaisesti. Vuonna 2022 johtovaltiona toimii Ranska ja vuonna 2023 Saksa. VJTF-joukkojen johtovaltiot muodostavat ympärilleen tarvittavan joukon, ja vastaavat pääosin myös sen kouluttamisesta ja valmiuden ylläpidosta. Johtovaltiolla on suuri rooli muodostettaessa ja harjoituttaessa kulloinkin valmiusvuorossa olevaa joukkokokonaisuutta.

Vaikka Nato on vuodesta 2014 alkaen painottanut yhteisen puolustuksen ja valmiuden merkitystä, se ei kuitenkaan ole muuttanut NRF:n tehtäviä. Ne ovat edelleen laaja-alaiset sisältäen humanitaarisia, sotilaallisen kriisinhallinnan, kriittisen infrastruktuurin suojaamisen sekä yhteisen puolustuksen tehtäviä.

Naton nopean toiminnan joukkoja ja erityisesti niiden kärkiosia (VJTF) käytetään Naton ensivasteena osana Naton operatiivisia suunnitelmia, mutta myös muihin tehtäviin Naton neuvoston päätösten mukaisesti. Naton neuvosto päättää Naton operaatiosta mukaan lukien nopean toiminnan joukkojen käyttämisestä. Kukin jäsenvaltio päättää joukkojensa lähettämisestä kansallisen päätöksenteon mukaisesti. Osallistuminen Naton nopean toiminnan joukkojen korkeassa

valmiudessa olevaan kärkeen edellyttää nopean kansallisen päätöksenteon mahdollistamista, esimerkiksi tarvittavin ennakkojärjestelyin.

Suomi on osallistunut Naton nopean toiminnan joukkojen valmiusvuoroihin vuodesta 2012 alkaen. Osallistuminen Naton nopean toiminnan joukkojen koulutus-, harjoitus- ja evaluointitoimintaan on ollut tärkeä osa Suomen puolustuskyvyn ja puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämistä. Suomen ilmoittamat joukot ovat olleet osa NRF:n täydentävää FFG-joukkokokonaisuutta. Kumppanimaiden osallistuminen on aina luonteeltaan täydentävää, eikä Suomen joukkoja ole asetettu korkeaan valmiuteen EU-taisteluosastojen tavoin.

Käynnissä oleva Naton joukkorakenteen uudistus tulee vaikuttamaan myös nopean toiminnan joukkoihin. Naton jäsenenä Suomi tulee osallistumaan tähän työhön. Suomen odotetaan nimeävän joukkojaan Naton uuden joukkomallin kategorioihin sekä myös osallistuvan liittokunnan nopean toiminnan joukkoon.

### **2.3 Kriisinehkäisy ja -hallinta**

Kriisinehkäisy ja -hallinta on yksi Naton kolmesta ydintehtävästä. Se kattaa kaiken toiminnan, joka on tarpeen Naton jäsenvaltioihin vaikuttavien kriisien hallitsemiseksi. Naton kriisinhallintaoperaatiot ja kriisivastatoimet voivat liittyä liittokunnan yhteiseen puolustukseen (ns. artikla 5 -operaatiot); muuhun sotilaalliseen toimintaan, kuten konfliktien ehkäisyyn, rauhanturvaamiseen tai -rakentamiseen (ns. ei-artikla 5 -operaatiot); tai kulkutauteihin tai luonnontuhoihin, kuten tulviin tai maanjäristyksiin, vastaamiseen. Terrorismin vastainen toiminta on kriisinehkäisyn ja -hallinnan yksi tärkeä ulottuvuus. Kriisinehkäisyyn ja -hallintaan kuuluu myös näiden kykyjen ja niihin liittyvän päätöksenteon jatkuva harjoittelu Naton päämajassa, sotilaallisessa komentorakenteessa ja pääkaupungeissa.

Naton sisäisessä suunnittelussa vakauttamiseen tähtäävistä kriisinhallintatehtävistä käytetään usein nimitystä "rauhan tukemiseksi toteutettavat operaatiot" (Peace Support Operations, PSO). YK:n tavoin myöskään Natossa ei ole käytössä virallista kriisinhallintatehtävien määritelmää. Nato on toteuttanut 1990-luvulta alkaen toistakymmentä hyvin erilaista sotilaallista kriisinhallintatehtävää, valvonta- tai koulutustehtävistä aina laajoihin vakauttamisoperaatioihin ja rauhaanpakottamiseen. Natolla on ollut sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita Bosnia-Hertsegovinassa, Kosovossa, Pohjois-Makedoniassa, Afganistanissa, Välimerellä, Afrikan sarven edustalla, Libyan ilmatilassa, Irakissa ja Afrikan unionin tukena.

Poliittisella tasolla Naton lähestymistapaa kriisinhallintaoperaatioihin ohjaa Naton strateginen konsepti. Naton vuoden 2022 strateginen konsepti painottaa kriisien ennakoimista ja ehkäisyä ja esillä on myös siviilipuolen kyvykkyyksiä sekä siviili- ja sotilastoimien ja -suunnittelun yhteensovittamista. Inhimillinen turvallisuus on keskeisessä asemassa Naton lähestymistavassa sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Naton kriisinhallintaoperaatioiden käynnistämisestä on päätetty konsensuksella, minkä jälkeen operaatioissa on voitu tukeutua Naton komentorakenteeseen ja operaatioiden poliittisesta ohjauksesta on päätetty Naton neuvostossa.

Natolla on Afganistanin operaation päättymisen jälkeen kolme sotilaallisen kriisinhallinnan operaatiota. Operaatio Sea Guardian on merellinen yleisoperaatio Välimerellä ja sen tehtävinä on tilannetietoisuuden lisääminen, terrorismin torjunta ja suorituskykyjen kehittäminen. Naton

Irakissa olevan koulutusoperaation tehtävänä on vahvistaa Irakin turvallisuus- ja puolustussektoria koulutus- ja neuvonantotoiminnalla sekä ennaltaehkäistä ISIS:in ja muiden terroristiryhmien toimintaa. Kosovossa toimivan Naton Kosovo Force (KFOR)-operaation tehtävänä on taata turvallisuuden säilyminen Kosovossa, mutta samalla operaatio tuottaa arvokasta tilannekuvaa Kosovon ja Balkanin alueen terrorismitilanteesta.

Osallistuminen Naton sotilaalliseen kriisinhallintaan on ollut tärkeä osa Suomen Nato-kumppanuuspolitiikkaa. Osallistuminen Naton kriisinhallintaan on edelleen tärkeää, kun Suomesta tulee Naton jäsen. Tällä hetkellä Suomi osallistuu KFOR-operaatioon Kosovossa ja Nato Mission in Iraq (NMI) -operaatioon Irakissa. Aiemmin Suomi on osallistunut Naton ISAF- ja Resolute Support -operaatioihin Afganistanissa sekä IFOR- ja SFOR-operaatioihin Bosnia-Hertsegovinassa. Lisäksi Kriisinhallintakeskuksen lähettämiä siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita on jo yli vuosikymmenen ajan työskennellyt sekä Naton sihteeristössä että Naton kriisinhallinnan operaatioissa.

#### **2.4 Yhteistyövarainen turvallisuus**

Naton vuoden 2022 strategisessa konseptissa liittokunnan kolmanneksi ydintehtäväksi määritellään yhteistyövarainen turvallisuus. Tähän sisältyvät Naton laajentumiseen liittyvät kysymykset, kumppanuuspolitiikka, yhteistyö Naton kumppanimaiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa sekä liittokunnan rooli kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestyksen ylläpitämisessä ja ilmastomuutoksen turvallisuusvaikutuksiin vastaamisessa. Uskottavan pelotteen ja puolustuksen ylläpitämisen puitteissa Nato vie eteenpäin toimenpiteitä liittolaisten asevoimien hiilijalanjäljen pienentämiseksi, energiatehokkuuden hyödyntämiseksi ja puhtaamman teknologian käyttämiseksi. Nato perustaa Kanadaan osaamiskeskuksen ilmastomuutoksen turvallisuusvaikutusten arvioinnin ja tiedon jakamisen tueksi.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 10 artiklaan perustuva avointen ovien politiikka ("Open Door Policy") takaa, että Naton jäsenyys on avoin kaikille eurooppalaisille demokratioille, jotka jakavat liittokunnan arvot ja ovat valmiita sitoutumaan jäsenyyden vastuisiin ja antamaan panoksensa liittokunnan yhteiseen turvallisuuteen. Päätös uusien jäsenten hyväksymisestä kuuluu jäsenvaltioille. Strategisen konseptin mukaan Naton laajentuminen on vahvistanut eurooppalaisten turvallisuutta ja lisännyt vakautta euroatlanttisella alueella. Nato tukee jäsenyyttä tavoittelevien maiden itsenäisyyttä, alueellista koskemattomuutta ja suvereniteettiä ja pyrkii vahvistamaan yhteistyötä näiden maiden kanssa.

Natolla on noin 40 kumppanimaata, joiden tavoitteet Nato-yhteistyölle ovat hyvin vaihtelevia. Kumppanimaiden ottaminen Naton prosesseihin ja kokouksiin on aina tapauskohtaista ja vaatii Naton jäsenvaltioiden konsensuksen. Strategisessa konseptissa poliittisen vuoropuhelun ja käytännön yhteistyön kumppaneiden kanssa katsotaan edistävän koko liittokunnan turvallisuutta. Erityistä painoarvoa annetaan Naton ja EU:n väliselle strategiselle kumppanuudelle. Nato pyrkii vahvistamaan siteitään kaikkien kumppaneiden kanssa, jotka jakavat liittokunnan yhteiset arvot ja intressin ylläpitää sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää. Länsi-Balkan sekä Mustanmeren alue ovat Natolle strategisesti tärkeitä alueita. Näitä pyritään tukemaan vahvistamalla maiden suorituskykyä, huomioimalla maihin kohdistuvat erityiset uhat sekä vahvistamalla maiden kriisinsietokykyä. Myös Lähi-Itä, Pohjois-Afrikka, Sahelin alue sekä indopasifinen alue ovat Natolle tärkeitä.

## 2.5 Terrorismin vastaiset toimet

Strategisessa konseptissa terrorismi kaikissa ilmenemismuodoissaan määritellään Naton pääuhkaksi Venäjän lisäksi. Strategisessa konseptissa viitataan terroristijärjestöihin, jotka haluavat iskeä tai innoittaa iskuja jäsenvaltioita vastaan. Lisäksi viitataan ei-valtiollisiin aseellisten ryhmien, ml. rajat ylittävät terroristiset verkostot ja valtioiden tukemat toimijat, jotka hyödyntävät konfliktitilanteita ja heikkoa hallintotapaa rekrytoidakseen ja laajentaakseen toimintaansa. Konseptin mukaan terrorismiin vastataan yhdistelmänä ennaltaestäviä, suojaavia ja torjuvia toimia. Lisäksi Nato tehostaa yhteistyötään kansainvälisen yhteisön kanssa puuttuakseen terrorismin leviämistä edistäviin olosuhteisiin.

Strategisen konseptin lisäksi Naton terrorismin vastaisia toimia ohjaavat vuoden 2012 terrorismin torjuntaa koskevan politiikan suuntaviivat, jotka linjaavat, miten terrorismin torjunnan toimet sisällytetään Naton ydintehtäviin. Nato on sitoutunut kansainvälisen oikeuden noudattamiseen terrorismin torjunnassa ja siihen, että järjestön toimet eivät ole päällekkäisiä muiden toimijoiden toimintojen kanssa, vaan täydentävät niitä. Natossa on myös hyväksytty edellä mainittujen suuntaviivojen pohjalta kokonaisvaltainen toimintasuunnitelma Naton roolin vahvistamiseksi kansainvälisen yhteisön taistelussa terrorismia vastaan. Viimeisin toimintasuunnitelman päivitys on vuodelta 2021. Toimintasuunnitelma kokoaa yhteen Naton toimet terrorismin torjunnan alalla.

Terrorismin torjunnassa Naton keskeisiä osaamisalueita ovat tilannetietoisuus, suorituskyvyt ja kumppanuudet. Nato on perustanut yhteyspisteen osaksi komentorakenteensa esikuntaa Napoliin. Yhteyspisteen tehtävänä on tilannetietoisuuden lisääminen erityisesti Lähi-idän alueesta ja Pohjois-Afrikasta. Natolla on valmiuksien kehittämistä koskeva aloite (DCB) YK:n, Georgian, Moldovan, Irakin, Jordanian, Tunisian ja Mauritanian tukemiseksi. DCB-hankkeilla tarkoitetaan neuvonta- ja koulutustukea paikallisille turvallisuusjoukoille, tukea instituutioiden kehittämiseksi, neuvonantoa erityisteemoissa (esim. kyberpuolustus tai logistiikka) sekä kriisintietokyvyn kehittämistä.

Nato voi myös perustaa sotilaallisen operaation terrorismiuhkaan vastaamiseksi. Naton käynnissä olevat kriisinhallintaoperaatiot sisältävät kytkennän terrorismin torjuntaan (ks. jakso 2.3).

Natolla on kaksi turvallisuutta edistävää kumppanuusohjelmaa. Vuonna 1994 perustettua Välimeren dialogia (Mediterranean Dialogue, MD) harjoitetaan seitsemän Välimeren alueen maan (Israel, Jordania, Egypti, Algeria, Tunisia, Marokko ja Mauritania) kanssa. Vuonna 2004 käynnistetyllä Istanbulin yhteistyöaloitteella (Istanbul Cooperation Initiative, ICI) Nato tekee yhteistyötä Persianlahden alueen maiden (Bahrain, Kuwait, Qatar ja Yhdistyneet Arabiemiraatit) kanssa.

Naton päätöksentekorakenteissa terrorismin torjuntaa käsitellään valmistelevasti poliittisessa komiteassa ja muissa komiteoissa ja muissa työryhmissä. Naton päämajaan on perustettu terrorismiin keskittyvä tiedusteluyksikkö. Naton osaamiskeskus puolustautumiseksi terrorismia vastaan sijaitsee Turkissa, Ankarassa. Nato tekee terrorismin vastaista yhteistyötä muun muassa YK:n, kansainvälisen rikospoliisijärjestön (International Criminal Police Organization, Interpol), ETYJ:n ja EU:n kanssa.

## 2.6 Kriisinsietokyky

Kriisinsietokyky on noussut Natossa keskeiseksi muuttuvan turvallisuusympäristön haasteisiin vastaamisessa. Strategisessa konseptissa tuodaan esille yhteiskuntien kriisinsietokyvyn keskeinen merkitys ja liittyminen kaikkiin kolmeen Naton ydintehtävään. Kriisinsietokyky nähdään keskeisenä osana pelotetta ja puolustusta. Naton kyky toimeenpanna ja suunnitella yhteisen puolustuksen operaatioita edellyttää merkittävää tukea siviiliviranomaisilta ja yksityiseltä sektorilta.

Siviilivalmiuden, jolla tarkoitetaan ei-sotilaallisia valmius- ja varautumistoimia, ja kansallisen kriisinsietokyvyn vahvistaminen ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan mukaisesti Naton jäsenten omalla vastuulla, mutta Nato asettaa jäsenvaltioille yhteisiä tavoitteita, seuraa niiden täyttymistä ja tukee jäsenvaltioita tavoitteiden saavuttamisessa. Natossa tehtävän varautumistyön painopiste on siirtynyt Naton jäsenvaltioiden kriisinsietokyvyn vahvistamiseen.

Natossa siviilivalmius sisältää kolme ydintoimintoa, jotka ovat valtionjohdon päätöksentekokykyyn liittyvien toimintojen turvaaminen, yhteiskuntien elintärkeiden toimintojen turvaaminen ja tuki sotilaalliselle puolustukselle. Näiden turvaamiseksi on laadittu seitsemän kriisinsietokyvyn perusvaatimusta: valtionhallinnon jatkuvuuden turvaaminen, kyky hallita suurten ihmismainjoukkojen liikehdintää, ruuan ja veden saatavuuden turvaaminen, suurista uhrimääristä huolehtiminen sekä kriisinkestävien viestiyhteyksien, energiantuotannon ja liikennejärjestelyiden varmistaminen. Perusvaatimuksia päivitetään säännöllisesti vastaamaan muuttuvia uhkakuvia. Viime vuosien päivityksissä on painotettu erityisesti energia- ja kommunikaatiosektoreiden kriisinsietokykyä, huoltovarmuutta ja ulkomaisen omistuksen kokonaisvaltaista seurantaa. Myös EU:n ja Naton yhteistyö kriisinsietokyvyn vahvistamiseksi on syventynyt merkittävästi viime vuosina.

## 3 Naton päätöksenteko

Naton päätöksenteko tapahtuu jäsenvaltioiden konsensuksella, joka tarkoittaa, että asia katsotaan päätetyksi, kun yksikään Naton jäsenvaltio ei aktiivisesti vastusta päätöksentekoa. Pohjois-Atlantin sopimus ei sisällä määräyksiä päätöksenteosta määräenemmistöllä. Päätöksenteon konsensusvaatimus on pitkäaikainen vakiintunut käytäntö Natossa. Jäsenvaltioiden konsensusvaatimus Naton päätöksenteossa on mahdollistanut sen, että Nato on pystynyt mukauttamaan toimintaansa ilman tarvetta muuttaa Pohjois-Atlantin sopimusta.

### 3.1 Naton neuvosto ja komiteat

Pohjois-Atlantin sopimuksen 9 artiklalla perustettu Pohjois-Atlantin neuvosto (North Atlantic Council, NAC, Naton neuvosto) on Naton ylin päättävä toimielin.

Neuvosto koostuu vakituudessa kokoonpanossaan jäsenvaltioiden pysyvistä edustajista, jotka edustavat maitaan suurlähettilästasolla Naton päämajassa Brysselissä. Konsensuksen saavuttamisen edellytyksenä ovat konsultaatiot jäsenvaltioiden edustajien kesken päätösten valmisteluvaiheessa komiteatasolla. Naton neuvosto kokoontuu normaalisti useita kertoja viikossa. Neuvoston toiminta kytkeytyy pääkaupunkeihin, jotka ohjaavat edustajiensa toimintaa Brysselissä. Neuvoston puheenjohtajana toimii Naton pääsihteeri.

Naton neuvosto voi kokoontua myös ministeri- sekä valtion ja hallitusten johtajien kokoonpanoissa ministeri- ja huippukokousten yhteydessä. Neuvoston muodolliset päätöksentekovaltuudet ovat tällöin samat, mutta korkeampi poliittinen taso antaa päätöksille lisää painoarvoa. Naton jäsenvaltioiden puolustusministerit kokoontuvat yleensä kolmesti vuodessa viralliseen kokoukseen. Ulkoministerit kokoontuvat samoin kolmesti vuodessa. Näistä yksi on epävirallinen kokous. Ylimääräisiä kokouksia järjestetään tarpeen mukaan. Ministerit voivat myös kokoontua virtuaalisesti. Viralliset ministerikokoukset järjestetään yleensä Naton päämajassa Brysselissä. Naton neuvosto ei kokoonnu ministeritasolla muissa kuin ulko- ja puolustusministerikokoonpanoissa.

Naton neuvoston korkein taso on valtion ja hallitusten johtajien kokoonpano huippukokouksessa. Huippukokoukset tarjoavat valtion ja hallitusten johtajille mahdollisuuden antaa liittokunnalle strategista ohjausta. Huippukokouksissa päätetään tyypillisesti strategisesti merkittävistä kysymyksistä, kuten Naton strategisesta konseptista, komentorakenteen uudistuksista, laajentumisesta tai keskeisistä kumppanuuksista. Naton neuvosto päättää huippukokousten järjestämisestä tilanteen mukaan. Vuosina 1949–2022 on järjestetty 32 Naton huippukokousta. Huippukokoukset järjestetään Naton jäsenvaltioissa tai päämajassa. Myös huippukokouksia voidaan järjestää virtuaalisesti.

Neuvoston työtä tukevat ja sen päätöksentekoa valmistelevat Naton neuvoston alaiset komiteat Naton päämajassa Brysselissä. Ne kokoontuvat sihteeristön puheenjohtamina ja niissä ovat edustettuina kaikki jäsenvaltiot, kuten Naton neuvostossakin. Poikkeuksena on ydinasesuunnitteluryhmä (Nuclear Planning Group, NPG), jonka työhön Ranska ei osallistu. Kullekin tasolle ja temaattiselle asiakokonaisuudelle on oma komiteansa.

Naton sotilaallinen rakenne on jäsenvaltioiden Naton neuvostossa antaman poliittisen ohjauksen alainen. Naton ylin sotilaallinen toimielin on sotilaskomitea (Military Committee, MC), jonka tehtävä on valmistella sotilaallinen neuvo (military advice) neuvostossa tehtäville päätöksille sekä antaa sotilaallista ohjausta Naton komentorakenteen strategisen tason muodostavalle kahdelle komentajalle: Naton Euroopan joukkojen komentajalle (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR) sekä Naton komentajalle, joka johtaa transformaatioesikuntaa (Supreme Allied Commander Transformation, SACT). Sotilaskomitea kokoontuu säännöllisesti sotilasedustajien kokoonpanossa sekä kolmasti vuodessa jäsenvaltioiden asevoimien komentajien (Chief of Defence, CHOD) kokoonpanossa.

Keskeisiä Naton neuvoston alaisia komiteoita ovat lisäksi pysyvien edustajien sijaisten komitea (Deputy Permanent Representatives' Committee, DPRC), jossa päätöksistä voidaan neuvotella valmistelevasti ennen niiden viemistä Naton neuvoston päätettäväksi, operaatiokomitea (Operations Policy Committee, OPC), jossa käsitellään Naton sotilaallisia operaatioita ja annetaan Naton sotilaspuolelle tarkempaa poliittista ohjausta, sekä puolustuspolitiikan ja -suunnittelun komitea (Defence Policy and Planning Committee, DPPC), joka tukee Naton neuvostoa kaikissa puolustukseen liittyvissä kysymyksissä ja vastaa muun muassa Naton puolustussuunnitteluprosessista. Muita temaattisia komiteoita ovat muun muassa poliittinen komitea (Political Committee), kumppanuuskomitea (Partnership and Cooperative Security Committee), resurssipolitiikan ja suunnittelun ohjausryhmä (Resource Policy and Planning Board, RPPB) ja sitä tukevat budjettikomitea (Budget Committee) ja investointikomitea (Investment Committee), useat asevalvontakomiteat, resilienssikomitea (Resilience Committee) ja siviilitiedustelukomitea (Civilian Intelligence Committee, CIC). Liittokunnan kriisinhallintatoimien kehittämistä sekä Naton neuvoston päätöksentekomekanismeja ja harjoittelua tukee oma komiteansa (Council Operations and Exercise Committee, COEC).

Neuvoston ja komiteoiden työtä valmistelee Naton päämajan virkakoneisto, joka komitearakenteen tavoin jakautuu siviilipuoleen (International Staff, IS) ja sotilaspuoleen (International Military Staff, IMS). Naton päämajassa Brysselissä tapahtuu edellä kuvattu poliittis-strategisen tason päätöksenteko, sen valmistelu ja sotilaallisen toiminnan poliittinen ohjaus. Varsinainen sotilaallinen suunnittelu ja toiminta tapahtuvat Naton sotilasrakenteissa.

### **3.2 Naton sotilaallinen komentorakenne ja johtosuhteet**

Naton sotilaallinen komentorakenne koostuu pysyvistä monikansallisista strategisen, operatiivisen ja taktisen tason esikunnista. Komentorakenteessa on kaksi strategisen tason esikuntaa: Euroopan puolella toimiva operaatioesikunta Allied Command Operations (ACO) sekä Yhdysvalloista käsin toimiva transformaatioesikunta Allied Command Transformation (ACT). Naton Euroopan joukkojen komentaja (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR), joka vastaa Naton operaatioiden suunnittelusta, toimeenpanosta ja johtamisesta, johtaa operaatioesikuntaa. Naton suorituskykyjen kehittämisestä vastaava Naton komentaja (Supreme Allied Commander Transformation, SACT) johtaa transformaatioesikuntaa.

Naton strategisen tason operaatioesikunta vastaa Naton sotilaallisten operaatioiden suunnittelusta ja toimeenpanosta. Operaatioesikunta (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE) sijaitsee Belgian Monsissa. Sen alla on kolme operatiivisen tason yhteisoperaatioesikuntaa (Joint Force Command, JFC), jotka sijaitsevat Napolissa Italiassa, Brunssumissa Alankomaissa ja Norfolkissa Yhdysvalloissa. SHAPE:n alaisuudessa on myös kolme taktisen tason puolustushaaraesikuntaa (Single Service Commands): Allied Land Command (LANDCOM) Turkin Izmirissä maatoiminnoille, Allied Air Command (AIRCOM) Saksan Ramsteinissa ilmatoiminnoille ja Allied Maritime Command (MARCOM) Britannian Northwoodissa meritoiminnoille. Joint Support and Enablement Command (JSEC) Saksan Ulmissa vastaa joukkovahvennusten ja materiaalin vastaanotosta sekä ohjaamisesta niiden käyttäjille.

Naton joukkorakenne muodostuu eriasteisessa valmiudessa olevista armeijakunnan esikunnista (Graduated Readiness Force (Land), GRF (L)), jatkuvassa valmiudessa olevista ilmaoperaatiokeskuksista (Combined Air Operations Centre, CAOC), pysyvistä merivoimaosastoista (Standing NATO Maritime Groups, SNMG) sekä jäsenvaltioiden Naton operatiiviseen johtoon asettamista joukoista.

Jäsenvaltioiden joukkojen asettaminen Naton johtoon käsittää kaksi vaihetta. Ensimmäinen vaihe käsittää muodollisen joukkojen hankintaprosessin (Force Sourcing Process), jossa SHAPE esittää jäsenvaltioille sotilaalliset vaatimukset Naton operaatioiden tai operatiivisten suunnitelmien edellyttämien joukkojen määrästä ja laadusta. Jäsenvaltio päättää oman kansallisen menettelynsä mukaisesti, minkä joukkovaatimuksen se aikoo täyttää ja ilmoittaa sen SHAPE:lle. SHAPE kokoaa jäsenvaltioiden joukkotarjoukset ja valitsee joukot sekä määrittää niille valmiusvaatimukset. Jäsenvaltio asettaa tämän jälkeen joukon käskettyyn valmiuteen, ylläpitää sitä sovittun ajan sekä tarvittaessa käskee ja kuljettaa joukon tehtävään.

Toinen vaihe joukon asettamisesta Naton johtoon sisältää joukon johtamiseen ja tehtävien käskemiseen liittyvän toimivallan siirtämistä (Transfer of Authority, TOA) kansallisesta johdosta Nato-komentajalle. Johtamiseen liittyvä toimivalta siirretään, kun joukko on käsketty tehtävään ja se on valmis tehtävän aloittamaan. Jäsenvaltio päättää kansallisesti, millaisella prosessilla johtamiseen liittyvä toimivalta siirretään. Siirretty toimivalta voidaan myös rajata koskemaan vain tiettyä maantieteellistä aluetta ja tarvittaessa rajatun ajan.

Nato-jäsenyyden myötä Suomen alueesta tulee osa Naton Euroopan joukkojen komentajan vastuualuetta (Area of Responsibility, AOR). Nato tulee sen myötä huomioimaan operatiivisissa suunnitelmissaan myös Suomen puolustamisen. Suomen kansallinen puolustussuunnitelma yhteensovitetaan Naton operatiivisiin suunnitelmiin. Jäsenyyden myötä Suomen alue voidaan liittää yhteisoperaatioesikunnan operaatioalueeseen (Joint Operations Area, JOA). Edellä mainittu voi johtaa siihen, että Suomen alueella suunnitellaan käytettäväksi Naton eri toimintaympäristöihin (domain) tarkoitettuja joukkoja. Näistä Nato-joukoista osa voi olla suomalaisia ja osa Naton jäsenvaltioiden joukkoja. Suomen alueella voi siis tulevaisuudessa toimia sekä Nato-joukkoja Naton operatiivisessa johdossa että kansallisia joukkoja kansallisessa operatiivisessa johdossa.

### 3.3 Naton kriisivastejärjestelmä

Naton kriisivastejärjestelmä (NATO Crisis Response System, NCRS) on keskeinen osa Naton kykyä kriisinehkäisyyn ja -hallintaan. Liittokunnan valmiuden kohottamista ja reagointia ohjaava kokonaisuus koskee sotilastoimijoiden lisäksi myös siviilitoimijoita. Järjestelmän tarkoituksena on varmistaa valmius ja tuki kokonaisvaltaiselle päätöksenteolle kaiken tyyppisissä kriisitilanteissa. Se muodostaa samalla rakenteelliset puitteet Naton kriisivastesuunnittelulle ja mallin, jonka jäsenvaltiot voivat huomioida omassa kriisivastepäätöksenteossään.

Naton kriisivastejärjestelmän mukainen päätöksenteko tapahtuu jäsenvaltioiden konsensuksella Naton neuvostossa ja edellä kuvattua Naton päätöksenteko- ja komentorakennetta hyödyntäen. Kriisivastejärjestelmä sitoo yhteen Naton neuvoston sekä jäsenvaltioiden kansallisen päätöksenteon ja tukeutuu Naton sotilaallisen ja siviilirakenteen valmisteluun. Kriisivastejärjestelmä kattaa päätöksenteon rakenteellisen mallin eli Naton kriisivasteprosessin (NATO Crisis Response Process, NCRP) sekä erilaisia etukäteen valmisteltuja rakenteita, toimintamalleja ja -järjestelyjä, joita voidaan ottaa tarvittaessa käyttöön.

Kuusivaiheinen NCRP-prosessi kattaa kriisivastejärjestelmän päätöksentekoon liittyvän toiminnan ennakkovaroituksista ja kriisitilanteen tunnistamisesta arvioinnin ja suunnittelun kautta mahdollisten operaatioiden toimeenpanoon, seurantaan ja päättämiseen. Sen keskiössä ovat Naton neuvoston tekemät päätökset, joita valmistelevat ja tukevat muiden Naton komiteoiden ja sotilasarakenteiden tekemä valmistelu ja suositukset. Keskeiset neuvoston päätökset koskevat Naton toimintaa, kriisivastesuunnittelun käynnistämistä, kriisivasteoperaatioiden käynnistämistä, operaatioiden seurantaan ja niiden jatkamista. Neuvoston päätöksentekoprosessia voidaan nopeuttaa tilanteen niin vaatiessa. Poliittinen ohjaus on Naton neuvostolla ja sitä kautta jäsenvaltioilla säilyy mahdollisuus kannanmuodostukseen.

Kriisivalmiuden varmistamiseksi Naton kriisivastejärjestelmän toimintaa harjoitellaan säännöllisesti päätöksenteko- ja konsultaatioharjoituksissa (Crisis Management Exercise, CMX) ja muissa harjoituksissa. Näihin päätöksentekoharjoituksiin osallistuvat niin Naton päämaja kuin liittokunnan jäsenvaltioiden viranomaiset sekä liittolaisten erillisten päätösten mukaan kumppanimaat ja kansainväliset järjestöt ja yhteisöt, kuten EU. Kriisivastejärjestelmä nojaa vahvasti myös Naton standardointiin ja logistiikkaan liittyvään työhön, jotta tarvittavat kriisivastetimet voidaan toteuttaa tehokkaasti.

### 3.4 Naton *acquis*

Naton *acquis*'ksi kutsutaan niitä sitovia asiakirjoja, jotka järjestössä on hyväksytty sen historian aikana. Siihen sisältyvät näin ollen Naton neuvoston päätökset suurlähettiläs-, ministeri- sekä



valtion ja hallitusten johtajien tasolla. Tällaisia ovat esimerkiksi huippukokousjulistukset, strategiset konseptit, poliittiset linjaukset, päätökset operaatioiden ja Naton virastojen perustamisesta sekä henkilöstö- ja taloushallintoa koskevat päätökset. Lisäksi *acquis*'hin sisältyy tiettyjä oikeudellisesti sitovia valtiosopimuksia, joihin uusien jäsenien edellytetään sitoutuvan, kuten sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta (Status of Forces Agreement, Nato SOFA), pöytäkirja Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta (Pariisin pöytäkirja), Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus (ns. Ottawan sopimus), Pohjois-Atlantin liitossa toimivien edustustojen ja kolmansien valtioiden edustajien asemasta tehty sopimus (ns. Brysselin sopimus), sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä tietoturvallisuudesta, Naton sopimus puolustukseen liittyvien, patentoitavaksi haettujen keksintöjen salassapidon vastavuoroiseksi turvaamiseksi, Naton sopimus teknisten tietojen välittämisestä puolustustarkoituksiin sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välinen sopimus ydinpuolustustietoja koskevasta yhteistyöstä. Kyseisten sopimusten sisältöä selostetaan tiiviisti jäljempänä jaksossa 14.

Suomen on jäsenvaltiona sitouduttava edellä mainittuihin sopimuksiin ja Suomi on tämän liittymiskeskusteluissa vahvistanut. On kuitenkin huomioitava, että Naton kumppanimaana Suomi tosiasiallisesti jo soveltaa sopimusviittausten kautta Nato SOFA:a ja Pariisin pöytäkirjaa liittyttyään Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen, jäljempänä Pfp SOFA (Status of Forces Agreement) ja sen ensimmäiseen (SopS 64 ja 65/1997) ja toiseen lisäpöytäkirjaan (SopS 72–74/2005, SopS 27/2009). Vuonna 2012 Suomi ja Nato tekivät keskinäisen tietoturvallisuussopimuksen (SopS 7 ja 8/2013), jonka nojalla Suomi käsittelee Naton turvallisuusluokiteltua tietoa jo tällä hetkellä.

Naton neuvosto on päätöksillään perustanut joitakin neuvoston alaisia toimielimiä ja virastoja, joiden tehtävät koskevat erityisesti hankintaan, logistiikkaan ja huoltoon liittyvää yhteistyötä. Kaikki jäsenvaltiot eivät osallistu kaikkien Naton neuvoston perustamien virastojen tai toimielinten työhön. Uuden jäsenvaltion odotetaan osallistuvan Naton hankinta- ja huoltoviraston (NATO Support and Procurement Agency, NSPA) ja sen organisaation (NATO Support and Procurement Organisation, NSPO) johtoryhmän toimintaan sekä Naton tietojärjestelmäviraston (NATO Communication and Information Agency, NCIA) ja sen organisaation (NATO Communication and Information Organisation, NCIO) johtoryhmän toimintaan. Muiden virastojen osalta kyseinen jäsenvaltio arvioi itse osallistumistarvettaan.

Uusien jäsenvaltioiden odotetaan myös liittyvän Madridin huippukokouksessa hyväksytyyn Naton DIANA-aloitteeseen (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic). DIANA:n tarkoituksena on ennakoida puolustus- ja turvallisuussektorin teknologiakehitystä sekä hakea kriittisiin teknologioihin liittyviä innovaatioita akateemisen ja yrityssektorin puolelta. DIANA on verkosto, joka muodostuu jo olemassa olevista kansallisista testikeskuksista. DIANA:n on suunniteltu aloittavan toimintansa vuoteen 2023 mennessä. Suomella on jäsenyyden myötä mahdollisuus liittyä mukaan myös Naton uuteen innovaatorahastoon (NATO Innovation Fund, NIF), joka linkittyy DIANA-aloitteeseen.

Naton ja Nato-maiden yhteistoimintakyvyn kehittämistä ohjaa ja koordinoi NATO Standardization Office (NSO). NSO toimii Naton standardointitoimintaa ohjaavan standardointikomitean – Committee for Standardization (CS) – alaisuudessa. NSO raportoi sekä sotilaskomitealle että standardointikomitealle.

Joukkojen ja toimintojen yhteensopivuus on välttämätön edellytys Naton kyvyille toteuttaa tehtävänsä. Yhteensopivuudella tarkoitetaan kykyä toimia yhdessä johdonmukaisesti, vaikuttavasti ja tehokkaasti Naton taktisten, operatiivisten ja strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Naton standardointitoiminnan tarkoituksena on tukea yhteensopivuuden saavuttamista, ylläpitoa ja edelleen kehittämistä Naton jäsenvaltioiden joukkojen välillä sekä myös kumppanimaiden joukkojen välillä. Natossa luotuja standardeja käytetään myös muussa länsimaaisessa sotilaallisessa yhteistyössä. Standardointia ei nähdä arvona sinänsä vaan juuri yhteensopivuuden saavuttamisen, ja sen myötä Naton tehtävien toteuttamisen keskeisenä työkaluna, joka edellyttää järjestelmällistä vaatimusten määrittelyä, ratkaisujen kehittämistä ja niiden käytäntöön saattamista.

Naton standardointi toteutetaan standardointisopimuksilla (Standardization Agreement (STANAG)), joilla sopimukset hyväksyvät Nato-maat sopivat ottavansa käyttöön kyseessä olevaa toimintaa ohjaamaan kehitetyn standardin. Standardi voi koskea esimerkiksi sotilaalliseen käyttöön tarkoitettua räjähteen suunnittelu- ja testausvaatimuksia, meriteitse tapahtuvan humanitaarisen monikansallisen avustusoperaation suunnittelua ja toteutusta taikka hätätilanneopasteiden merkintätapoja sotilasilma-aluksen ulko- ja sisäpuolella. Standardointisopimuksia on kaikkiaan yli tuhat kappaletta. Nimestään huolimatta STANAG ei ole kansainvälinen sopimus.

Jäsenvaltio toteuttaa standardointisopimuksen kohdalla arvion siitä, mitä vaikutuksia kyseisen standardin käyttöönotolla olisi kansallisella tasolla lainsäädännön, doktriinin, sotilasorganisaation, koulutuksen, varustuksen, johtamisen, henkilöstön ja infrastruktuurin kannalta. Arviointiprosessia kutsutaan standardointisopimuksen ratifioimiseksi. Prosessin lopputuloksena on jäsenvaltion ilmoitus NSO:lle siitä, aikooko jäsenvaltio ottaa kyseisen standardin käyttöön sekä millä tavoin ja minkälaisilla asiakirjoilla käyttöönotto toteutetaan. Kaikki jäsenvaltiot eivät ota käyttöön kaikkia standardointisopimuksia ja tarvittaessa jäsenvaltio voi myös asettaa kansallisia varauksia standardin soveltamiseen.

#### **4 Voimassa oleva lainsäädäntö ja sen arviointi**

Voimassa olevan lainsäädännön kuvaaminen ja sen arviointi on rajattu siihen lainsäädäntöön, jolla on välitön yhteys Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. On selvää, että Nato-jäsenyydellä voi olla merkitystä myös muun lainsäädännön soveltamisessa eri hallinnonaloilla. Lisäksi Suomen on edellä jaksossa 3.4 kuvatulla tavalla sitouduttava jäsenenä myös muihin Natossa tehtyihin sopimuksiin. Kyseisistä sopimuksista tehdään selkoa edellä jaksossa 3.4 sekä jaksossa 14. Kyseiset sopimukset saatetaan eduskunnan käsiteltäviksi erillisillä hallituksen esityksillä, joissa arvioidaan näiden sopimusten suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi näiden sopimusten käsittelyjärjestystä koskeva arviointi perustuslain 94 §:n 2 momentin kannalta tulee tehtäväksi samassa yhteydessä.

##### **4.1 Laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta**

Laki kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (418/2017) sisältää säännökset kansainvälistä apua annettaessa ja pyydetessä noudatettavasta ylimpien valtioiden päätöksentekomenettelystä. Lakia sovelletaan päätöksentekoon merkittävän kansainvälisen avun antamisesta toiselle valtiolle, Euroopan unionille tai kansainväliselle järjestölle sekä päätöksentekoon pyydetessä merkittävää apua toiselta valtiolta, Euroopan unionilta tai kansainväliseltä järjestöltä. Avun antamista ja pyytämistä harkittaessa huomioon tulee ottaa YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet ja muut Suomea velvoittavat kansainvälisen oikeuden säännöt.

Lakia sovelletaan sen 1 §:n mukaan ylimpien valtioelinten päätöksentekoon, jos kyse on avusta, 1) joka perustuu EU:n yhteisvastuulausekkeen tai 2) keskinäisen avunannon lausekkeen tilanteisiin, tai 3) avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai 4) johon voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä, tai avusta 5) joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka 6) laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Useampi oikeusperusta voi tulla sovellettavaksi samanaikaisesti.

Lakia voidaan hallituksen esityksen (HE 72/2016 vp) mukaan soveltaa myös Suomen osallistuksessa yhteistoimintaan alueella, joka ei kuulu minkään valtion suvereniteettiin, kuten talousvyöhykkeellä, aavalla merellä ja kansainvälisessä ilmatilassa taikka Suomen pyytäessä apua tällaiselle alueelle.

Lain tavoitteena on ollut varmistaa, että Suomella on tarkoituksenmukainen päätöksentekovalmius erityisesti EU:n yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanossa.

