

Ulkoasiainvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 315/2022 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan, valtiovarainvaliokuntaan, puolustusvaliokuntaan ja tiedusteluvalvontavalिokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 80/2022 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 20/2022 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 15/2022 vp
- tiedusteluvalvontavalिokunta TiVL 1/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- puhemies Matti Vanhanen
- pääministeri Sanna Marin
- ulkoministeri Pekka Haavisto, ulkoministeriö
- puolustusministeri Mikko Savola, puolustusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- kansliapäällikkö Hiski Haukkala, Tasavallan presidentin kanslia
- kansainvälisten asioiden erityisavustaja Lauri Voionmaa, valtioneuvoston kanslia
- osastopäällikkö Piritta Asunmaa, ulkoministeriö
- oikeuspäällikkö Kaija Suvanto, ulkoministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Katja Bordi, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Minna Laajava, ulkoministeriö
- puolustusvoimain komentaja, kenraali Timo Kivinen, Puolustusvoimat
- ministerin sotilasneuvonantaja, kommodori Jan Engström, puolustusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö

Valiokunnan mietintö UaVM 16/2022 vp

- sektorijohtaja, neuvotteleva virkamies Karoliina Honkanen, puolustusministeriö
- yksikön johtaja, henkilöstöjohtaja Antti Korkala, puolustusministeriö
- professori Martti Koskenniemi, Helsingin yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Pugwash-liike

HALLITUKSEN ESITYS

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.

Valiokunnan mietintö UaVM 16/2022 vp

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Johdanto

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Pohjois-Atlantin sopimuksen sellaisena kuin se on muutettuna liittymispöytäkirjoilla. Lisäksi esitetään, että eduskunta hyväksyy Pohjois-Atlantin liiton (jäljempänä myös Nato), kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä myös Ottawan sopimus). Esitys sisältää lakiehdotukset edellä mainittujen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

(2) Nato-jäsenyyden hakeminen ja valmistelu liittyy Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä tapahtuneeseen perustavanlaatuihin muutokseen Venäjän hyökättyä Ukrainaan 24.2.2022. Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt näitä kysymyksiä sekä perusteita ja hyötyjä Nato-jäsenyyden hakemiselle 17.5.2022 antamassaan mietinnössä (UaVM 5/2022 vp) koskien turvallisuusympäristön muutosta käsitellyttä valtioneuvoston ajankohtaiselontekoa (VNS 1/2022 vp) sekä Suomen liittymistä Pohjois-Atlantin liittoon käsitellyttä selontekoa (VNS 3/2022 vp). Mietinnössä valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan Suomi hakee Naton jäsenyyttä. Eduskunta äänesti asiasta ja hyväksyi äänin 188—8 ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaisen kannanoton.

(3) Eduskuntakäsittelyn jälkeen tasavallan presidentti päätti valtioneuvoston esityksestä, että Suomi ilmoittaa Natolle kiinnostuksensa käydä keskustelut Natoon liittymisestä. Liittymiskeskusteluiden jälkeen Pohjois-Atlantin sopimuksen pöytäkirja Suomen tasavallan liittymisestä allekirjoitettiin Naton kolmenkymmenen jäsenvaltion toimesta 5.7.2022. Liittymispöytäkirja tulee voimaan, kun kaikki Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolet ovat ilmoittaneet hyväksyvänsä pöytäkirjan. Suomesta tulee Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuoli eli Naton jäsen sinä päivänä, jona se tallettaa liittymisasiakirjansa sopimuksen tallettajana toimivan Yhdysvaltojen hallituksen huostaan.