Lain tarkoituksena on ollut yhtäläisesti varmistaa se, että avunantoon ja vastaanottamiseen liittyvissä tilanteissa kyetään tekemään tarvittavat päätökset nopeasti ja tehokkaasti vaarantamatta avunantoa varten jo perustettujen mekanismien toimintaa.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee valtioneuvoston yleisistunto asianomaisen ministeriön esittelystä. Jos avun antaminen tai pyytäminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä kansainvälinen asia, päätöksen tekee siltä osin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Valtioneuvoston toimivallasta valmistella Euroopan unionissa tehtävät päätökset ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä säädetään perustuslaissa. Pykälän 2 momentin mukaan ennen 1 momentissa tarkoitettua päätöstä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen tai EU-ministerivaliokunnan käsiteltä asiaa valmistelevasti asianomainen ministeriö voi ryhtyä avun antamiseen tai vastaanottamiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin.

Lain 3 §:n mukaan ennen avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos apu voi sisältää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Jos päätös koskee erityisen vaativaa tilannetta, valtioneuvoston on ennen päätöksentekoa kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

Lain 4 §:ssä säädetään kiireellisyysmenettelystä tilanteissa, joissa on kyse avusta, joka perustuu EU:n yhteisvastuulausekkeeseen tai keskinäisen avunannon lausekkeeseen, tai avusta, johon sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja. Jos apua koskevaa päätöstä ei ole mahdollista tehdä riittävän nopeasti poikkeuksellisen kiireellisessä tilanteessa, jossa on kyse avun antamisesta tai sen pyytämisestä Suomen ja EU:n tai sen jäsenvaltioiden kesken tai Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä, asianomainen ministeriö voi päättää avun antamisesta ja pyytämisestä. Avun jatkamisesta ja lopettamisesta päätetään 2 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen.

Lain 5 §:ään sisältyy mahdollisuus päättää sotilaallisia voimakeinoja sisältävästä avusta kiireellisissä tilanteissa. Jos sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua koskevaa päätöstä ei ole mahdollista tehdä riittävän nopeasti, päätös avun antamisesta tai pyytämisestä voidaan tehdä 5 §:ssä säädettyssä menettelyssä sellaisessa poikkeuksellisen kiireellisessä ja vakavassa tilanteessa, jossa on kyse avun antamisesta tai sen pyytämisestä Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden

jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä ja jossa apu on välttämätöntä suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan terrori-iskun tai valtakunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan välittömän vaaran torjumiseksi, eikä vaaraa ole mahdollista torjua lievemmillä keinoilla. Tällöin päätöksen avun antamisesta tai pyytämisestä tekee valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti siten kuin lain 2 §:n 1 momentissa säädetään. Ennen sotilaallisia voimakeinoja sisältävää avun antamista tai pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä valtioneuvoston tulee antaa asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Asia on kuitenkin päätöksenteon jälkeen saatettava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi.

Lain 4 ja 5 §:ssä säädetty kiireellisyysmenettelyt on rajattu apuun Suomen ja Euroopan unionin tai sen muiden jäsenvaltioiden kesken taikka Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä.

Eduskunnalle on 29.9.2022 annettu hallituksen esitys (HE 193/2022 vp), jossa lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään esitetään selvyden vuoksi lisättäväksi kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen rinnalle ”muu kansainvälinen toiminta” ja ”yhteistoiminta”. Yhteistoiminnan lisääminen käsitteenä lain 1 §:ään selventäisi mahdollisuutta soveltaa lakia myös Naton kanssa toteutettavaa yhteistoimintaa koskevaan päätöksentekoon. Lain kiireellisistä päätöksentekomenettelyistä (4 ja 5 §) ehdotetaan poistettavaksi maantieteellinen raja, mikä mahdollistaa kiireellisten päätöksentekomenettelyjen soveltamisen myös muihin kuin Pohjoismaihin, Euroopan unionin jäsenvaltioihin tai Euroopan unioniin. Lisäksi sotilaallisia voimakeinoja koskevaa kiireellistä päätöksentekomenettelyä (5 §) esitetään muutettavaksi vähemmän tilannekohtaiseksi. Hallituksen esitys sisältää tarpeelliset ehdotukset myös toimialakohtaisen lainsäädännön, kuten puolustusvoimista annetun lain (551/2007), aluevalvontalain (755/2000) ja asevelvollisuuslain (1438/2007) muuttamiseksi.

#### **4.2 Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta**

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki (211/2006) koskee Suomen osallistumista kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan sekä kriisinhallintaan liittyvään koulutus- ja harjoitus-toimintaan. Suomi voi lain 1 §:n mukaan osallistua YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen YK:n peruskirjan päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen (*sotilaallinen kriisinhallinta*). Lakia ei sovelleta Suomen osallistumiseen YK:n peruskirjan 51 artiklan nojalla toteutettaviin sotilaallisiin toimiin. Peruskirjan 51 artiklassa määrätään toimenpiteistä, joihin valtiot voivat ryhtyä käyttäkseen kansainvälisen oikeuden mukaista puolustautumisoikeuttaan, kun jokin YK:n jäsenvaltio on joutunut aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään lisättiin 1.6.2015 voimaan tulleella lainmuutoksella (576/2015) sotilaiden lähettäminen sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Tarkoituksena oli mahdollistaa sotilaiden lähettäminen sotilastehtäviin myös muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan kuin sotilaalliseen kriisinhallintaan, kuten yhteysupseerin tai sotilasneuvonantajan tehtävään siviilikriisinhallintaoperaatioissa tai niin sanotuissa YK:n poliittisissa operaatioissa. Tarkoitus oli myös mahdollistaa Suomen osallistuminen kriisinhallintaan sotilailta tilanteessa, jossa ei voida katsoa olevan kyse edellä tarkoitettusta sotilaallisesta kriisinhallinnasta, mutta kuitenkin tehtävään tarvitaan Puolustusvoimien erityisosaamista (HE 297/2014 vp).

Päätöksen Suomen osallistumisesta lain 1 §:ssä tarkoitettuun kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti päättäisi samalla tavalla myös sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (valmiuosasto) ja sen lähettämisestä.

Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on tapauksesta riippuen kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa tai jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Jos ratkaisuehdotus koskee Suomen osallistumista enintään kymmenellä henkilöllä sotilaalliseen kriisinhallintaan, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä annettava asiasta selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Ennen valmiuosaston asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Kun päätös valmiuosaston lähettämisestä tehtäisiin, valtioneuvosto kuulisi eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan puolustusministeriö voi ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin sen jälkeen, kun tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous on käsitellyt asiaa valmistelevasti ennen Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan koskevaa päätöstä.

Laki sisältää säännökset sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön asemasta. Lakiin sisältyy myös säännökset voimakeinojen käytön perusteista ja rajoituksista sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

### **4.3 Muu esityksen kannalta keskeinen lainsäädäntö**

#### **4.3.1 Puolustusvoimien tehtävät**

Puolustusvoimista annetussa laissa säädetään Puolustusvoimien tehtävistä, toimivallasta, organisaatiosta, hallinnosta, sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmästä ja henkilöstöstä.

Puolustusvoimien päätehtävänä on puolustusvoimista annetun lain 2 §:n mukaisesti Suomen sotilaallinen puolustus, johon kuuluu muun muassa maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Muita tehtäviä ovat muiden viranomaisten tukeminen, osallistuminen kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan sekä osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Puolustusvoimien tehtävistä säädetään lisäksi myös muualla lainsäädännössä, esimerkiksi aluevalvontalaissa ja asevelvollisuuslaissa.

#### **4.3.2 Puolustusvoimien osallistuminen kansainväliseen apuun ja muuhun kansainväliseen toimintaan**

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan Puolustusvoimien tehtävänä on osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan.

Puolustusvoimista annetun lain 4 a ja 12 §:n mukaan, jollei kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa muuta säädetä, puolustusministeriö voi ulkoasiainministeriötä kuultuaan päättää Puolustusvoimien toimialaan kuuluvan avun pyytämisestä tai Puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan.

Puolustusvoimista annetussa laissa säädetään kansainväliseen apuun liittyen myös tehtävistä, toimivaltuuksista, voimakeinojen käytöstä ja henkilöstön asemasta. Puolustusvoimista annetun lain 4 b §:n perusteella vastaanotettaessa kansainvälistä sotilaallista apua on apua koskevassa päätöksessä määriteltävä tehtävä, johon apua pyydetään, toimivalta, apuun sisältyvät sotilaalliset voimavarat ja mahdollinen voimakeinojen käyttö sekä muut avun antamisen edellytykset.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain 2 §:n ja puolustusvoimista annetun lain 12 §:n mukaan Puolustusvoimia ei saa määrätä avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan ilman laeissa säädettyjä päätöksentekomenettelyjä, ellei Puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu. Puolustusvoimien joukkojen lähettäminen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan vaikuttaa Puolustusvoimien ylipäällikön asemaan, koska joukot ovat osa Puolustusvoimia ja siten ylipäällikön alaisia. Päätöksentekomenettelyt eivät sulje pois presidentin mahdollisuutta ylipäällikkönä määrätä Puolustusvoimia sotilaskäskyllä puolustusvoimista annetussa laissa säädetyn ratkaisuvallan puitteissa.

#### 4.3.3 Puolustusvoimien henkilöstö ja asevelvolliset

Puolustusvoimissa on palkattua henkilöstöä ja palveluksessa olevia asevelvollisia.

Perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustusvelvollisuuden toteuttamisesta säädetään asevelvollisten osalta asevelvollisuuslaissa. Asevelvollisuuslain 2 §:n mukaan jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta, jollei laissa toisin säädetä. Asevelvollisuuden suorittamiseen kuuluu varusmiespalvelus, kertausharjoitus, ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus sekä osallistuminen kutsuntaan ja palveluskelpoisuuden tarkastukseen. Asevelvollinen on palveluksessa taikka kuuluu reserviin tai varareserviin.

Puolustusvoimista annetun lain 12 b §:ssä säädetään kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvasta henkilöstöstä. Pykälän 1 momentin mukaan kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan käytetään ensisijaisesti sellaista Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Aina ei kuitenkaan voida käyttää kansainvälisiin tehtäviin vain halukkuutensa ilmoittaneita henkilöitä. Puolustusvoimien henkilöstöä voidaan siten myös määrätä osallistumaan avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan liittyviin tehtäviin, kun on tarpeen varmistaa riittävät henkilöstövoimavarat ja osaaminen. Tehtävien ajan henkilöstö on virka- tai työsuhteessa Puolustusvoimiin.

Asevelvollisten käyttämisen kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osalta puolustusvoimista annetun lain 12 b §:n 2 momentissa viitataan asevelvollisuuslakiin. Siltä osin kuin kyse on vapaaehtoisista reserviläisistä, heidät voidaan tarvittaessa ottaa myös määräaikaiseen virka- tai työsuhteeseen Puolustusvoimiin, jolloin heihin sovelletaan puolustusvoimista annetun lain 12 b §:ää ja heidän asemansa rinnastuu Puolustusvoimien muuhun

palkattuun henkilöstöön. Varusmiespalvelusta suorittava tai kertausharjoitukseen osallistuva asevelvollinen voidaan määrätä asevelvollisuuslain palveluksen järjestämistä ulkomaille koskevan 62 §:n mukaisesti lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille. Asevelvollisen nimenomaista suostumusta edellytetään pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan, kun kyse on kansainvälisen avun antamisesta tai muusta kansainvälisestä toiminnasta. Asevelvollinen voidaan määrätä asevelvollisuuslain 62 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lyhytaikaisesti palvelukseen ulkomaille myös silloin, kun hän osallistuu tavanomaiseen laivapalvelukseen Suomen aluevesien ulkopuolella. Näissä tapauksissa nimenomaista suostumusta ei edellytetä.

Asevelvollisuuslain 78 §:ssä säädetään rajoitteista, jotka koskevat palveluksessa olevan asevelvollisen määräämistä muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen. Pykälän mukaan palveluksessa olevat asevelvolliset eivät saa osallistua vaarallisten henkilöiden kiinnittämiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Rajoituksilla on merkitystä vain varusmiespalvelusta suorittavan tai kertausharjoitukseen osallistuvan asevelvollisen osallistuessa kansainvälisen avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen toimintaan.

#### 4.3.4 Sotilaskäskyasiat

Sotilaskäskyasioiden päätöksenteosta on säädetty perustuslaissa, puolustusvoimista annetussa laissa ja Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005).

Tasavallan presidentti on perustuslain 128 §:n mukaan Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Osana ylipäällikönvaltaa on presidentin päätösvalta sotilaskäskyasioissa. Tasavallan presidentti päättää puolustusvoimista annetun 31 §:n 1 momentin mukaan 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.

Tasavallan presidentti päättää perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tärkeimmät laintasoiset säännökset päätöksenteosta sotilaskäskyasioissa sisältyvät puolustusvoimista annettuun lakiin ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin.

Puolustusministeri esittelee puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentille sotilaallisen puolustuksen keskeisiin perusteisiin kuuluvat sotilaskäskyasiat siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun. Pääministerillä ja Puolustusvoimain komentajalla on tuolloin oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Puolustusvoimain komentaja esittelee puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentin tasavallan presidentille muut sotilaskäskyasiat. Puolustusvoimain komentajan esitellessä sotilaskäskyasiaa tasavallan presidentille puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Kun puolustusvoimain komentaja esittelee 31 §:n 1 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasiaa puolustusministerin tulee kuitenkin olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Tasavallan presidentin päättäessä laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista puolustusministerillä on velvollisuus ja pääministerillä oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Tasavallan presidentin päättäessä Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasiasta esittelijänä toimii rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n mukaan sisäministeri. Pääministerillä ja Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Henkilökohtaista aseistusta voimakkaamman sotavarustein tapahtuvan asevoiman käyttöä koskevan Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasian tasavallan presidentille esittelee kuitenkin Puolustusvoimain komentaja.

Puolustusvoimista annetun lain 31 §:n 3 momentin ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaisesti tasavallan presidentti voi myös ottaa päätettäväkseen Puolustusvoimain komentajan, Rajavartiolaitoksen päällikön tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian.

Sotilaskäskyasioiden esittely tapahtuu valtioneuvoston ulkopuolella niin sanotussa kabinettesittelyssä.

Tasavallan presidentti voi puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentin ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan omasta aloitteestaan tai puolustusministerin tai sisäministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian valtioneuvostossa ratkaistavakseen. Valtioneuvostossa tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasiasta puolustusministerin tai sisäministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

#### 4.3.5 Aluevalvonta

Valtion täysivaltaisuuteen kuuluu sen alueellinen koskemattomuus. Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta eli aluevalvonnasta säädetään aluevalvontalaissa. Aluevalvontalaissa säädetään myös Suomen alueelle tulon ja siellä oleskelun edellytyksistä, lupa-menettelyistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen osallistuvista viranomaisista sekä viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta.

Aluevalvontalain 24 d §:ssä säädetään aluevalvontaviranomaisten kansainvälisestä yhteistyöstä. Tuen pyytämisestä toisen valtion sotilasviranomaiselta aluevalvontaa varten säädetään kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa ja puolustusvoimista annetussa laissa. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 193/2022 vp) ehdotetaan muutettavaksi aluevalvontalain 24 d §:ää johtuen yhteistoiminnan ja muun kansainvälisen toiminnan lisäämisestä lainsäädäntöön.

#### 4.3.6 Tiedustelu

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

Poliisilain (872/2011) 5 a luvun (581/2019) 57 §:ssä säädetään suojelupoliisin kansainvälisestä siviilitiedustelu yhteistyöstä. Pykälän 1 momentin mukaan suojelupoliisi voi tehdä yhteistyötä sekä hankkia tietoja yhdessä ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:ssä on säädetty tarkemmin suojelupoliisin tehtävistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sisäministeriön ohjauksessa.



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 nousta kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaiseen menettelyyn.

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 huomioon otavaksi tulee myös liittokunnan turvallisuutta koskevia yhteisiä kysymyksiä.

#### 4.3.7 Terrorismin torjunta

Naton uusimman strategisen konseptin mukaan toinen Naton pääuhista on terrorismi kaikissa ilmenemismuodoissaan. Suomessa ei ole varsinaista terrorismintorjuntaa koskevaa erityislainsäädäntöä. Poikkeuksen muodostavat rikoslain terrorismirikoksia koskeva 34 a luku (17/2003) ja laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017). Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta terrorismintorjunnan strategiasta ohjaa Suomen terrorismintorjuntaa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Strategian mukaan Suomessa poliisilla on päävastuu terrorismintorjunnasta. Poliisin kyky torjua terrorismia muodostuu suojelupoliisin terrorismin tiedustelukyvystä, paikallispoliisin kyvystä terroristisen toiminnan ennaltaehkäisyssä ja toiminnallisesta vasteesta, keskusrikospoliisin kyvystä hankkia tietoa ja tutkia terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia sekä viranomaisyhteistyöstä. Rajavartiolaitos osallistuu terrorismintorjuntaan rajaturvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä ja tarvittaessa tukemalla poliisia erityishenkilöstöllä ja -kalustolla. Puolustusvoimat ja Tulli tukevat omilla toimialoillaan terrorismintorjuntaa.

#### 4.3.8 Rajavartiolaitoksen tehtävät ja henkilöstö

Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen sekä ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä säädetään Rajavartiolain (578/2005) 25 §:ssä ja toimivaltuuksista sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävässä 34 c §:ssä.

Rajajoukoilla tarkoitetaan niitä rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää puolustusvoimiin tasavallan presidentin asetuksella. Rajavartiolaitoksen henkilöstö osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan ja henkilöstön asemasta säädetään sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain 18 ja 25 §:ssä.

Rajavartiolaitos osallistuu Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen. Rajavartiolaitos huolehtii aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne sen toiminta rajavartiolain mukaan kohdentuu, Ahvenanmaa mukaan lukien.

Rajavartiolaitos osallistuu kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen siten kuin Rajavartiolaissa on tarkemmin säädetty.

### 4.3.9 Ydinräjähteet

Ydinenergialain (990/1987) 4 §:ssä säädetään ydinräjähteiden maahantuonnin samoin kuin niiden valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kiellosta Suomessa.

Rikoslain (39/1889) 34 luvun 6 §:ssä (578/1995) säädetään ydinräjähdeterikoksen kriminalisoinnista, jonka mukaisesti se, joka tuo Suomeen taikka hankkii, valmistaa, kuljettaa, toimittaa, pitää hallussaan, kehittää tai räjäyttää ydinräjähteen tai harjoittaa tutkimustoimintaa sen valmistamista varten, on tuomittava ydinräjähdeterikoksesta vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi.

### 4.3.10 Huoltovarmuus

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät (huoltovarmuus). Lain 4 §:n mukaan huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Lain 5 §:n mukaan Huoltovarmuuden kehittämistä ja ylläpitoa varten on Huoltovarmuuskeskus.

Huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen (1048/2018) 3 kohdassa todetaan, että kansallisen huoltovarmuuden strateginen tavoite on turvata kriittisten infrastruktuurien, tuotannon ja palveluiden toimivuus siten, että ne kykenevät täyttämään väestön, talouselämän ja maanpuolustuksen välttämättömimmät perustarpeet kaikissa olosuhteissa. Huoltovarmuustyön tavoitteena on, että vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein. Tärkeiden kahdenvälisten suhteiden lisäksi keskeistä on yhteistyö EU:n, NORDEF:n ja Naton kanssa.

### 4.3.11 Väestönsuojelu

Väestönsuojelu on olennainen osa siviilivalmiutta ja sillä tarkoitetaan valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1 kohdan mukaisten poikkeusolojen (Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila) aikana tapahtuvaa humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojeleminen vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Väestönsuojelusta säädetään valmiuslain 17 luvussa.

## 4.4 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 välttämättömiä muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaiseen yhteiseen puolustukseen Suomessa tai Suomen ulkopuolella osallistumisesta päätettäisiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain perusteella. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan

mukaisiin toimiin osallistumiseen tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päätettäessä noudatettavaa menettelyä.

Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin osallistumisesta päätettäisiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain tai puolustusvoimista annetun lain perusteella. Naton sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin osallistumisesta päätettäisiin jatkossakin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain perusteella. Siviiliasiantuntijoiden lähettämiseen Naton siviilikriisinhallintatehtäviin sovelletaan siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annettua lakia (1287/2004).

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain soveltamisala kattaa jo nykyisin avun antamisen ja pyytämisen kansainväliseltä järjestöltä. Vastaavasti lain 1 §:ssä säädettyjä tilanteita voidaan soveltaa myös pyydettyä tai annettaessa apua Pohjois-Atlantin sopimuksen perusteella. Yhteistoiminnan lisääminen lain 1 §:ään (HE 193/2022 vp) selventäisi edelleen mahdollisuutta soveltaa lakia päätöksentekoon, joka koskee yhteistoimintaa Naton kanssa. Lain soveltamisalaan voitaisiin Nato-jäsenyyden toteutuessa selvyiden vuoksi lisätä nimenomaisesti Nato.

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 apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja 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 selvyiden vuoksi lisätä esimerkiksi säännös osallistumisesta Naton yhteiseen puolustukseen ja toimintaan.

Valmistelussa on tunnistettu ydinenergialain 4 §:n ja rikoslain 34 luvun 6 §:n säännökset koskien ydinräjähteitä. Pohjois-Atlantin sopimukseen liittyminen ei edellytä kyseisten säännösten muuttamista.

Jäsenyyteen liittyvät mahdolliset kansalliset asiasisältöiset lainsäädäntötoimet on perusteltua toteuttaa erillisillä säädöksillä. Säädosmuutoksia voidaan tehdä vaiheittain. Vaikka Pohjois-Atlantin sopimukseen liittymisestä ei johdu välttämätöntä tarvetta muuttaa lainsäädäntöä, voi kuitenkin olla aiheellista arvioida ja tarvittaessa tarkistaa myöhemmin esimerkiksi kansallista päätöksentekoa koskevia säännöksiä, mukaan lukien sotilaskäskyasioita, Puolustusvoimien tehtäviä ja toimivaltuuksia, Puolustusvoimien henkilöstön käyttöön ja asevelvollisten asemaan liittyviä kysymyksiä sekä aluevalvontalainsäädäntöä.

Suomen on liityttävä Naton muihin sopimuksiin 12 kuukauden kuluessa Suomen liittymiskirjan tallettamisesta (kts. jaksot 3.4 ja 14). Muihin sopimuksiin liittyviä kansallisia lainsäädännön muutostarpeita voi liittyä esimerkiksi kysymyksiin verotuksesta ja terveydenhuollosta, ja niitä, samoin kuin voimavaratarpeita, selvitetään kyseisiin sopimuksiin liittymisen yhteydessä erillisissä hallituksen esityksissä.

Standardointisopimusten (STANAG) mahdollisesti edellyttämiä kansallisen lainsäädännön muutostarpeita selvitetään tapauskohtaisesti. Tällä hetkellä käynnissä olevien teknisen turvallisuuden lainsäädäntöhankkeiden (laki Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen vaarallisten aineiden kuljetuksesta, laki sotilasräjähteistä) osalta STANAG:ien soveltaminen on pyritty ottamaan huomioon määräystenantovaltuuksien kautta ja siten, että puolustusministeriö tekee päätöksen STANAG:ien huomioon ottamisesta Puolustusvoimien toiminnassa.

Ottaen huomioon STANAG:ien määrä ja laajuus ne voidaan käytännössä saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä, jos tarpeita liittymisen jälkeen tulee esille. Puolustushallinto on käynnistänyt pilotoinnin STANAG:ien kansallisen hyväksymisprosessin luomiseksi. Puolustusvoimien on arvioitava, mitkä ovat tärkeimpiä ja kiireellisesti hyväksyttäviä.

## **5 Nato-asioiden kansallinen käsittely**

### **5.1 Valmistelu**

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.

Valtioneuvosto ja sen ministeriöt vastaavat kansainvälisiin suhteisiin liittyvien toimenpiteiden valmistelusta ja toimeenpanosta, ml. Nato-asiat. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien asioiden jakautumisesta ministeriöiden toimialoille säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003, valtioneuvostolaki) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Pääministeri johtaa perustuslain 66 §:n mukaisesti valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

Ministeriöiden toimialoista ja asioiden jaosta ministeriöiden kesken on säädetty kokoavasti valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa. Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu ohjesäännön 12 §:n mukaan muun muassa pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa. Ulkoministeriön toimialaan kuuluu ohjesäännön 13 §:n mukaan muun ohessa ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät kansainväliset asiat sekä kansainväliset suhteet yleisesti, sekä avustaminen valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden yhteensovittamisessa. Puolustusministeriön toimialaan kuuluu ohjesäännön 16 §:n mukaan muun ohessa puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen sekä sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta. Sisäministeriön toimialaan kuuluu ohjesäännön 15 §:n mukaan muun ohella yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto, maahanmuuton sääntely ja kansainvälinen suojelu, pelastustoimi, rajaturvallisuus ja siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet. Lisäksi sisäministeriön tehtäviin kuuluu siviilitiedustelu, siviilivalmiuden ylläpito ja väestönsuojelu. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 4 §:n mukaan huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Myös muilla ohjesäännössä mainituilla asiaryhmillä ja muiden ministeriöiden toimialoilla on Nato-asioiden käsittelyssä merkitystä. Valtioneuvostolain 2 §:n 2 momentin (1137/2014) mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaan kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa kansainväliset asiat. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä.

Valtaosa Nato-asioiden valmistelusta tapahtuu virkamiestasolla toimivaltaisissa ministeriöissä. Ylimmän valtiojohdon päätöksenteko ja sen johdonmukaisuus, eduskunnan tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuudet, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta ulkopoliitiikan johtamisessa sekä valtioneuvoston ja presidentin muu yhteistyö perustuvat asianmukaiseen virkamiesvalmisteluun ja -esittelyyn. Virkamiesvalmistelun ohjaus ja yhteensovitus poliittisella tasolla ja toimivat foorumit virkamiestason yhteensovitukselle ovat tärkeitä.

Valtioneuvostolle kuuluvia asioita käsitellään ja sovitetaan valmistelevasti yhteen valtioneuvoston ministerivaliokunnissa ja ministerityöryhmissä sekä eri muotoisissa hallituksen neuvotteluissa.

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 kokonaisuomaanpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset (VNOS 25 §). Valiokunnan puheenjohtajana toimii valtioneuvostolain 3 §:n mukaan pääministeri, joka päättää kokouksen koolle kutumisesta ja vahvistaa siinä käsiteltävät asiat. Valiokunta käsittelee ja yhteensovittaa toimialaansa kuuluvia valtioneuvoston asioita. Nato-jäsenyyden myötä käsiteltävien asioiden määrän ja yhteensovittamisen tarpeen ennakoidaan kasvavan osana valtioneuvostolle kuuluvaa valmistelua.

Keskeinen ulkopoliitiikan yhteistyön foorumi on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP-UTVA). Käytännöksi ovat muodostuneet ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiskokoukset, joissa tasavallan presidentti johtaa puhetta. Tasavallan presidentti tai pääministeri voi tehdä aloitteen yhteisen kokouksen koolle kutumiseksi (valtioneuvostolaki 24 §). Tämä koskee myös TP-UTVA:n kirjallista menettelyä. Keskeiset Natoa koskevat ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat linjataan TP-UTVA:ssa tasavallan presidentin johdolla yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

TP-UTVA on tosiasiallinen ylimmän hallitusvallan valmistelun ja yhteistoiminnan sekä yhteistyön, yhteisen keskustelun ja tietojenvaihdon foorumi. Yhteistyöhön viitataan useissa perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja lausunnoissa (PeVM 9/2010 vp, s. 6–7, PeVL 2/2010 vp, PeVM 10/1994 vp, s. 4/II, PeVM 10/1998 vp s. 26/II, PeVL 36/2006 vp, s. 14/II ja PeVL 13/2008 vp, s. 11/II). Käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoministerin kanssa (PeVL 36/2006 vp, s. 14/II ja PeVL 13/2008 vp, s. 11/II). TP-UTVA:ssa on perusteltua käsitellä kaikki tasavallan presidentin tehtävään ja toimivaltaan ulkopoliitiikan johtajana perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat merkittävät asiat. Myös Nato-asioiden käsittelyssä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön merkitys korostuu keskeisenä ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelua ja sitä koskevaa päätöksentekoa koskevana periaatteena (ks. vastaavasti PeVM 9/2010 vp, s. 6–7).

## 5.2 Päätöksenteko

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan perustuslain 58 §:n mukaan pääsääntönä on, että presidentti tekee määrämuotoiset päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti tekee myös ulkopoliittikan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätöksensä tämän pääsäännön mukaan. Ne asiat, joista presidentti päättää valtioneuvostossa ilman sen ratkaisuehdotusta, säädetään tyhjentävästi perustuslain 58 §:n 3 momentissa (HE 60/2010 vp).

Perustuslain 128 §:n mukaan tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä poikkeusoloissa luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan perustuslain (731/1999) 67 §:n mukaisesti laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvostolain 12 §:n 2 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan muun muassa muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Valtioneuvostolain 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää tällöin yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Naton toimintaan osallistumista koskevaan päätöksentekoon sovellettaisiin tapauskohtaisesti lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta, lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta tai toimialakohtaista lainsäädäntöä, kuten lakia puolustusvoimista (551/2007). Lakia kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta on esitetty muutettavaksi (HE 193/2022 vp).

Tasavallan presidentti asettaa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta valtuuskunnan Naton huippukokouksiin ja päättää edustautumisesta (perustuslain 93 §:n 1 mom. ja perustuslain 58 §:n 1 mom.). Tasavallan presidentti toimii valtuuskunnan puheenjohtajana. Naton huippukokouksiin osallistuessaan tasavallan presidentti toimii yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perinteisesti huippukokoukseen osallistuvat ministereistä ulko- ja puolustusministerit. Ministereiden osallistuminen myötävaikuttaa parlamentaarisen vastuukatteen syntymiseen.

Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa perustuslain 93 §:n 3 momentin mukaan ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. Säännöksestä seuraa, että ulkopoliittisesti merkittävät kannanotot Suomen edustajille ulkomaille ja ohjeet edustustoille on toimitettava ulkoministeriön välityksellä (HE 1/1998 vp).

## 5.3 Eduskunnan osallistuminen

Eduskunnan tietojensaanti- ja osallistumisoikeus Nato-asioissa turvataan perustuslain ja muun lainsäädännön nojalla. Valtiosäännön perusta on perustuslaissa säädetty kansanvallan periaate

(2 § 1 momentti), jonka mukaan eduskunta on ylin valtioelin myös kansainvälisissä asioissa. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä saa tässä suhteessa konkreettista sisältöä menettelystä presidentin ja valtioneuvoston välisen näkemuseron ratkaisemisessa (58 § 2 momentti). Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet tulee turvata myös ennakoivalla tavalla.

Valtioneuvosto on kokonaisvastuussa eduskunnan tiedonsaannista sekä osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta. Parlamentaarisen hallitustavan periaatteen ja perustuslain 58 §:n ja 93 §:n säännösten perusteella valtioneuvosto on myös kokonaisvastuussa asioiden valmistelusta.

Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsitellyssä tarvitsemansa tiedot. Säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97). Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot.

Ulkoasiainvaliokunnalle annetaan selvityksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista perustuslain 97 §:n nojalla. Ulkoasiainvaliokunta voi saamiensa selvitysten perusteella tarvittaessa antaa oma-aloitteisen lausunnon valtioneuvostolle. Perustuslakivaliokunnan mukaan selvityksenantovelvollisuus myös presidentin ulkopoliittisesta toiminnasta on eduskunnan luottamuksen varassa toimivalla valtioneuvostolla (PeVM 9/2010 vp). Eduskunta on korostanut, että valtioneuvoston tulee oma-aloitteisesti pitää ulkoasiainvaliokunta informoituna oikea-aikaisesti ja säännönmukaisesti kansainvälisistä asioista. Eduskunnan rooli mahdollisena ristiriidan ratkaisijana edellyttää laaja-alaista tiedottamista myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheesta (PeVM 9/2010 vp ja UaVL 5/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan valiokunnan tietojensaantioikeuteen ei vaikuta se, että valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat esimerkiksi oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä. Sääntelyä valiokunnan jäsenen vaihtoluovellisuudesta on perustuslain 50 §:n 2 ja 3 momentissa sekä eduskunnan työjärjestyksen 43 a–43 c §:ssä (PeVL 30/2020 vp, s. 3). Naton turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyä koskevat säännökset on otettava huomioon tietojen käsittelyssä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi Naton turvallisuussääntöjen mukaisia toimintamalleja (sisältäen tila-, henkilö- ja tiedonhallintaratkaisut sekä niihin liittyvät tekniset ratkaisut) ja henkilöturvallisuustodistusten myöntämistä soveltuvin osin.

Eduskunnan tietojensaantioikeutta turvaavat lukuisat muut menettelyt. Olennaisia ovat erityisesti perustuslain valtioneuvoston tiedonantoa ja selontekoa, pääministerin ilmoitusta sekä eduskunnalle annettavia kertomuksia koskevat säännökset. Valtioneuvoston selonteoissa on perinteisesti määritelty Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä puolustuspolitiikkaa koskevat tavoitteet ja painopisteet. Tällaiset selonteot linjataan edeltävästi TP-UTVA:ssa.

Edellä mainittujen lainsäädäntöön perustuvien menettelyjen ohella käyttöön on vakiintunut erilaisia eduskunnan ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä koskevia parlamentaarisia käytäntöjä. Parlamentaarisia käytäntöjä täydentävät muut vakiintuneet käytännöt, kuten tasavallan presidentin ja eduskunnan valiokuntien ja puolueiden puheenjohtajien väliset tapaamiset.

Ulkoasiainvaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston tiedottamisen tulisi kattaa myös presidentin ulkopoliittinen toiminta, mukaan lukien merkittävät matkat ja tapaamiset. Kuten ulkoasiainvaliokunta on todennut, sen tapaamiset presidentin kanssa ovat erinomainen keskustelu-

kanava ja väylä tiedonvaihtoon. Valiokunnan mukaan säännöllisten mutta suhteellisen harvakseltaan toteutuvien tapaamisten rinnalla systemaattinen kirjallinen tiedottaminen valtioneuvoston toimesta olisi perusteltua (UaVL 5/2010 vp ja UaVL 4/2020 vp, s. 3).

Ulkopolitiikan johtamiseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen kannalta olennainen säännös on niin ikään perustuslain 93 §:n 3 momentti, joka koskee myös tasavallan presidenttiä (HE 1/1998 vp).

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle ja valiokunnille tietoja Naton neuvostossa ja ministeri- ja huippukokouksissa käsiteltävistä asioista etukäteen ja kokousten jälkeen. Huippukokouksia ja ministerikokouksia alemmalla tasolla tapahtuvasta valmistelusta mukaan lukien puolustusvoimain komentajan ja muiden sotilaiden tasolla tapahtuvasta yhteistyöstä on tarpeen informoida toimivaltaisia ministeriöitä, jotta ministeriöt voivat valmistella ministerikokouksia ja huolehtia eduskunnan informoinnista.

Eduskunta osallistuu voimassa olevan lainsäädännön mukaan kansainvälistä apua ja kansainvälistä toimintaa ja sotilaallista kriisinhallintaa koskevaan päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan johdonmukaisesti korostanut, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan kaikissa puolustusvoimien voimakeinoja sisältävän avun antamisesta päättämistä koskevilla menettelyissä (PeVL 64/2016 vp, s. 4) ja että lailla luodaan perusteet avunantoa koskevalle päätöksenteolle ja avunannon edellytyksille (PeVL 51/2006 vp, s. 3). Sodasta ja rauhasta päättää tasavallan presidentti eduskunnan suostumuksella perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisesti.

Myös muista sellaisista Natossa valmisteltavista asioista, jotka vaikuttavat eduskunnan budjetivallan tai lainsäädäntövallan käyttöön, on tarpeen ennakoivalla tavalla osallistaa eduskunta esimerkiksi selontekomenettelyn tai julkisen talouden suunnitelman kautta.

## **6 Keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin sopimuksen sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla. Lisäksi esitetään, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen. Esitys sisältää ehdotukset edellä mainittujen sopimusten voimaan saattamista koskeviksi blankettilaeiksi, joilla saatetaan voimaan sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

## **7 Esityksen vaikutukset**

### **7.1 Vaikutukset ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja Suomen puolustukseen**

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan peruslinja on vakaa ja ennustettava. Se perustuu hyviin kahdenvälisiin suhteisiin, yhteistoimintaan ja vaikuttamiseen Euroopan unionissa sekä sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään ja kansainväliseen oikeuteen nojaavaan monenkeskiseen yhteistyöhön (VNS 4/2020 vp, s. 6). Liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen on keskeinen osa tätä kokonaisuutta. Euroopan unioni on Suomen ulkosuhteiden tärkein viitekehys ja vaikutuskanava.

Pohjois-Atlantin sopimukseen liittymisen keskeisimmät vaikutukset koskettavat ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan aloja. Naton jäsenenä Suomi sitoutuu Pohjois-Atlantin sopimuksen



lisäksi muihin Naton sopimuksiin ja ohjaaviin asiakirjoihin sekä osallistuu täysimääräisesti Naton toimintaan. Jäsenyys edellyttää kannanmuodostusta ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kysymyksissä kumppanuutta laajemmin.

Naton toimintaa ohjaavat periaatteet ovat yksilönvapaus, ihmisoikeudet, demokratia ja oikeusvaltio. Naton jäsenenä Suomi jatkaa johdonmukaisesti ihmisoikeusperustaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja korostaa kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän tärkeyttä ja kansainvälisen oikeuden noudattamista (VNS 1/2022 vp, s. 3).

Naton jäsenenä Suomi osallistuu Naton turvallisuuspoliittiseen keskusteluun, Naton roolin kehittämiseen ulko- ja turvallisuuspoliittisena toimijana ja sitoutuu liittokuntaan myös poliittisesti. Naton jäsenenä Suomi on päättämässä Suomelle keskeisistä turvallisuuspoliittisista kysymyksistä (VNS 3/2022 vp, s. 2).

Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyyden myötä kynnys sotilaalliseen voimankäyttöön Itämeren alueella nousee, mikä lisää alueen vakautta (VNS 1/2022 vp, s. 25).

Myös Naton jäsenenä Suomi ylläpitää ja kehittää jatkossakin vahvaa omaa puolustuskykyä ja jatkaa kahden- ja monenvälisiä puolustusyhteistyötä. Suomi päättää edelleen itse sotilaallisen maanpuolustuksen toteuttamisperiaatteista (VNS 1/2022 vp, s. 26).

Naton jäsenenä Suomi varautuu sotilaallisesti Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan velvoitteen täyttämiseen, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö. Suomen puolustus yhteensovitetaan osaksi liittokunnan yhteistä puolustusta, mikä tarkoittaa osallistumista yhteisen puolustuksen suunnitteluun ja toimeenpanoon. Merkittävin vaikutus on Suomen puolustuksen ennaltaehkäisevän kyvyn vahvistaminen. Mikäli Suomea vastaan Naton jäsenenä kohdistettaisiin sotilaallista voimankäyttöä, Suomi puolustautuisi liittokunnan tuella ennakkoon suunniteltujen ja harjoiteltujen järjestelyjen mukaisesti (VNS 1/2022 vp, s. 25). Samalla Suomi valmistautuu osallistumaan muiden Naton jäsenvaltioiden puolustamiseen. Jäsenenä Suomi osallistuu erikseen sovittavalla tavalla Naton rauhan ajan tehtäviin. Jäsenenä Suomi osallistuu Naton yhteiseen puolustus suunnitteluprosessiin sekä operatiiviseen suunnitteluun ja sen edellyttämiin johtamisjärjestelyihin. Suomi liittyy Naton integroituun ilma- ja ohjuspuolustusjärjestelmään ja osallistuu yhteisen ilmatilannekuvan ja meritilannekuvan vaihtoon sekä syvempään tiedusteluyhteistyöhön. Lisäksi Suomi osallistuu Naton siviilivalmiusyhteistyöhön ja harjoitustoimintaan nykyistä kattavammin. Suomi jatkaa osallistumistaan Naton kriisinhallintaoperaatioissa.

Jäsenvaltiona Suomi sitoutuu Naton yhteiseen pelotteeseen ja puolustukseen. Nato on sitoutunut asevalvontaan, aseriisuntaan ja aseiden leviämisen estämiseen. Suomi kannattaa ydinaseriisunnassa asteittaista etenemistä, joka edistää kaikkien maiden turvallisuutta. Suomen tavoitteena on, että ydinasevaltiot tekevät konkreettisia sitoumuksia ydinaseriisunnassa ja ottavat askeleita ydinaseista aiheutuvan uhkan pienentämiseksi.

Suomen jäsenyys Natossa kaksinkertaistaa sen maarajan Venäjän kanssa. Naton ja Venäjän suhteista tulee myös yksi osa Suomen suhteita Venäjään.

Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyyden myötä kaikista Pohjoismaista tulee liittokunnan jäseniä. Nato-jäsenyys voi tarjota mahdollisuuksia kahdenvälisen turvallisuus- ja puolustusyhteistyön tiivistämiseen Naton jäsenvaltioiden kanssa. Nato-jäsenyys voi myös avata uudenlaisia mahdollisuuksia vuoropuheluun Naton kumppanimaiden kanssa. Suomi pääsee mukaan epävirallisiin kokouksiin, joissa Naton jäsenvaltioiden edustajat vaihtavat tietoa.

## 7.2 Taloudelliset vaikutukset

Naton vuosibudjetti vuonna 2022 on noin 2,5 miljardia euroa. Naton budjettirakenne sisältää useita elementtejä, joiden kustannukset määräytyvät eri tavoilla, joista lopullinen tieto saadaan vasta Suomen liittyttyä Natoon. Tässä esitetyt kustannukset on laskettu Naton tarkkailijajäsenelle annettavien tietojen pohjalta.

Naton oman toiminnan rahoitus jakaantuu yhteisrahoitukseen (Common Funding), asiakasrahoitukseen, maiden keskinäiseen rahoitukseen (Joint Funding) ja monikansalliseen erillisrahoitukseen (Multinational Funding Proper). Nato veloittaa jäsenvaltioiden maksuosuudet pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa.

Jäsenvaltiot osallistuvat yhteisrahoituksen eri osa-alueisiin oman bruttokansantulo-osuuteen (BKTL) pohjautuvalla jako-osuudella heti liittymisen hyväksymisestä lähtien. Naton budjetointia hallitaan toimielimillä, joissa jäsenvaltioilla on edustajansa. Näin varmistetaan jäsenvaltioiden yhteinen päätös rahoituksen jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken. Suomelle liittymisneuvotteluissa 4.7.2022 vahvistettu maksuosuus on Naton tuottamissa laskelmissa 0,9057 % Naton yhteisrahoituksesta vuoden 2024 loppuun asti. Yhteisesti rahoitettava budjetti koostuu siviilibudjetista (Civil Budget), sotilasbudjetista (Military Budget) sekä turvallisuusinvestointiohjelmasta (NATO Security Investment Programme, NSIP). NSIP eroaa yhteisrahoitteisista budjeteista siten, että sillä rahoitetaan jäsenvaltioihin kohdistuvia investointeja, joista myös Suomelle voidaan myöntää rahoitusta. Suomen valtion talousarviossa Naton siviilibudjetti maksetaan ulkoministeriön pääluokan momentilta 24.90.66 Eräät jäsenmaksut ja rahoitusosuudet. Mikäli Suomi liittyy Natoon 1.1.2023 lähtien, arvioidaan Suomen maksuosuuksien Naton yhteisrahoitukseen olevan yhteensä noin 27,4 miljoonaa euroa (siviilibudjetti 4,2 miljoonaa euroa, sotilasbudjetti 20,8 miljoonaa euroa ja investointiohjelma 2,4 miljoonaa euroa) vuonna 2023. Maksuosuudet sisältävät Naton sääntöjen mukaisesti myös osuuden vuoden 2024 yhteisrahoituksesta. Naton ilmoittama investointiohjelman rahoitus vuoden 2023 osalta ei vastaa Suomelle asetettua 0,9057 %:a, sillä lopullinen rahoitus perustuu Suomen osallistumisesta eri projektien rahoitukseen. Tulevina vuosina Suomen maksuosuus NSIP-budjetista tulee kasvamaan, kunnes se saavuttaa Suomelle annetun prosentiosuuden. Madridin huippukokouksessa kesäkuussa 2022 Naton jäsenvaltiot tekivät päätöksen kasvattaa Naton yhteisrahoitteisia budjetteja, mikä sitoo myös Suomea jäsenyyden myötä ja tulee nostamaan vuosittaisia maksuosuuksia. Kansallisten puolustusbudjettien ja Naton yhteisrahoitteisten budjettien tulee olla oikeassa suhteessa turvallisuusympäristön muutoksiin.

Valtiojohtotasolla on vuonna 2014 Walesin huippukokouksessa tehty sitouma (Defence Investment Pledge, DIP) käyttää vähintään 2 prosenttia bruttokansantuotteesta (BKT) puolustukseen. Madridin huippukokouksessa 2022 tämä edelleen vahvistettiin Naton jäsenvaltioiden yhteisenä sitoumuksena. Nato käyttää BKT-laskennan pohjana OECD:n tilastoja, joita myös Suomi tulee jatkossa käyttämään puolustusmenojen BKT-osuuden laskennassa. Nato laskee puolustusmenoihin kuuluvaksi puolustusministeriön hallinnonalan menojen (pääluokka 27) lisäksi valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvat Puolustusvoimien sotilaiden ja siviilien eläkkeet, ulkoministeriön hallinnonalalle kuuluvat kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot sekä sisäministeriön hallinnonalalle kuuluvat rajavartiolaitoksen menoista sotilaalliseen maanpuolustuksen ja rajojen valvontaan liittyvät menot. Täten jäsenvaltioiden kansalliset puolustusmenot ovat tärkeä osa Naton puolustuksen kokonaisuutta. Suomen puolustusmenojen BKT-osuus on vuoden 2022 talousarvion (sis. lisätalousarviot) perusteella 1,87 %, vuoden 2023 talousarvioesityksessä 2,38 % ja kehysvuosina 2024–2025 taso on noin 2 % käytettäessä valtiovarainministeriön 9.8.2022

talousennusteen mukaista BKT-lukua. Vuodesta 2026 alkaen puolustusmenojen osuus on laskemassa selkeästi alle 2 prosenttia johtuen Puolustusvoimien strategisten hankkeiden maksuosuuksien pienentymisestä (F-35-hävittäjä- ja Laivue 2020 -hankkeet). Tällä hetkellä kaikki jäsenvaltiot eivät saavuta Naton asettamaa 2 %:n tavoitetta puolustusmenojen BKT-osuudesta, mutta ovat sitoutuneet saavuttamaan tavoitteen 31.12.2024 mennessä, ja ovat jo nyt merkittävästi kasvattamassa puolustusmenojaan. Muuttunut turvallisuustilanne ja Nato-jäsenyyden tuomat velvoitteet merkitsevät puolustusmenoihin kohdistuvia kasvupaineita.

Lisäksi Natolla on muita yhteisrahoituksen ulkopuolisia ohjelmia, joista osaan Suomen on jäsenenä liikeyttävä ja osaan liikeytminen on kansallisesti päätettävissä. Näitä ovat ainakin DIANA-aloite sekä Innovaatiorahasto, joilla tuetaan puolustukseen liikeyttävää innovaatiotoimintaa. DIANA-aloite kuuluu pakollisesti maksettaviin kustannuksiin ja se rahoitetaan puolustusministeriön pääluokan momentilta 27.01.66 Jäsenmaksut ja rahoitusosuudet. Maksuosuuden arvioidaan olevan vuosittain noin 0,5 miljoonaa euroa vuosien 2023–2030 aikana. Osallistumisesta Naton innovaatiorahastoon tehdään kansallinen päätös myöhemmin.

Nato kerää myös asiakasrahoitusta kattamaan Naton ylläpitämien tietojärjestelmien ja infrastruktuurin aiheuttamia kustannuksia kunkin jäsenvaltion käyttöön perustuen. Jäsenvaltiot maksavat myös kaikki Naton päämajassa omassa käytössään olevat tila- yms. kustannukset. Tilakustannukset sisältävät myös niiden vaatimien muutosten ja uudelleen sijoittumisten kustannukset sekä jo olemassa olevien tilojen vuokrat uusiin tiloihin muuttoon saakka. Tämä koskee Suomen erityisedustuston muuttoa Naton päämajaan, josta tulee sekä kertaluonteisia että merkittävän lisätilatarpeen johdosta myös jatkuvia lisäkustannuksia. Tällä hetkellä arvioidaan Suomen erityisedustuston muutosta aiheutuvan kertaluonteisia menoja yhteensä 9,4 miljoonan euroa, josta 4,5 miljoonaa euroa on Natolle maksettavia korvauksia. Nämä menot budjetoidaan momentille 24.01.74 Talonrakennukset ja 24.01.01 Ulkoasiainhallinnon toimintamenot. Pysyvien kustannusten osalta arviointi on kesken, mutta niitä voidaan arvioida syntyvän 1–2 miljoonaa euroa vuodessa. Nämä kustannukset tarkentuvat liittymisprosessin myötä.

Keskeinen työskentelymuoto Natossa on osallistuminen erilaisiin komiteoihin, työryhmiin ja kehittämishankkeisiin. Natossa toimii yhteensä noin 400 erilaista komiteaa ja työryhmää, joista noin 350 kuuluu puolustusministeriön hallinnonalan vastuulle. Vastuu jäljelle jäävistä noin 50 komiteasta ja työryhmästä jakautuu muiden ministeriöiden kesken, mutta suurin osa on ulkoministeriön vastuulla.

Liittymisellä Natoon on merkittäviä henkilöstövaikutuksia. Nämä kustannukset katetaan kansallisesta talousarviosta. Nato-asioiden parissa työskentelevän henkilöstön määrää on vahvistettava erityisesti Suomen Nato-edustustossa, ulkoministeriössä, puolustusministeriössä, sisäministeriössä, Puolustusvoimissa, suojelupoliisissa, Rajavartiolaitoksessa ja valtioneuvoston kansliassa sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Lisäksi myös muille hallinnonaloille saattaa syntyä lisähenkilöstötarpeita Nato-jäsenyydestä johtuen.

Alustavissa kartoituksissa on Nato-jäsenyyden aiheuttamia välittömiä lisähenkilöstötarpeita uusiin tehtäviin tunnistettu toiminnan kannalta keskeisimmillä hallinnonaloilla yhteensä noin 110 tehtävää vuonna 2023; näistä Suomen Nato-edustustossa 15 henkilötyövuotta. Tunnistettujen lisäresurssien vuotuinen kustannusarvio on noin 12 miljoonaa euroa ja kyseiset kustannukset budjetoidaan ao. pääluokkien toimintamenoihin. Henkilöstöresurssien nettomääräinen lisätarve eri hallinnonaloilla tarkentuu jäsenyyden edetessä ja Suomelle asetettavien vaateiden tarkentuessa.

Nato-jäsenyys edellyttää lisäksi henkilöstön lähettämistä Naton päämajaan, sotilaalliseen komentorakenteeseen sekä muihin Nato-rakenteisiin kansallisesti rahoitettuna. Sotilaalliseen komentorakenteeseen Suomen tulee lähettää noin 100 henkilöä asteittain kuuden vuoden aikana. Kustannusarvio sotilaalliseen komentorakenteeseen lähetettävästä henkilöstöstä on 31,25–40 miljoonaa euroa, jos laskentaperusteena käytetään Suomen edustustoihin lähetettävän henkilöstön keskimääräistä vuosikustannusta. Vuonna 2023 tavoitteena on lähettää noin 20 sotilasta Naton sotilaalliseen komentorakenteeseen. Lisäksi Naton kouluihin, virastoihin ja osaamiskeskukseen tullaan lähettämään henkilöstöä tarveperusteisesti. Suomen Puolustusvoimat lähettää jatkossa henkilöstöä Naton komentorakenteeseen, joukkorakenteeseen, virastoihin ja päämajaan kansainväliseen sotilassihteeristöön.

Tämän lisäksi Suomen tavoitteena on lähettää Naton rakenteisiin vähintään kymmenen kansallista erityisasiantuntijaa (Voluntary National Contribution, VNC). Näiden kustannusvaikutus on noin 2,5 miljoonaa euroa/vuosi ja ne budjetoidaan pääsääntöisesti ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön hallinnonalan toimintamenoihin. Jäsenyyden toimeenpanon edetessä on arvioitava uudelleen kansallisten erityisasiantuntijoiden määrä sekä sijoittuminen. Kansallisilla erityisasiantuntijoilla saadaan kokemusta Naton toiminnasta ja edistetään mahdollisuuksia pätevyitä Naton omiin korkeamman tason asiantuntijatehtäviin.

Liittymiseen tulee sisältymään edellä esitettyjen lisäksi lyhyellä aikavälillä toteutuvia kerta- luonteisia lisäkustannuksia ja pysyviä kiinteitä kustannuksia mm. tietoturvallisuusratkaisuihin ja toimitilaturvallisuuteen liittyen. Nato-aineiston tietojenkäsittely-ympäristön kustannusten arvioidaan valtiohallinnon tasolla olevan noin 24 miljoonaa euroa, josta 18 miljoonaa euroa henkilöstö-, laite- ja ohjelmistokustannuksia ja 6 miljoonaa euroa tietojenkäsittelytilojen parannuksista aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi on arvioitu, että hankinta tulee aiheuttamaan vuodesta 2025 lähtien pysyviä vuosittaisia ylläpitokustannuksia noin 3 miljoonaa euroa. Edellä esitetyt kustannukset eivät sisällä erityissuojattavan tietoaineiston sähköiseen käsittelyyn tarvittavan kansallisen tietojärjestelmän kehittämiskustannuksia, joiden arvioidaan lyhyellä aikavälillä olevan 5–10 miljoonaa euroa välittävasta ratkaisumallista riippuen. Nato-aineiston ja kansallisen tietojärjestelmän tietojenkäsittely-ympäristön toteutusmallit ovat tällä hetkellä vielä kansallisessa harkinnassa ja niiden pysyvät kustannukset riippuvat valitusta ratkaisusta. Kustannukset tarkentuvat prosessin edetessä sekä käyttöasteiden määrän selkiytyessä. Muut mahdolliset lisäkustannukset tiedonvälitykseen ja toimitilaturvallisuuteen liittyen selkiytyvät usean vuoden kuluessa Suomen liittymisprosessin edetessä. Myös järjestelmien suunnittelun tuesta ja sujuvan akkreditointiprosessin etenemisestä sekä järjestelmien tarkastuksesta ja hyväksynnästä (akkreditointi) aiheutuu lisäresurssitarpeita. Nämä jäsenyydestä aiheutuvat, edellä mainitut suorat tai välilliset kustannukset rahoitetaan valtion talousarvion eri pääluokista niiden käyttötarkoituksen mukaisilta momenteilta.

Nato-jäsenyyden ja sen hallinnollisiin elimiin ja komentorakenteeseen liittymisen vuotuisten kustannusten arvioidaan olevan 70–100 miljoonaa euroa. Vuoden 2023 täydentävään talousarvioesitykseen sisältyy yhteensä 57,1 miljoonan euron määrärahat Nato-jäsenyyden hakemiseen liittyen. Täydentävässä talousarvioesityksessä on otettu huomioon Suomen maksusuudet Naton yhteisrahoituksen kolmeen erilliseen budjettiin: siviilibudjettiin, sotilasbudjettiin ja investointiohjelmaan. Suomen maksusuudeksi siviilibudjettiin ehdotetaan ulkoministeriölle 4,18 miljoonaa euron määrärahaa momentille 24.90.66 Eräät jäsenmaksut ja rahoitusosuudet. Puolustusministeriölle ehdotetaan momentille 27.01.66 Jäsenmaksut ja rahoitusosuudet 20,8 miljoonan euron määrärahaa Suomen osuuteen sotilasbudjetista ja 2,4 miljoonan euron määrärahaa turvallisuusinvestointiohjelmaan liittyvien kustannusten kattamiseen Natolta saadun arvion mu-

kaisesti. Yhteensä Suomen maksuosuuksiin Naton yhteisrahoitukseen ehdotetaan 27,4 miljoonaa euroa vuonna 2023. Puolustusministeriölle ehdotetaan lisäksi DIANA-aloitteesta aiheutuviin kustannuksiin 210 000 euron määrärahaa momentille 27.01.66 Jäsenmaksut ja rahoitusosuudet. Valtioneuvoston kanslialle ehdotetaan momentille 23.01.01 Valtioneuvoston kanslian toimintamenot 290 000 euroa Suomen Nato-edustuston tietotekniikan hankkimiseen ja 1,7 miljoonaa euroa valtioneuvostotason yhteisiin palveluihin. Ulkoministeriölle ehdotetaan lisäksi noin 1,6 miljoonan euron lisäystä Nato-liitännäisiin tehtäviin edustustoverkossa momentille 24.01.01 Ulkoasiainhallinnon toimintamenot, mikä vastaa 10 henkilötyövuotta, ja Suomen Nato-erityisedustuston muuttoon Naton päämajaan ehdotetaan 4,5 miljoonan euron määrärahaa momentille 24.01.74 Talonrakennukset, mikä vastaa arvioitua kertakorvausta Suomelle tarjottuista tiloista Naton päämajassa. Rajavartiolaitokselle ehdotetaan momentille 26.20.01 Rajavartiolaitoksen toimintamenot 1,2 miljoonan euroa Natoon liittymisestä aiheutuviin menoihin. Puolustusvoimille ehdotetaan momentille 27.10.01 Puolustusvoimien toimintamenot 1 miljoonan euron lisämäärärahaa, jolla laajennettaisiin Nato-käyttöpaikkoja Puolustusvoimien johtamisjärjestelmässä ja kehitettäisiin tietoliikenneyhteyksiä. Puolustusvoimien henkilöstöresursseja ehdotetaan lisäksi vahvistettavaksi tässä vaiheessa jäsenyyssprosessia 2,46 miljoonalla eurolla eli 22 uudella tehtävällä. Nämä määrärahat osoitetaan momentille 27.10.01 Puolustusvoimien toimintamenot. Lisäksi puolustusministeriön määrärahoihin momentille 27.01.01 Puolustusministeriön toimintamenot ehdotetaan lisättäväksi 1,5 miljoonalla eurolla, millä katettaisiin 11 uuden tehtävän perustaminen Nato-jäsenyyden tuomiin tarpeisiin. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle aiheutuviin Nato-valmistelutehtäviin esitetään 260 000 euroa (2 henkilötyövuotta), jotta voidaan tukea erityisesti kansallisen tieto- ja viestintäjärjestelmäkokonaisuuden suunnittelua sekä varmistaa tietoliikennejärjestelmien auditointien tehokas toteutus. Lisäksi valtiovarainministeriön määrärahoihin momentille 28.70.66 varataan 15,0 miljoonaa euroa Nato-tietojärjestelmien kustannuksiin ja muihin Nato-tarpeisiin. Vuoden 2023 kustannuksiin liittyy vielä epävarmuuksia ja niitä tullaan tarkentamaan tarpeen mukaan vuoden 2023 lisätalousarvioissa. Jatkovuosien osalta kustannusvaikutuksia tarkennetaan vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelman valmistelussa sekä kyseisten vuosien talousarvioissa.

Liittyminen Naton puolustussuunnitteluprosessiin ja siinä Suomelle kohdistettavien suorituskykytavoitteiden toimeenpanon sekä osallistumisen Naton operatiiviseen suunnitteluun on tunnistettu aiheuttavan merkittäviä lisäkustannuksia, joita on mahdollista arvioida vasta Suomen liittymisprosessin edetessä. Kustannuksia aiheutuu mm. Naton rauhan ajan tehtävistä, monikan-sallisista suorituskykyhankkeista, johtamisjärjestelmistä ja valmiusvaatimuksista. Suomen jäsenyys ajoittuu vaiheeseen, jossa Naton pelotteen ja puolustuksen keskeiset osatekijät ovat murroksessa. Esimerkiksi operatiivista suunnittelua ja Naton joukkorakennetta ollaan uudistamassa. Seurannaisvaikutuksia arvioidaan osana kansallisen lainsäädännön tarkastelua. Lisäksi myös teknisen turvallisuuden Nato-standardien ratifioinnin taloudelliset vaikutukset tullaan arvioimaan lainsäädäntötyön yhteydessä. Taloudellisia vaikutuksia tullaan arvioimaan osana julkisen talouden suunnitelmien sekä talousarvioesitysten laatimista. Kaikkia kustannusvaikutuksia ei ole mahdollista arvioida yksityiskohtaisesti tässä vaiheessa.

Nato pyrkii Pohjois-Atlantin sopimuksen 2 artiklan mukaisesti poistamaan ristiriitoja kansainvälisessä talouspolitiikassa sekä edistämään maiden välistä talousyhteistyötä. Tämä avaa mahdollisuuksia suomalaiselle talous- ja elinkeinopolitiikalle. Suomen Nato-jäsenyys parantaa esimerkiksi kansallisen puolustusteollisuuden liiketoimintamahdollisuuksia. Nato-jäsenyyden nähdään lisäävän yritysten verkostoitumismahdollisuuksia, tiedonsaantia ja kansainvälistä yhteistyötä. Nato-jäsenyys tarjoaa yrityksille mahdollisuuden osallistua Naton budjetista rahoitettaviin hankintoihin ja hankkeisiin sekä parantaa yritysten mahdollisuuksia osallistua Naton eri virastojen kautta toteutettaviin hankintoihin ja projekteihin.

### 7.3 Henkilöstövaikutukset

Valtionhallinnossa on Nato-jäsenyyden hakemusvaiheesta alkaen arvioitu nykyisten henkilöresurssien hyödynnettävyyttä Nato-liitännäisiin tehtäviin niin taloudellisten vaikutusten, henkilöstön riittävyden kuin toiminnan jatkuvuudenkin kannalta. Tällaisia tehtäviä on tunnistettu muun muassa henkilöstö- ja taloushallinnon, koulutuksen, säädösvalmistelun sekä tiedonhallinnan ja ICT:n alalta. Virastoissa on toteutettu sisäisiä työjärjestelyjä resurssien uudelleen kohdentamiseksi. Vaativat asiantuntijatehtävät lisääntyvät, kun Suomi osallistuu Naton päätöksentekoon sekä jäsenvaltioiden keskinäiseen yhteistyöhön kattavasti noin 400 komitean ja työryhmän sekä Naton virastojen kautta. Ulkoministeriön, puolustusministeriön sekä Puolustusvoimien henkilöstö kattaa tästä yhteistyöstä merkittävimmän osan. Lisäksi valtioneuvoston kansliaa koskien on tunnistettu lisääntyneitä henkilöstötarpeita. Kiireellisenä tehtävänä on Suomen Nato-edustuston vahvistaminen, joka koskee pääosin ulkoministeriön, puolustusministeriön sekä Puolustusvoimien henkilöstöä. Jäsenyyden mukaisten toiminnallisten tavoitteiden ja velvoitteiden täyttäminen edellyttää Nato-liitännäisten alojen edellyttämää asiantuntijuuden vahvistamista. Henkilöstön osaamisen kasvattamisen ja sen vakiinnuttamisen osalta koulutustarpeen laajuutta ja sen kohdentumista eri ammatti- ja asiantuntijaryhmille tulee tarkastella säännöllisesti.

Suomen liittyminen Naton joukkorakenteisiin suunnitellaan Natossa jäsenyyden varmistuttua. Myös Naton päämajaan kansainväliseen sihteeristöön ja sotilassihteeristöön sekä esikuntiin tullessaan lähettämään virkamiehiä tai sotilaita määrärajoiksi. Näihin valintaprosesseihin sovelletaan olemassa olevia mekanismeja.

### 7.4 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Naton jäsenyyden myötä keskeisimmät vaikutukset kansalliseen tietoturvaluuteen syntyvät eri toimintojen järjestämisestä Naton tietoturvaluuteen vaatimusten edellyttämälle tasolle. Suomi on tehnyt Naton kanssa turvallisuusluokitellun tiedon suojaamista koskevan sopimuksen (1994) ja sitä täydentävän hallinnollisen järjestelyn (SopS 7 ja 8/2013), minkä johdosta Suomi suojaa ja käsittelee Naton turvallisuusluokiteltua tietoa jo tällä hetkellä Naton turvallisuussääntöjen vähimmäisvaatimusten ja peruseriaatteiden mukaisesti. Vaatimukset koskevat turvallisuusjohtamista, hallinnollista turvallisuutta, fyysistä turvallisuutta, tietojärjestelmäturvallisuutta sekä yritysturvallisuutta. Jäsenyyden myötä Naton turvallisuusluokiteltujen tietojen määrät kasvavat ja käsittelytarve laajenee eri viranomaisiin ja ministeriöihin sekä yrityksiin. Jäsenyyden myötä Suomi voi saada myös Naton korkeimman turvaluokan (Cosmic Top Secret) asiakirjoja, joita ei pääsääntöisesti luovuteta jäsenvaltioiden ulkopuolisille tahoille. Suomi on sitoutunut liittymiskeskusteluissa liittymään sopimukseen Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä tietoturvaluudesta sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten väliseen sopimukseen ydinpuolustustietoja koskevasta yhteistyöstä. Ydinpuolustustietoja koskevasta yhteistyöstä tehdyn sopimuksen (ATOMAL) tekninen liite sisältää ydinpuolustustietoja koskevat turvallisuussäännöt. Kyseiset sopimukset on tarkoitus antaa eduskunnan hyväksyttäväksi erillisillä hallituksen esityksillä. Hallituksen esitysten valmistelun yhteydessä arvioidaan kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annetun lain (588/2004) ja muun asiaan liittyvän lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita. Myös viranomaisten tietoturvaluuden arviointiin käyttämät kriteeristöt on tarkoitus arvioida ja päivittää.

Naton jäsenyys tulee lisäämään Naton turvallisuusluokitellun tiedon määrää Suomessa. Nato suosittelee turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisessa ensisijaisesti sähköistä tiedonsiirtoa

ja käsittelyä. Sähköinen tiedonsiirto on myös kansallisesta näkökulmasta operatiivisen yhteistyön ja päätöksenteon oikea-aikaisuuden varmistamiseksi välttämätöntä. Sähköisten tietojenkäsittely-ympäristöjen toteuttamisessa tulee ottaa huomioon eri ministeriöiden, Suomen ulkomaan edustustojen, tasavallan presidentin kanslian sekä virastojen ja erityisesti Puolustusvoimien tarpeet. Asiakirjakelut tulevat kohdentumaan eri hallinnonaloille, mutta erityisesti määrän kasvu näkyy Puolustusvoimissa sekä ulko- ja puolustusministeriöissä. Sellaisen kansallisen TLII-ympäristön kehittäminen, joka on hyväksytty myös NATO SECRET -tason turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyyn, on välttämätöntä mahdollisimman nopealla aikataululla. Sähköisen käsittely-ympäristön toteutus nojaa osin päätökseen, kuinka rekisteritoiminnot kansallisesti toteutetaan. Sähköisen tietojenkäsittely-ympäristön toteutusmallit ovat tällä hetkellä kansallisessa harkinnassa.

Naton tietoturvallisuusvaatimusten mukaan turvallisuusluokiteltua tietoa NATO CONFIDENTIAL tasolta alkaen voi käsitellä ja säilyttää vain pääsynhallinnan piirissä olevalla ja fyysisesti suojatulla viranomaisen hyväksymällä turva-alueella. NATO RESTRICTED tason tietoa on käsiteltävä viranomaisen hyväksymällä hallinnollisella alueella. Fyysisten käsittely-ympäristöjen toteuttamiseen kohdistuu merkittäviä kustannuksia koko valtionhallinnossa.

Naton turvallisuussääntöjen mukaan kaikkien Naton turvallisuusluokiteltua tietoa käsittelevien tietojärjestelmien ja sähköisten käsittely-ympäristöjen on läpikäytävä hyväksymisprosessi (akkreditointi). Tämä koskee sekä uusia järjestelmiä että nykyisiä järjestelmiä, joissa on jäsenyyden myötä tarkoitus käsitellä Naton turvallisuusluokiteltuja tietoja. Järjestelmien suunnittelun tuesta ja sujuvan akkreditointiprosessin etenemisestä sekä järjestelmien tarkastuksesta ja hyväksynnästä (akkreditointi) muodostuu kansallisena akkreditointiviranomaisena toimivalle Liikenne- ja viestintävirastolle lisäresursointitarpeita.

## **8 Lausuntopalaute**

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 3.11.–23.11.2022. Lausuntoja pyydettiin 56 taholta. Määräaikaan mennessä lausuntoja annettiin yhteensä 51 taholta: Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Ahvenanmaan rauhaninstituutti, Aleksanteri-instituutti, Aliupseeriliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Euroopan hybridituhkien torjunnan osaamiskeskus, Huoltovarmuuskeskus, Keravan valta kuuluu kansalle ry, Kristallipuolue, Kurdien demokraattinen yhteisökeskus ry, Laajan turvallisuuden verkosto ry, liikenne- ja viestintäministeriö, liikenne- ja viestintävirasto Traficom, maa- ja metsätalousministeriö, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry, Maanpuolustuksen insinöörit MPI ry, Maanpuolustuskurssiyhdistys ry, Naisten kansainvälinen rauhan ja vapauden liiton (WILPF) Suomen osasto ry, oikeuskansleri, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, poliisihallitus, puolustusministeriö, Puolustusvoimien Pääesikunta, Päälystöliitto ry, Rajavartiolaitoksen esikunta, Reserviläisliitto ry, Saamelaiskäräjät, Sananvapaus ja perusoikeudet Suomi Ry, sisäministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, suojelupoliisi, Suomen Atlantti-seura ry, Suomen Kansa Ensinnä r.p., Suomen kommunistinen puolue (SKP:n Rauhanryhmä), Suomen Rauhanliitto, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry, Suomen Reserviupseeriliitto ry, Suomen Sadankomitea ry, Suomen YK-liitto, tasavallan presidentin kanslia, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Totuuspuolue ry, työ- ja elinkeinoministeriö, Upseeriliitto, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, Vapaa ammattiliitto VALO ry ja Vaasan Valta kuuluu kansalle ry, Vapauden liitto r.p., Varusmiesliitto ry sekä ympäristöministeriö. Lisäksi yksityishenkilöiltä saatiin noin 1600 lausuntoa. Tässä jaksossa selostetaan lausuntojen päälinjat ja niissä esiin tuodut merkitykselliset näkökannat, mukaan lukien sellaiset lausunnot, joissa esitettiin muutoksia esitykseen tai jotka liittyvät kansallisessa käsittelyprosess-

sisä liittymisen seurauksena hyväksyttäviin sopimuksiin ja kansallisen lainsäädännön muutostarpeisiin. Lausuntopyyntö, lausunnot ja lausuntoyhteenvedot ovat saatavilla osoitteessa [valtioneuvosto.fi/hankkeet](http://valtioneuvosto.fi/hankkeet) tunnuksella UM010:00/2022.

### *Yleistä*

Ministeriöt, viranomaiset ja osa yhdistyksistä yhtyvät pääosin hallituksen esitysluonnoksessa esitettyyn ja kannattavat sopimusten hyväksymistä. Liittymisen katsotaan vahvistavan Suomen turvallisuutta eri osa-alueilla. Liittymisen vahvistaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista asemaa, lisää vakautta, selkiyttää Suomen kansainvälistä roolia sekä parantaa mahdollisuuksia suomalaisten turvaamiseen ja Suomen puolustamiseen ja lisää Suomen ja suomalaisten vaikutusvaltaa ja -mahdollisuuksia transatlanttisissa ja eurooppalaisissa turvallisuutta koskevissa kysymyksissä.

Suurin osa lausuntoja antaneista yksityishenkilöistä suhtautuu kriittisesti liittymiseen ja korostaa Suomen liittoutumattomuutta ja puolueettomuutta. Valtaosassa kyseisistä lausunnoista ei esitetä varsinaisia huomioita hallituksen esityksen sisältöön. Osassa näistä lausunnoista toivotaan tarkennuksia liittymisen hyödyistä, haitoista ja kustannuksista. Suurella osalla yksityishenkilöiden lausuntoja katsotaan, että liittymisestä tulisi toimittaa kansanäänestys.

### *Esityksen rajaus*

Oikeuskansleri katsoo, että esityksen rajaus vain jäsenyyden edellyttämiin sopimuksiin on lähtökohtaisesti asianmukainen. Oikeuskansleri pitää kuitenkin tarpeellisena, että rajaus ja sen perustelut tuodaan selvemmin esiin ja esityksessä käydään laajemmin läpi Naton toimintaa sekä muita sopimuksia, sääntöjä ja sitoumuksia.

Oikeusministeriö katsoo, että esityksen hyväksyminen rajoittaa käytännössä eduskunnan liikumatilaa Naton muiden sopimusten hyväksymistä käsiteltäessä. Tästä syystä sopimusten sisältöä tulisi kuvata jo tässä esityksessä erityisesti siltä osin kuin niihin sisältyy määräyksiä, joilla voi olla merkitystä sopimuksen käsittelyjärjestyksen kannalta.

Lausuntojen johdosta esityksen perusteluita jaksossa 1.2, 4, 5, 7 ja 14 on täydennetty.

Tasavallan presidentin kanslia katsoo, että esitysluonnoksessa lainsäädännön arviointi on asianmukaisesti rajattu siihen lainsäädäntöön, jolla on välitön yhteys hyväksyttäväksi esitettävien sopimusten hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen.

### *Naton toiminta*

Puolustusministeriö ehdottaa tarkennuksia esitysluonnoksen perusteluihin jaksoihin, jotka koskevat Naton nopean toiminnan joukkoja ja aluevalvontaa. Jaksoja 2.2.4 ja 4.3.5 on täydennetty lausunnon mukaisesti.

Sisäministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa olisi voitu huomioida enemmän Naton tuoreen strategisen konseptin keskeisiä linjauksia. Esityksessä olisi voitu kuvata muutos Naton toimintaympäristössä ja siihen vastaamiseksi valitut liittokunnan uudet painopisteet. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvät kysymykset ovat Natossa tulossa yhä vahvemmin asialistalle. Esityksen jaksoa 2 on täydennetty sisäministeriön lausunnon mukaisesti.



Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan, että yksi keskeinen Naton neuvoston alainen komitea on resilienssikomitea, jossa käsitellään siviilivalmiuteen ja huoltovarmuuteen liittyviä kysymyksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että resilienssikomitean rooli tulee tulevaisuudessa kasvamaan entisestään, kun huomioidaan kriisinsietokyvyn ja huoltovarmuuskysymysten merkityksen korostuminen Nato-kontekstissa.

Huoltovarmuuskeskus (HVK) toteaa, että Nato-jäsenyyden vaikutukset maanpuolustukseen ja sen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja teknisten järjestelmien turvaamiseen, sekä sotilaalliseen huoltovarmuuteen voivat vaikuttaa olennaisesti Suomen huoltovarmuustoimintaan. Näitä vaikutuksia tulee HVK:n näkemyksen mukaan huomioida tarkkaan Nato-jäsenyyden kansallisessa toimeenpanossa.

Huoltovarmuudesta on lisätty kappale esityksen lainsäädäntöjaksoon 4.

#### *Lainsäädäntö ja sen arviointi*

Tasavallan presidentin kanslia katsoo, että tasavallan presidentin perustuslaissa turvattua asemaa koskeva erottelu toisaalta perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaiseen rooliin tasavallan presidenttinä ja toisaalta perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaiseen toimivaltaan Puolustusvoimien ylipäällikkönä on esitysluonnoksessa huomioitu asianmukaisesti eikä kansallinen päätöksenteko ja päätöksenteon kansallinen valmistelu tasavallan presidentin tehtävän ja toimivallan kannalta vaadi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Valtioneuvoston kanslia toteaa lausunnossaan, että esitysluonnoksesta ilmenee, ettei Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen vaikuta asevelvollisten asemaan. Valtioneuvoston kanslia korostaa, että varusmiespalvelusta suorittavien ja kertausharjoitukseen osallistuvien asevelvollisten käyttäminen muuhun kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen edellyttää edelleen nimenomaista suostumusta asevelvollisuuslain 62§:ssä säädettyä tavantomaista laivapalvelusta lukuun ottamatta. Suostumuksen vapaaehtoisuus ja konkreettisuus ovat olennaisia.

Sisäministeriö esittää täydennyksiä lainsäädäntöä koskevaan jaksoon tiedustelun, terrorismin torjunnan ja väestönsuojelun osalta. Esityksen lainsäädäntöjaksoa 4 on näiltä osin täsmennetty.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL katsovat, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalle tulee välittömästi jäsenyyden myötä merkittäviä vaikutuksia liittyen esimerkiksi varautumiseen ja eri toimijoiden velvoitteisiin sekä näihin liittyviin kustannuksiin ja että Natoon liittyminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön, ohjeistuksen ja toimintamallien tarkastelua.

Ympäristöministeriö tuo lausunnossaan esille, että esityksessä ei ole kiinnitetty huomiota luonnonsuojelulain (1996/1096) säännöksiin. Ympäristöministeriö tuo esiin, että on huomioitava, että luonnonsuojelulaki sisältää säännökset valtion luonnonsuojelualueista, joihin sisältyy myös joitakin puolustusvoimien ja rajavallvonnan tehtäviin liittyviä kirjauksia, jotka sisältyvät myös uutta luonnonsuojelulakia koskevaan hallitukseen esitykseen (HE 76/2022 vp).

Suojelupoliisi tuo esiin, että voimassa oleva poliisin henkilötietolainsäädäntö sallii suojelupoliisin luovuttaa henkilötietoja Naton jäsenvaltioiden turvallisuus- ja tiedustelupalveluille, mutta ei itse liittokunnan elimille. Suojelupoliisi toteaa, että Suomen Nato-jäsenyys edellyttää asian kiireellistä ratkaisemista.

Aliupseeriliitto ry pitää tärkeänä, että lainsäädäntöä ja sen toimivuutta arvioidaan avoimesti, sekä tarvittavat muutokset tehdään etupainoisesti. Lausunnossa nostetaan lisäksi erityisesti esiin tarve tarkastella lakia sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014) liittymisprosessin yhteydessä.

Maanpuolustuksen Insinöörit MPI ry katsoo, että on tärkeää, että Natoon liittymisen vaikutukset lainsäädännön muuttamistarpeisiin huomioidaan, ml. sen osalta, että reserviin siirtyneitä palveluksesta eronneita henkilöitä voitaisiin hyödyntää Nato-tehtävien täyttämässä.

Päällystöliitto ry, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry ja Reserviläisliitto ry kiinnittävät huomiota riittävien henkilöstöresurssien turvaamiseen puolustusvoimissa Nato-jäsenyyden lisätessä tehtäviä tulevaisuudessa. Upseeriliitto ry, Aliupseeriliitto ry, Päällystöliitto ry, Maanpuolustuksen Insinöörit MPI ry ja Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry korostavat tarvetta määritellä selkeästi etupainotteisesti Puolustusvoimien henkilöstön palvelussuhteen ehdot ja kiinnittävät huomiota Nato-organisaatioiden tehtäviin määrättävien henkilöiden oikeudelliseen asemaan.

Suomen Reserviupseeriliitto ry katsoo, että Nato-jäsenyyden toteutuessa on tehtävä kansalliseen lainsäädäntöön tarvittavat tarkennukset, joita mahdollisesti tarvitaan ainakin lakiin puolustusvoimista, asevelvollisuuslakiin ja lakiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta sekä lakiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta.

Suomen Sadankomitea ry katsoo lausunnossaan, että lainsäädännön muutostarpeita olisi tullut arvioida jo tässä esityksessä laajemmin, jotta kansanedustajille ja kansalaisille on selvää sopimusta hyväksyessään, mitä tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia he tulevat samalla hyväksymään. Lisäksi Sadankomitea nostaa lausunnossaan esiin huolen siitä, että hyväksymällä sopimuksen Suomi heikentää ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa keskeisesti kuulunutta aseidenriisuntaa ja katsoo, että esityksessä tulisi tarkastella Pohjois-Atlantin sopimuksen suhdetta muuhun Suomea sitovaan kansainväliseen lainsäädäntöön, kuten Geneven sopimukseen.

Oikeuskansleri katsoo, että Naton standardointisopimusten sisältöä ja oikeudellista luonnetta tulisi luonnehtia tarkemmin. Standardointisopimukseen liittyviä kansallisia menettelyjä on selvennetty jaksossa 4.4.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus tuo esille, että Naton sotilaallisen roolin ohella myös sen laajemmän turvallisuuspoliittisen roolin avaaminen olisi ollut tervetullutta erityisesti niiden vaatimusten osalta, joita se Suomen politiikalle – ja mahdollisesti myös lainsäädännölle – asettaa.

Voimassa olevan lainsäädännön kuvaaminen ja sen arviointi on esityksessä rajattu siihen lainsäädäntöön, jolla on välitön yhteys Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. Muita mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita selvitetään erikseen.

#### *Ydinräjähteet*

Oikeusministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö pitävät hallituksen esityksen kirjauksia ydinräjähteistä ja niitä koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä asianmukaisena.

Ahvenanmaan rauhaninstituutti (Ålands fredsinstitut) ja Suomen Rauhanliitto ry nostavat lausunnoissaan esiin ydinaseuhat ja Suomen ja Naton sitoutumisen asevalvontaan ja aseidenriisuntaan ja aseiden leviämisen estämisen.