(4) Myös Ruotsin liittymispöytäkirja Natoon allekirjoitettiin 5.7.2022. Ulkoasiainvaliokunta korostaa Suomen ensisijaisena tavoitteena Suomen ja Ruotsin liittymistä puolustusliitto Natoon yhdessä ja mahdollisimman nopeasti.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja esityksen käsittelyjärjestys

(5) Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 80/2022 vp) käsitellyt eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Ottawan sopimuksen hyväksymiselle. Perustuslakivaliokunta toteaa pitävänsä selvänä, että Pohjois-Atlantin sopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen kokonaisuudessaan jo siitä syystä, että se on merkitykseltään huomattava. Hyväksyminen on tarpeen myös sopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten takia, samoin kuin Pohjois-Atlantin sopimuksen budjettivaltaa sitovien vaikutusten takia. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Pohjois-Atlantin sopimus muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, jossa sopimuksen artikkelit liittyvät kiinteästi yhteen ja sopimusta on syytä pitää siten kokonaisuudessaan lainsäädännön alaan kuuluvana.

Valiokunnan mietintö UaVM 16/2022 vp

(6) Hallituksen esityksen käsittelyjärjestyksen osalta perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että Nato-sopimuksen hyväksyminen tai voimaansaattaminen ei merkitse sellaista täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle, joka perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin perusteella edellyttäisi kahden kolmasosan määräänemistä eduskunnassa, vaan se voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä. Valiokunnan mielestä olennaista on, että Naton päätöksenteko rakentuu jäsenvaltioiden yksimielisyyden varaan. Päätökset Naton neuvostossa ja sen alaisissa toimielimissä katsotaan hyväksytyiksi, jollei jokin jäsenvaltio vastusta päätöksentekoa. Kukin jäsenvaltio käsittelee oman valtiosääntönsä mukaan sen, miten ja missä järjestyksessä se tekee päätökset, joita on käsitelty tai käsitellään Naton tasolla (PeVL 80/2022 vp).

(7) Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista on myös, että Suomelle jää edelleen oma kansallinen päätösvalta ratkaista erityisesti kysymys siitä, mihin toimenpiteisiin Suomi ryhtyy yhteisen puolustuksen aktivoinnin osalta 5 artiklan tilanteessa. Hallituksen esityksessä selostetaan Naton jäsenvaltioille jäävän merkittävästi kansallista liikkumavaraa sen suhteen, miten kukin jäsenvaltio toimeenpanee osaltaan Naton toimielimien päätöksiä. Naton ja sen muiden jäsenvaltioiden joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuisi aina Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen. Nato-sopimuksesta ei siten oikeudellisesti seuraa kansallisesta, valtiosäännön mukaan tapahtuvasta päätöksenteosta riippumatonta osapuolen asemaa sodassa tai muussa aseellisessa konfliktissa.

Nato-jäsenyyden merkitys

(8) Ulkoasiainvaliokunta toteaa Nato-jäsenyyden merkitsevän tärkeän perusratkaisun tekemistä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta. Jäsenyyden merkittävin vaikutus Suomelle on se, että Suomi tulee osaksi Naton yhteistä puolustusta ja viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piiriin. Suomen puolustuksen ennalta ehkäisevä vaikutus on nykyistä huomattavasti suurempi, koska sen takana ovat koko liittokunnan suorituskyvyt. Jos Suomea vastaan Naton jäsenenä kuitenkin kohdistettaisiin sotilaallista voimaa, Suomi puolustautuisi liittokunnan tuella ennakkoon valmisteltujen ja harjoiteltujen yhteisen puolustuksen järjestelyjen mukaisesti. Vastaavasti Suomella on velvollisuus tukea muita hyökkäyksen kohteeksi joutuneita liittolaisia.

(9) Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Nato-jäsenyys ei muuta EU:n asemaa Suomen keskeisimpänä ulkopoliittisena vaikutuskanavana ja Suomen tärkeimpänä turvallisuusyhteisönä. Valiokunta on lausunut tarkemmin EU:n merkityksestä solidaarisuus- ja turvallisuusyhteisönä ja niihin liittyvistä unionin perussopimusten yhteisvastuulausekkeesta (SEU 222 artikla) sekä keskinäisen avunannon lausekkeesta ja yhteisestä puolustuksesta (SEU 42 artikla kohdat 2 ja 7) antaessaan mietinnön ajankohtaiselonteosta ja Nato-jäsenyyden hakemista koskeneesta selonteosta (UaVM 5/2022 vp).