Suomen toimintaa ydinaseiriisunnan edistämiseksi ja joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseksi on tuotu vahvemmin esiin jaksossa 2.1.

Joissakin kriittisesti liittymiseen suhtautuvissa yhdistysten lausunnoissa ja useissa yksityishenkilöiden lausunnoissa nostetaan esiin, ettei Suomen maaperälle tulisi tuoda ydinräjähteitä, -kärkiä tai -aseita.

### *Nato-asioiden kansallinen käsittely*

Tasavallan presidentin kanslia katsoo lausunnossaan, että 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. Tasavallan presidentin kanslia toteaa myös, että TP-UTVA:an on käytännössä tuotu myös asioita, joilla on ulkopoliittista ulottuvuutta, mutta jotka eivät päätöksentekoaosioina kuulu tasavallan presidentin toimivaltaan vaan liittyvät esimerkiksi budjettiin tai ylipäällikön toimivaltaan.

Oikeuskansleri esittää kansallista käsittelyä koskevaa jaksoa 5 täsmennettäväksi UTVA:n ja TP-UTVA:n toiminnan ja valtiosääntöisen tarkoituksen kannalta. Oikeuskansleri toteaa, että TP-UTVA:n valtiosääntöinen tehtävä on hallituksen esityksen tekstiä laajempi. Se ei ole yksin valmistelua mutta se ei ole myöskään muodollinen päätöksentekijä. Lisäksi oikeuskansleri esittää, että esityksessä olisi tarpeen myös todeta virkamiesvalmistelun merkitys ylimmän valtiojohdon päätöksenteolle ja sen johdonmukaisuudelle, eduskunnan tiedonsaannille ja vaikutusmahdollisuuksille, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnalle ulkopoliittikan johtamisessa sekä valtioneuvoston ja presidentin laajemmalle yhteistyölle. Lisäksi oikeuskansleri toteaa, että parlamentaarisen hallitustavan kannalta merkityksellinen on perustuslain 93 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan ulkoministeri vastaa ulkopoliittisesti merkityksellisten kannottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille. Säännöksen ajantasaista merkitystä olisi tuotava esille myös hallituksen esityksessä. Jaksoa 5 on näiltä osin täydennetty.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että Nato-asioita tulee käsitellä kansallisesti samojen rakenteiden, menettelyjen, sääntöjen ja periaatteiden puitteissa kuin muitakin asioita. Kanslia pitää selvänä, että valmistelujärjestelmään kohdistuu kehittämistarpeita ja että yhteistyön ja yhteensovittamisen merkitys eri tasoilla korostuu. Valtioneuvoston kanslia painottaa valtioneuvoston ja pääministerin keskeistä asemaa Nato-asioissa. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että UTVA:ssa valtioneuvosto voi sisäisesti yhteensovittaa kantojaan ja että Nato-jäsenyyden myötä valiokunnassa käsiteltävien ja yhteensovittavien asioiden määrä kasvaa. Valtioneuvoston kanslia korostaa oikeuskansleri tavoin virkamiesvalmistelun ja valtioneuvoston virkamiesesittelyn merkitystä Nato-asioiden käsittelyn eri vaiheissa, kansallinen toimeenpano mukaan lukien, ja katsoo, että valmistelun merkitystä olisi hyvä tuoda näkyvämmiin esiin hallituksen esityksessä. Lisäksi valtioneuvoston kanslia huomauttaa, 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 kanslia huomauttaa, että 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. Lisäksi valtioneuvoston kanslia painottaa Nato-asioiden ja EU-asioiden välistä yhteyttä ja pitää tärkeänä, että Nato- ja EU-asioissa varmistetaan toimiva kansallinen yhteensovittaminen ja että valtioneuvostolla on yhtenäinen toimintalinja. Valtioneuvoston kanslia kiinnittää myös huomiota eräisiin Nato-jäsenyyden kannalta merkittäviin valtioneuvoston ohjesäännön mukaisiin tehtäviinsä, joita ei mainita esitysluonnoksessa.

Esityksen jaksoa 5.1 ja 5.2 on täydennetty lausunnot huomioon ottaen.

#### *Eduskunnan roolista Natoa koskevassa päätöksenteossa*

Oikeuskansleri katsoo, että valtioneuvoston rooli ja kokonaisvastuu Nato-asioiden valmistelusta sekä eduskunnan asema, tehtävät, ja toimivalta sekä niistä johtuvat perusteet eduskunnan tiedonsaannille tulisi esityksessä tuoda selvemmin esille. Valtioneuvoston kanslia painottaa parlamentaarisen vastuukatteen merkitystä ja 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. Eduskunnan roolia Natoa koskevassa päätöksenteossa on täsmennetty jaksossa 5 ja 15.2.2.

Tasavallan presidentin kanslia kiinnittää huomiota eduskunnan tiedonsaanti- ja osallistumisoi- keuksia koskevien perustuslain määrämuotoisten menettelyiden ohella vakiintuneisiin käytäntöihin, kuten esimerkiksi tasavallan presidentin ja eduskunnan valiokuntien ja puolueiden puheenjohtajien välisiin tapaamisiin, joita on kanslian mukaan jatkossakin syytä pitää säännönmukaisesti ja aina tarvittaessa.

Valtioneuvoston kanslia painottaa, etteivät vapaamuotoiset tapaamiset ja keskustelut voi korvata valtioneuvoston ja eduskunnan välistä parlamentaarista vuorovaikutusta. Oikeuskansleri pitää epävirallisen vuorovaikutuksen ja käytäntöjen vakiinnuttamista tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena.

Esityksen jaksoa 5.3 on täydennetty lausunnot huomioon ottaen.

#### *Vaikutusarvioinnit*

Puolustusministeriö ehdottaa, että taloudellisia vaikutuksia koskevaa jaksoa 7.2 täydennettäisiin Naton turvallisuusinvestointiohjelmaa koskien. Esitystä on täydennetty tältä osin.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että Suomen Nato-jäsenyyden varmistuessa on perusteltua arvioida aiemmin myönnettyjen lisäresurssien kohdentamista siten, että niillä pystytään vastaamaan myös Nato-jäsenyyden asettamiin vaatimuksiin. Valtiovarainministeriö korostaa, että jatkossa valmistelun lähtökohtana ei voi olla se, että Nato-jäsenyydestä aiheutuvat kaikki lisätarpeet katettaisiin budjettirahoitusta kasvattamalla, vaan Puolustusvoimien on pystyttävä sopeuttamaan toimintaansa vastaamaan muuttunutta tilannetta. Ministeriö toteaa, että esityksessä on kattavasti käyty läpi Nato-jäsenyyden ja sen hallinnollisiin elimiin ja komentorakenteeseen liittymisen vuotuisia kustannuksia. Ministeriö toteaa myös, että jäsenyyden myötä

tulee ratkaistavaksi kysymys valtioneuvoston sisäisestä työnjaosta koskien mm. tietoliikenne-ratkaisuja. Valtiovarainministeriön näkemys on, että tarvittavat Naton edellyttämät sekä henkilöstö- että tietojärjestelmämuutokset tulisi toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti ja huomioiden jo olemassa olevat ratkaisut. Ministeriö huomauttaa, että julkisen talouden tilanne tulee heijastumaan kaikkiin resurssikysymyksiin, ml. puolustukseen käytettävistä resursseista käytävään keskusteluun ja jokaista uutta lisäresurssia joudutaan arvioimaan kriittisesti. Vastavasti Nato-jäsenyyden aiheuttamien hallinnollisten lisätarpeiden osalta joudutaan punnitsemaan, missä määrin nämä voidaan hoitaa uudelleenkohdentamalla jo olemassa olevia resursseja. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esitykseen vuoden 2023 talousarvioesityksen täydentämisestä sisältyvien Nato-liitännäisten menojen taso on muuttunut lausuttavana olevasta hallituksen esityksen luonnosversiosta. Luvut on korjattu valtiovarainministeriön lausuntoa vastaaviksi jaksoon 7.1.

Liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto, suojelupoliisi ja Huoltovarmuuskeskus kiinnittävät lausunnoissaan huomiota hallinnonalansa lisääntyviin henkilöstötarpeisiin ja muihin voimavaratarpeisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö nostaa esiin myös koulutustarpeen.

Elinkeinoelämän keskusliitto painottaa launnessaan Nato-jäsenyyden kansantaloudellisia ja yritystaloudellisia vaikutuksia.

Hallituksen esityksen lainsäädännön arviointia koskevaan jaksoon 4.4 on lisätty maininta siitä, että muihin sopimuksiin liittyviä mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita ja voimavaratarpeita selvitetään kyseisiä sopimuksia koskevissa hallituksen esityksissä.

Hallituksen esitykseen on otettu Nato-jäsenyyden kannalta keskeisimpien hallinnonalojen kii-reisimmät henkilöstö- ja määräraha-vaikutukset kuitenkin siten, että eri hallinnonalojen samaan tarkoitukseen esitettyjä tarpeita on pyritty karsimaan ottamatta kuitenkaan kantaa siihen, miten toiminnot eri hallinnonalojen välillä lopulta jaetaan. Lisäresurssointitarpeita syntyy myös muille hallinnonaloille. Lopulliset lisäresurssivaikutukset tarkentuvat Nato-jäsenyyden myötä. Hallituksen esitykseen on sisällytetty myös vuoden 2023 talousarvioesityksen täydennys sellaisena kuin se on eduskunnalle annettu. Hallituksen esityksessä on todettu, että vuoden 2023 kustannuksiin liittyy vielä epävarmuuksia ja niitä tullaan tarkentamaan tarpeen mukaan vuoden 2023 lisätalousarvioissa. Tulevien vuosien osalta kustannusvaikutuksia tarkennetaan vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelman valmistelussa sekä kyseisten vuosien talousarvioissa. Hallituksen esitystä ei tältä osin ole muutettu.

#### *Turvallisuusluokitellun tiedon käsittely ja asiakirjajakelut*

Valtioneuvoston kanslia katsoo viitaten sekä luokittelemattomaan että turvallisuusluokiteltuun tietoon, että Nato-aineistojen hallinnointi, rekisteröinti, jakelu, säilyttäminen ja asianmukainen tuhoaminen tulee järjestää valtioneuvostossa siten, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden sekä muun valtionhallinnon tarpeet huomioidaan. Valtioneuvoston tiedonhallintayksikkö toimii valtioneuvoston kansliassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että toimiminen aktiivisena Naton jäsenenä eri komiteoissa edellyttää toimivaa ja oikea-aikaista asiakirjajakelua ja että jakelut kohdentuvat laajasti eri hallinnonaloille Puolustusvoimien sekä ulko- ja puolustusministeriöiden lisäksi. Ministeriö, kuten myös suojelupoliisi, pitää välttämättömänä sellaisen kansallisen TLII-ympäristön kehittämistä, joka on hyväksytty myös NATO SECRET -tason turvallisuusluokitellun tiedon käsittelyyn.

Suojelupoliisi pitää myös tärkeänä, että tietojärjestelmäratkaisuihin sekä Naton asiakirjojen käsitteilyvaatimukset täyttävien tilaratkaisujen pikaiseen toteuttamiseen osoitetaan tarvittavat resurssit.

Suomen Sadankomitea ry tuo lausunnossaan esiin, että esityksessä on käsitelty Naton tietoturvamalleja (7.4. Vaikutukset viranomaistoimintaan), mutta ei sitä, kuinka paljon jäsenyys tulee käytännössä vähentämään eduskunnan ja median saatavilla olevaa tietoa ja katsoo, että esityksessä tulisi arvioida myös vaikutuksia julkisuuslakiin. Sadankomitean ehdotusta on mahdollista arvioida osana liittymistä Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten väliseen tietoturvaluusosopimukseen.

#### *Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus*

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomioita siihen, että esitysluonnoksessa ei käsitellä yksityiskohtaisesti Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen käsittelyjärjestystä. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ottaen huomioon sopimuksen tuomiovallasta vapauttamista koskevan henkilöpiirin rajaukset, olisi hyvä arvioida myös sitä, kuinka laajaa henkilökuntaa vapauttaminen tulee koskemaan. Esitykseen on lisätty Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehtyä sopimusta koskeva käsittelyjärjestys ja esityksen jaksoa 1.4 on tältä osin täydennetty.

Valtiovarainministeriö esittää lausunnossaan tarkennuksia Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen perusteluihin verotusta ja tulleja koskevan kansallisen lainsäädännön osalta. Perusteluja on näiden osalta täydennetty.

#### *Ahvenanmaa*

Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoo toimivallanjaon osalta, että suurin osa Pohjois-Atlantin sopimuksen määräyksistä kuuluu selvästi valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakunnan hallitus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan nojalla tehdään yhteistyötä siviilikriisinhallinnassa. Siviilikriisinhallinnan puitteissa hoidetaan osittain asioita, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan, esimerkiksi terveydenhuolto (Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 12 kohta) sekä palo- ja pelastustoimet (Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 6 kohta). Lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että Pohjois-Atlantin sopimuksessa ei muodollisesti määrätä siitä, miten jäsenvaltiot järjestävät siviilikriisinhallinnan, vaan siviilikriisinhallintaa pidetään edelleen olennaisesti kansallisena asiana. Maakunnan hallitus toteaa, että Pohjois-Atlantin sopimukselle on mahdollista hankkia myöhemmässä vaiheessa Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntä, mikäli se osoittautuu tarpeelliseksi aikaisemman kansainvälisten sopimusten hyväksynnän saamista koskevan käytännön mukaisesti.

Sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitus että Ahvenanmaan rauhaninstituutti korostavat Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellista asemaa ja katsovat, että esityksessä tulisi heijastua selvemmin, että Ahvenanmaan demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on alueellinen eurooppalainen tapaoikeudellinen asema. Esityksen jaksoa 13 on täydennetty tältä osin. Ahvenanmaan rauhaninstituutti kiinnittää lausunnossaan lisäksi huomiota erityisesti esitysluonnoksen merkitykseen Ahvenanmaalle ja Ahvenanmaan asemaan Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisessä, mo-

lempien hyväksyttäviksi esitettyjen sopimusten seurauksiin Suomelle sekä demokratiaa ja rauhaa edistäviin mahdollisuuksiin nykyisessä tilanteessa. Rauhaninstituutti korostaa lausunnossaan mahdollisuutta luoda uusia perustuslaillisia välineitä, jotka vahvistavat eduskunnan roolia myös Naton suhteen. Valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon osalta rauhaninstituutti toteaa, että yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät asiat ovat asioita, joissa Ahvenanmaalla on merkittävää toimivaltaa. Rauhaninstituutti korostaa, että Ahvenanmaan siviilivalmius ei saa olla sotilaallisten rakenteiden tai resurssien ohjaama tai riippuvainen niistä. Rauhaninstituutti painottaa, että Naton sisällä Ahvenanmaan asemasta tulee ainutlaatuinen ja erityinen. Koska Nato sitoutuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 1 artiklassa noudattamaan YK:n peruskirjaa ja sen periaatteita, rauhaninstituutti katsoo, että Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen ja perustuslaillinen asema on voimavara myös Natolle, joka joutuu kohtaamaan vähemmistöihin ja raja-alueisiin liittyviä ongelmia ympäri maailmaa. Rauhaninstituutti katsoo, että luonnosesityksen päätelmä, jonka mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n mukaisesti ei vaadita Ahvenanmaan maakunnan hyväksyntää, on virheellinen.

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että siviilivalmius on Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan mukaisesti Naton jäsenvaltioiden vastuulla. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa, että siviilivalmiutta ylläpidetään kansallisin toimin lainsäädäntötoimivallan puitteissa. Oikeusministeriö toteaa, että esityksestä ei selkeästi ilmene, mikäli strategisessa konseptissa tehdään myös siviilivalmiutta koskevia linjauksia osana yleistä kriisinsietokykyä (kohta 2.6). Jos näin olisi, strateginen konsepti ei sitovuudeltaan kuitenkaan olisi itsehallintolain 59 § 1 mom. tarkoittama sopimusmääräys. Sopimusmääräykseksi ei voida myöskään katsoa Naton jäsenvaltioilleen asettamia yhteisiä tavoitteita koskien siviilihallintoa. Oikeusministeriö korostaa tarvetta ylläpitää hyvää tiedonkulkua valtioneuvoston sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välillä.

Sisäministeriö korostaa lausunnossaan, että Pohjois-Atlantin sopimus koskee puolustusta eli sotilaallisia toimia ja sitä koskevia kykyjä ja yhteistoimintaa. Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan alla tehtävä yhteistyö liittyy väestönsuojeluun, joka kuuluu itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 28 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Pelastustoiminta ei kuulu kyseessä olevaan yhteistoimintaan. Poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa on säädetty tasavallan presidentin asetuksella (900/2000) ja tehtäväkokonaisuutta varten on valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunta, johon kuuluu maakunnan ja valtakunnan viranomaisten edustajia sen mukaan kuin valtuuskunnan työjärjestyksessä tarkemmin määrätään. Valtakunnalla on itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta. Lisäksi valtakunnalla on lainsäädäntövalta 27 §:n 42 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat muita itsehallintolain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita.

#### *Eduskunnan suostumus ja käsittelyjärjestys*

Oikeuskansleri esittää käsittelyjärjestysperustelujen täydentämistä ylipäällikkyyden osalta siten, että ylipäällikön vallan alan määrittelyn lähtökohtana on Naton jäsenyydessäkin perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkinta ylipäällikön vallan alasta perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden kautta. Lisäksi oikeuskansleri on esittänyt eduskunnan asemaa koskevien perustelujen täydentämistä siten, että niissä tuotaisiin selvemmin esille eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä sekä perustuslain 58 § 2 momentin merkitys ja sen säätämiseen

liittyvät perustuslakivaliokunnan kannanotot. Käsittelyjärjestysperusteluja on näiltä osin täsmennetty.

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota poikkeusolojen määritelmää koskeviin kirjauksiin ylipääällikkyyden luovuttamisen osalta käsittelyjärjestysjaksossa. Perustuslain 23 §:stä on syntynyt tulkintakäytäntöä Covid-19-pandemian johdosta, minkä vuoksi valtioneuvoston kanslia esittää, että poikkeusoloja koskevia kirjauksia tulisi vielä arvioida tästä näkökulmasta.

Oikeusministeriö yhtyy luonnoksessa esitettyyn arvioon, että Pohjois-Atlantin sopimus ei koske perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Oikeusministeriö toteaa, että sopimuksessa ei ole määräyksiä, jotka sitoisivat Suomea oikeudellisesti sillä tavoin, että kyseessä olisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävä toimivallan siirto perustuslaissa tarkoitetussa merkityksessä. Merkitystä on myös sillä, että Pohjois-Atlantin sopimuksen 13 artiklaan sisältyy tavanomainen määräys siitä, että osapuoli voi luopua olemasta osapuoli vuoden kuluttua siitä, kun se on ilmoittanut sopimuksen irtisanomisesta. Oikeusministeriö katsoo, että Pohjois-Atlantin sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamisesta voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Myös oikeuskansleri yhtyy esitysluonnoksessa ehdotettuun eduskunnan käsittelyjärjestystä koskevaan kannanottoon.

Ahvenanmaan rauhaninstituutti katsoo, että Pohjois-Atlantin sopimuksen 8 artiklan vaikutusta ei esitetä riittävästi. Rauhaninstituutin mukaan on olemassa useita kansainvälisen oikeuden järjestelmiä, joihin Naton jäsenyys voi vaikuttaa. Rauhaninstituutin näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa, että Pohjois-Atlantin sopimus koskee perustuslain 1–2 §:ää sekä vaikuttaa Suomen suvereniteettiin. Rauhaninstituutti katsoo, että eduskunnan olisi tehtävä päätös sopimuksen hyväksymisestä määräenemmistöllä.

### *Muuta*

Oikeusministeriö tuo esiin, että Naton *acquis*'ta on vielä syytä arvioida siitä näkökulmasta, ettei Naton *acquis*'hin sisälly määräyksiä tai käytäntöjä, jotka voivat johtaa valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden vaarantumiseen. Jaksoa 14 on täydennetty Naton sopimusten osalta. Muilta osin esityksen perusteluita ei ole täydennetty. Nato *acquis*'ta koskevassa jaksossa on todettu, että Naton *acquis*'hin sisältyvät asiakirjat ovat pitkälti poliittisia asiakirjoja. Suomen osallistuminen Naton operaatioihin edellyttää erillistä kansallista päätöstä. Naton muut sopimukset arvioidaan niitä koskevien hallitusten esitysten yhteydessä.

Saamelaiskäräjät kiinnittää huomiota saamelaisten oikeuksiin ja kotiseutualueen erityispiirteisiin ja pyytää ulkoministeriötä järjestämään saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukaisen neuvottelun Saamelaiskäräjien kanssa Natoon liittymisestä. Neuvotteluissa tietojensaantioikeuksia ja -tarvetta voidaan tämentää ja keskustella muista tietoturvallisuusratkaisuista saamelaisalueeseen kohdistuen.

Suomen Sadankomitea ry esittää, että YK:n päätöslauselmat 1325 Naiset, rauha ja turvallisuus sekä 2250 Nuoret, rauha ja turvallisuus huomioitaisiin esityksessä. Myös Suomen YK-liitto ry kiinnittää huomiota päätöslauselmaan 1325. Esityksen jaksoa 2.1 on täydennetty YK:n päätöslauselmien osalta. Lisäksi Sadankomitea ry toivoo, että esityksessä arvioitaisiin sopimuksen vaikutuksia Suomea koskeviin ilmastonmuutokseen liittyviin päätöksiin.



Esitykseen on lisäksi tehty lausuntojen perusteella joitakin teknisiä muokkauksia ja tarkennuksia.

## **9 Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Suomen liittymispöytäkirjan määräykset ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön**

Jäljempänä tehdään selkoa Pohjois-Atlantin sopimuksen määräyksistä sekä Suomen liittymispöytäkirjan määräyksistä.

### **9.1 Pohjois-Atlantin sopimus**

**Johdanto.** Pohjois-Atlantin sopimuksen johdannossa sopimuksen osapuolet vahvistavat luottavansa YK:n peruskirjan päämääriin ja periaatteisiin sekä tahtovansa elää rauhassa kaikkien kansojen ja kaikkien hallitusten kanssa. Osapuolet ovat lisäksi päättäneet turvata kansojensa vapauden, yhteisen perinnön ja sivistyksen, jotka perustuvat demokratian, yksilönvapauden ja oikeusvaltion periaatteisiin. Ne pyrkivät edistämään vakautta ja hyvinvointia Pohjois-Atlantin alueella. Pohjois-Atlantin sopimuksella osapuolet yhdistävät pyrkimyksensä yhteisen puolustuksen aikaansaamiseksi sekä rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

**1 artikla.** Osapuolet sitoutuvat YK:n peruskirjan mukaisesti selvittämään mahdolliset kansainväliset riidat, joissa ne ovat osallisina, rauhanomaisin keinoin siten, ettei kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta eikä oikeudenmukaisuutta vaaranneta, sekä pidättymään kansainvälisissä suhteissaan voimankäytöllä uhkaamisesta ja sen käyttämisestä tavalla, joka on ristiriidassa Yhdistyneiden kansakuntien päämäärien kanssa.

**2 artikla.** Osapuolet edistävät rauhallisten ja ystävällisten kansainvälisten suhteiden edelleen kehittämistä vahvistamalla vapaita instituutioitaan, lisäämällä ymmärrystä näiden instituutioiden perustana olevista periaatteista sekä edistämällä vakauden ja hyvinvoinnin edellytyksiä. Osapuolet pyrkivät poistamaan ristiriitoja kansainvälisessä talouspolitiikassaan ja edistävät yksittäisten tai kaikkien osapuolten välistä talousyhteistyötä.

**3 artikla.** Osapuolet sitoutuvat ylläpitämään ja kehittämään yhdessä ja erikseen, jatkuvan ja tehokkaan oman valmistautumisen ja keskinäisen avun pohjalta, kansallista ja yhteistä kykyään puolustautua aseellisia hyökkäyksiä vastaan, jotta sopimuksen tavoitteet saavutettaisiin tehokkaammin.

**4 artikla.** Osapuolet sitoutuvat neuvottelemaan keskenään aina, kun jokin osapuolista katsoo toisen osapuolen alueellisen koskemattomuuden, poliittisen riippumattomuuden tai turvallisuuden olevan uhattuna.

**5 artikla.** Artikla sisältää sopimuksen keskeisen määräyksen yhteisestä puolustuksesta eli niin sanotuista turvatakuista. Artiklan mukaan osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että yhteen tai useampaan osapuoleen kohdistettu aseellinen hyökkäys Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa katsotaan hyökkäykseksi kaikkia osapuolia vastaan, ja tämän vuoksi osapuolet sopivat, että jos tällainen aseellinen hyökkäys tehdään, kukin osapuoli käyttää YK:n peruskirjan 51 artiklassa tunnustettua oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen ja auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta yhtä tai useampaa osapuolta ryhtymällä viipymättä erikseen ja yhdessä muiden osapuolten kanssa tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö, Pohjois-Atlantin alueen turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

Kaikista tällaisista aseellisista hyökkäyksistä ja kaikista toimenpiteistä, joihin niiden vuoksi ryhdytään, ilmoitetaan välittömästi YK:n turvallisuusneuvostolle. Kyseiset toimenpiteet lopetetaan, kun turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

Artikla velvoittaa jäsenvaltiot auttamaan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutunutta toista jäsenvaltiota tarpeellisiksi katsominsa toimin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö. Artiklassa ei määritellä avun tarkkaa sisältöä. Artiklassa tarkoitettuun yhteisen puolustuksen tilanteeseen varautumiseksi Nato ylläpitää integroitua sotilaallista komentorakennetta, laatii operatiivisia suunnitelmia ja toteuttaa yhteistä puolustus suunnitteluprosessia sekä yhteisiä harjoituksia.

Aseellisen hyökkäyksen käsite, johon artiklassa viitataan, sisältyy YK:n peruskirjan 51 artiklaan. YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleeseen sisältyvä voimankäytön kielto on kansainvälisen oikeuden perusnormi. Peruskirjan 51 artikla muodostaa poikkeuksen voimankäytön kieltoon: aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneella valtiolla on 51 artiklan mukaan oikeus erilliseen tai yhteiseen itsepuolustukseen. Voimankäyttö ja aseellinen hyökkäys erotetaan käsitteinä yleensä toisistaan. Peruskirjan 51 artiklan mukainen aseellinen hyökkäys, johon myös Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artikla viittaa, edellyttää erityisen vakavaa voimankäyttöä toista valtiota kohtaan. Tällä on huomattavaa käytännön merkitystä sen vuoksi, että vain tällainen aseellinen hyökkäys laukaisee oikeuden itsepuolustukseen. Kansainvälinen tuomioistuin on todennut, että esimerkiksi vähäiset rajakahakat eivät välttämättä ylitä hyökkäyksen kynnystä eivätkä oikeuta itsepuolustukseen.

YK:n yleiskokouksen vuonna 1974 hyväksymä hyökkäyksen määritelmä, joka sisältyy päätöslauselmaan 3314(XXIX), sisältää luettelon teoista, joita voidaan pitää hyökkäyksenä. Tällaisia ovat muun muassa asevoimien tunkeutuminen tai hyökkäys toisen valtion alueelle, toisen valtion alueen pommittaminen, satamien tai muun alueen saarto tai hyökkäys toisen valtion asevoimia vastaan.

Viime vuosina on keskusteltu kyberhyökkäysten oikeudellisesta tulkinnasta ja suhteesta YK:n peruskirjan voimankäytön kieltoon ja aseellisen hyökkäyksen käsitteeseen. Useimmat asiaan julkisesti kantaa ottaneet maat ovat katsoneet, että mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan aseelliseen hyökkäykseen verrattava kyberhyökkäys vastaa aseellista hyökkäystä ja että siihen voidaan vastata itsepuolustuksellisesti. Itsepuolustukseksi tapahtuva voimankäyttö ei saa kuitenkaan olla suhteetonta tai ylivoimista. Yhtäkään toistaiseksi tehdyistä kyberhyökkäyksistä ei tähän mennessä ole määritelty aseelliseksi hyökkäykseksi eikä mikään valtio ole raportoinut YK:n turvallisuusneuvostolle peruskirjan 51 artiklan mukaisesti ryhtyneensä itsepuolustuksellisiin toimiin jouduttuaan kyberhyökkäyksen kohteeksi.

Yhdysvaltoja vastaan 11.9.2001 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen on katsottu, että ainakin joissain poikkeuksellisissa tapauksissa myös ei-valtiollisten toimijoiden tekemät iskut saatetaan katsoa aseelliseksi hyökkäykseksi, jonka kohteeksi joutuneella valtiolla on oikeus itsepuolustukseen. Myös YK:n turvallisuusneuvosto viittasi terrori-iskujen johdosta hyväksymissään päätöslauselmissa valtioiden itsepuolustusoikeuteen.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukainen yhteinen puolustus on aktivoitu toistaiseksi vain kerran, 11.9.2001 Yhdysvaltoja vastaan tehtyjen terrori-iskujen jälkeen. Naton huippukokouksen poliittisissa päätösasiakirjoissa on todettu, että 5 artiklaan voidaan vedota myös vas-

tauksena vakavaan kyberhyökkäykseen tai hybridisodankäyntiin. Artiklan käyttöönotto perustuu kaikissa tilanteissa aina Naton neuvoston tapauskohtaiseen arvioon ja jäsenvaltioiden Naton neuvostossa konsensuksella tekemään päätökseen.

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomen osallistuminen Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaiseen yhteiseen puolustukseen vastaa perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaisia edellä mainittuja tavoitteita.

Sitoutuminen Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan yhteisen puolustuksen velvoitteisiin edellyttää, että Suomella on valmius tarvittaessa täytäntöönpanna artiklan mukaiset velvoitteet Suomessa tai Suomen ulkopuolella. Tämä edellyttää, että Suomen lainsäädäntö mahdollistaa aseellisen hyökkäyksen tilanteessa sen, että Suomi voi auttaa toista Naton jäsenvaltiota, myös aseellista voimaa käyttämällä, ja voi tarvittaessa vastaanottaa apua toiselta Naton jäsenvaltiolta.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaiseen yhteiseen puolustukseen osallistumisesta Suomessa tai Suomen ulkopuolella voidaan päättää kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain perusteella. Kyseiseen toimintaan osallistumiseen voidaan soveltaa Puolustusvoimista annetun lain säännöksiä kansainvälisen avun antamisen ja vastaanoton toimivaltuuksista, voimakeinojen käytöstä ja henkilöstön asemasta.

YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisiin toimiin osallistumiseen tilanteissa, joissa Suomi voisi joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen, sovellettaisiin perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaista sodasta ja rauhasta päätettäessä noudatettavaa menettelyä (HE 23/2008 vp ja HE 72/2016 vp).

**6 artikla.** Artiklassa määritetään yhteistä puolustusta koskevan 5 artiklan maantieteellinen soveltamisala. Sovellettaessa 5 artiklaa katsotaan yhteen tai useampaan osapuoleen kohdistetun aseellisen hyökkäyksen tarkoittavan aseellista hyökkäystä, joka kohdistuu Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa sijaitsevaan osapuolen alueeseen, Ranskan Algerian-departementteihin, Turkin alueeseen tai osapuolen lainkäyttövaltaan kuuluviin saariin, jotka sijaitsevat Kravun kääntöpiirin pohjoispuolisella Pohjois-Atlantin alueella; osapuolen joukkoihin, aluksiin tai ilma-aluksiin näiden ollessa edellä mainituilla alueilla, muulla sellaisella Euroopan alueella, jolla jonkin osapuolen miehitysjoukkoja on ollut sijoitettuna sopimuksen voimaantulopäivänä, Välimerellä tai Kravun kääntöpiirin pohjoispuolisella Pohjois-Atlantin alueella tai näiden alueiden yläpuolella.

Sopimuksen 5 artiklan soveltamisalaan kuuluvien alueiden määritelmä tarkistettiin Kreikan ja Turkin liittymisestä 22.10.1951 tehdyn Pohjois-Atlantin sopimuksen pöytäkirjan 2 artiklalla, joka huomioitiin Pohjois-Atlantin sopimuksen konsolidoidun version 6 artiklan alaviitteessä. Koska Kreikan ja Turkin liittymistä koskeva pöytäkirja sisältää muista liittymispöytäkirjoista poiketen myös aineellisen määräyksen (2 artikla), eduskunnalle esitetään, että se hyväksyy Pohjois-Atlantin sopimuksen sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla.

Naton neuvosto ilmoitti 16.1.1963, ettei entisiin Ranskan Algerian-departementteihin enää sovelleta tämän sopimuksen asianomaisia määräyksiä 3.7.1962 lukien.

**7 artikla.** Artiklassa vahvistetaan YK:n velvoitteiden ensisijaisuus. Sopimus ei vaikuta eikä sen tulkita vaikuttavan millään tavoin niihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joita osapuolilla on

YK:n jäsenenä YK:n peruskirjan perusteella, eikä turvallisuusneuvoston ensisijaiseen vastuuseen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Artiklassa vahvistetaan turvallisuusneuvoston ensisijainen toimivalta, mutta ottaen huomioon, että määräys on kirjoitettu ikään kuin tulkintaohjeen muotoon ja se vastaa Suomen sitoutumista YK:n peruskirjaan, sen ei voida katsoa kuuluvan lainsäädännön alaan ja edellyttävän eduskunnan suostumusta.

**8 artikla.** Artiklassa edellytetään, ettei sopimuksen osapuolilla ole voimassa sen ja toisen osapuolen tai kolmannen valtion välillä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka olisivat Pohjois-Atlantin sopimuksen määräysten vastaisia. Lisäksi osapuolet sitoutuvat olemaan tekemättä Pohjois-Atlantin sopimuksen vastaista kansainvälistä sitoumusta. Määräyksen on katsottava rajoittavan Suomen täysivaltaisuutta, koska se rajaa Suomen mahdollisuutta pitää voimassa ja sitoutua tulevaisuudessa kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka olisivat Pohjois-Atlantin sopimuksen vastaisia.

Suomi vahvisti liittymiskeskusteluissa, että se on 8 artiklan mukaisesti sitoutunut noudattamaan sitä sitovia kansainvälisiä sopimuksia, mukaan lukien Moskovan ja Pariisin rauhansopimukset, Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välinen sopimus suhteiden perusteista sekä sopimukset Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisesta asemasta eli Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus ja sopimus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista. Ahvenanmaa on osa Suomen suvereenia aluetta, ja sopimusmääräysten mukaan sen puolueettomuuden puolustaminen kuuluu Suomelle. Mikään näistä sopimuksista ei estä Suomea liittymästä puolustusliittoon eikä ole ristiriidassa Pohjois-Atlantin sopimukseen, myöskään sen 5 artiklaan, perustuvien velvoitteiden kanssa. Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellista asemaa sekä sen esiin nostamista liittymiskeskusteluissa on tarkemmin selostettu jäljempänä jaksossa 13.

**9 artikla.** Artiklassa määrätään Naton neuvoston perustamisesta. Neuvostossa on edustettuna kukin jäsenvaltio ja se käsittelee sopimuksen täytäntöönpanoa koskevia asioita. Neuvosto organisoidaan siten, että se voi kokoontua nopeasti milloin tahansa. Neuvosto asettaa tarvittavat aputoimielimet ja perustaa viipymättä erityisesti puolustuskomitean, joka antaa suosituksia 3 ja 5 artiklan täytäntöön panemiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

**10 artikla.** Määräys koskee uuden jäsenen liittymistä Natoon. Osapuolet voivat yksimielisellä suostumuksella kutsua muun Euroopan valtion liittymään Pohjois-Atlantin sopimukseen, jos kyseinen valtio voi edistää sopimuksen periaatteita ja myötävaikuttaa Pohjois-Atlantin alueen turvallisuuteen. Siten kutsuttu valtio voi tulla sopimuksen osapuoleksi tallettamalla liittymiskirjansa Amerikan yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Amerikan yhdysvaltojen hallitus ilmoittaa kullekin osapuolelle kunkin liittymiskirjan tallettamisesta. Nato-maiden liittymishistoriaa on selostettu edellä jaksossa 1.2 ja Suomen liittymistä jaksossa 1.5.

**11 artikla.** Määräys koskee Pohjois-Atlantin sopimuksen voimaantuloa. Osapuolet ratifioivat Pohjois-Atlantin sopimuksen ja panevat sen määräykset täytäntöön valtiosääntönsä mukaisia menettelyjä noudattaen. Ratifioimiskirjat talletetaan mahdollisimman pian Amerikan yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Yhdysvaltojen hallitus ilmoittaa kustakin tallettamisesta kaikille muille Pohjois-Atlantin sopimuksen allekirjoittajille. Sopimus tulee voimaan sen ratifioineiden valtioiden välillä, kun allekirjoittajien enemmistö, mukaan lukien Alankomaat, Belgia, Kanada, Luxemburg, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat, on tallettanut ratifioimiskirjansa, ja muiden valtioiden osalta sopimus tulee voimaan kyseisten valtioiden ratifioimiskirjojen tallettamispäivänä. Sopimus tuli voimaan 24.8.1949 kaikkien allekirjoittajavaltioiden tallettettua ratifioimiskirjansa.

**12 artikla.** Artikla koskee sopimuksen tarkistamista. Sopimuksen oltua voimassa kymmenen vuotta tai milloin tahansa sen jälkeen osapuolet neuvottelevat keskenään sopimuksen tarkistamiseksi, jos jokin osapuoli sitä pyytää, ottaen huomioon ne tekijät, jotka kyseisenä ajankohtana vaikuttavat rauhaan ja turvallisuuteen Pohjois-Atlantin alueella, mukaan lukien maailmanlaajuisen ja alueellisten sopimusten kehittäminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaisesti kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Sopimusta ei ole sen voimassa olon aikana muutettu, eikä yksikään osapuoli ole tehnyt siihen varauksia.

Nato syntyi poliittisena organisaationa ja sen sotilaallinen rakenne luotiin vuonna 1951. Historiansa aikana Nato täydentänyt ja edelleen kehittänyt organisaatiotaan. Artiklan pohjalta Naton toimintoja on voitu kehittää ilman, että Pohjois-Atlantin sopimusta tarvitsisi muuttaa.

**13 artikla.** Määräys koskee sopimuksen irtisanomista. Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 24.8.1949. Sopimuksen oltua voimassa kaksikymmentä vuotta osapuoli voi luopua olemasta sopimuksen osapuoli vuoden kuluttua siitä, kun se on ilmoittanut sopimuksen irtisanomisesta sopimuksen tallettajana toimivalle Amerikan yhdysvaltojen hallitukselle. Amerikan yhdysvaltojen hallitus ilmoittaa muiden osapuolten hallituksille kunkin irtisanomisilmoituksen tallettamisesta.

**14 artikla.** Artikla sisältää tavanomaiset määräykset sopimuksen tallettajasta. Sopimus, jonka englannin- ja ranskankieliset tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset, talletetaan Amerikan yhdysvaltojen hallituksen arkistoon. Tämä hallitus toimittaa asianmukaisesti oikeaksi todistetut jäljennökset muiden allekirjoittajien hallituksille.

## **9.2 Pohjois-Atlantin sopimuksen pöytäkirja Suomen tasavallan liittymisestä**

Suomen liittymiskeskustelujen jälkeen kaikki Naton jäsenvaltiot allekirjoittivat ja ratifioivat Suomen liittymispöytäkirjan. Suomi ei ole kyseisen pöytäkirjan osapuoli, mutta liittymispöytäkirjan ratifioimalla Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolet hyväksyivät Suomen liittymisen Pohjois-Atlantin sopimukseen. Suomen liittymispöytäkirja muodostaa Pohjois-Atlantin sopimuksen liitteen samoin kuin aiemmat Naton jäseniksi liittyneiden valtioiden liittymispöytäkirjat.

**Johdanto.** Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolet toteavat johdannossa olevansa vakuuttuneita siitä, että Suomen tasavallan liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen lisää Pohjois-Atlantin alueen turvallisuutta.

**I artikla.** Artiklan mukaan Pohjois-Atlantin liiton pääsihteeri toimittaa välittömästi pöytäkirjan tultua voimaan kaikkien osapuolten puolesta Suomen tasavallan hallitukselle kutsun liittyä Pohjois-Atlantin sopimukseen. Pohjois-Atlantin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti Suomen tasavallasta tulee Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuoli sinä päivänä, jona se tallettaa Pohjois-Atlantin sopimusta koskevan liittymiskirjansa Amerikan yhdysvaltojen hallituksen huostaan.

**II artikla.** Artikla sisältää määräykset pöytäkirjan voimaantulosta ja tallettajan tehtävistä. Pöytäkirja tulee voimaan, kun kaikki Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolet ovat ilmoittaneet Amerikan yhdysvaltojen hallitukselle hyväksyneensä pöytäkirjan. Amerikan yhdysvaltojen hallitus ilmoittaa kaikille Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolille kunkin tällaisen ilmoituksen vastaanottamispäivän ja pöytäkirjan voimaantulopäivän.

**III artikla.** Artikla sisältää tavanomaiset määräykset tallettajasta. Pöytäkirja, jonka englannin- ja ranskankieliset tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset, talletetaan Amerikan yhdysvaltojen hallituksen arkistoon. Amerikan yhdysvaltojen hallitus toimittaa pöytäkirjan asianmukaisesti oikeaksi todistetut jäljennökset kaikkien Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten hallituksille.

## **10 Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen (Ottawan sopimus) määräykset ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön**

Sopimuksessa on 27 artiklaa, jotka on jaettu seitsemään osaan. Ensimmäisessä osassa käsitellään sopimuksen määritelmiä ja soveltamisalaa. Toisessa osassa on Naton erioikeuksia ja vapauksia koskevat määräykset. Kolmannessa osassa on jäsenvaltioiden edustajien erioikeuksia ja vapauksia koskevat määräykset. Neljännessä osassa määrätään muun kansainvälisen henkilöstön ja kansainvälisten asiantuntijoiden erioikeuksista ja vapauksista. Viidennessä osassa on riitojen ratkaisua koskevat määräykset. Kuudennessa osassa määrätään sopimusta täydentävien sopimusten tekemisestä. Seitsemäs osa sisältää sopimuksen loppumääräykset.

**Johdanto.** Sopimuksen johdannossa tuodaan esiin tarve varmistaa, että Pohjois-Atlantin liitolla, sen kansainvälisellä henkilöstöllä ja Naton kokouksiin osallistuvilla jäsenvaltioiden edustajilla on tehtäviensä hoitamista ja tarkoitustensa täyttämistä varten tarvittavat erioikeudet ja vapaudet.

### **I osa. Yleistä (I–III artikla)**

**I artikla.** Artiklassa määritellään sopimuksen keskeiset käsitteet ”liitto”, ”neuvosto”, ”aputoimielimet” ja ”neuvoston sijaisten puheenjohtaja”.

**II artikla.** Artiklassa määrätään, että sopimusta ei sovelleta Pohjois-Atlantin sopimuksen nojalla perustettuihin sotilasesikuntiin eikä, jollei Naton neuvosto toisin päättä, muihin sotilaselimiin. Sotilasesikuntiin sovelletaan pöytäkirjaa Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta (Pariisin pöytäkirja).

**III artikla.** Artikla sisältää määräykset Naton ja sen jäsenvaltioiden velvollisuudesta tehdä yhteistyötä sopimuksen mukaisten erioikeuksien ja vapauksien väärinkäytön estämiseksi. Artiklassa edellytetään, että tilanteissa, joissa on syytä epäillä väärinkäytösten tapahtuneen, osapuolet neuvottelevat selvittääkseen, onko näin tapahtunut. Jäsenvaltioilla säilyy silti oikeus vaatia henkilöä, jonka katsotaan käyttäneen väärin hänelle sopimuksen perusteella myönnettyjä erioikeuksia ja vapauksia, poistumaan maasta. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

### **II osa. Liitto (IV–XI artikla)**

**IV artikla.** Artiklassa määrätään Naton oikeushenkilöllisyydestä. Yhteisön, organisaation tai vastaavan oikeushenkilöllisyydestä ja siihen liittyvästä oikeuskelpoisuudesta ja oikeudellisesta toimintakyvystä säädetään Suomessa lailla. Tällaisia säännöksiä sisältyy muun muassa yhdistyslakiin (503/1989), lakiin avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä (389/1988), osakeyhtiölakiin (624/2006), osuuskuntalakiin (421/2013) sekä säätiölakiin (487/2015). Suomessa ei ole kansainvälisten järjestöjen oikeushenkilöllisyyttä koskevaa yleistä lainsäädäntöä, vaan kansainvälisten järjestöjen oikeushenkilöllisyydestä ja oikeustoimikelpoisuudesta säädetään yleensä

blankettilla, jolla saatetaan voimaan kyseessä olevan järjestön perustamisesta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset, mukaan lukien kyseisen järjestön oikeushenkilöllisyyttä koskeva määräys.

**V ja VI artikla.** Artiklassa V määrätään, että Nato sekä sen omaisuus ja varat ovat vapaat lainkäytöstä. Naton neuvoston sijaisten puheenjohtaja voi yksittäistapauksessa nimenomaisesti sallia tästä lainkäytöllisestä koskemattomuudesta luopumisen. Lainkäytöllisestä koskemattomuudesta luopumisen ei kuitenkaan katsota koskevan omaisuuden ulosottoon ja takavarikointiin liittyviä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Artiklassa VI määrätään Naton toimitilojen loukkaamattomuudesta. Naton omaisuus ja varat nauttivat sijaintipaikastaan ja haltijastaan riippumatta koskemattomuutta etsinnän, pakko-oton, menettämisseuraamusten, pakkolunastuksen ja muunlaisen puuttumisen suhteen.

Artiklassa V ja VI Natolle myönnettävät erioikeudet ja vapaudet noudattavat kansainvälisille järjestöille yleisesti myönnettäviä erioikeuksia ja vapauksia. Lainkäytöllinen koskemattomuus merkitsee vapautusta kaikesta, lähinnä siviili- ja hallinto-oikeudellisesta tuomiovallasta Suomen lainkäyttöpiirissä. Omaisuuden vapautus pakkotoimista koskee erilaisia hallinnollisia ja prosessuaalisia pakkokeinoja ja turvaamistoimia. Omaisuuden pakkolunastuksesta säädetään muun muassa laissa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977). Takavarikosta turvaamistoimena säädetään muun muassa oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 7 luvussa. Takavarikosta rikosasioissa säädetään pakkokeinolain (806/2011) 6 ja 7 luvussa. Hallinnollisista pakkotoimista säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Valmiuslaissa (1552/2011) säädetään omaisuuteen kohdistuvista pakkotoimista poikkeusolojen aikana. Ulosottokaareissa (705/2007) säädetään tuomioiden ja päätösten täytäntöönpanosta.

**VII artikla.** Artiklassa määrätään Naton arkiston ja kaikkien sille kuuluvien tai sen hallussa olevien asiakirjojen loukkaamattomuudesta sijainnista riippumatta. Määräys poikkeaa muun muassa takavarikon ja paikkaan kohdistuvan etsinnän osalta Suomen lainsäädännöstä, johon on viitattu edellä V ja VI artiklan perusteluissa.

**VIII artikla.** Artiklan 1 kohdassa Naton varat vapautetaan kaikenlaisesta varainkäytön valvonnasta, sääntelystä sekä maksuaikarajoituksista ja se voi pitää hallussaan mitä tahansa valuuttaa. Käyttäessään 1 kohdan mukaisia oikeuksiaan Nato ottaa asianmukaisesti huomioon jäsenvaltion mahdollisesti esittämät vaateet ja panee ne täytäntöön siltä osin kuin se on käytännössä mahdollista. EU:n jäsenyyden ja euroalueeseen kuulumisen vuoksi rahapolitiikka ei pääsääntöisesti enää kuulu Suomen toimivaltaan. Artiklan rahoitusjärjestelyjä koskevat vapautukset poikkeavat niistä valvontaa ja sääntöselvityä poikkeusoloissa koskevista määräyksistä, joista säädetään valmiuslaissa. Siltä osin kuin rahapolitiikka valmiuslaissa säädetyiltä osin kuuluu Suomen toimivaltaan, määräys kuuluu lainsäädännön alaan.

Suomea sitovat myös kansainväliset säädökset ja Euroopan unionin rahanpesudirektiivi (2015/849/EU) sekä sen nojalla säädetyt kansalliset säädökset, kuten laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017), jotka käytännössä velvoittavat muun muassa luotto- ja finanssilaitoksia ja sisältävät oikeushenkilöiden ilmoitusvelvollisuuksia.

**IX artikla.** Artiklan a kohdan mukaan Nato vapautetaan kaikista välittömistä veroista. Nato ei kuitenkaan vaadi vapautusta veroista tai maksuista, jotka peritään yksinomaan vastikkeina julkisista palveluista. Jälkimmäisessä määräyksessä on kyse erioikeus- ja vapaussopimuksille tyypillisestä kirjauksesta, jolla selkeytetään sellaisten maksujen ja verojen asemaa, jotka julkinen taho kerää vastikkeena jostain palvelusta.

Perustuslain 81 §:n 1 momentin ja 121 §:n 3 momentin mukaan verovelvollisuuden perusteista säädetään lailla. Määräykset verovapaudesta poikkeavat voimassa olevasta välittömiä veroja koskevasta lainsäädännöstä, mutta ne vastaavat kansainvälisille järjestöille tavanomaisesti myönnettäviä erioikeuksia ja vapauksia. Yhteisön velvollisuudesta maksaa tuloveroa säädetään tuloverolaissa (1535/1992).

Artiklan b ja c kohdan mukaan Nato vapautetaan kaikista tuonti- ja vientitulleista sekä määrällisistä tuonti- ja vientirajoituksista sen viralliseen käyttöön tarkoitettujen tavaroiden ja Naton julkaisujen osalta. Vapautuksen mukaisesti maahan tuotavia tavaroita ei saa luovuttaa myymällä eikä lahjoittamalla niiden tuontimaassa muutoin kuin kyseisen maan hallituksen hyväksymin edellytyksin.

Tulleista tai tullittomuudesta säättäminen kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Yhteisön tullittomuusjärjestelyn luomisesta annetun neuvoston asetuksen 1186/2009/EY (tullittomuusasetus) säännökset eivät kuitenkaan estä jäsenvaltioita myöntämästä muun muassa tullittomuutta, joka kuuluu kansainvälisille järjestöille kansainvälisten sopimusten tai toimipaikan sijaintia koskevien sopimusten nojalla tavanomaisesti myönnettyihin etuoikeuksiin, mukaan lukien kansainvälisten kokousten yhteydessä myönnetty tullittomuus. Jäsenvaltion on toimitettava komissiolle tiedoksi tällaisen sopimuksen tullimääräykset. Tullilain (304/2016) 44 §:ssä säädetään eräisiin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvasta tullittomuudesta. Ulkoministeriö vahvistaa tullilain 44 §:n perusteella tullittomuuden edellytykset. Tullilain 45 §:ssä säädetään puolestaan tullittomien tavaroiden luovutusrajoituksesta.

Tuonti- ja vientikieltojen ja -rajoitusten osalta voidaan todeta, että EU:n perustamissopimuksen mukaan pääsääntönä on tavaroiden vapaa liikkuvuus ja että sitä voidaan kansallisesti rajoittaa vain tietyin edellytyksin. Tällainen säännöstelymahdollisuus sisältyy valmiuslain 15 §:ään.

**X artikla.** Artiklassa todetaan, että vaikka Nato ei pääsääntöisesti vaadi vapautusta irtaimen ja kiinteän omaisuuden hintaan sisältyvistä valmisteveroista ja myyntiveroista, tilanteessa, jossa Nato hankkii viralliseen käyttöönsä merkittävästi sellaista omaisuutta, jäsenvaltiot tekevät mahdollisuuksien mukaan asianmukaiset hallinnolliset järjestelyt näiden verojen poistamiseksi.

Artiklan määräykset välillisistä veroista myönnettävistä vapautuksista kuuluvat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan siltä osin kuin kyseisten määräysten sisällöstä on voimassa EU:n lainsäädäntöä.

Arvonlisäverotuksessa sovellettavista vapautuksista ja menettelystä säädetään yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetussa EU:n neuvoston direktiivissä 2006/112/EY. Direktiivin 143 artiklan 1 kohdan g alakohdan ja 151 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan EU:n jäsenvaltioiden on vapautettava verosta tavaroiden maahantuonti sekä tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset, jotka on tarkoitettu sijaintijäsenvaltion viranomaisten tunnustamille kansainvälisille järjestöille kansainvälisten perustamissopimusten tai kotipaikkasopimusten rajoituksin ja edellytyksin.

Arvonlisäveron palautuksessa noudatetaan arvonlisäverolain (1501/1993) 129 b §:ssä säädettyä menettelyä, jonka mukaisesti Suomessa sijaitsevalle Suomen tunnustamalle kansainväliselle järjestölle ja tämän henkilökunnalle palautetaan Suomesta ostettujen tavaroiden ja palvelujen hankintaan sisältyvä vero, jos tästä on sovittu perustamis- tai isäntämaasopimuksessa. Palautukseen sovelletaan perustamis- tai isäntämaasopimuksessa sovittuja rajoituksia ja edellytyksiä. Palautuksen edellytyksenä on, että tavaroiden tai palvelun verollinen ostohinta on vähintään 170



euroa. Hakemus tehdään neljänneskalenterivuodelta ulkoministeriölle. Hakemus on tehtävä vuoden kuluessa laskun maksupäivästä. Ulkoministeriö vahvistaa, onko hakijalla perustamistai isäntämaasopimuksen, hakijan aseman sekä tavarain tai palvelun käyttötarkoituksen perusteella oikeus palautukseen. Verohallinto tarkistaa muut palautuksen edellytykset ja palauttaa veron. Arvonlisäverolain 72 d §:n 3 momentin mukaan veroa ei suoriteta tavaroiden ja palvelujen myynnistä toisissa jäsenvaltioissa sijaitseville kansainvälisille järjestöille ja niiden henkilökunnalle niillä rajoituksilla ja edellytyksillä, jotka on sovittu järjestön perustamis- tai isäntämaasopimuksessa. Verottomuuden edellytyksenä on, että sijaintivaltio on tunnustanut järjestön kansainväliseksi järjestöksi. Lain 94 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaan verotonta on kansainvälisen järjestön ja sen henkilökunnan maahantuomien tavaroiden maahantuonti niillä edellytyksillä ja rajoituksilla, jotka on sovittu järjestön perustamis- tai isäntämaasopimuksessa, edellyttäen, että maahantuonnista suoritettavan veron peruste lisättynä arvonlisäveron osuudella olisi vähintään 170 euroa; ulkoministeriö vahvistaa, onko hakijalla perustamistai isäntämaasopimuksen, hakijan aseman sekä tavarain käyttötarkoituksen perusteella oikeus verottomuuteen.

Valmisteverotuksessa sovellettavista vapautuksista ja menettelyistä säädetään valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä annetussa neuvoston direktiivissä 2008/118/EY (neuvoston direktiivillä (EU)2020/262 korvataan 13.2.2023 alkaen direktiivi 2008/118/EY). Direktiivin 2008/118/EY 12 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan valmisteveron alaiset tuotteet (polttoaineet, sähkö, alkoholi ja tupakka) on vapautettava verosta, jos ne on tarkoitettu sijaintijäsenvaltion viranomaisten tunnustamille kansainvälisille järjestöille kansainvälisten perustamissopimusten tai kotipaikkasopimusten rajoituksin ja edellytyksin.

Valmisteverotuslain (182/2010) 18 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan valmisteverottomia ovat tuotteet, jotka on tarkoitettu Suomessa toimivien kansainvälisten järjestöjen käyttöön näiden järjestöjen kansainvälisissä perustamissopimuksissa tai niiden toiminnan kotipaikkaa koskevissa sopimuksissa määrätyn rajoituksin ja edellytyksin. Mainittuun tarkoitukseen valmisteveron alaisen tuotteen hankinnat voidaan toteuttaa suorana verottomuutena. Hankintaa varten ostajan tulee toimittaa myyjälle ulkoministeriön myöntämä vahvistus siitä, että ostaja on oikeutettu valmisteverottomiin ostoihin. Verollisina hankittujen valmisteveron alaisen tuotteen verovapaus voidaan toteuttaa myös palauttamalla valmistevero. Palautusta haetaan Verohallinnolta. Sähkön verottomuus voidaan toteuttaa vain palautusmenettelyllä.

Kun valmisteveron alaisia tuotteita tuodaan Euroopan unionin ulkopuolelta, menettelystä verottomuuden toteuttamiseksi on voimassa, mitä vastaavien tuotteiden tullittomuudesta säädetään.

Ulkoministeriö antaa kansainvälisen järjestön pyynnöstä muista EU:n jäsenvaltioista tehtäviä hankintoja varten todistuksen siitä, että hankinta oikeuttaa arvonlisä- ja valmisteverojen osalta vapautukseen.

**XI artikla.** Artiklan 1 kohdassa määrätään, että Naton virallista kirjeenvaihtoa tai muuta virallista viestintää ei saa sensuroida. Lisäksi artiklan 2 kohdan mukaan liitolla on oikeus käyttää salakirjoitusta ja lähettää ja vastaanottaa kirjeenvaihtoa kuriirin välityksellä tai sinetöidyissä säkeissä, jotka nauttivat samoja vapauksia ja erioikeuksia kuin diplomaattikuriirit ja -säkit. Artiklan 3 kohdan mukaan 1 ja 2 kohdan määräykset eivät kuitenkaan estä sellaisten asianmukaisen turvatoimien toteuttamista, joista määrätään jäsenvaltion ja Naton puolesta toimivan neuvoston välisellä sopimuksella.

Perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetään kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta ja perustuslain 12 §:n 1 momentissa sananvapaudesta, johon sisältyy muun muassa oikeus ilmaista ja julkistaa viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslaissa säädettyjä oikeuksia voidaan Suomessa rajoittaa esimerkiksi rikoksen esitutkinnan ja rikosoikeudenkäynnin yhteydessä tietyin pakkokeinoin mukaisin edellytyksin. Artiklan 2 kohdan määräykset rajoittavat mahdollisuuksia käyttää edellä mainitussa kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettuja pakkokeinoja rikoksen esitutkinnan ja rikosoikeudenkäynnin yhteydessä. Lisäksi artiklan määräyksillä laajennetaan lailla voimaansaatetun diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 3 ja 4/1970) määräysten (diplomaattikuriirit ja -säkit) soveltamisalaa. Artiklan 1 kohdassa tarkoitettua viestinnästä, mukaan lukien sähköinen viestintä, säädetään muun muassa laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003), kuvaohjelmalaissa (710/2011) ja sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014).

### **III osa. Jäsenvaltioiden edustajat (XII–XVI artikla)**

**XII artikla.** Artiklassa määrätään, että jäsenvaltioiden Natoon toisen jäsenvaltion alueelle nimeämällä pääasiallisella pysyvällä edustajalla ja sellaisella hänen virallisen henkilöstönsä jäsenellä, jotka oleskelevat jäsenvaltion alueella ja joista on sovittu nimenneen valtion ja Naton välillä sekä Naton ja oleskeluvaltion välillä, on samat erioikeudet ja vapaudet kuin diplomaattisilla edustajilla ja heidän vastaavassa asemassa olevalla virallisella henkilöstöllään.

Viittaus diplomaattisten edustajien erioikeuksiin ja vapauksiin tarkoittaa diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen määräyksiä, joiden soveltamisalaa artiklan määräys laajentaa. Wienin yleissopimuksessa määrätään diplomaattisen edustajan koskemattomuudesta ja tämän asunnon, asiakirjojen ja omaisuuden loukkaamattomuudesta. Lisäksi Wienin yleissopimuksen mukaan diplomaattinen edustaja on vapautettu vastaanottajavaltion rikosoikeudellisesta tuomiovallasta, tietyin poikkeuksin siviili- ja hallinto-oikeudellisesta tuomiovallasta sekä tuomiovallan käyttöön liittyvistä täytäntöönpanotoimenpiteistä. Wienin yleissopimuksessa määrätään myös siitä, että diplomaattiset edustajat ovat vapautettuja vastaanottajavaltion sosiaaliturvaa koskevista määräyksistä. Lisäksi diplomaattinen edustaja on vapautettu pääsääntöisesti kaikista vastaanottajavaltion henkilöön tai omaisuuteen kohdistuvista veroista lukuun ottamatta tiettyjä välillisiä veroja, joiden osalta verovapaus myönnetään yleensä vastavuoroisuuden pohjalta. Tuloverotuksen osalta vapautus ei koske kuitenkaan esimerkiksi veroja, jotka kannetaan vastaanottajavaltiossa olevasta lähteestä kertyvästä yksityisestä tulosta. Diplomaattiset edustajat on vapautettu kaikista henkilökohtaisista palvelusvelvollisuuksista. Diplomaattiset edustajat saavat myös tuoda henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettut esineet maahan tullitta ja heidän henkilökohtaiset matkatavaransa voivat olla vapautetut tarkastuksesta Wienein yleissopimuksen nojalla. Diplomaattiselle edustajalle ja tämän perheenjäsenille on mahdollistettava myös maasta poistuminen aseellisen selkkauksen yhteydessä ja tarvittaessa asetettava heidän käyttöönsä välttämättömät kuljetusvälineet heitä itseään ja heidän omaisuuttaan varten.

Artiklan määräyksessä tarkoitettut edellä mainitut erioikeudet ja vapaudet poikkeavat Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä, siten kuin edellä on selostettu myös V–VII artiklan yhteydessä.

Henkilön henkilökohtainen koskemattomuus tarkoittaa kiinniottoa, vangitsemista ja pidättämistä koskevaa vapautusta. Määräys poikkeaa muun muassa pakkokeinoin, poliisilain

(872/2011) ja esitutkintalain (805/2011) säännöksistä. Henkilön lainkäyttölinen koskemattomuus merkitsee poikkeusta siviili-, rikos- ja hallinto-oikeudellisesta tuomiovallasta Suomen lainkäyttöpiirissä.

Sosiaaliturvasta kansainvälisissä tilanteissa säädetään laissa asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa (16/2019), jonka soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu toisen maan kansalaiset, jotka palvelevat Suomessa toisen valtion diplomaattisena edustajana, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta. Lisäksi Suomi on tehnyt sosiaaliturvasopimuksia tiettyjen valtioiden kanssa.

Luonnollisen henkilön verovelvollisuudesta säädetään tuloverolaissa (1535/1992). Tuloverolain mukaan Suomessa asuva henkilö on velvollinen suorittamaan veroa täältä ja muualta saamastaan tulosta. Henkilö, joka ei ole verovuonna asunut Suomessa, on velvollinen suorittamaan veroa täältä saamastaan tulosta. Artiklalla rajataan toisen valtion nimeämän pääsiäissellisen pysyvän edustajan ja hänen virallisen henkilöstön jäsenen verovelvollisuutta.

Arvonlisäverodirektiivin 151 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on vapautettava verosta tavaroiden luovutukset ja palvelujen suoritukset, jotka toteutetaan diplomaattisten ja konsulisuhteiden puitteissa. Arvonlisäverolain 127 §:n mukaan ulkovallan Suomessa toimivalle diplomaattiselle edustajalle ja lähetetylle konsulille voidaan vastavuoroisesti hakeuksesta palauttaa tavaroiden ja palvelujen hankintaan sisältyvä vero, kun tavara tai palvelu on ostettu diplomaattisen edustajan tai lähetetyn konsulin taikka hänen talouteensa kuuluvan perheenjäsenen henkilökohtaiseen käyttöön. Palautuksen edellytyksenä on, että yksittäisen tavarain tai palvelun verollinen ostohinta on vähintään 170 euroa.

Palvelusvelvoitteisiin liittyvä vapautus poikkeaa Suomessa asuvan työvoiman käyttöä koskevista valmiuslain säännöksistä. Määräyksen on katsottava koskevan myös maanpuolustusvelvollisuutta, josta perustuslain 127 §:n 1 momentin mukaisesti säädetään lailla. Vapautus merkitsee poikkeusta asevelvollisuuslaista (1438/2007), jonka 3 §:n mukaan asevelvollisuuden suorittamisesta on lisäksi voimassa, mitä siitä Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään.

Yhteisön tullittomuusjärjestelyn luomisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1186/2009 II osaston I luvussa säädetyn mukaisesti myönnetään tuontitullittomuus vakituisen asuinpaikansa yhteisön tullialueelle kolmansista maista muuttavien luonnollisten henkilöiden tuomalle henkilökohtaiselle omaisuudelle. EU:n jäsenvaltioiden välillä ei tuontitulleja ole. Muu henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettujen esineiden tuonti tullitta poikkeaa tullilain säännöksistä samoin kuin vapautus henkilökohtaisten matkatavaroiden tarkastuksesta. Diplomaattiset edustajat saavat tuoda henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitetut esineet maahan tullittomuuden lisäksi arvonlisäverolain ja valmisteverolain mukaisesti arvonlisäverotta sekä valmisteverotta.

Maasta poistuminen on jokaiselle kuuluva, perustuslain 9 §:n 2 momentin mukainen perusoikeus, jota voidaan rajoittaa vain lain säännöksellä. Tällaisia säännöksiä on muun muassa pakokokeinolaissa, josta kotiuttamista aseellisen selkkauksen aikana koskeva erioikeus poikkeaa.

Artiklan määräys ei edellytä muutosten tekemistä kansalliseen lainsäädäntöön.

**XIII artikla.** Artiklan 1 kohdassa määrätään sellaisen muun kuin XII artiklassa tarkoitetun neuvostossa tai sen aputoimielimissä toimivan jäsenvaltion edustajan erioikeuksista ja vapauksista tämän oleskellessaan toisen jäsenvaltion alueella tehtäviensä hoitamista varten.

Artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan tällaisella edustajalla on sama koskemattomuus henkilön pidättämisen ja vapauden riistämisen suhteen kuin vastaavassa asemassa olevalla diplomaattisella henkilöstöllä. Koskemattomuutta koskevat perustelut ovat samat kuin edellä XII artiklan yhteydessä.

Artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan edustaja on vapautettu lainkäytöstä sen suhteen, mitä hän puhuu, kirjoittaa ja tekee virallisessa ominaisuudessaan. Lainkäyttöä koskemattomuutta koskevat perustelut ovat samat kuin V, VI ja XII artiklan yhteydessä, mutta b alakohdan mukainen vapautus rajoittuu vain edustajan työtehtävissään suorittaviin toimiin. Diplomaattisilla edustajilla tällaista rajoitusta ei ole.

Artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan edustajan kaikki asiakirjat ovat loukkaamattomia. Tältä osin perustelut ovat samat kuin V ja VI artiklan yhteydessä.

Artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan edustajalla on oikeus käyttää salakirjoitusta sekä vastaanottaa ja lähettää asiakirjoja tai kirjeenvaihtoa kuriirin välityksellä tai sinetöidyissä säkeissä. Tältä osin voidaan viitata XI artiklan perusteluihin.

Artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan edustajalla on sama henkilökohtainen vapautus ja puolison vapautus maahantulorajoituksista, ulkomaalaisten rekisteröinnistä ja kansallisista palveluvelvollisuuksista kuin vastaavassa asemassa olevalla diplomaattisella henkilöstöllä. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan säädetään lailla. Maasta poistuminen puolestaan on jokaiselle kuuluva, perustuslain 9 §:n 2 momentin mukainen perusoikeus, jota voidaan rajoittaa vain lain säännöksellä. Tällaisia säännöksiä on muun muassa pakokeinolaissa. Maahantulosta ja Suomessa oleskelusta säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004). Palvelusvelvollisuutta koskevan vapautuksen osalta perustelut ovat samat kuin XII artiklassa.

Artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaan edustajalla on samat valuuksia ja valuutanvaihtoa koskevat helpotukset kuin vastaavassa asemassa olevalla diplomaattisella henkilöstöllä. Perusteluiden osalta viitataan VIII artiklan perusteluihin.

Artiklan 1 kohdan g ja h alakohdan mukaan edustajalla on samat henkilökohtaisia matkatavaroita koskevat vapaudet ja helpotukset kuin vastaavassa asemassa olevalla diplomaattisella henkilöstöllä ja oikeus tuoda huonekalunsa ja muut tavaransa maahan tullitta saapuessaan sinne ensimmäistä kertaa ottaakseen vastaan tehtävänsä sekä oikeus viedä tällaiset huonekalut ja muut tavarat tullitta maasta tehtäviensä siellä päättyessä. Näiden vapautusten osalta perustelut vastaavat XII artiklan perusteluita.

Artiklan 1 kohdan i alakohdan mukaan edustajalla on oikeus tuoda yksityinen moottoriajoneuvonsa väliaikaisesti maahan tullitta henkilökohtaista käyttöä varten ja sen jälkeen viedä se maasta tullitta, kummassakin tapauksessa kuitenkin sellaisin edellytyksin, jotka kyseisen maan hallitus mahdollisesti katsoo tarpeellisiksi. EU:n jäsenvaltioiden välillä ei ole tuontitulleja. EU:n tullittomuusasetuksen nojalla kolmansista maista yhteisöön vakituisen asuinpaikkansa muuttavien luonnollisten henkilöiden henkilökohtaiselle omaisuudelle voidaan myöntää tullittomuus.

Henkilökohtaisella omaisuudella tarkoitetaan asianomaisten henkilökohtaiseen käyttöön tai kotitalouteen tarkoitettuja tavaroita, joihin on pidettävä muun muassa koti-irtaimistoa sekä yksityiskäyttöön tarkoitettuja moottoriajoneuvoja.

Artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos jokin vero määräytyy maksettavaksi maassa asumisen perusteella, asumisajaksi ei katsota aikaa, jona artiklassa tarkoitettu edustaja oleskelee toisen jäsenvaltion alueella tehtäviensä suorittamista varten. Tällöin hänet vapautetaan verotuksesta hänelle näinä palveluskausina maksettavien virallisen palkan ja palkkaetujen osalta. Artiklan määräykset merkitsevät poikkeusta voimassa olevasta tuloverotusta koskevasta lainsäädännöstä. Tuloverolain mukainen yleinen verovelvollisuus perustuu siihen, asuuko henkilö Suomessa vai ei. Suomessa asuvana pidetään henkilöä, jolla on täällä varsinainen asunto ja koti tai joka jatkuvasti oleskelee täällä yli kuuden kuukauden ajan, jolloin tilapäinen poissaolo ei estä pitämästä oleskelua jatkuvana.

Artiklan 3 kohdassa määritellään artiklassa tarkoitettu edustaja ja määrätään jäsenvaltioiden velvollisuudesta ilmoittaa muille asianosaisille jäsenvaltioiden näiden pyynnöstä niiden edustajiensa nimet, joihin artiklaa sovelletaan, sekä sen, kuinka kauan he todennäköisesti oleskelevat näiden muiden jäsenvaltioiden alueilla. Henkilötietojen käsittelyyn viranomaisissa sovelletaan EU:n tietosuoja-asetusta (2016/679/EU) ja tietosuojalakia (1050/2018). Ulkoministeriö hallinnoi ja ylläpitää erityisessä henkilörekisterissä Suomessa sijaitsevien kansainvälisten järjestöjen sekä näiden henkilökunnan ja tämän perheenjäsenten tietoja. Tietojen avulla ulkoministeriö hoitaa näihin tahoihin kohdistuvia laissa määrättyjä tehtäviä, kuten oleskelulupien myöntämistä ja erilaisten verottomien hankintojen vahvistamista.

Artiklassa tarkoitettuihin henkilöihin voivat tulla sovellettaviksi myös kansainvälisiä konferensseja ja erityisedustustoja koskevista erioikeuksista ja vapauksista annettu laki (572/1973) ja asetus (728/1973), jos artiklassa tarkoitettujen henkilöiden oleskelu Suomessa johtuu Suomen hallituksen kutsusta tai suostumuksella Suomessa pidettävästä valtioiden välisestä konferenssista.

**XIV artikla.** Artiklassa määrätään, että jäsenvaltion edustajan mukana olevalla virallisella toimistohenkilöstöllä, joka ei kuulu XII tai XIII artiklan soveltamisalaan, on oleskellessaan toisen jäsenvaltion alueella tehtäviensä hoitamista varten XIII artiklan 1 kohdan b, c, e, f, h ja i alakohdassa sekä 2 kohdassa määrätty erioikeudet ja vapaudet. Artiklassa tarkoitettujen erioikeuksien ja vapauksien sisältöä ja suhdetta Suomen lainsäädäntöön on selostettu edellä V-VIII artiklan sekä XII ja XIII artiklan perusteluissa.

**XV artikla.** Artiklassa todetaan, että erioikeuksien ja vapauksien myöntämisen taustalla on tarkoitus turvata Pohjois-Atlantin sopimukseen liittyvien tehtävien itsenäinen hoitaminen ja määrätään jäsenvaltioiden oikeudesta ja velvollisuudesta luopua edustajiensa ja näiden henkilöstön jäsenten koskemattomuudesta tapauksissa, joissa jäsenvaltio katsoo, että koskemattomuus haittaisi lainkäyttöä. Lisäksi edellytetään, että koskemattomuudesta voidaan luopua rajoittamatta niitä tarkoituksia, joita varten se on myönnetty.

**XVI artikla.** Artiklassa todetaan, että sopimuksen XII–XIV artiklan määräykset eivät edellytä, että valtio myöntää niissä tarkoitettuja erioikeuksia tai vapauksia kansalaiselleen tai edustajanaan tai edustajansa henkilöstön jäsenenä toimivalle henkilölle. Vastaavantyyppinen määräys on verrattain yleinen erioikeuksia ja vapauksia koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa.

#### **IV osa. Kansainvälinen henkilöstö ja kansainväliset asiantuntijat liiton erityistehtävissä (XVII–XXIII artikla)**

**XVII artikla.** Artiklassa määrätään, että Naton virkamiehistä, joihin sovelletaan XVIII–XX artiklaa, sovitaan neuvoston sijaisten puheenjohtajan ja kunkin asianomaisen jäsenvaltion kesken. Neuvoston sijaisten puheenjohtaja ilmoittaa jäsenvaltioille näihin ryhmiin kuuluvien virkamiesten nimet. Artiklan määräysten suhteesta Suomen lainsäädäntöön pätee XIII artiklan 3 kohdan perusteluissa todettu.

**XVIII artikla.** Artiklassa määrätään Naton virkamiesten erioikeuksista ja vapauksista.

Artiklan a alakohdan mukaan Naton virkamiehet ovat vapautettuja lainkäytöstä sen suhteen, mitä he puhuvat, kirjoittavat ja tekevät virallisessa ominaisuudessaan ja toimivaltansa rajoissa. Perusteluiden osalta voidaan viitata V, VI ja XII–XIII artiklan perusteluihin.

Artiklan b alakohdan mukaan virkamiehillä on yhdessä puolisonsa ja kanssaan asuvien ja huollettavinaan olevien lähiomaistensa kanssa samat vapautukset maahantulorajoituksista ja ulkomaalaisten rekisteröinnistä kuin vastaavassa asemassa olevalla diplomaattisella henkilöstöllä. Suhdetta Suomen lainsäädäntöön on kuvattu lähes vastaavan sisältöisen XIII artiklan 1 kohdan e alakohdan yhteydessä. Lisäksi ulkomaalaislain 69 §:n 3 momentin mukaan ulkoministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökuntaan kuuluvalla ja hänen perheenjäsenellään ja henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, joka on saman maan kansalainen kuin päämies. Lisäksi Suomea velvoittaa Euroopan unionin viisumisäännöstö.

Artiklan a c ja d alakohdassa määrätään virkamiehille kuuluvista helpotuksista valuuttaa ja valuutanvaihtoa koskevista rajoituksista sekä kotiuttamista koskevasta helpotuksesta kansainvälisten kriisien aikana. Helpotusten tulee vastata diplomaattiselle henkilöstölle myönnettäviä vastaavia helpotuksia. Vastaavien määräysten suhteesta Suomen lainsäädäntöön on tehty selkoa VIII ja XII artiklan perusteluissa.

Artiklan e alakohdan mukaan virkamiehet ovat oikeutettuja tuomaan huonekalunsa ja muut tavaran maahan tullitta saapuessaan sinne ensimmäistä kertaa ottaakseen vastaan tehtävänsä sekä oikeutettuja viemään tällaiset huonekalut ja muut tavarat maasta tullitta tehtäviensä siellä päättyessä. Lisäksi f alakohdan mukaan virkamiehet ovat oikeutettuja tuomaan yksityiset moottoriajoneuvonsa väliaikaisesti maahan tullitta henkilökohtaista käyttöä varten ja sen jälkeen viemään ne maasta tullitta, niillä edellytyksillä, jotka kyseisen maan hallitus mahdollisesti katsoo tarpeelliseksi. Näiden erioikeuksien suhteesta Suomen lainsäädäntöön on selostettu XII ja XIII artiklan yhteydessä.

**XIX artikla.** Artiklassa määrätään Naton virkamiehilleen maksamien palkkojen ja palkkaetujen verottomuudesta. Tuloverolain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan yleisesti verovelvollinen henkilö on verovelvollinen Suomeen täältä ja muualta saamastaan tulosta. Artiklan määräys vapauttaa verosta palkan, jonka Nato maksaa Suomessa yleisesti verovelvollisen henkilölle. Henkilö, joka ei ole verovuonna asunut Suomessa, on verovelvollinen Suomeen vain täältä saamastaan tulosta, joten hän ei ole tuloverolainkaan mukaan verovelvollinen Naton maksamasta palkasta.

Lisäksi XIX artiklassa määrätään, että jäsenvaltio voi sopia, että se ottaa palvelukseen ja antaa liiton käyttöön sellaiset kansalaisensa, joiden on määrä työskennellä osana liiton kansainvälistä

henkilöstöä ja että kyseinen valtio maksaa näiden henkilöiden palkat omista varoistaan. Kyseinen jäsenvaltio voi verottaa näitä palkkoja, mutta muiden valtioiden on vapautettava nämä palkat. Lisäksi, jos jäsenvaltio tekee tällaisen järjestelyn ja sitä myöhemmin muutetaan tai se irtisanotaan, jäsenvaltiot eivät ole enää velvollisia vapauttamaan verotuksestaan palkkoja, jotka liitto maksaa virkamiehilleen.

**XX artikla.** Artiklassa todetaan, että sopimuksen XVIII ja XIX artiklassa määrättyjen erioikeuksien ja vapauksien lisäksi Naton toimeenpaneva sihteeri, Pohjois-Atlantin puolustustuotannon koordinaattori ja muut vastaavassa asemassa olevat pysyvät virkamiehet, joista neuvoston sijaisten puheenjohtaja ja jäsenvaltioiden hallitukset voivat sopia keskenään, saavat ne erioikeudet ja vapaudet, jotka tavallisesti myönnetään vastaavassa asemassa olevalle diplomaattiselle henkilöstölle. Artiklassa tarkoitettuja erioikeuksia ja vapauksia ja niiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön on selostettu edellä XII artiklan yhteydessä.

**XXI artikla.** Artiklan 1 kohdassa määrätään erityistehtäviin palkattujen asiantuntijoiden erioikeuksista ja vapauksista heidän oleskellessaan jäsenvaltion alueella tehtäviensä suorittamista varten. Näihin erioikeuksiin ja vapauksiin kuuluvat asiantuntijan henkilökohtainen koskemattomuus ja tämän henkilökohtaisia matkatavaroita ei saa takavarikoida. Asiantuntijat nauttivat myös lainkäytöllistä koskemattomuutta sen suhteen, mitä he puhuvat, kirjoittavat ja tekevät suorittaessaan virallisia tehtäviään Naton puolesta. Asiantuntijoilla on myös samat helpotukset valuuttaa ja valuutanvaihtoa koskevien rajoitusten ja henkilökohtaisten matkatavaroiden suhteen, jotka vieraiden valtioiden hallitusten virkamiehillä on tilapäisillä virkamatkoilla, sekä kaikkien heidän työhönsä liitossa liittyvien asiakirjojen loukkaamattomuus. Edellä mainittujen erioikeuksien ja vapauksien suhdetta Suomen lainsäädäntöön on selostettu edellä V–VIII artiklan sekä XII ja XIII artiklan perustelujen yhteydessä.

Artiklan 2 kohdassa määrätään, että neuvoston sijaisten puheenjohtaja ilmoittaa kyseisille jäsenvaltioille tämän artiklan soveltamisalaan kuuluvien asiantuntijoiden nimet. Määräyksen suhteesta Suomen lainsäädäntöön pätee, mitä edellä XIII artiklan 3 kohdan perusteluissa on todettu.

**XXII artikla.** Artiklassa todetaan, että erioikeudet ja vapaudet myönnetään virkamiehille ja asiantuntijoille Naton etujen vuoksi eikä henkilöiden henkilökohtaisen edun vuoksi. Neuvoston sijaisten puheenjohtajalla on oikeus ja velvollisuus luopua virkamiehen tai asiantuntijan koskemattomuudesta, jos hän katsoo, että koskemattomuus haittaisi lainkäyttöä, ja jos siitä voidaan luopua rajoittamatta Naton etuja.