(10) Valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan arvioon, jonka mukaan Natoon liittyminen on Suomen merkittävin Euroopan unioniin liittymisen jälkeen tehty ulko- ja turvallisuuspoliittinen ratkaisu, ja sillä on kauaskantoisia vaikutuksia Suomen asemaan (PeVL 80/2022 vp). Hallituksen esityksessä on todettu Naton jäsenvaltioiden osana yhteistyötään rajoittavan toimintaansa siten, että ne ottavat huomioon kuulumisensa Natoon ja harjoittavat ulko-, turvallisuus- ja puolustuspo-

Valiokunnan mietintö UaVM 16/2022 vp

litiikkaansa siitä lähtökohdasta, että ne ovat Naton jäseniä. Valiokunta toteaa pitävänsä selvänä, että liittymisellä on siten myös Suomen poliittista liikkumavaraa kaventavaa merkitystä.

(11) Valiokunta pitää tärkeänä, että Naton jäsenenä Suomi jatkaa aktiivista ja ennakoivaa diplomatiaa sekä globaalia vakautta edistävää ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka perustuu laajaan turvallisuuskäsitykseen.

(12) Tiedusteluvalvontavaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, että Nato-jäsenyyden myötä Suomen tiedusteluviranomaisten kahdenvälinen yhteistyö liittokunnan muiden jäsenten tiedusteluviranomaisten kanssa syvenee ja Suomen viranomaisten yhteistoiminta Naton eri rakenteiden kanssa lisääntyy. Suomen viranomaiset tulevat osallistumaan Naton sotilastiedustelukomitean ja siviilitiedustelukomitean työhön. Selvää on, että tämä yhteistyö parantaa entisestään Suomen tiedusteluviranomaisten edellytyksiä huolehtia tehtävistään (TiVL 1/2022 vp).

Naton tehtävät

Pelote ja puolustus

(13) Naton tärkeimpänä tehtävänä on taata jäsenvaltioidensa turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin. Liittokunnan yhteisen puolustuksen perusta ovat yhtäältä vahva poliittinen sitoumus ja solidaarisuus jäsenvaltioiden kesken ja toisaalta konkreettiset mekanismit yhteisen puolustuksen toimeenpanemiseksi.

(14) Naton tehtävien toteuttamiseen sekä pelotteen ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät keskeiset puolustuspoliittiset ja sotilaalliset prosessit ja toiminnot on selostettu hallituksen esityksessä. Niihin kuuluvat puolustussuunnitteluprosessi, operatiivinen suunnittelu, Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtävät sekä Naton nopean toiminnan joukot.

(15) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustussuunnitteluprosessi Suomen osalta on käynnistetty jo tarkkailijajäsenyyden (Invitee) aikana. Peruslähtökohtana tässä työssä on se, että Naton jäsenenä Suomen tulee kyetä osoittamaan joukkoja liittokunnan kaikkeen toimintaan niin sanotun 360 asteen tarkastelukulman mukaisesti. Tähän toimintaan kuuluu myös Naton puitteissa tehtävä yhteistyö terrorismin torjumiseksi.

(16) Osana puolustussuunnitteluprosessia Suomelle asetetaan muiden jäsenmaiden tapaan maakohtaiset suorituskysymykset Naton kokonaisvaatimusten täyttämiseksi. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että suorituskysymysten hyväksyminen on ainoa poikkeus Naton jäsenvaltioiden konsensuspäättökäytäntöön. Suorituskysymysten hyväksyntään riittää 30 —1 (Suomen ja Ruotsin liittyttyä 32 —1) jäsenvaltion tuki. Jäsenvaltio ei voi yksin estää omien suorituskysymystensä tai oman maakohtaisen arvionsa hyväksyntää. Valiokunta korostaa hallituksen esityksen kirjauksia siitä, että suorituskysymykset toimeenpannaan ja resursoidaan kansallisesti. Kukin jäsenvaltio säilyttää siten kansallisen päätösvallan menettelyssä, eivätkä puolustussuunnitteluprosessin suorituskysymykset ole oikeudellisesti velvoittavia.