**XXIII artikla.** Artiklan mukaan jäsenvaltion ei edellytetä myöntävän XVIII sekä XX–XXI artiklassa tarkoitettuja kaikkia erioikeuksia ja vapauksia omille kansalaisilleen. Jäsenvaltion on kuitenkin myönnettävä omille kansalaisilleen vapautus lainkäytöstä sen suhteen, mitä hän puhuu, kirjoittaa ja tekee suorittaessaan virallisia tehtäviään Naton puolesta ja kaikki hänen työhönsä liitossa liittyvät asiakirjat ovat loukkaamattomia. Henkilö on myös oikeutettu helpotuksiin valuuttaa ja valuutanvaihtoa koskevien rajoitusten suhteen siltä osin kuin ne ovat tarpeen hänen tehtäviensä tehokkaan hoitamisen kannalta. Artiklassa tarkoitettujen erioikeuksien vapauksien suhdetta Suomen lainsäädäntöön on käyty läpi V–VIII artiklan sekä XII ja XIII artiklan yhteydessä.

## **V osa. Riitujen ratkaiseminen (XXIV artikla)**

**XXIV artikla.** Artiklassa määrätään riitojenratkaisusta. Naton neuvosto järjestää asianmukaiset tavat, joilla ratkaistaan sopimusriidat ja muut yksityisoikeudelliset riidat, joissa Nato on osapuolena sekä riidat, jotka koskevat sellaista Naton virkamiestä tai asiantuntijaa, johon sovelletaan tämän sopimuksen IV osaa ja joka virallisen asemansa vuoksi nauttii koskemattomuutta, jollei koskemattomuudesta ole luovuttu XXII artiklan määräysten mukaisesti.

#### **VI osa. Täydentävät sopimukset (XXV artikla)**

**XXV artikla.** Artiklassa määrätään, että Naton neuvosto voi tehdä jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden kanssa täydentäviä sopimuksia, joilla mukautetaan tämän sopimuksen määräyksiä kyseisen valtion tai kyseisten valtioiden osalta.

#### **VII osa. Loppumääräykset (XXVI–XXVII artikla)**

**XXVI artikla.** Artikla sisältää valtiosopimuksille tavanomaiset määräykset sopimukseen sitoutumisesta, tallettajasta ja sopimuksen voimaantulosta. Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 18.5.1954, kun kuusi allekirjoittajavaltiota oli tallettanut ratifioimiskirjansa. Muiden allekirjoittajavaltioiden osalta sopimus tulee voimaan ratifioimiskirjan tallettamispäivänä.

**XXVII artikla.** Artiklassa määrätään sopimuksen irtisanomisesta. Sopimus voidaan irtisanoa antamalla siitä kirjallinen ilmoitus Amerikan yhdysvaltojen hallitukselle. Irtisanominen tulee voimaan vuoden kuluttua ilmoituksen vastaanottamisesta. Sopimuksen englannin- ja ranskan-kieliset tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset.

### **11 Lakiehdotusten säännöskohtaiset perustelut**

#### **11.1 Laki Pohjois-Atlantin sopimuksesta**

**1 §.** Pykälä sisältäisi tavanomaisen blankettilain säännöksen siitä, että Pohjois-Atlantin sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla, lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

Liittymispöytäkirjat eivät lähtökohtaisesti sisällä aineellisia määräyksiä. Sopimuksen 5 artiklan soveltamisalaan kuuluvien alueiden määrittelmä tarkistettiin kuitenkin Kreikan ja Turkin liittymisestä 22.10.1951 tehdyn Pohjois-Atlantin sopimuksen pöytäkirjan 2 artiklalla, joka huomioitiin Pohjois-Atlantin sopimuksen konsolidoidun version 6 artiklan alaviitteessä. Kyseisen tarkistuksen johdosta 1 §:ssä viitataan Pohjois-Atlantin sopimukseen ”sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla”.

**2 §.** Pykälä sisältäisi tavanomaisen blankettilain säännöksen, joka koskee muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista valtioneuvoston asetuksella. Pohjois-Atlantin sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä on käsitelty tarkemmin käsitteilyjärjestyksen yhteydessä.

**3 §.** Pykälä sisältäisi tavanomaisen blankettilain säännöksen, jonka mukaan lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Voimaantulosta säätäminen asetuksella on tarpeellista, jotta lain voimaantulo tapahtuu yhtäaikaaisesti kuin Pohjois-Atlantin sopimuksen voimaantulo Suomen osalta.



## **11.2 Laki Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta koskevasta sopimuksesta**

**1 §.** Pykälä sisältäisi tavanomaisen blankettilain säännöksen siitä, että Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

**2 §.** Pykälä sisältäisi tavanomaisen blankettilain säännöksen, joka koskee muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista valtioneuvoston asetuksella. Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä on käsitelty tarkemmin jaksossa 10.

**3 §.** Pykälä sisältäisi tavanomaisen blankettilain säännöksen, jonka mukaan lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Voimaantulosta säätäminen asetuksella on tarpeellista, jotta lain voimaantulo tapahtuisi samaan aikaan kuin sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

## **12 Voimaantulo**

Pohjois-Atlantin sopimus tulee Suomen osalta voimaan, kun Suomi tallettaa liittymiskirjansa Amerikan yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus tulee Suomen osalta voimaan, kun Suomi tallettaa ratifioimiskirjansa Amerikan yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Tämän takia ehdotetaan, että esitykseen sisältyvä laki Pohjois-Atlantin sopimuksesta tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin Pohjois-Atlantin sopimus tulee Suomen osalta voimaan. Laki Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta koskevasta sopimuksesta tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävä ajankohtana samanaikaisesti kuin kyseinen sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

## **13 Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus**

Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen ei vaikuta Ahvenanmaan kansainväliseen oikeuteen perustuvaan asemaan. Naton jäsenvaltio ei Pohjois-Atlantin sopimuksen 8 artiklan mukaan voi pitää voimassa eikä sitoutua uusiin sopimuksiin, jotka olisivat Pohjois-Atlantin sopimuksen vastaisia. Suomi on liittymiskeskusteluissa ulkoministerin avauspuheenvuorossa tuonut ilmi Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen aseman ja sen että Ahvenanmaa on osa Suomen suvereenia aluetta ja Suomi on sopimusmääräysten mukaisesti varautunut puolustamaan Ahvenanmaan puolueettomuutta tarpeellisin toimenpitein. Liittymiskeskusteluissa ei esitetty vastalauseita liittyen Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan. Ulkoministerin avauspuheenvuoro on liitetty liittymiskeskusteluiden pöytäkirjaan, joka jää Naton arkistoon.

Ahvenanmaan itsehallinto perustuu Kansainliiton päätökseen 24.6.1921 ja niin sanottuun yhteisymmärrykseen Ahvenanmaasta Suomen ja Ruotsin välillä 27.6.1921. Ahvenanmaan erityisasemaa demilitarisoinnin ja neutralisoinnin suhteen säännellään seuraavissa sopimuksissa: Ahvenanmaan yleissopimus 30.3.1856 Ahvenanmaan demilitarisoinnista, 20.10.1921 tehty Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus (SopS 1/1922), sopimus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista 11.10.1940 (SopS 24/1940, joka jätettiin voimaan myös Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen, ks. SopS 102/1992) ja Pariisin rauhansopimus 10.2.1947 (SopS 20/1947). Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema on myös huomioitu Suomen liittymistä Euroopan unioniin kos-

kevan sopimuksen liitteenä olevassa pöytäkirjassa N:o 2 (SopS 103/1994). Ahvenanmaan demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on myös katsottu olevan alueellinen, eurooppalainen tapaoikeudellinen asema. Ahvenanmaata koskevat sopimukset eivät estä Suomea liittymistä Pohjois-Atlantin sopimukseen, ja ne eivät ole ristiriidassa Pohjois-Atlantin sopimuksen kanssa, mukaan lukien sen 5 artikla.

Pohjois-Atlantin sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka kuuluisivat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Valtakunnalla on itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta. Lisäksi valtakunnalla on lainsäädäntövalta 27 §:n 42 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat muita itsehallintolain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita. Näin ollen voimaansaattamissädökselle ei ole tarpeen pyytää Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntää itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti.

Myös kriisinsietokyky on keskeinen osa Naton pelotetta ja puolustusta. Siviilivalmiuden ja kansallisen kriisinsietokyvyn vahvistaminen ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan mukaisesti Naton jäsenten omalla vastuulla. Tiedonkulku valtioneuvoston sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välillä on tärkeää.

Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehty sopimus ei sisällä Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä eikä näin ollen myöskään vaadi Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntää itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti.

#### **14 Suhde muihin esityksiin**

Eduskunnalle on 29.9.2022 annettu hallituksen esitys kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 193/2022 vp). Esityksessä on ehdotettu muutettavaksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia siten, että lain soveltamisala kattaisi kansainvälisen avun lisäksi myös Suomen kansallisesta tarpeesta, ilman ulkopuolista pyyntöä tapahtuvan Suomen viranomaisen toiminnan itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien Suomen alueen ulkopuolella kansainvälisen oikeuden rajoitukset huomioiden (muu kansainvälinen toiminta). Lisäksi muutoksen tarkoituksena on selventää, että lakia voitaisiin soveltaa myös Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan. Hallituksen esityksessä todetaan, että kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevaa lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa myös tilanteessa, jossa Suomi olisi Naton jäsen. Hallituksen esityksen mukaan mahdollisia tarkennustarpeita lainsäädäntöön arvioidaan erikseen.

Puolustusvoimista annettuun lakiin, aluevalvontalakiin ja asevelvollisuuslakiin ehdotetaan tehtäväksi muutokset, jotka johtuvat yhteistoiminnan ja muun kansainvälisen toiminnan lisäämisestä lainsäädäntöön.

Suomen liittyminen Natoon edellyttää, että Suomi liittyy Naton jäseneksi tultuaan myös seuraaviin Naton joukkojen asemaa ja tietoturvallisuutta koskeviin sekä eräisiin puolustushallinnon alan tietojen suojaamista koskeviin sopimuksiin:

1. *Sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta Lontoossa 19.6.1951 tehty sopimus (Nato SOFA) ja sen lisäpöytäkirja.* Nato SOFA sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Nato SOFA:n lisäpöytäkirjan mukaan sopimusvaltiot eivät pane täytäntöön kuolemanrangaistusta pöytäkirjan sopimuspuolena olevan toisen valtion joukkojen, siviilihenkilöstön tai niiden huollettaviin kuuluvien henkilöiden osalta. Kun Suomi ratifioi Pfp SOFA:n, Suomi sitoutui noudattamaan Nato SOFAa tarvittavin mukautuksin. Ratifiointin yhteydessä Suomi antoi selityksen, jonka mukaan Nato SOFA:n VII artiklan mukaisen lähettäjävaltion sotilasviranomaisten toimivallan hyväksyminen Suomen toimesta ei koske lähettäjävaltion tuomioistuinten tuomiovallan harjoittamista Suomen alueella (HE 19/1997 vp). Selityksen voimassa olon tarpeellisuutta on arvioitava Nato SOFA:n voimaansaattamisen yhteydessä.

2. *Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta Pariisissa 28.8.1952 tehty pöytäkirja (Pariisin pöytäkirja).* Pariisin pöytäkirjalla edellä kuvattujen Nato SOFA:n määräysten soveltamisala ulotetaan tarvittavin mukautuksin myös Naton esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön. Ratifioidessaan Nato Pfp SOFA:n toisen lisäpöytäkirjan Suomi sitoutui noudattamaan Pariisin pöytäkirjaa tarvittavin mukautuksin (HE 268/2004 vp). Ratifiointin yhteydessä Suomi uudisti Pfp SOFA:n yhteydessä antamansa selityksen.

3. *Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välinen tietoturvaluudesta Brysselissä 6.3.1997 tehty sopimus.* Naton tietoturvaluussopimus sisältää määräykset Naton turvallisuusluokitellun tiedon käsittelystä. Suomi on jo tehnyt Naton kanssa turvallisuusluokitellun tiedon suojaamista koskevan sopimuksen (1994) ja sitä täydentävän hallinnollisen järjestelyn (HE 139/2012 vp), minkä johdosta Suomi suojaaa ja käsittelee Naton turvallisuusluokiteltua tietoa jo tällä hetkellä Naton turvallisuussääntöjen vähimmäisvaatimusten ja peruseriaatteiden mukaisesti. Jäsenyyden myötä Suomi voi saada myös Naton korkeimman turvaluokan (Cosmic Top Secret) asiakirjoja.

4. *Pohjois-Atlantin osapuolten välinen ydinpuolustustietoja koskevasta yhteistyöstä Pariisissa 18.6.1964 tehty sopimus (ATOMAL).* Ydinpuolustustietoja koskevasta yhteistyöstä tehdyn sopimuksen tekninen liite sisältää ydinpuolustustietoja koskevat turvallisuussäännöt.

5. *Puolustukseen liittyvien, patentoitavaksi haettujen keksintöjen salassapidon vastavuoroiseksi turvaamiseksi Pariisissa 21.9.1960 tehty Naton sopimus.* Sopimuksella turvataan patentoitavaksi haettujen keksintöjen salassapito silloin, kun alkuperähallitus, joka on ensimmäisenä vastaanottanut näitä keksintöjä koskevan patenttihakemuksen, on määrännyt nämä keksinnöt salassa pidettäväksi kansallisen puolustuksen etujen vuoksi. Sopimuksella edistetään Naton jäsenvaltioiden talousyhteistyötä luomalla edellytykset salassa pidettävien keksintöjen patentoimiselle muissa sopimusmaissa.

6. *Teknisten tietojen välittämisestä puolustustarkoituksiin Brysselissä 19.10.1970 tehty Naton sopimus.* Sopimus koskee puolustustarkoituksiin välitettävien omistusoikeudellisten teknisten tietojen suojaamista ja käsittelyä. Omistusoikeudellisten teknisten tietojen välittämisellä Naton jäsenvaltioiden ja Naton kesken tuetaan puolustusalan tutkimusta ja puolustusmateriaalien kehitystä siten, että tietojen omistajien oikeuksia samalla suojataan.

Eduskunnan hyväksyntää pyydetään kyseisille sopimuksille ja niiden mahdollisesti edellyttämille lainsäädäntömuutoksille erillisillä hallituksen esityksillä (ks. myös edellä jakso 3.4).

Osa sopimuksista on ollut eduskunnan käsiteltävänä aiemmin rauhankumppanuuteen liittyvien sopimusten kautta. Nato SOFA on ollut Nato PfP SOFA:n kautta perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuonna 1997. Perustuslakivaliokunta katsoi, että erityisesti tuomiovaltaa koskevien syiden vuoksi sopimus tuli hyväksyä ns. supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 6/1997 vp). Pariisin pöytäkirja on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuonna 2005 (HE 268/2004 vp) Nato PfP SOFA:n toisen lisäpöytäkirjan kautta (PeVL 16/2005 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta päätyi arvioon, jonka mukaan sopimus voitiin hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä. Molempiin sopimukseen liittyy valtiosääntöisiä kysymyksiä erityisesti lähettäjävaltion viranomaisten tuomiovallasta ja lähettäjävaltion viranomaisten muusta toimivallasta vastaanottajavaltiossa. Lisäksi Suomen ja Naton välinen tietoturvaluottelu- ja sitä täydentävä hallinnollinen järjestely on ollut eduskunnan arvioitavana vuonna 2012. Sopimus ja järjestely sisältävät samanlaisia määräyksiä kuin Naton tietoturvaluottelu- ja sitä täydentävä hallinnollinen järjestely.

Perustuslain täysivaltaisuutta koskeva sääntely ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on muuttunut edellä mainitun vuonna 1997 annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen, minkä vuoksi sopimusten käsittelyjärjestystä koskeva arviointi tulee vielä erikseen tehtäväksi sopimusten hyväksymisen yhteydessä perustuslain 94 §:n 2 momentin kannalta. Kyseisessä arvioinnissa tulee tarkasteltavaksi, onko sopimusten hyväksymisessä kyse perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesta yksinkertaisella enemmistöllä tehtävästä ratkaisusta vai edellyttääkö jokin sopimuksista kahdenkolmasosan enemmistöä.

Suomen tulee liittyä myös Pohjois-Atlantin liitossa toimivien edustustojen ja kolmansien valtioiden edustajien asemasta tehtyyn sopimukseen (Brysselin sopimus). Brysselin sopimus allekirjoitettiin Brysselissä 14.9.1994. Sopimuksessa määrätään Natossa toimivien edustustojen ja kolmansien valtioiden edustajien erioikeuksista ja vapauksista. Sen nojalla Nato-edustustoille myönnetään diplomaattisen edustuston asema. Sopimuksessa taatut erioikeudet ja vapaudet myönnetään vain Belgian alueella. Sopimus ei siten sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä eikä muutoinkaan edellytä eduskunnan hyväksyntää. Brysselin sopimukseen liittymisestä päättää tasavallan presidentti ja sen määräykset saatetaan voimaan valtioneuvoston asetuksella.

## **15 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys**

### **15.1 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 liitto olisi Suomelle luonteeltaan uudentyypinen kansainvälisen yhteistyön muoto, eikä se täysin rinnastu mihinkään aiempaan kansainväliseen järjestöön tai sopimusjärjestelyyn, jonka jäsenenä tai osapuolena Suomi on.

Nato-jäsenyyden merkittävin vaikutus Suomelle olisi se, että Suomi olisi osa Naton yhteistä puolustusta ja viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä (VNS 1/2022 vp – UaVM

5/2022 vp). Liittymisellä Suomi haluaa varmistaa, että se säilyy jatkossakin itsenäisenä ja täysivaltaisena tasavaltana. Perustuslakivaliokunta on vedonnut sopimusten erityiseen tärkeyteen muun muassa Euroopan talousalueen perustamista ja Euroopan unioniin liittymistä koskevista sopimuksista antamissaan lausunnoissa (ks. PeVL 15/1992 vp ja PeVL 14/1994 vp ja HE 1/1998 vp). Nizzan sopimuksen ja perustuslakisopimuksen osalta perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen esityksiin, joiden mukaan sopimukset ovat tärkeydeltään niin merkittävät, että ne kuuluvat eduskunnan hyväksyttäviin myös sillä perusteella (PeVL 38/2001 vp ja PeVL 36/2006 vp). Myös Lissabonin sopimuksen osalta perustuslakivaliokunta yhtyi tähän näkemykseen (PeVL 13/2008 vp). On selvää, että Pohjois-Atlantin sopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen kokonaisuudessaan siitä syystä, että se on merkitykseltään huomattava.

Muusta syystä eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä ovat muun muassa eduskunnan budjettivaltaa sitovat kansainväliset velvoitteet (esimerkiksi PeVL 45/2000 vp). Tällaisina velvoitteina on käytännössä pidetty lähinnä sellaisia määräyksiä, joista Suomelle voi aiheutua välittömiä menoja. Eduskunnan hyväksyminen Pohjois-Atlantin sopimukselle on tarpeen myös sopimuksen budjettivaltaa sitovien vaikutusten takia (PeVL 36/2006 vp, s. 3/II).

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräys on luettava lainsäädännön alaan, 1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla taikka 4) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (PeVL 11/2000 vp, PeVL 12/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp).

Edellä jaksoissa 9 ja 10, jotka koskevat Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön, on tehty tarkemmin selkoa sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä. Molemmat sopimukset sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, minkä vuoksi niihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan suostumusta.

#### *Pohjois-Atlantin sopimus*

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5, 6 ja 8 artikla kuuluvat lainsäädännön alaan ja edellyttävät siten eduskunnan suostumusta.

Sopimuksen 5 artiklan mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoon sovelletaan erityisesti kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä koskevasta päätöksenteosta annettua lakia, puolustusvoimista annettua lakia ja tarvittaessa perustuslain 93 §:n 1 momentin sodasta ja rauhasta päättämistä koskevaa säännöstä. Sopimuksen 5 artiklan toimeenpanoon liittyvää lainsäädäntöä on selostettu tarkemmin edellä lainsäädännön arviointia koskevassa jaksossa 4 ja 5 artiklan perusteluissa jaksossa 9.1. Kyseinen lainsäädäntö on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 64/2016 vp, PeVL 65/2016 vp ja PeVL 17/2017 vp).

Sopimuksen 6 artiklassa määrätään sopimuksen 5 artiklan maantieteellisestä soveltamisalasta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan sopimuksen alueellista soveltamisalaa koskevat määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan (PeVL 6/2001 vp).

Sopimuksen 8 artikla edellyttää, ettei sopimuksen osapuolilla ole voimassa tai että ne eivät tee kansainvälisiä sitoumuksia, jotka olisivat Pohjois-Atlantin sopimuksen määräysten vastaisia. Määräys rajoittaa Suomen täysivaltaisuutta, koska se rajaa Suomen mahdollisuutta pitää voimassa ja sitoutua tulevaisuudessa kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka olisivat Pohjois-Atlantin sopimuksen määräysten vastaisia.

Myös muilla sopimuksen aineellisilla määräyksillä voi olla merkitystä sopimuksen lainsäädännön alan tulkinnan kannalta.

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

Sopimuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on käsitelty sopimusmääräysten suhdetta EU:n lainsäädäntöön (kts. esim. artikla X ja XII). Kyseiset EU-säädökset eivät estä sopimukseen sitoutumista, eikä sopimus vaikuta EU:n yhteisiin sääntöihin eivätkä sen määräykset poikkea niistä. Kyseisissä EU-säädöksissä on otettu huomioon nyt kyseessä olevan sopimuksen kaltaiset kansainväliset sopimukset, joissa määrätään erioikeuksista ja vapauksista, kuten tulli- ja verovapauksista.

Sopimus sisältää useita määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan ja edellyttävät siten eduskunnan suostumusta.

Sopimuksen I artikla sisältää sopimuksen keskeisten käsitteiden määritelmät. Määritelmät, jotka välillisesti vaikuttavat sopimuksen muiden aineellisten, lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten tulkintaan ja soveltamiseen, kuuluvat itsekkin lainsäädännön alaan (PeVL 6/2001 vp ja PeVL 24/2001 vp).

Sopimuksen IV artiklassa määrätään liiton oikeushenkilöllisyydestä. Oikeushenkilöllisyydestä ja siihen liittyvästä oikeustoimikelpoisuudesta ja oikeudellisesta toimintakyvystä säädetään Suomessa lailla (PeVL 38/2000 vp).

Sopimuksen III ja V–XXIII artiklaan sisältyy lukuisia erioikeuksia ja vapauksia koskevia määräyksiä, joiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön on tarkemmin selostettu edellä jaksossa 10. Kansainvälisen järjestön ja sen henkilökunnan ja muiden siihen liittyvien henkilöiden erioikeuksia ja vapauksia koskevat määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan ja vaativat siten eduskunnan hyväksymisen (PeVL 38/2000 vp ja PeVL 49/2001).

## **15.2 Käsittelyjärjestys**

### **15.2.1 Pohjois-Atlantin sopimus**

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisellä Suomi liittyy Naton jäseneksi. Naton jäsenenä Suomi sitoutuu Naton sopimusvelvoitteiden lisäksi Naton aiemmassa päätöksenteossa tehtyihin linjauksiin ja toimintaan (ks. edellä jakso 3.4). Jäljempänä käsitellään näistä velvollisuuksista ne, joita voidaan pitää Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisen kannalta valtiosääntöisesti merkityksellisinä.

Lisäksi Suomen tulee 12 kuukauden kuluessa liittymiskirjansa tallettamisesta liittyä eräisiin jaksoissa 3.4 ja 14 käsiteltyihin Nato-jäsenyyttä koskeviin sopimuksiin, joiden voimaansaattamista koskeva arviointi tulee tehtäväksi erikseen. Myös mahdollisten kansallisten lainsäädäntömuutosten yksityiskohtaisempi arviointi tulee tehtäväksi erikseen.

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

#### 15.2.1.1 Täysivaltaisuus ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Perustuslain esitöiden mukaan ”valtion täysivaltaisuus ei nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi kuitenkaan olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Samoin Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tulkittaessa säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Vaikka jäsenyyden kansainvälisissä järjestöissä voitaisiinkin puhtaan muodolliselta kannalta katsoa aina merkitsevän valtion täysivaltaisuuden rajoitusta, ei tällainen tulkinta ole nykyisen kansainvälistymiskehityksen valossa perusteltu. Valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esimerkiksi luonnehtinut Suomen Euroopan unionin jäsenyyden tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta siten, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (PeVL 14/1994 vp)” (HE 1/1998 vp, s. 71–72).

Perustuslain esitöissä on todettu, että ”valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.” (HE 1/1998 vp, s. 71).

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. Julkisen vallan käyttämisen perusteisiin kuuluu oikeus määrätä siitä, millä edellytyksillä muiden maiden viranomaiset saavat toimia Suomen alueella ja millä valtuuksilla. Muiden jäsenvaltioiden sotilaiden läsnäolo ja toimivaltuudet Suomen alueella määräytyisivät erillisen lainsäädä-

dännön, kuten puolustusvoimista annetun lain ja aluevalvontalain perusteella, eikä Pohjois-Atlantin sopimuksella annettaisi toimivaltaa Suomen alueella Naton ja muiden jäsenvaltioiden joukoille (ks. edellä jakso 4.3.2).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kansainvälisen velvoitteen vaikutusta täysivaltaisuuteen esimerkiksi toistaen lähtökohdan, jonka mukaan sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (PeVM 2/2015 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on pitänyt rajat ylittävää poliisiyhteistyötä suvereniteetin kannalta ongelmattomana esimerkiksi Prümin sopimusta koskevassa lausunnossa (PeVL 56/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi käsitellyt toisen valtion viranomaisen toimivaltaa Suomen alueella esimerkiksi rajat ylittävän EU:n turvallisuusviranomaisten yhteistyön osalta (PeVL 3/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut Suomelle apua antavien ulkomaisten joukkojen toimivaltuuksia kansainvälistä apua koskevaan lainsäädäntöön liittyen (PeVL 65/2016 vp).

Edellä sanotun perusteella Pohjois-Atlantin sopimukseen liittymisen ei voida katsoa oleva ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 momentin kanssa.

Perustuslain 1 §:n 3 momentin kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista koskevan säännöksen osalta esitöissä on todettu, että ”Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön kiinnitettäisiin 3 momentissa tiettyihin, tosin varsin väljiksi muotoiltuihin tarkoituksiin. Säännöksen viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kattamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät. Säännöksessä esitettyjä perusteita (rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen) ei ole tarkoitettu tulkittavaksi sillä tavoin tyhjentäväksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voisi osallistua. Säännöstä onkin tulkittava yhteydessä valtiosäännön kokonaisuudelle yhteistoiminnalle johtuisi nimenomaisesti perustuslain 94 §:n 3 momentista, jota on arvioitu jäljempänä. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 1 §:n 3 momentilla olisi tulkinnallista merkitystä sen arvioimisessa, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. 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). Arvioitaessa Pohjois-Atlantin sopimusta perustuslain 1 §:n 3 momentin näkökulmasta on syytä huomioda se, että Pohjois-Atlantin sopimuksen johdanto-osassa Naton tarkoituksen on kuvattu olevan se, että liittokunnan osapuolet turvaavat kansojensa vapauden, yhteisen perinnön ja sivistyksen, jotka perustuvat demokratian, yksilönvapauden ja oikeusvaltion periaatteisiin. Jäsenvaltiot pyrkivät edistämään vakautta ja hyvinvointia Pohjois-Atlantin alueella. Järjestön tärkeimpänä tehtävänä on taata jäsenvaltionsa turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin. Naton toiminnan tarkoitusta on kuvattu tarkemmin edellä yleisperusteluissa jaksossa 2. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artikla liittyy asiallisesti YK:n peruskirjan 51 artiklaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kansainvälisiin järjestöihin kuulumista suvereniteetin kannalta muun muassa Euroopan unionin jäsenyyttä koskien. Perustuslain esitöissä EU:ta on kuvattu esimerkkinä suvereniteettia koskevan arvion osalta, jolloin on todettu, että Euroopan unio-



nin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (PeVL 14/1994 vp).” (HE 1/1998 vp, s. 71–72).

Arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että EU:n jäsenvaltioista 21 on myös Naton jäseniä ja tukeutuu yhteisen puolustuksen osalta Natoon. Lisäksi kaikki Pohjoismaat olisivat jatkossa Naton jäseniä. Naton jäsenyys olisi Suomen kanssa läheistä yhteistyötä tekevien valtioiden piirissä tavanomainen kansainvälisen yhteistoiminnan muoto.

Ottaen huomioon edellä kuvattu Pohjois-Atlantin liiton tarkoitus ja tehtävä sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen liittyminen YK:n peruskirjan velvoitteisiin, Naton jäsenyyttä voidaan pitää sellaisena kansainvälisenä yhteistyönä, joka on sopusoinnussa perustuslain 1 §:n 3 momentin kanssa.

Perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön 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.

Suomi sitoutuisi Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaiseen yhteiseen puolustukseen sekä 8 artiklan mukaiseen velvoitteeseen olla pitämättä voimassa ja olla tekemättä kansallisia sitoumuksia, jotka olisivat sopimuksen päämäärien vastaisia.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artikla edellyttää Suomen kykyä osallistua Naton yhteiseen puolustukseen, jossa aseellinen hyökkäys yhtä tai useampaa jäsenvaltiota kohtaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia kohtaan. Suomen ratkaistavaksi jäisi, miten Suomi vastaa yhteisen puolustuksen aktivointiin 5 artiklan tilanteessa. Päätös 5 artiklan aktivoinnista tapahtuisi Naton neuvostossa, jolloin Suomi osallistuisi jäsenenä sen aktivoimista koskevaan, jäsenvaltioiden konsensuksella tapahtuvaan päätöksentekoon. Naton jäsenenä Suomelta edellytettäisiin tällaisessa tilanteessa omien voimavarojensa suhteessa tapahtuvaa osallistumista. Suomi tekisi itsenäisesti ratkaisunsa 5 artiklan mukaiseen velvoitteeseen vastaamisesta oman valtiosääntönsä mukaisesti. Velvoitteen toteuttamisen tapa jäisi Suomen harkintaan.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 8 artiklan mukainen velvoite olla pitämättä voimassa Nato-jäsenyyden kanssa ristiriidassa olevia kansainvälisiä sopimuksia ja olla sitoutumatta tällaisiin sopimuksiin ei hallituksen käsityksen mukaan myöskään merkittävällä tavalla vaikuta Suomen täysivaltaisuuteen eikä näin ollen vaikuta myöskään käsittelyjärjestykseen. Velvoite ei poikkea muista tavanomaisista kansainvälisiin sopimuksiin liittyvistä Suomen velvoitteista, jotka rajoittavat Suomea tekemästä niiden kanssa ristiriidassa olevia sitoumuksia.

Pohjois-Atlantin sopimus ei asettaisi velvoitteita, joita voitaisiin pitää perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta ongelmallisina.

### 15.2.1.2 Arviointia perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin kannalta

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan lähtökohtaisesti kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten 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. Kysymystä siitä, koskeeko ehdotus velvoitteen hyväksymisestä perustuslakia, on arvioitu muualla esityksessä ja tässä jaksossa keskitytään arvioimaan ehdotusta toimivallan siirtoa koskevan kysymyksen kannalta.

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”. Kyseinen kriteeri on asiallisesti vastaava kuin perustuslain 94 § 2 momentin kriteeri (HE 60/2010 vp, s. 44–46), joten Pohjois-Atlantin sopimuksen suhdetta molempiin säännöksiin arvioidaan yhdessä.

Kyseisiä säännöksiä muutettiin vuonna 2012 voimaan tulleella perustuslain muutoksella. Kyseistä muutosta koskevissa esitöissä on lausuttu, että ”Täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa voidaan edelleen pitää periaatteellisesti tärkeänä asiana, minkä vuoksi päätöksenteossa on perusteltua säilyttää määräenemmistövaatimus. Sen sijaan tavallisella ääntenemmistöllä voitaisiin päättää muuta kuin merkittävää toimivallan siirtoa koskevien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaatamisesta. Perustuslakiin kirjattaisiin siten nykyinen tulkintakäytäntö perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta, jossa tehdään ero täysivaltaisuuden kannalta merkittävän ja muun toimivallan siirron välillä. Muutosta nykykäytäntöön merkitsisi kuitenkin se, että myös eduskunnan toimivallan siirtäminen tapahtuisi tämän erottelun mukaisesti. Muusta kuin merkittävästä eduskunnan toimivallan siirrosta voitaisiin vastaisuudessa päättää tavallisella ääntenemmistöllä.” (HE 60/2010 vp, s. 45/II).

Perustuslain esitöissä on todettu, että ”Toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa kiinnitettäisiin nykyisen tulkintakäytännön mukaisesti huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattaisuuteen ja soveltamisalaan (esim. PeVL 38/2001 vp, s. 7 ja PeVL 51/2001 vp) sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin (esim. PeVL 61/2002 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 6/2004 vp ja PeVL 19/2010 vp). Tulkinnan lähtökohtana säilyisi edelleen se, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Myös kysymyksessä olevan toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin olisi merkitystä samoin kuin kansainvälisen velvoitteen liittynällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoituksena (PeVL 11/2000 vp)” (HE 60/2010 vp, s. 45–46).

Esitöissä on esitetty esimerkki arvioinnille siitä, milloin kyse olisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta. ”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. Sen sijaan esimerkiksi uudenkaan toimivallan siirto järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on, ei tapauksesta riippuen välttämättä merkitsisi Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa. Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti siihen, miten uuden toimivaltuuden siirto vaikuttaa järjestelyyn kokonaisuutena samoin kuin esimerkiksi siihen, miten uuden toimivallan siirto liittyy jo aikaisemmin siirrettyyn toimivaltaan. Esimerkiksi jos siirroilla ei muutettaisi jo olemassa olevan kokonaisjärjestelyn luonnetta, ei siirtoa olisi arvioitava Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittäväksi” (HE 60/2010 vp, s. 46).

Pohjois-Atlantin sopimuksen mukainen päätöksentekomenettely perustuu siihen, että päätökset tehdään jäsenvaltioiden konsensuksella. Päätökset Naton neuvostossa ja sen alaisissa toimieli-  
missä katsotaan hyväksytyiksi, ellei joku jäsenvaltio vastusta päätöksentekoa. Naton jäsenvaltiot ratkaisevat kansallisesti sen, miten kukin jäsenvaltio toimeenpanee osaltaan päätöksiä.

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisellä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa päätöksentekovaltaa ei siirry Natolle. Myöskään lainsäädäntö, tuomio- tai budjettivaltaa ei siirry. Naton päätöksenteko olisi luonteeltaan hyvin erilaista kuin EU:n päätöksenteko, jossa unionille on siirretty ylikansallista suoraan jäsenvaltioita sitovaa päätöksentekovaltaa lainsäädäntö-, budjetti- ja tuomiovallan alalla. Kyse olisi siis hyvin eri tyyppisestä asiasta, kuin mihin perustuslain esityölausumassa HE 60/2010 vp viitataan.

Naton puolustussuunnittelun osana kullekin jäsenvaltiolle määritellään suorituskykytavoitteet ja kunkin maan puolustuksesta tehdään maa-arvio. Puolustussuunnitteluprosessi perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan mukaiseen velvoitteeseen kehittää yksin ja yhdessä suorituskykyjä hyökkäyksen torjumiseksi. Jäsenvaltioiden yhteinen puolustussuunnittelu on yksi keskeinen edellytys sille, että Nato kykenee toteuttamaan Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisen yhteisen puolustuksen. Puolustussuunnitteluprosessia on käsitelty yleisperuste-  
luissa jaksossa 2.2.1. Puolustussuunnittelua valmistellaan Naton puolustuspolitiikan ja suunnittelun komiteassa, ja sen keskeiset tulokset (poliittinen ohjaus, suorituskykytavoitteet ja maa-arviot) viedään luonnoksia Naton neuvoston ja puolustusministerikokouksen vahvistettavaksi. Poikkeuksena muusta Naton päätöksenteosta puolustussuunnittelun keskeisiä vaiheita koskeva päätöksenteko puolustuspolitiikan ja suunnittelun komiteassa ei edellytä konsensusta, vaan hyväksyntään riittää 30–1 (Suomen ja Ruotsin liittyttyä 32–1) tuki eli jäsenvaltio ei voi yksin estää omien suorituskykytavoitteidensa eikä itseään koskevan maakohtaisen arvion hyväksyntää. Tämä on vakiintunut käytäntö. Muilta osin puolustuspolitiikan ja suunnittelun komiteassa työskennellään normaalilla konsensuspäättösenteolla. Kyseiseen menettelyyn liittyvä poikkeus konsensuspäättösenteosta on hyväksytty Naton päätöksenteossa. Jäsenvaltioille jää tässä menettelyssä itsenäinen toimivalta ratkaista, miten se toteuttaa asetettuja tavoitteita. Jäsenvaltiot myös osallistuvat puolustussuunnitteluprosessin kaikkiin vaiheisiin ja voivat siten vaikuttaa sen perusteisiin ja sisältöön. Puolustussuunnitteluprosessissa asetettavat suorituskykytavoitteet 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 suorituskykytavoitteensa.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin muutoksen jälkeen merkittävän toimivallan siirron kriteeriä on arvioitu ainakin 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” (PeVL 14/2021 vp, kappale 41). Valiokunta arvioi, että kyse oli Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisista unionin taloudenhoidon periaatteista poikkeamisesta sellaisella

tavalla, jota valiokunta piti merkittävänä toimivallan siirtona (PeVL 14/2021 vp, kappale 41).Valiokunta kiinnitti arvionsa vahvasti juuri kyseiseen sopimuksen tulkinnan arviointiin, eikä lausunnosta ole hallituksen käsityksen mukaan selvästi johdettavissa sellaisia laajempia periaatteellisia kannanottoja perustuslain 94 §:n 2 momentin tulkintaa koskien, joita tulisi huomioida nyt käsillä olevassa asiassa.

Edellä todetun mukaisesti Nato-jäsenyydellä ei siirretä merkittävää toimivaltaa kansainväliselle järjestölle.

Naton jäsenenä Suomi ottaa huomioon ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan harjoittamisessa jäsenyyden järjestössä ja toisaalta osallistuu yhteiseen puolustukseen. Merkittävän toimivallan siirron ohella on syytä arvioida, rajoittaisiko jäsenyys Natossa Suomen tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia siinä määrin, että asiaa tulisi tarkastella perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisena merkittävänä toimivallan siirtona. Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklaan perustuvassa yhteisessä puolustussuunnittelussa Naton jäsenvaltioiden kansallisia suorituskykyjä ja joukkoja kehitetään siten, että Natolla kokonaisuutena on kyky toimeenpanna tehtävänsä, jolloin Nato pystyisi 5 artiklan mukaisissa sekä muissa tilanteissa reagoimaan mahdollisimman tehokkaasti. Kuten edellä esityksessä on todettu, Naton toimielimet eivät saa määräysvaltaa jäsenvaltioiden puolustuspolitiikan toteuttamiseen, vaan jäsenvaltiot tekevät itsenäisesti ratkaisut oman puolustuksensa järjestämisestä. Naton toiminta perustuu yhteiseen varautumiseen ja yhteiseen sitoumukseen vastata tilanteeseen. Naton toiminnan voidaan katsoa rakentuvan erityisesti siihen, että itsenäiset jäsenvaltiot suunnittelevat ja varautuvat toimimaan yhdessä ja näin tehostamaan kunkin jäsenvaltion omia toimintamahdollisuuksia. Kyse olisi itsenäisten valtioiden yhteistyöstä, jolla ei kuitenkaan siirrettäisi toimivaltaa ylikansalliselle toimielimelle. Osana yhteistyötä jäsenvaltiot rajoittaisivat toimintaansa siten, että ne ottavat huomioon kuulumisensa Natoon ja harjoittavat ulko-, turvallisuus-, ja puolustuspolitiikkaansa siitä lähtökohdasta, että ne ovat Naton jäseniä. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan velvollisuuksien täytäntöönpanossa jäsenvaltiot sitoutuisivat suhtautumaan toiseen jäsenvaltioon kohdistuneeseen hyökkäykseen siten kuin se kohdistuisi koko liittokuntaan. Tällaisessa tilanteessa kunkin jäsenvaltion toimintavapauteen jäisi kuitenkin konkreettinen päätös siitä, miten se osallistuu yhteiseen puolustukseen.

Myös Naton jäsenenä Suomi päättää itse puolustuksensa kehittamisestä ja toteuttamisesta ottaen kuitenkin huomioon liittokunnan kokonaistarpeet. Naton jäsenenä Suomi ei rajoittaisi mahdollisuuksia oman puolustuksensa järjestämiseen missään tilanteessa. Suomi suunnittelisi yhteistä puolustusta myös oman alueensa osalta yhdessä muiden Naton jäsenvaltioiden kanssa. Aseellisen hyökkäyksen tilanteessa Suomi voisi vedota 5 artiklaan, jonka käyttöönotto vaatii jäsenvaltioiden konsensuksen. Naton toimista hyökkäyksen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion auttamiseksi, esimerkiksi operatiivisen suunnitelman toimeenpanosta, päätetään niin ikään jäsenvaltioiden konsensuksella Naton neuvostossa. Naton muut jäsenvaltiot osallistuisivat Suomen puolustamiseen, mutta Suomi säilyttäisi itse päätösvalan koskien Natoa ja sen jäsenvaltioiden joukkojen tuloa Suomeen. Kyse olisi sitoutumisesta yhteiseen toimintaan, joka ei valtiosääntöisesti arvioituna rajoittaisi merkittäväällä tavalla Suomen toimintamahdollisuuksia. Siten Nato-jäsenyyttä ei voida pitää myöskään luonteeltaan sellaisena, että se merkittävästi rajoittaisi Suomen maanpuolustusta koskevaa toimivaltaa ja jonka voitaisiin katsoa tosiasiallisesti tarkoittavan perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaista toimivallan siirtoa.

Kokonaisuutena tarkastellen voidaan todeta, että liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen ei tarkoittaisi toimivallan siirtämistä Natolle, eikä sen vuoksi kyse olisi myöskään perustuslain 94

§:n 2 momentin tarkoittamasta merkittävästä toimivallan siirrosta. Sopimuksen hyväksyminen ei olisi ongelmallinen myöskään perustuslain 95 §:n 2 momentin kannalta.

Pohjois-Atlantin sopimukseen liittyminen ei myöskään rajoittaisi Suomen toimintamahdollisuuksia tosiasiallisella tavalla, jota voitaisiin pitää Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävänä toimivallan siirtona.

### 15.2.1.3 Kansainvälisiä asioita ja sotilaallista maanpuolustusta koskevan päätöksenteko

*Pohjois-Atlantin sopimuksen vaikutuksesta perustuslain 58 §:n, 93 §:n ja 128 §:n mukaiseen päätöksentekoon*

Suomen Nato-jäsenyys ei vaikuta siihen, miten Suomen kanta eri kysymyksiin muodostetaan kansallisen valtiosäännön mukaisesti.

Perustuslain 93 §:ssä säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa. Sen mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Tasavallan presidentin päätöksentekoa ja sen valmistelua valtioneuvostossa on selostettu yksityiskohtaisemmin edellä jaksossa 5.

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.

Suomen tulee ratkaista oman valtiosääntönsä mukaisesti se, milloin Suomi lähettää joukkoja muihin Naton jäsenvaltioihin tai muualle Naton tehtävään sekä se, milloin Suomi pyytää apua muilta jäsenvaltioilta. Tässä arvioinnissa kansallisesti tulee huomioitavaksi toisaalta perustuslain 93 §:n 1 momentti ulkopolitiikan johtamisesta sekä perustuslain 128 § tasavallan presidentin asemasta Puolustusvoimien ylipäällikkönä samoin kuin se, mitä perustuslain 58 §:n 5 momentissa on säädetty sotilaskäskyasioita koskevasta päätöksentekomenettelystä. Perustuslain 58 §:n 6 momentin mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Pykälän 6 momentissa on kyse lakivarauksesta, joka mahdollistaa päätöksentekomenettelyä koskevan poikkeavan sääntelyn (PeVM 9/2010 vp, s. 12). Kansallinen lainsäädäntö määrittää tarkemmin sen, mitkä asiat tulevat tasavallan presidentin tai valtioneuvoston ratkaistavaksi ja milloin edellytetään eduskunnan myötävaikutusta.

Voimassa olevan kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaisesti päätöksen avusta tekee tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto perustuslaissa säädetyn toimivallanjoon mukaisesti. Eduskunta osallistuu päätöksentekoon 3 §:n perusteella niissä tilanteissa, joissa voi olla kyse sotilaallisten voimakeinojen käytöstä. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan. Eduskunta osallistuu päätöksentekoon lain 3 §:n mukaisesti. Kyseiset lait on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 64/2016 vp ja PeVL 6/2006 vp). Naton jäsenenä tulee arvioitavaksi kansallisen lainsäädännön ja viime kädessä perustuslain mukaisesti se, miten kansalliset päätökset ja kannanmuodostus valmistellaan ja tehdään.

Edellä todetun perusteella Pohjois-Atlantin sopimuksen määräykset eivät vaikuta perustuslain päätöksentekoa koskeviin 58 §:n 5 ja 6 momentin, 93 §:n 1 momentin ja 128 §:n säännöksiin.

### *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 siihen avustamisen tavat. Säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuus Puolustusvoimissa ja siihen liittyvä velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoitusta palvelemaan muuhun koulutukseen samoin kuin varusmiespalvelusta korvaava siviilipalvelu.

Kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan osallistuvasta henkilöstöstä on voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeV 65/2016 vp). Puolustusvoimista annetun lain 12 b §:n mukaisesti 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. Nimenomaisista 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.

Edellä kuvatun perusteella Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei olisi ristiriidassa perustuslain 127 §:n kanssa.

### *Liikekannallepano*

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukainen tilanne, jossa aseellinen hyökkäys kohdistuisi Suomeen, saattaisi myös laukaista tarpeen päättää Puolustusvoimien liikekannallepanosta. Perustuslain 129 §:n mukaan tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta. Jollei eduskunta ole tällöin kokoontuneena, se on kutsuttava heti koolle. Näin ollen kyse olisi kansallisista lähtökohdista tapahtuvasta päätöksenteosta. Pohjois-Atlantin sopimus ei siten ilman kulloinkin tehtäviä kansallisia päätöksiä velvoita liikekannallepanoon tai rajoita sitä. Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei olisi ristiriidassa perustuslain 129 §:n kanssa.

### *Sodasta ja rauhasta päättäminen*

Perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella.

Mainittu käsite sodasta muistuttaa jossain määrin puolustustilalain ja valmiuslain mukaisia poikkeusoloja määritteleviä käsitteitä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain terminologia on autonominen suhteessa tavallisessa lainsäädännössä tehtäviin luokitteluihin (PeVL 41/2021 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Tämän vuoksi perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen käsitettä sodasta arvioidaan kyseisistä laeista erillään.

Säännös on otettu perustuslakiin vuoden 1919 hallitusmuodon 33 §:stä sellaisenaan sanamuodoltaan muuttamattomana (HE 1/1998 vp, s. 146/I). Alun perin säännöksen tarkoituksena on ollut estää hallitsijan päätös hyökkäyssodan julistamisesta ilman valtiopäivien myötävaikutusta. (Ilkka Saraviita, 2011, *Perustuslaki*, 2. uud. p., Alma Talent Oy, s. 819–820).

Perustuslain esitöissä ei ole käsitelty kysymystä siitä, miten säännöstä tulisi arvioida suhteessa kansainvälisen oikeuden nykytilaan ja erityisesti YK:n peruskirjaan, johon sisältyy yleinen voimankäytön kielto (2 artiklan 4 kappale). YK:n peruskirjan 51 artikla sallii itsepuolustusoikeuden käytön vastauksena aseelliseen hyökkäykseen. Hyökkäyksen kiellosta on sittemmin tullut kansainvälisen oikeuden pakottava normi.

YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaan valtioilla on oikeus puolustautua joutuessaan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklassa on kyse YK:n peruskirjan 51 artiklassa tunnustetusta oikeudesta puolustautumiseen. Sodasta ja rauhasta päättämistä koskevan perustuslain säännöksen tosiasiallista merkitystä nykypäivänä onkin kyseenalaistettu sen vuoksi, että YK:n peruskirjan 51 artiklaa lukuun ottamatta Suomi on YK:n jäsenenä sitoutunut pidättäytymään sodankäymisestä (Ilkka Saraviita, 2011, *Perustuslaki*, 2. uud. p., Alma Talent Oy, s. 819–820 ja Antero Jyränki, *Perustuslaki 2008 -työryhmän liitteenä julkaistu muistio*, muistion s. 116). Normatiivista merkitystä sodan ja rauhan säännöksellä on katsottu olevan nykypäivänä lähinnä turvallisuuspolitiikkaan liittyvien sopimusratkaisujen yhteydessä (ks. esim. Ilkka Saraviita, 2011, *Perustuslaki*, 2. uud. p., Alma Talent Oy, s. 820), erityisesti kun rauhan tekemisestä sodan lopettamiseksi päätetään kansainvälisellä sopimuksella.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaan yhteen tai useampaan osapuoleen kohdistettu aseellinen hyökkäys Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa katsotaan hyökkäykseksi kaikkia osapuolia vastaan, ja tämän vuoksi osapuolet sopivat, että jos tällainen aseellinen hyökkäys tapahtuu, kukin osapuoli käyttää YK:n peruskirjan 51 artiklassa tunnustettua oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen ja auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta yhtä tai useampaa osapuolta ryhtymällä viipymättä erikseen ja yhdessä muiden osapuolten kanssa tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö, Pohjois-Atlantin alueen turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi (ks. edellä 5 artiklaa koskeva perustelut jakso 9.1).

Kuten edellä jaksossa 1.3.1. on todettu, Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukainen yhteinen puolustus on aktivoitu toistaiseksi vain kerran Yhdysvaltoja vastaan 11.9.2001 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan aktivoimisen Naton neuvostossa jäsenvaltioiden konsensuksella ei edellä sanotun valossa voida katsoa merkitsevän sellaisenaan perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitettua sodasta ja rauhasta päättämistä. Ensisijaisesti Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisesta yhteisestä puolustuksesta Suomen alueella tai sen ulkopuolella päätettäisiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun

lain perusteella, jolloin eduskunta osallistuu päätöksentekoon laissa säädetyllä tavalla. 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 (HE 23/2008 vp ja HE 72/2016 vp).

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei olisi ristiriidassa perustuslain 93 §:n kanssa.

#### 15.2.1.4 Ylipäällikkyyys

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tasavallan presidentti on perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaan Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Ylipäällikön vallan osoittaminen tasavallan presidentille on perusteltu hänen valtionpäämiesasemansa vuoksi ja siksi, että siihen liittyy läheisesti presidentin ulkopoliittiseen johtamiseen liittyviä tehtäviä. Tästä voidaan johtaa se, että tasavallan presidentti ei päättäisi Puolustusvoimien ylipäällikkönä asiasta eri tavoin kuin presidentin asemassa. Tässä suhteessa presidentin valtiosääntöistä asemaa määrittää myös säännös, jonka mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Presidentin ja valtioneuvoston yhteistyö on tarpeen myös valtakunnan puolustukseen liittyvissä kysymyksissä.

Ylipäällikön vallan on katsottu konkretisoituvan erityisesti sotilaskäskyjen antamista koskevan päätöksentekomenettelyn kautta. Ylipäällikönvallan käyttöä konkretisoidaan laissa puolustusvoimista ja laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta. Presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa on kytketty perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaisesti ministerin myötävaikutukseen, jota on käsitelty edellä yleisperusteluissa jaksossa 4.3.4. (HE 1/1998 vp, s. 109, s. 182 ja PeVM 10/1998 vp, s. 7). Ylipäällikön vallan alan määrittelyn lähtökohtana on Naton jäsenyydessäkin perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkinta ylipäällikön vallan alasta perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden kautta (PeVL 64/2016, s. 6–7 ja PeVL 51/2006 vp, s. 7). Sotilaskäskyjärjestelmän oikeudellista luonnetta on tarkasteltu tarkemmin esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 264/2006 (s. 7–9).

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. Kan-



sainväliseen 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.

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 säädettyssä menettelyssä, jonka mukaisesti presidentti olisi sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, jos ehdotus vastaa eduskunnan (selontekomenettelyssä) ilmaisemaa kantaa asiassa (HE 60/2010 vp, s. 48/I). Perustuslakivaliokunta totesi perustuslakuudistusta käsitellessä mietinnössään seuraavasti: ”Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvosto voi esityksessään ehdottaa minkä tahansa luovuttamisen johdosta merkityksellisen seikan ratkaisemista presidentin päätöksellä. Presidentin päätöksestä riippuu esimerkiksi, luovutetaanko ylipäällikkyyden kokonaisuudessaan vai säilyykö presidentillä ylipäällikön valta joltain osin. Toinen luovuttamispäätöksen 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 ylipäällikkyyden 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.

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 tarkoitettusta merkittävästä asiasta, päätös voitaisiin tehdä puolustusvoimista annetun lain mukaisesti. Päätös ei rajaisi ylipäällikön valtaa, koska puolustusvoimista annetussa laissa on huomioitu ylipäällikön toimivalta.

Suomen liittyttyä Natoon Suomessa voisi toimia samanaikaisesti Naton operatiivisessa johdossa olevia joukkoja sekä ylipäällikön vallan alaisia Suomen Puolustusvoimien joukkoja. Perustuslain 128 §:n 1 momentin 1. virkkeen kannalta huomattavaa on, että tällöin tasavallan presidentti toimisi edelleen Suomen Puolustusvoimien joukon ylipäällikkönä. Kyseinen säännös ei saa tarkempaa sisältöä perustuslain sanamuodosta eikä esitöistä vaan sisältyy käsitykseen tasavallan presidentin yleistuomivallasta Puolustusvoimien ylipäällikkönä. Siltä osin kuin Suomen Puolustusvoimien joukkoja asetettaisiin Naton operatiiviseen johtoon, arvioitaisiin kysymystä suhteessa perustuslain 128 §:n 1 momentin 2. virkkeeseen, joka koskee ylipäällikkyyden luovuttamista.

Nato suunnittelee ja johtaa oman toimintansa operaation mandaatin ja tehtävän mukaisesti, joista neuvostossa kokoontuneet Naton jäsenvaltiot ovat konsensuksella päättäneet.

Periaatteena on, että valtiot eivät luovuta sotilaidensa täyttä johtosuhdetta toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle. Esimerkiksi sotilaallisessa kriisinhallinnassa joukot siirretään toiminnallisesti operaation toimeenpanijan alaisuuteen. Kriisinhallintaorganisaation kuuluminen toiminnallisesti operaation toimeenpanijan alaisuuteen tarkoittaa käytännössä joukon asettamista toimeenpanijan operatiiviseen johtoon operaatiolle hyväksytyjen operatiivsuunnitelman ja voimankäyttösääntöjen asettamisrajoissa. Joukko säilyy kuitenkin lähettäjävaltion kansallisen lainsäädännön piirissä ja esimerkiksi rikosoikeudellinen toimivalta, mukaan lukien kurinpitotoimivalta, ei siirry operaation toimeenpanijalle. Naton komentorakennetta ja johtosuhteita on selostettu yksityiskohtaisemmin jaksossa 3.2.

Suomen Puolustusvoimien joukkojen asettaminen Naton operatiiviseen johtoon ei siten ole rinnastettavissa perustuslain 128 §:n 1 momentin 2. virkkeessä tarkoitettuun ylipäällikkyyden luovuttamiseen.

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 2 virkkeen mukaisessa luovuttamisessa voidaan katsoa olevan määritelmällisesti kyse siitä, että tasavallan presidentti luopuisi ylipäällikkyydestä erikseen päätettävällä tavalla kokonaan tai osittain. Osittainen luopuminen voisi kuitenkin säännöksen sanamuoto huomioden tarkoittaa ainoastaan ylipäällikön vallan laaja-alaista luovuttamista, joka ei vastaisi sitä, että Suomen Puolustusvoimien joukoista osoitetaan määräaikaisesti jokin tarkasti rajattu joukko Naton johtoon.

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisen ei näin ollen voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 128 §:n kanssa.

#### 15.2.1.5 Eduskunnan roolista Natoa koskevassa päätöksenteossa

##### *Eduskunnan osallistuminen*

Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaisesti valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain esitöissä on kuvattu, että säännös osoittaa

eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä (HE 1/1998 vp, s. 73/II). Eduskunta toimii perustuslain mukaisesti ylimpänä valtioelimenä kansainvälisiä suhteita ja ulkopolitiikkaa sekä Suomen turvallisuutta koskevissa kysymyksissä. Eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisen toimivaltajaon perusteista kansainvälisissä suhteissa ja ulkopolitiikassa säädetään perustuslaissa ja tarkemmin muussa lainsäädännössä.

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaisesti lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta.

Eduskunnan perustuslain mukaista asemaa ylimpänä valtioelimenä kansainvälisiä suhteita ja ulkopolitiikkaa koskien konkretisoidaan erityisesti perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisen näkemyseron ratkaisemista ja perustuslain kansainvälisiä suhteita koskevissa 93–95 §:n säännöksissä.

Perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaan, jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.

Perustuslain 58 §:n 2 momentin esitöissä on todettu, että ”tällaisen päätöksenteon piiriin kuuluisivat pääasiassa erilaiset kansainväliset asiat, jotka presidentti päättää perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla. Näitä ovat esimerkiksi jäsenyyteen kansainvälisessä järjestössä, valtioiden tunnustamiseen, diplomaattisten suhteiden solmimiseen ja katkaisemiseen, valtiosopimusten allekirjoitusvaltuuksiin, valtiosopimusten tai muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen, ratifiointiin ja irtisanomiseen liittyvät päätökset samoin kuin muut ulkopolitiikan johtamiseen liittyvät määrämuotoiset päätökset” (HE 60/2010 vp, s. 41–42).

Perustuslain 58 §:n 2 momenttia koskevissa esitöissä on todettu, että ”Perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädetyn yhteistoimintavelvoitteen mukaisesti presidentti ja valtioneuvosto pyrkisivät muodostamaan yhteisen kannan päätöksentekoa edeltävissä keskusteluissa presidentin päätösvaltaan kuuluviissa kansainvälisissä asioissa, jolloin erimielisyystilanteet olisivat käytännössä harvinaisia” (HE 60/2010 vp, s. 43). Perustuslakivaliokunta lausui pykälää koskien miehtinnössään, että ”Menettely voisikin perustuslakivaliokunnan mielestä tulla käyttöön lähinnä vain, kun kysymys olisi sellaisesta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävästä asiasta, josta presidentti ja valtioneuvosto ovat käymiensä keskustelujen jälkeenkin eri mieltä. Tällaisessa tilanteessa eduskunnan kytkeminen menettelyyn on perusteltavissa sen vuoksi, että tämä mahdollistaisi päätöksenteon tueksi laajapohjaisen parlamentaarisen keskustelun kansallisesti merkittävästä asiasta. Olennaisinta kuitenkin on, että menettely nähdään varsin poikkeuksellisena ja viimekätisenä erimielisyyksien ratkaisukeinona. Järjestelyn pääasiallisena tarkoituksena on toimia ristiriitojen kärjistymistä ennalta ehkäisten niin, että presidentti ja valtioneuvosto pyrkivät jo ennen muodollista päätöksentekotilannetta sovittamaan näkemyksensä yhteen ja näin välttämään avointa ristiriitatilannetta päätöksenteossa” (PeVM 9/2010 vp, s. 5).

Perustuslain 93 §:n mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Perustuslain 94 §:ssä säädetään eduskunnan toimivallasta kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisessä. Perustuslain 95 §:ssä säädetään kansainvälisten velvoitteiden voimaan saattamista koskevasta päätöksenteosta.

Eduskunnan osallistuminen Nato-jäsenyyteen liittyvään päätöksentekoon määräytyisi osin tavallisessa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi laissa kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sekä laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta, kuten edellä jaksossa 4 on kuvattu. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan johdonmukaisesti korostanut, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvataan kaikissa puolustusvoimien voimakeinoja sisältävän avun antamisesta päättämistä koskevissa 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 kuvatun lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei olisi ristiriidassa perustuslain eduskunnan asemaa koskevien säännösten kanssa

#### *Eduskunnan tiedonsaantioikeus*

Eduskunnan oikeus saada tietoa valtioneuvostolta perustuu erityisesti perustuslain 47 §:n (HE 1/1998 vp, s. 97 ja PeVL 30/2020 vp, s. 3) ja perustuslain 97 §:n (PeVM 9/2010 vp, s. 7) velvoitteisiin.

Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsitelyssä tarvitsemansa tiedot. Säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97).

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Perustuslain 97 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnan asianomainen valiokunta voi edellä tarkoitettujen selvitysten tai tietojen johdosta antaa valtioneuvostolle lausunnon.

Perustuslain esitöissä on todettu, että 97 § ”täydentäisi eduskunnan yleistä tietojensaantioikeutta koskevaa 47 §:ää, joka kattaa sinänsä myös kansainväliset asiat. Eduskunnan tiedontarpeen kannalta on kuitenkin tärkeää, että perustuslaki sisältää näiltä osin kansainvälisiä asioita koskevat erityissäännökset.” (HE 1/1998 vp, s. 154) Pykälän esitöissä on korostettu, että yhteydenpito muodot voivat määrittyä tilanteen mukaan. Esitöissä on todettu, että ”Säännöksessä puhutaan yleisesti selvityksestä eikä erikseen selonteosta ja muista tietojenantomuodoista. Ulkoasiainvaliokunnan ja valtioneuvoston yhteydenpito muodot voisivat siten vaihdella asiasta ja tilanteesta riippuen. Ulkoasiainvaliokunnan tulisi nykyiseen tapaan saada selvitys sekä pyynnöstään että muutoinkin tarpeen mukaan. Valtioneuvoston tulisi siten tarpeen mukaan oma-aloitteisestikin antaa ulkoasiainvaliokunnalle selvityksiä. Säännöksen tarkoituksena ei ole estää tasavallan presidentin ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan välistä kanssakäymistä” (HE 1/1998 vp, s. 154).

Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Ulkoasiainvaliokunnalle annetaan selvityksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista perustuslain 97 §:n nojalla. Eduskunta on korostanut, että valtioneuvon tulee oma-aloitteisesti pitää ulkoasiainvaliokunta informoituna oikea-aikaisesti ja säännönmukaisesti kansainvälisistä asioista. Eduskunnan rooli mahdollisena ristiriidan ratkaisijana edellyttää laaja-alaista tiedottamista myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheesta (PeVM 9/2010 vp, UaVL 5/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut eduskunnan tiedonsaantioikeuden osalta, että ”Laaja tietojensaantioikeus on ensinnäkin osa parlamentarismia ja parlamentaarista valvontaa. Kun valtioneuvoston jäsenten on perustuslain mukaan nautittava eduskunnan luottamusta, eduskunnalla on vastaavasti oltava mahdollisuus saada tarvitsemansa riittävät ja luotettavat tiedot luottamuksensa arvioimiseksi.” (PeVL 30/2020 vp, s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut, että eduskunnalle kuuluvan kansainvälisten asioiden toimivallan käyttäminen edellyttää tehokasta ja laajaa oikeutta tietojen saamiseen (PeVL 30/2020 vp, s. 4).

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei olisi ristiriidassa perustuslain eduskunnan tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten kanssa.

#### *Vaikutus budjettivallan käyttöön*

Naton kullekin jäsenvaltiolle määritetään jäsenvaltiokohtainen maksuosuus liittokunnan vuotiseen rahoitukseen (common funding). Jäsenvaltiokohtainen vuosittainen maksuosuus Naton toiminnan rahoituksesta määritellään Naton neuvoston päätöksillä. Lisäksi eräissä tilanteissa Suomelle voi oman päätöksensä mukaan tulla maksettavaksi osuus maiden keskinäisestä rahoituksesta (joint funding) tai monikansallisesta erityisrahoituksesta (multinational funding proper). Suomi joutuu Naton jäsenenä lisäksi resursoimaan kansallisia edustajia Naton komentorakenteeseen, Suomen Nato-edustustoon ja ministeriöihin Natoon liittyvää kansallista valmistelua varten. Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu edellä jaksossa 7.1. Taloudellisia vaikutuksia ei voida kokonaisuutena pitää sellaisina, että ne olisivat ongelmallisia eduskunnan budjettivallan kannalta.

Naton rahoituksesta päätetään Naton neuvostossa jäsenvaltioiden konsensuspäätöksellä. 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.

Lisäksi Naton jäsenvaltiot ovat vahvistaneet viimeksi Madridin huippukokouksessa sitoutumisensa käyttää puolustukseensa vähintään 2 prosenttia BKT:sta 31.12.2024 mennessä. Kyseinen sitoumus on jäsenvaltioiden yhdessä sopima tavoite ja poliittinen sitoumus.

Vaikutuksia eduskunnan budjettivaltaan on arvioitu esimerkiksi lausunnoissa PeVL 1/2019 vp, PeVL 38/2018 vp, PeVL 37/2018 vp ja PeVL 55/2017 vp, jolloin ehdotuksia ei ole pidetty budjettivallan kannalta ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2021 vp katsonut, että kyseisessä ehdotuksessa oli erityisesti budjettivaltaan liittyen kyse merkittävästä toimivallan siirrosta Euroopan unionille. Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisen taloudel-

lisissä vaikutuksissa on kyse kuitenkin pienivaikutteisemmasta ehdotuksesta, johon liittyen jäsenvaltiolle jää merkittävää valtaa taloudellisten päätösten tekemisessä. Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisessä ei olisi kyse eduskunnan budjettivallan käytön kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta.

Pohjois-Atlantin sopimuksen velvoitteiden ei voida katsoa olevan ongelmallisia eduskunnan budjettivallan käytön kannalta.

#### 15.2.2 Arviointi käsittelyjärjestyksestä

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisellä Suomi liittyisi osaksi Natoa. Puolustusliitto Naton jäsenyyden myötä Suomi olisi osa Naton yhteistä puolustusta ja siten Pohjois-Atlantin sopimuksen viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä (VNS 3/2022 vp, s. 2). Suomen jäsenyyden Natossa ei rajoitaisi Suomen oikeutta määrätä oman puolustuksensa perusteista. Myös Naton jäsenenä Suomi ylläpitää ja kehittää jatkossakin vahvaa omaa puolustuskykyä ja jatkaa kahden- ja monenvälisiä puolustusyhteistyötä. Suomi päättää edelleen itse sotilaallisen maanpuolustuksen toteuttamisperiaatteista (VNS 1/2022 vp, s. 26).

Pohjois-Atlantin sopimuksen käsittelyjärjestyksen kannalta merkityksellisintä olisi erityisesti sopimuksen 5 artikla. Suomen mahdollisuudet huolehtia alueellisen suvereniteettinsa turvaamisesta edellyttävät hallituksen arvion mukaan nykyisin aiempaa vahvempaa kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista. Perustuslain esitöissä on todettu, että valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Natoon kuulumisen voidaan katsoa olevan yksi keinoista, joilla Suomi pyrkii turvaamaan oman suvereniteettinsa.

Toimiessaan Naton jäsenenä Suomi käyttäisi perustuslain 1 §:ssä tarkoitettua suvereniteettiaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa yhteisen puolustuksen turvaamiseksi. Natossa on kyse suvereenien valtioiden yhteistoiminnasta, jossa jäsenvaltioiden yhteisellä puolustuksella pyritään turvaamaan kunkin jäsenvaltion mahdollisuus turvata täysivaltaisuutensa sekä kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen. Suomen suvereniteettia ei rajoitettaisi merkittäväällä tavalla, kun Suomi sitoutuisi osallistumaan yhteiseen puolustukseen yhdessä muiden Naton jäsenvaltioiden kanssa sekä ryhtymään 5 artiklan mukaisissa tilanteissa tarvittaviin toimenpiteisiin.

Suomi tekee nimenomaisen kansallisen päätöksen siitä, milloin Suomi lähettää joukkoja muihin Naton jäsenvaltioihin tai muualle Naton tehtäviin sekä siitä, milloin Suomi pyytää apua muilta jäsenvaltioilta. Liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen ei vaikuta Suomen kansalliseen päätöksentekomenettelyyn eikä kannanmuodostukseen. Naton taloudelliset velvoitteet eivät vaikuta eduskunnan budjettivallan käyttöön. Pohjois-Atlantin sopimukseen liittyminen ei myöskään rajoitaisi eduskunnan lainsäädäntövallan käyttämistä.

Naton päätöksenteko perustuisi jäsenvaltioiden konsensukseen lukuun ottamatta eräitä edellä kuvattuja 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.

Sopimuksen hyväksymisellä Suomi liittyy 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 soveltuva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

### 15.2.3 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, kun sopimuksessa rajoitetaan esimerkiksi Suomen mahdollisuutta käyttää rikosoikeudellista toimivaltaa joihinkin Suomen lainkäyttöpiirissä oleskeleviin henkilöihin. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut täysivaltaisuuden näkökulmasta rikosoikeudellisen toimivallan antamista muulle kuin Suomen tuomioistuimelle esimerkiksi kansainvälistä rikostuomioistuinta koskevassa lausunnossaan, jossa perustuslakivaliokunta (perustuslain 1 §:n 3 momentin valossa) katsoi vaikutuksen täysivaltaisuuteen olevan vähäistä (PeVL 45/2000 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunta on tarkastellut myös diplomaattisia erioikeuksia koskevia sopimuksia esimerkiksi lausunnoissaan PeVL 38/2000 vp ja PeVL 49/2001 vp. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota mainituissa lausunnoissa lähinnä kysymykseen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta, mutta lausunnoissa ei ole kiinnitetty huomiota tavanomaisten diplomaattisten erioikeuksien suhteeseen perustuslakiin tarkemmin. Diplomaattisia erioikeuksia ei voida pitää ongelmallisina perustuslain 6 §:n kannalta, koska kyse on vakiintuneen valtiokäytännön mukaisesta rajattua ja suhteellisen pientä henkilökuntaa koskevasta poikkeuksesta, jolla voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perustelut. Sopimuksen diplomaattisia erioikeuksia ja vapauksia koskevat määräykset ovat tavanomaisia kansainvälisessä käytännössä eikä niiden voida katsoa olevan ristiriidassa nykyaikaisen täysivaltaisuuskäsityksen tai perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kanssa.

### 15.2.4 Johtopäätös

Koska sopimukset eivät 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 voimaansaattamislaeiksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymisen ei voida katsoa sisältävän merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

#### *1. ponsi*

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että eduskunta hyväksyisi Washingtonissa 4 päivänä huhtikuuta 1949 tehdyn Pohjois-Atlantin sopimuksen siten kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta Ottawassa 20 päivänä syyskuuta 1951 tehdyn sopimuksen.

*2. ponsi*

Koska sopimukset sisältävät määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:



1.

## **Laki**

### **Pohjois-Atlantin sopimuksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Washingtonissa 4 päivänä huhtikuuta 1949 tehdyn Pohjois-Atlantin sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla, lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §

Sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

3 §

Tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

2.

## Laki

### **Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdystä sopimuksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta Ottawassa 20 päivänä syyskuuta 1951 tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

#### 2 §

Sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

#### 3 §

Tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Helsingissä 5.12.2022

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

ulkoministeri Pekka Haavisto

## POHJOIS-ATLANTIN SOPIMUS

*Tämän sopimuksen osapuolet vahvistavat luottavansa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriin ja periaatteisiin sekä tahtovansa elää rauhassa kaikkien kansojen ja kaikkien hallitusten kanssa.*

*Osapuolet ovat päättäneet turvata kansojensa vapauden, yhteisen perinnön ja siviisityksen, jotka perustuvat demokratian, yksilönvapauden ja oikeusvaltion periaatteisiin. Ne pyrkivät edistämään vakautta ja hyvinvointia Pohjois-Atlantin alueella.*

*Osapuolet ovat päättäneet yhdistää pyrkimyksensä yhteisen puolustuksen aikaansaamiseksi sekä rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Sen vuoksi osapuolet tekevät tämän Pohjois-Atlantin sopimuksen:*

### 1 artikla

Osapuolet sitoutuvat Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaisesti selvittämään mahdolliset kansainväliset riidat, joissa ne ovat osallisina, rauhanomaisin keinoin siten, ettei kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta eikä oikeudenmukaisuutta vaaranneta, sekä pidättymään kansainvälisissä suhteissaan voimankäytöllä uhkaamisesta ja sen käyttämisestä tavalla, joka on ristiriidassa Yhdistyneiden kansakuntien päämäärien kanssa.

### 2 artikla

Osapuolet edistävät rauhallisten ja ystävällisten kansainvälisten suhteiden edelleen kehittämistä vahvistamalla vapaita instituutioita, lisäämällä ymmärrystä näiden instituutioiden perustana olevista periaatteista sekä edistämällä vakauden ja hyvinvoinnin edellytyksiä. Osapuolet pyrkivät poistamaan ristiriitoja kansainvälisessä talouspolitiikassaan ja edistävät yksittäisten tai kaikkien osapuolten välistä talousyhteistyötä.

## THE NORTH ATLANTIC TREATY

*The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments.*

*They are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. They seek to promote stability and well-being in the North Atlantic area.*

*They are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security. They therefore agree to this North Atlantic Treaty :*

### Article 1

The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered, and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations

### Article 2

The Parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon which these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being. They will seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them.

### *3 artikla*

Jotta tämän sopimuksen tavoitteet saavutetaisiin tehokkaammin, osapuolet ylläpitävät ja kehittävät yhdessä ja erikseen, jatkuvan ja tehokkaan oman valmistautumisen ja keskinäisen avun pohjalta, kansallista ja yhteistä kykyään puolustautua aseellisia hyökkäyksiä vastaan.

### *4 artikla*

Osapuolet neuvottelevat keskenään aina, kun jokin osapuolista katsoo jonkin osapuolen alueellisen koskemattomuuden, poliittisen riippumattomuuden tai turvallisuuden olevan uhattuna.

### *5 artikla*

Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että yhteen tai useampaan osapuoleen kohdistettu aseellinen hyökkäys Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa katsotaan hyökkäykseksi kaikkia osapuolia vastaan, ja tämän vuoksi osapuolet sopivat, että jos tällainen aseellinen hyökkäys tehdään, kukin osapuoli käyttää Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa tunnustettua oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen ja auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta yhtä tai useampaa osapuolta ryhtymällä viipymättä erikseen ja yhdessä muiden osapuolten kanssa tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin, mukaan lukien aseellisen voiman käyttö, Pohjois-Atlantin alueen turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

Kaikista tällaisista aseellisista hyökkäyksistä ja kaikista toimenpiteistä, joihin niiden vuoksi ryhdytään, ilmoitetaan välittömästi turvallisuusneuvostolle. Kyseiset toimenpiteet lopetetaan, kun turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

### *Article 3*

In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.

### *Article 4*

The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened

### *Article 5*

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

### 6 artikla<sup>1</sup>

Sovellettaessa 5 artiklaa katsotaan yhteen tai useampaan osapuoleen kohdistetun aseellisen hyökkäyksen tarkoittavan aseellista hyökkäystä, joka kohdistuu

- Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa sijaitsevaan osapuolen alueeseen, Ranskan Algerian-departementteihin<sup>2</sup>, Turkin alueeseen tai osapuolen lainkäyttövaltaan kuuluviin saariin, jotka sijaitsevat Kravun kääntöpiirin pohjoispuolisella Pohjois-Atlantin alueella;
- osapuolen joukkoihin, aluksiin tai ilma-aluksiin näiden ollessa edellä mainituilla alueilla, muulla sellaisella Euroopan alueella, jolla jonkin osapuolen miehitysjoukkoja on ollut sijoitettuna sopimuksen voimaantulo päivänä, Välimerellä tai Kravun kääntöpiirin pohjoispuolisella Pohjois-Atlantin alueella tai näiden alueiden yläpuolella.

### 7 artikla

Tämä sopimus ei vaikuta eikä sen tulkita vaikuttavan millään tavoin niihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joita osapuolilla on Yhdistyneiden kansakuntien jäsenenä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan perusteella, eikä turvallisuusneuvoston ensisijaiseen vastuuseen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä.

### 8 artikla

### Article 6<sup>4</sup>

For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack:

- on the territory of any of the Parties in Europe or North America, on the Algerian Departments of France<sup>5</sup>, on the territory of Turkey or on the Islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer;
- on the forces, vessels, or aircraft of any of the Parties, when in or over these territories or any other area in Europe in which occupation forces of any of the Parties were stationed on the date when the Treaty entered into force or the Mediterranean Sea or the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer.

### Article 7

This Treaty does not affect, and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are members of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security.

### Article 8

<sup>1</sup> Sopimuksen 5 artiklan soveltamisalaan kuuluvien alueiden määritelmä tarkistettiin Kreikan ja Turkin liittymisestä 22 päivänä lokakuuta 1951 tehdyn Pohjois-Atlantin sopimuksen pöytäkirjan 2 artiklalla.

<sup>2</sup> Pohjois-Atlantin neuvosto ilmoitti 16 päivänä tammikuuta 1963, ettei entisiin Ranskan Algerian-departementteihin enää sovellettu tämän sopimuksen asianomaisia määräyksiä 3 päivästä heinäkuuta 1962 lukien.

<sup>4</sup> The definition of the territories to which Article 5 applies was revised by Article 2 of the Protocol to the North Atlantic Treaty on the accession of Greece and Turkey signed on 22 October 1951.

<sup>5</sup> On January 16, 1963, the North Atlantic Council noted that insofar as the former Algerian Departments of France were concerned, the relevant clauses of this Treaty had become inapplicable as from July 3, 1962.

Kukin osapuoli vakuuttaa, ettei mikään sen ja toisen osapuolen tai kolmannen valtion välillä tällä hetkellä voimassa oleva kansainvälinen sitoumus ole tämän sopimuksen määräysten vastainen, ja sitoutuu olemaan tekemättä mitään tämän sopimuksen vastaista kansainvälistä sitoumusta.

#### *9 artikla*

Osapuolet perustavat neuvoston, jossa kukin osapuoli on edustettuna, käsittelemään tämän sopimuksen täytäntöönpanoa koskevia asioita. Neuvosto organisoidaan siten, että se voi kokoontua nopeasti milloin tahansa. Neuvosto asettaa tarvittavat aputoimielimet; se perustaa viipymättä erityisesti puolustuskomitean, joka antaa suosituksia 3 ja 5 artiklan täytäntöön panemiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

#### *10 artikla*

Osapuolet voivat yksimielisellä suostumuksella kutsua muun Euroopan valtion liittymään tähän sopimukseen, jos kyseinen valtio voi edistää sopimuksen periaatteita ja myötävaikuttaa Pohjois-Atlantin alueen turvallisuuteen. Siten kutsuttu valtio voi tulla sopimuksen osapuoleksi tallettamalla liittymiskirjansa Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Amerikan Yhdysvaltojen hallitus ilmoittaa kullekin osapuolelle kunakin liittymiskirjan tallettamisesta.

#### *11 artikla*

Osapuolet ratifioivat tämän sopimuksen ja panevat sen määräykset täytäntöön valtiösääntönsä mukaisia menettelyjä noudattaen. Ratifioimiskirjat talletetaan mahdollisimman pian Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Tämä hallitus ilmoittaa kustakin tallettamisesta kaikille muille allekirjoittajille. Sopimus tulee voimaan sen ratifioineiden valtioiden välillä, kun allekirjoittajien enemmistö, mukaan lukien Alankomaat, Belgia, Kanada, Luxemburg, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat, on

Each Party declares that none of the international engagements now in force between it and any other of the Parties or any third State is in conflict with the provisions of this Treaty, and undertakes not to enter into any international engagement in conflict with this Treaty.

#### *Article 9*

The Parties hereby establish a Council, on which each of them shall be represented, to consider matters concerning the implementation of this Treaty. The Council shall be so organised as to be able to meet promptly at any time. The Council shall set up such subsidiary bodies as may be necessary; in particular it shall establish immediately a defence committee which shall recommend measures for the implementation of Articles 3 and 5.

#### *Article 10*

The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty. Any State so invited may become a Party to the Treaty by depositing its instrument of accession with the Government of the United States of America. The Government of the United States of America will inform each of the Parties of the deposit of each such instrument of accession.

#### *Article 11*

This Treaty shall be ratified and its provisions carried out by the Parties in accordance with their respective constitutional processes. The instruments of ratification shall be deposited as soon as possible with the Government of the United States of America, which will notify all the other signatories of each deposit. The Treaty shall enter into force between the States which have ratified it as soon as the ratifications of the

tallettanut ratifioimiskirjansa, ja muiden valtioiden osalta se tulee voimaan niiden ratifioimiskirjojen tallettamispäivänä.<sup>(3)</sup>

#### *12 artikla*

Sopimuksen oltua voimassa kymmenen vuotta tai milloin tahansa sen jälkeen osapuolet neuvottelevat keskenään sopimuksen tarkistamiseksi, jos jokin osapuoli sitä pyytää, ottaen huomioon ne tekijät, jotka kyseisenä ajankohtana vaikuttavat rauhaan ja turvallisuuteen Pohjois-Atlantin alueella, mukaan lukien maailmanlaajuisten ja alueellisten sopimusten kehittäminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaisesti kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

#### *13 artikla*

Sopimuksen oltua voimassa kaksikymmentä vuotta osapuoli voi luopua olemasta osapuoli vuoden kuluttua siitä, kun se on ilmoittanut sopimuksen irtisanomisesta Amerikan Yhdysvaltojen hallitukselle, joka ilmoittaa muiden osapuolten hallituksille kunakin irtisanomisilmoituksen tallettamisesta.