Valiokunnan mietintö UaVM 16/2022 vp

(17) Puolustusvaliokunnan lausunnossa on tarkemmin kuvattu puolustussuunnittelun merkitystä Suomen eri puolustushaaroille sekä arvioitu niiden kykyä vastata Nato-vaatimuksiin. Sen mukaan ilma- ja merivoimien osalta tilanne on hyvä, sillä molemmissa puolustushaaroissa on paljon ammattisotilaita, mikä helpottaa Nato-vaatimuksiin vastaamista. Maavoimien osalta tilanne on toinen ja vaatii uudenlaista ajattelua reserviläisten käytön osalta ja myös ammattisotilaiden määrän kasvattamista. Lausunnossa myös korostetaan Naton puolustussuunnittelun ja operatiivisen suunnittelun määritelmien erottamista toisistaan. Naton puolustussuunnittelulla tarkoitetaan jäsenvaltioiden ja Naton yhteisten suorituskyykyjen kehittämistä, eikä sitä tule sekoittaa varsinaisten operaatioiden tai alueen puolustamisen operatiiviseen suunnitteluun. Puolustusvaliokunta huomauttaa, että artikla viiden mukaisia operatiivisia suunnitelmia toimeenpantaessa katsotaan aina, mikä on kulloinenkin kriisitilanne ja onko liittokunnan kannalta tarkoituksenmukaista, että Suomen kansallisia sotilaallisia voimavaroja käytetään vain Suomen alueella (PuVL 15/2022 vp).

(18) Puolustusvaliokunnan lausunnossa on lisäksi tärkeitä huomioita liittyen Naton toimintaan lähetettäviin joukkoihin. Voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti näihin tehtäviin käytettäisiin ensisijaisesti sellaista Puolustusvoimien henkilöstöä, joka on sitoutunut Puolustusvoimien kansainväliseen toimintaan. Puolustusvoimien ammattihenkilöstöä voidaan tarvittaessa myös määrätä näihin tehtäviin. Asevelvollisten (varusmiehet ja reserviläiset) osalta osallistuminen kansainvälisiin aputehtäviin puolestaan perustuu aina vapaaehtoisuuteen.

(19) Nato-jäsenyyden myötä Suomen tulee myös osallistua joihinkin rauhan ajan puolustuksen tehtäviin. Esimerkkejä näistä tehtävistä ovat liittokunnan yhteisesti hoitamat ilmatilan valvontaan ja turvaamiseen liittyvät Air Policing -tehtävät, Naton pysyvien merivoimaosastojen toiminta sekä sotilaallinen läsnäolo itäisissä jäsenvaltioissa, kuten eteentyönnetty läsnäolo Enhanced Forward Presence (eFP). Ylläpitämällä näitä toimintoja rauhan aikana Nato osoittaa valmiutta ja puolustuskyykyä. Näillä tehtävillä on keskeinen rooli myös Naton koheesion ja solidaarisuuden vahvistamisessa. Hallituksen esityksen mukaan miltei kaikki jäsenvaltiot osallistuvat niihin jollakin tavalla. Saadun selvityksen mukaan Suomen osallistumista näihin tehtäviin selvitetään ja niistä päätetään myöhemmin. Päätökset tehdään Suomen kansallisen lainsäädännön nojalla.