#### *14 artikla*

Tämä sopimus, jonka englannin- ja ranskan-kieliset tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset, talletetaan Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen arkistoon. Tämä hallitus toimittaa asianmukaisesti oikeaksi todistetut jäljennökset muiden allekirjoittajien hallituksille.

majority of the signatories, including the ratifications of Belgium, Canada, France, Luxembourg, the Netherlands, the United Kingdom and the United States, have been deposited and shall come into effect with respect to other States on the date of the deposit of their ratifications.<sup>(6)</sup>

#### *Article 12*

After the Treaty has been in force for ten years, or at any time thereafter, the Parties shall, if any of them so requests, consult together for the purpose of reviewing the Treaty, having regard for the factors then affecting peace and security in the North Atlantic area, including the development of universal as well as regional arrangements under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security.

#### *Article 13*

After the Treaty has been in force for twenty years, any Party may cease to be a Party one year after its notice of denunciation has been given to the Government of the United States of America, which will inform the Governments of the other Parties of the deposit of each notice of denunciation.

#### *Article 14*

This Treaty, of which the English and French texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the Government of the United States of America. Duly certified copies will be transmitted by that Government to the Governments of other signatories.

---

<sup>3</sup> Sopimus tuli voimaan 24 päivänä elokuuta 1949 kaikkien allekirjoittajavaltioiden talletettua ratifioimiskirjansa.

<sup>6</sup> The Treaty came into force on 24 August 1949, after the deposition of the ratifications of all signatory states.

**POHJOIS-ATLANTIN SOPIMUKSEN  
PÖYTÄKIRJA SUOMEN TASAVAL-  
LAN LIITTYMISESTÄ**

Washingtonissa 4 päivänä huhtikuuta 1949 allekirjoitetun Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolet, jotka ovat vakuuttuneita siitä, että Suomen tasavallan liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen lisää Pohjois-Atlantin alueen turvallisuutta, ovat sopineet seuraavasta:

*I artikla*

Välittömästi tämän pöytäkirjan tultua voimaan Pohjois-Atlantin liiton pääsihteeri toimittaa kaikkien osapuolten puolesta Suomen tasavallan hallitukselle kutsun liittyä Pohjois-Atlantin sopimukseen. Suomen tasavallasta tulee sopimuksen 10 artiklan mukaisesti sopimuksen osapuoli sinä päivänä, jona se tallettaa liittymiskirjansa Amerikan yhdysvaltojen hallituksen huostaan.

*II artikla*

Tämä pöytäkirja tulee voimaan, kun kaikki Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolet ovat ilmoittaneet Amerikan yhdysvaltojen hallitukselle hyväksyneensä pöytäkirjan. Amerikan yhdysvaltojen hallitus ilmoittaa kaikille Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolille kunkin tällaisen ilmoituksen vastaanottamispäivän ja pöytäkirjan voimaantulopäivän.

*III artikla*

Tämä pöytäkirja, jonka englannin- ja ranskankieliset tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset, talletetaan Amerikan yhdysvaltojen hallituksen arkistoon. Tämä hallitus toimittaa asianmukaisesti oikeaksi todistetut jäljennökset pöytäkirjasta kaikkien Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten hallituksille. Tämän vakuudeksi allekirjoittaneet edustajat ovat allekirjoittaneet tämän pöytäkirjan. Allekirjoitettu Brysselissä 5 päivänä heinäkuuta 2022

**PROTOCOL TO THE NORTH ATLANTIC  
TREATY ON THE ACCESSION  
OF THE REPUBLIC OF FINLAND**

The Parties to the North Atlantic Treaty, signed at Washington on April 4, 1949,

Being satisfied that the security of the North Atlantic area will be enhanced by the accession of the Republic of Finland to that Treaty,

Agree as follows:

*Article I*

Upon the entry into force of this Protocol, the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organisation shall, on behalf of all the Parties, communicate to the Government of the Republic of Finland an invitation to accede to the North Atlantic Treaty. In accordance with Article 10 of the Treaty, the Republic of Finland shall become a Party on the date when it deposits its instrument of accession with the Government of the United States of America.

*Article II*

The present Protocol shall enter into force when each of the Parties to the North Atlantic Treaty has notified the Government of the United States of America of its acceptance thereof. The Government of the United States of America shall inform all the Parties to the North Atlantic Treaty of the date of receipt of each such notification and of the date of the entry into force of the present Protocol

*Article III*

The present Protocol, of which the English and French texts are equally authentic, shall be deposited in the Archives of the Government of the United States of America. Duly certified copies thereof shall be transmitted



Albanian tasavallan puolesta:  
Belgian kuningaskunnan puolesta:  
Bulgarian tasavallan puolesta:  
Kanadan puolesta:  
Kroatian tasavallan puolesta:  
Tšekin tasavallan puolesta:  
Tanskan kuningaskunnan puolesta:  
Viron tasavallan puolesta:  
Ranskan tasavallan puolesta:  
Saksan liittotasavallan puolesta:  
Helleenien tasavallan puolesta:  
Unkarin puolesta:  
Islannin tasavallan puolesta:  
Italian tasavallan puolesta:  
Latvian tasavallan puolesta:  
Liettuan tasavallan puolesta:  
Luxemburgin suurherttuakunnan puolesta:  
Montenegron puolesta:  
Alankomaiden kuningaskunnan puolesta:  
Pohjois-Makedonian tasavallan puolesta:  
Norjan kuningaskunnan puolesta:  
Puolan tasavallan puolesta:  
Portugalin tasavallan puolesta:  
Romanian puolesta:  
Slovakian tasavallan puolesta:  
Slovenian tasavallan puolesta:  
Espanjan kuningaskunnan puolesta:  
Turkin tasavallan puolesta:  
Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan puolesta:  
Amerikan yhdysvaltojen puolesta:

by that Government to the Governments of all the Parties to the North Atlantic Treaty.

In witness whereof, the undersigned plenipotentiaries have signed the present Protocol.

Signed at Brussels on the 5<sup>th</sup> day of July 2022.

For the Republic of Albania  
For the Kingdom of Belgium  
For the Republic of Bulgaria  
For Canada  
For the Republic of Croatia  
For the Czech Republic  
For the Kingdom of Denmark  
For the Republic of Estonia  
For the French Republic  
For the Federal Republic of Germany  
For the Hellenic Republic  
For Hungary  
For the Republic of Iceland  
For the Italian Republic  
For the Republic of Latvia  
For the Republic of Lithuania  
For the Grand Duchy of Luxembourg  
For Montenegro  
For the Kingdom of the Netherlands  
For the Republic of North Macedonia  
For the Kingdom of Norway  
For the Republic of Poland  
For the Portuguese Republic  
For Romania  
For the Slovak Republic  
For the Republic of Slovenia  
For the Kingdom of Spain  
For the Republic of Türkiye  
For the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland  
For the United States of America

**SOPIMUS POHJOIS-ATLANTIN LIITON, KANSALLISTEN EDUSTAJIEN JA KANSAINVÄLISEN HENKILÖSTÖN ASEMASTA**

Tämän sopimuksen allekirjoittajavaltiot, jotka

katsovat, että Pohjois-Atlantin liitolla, sen kansainvälisellä henkilöstöllä ja liiton kokouksiin osallistuvilla jäsenvaltioiden edustajilla on tehtäviensä hoitamista ja tarkoituksensa täyttämistä varten oltava seuraavassa määritelty asema,

ovat sopineet seuraavasta:

**I OSA. YLEISTÄ**

*I artikla*

Tässä sopimuksessa

- a. ”liitto” tarkoittaa Pohjois-Atlantin liittoa, joka koostuu neuvostosta ja sen aputoimielimistä;
- b. ”neuvosto” tarkoittaa Pohjois-Atlantin sopimuksen 9 artiklan mukaisesti perustettua neuvostoa ja neuvoston sijaisia;
- c. ”aputoimielimet” tarkoittaa neuvoston perustamaa tai sen alaisuudessa toimivaa elintä, komiteaa tai yksikköä, lukuun ottamatta niitä, joihin tätä sopimusta ei II artiklan mukaan sovelleta;
- d. ”neuvoston sijaisten puheenjohtaja” tarkoittaa hänen poissa ollessaan myös hänen sijaisenaan toimivaa varapuheenjohtajaa.

*II artikla*

Tätä sopimusta ei sovelleta Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettuihin sotilasesikuntiin eikä, jollei neuvosto toisin päättä, muihin sotilaseselmiin.

*III artikla*

**AGREEMENT ON THE STATUS OF THE NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, NATIONAL REPRESENTATIVES AND INTERNATIONAL STAFF**

The States signatory to the present Agreement,

Considering that for the exercise of their functions and the fulfilment of their purposes it is necessary that the North Atlantic Treaty Organization, its international staff and the representatives of Member States attending meetings thereof should have the status set out hereunder,

Have agreed as follows:

**PART I. GENERAL**

*Article I*

In the present Agreement,

- a. 'the Organization' means the North Atlantic Treaty Organization consisting of the Council and its subsidiary bodies;
- b. 'the Council' means the Council established under Article IX of the North Atlantic Treaty and the Council Deputies;
- c. 'subsidiary bodies' means any organ, committee or service established by the Council or under its authority, except those to which, in accordance with Article II, this Agreement does not apply;
- d. 'Chairman of the Council Deputies' includes, in his absence, the Vice-Chairman acting for him.

*Article II*

The present Agreement shall not apply to any military headquarters established in pursuance of the North Atlantic Treaty nor, unless the Council decides otherwise, to any other military bodies.

*Article III*

Liitto ja jäsenvaltiot tekevät kaikkina aikoina yhteistyötä helpottaakseen asianmukaista lainkäyttöä, varmistaakseen poliisin määräysten noudattamisen ja estääkseen tämän sopimuksen mukaisten vapauksien ja erioikeuksien väärinkäytön. Jos jäsenvaltio katsoo, että tällä sopimuksella myönnettyä vapautta tai erioikeutta on käytetty väärin, kyseinen valtio ja liitto tai kyseiset jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään selvittääkseen, onko tällaista väärinkäyttöä tapahtunut, ja jos on, pyrkiäkseen varmistamaan, ettei se toistu. Edellä sanotun tai muiden tämän sopimuksen määräysten estämättä jäsenvaltio, joka katsoo henkilön käyttäneen väärin erioikeuttaan oleskella maassa tai muuta hänelle tällä sopimuksella myönnettyä erioikeutta tai vapautta, voi vaatia häntä poistumaan jäsenvaltion alueelta.

## II OSA. LIITTO

### *IV artikla*

Liitolla on oikeushenkilöllisyys; sillä on kelpoisuus tehdä sopimuksia, hankkia ja luovuttaa irtainta ja kiinteää omaisuutta sekä panna vireille oikeudenkäyntejä.

### *V artikla*

Liitto sekä sen omaisuus ja varat, sijaintipaikastaan ja haltijastaan riippumatta, nauttivat koskemattomuutta kaikenlaisen lainkäytön suhteen, paitsi siltä osin kuin liiton puolesta toimiva neuvoston sijaisten puheenjohtaja voi yksittäistapauksessa nimenomaisesti sallia tästä koskemattomuudesta luopumisen. Koskemattomuudesta luopumisen ei kuitenkaan katsota koskevan omaisuuden ulosottoon tai takavarikointiin liittyviä toimenpiteitä.

### *VI artikla*

Liiton toimitilat ovat loukkaamattomat. Liiton omaisuus ja varat, sijaintipaikastaan ja haltijastaan riippumatta, nauttivat koskemattomuutta etsinnän, pakko-oton, menettämisseuraamusten, pakkolunastuksen ja muunlaisen puuttumisen suhteen.

### *VII artikla*

The Organization and Member States shall co-operate at all times to facilitate the proper administration of justice, secure the observance of police regulations and prevent the occurrence of any abuse in connection with the immunities and privileges set out in the present Agreement. If any Member State considers that there has been an abuse of any immunity or privilege conferred by this Agreement, consultations shall be held between that State and the Organization, or between the States concerned, to determine whether any such abuse has occurred, and, if so, to attempt to ensure that no repetition occurs. Notwithstanding the foregoing or any other provisions of this Agreement, a Member State which considers that any person has abused his privilege of residence or any other privilege or immunity granted to him under this Agreement may require him to leave its territory.

## PART II. THE ORGANIZATION

### *Article IV*

The Organization shall possess juridical personality; it shall have the capacity to conclude contracts, to acquire and dispose of movable and immovable property and to institute legal proceedings

### *Article V*

The Organization, its property and assets, wheresoever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except in so far as in any particular case the Chairman of the Council Deputies, acting on behalf of the Organization, may expressly authorize the waiver of this immunity. It is, however, understood that no waiver of immunity shall extend to any measure of execution or detention of property

### *Article VI*

The premises of the Organization shall be inviolable. Its property and assets, wheresoever located and by whomsoever held, shall be immune from search, requisition, confiscation, expropriation or any other form of interference.

Liiton arkisto ja kaikki liitolle kuuluvat tai sen hallussa olevat asiakirjat ovat sijainnistaan riippumatta loukkaamattomat.

#### *VIII artikla*

1. Minkään varainkäytön valvonnan, sääntelyn tai maksuaikarajoitusten rajoittamatta
  - a. liitto voi pitää hallussaan mitä tahansa valuuttaa ja pitää minkä tahansa valuutan määräisiä tilejä;
  - b. liitto voi vapaasti siirtää varojaan maasta toiseen tai minkä tahansa maan sisällä ja muuntaa hallussaan olevaa valuuttaa toiseksi valuutaksi kulloinkin edullisimman virallisen myynti- tai ostokurssin mukaan.
2. Käyttäessään 1 kohdan mukaisia oikeuksiaan liitto ottaa asianmukaisesti huomioon jäsenvaltion mahdollisesti esittämät vaateet ja panee ne täytäntöön siltä osin kuin se on käytännössä mahdollista.

#### *IX artikla*

Liitto, sen varat, tulot ja muu omaisuus vapautetaan

- a. kaikista välittömistä veroista; liitto ei kuitenkaan vaadi vapautusta veroista tai maksuista, jotka peritään yksinomaan vastikkeina julkisista palveluista;
- b. kaikista liiton viralliseen käyttöönsä tuomien tai viemien tavaroiden tuonti- ja vientitulleista sekä määrällisistä tuonti- ja vientirajoituksista; tämän vapautuksen mukaisesti maahan tuotavia tavaroita ei saa luovuttaa myymällä eikä lahjoittamalla niiden tuontimaassa muutoin kuin kyseisen maan hallituksen hyväksymin edellytyksin;
- c. liiton julkaisujen osalta kaikista tuonti- ja vientitulleista sekä määrällisistä tuonti- ja vientirajoituksista.

#### *X artikla*

#### *Article VII*

The archives of the Organization and all documents belonging to it or held by it shall be inviolable, wherever located.

#### *Article VIII*

1. Without being restricted by financial controls, regulations or moratoria of any kind,
  - a. the Organization may hold currency of any kind and operate accounts in any currency;
  - b. the Organization may freely transfer its funds from one country to another or within any country and convert any currency held by it into any other currency at the most favourable official rate of exchange for a sale or purchase as the case may be.
2. In exercising its rights under paragraph 1 above, the Organization shall pay due regard to any representations made by any Member State and shall give effect to such representations in so far as it is practicable to do so.

#### *Article IX*

The Organization, its assets, income and other property shall be exempt:

- a. from all direct taxes; the Organization will not, however, claim exemption from rates, taxes or dues which are no more than charges for public utility services;
- b. from all customs duties and quantitative restrictions on imports and exports in respect of articles imported or exported by the Organization for its official use; articles imported under such exemption shall not be disposed of, by way either of sale or gift, in the country into which they are imported except under conditions approved by the Government of that country;

Vaikka liitto ei pääsääntöisesti vaadi vapautusta irtaimen ja kiinteän omaisuuden hintaan sisältyvistä valmisteveroista ja myyntiveroista, jäsenvaltiot tekevät kuitenkin mahdollisuuksien mukaan asianmukaiset hallinnolliset järjestelyt näiden verojen poistamiseksi tai palauttamiseksi, kun liitto hankkii viralliseen käyttöönsä merkittävästi selaista omaisuutta, josta näitä veroja on peritty tai voidaan periä.

#### *XI artikla*

1. Liiton viralliseen kirjeenvaihtoon ja muuhun viralliseen viestintään ei kohdisteta sensuuria.
2. Liitolla on oikeus käyttää salakirjoitusta sekä lähettää ja vastaanottaa kirjeenvaihtoa kuriirin välityksellä tai sinetöidyissä säkeissä, jotka nauttivat samoja vapauksia ja erioikeuksia kuin diplomaattikuriirit ja -säkit.
3. Minkään tämän artiklan määräyksen ei tulkita estävän sellaisten asianmukaisien turvatoimien toteuttamista, joista määrätään jäsenvaltion ja liiton puolesta toimivan neuvoston välisellä sopimuksella.

### III OSA. JÄSENVALTIOIDEN EDUSTAJAT

#### *XII artikla*

Jokaisella, jonka jäsenvaltio on nimennyt pääasialliseksi pysyväksi edustajakseen liittoon toisen jäsenvaltion alueelle, sekä sellaisilla hänen virallisen henkilöstönsä jäsenillä, jotka oleskelevat tällä alueella ja joista on sovittu nimenneen valtion ja liiton välillä sekä liiton ja oleskeluvaltion välillä, on samat vapaudet ja erioikeudet kuin diplomaattisilla edustajilla ja heidän vastaavassa asemassa olevalla virallisella henkilöstöllään.

#### *XIII artikla*

1. Neuvostossa tai sen aputoimielimissä toimivalla jäsenvaltion edustajalla, joka ei kuulu sopimuksen XII artiklan soveltamisalaan, on hänen oleskellessaan toisen jäsenvaltion alueella tehtäviensä

- c. from all customs duties and quantitative restrictions on imports and exports in respect of its publications.

#### *Article X*

While the Organization will not as a general rule claim exemption from excise duties and from taxes on the sale of movable and immovable property which form part of the price to be paid, nevertheless, when the Organization is making important purchases for official use of property on which such duties and taxes have been charged or are chargeable, Member States will whenever possible make the appropriate administrative arrangements for the remission or return of the amount of duty or tax.

#### *Article XI*

1. No censorship shall be applied to the official correspondence and other official communications of the Organization.
2. The Organization shall have the right to use codes and to despatch and receive correspondence by courier or in sealed bags, which shall have the same immunities and privileges as diplomatic couriers and bags.
3. Nothing in this Article shall be construed to preclude the adoption of appropriate security precautions to be determined by agreement between a Member State and the Council acting on behalf of the Organization.

### PART III. REPRESENTATIVES OF MEMBER STATES

#### *Article XII*

Every person designated by a Member State as its principal permanent representative to the Organization in the territory of another Member State, and such members of his official staff resident in that territory as may be agreed between the State which has designated them and the Organization and between the Organization and the State in which they will be resident, shall enjoy the

hoitamista varten seuraavat erioikeudet ja vapaudet:

- a. sama koskemattomuus henkilön pidättämisen ja vapauden riistämisen suhteen kuin vastaavassa asemassa olevalla diplomaattisella henkilöstöllä;
- b. vapautus lainkäytöstä sen suhteen, mitä hän puhuu, kirjoittaa ja tekee virallisessa ominaisuudessaan;
- c. kaikkien asiakirjojen loukkaamattomuus;
- d. oikeus käyttää salakirjoitusta sekä vastaanottaa ja lähettää asiakirjoja tai kirjeenvaihtoa kuriirin välityksellä tai sinetöidyissä säkeissä;
- e. sama henkilökohtainen vapautus ja puolison vapautus maahantulorajoituksista, ulkomaalaisten rekisteröinnistä ja kansallisista palveluvelvollisuuksista kuin vastaavassa asemassa olevalla diplomaattisella henkilöstöllä;
- f. samat helpotukset valuuttaa ja valuutanvaihtoa koskevien rajoitusten suhteen kuin vastaavassa asemassa olevalla diplomaattisella henkilöstöllä;
- g. samat henkilökohtaisia matkatavaroita koskevat vapaudet ja helpotukset kuin vastaavassa asemassa olevalla diplomaattisella henkilöstöllä;
- h. oikeus tuoda huonekalunsa ja muut tavaransa maahan tullitta saapuesaan sinne ensimmäistä kertaa ottaakseen vastaan tehtävänsä sekä oikeus viedä tällaiset huonekalut ja muut tavarat tullitta maasta tehtäviensä siellä päättyessä, kummassakin tapauksessa kuitenkin sellaisin edellytyksin, jotka oikeuksien käyttömaan hallitus mahdollisesti katsoo tarpeelliseksi;
- i. oikeus tuoda yksityinen moottori-ajoneuvonsa väliaikaisesti maahan tullitta henkilökohtaista käyttöään

immunities and privileges accorded to diplomatic representatives and their official staff of comparable rank.

#### *Article XIII*

1. Any representative of a Member State to the Council or any of its subsidiary bodies who is not covered by Article XII shall, while present in the territory of another Member State for the discharge of his duties, enjoy the following privileges and immunities:
  - a. the same immunity from personal arrest or detention as that accorded to diplomatic personnel of comparable rank;
  - b. in respect of words spoken or written and of acts done by him in his official capacity, immunity from legal process;
  - c. inviolability for all papers and documents;
  - d. the right to use codes and to receive and send papers or correspondence by courier or in sealed bags;
  - e. the same exemption in respect of himself and his spouse from immigration restrictions, aliens registration and national service obligations as that accorded to diplomatic personnel of comparable rank;
  - f. the same facilities in respect of currency or exchange restrictions as are accorded to diplomatic personnel of comparable rank;
  - g. the same immunities and facilities in respect of his personal baggage as are accorded to diplomatic personnel of comparable rank;
  - h. the right to import free of duty his furniture and effects at the time of first arrival to take up his post in the country in question, and, on the termination of his functions in that country, to re-export such furniture and effects free of duty, subject in

varten ja sen jälkeen viedä se maasta tullitta, kummassakin tapauksessa kuitenkin sellaisin edellytyksin, jotka kyseisen maan hallitus mahdollisesti katsoo tarpeellisiksi.

2. Jos jokin vero määräytyy maksettavaksi maassa asumisen perusteella, asumisajaksi ei katsota aikaa, jona tämän artiklan soveltamisalaan kuuluva edustaja oleskelee toisen jäsenvaltion alueella tehtäviensä suorittamista varten. Hänet vapautetaan verotuksesta erityisesti hänelle näinä palveluskausina maksettavien virallisen palkan ja palkkaetujen osalta.
3. Tässä artiklassa ”edustajalla” tarkoitetaan kaikkia valtuuskuntien edustajia, neuvonantajia ja teknisiä asiantuntijoita. Kukin jäsenvaltio ilmoittaa muille asianomaisille jäsenvaltioille näiden pyynnöstä niiden edustajiensa nimet, joihin tätä artiklaa sovelletaan, sekä sen, kuinka kauan he todennäköisesti oleskelevat näiden muiden jäsenvaltioiden alueilla.

#### *XIV artikla*

Jäsenvaltion edustajan mukana olevalla virallisella toimistohenkilöstöllä, joka ei kuulu XII tai XIII artiklan soveltamisalaan, on oleskellessaan toisen jäsenvaltion alueella tehtäviensä hoitamista varten XIII artiklan 1 kohdan b, c, e, f, h ja i alakohdassa sekä 2 kohdassa määrätyt erioikeudet ja vapaudet.

#### *XV artikla*

Jäsenvaltioiden edustajille ja heidän henkilöstölleen ei myönnetä erioikeuksia ja vapauksia heidän henkilökohtaisen etunsa vuoksi vaan tarkoituksena turvata heidän Pohjois-Atlantin sopimukseen liittyvien tehtäviensä itsenäinen hoitaminen. Siten jäsenvaltiolla on paitsi oikeus myös velvollisuus luopua edustajiensa ja näiden henkilöstön jäsenten koskemattomuudesta, jos se katsoo, että koskemattomuus häiritäisi lainkäyttöä, ja jos siitä voidaan luopua rajoittamatta niitä tarkoituksia, joita varten se on myönnetty.

#### *XVI artikla*

either case to such conditions as the Government of the country in which the right is being exercised may deem necessary;

- i. the right to import temporarily free of duty his private motor vehicle for his own personal use and subsequently to re-export such vehicle free or duty, subject in either case to such conditions as the Government of the country concerned may deem necessary.
2. Where the Legal incidence of any form of taxation depends upon residence, a period during which a representative to whom this Article applies is present in the territory of another Member State for the discharge of his duties shall not be considered as a period of residence. In particular, he shall be exempt from taxation on his official salary and emoluments during such periods of duty.
3. In this Article 'representative' shall be deemed to include all representatives, advisers and technical experts of delegations. Each Member State shall communicate to the other Member States concerned, if they so request, the names of its representatives to whom this Article applies and the probable duration of their stay in the territories of such other Member States.

#### *Article XIV*

Official clerical staff accompanying a representative of a Member State who are not covered by Articles XII or XIII shall, while present in the territory of another Member State for the discharge of their duties, be accorded the privileges and immunities set out in paragraph 1 b., c., e., f., h. and i., and paragraph 2 of Article XIII

#### *Article XV*

Privileges and immunities are accorded to the representatives of Member States and their staffs not for the personal benefit of the individuals themselves, but in order to safe-

Sopimuksen XII–XIV artiklan määräykset eivät edellytä, että valtio myöntää niissä tarkoitettuja erioikeuksia tai vapauksia kansalaiselleen tai edustajanaan tai edustajansa henkilöstön jäsenenä toimivalle henkilölle.

#### IV OSA. KANSAINVÄLINEN HENKILÖSTÖ JA KANSAINVÄLISET ASIAN-TUNTIJAT LIITON ERITYISTEHTÄVISSÄ

##### *XVII artikla*

Niistä liiton virkamiesten ryhmistä, joihin sovelletaan XVIII–XX artiklaa, sovitaan neuvoston sijaisten puheenjohtajan ja kunkin asianomaisen jäsenvaltion kesken. Neuvoston sijaisten puheenjohtaja ilmoittaa jäsenvaltioille näihin ryhmiin kuuluvien virkamiesten nimet.

##### *XVIII artikla*

Liiton virkamiehet, joista sovitaan XVII artiklan mukaisesti,

- a. vapautetaan lainkäytöstä sen suhteen, mitä he puhuvat, kirjoittavat ja tekevät virallisessa ominaisuudessaan ja toimivaltansa rajoissa;
- b. saavat yhdessä puolisoidensa ja kanssaan asuvien ja huollettavinaan olevien lähiomaistensa kanssa samat vapautukset maahantulorajoituksista ja ulkomaalaisten rekisteröinnistä kuin vastaavassa asemassa oleva diplomaattinen henkilöstö;
- c. saavat samat helpotukset valuuttaa ja valuutanvaihtoa koskevien rajoitusten suhteen kuin vastaavassa asemassa oleva diplomaattinen henkilöstö;
- d. saavat yhdessä puolisoidensa ja kanssaan asuvien ja huollettavinaan olevien lähiomaistensa kanssa samat kotiuttamiseen liittyvät helpotukset kansainvälisten kriisien aikana kuin vastaavassa asemassa oleva diplomaattinen henkilöstö;
- e. ovat oikeutettuja tuomaan huonekalunsa ja muut tavaransa maahan tullitta

guard the independent exercise of their functions in connection with the North Atlantic Treaty. Consequently, a Member State not only has the right but is under a duty to waive the immunity of its representatives and members of their staffs in any case where, in its opinion, the immunity would impede the course of justice and can be waived without prejudice to the purposes for which the immunity is accorded.

##### *Article XVI*

The provisions of Articles XII to XIV above shall not require any State to grant any of the privileges or immunities referred to therein to any person who is its national or to any person as its representative or as a member of the staff of such representative.

#### PART IV. INTERNATIONAL STAFF AND EXPERTS ON MISSIONS FOR THE ORGANIZATION

##### *Article XVII*

The categories of officials of the Organization to which Articles XVIII to XX apply shall be agreed between the Chairman of the Council Deputies and each of the Member States concerned. The Chairman of the Council Deputies shall communicate to the Member States the names of the officials included in these categories.

##### *Article XVIII*

Officials of the Organization agreed upon under Article XVII shall:

- a. be immune from legal process in respect of words spoken or written and of acts done by them in their official capacity and within the limits of their authority;
- b. be granted, together with their spouses and members of their immediate families residing with and dependent on them, the same immunities from immigration restrictions and aliens' registration as is accorded to diplomatic personnel of comparable rank;



- saapuessaan sinne ensimmäistä kertaa ottaakseen vastaan tehtävänsä sekä oikeutettuja viemään tällaiset huonekalut ja muut tavarat maasta tullitta tehtäviensä siellä päättyessä, kummassakin tapauksessa kuitenkin sellaisin edellytyksin, jotka oikeuden käyttömaan hallitus mahdollisesti katsoo tarpeellisiksi;
- f. ovat oikeutettuja tuomaan yksityiset moottoriajoneuvonsa väliaikaisesti maahan tullitta henkilökohtaista käyttöön varten ja sen jälkeen viemään ne maasta tullitta, kummassakin tapauksessa kuitenkin sellaisin edellytyksin, jotka kyseisen maan hallitus mahdollisesti katsoo tarpeellisiksi.

#### *XIX artikla*

Liiton virkamiehet, joista sovitaan XVII artiklan mukaisesti, vapautetaan niiden palkkojen ja palkkaetujen verotuksesta, jotka liitto maksaa heille tällaisina virkamiehinä. Kukin jäsenvaltio voi kuitenkin sopia liiton puolesta toimivan neuvoston kanssa järjestelystä, jonka mukaan kyseinen jäsenvaltio ottaa palvelukseen ja antaa liiton käyttöön kaikki sellaiset kansalaisensa, joiden on määrä työkennellä osana liiton kansainvälistä henkilöstöä (lukuun ottamatta pysyvästi muualla kuin jäsenvaltion alueella asuvia kansalaisia, jos jäsenvaltio niin tahtoo), ja maksaa näiden henkilöiden palkat ja palkkaedut omista varoistaan, määräämänsä palkkataulukon mukaisesti. Kyseinen jäsenvaltio voi periä veroa näin maksettavista palkoista ja palkkaeduista, mutta muut jäsenvaltiot vapauttavat ne verotuksesta. Jos jäsenvaltio tekee tällaisen järjestelyn ja sitä myöhemmin muutetaan tai se irtisanotaan, jäsenvaltiot eivät enää ole tämän artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti velvollisia vapauttamaan kansalaisilleen maksettavia palkkoja ja palkkaetuja verotuksesta.

#### *XX artikla*

Sopimuksen XVIII ja XIX artiklassa määrättyjen vapauksien ja erioikeuksien lisäksi liiton toimeenpaneva sihteeri, Pohjois-Atlantin puolustustuotannon koordinaattori ja muut vastaavassa asemassa olevat pysyvät virkamiehet, joista neuvoston sijaisten puheenjohtaja ja jäsenvaltioiden hallitukset

- c. be accorded the same facilities in respect of currency or exchange restrictions as are accorded to diplomatic personnel of comparable rank;
- d. be given, together with their spouses and members of their immediate families residing with and dependent on them, the same repatriation facilities in time of international crisis as are accorded to diplomatic personnel of comparable rank;
- e. have the right to import free of duty their furniture and effects at the time of first arrival to take up their post in the country in question, and, on the termination of their functions in that country, to re-export such furniture and effects free of duty, subject in either case to such conditions as the Government of the country in which the right is being exercised may deem necessary;
- f. have the right to import temporarily free of duty their private motor vehicles for their own personal use and subsequently to re-export such vehicles free of duty, subject in either case to such conditions as the Government of the country concerned may deem necessary.

#### *Article XIX*

Officials of the Organization agreed under Article XVII shall be exempt from taxation on the salaries and emoluments paid to them by the Organization in their capacity as such officials. Any Member State may, however, conclude an arrangement with the Council acting on behalf of the Organization whereby such Member State will employ and assign to the Organization all of its nationals (except, if such Member State so desires, any not ordinarily resident within its territory) who are to serve on the international staff of the Organization and pay the salaries and emoluments of such persons from its own funds at a scale fixed by it. The salaries and emoluments so paid may be taxed by such Member State but shall be exempt from taxation by any other Member State. If such an arrangement is entered into

voivat sopia keskenään, saavat ne erioikeudet ja vapaudet, jotka tavallisesti myönnetään vastaavassa asemassa olevalle diplomaattiselle henkilöstölle.

#### *XXI artikla*

1. Liiton puolesta suoritettaviin erityistehäviin palkatuilla asiantuntijoilla (muilla kuin XVIII–XX artiklan soveltamisalaan kuuluvilla virkamiehillä) on seuraavat erioikeudet ja vapaudet siltä osin kuin se on tarpeen heidän tehtäviensä tehokkaan hoitamisen kannalta heidän oleskellessaan jäsenvaltion alueella tehtäviensä suorittamista varten:
  - a. koskemattomuus henkilöiden pidättämisen ja vapauden riistämisen sekä heidän henkilökohtaisten matkatavaroidensa takavarikoinnin suhteen;
  - b. vapautus lainkäytöstä sen suhteen, mitä he puhuvat, kirjoittavat ja tekevät suorittaessaan virallisia tehtäviään liiton puolesta;
  - c. samat helpotukset valuuttaa ja valuutanvaihtoa koskevien rajoitusten ja henkilökohtaisten matkatavaroiden suhteen, jotka vieraiden valtioiden hallitusten virkamiehillä on tilapäisillä virkamatkoilla;
  - d. kaikkien heidän työhönsä liitossa liittyvien asiakirjojen loukkaamattomuus.
2. Neuvoston sijaisten puheenjohtaja ilmoittaa kyseisille jäsenvaltioille tämän artiklan soveltamisalaan kuuluvien asiantuntijoiden nimet.

#### *XXII artikla*

Erioikeudet ja vapaudet myönnetään virkamiehille ja asiantuntijoille liiton etujen vuoksi eikä henkilöiden henkilökohtaisen edun vuoksi. Neuvoston sijaisten puheenjohtajalla on oikeus ja velvollisuus luopua virkamiehen tai asiantuntijan koskemattomuudesta, jos hän katsoo, että koskemattomuus häiritäisi lainkäyttöä, ja jos siitä voidaan luopua rajoittamatta liiton etuja.

by any Member State and is subsequently modified or terminated, Member States shall no longer be bound under the first sentence of this Article to exempt from taxation the salaries and emoluments paid to their nationals.

#### *Article XX*

In addition to the immunities and privileges specified in Articles XVIII and XIX, the Executive Secretary of the Organisation, the Coordinator of North Atlantic Defence Production, and such other permanent officials of similar rank as may be agreed between the Chairman of the Council Deputies and the Governments of Member States, shall be accorded the privileges and immunities normally accorded to diplomatic personnel of comparable rank.

#### *Article XXI*

1. Experts (other than officials coming within the scope of Articles XVIII to XX) employed on missions on behalf of the Organization shall be accorded the following privileges and immunities so far as is necessary for the effective exercise of their functions while present in the territory of a Member State for the discharge of their duties:
  - a. immunity from personal arrest or detention and from seizure of their personal baggage;
  - b. in respect of words spoken or written or acts done by them in the performance of their official functions for the Organization, immunity from legal process;
  - c. the same facilities in respect of currency or exchange restrictions and in respect of their personal baggage as are accorded to officials of foreign Governments on temporary official missions;
  - d. inviolability for all papers and documents relating to the work on which they are engaged for the Organization.

### *XXIII artikla*

Sopimuksen XVIII, XX ja XXI artiklan määräykset eivät edellytä, että valtio myöntää kansalaiselleen niissä tarkoitettuja erioikeuksia tai vapauksia, lukuun ottamatta

- a. vapautusta lainkäytöstä sen suhteen, mitä hän puhuu, kirjoittaa ja tekee suorittaessaan virallisia tehtäviään liiton puolesta;
- b. kaikkien hänen työhönsä liitossa liittyvien asiakirjojen loukkaamattomuutta;
- c. helpotuksia valuuttaa ja valuutanvaihtoa koskevien rajoitusten suhteen siltä osin kuin ne ovat tarpeen hänen tehtäviensä tehokkaan hoitamisen kannalta.

## V OSA. RIITOJEN RATKAISEMINEN

### *XXIV artikla*

Neuvosto järjestää asianmukaiset tavat, joilla ratkaistaan

- a. sopimusriidat ja muut yksityisoikeudelliset riidat, joissa liitto on osapuolena;
- b. riidat, jotka koskevat sellaista liiton virkamiestä tai asiantuntijaa, johon sovelletaan tämän sopimuksen IV osaa ja joka virallisen asemansa vuoksi nauttii koskemattomuutta, jollei koskemattomuudesta ole luovuttu XXII artiklan määräysten mukaisesti.

## VI OSA. TÄYDENTÄVÄT SOPIMUKSET

### *XXV artikla*

Liiton puolesta toimiva neuvosto voi tehdä jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden kanssa täydentäviä sopimuksia, joilla mukautetaan tämän sopimuksen määräyksiä kyseisen valtion tai kyseisten valtioiden osalta.

## VII OSA. LOPPUMÄÄRÄYKSET

### *XXVI artikla*

1. Tämä sopimus on avoimna allekirjoittamista varten liiton jäsenvaltioille, ja se

2. The Chairman of the Council Deputies shall communicate to the Member States concerned the names of any experts to whom this Article applies.

### *Article XXII*

Privileges and immunities are granted to officials and experts in the interests of the Organization and not for the personal benefit of the individuals themselves. The Chairman of the Council Deputies shall have the right and the duty to waive the immunity of any official or expert in any case where, in his opinion, the immunity would impede the course of justice and can be waived without prejudice to the interests of the Organization.

### *Article XXIII*

The provisions of Articles XVIII, XX and XXI above shall not require any State to grant any of the privileges or immunities referred to therein to any person who is its national, except:

- a. immunity from legal process in respect of words spoken or written or acts done by him in the performance of his official functions for the Organization;
- b. inviolability for all papers and documents relating to the work on which he is engaged for the Organization;
- c. facilities in respect of currency or exchange restrictions so far as necessary for the effective exercise of his functions.

## PART V. SETTLEMENT OF DISPUTES

### *Article XXIV*

The Council shall make provision for appropriate modes of settlement of:

- a. disputes arising out of contracts or other disputes of a private character to which the Organization is a party;
- b. disputes involving any official or expert of the Organization to whom Part IV of this Agreement applies who by reason of his official position enjoys

ratifioidaan. Ratifioimiskirjat talletetaan Amerikan yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Tämä hallitus ilmoittaa kustakin tallettamisesta kaikille allekirjoittajavaltioille.

2. Kun kuusi allekirjoittajavaltiota on tallettanut ratifioimiskirjansa, tämä sopimus tulee voimaan näiden valtioiden osalta. Kunkin muun allekirjoittajavaltion osalta sopimus tulee voimaan kyseisen valtion ratifioimiskirjan tallettamispäivänä.

*XXVII artikla*

Osapuoli voi irtisanoa tämän sopimuksen antamalla kirjallisen irtisanomisilmoituksen Amerikan yhdysvaltojen hallitukselle, joka ilmoittaa kaikista irtisanomisilmoituksista kaikille allekirjoittajavaltioille. Irtisanominen tulee voimaan vuoden kuluttua siitä, kun Amerikan yhdysvaltojen hallitus on vastaanottanut ilmoituksen.

Tämän vakuudeksi allekirjoittaneet täysivaltaiset edustajat ovat allekirjoittaneet tämän sopimuksen. Tehty Ottawassa kahdennäkymmenentenä päivänä syyskuuta 1951 yhtenä ranskan- ja englanninkielisenä kappaleena, jonka molemmat tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset ja joka talletetaan Amerikan yhdysvaltojen hallituksen arkistoon. Tämä hallitus toimittaa oikeaksi todistetun jäljennöksen kaikille allekirjoittajavaltioille.

immunity; if immunity has not been waived in accordance with the provisions of Article XXII.

PART VI. SUPPLEMENTARY AGREEMENTS

*Article XXV*

The Council acting on behalf of the Organization may conclude with any Member State or States supplementary agreements modifying the provisions of the present Agreement, so far as that State or those States are concerned.

PART VII. FINAL PROVISIONS

*Article XXVI*

1. The present Agreement shall be open for signature by Member States of the Organization and shall be subject to ratification. Instruments of ratification shall be deposited with the Government of the United States of America, which will notify all signatory States of each such deposit.
2. As soon as six signatory States have deposited their instruments of ratification, the present Agreement shall come into force in respect of those States. It shall come into force in respect of each other signatory State on the date of the deposit of its instrument of ratification.

*Article XXVII*

The present Agreement may be denounced by any Contracting State by giving written notification of denunciation to the Government of the United States of America, which will notify all signatory States of each such notification. The denunciation shall take effect one year after the receipt of the notification by the Government of the United States of America.

In witness whereof the undersigned plenipotentiaries have signed the present Agreement. Done in Ottawa this twentieth day of September, 1951, in French and in English, both texts being equally authoritative, in a single copy which shall be deposited in the

archives of the Government of the United States of America which will transmit a certified copy to each of the signatory States.