Kriisinhallinta

(20) Kriisinehkäisy ja -hallinta on yksi Naton ydintehtävistä. Kriisinhallintaoperaatioiden käynnistämisestä ja poliittisesta ohjauksesta päätetään Naton normaalin päätöksenteon tapaan yksimielisesti. Ulkoasiainvaliokunta toteaa osallistumisen Naton sotilaalliseen kriisinhallintaan olleen merkittävä osa Suomen Nato-kumppanuuspolitiikkaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi jatkaa Naton kriisinhallintaan osallistumista ja sen kehittämistä myös jäsenyyden toteuduttua. Suomella on kriisinhallinnassa pitkäaikaista ja merkittävää kokemusta, ja se on tärkeä ja olennainen osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa globaalin vakauden edistämiseksi.

(21) Valiokunta painottaa kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean vuonna 2021 hyväksytyn mietinnön kirjauksia kehitettäessä kriisinhallintaa ja päätettäessä Suomen operaatio-osallistumisesta (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:13; Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi). Mietinnössä annetaan suosituksia Suomen kriisinhallintaosallistumisesta osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, puolustuskyykyä ja suorituskyykyä.

Valiokunnan mietintö UaVM 16/2022 vp

jen kehittämisestä, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden edistämisestä, kriisinhallinnan määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden ja vaikuttavuuden parantamisesta.

(22) Lisäksi on tärkeää huomioida aiemmista operaatio-osallistumisista saadut opit, erityisesti 2000-luvun suurimpia kriisinhallintaoperaatioita edustaneista Afganistanin vakauttamiseen tähdänneistä Naton ISAF- ja Resolute Support -operaatioista. Asiaan liittyen Ulkopoliittinen instituutti on ulkoasiainvaliokunnan toimeksiannosta julkaissut joulukuussa 2022 kattavan selvityksen Suomen osallistumisesta Afganistanin vakauttamis- ja jälleenrakennustoimiin (FIIA Report joulukuu 2022/72; Suomi Afganistanissa 2001—2021). Selvitys sisältää merkittäviä huomioita konfliktienehkäisyn ja kriisinhallinnan kehittämiseksi. On tärkeää, että Suomi huomioi nämä asiat myös Naton piirissä tapahtuvassa kriisinhallinnassa.

Lainsäädännön arviointi

(23) Hallituksen esityksessä on kuvattu ja arvioitu Suomen voimassa oleva lainsäädäntö, jolla on välitön yhteys Pohjois-Atlantin sopimuksen ja Ottawan sopimuksen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. Arvioinnin pohjalta esityksessä todetaan, että voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa sopimuksiin liittymisen eikä sopimusvelvoitteista aiheudu välttämättömiä muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön.

(24) Osana voimassa olevan lainsäädännön arviointia valmistelussa on tunnistettu ydinenergialain 4 §:n ja rikoslain 34 luvun 6 §:n säännökset koskien ydinräjähteitä. 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) puolestaan 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 ydinräjähdeteriksesta vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi.

(25) Valiokunnan kuulemisissa käsiteltiin ydinräjähteitä käsittelevän lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita esimerkiksi sellaisia tilanteita varten, joissa ydinaseita kuljettavalla Natomaan aluksella olisi tarve liikkua Suomen aluevesillä tai ilmatilassa. Saadun selvityksen mukaan Suomen ja Naton välisissä neuvotteluissa ei ole tullut esiin seikkoja, jotka perustelisivat Suomen ydinräjähteisiin liittyvän lainsäädännön muuttamista.

(26) Valtioneuvostossa on käynnistetty työ lainsäädännön myöhempien muutostarpeiden arvioimiseksi, mukaan lukien tarvittaessa asianmukaisten poikkeuspykälien säätäminen olemassa olevaan lainsäädäntöön. Säädosmuutoksia on tarkoitus tehdä vaiheittain. Suomen on lisäksi liityttävä Naton muihin sopimuksiin 12 kuukauden kuluessa Suomen liittymiskirjan tallettamisesta.

Nato-asioiden kansallinen käsittely

(27) Hallituksen esityksen jaksossa 5 kuvataan menettelyjä Nato-asioiden kansallisen käsittelyn osalta. Esityksessä todetaan, että valmistelu ja päätöksenteko toteutetaan olemassa olevia raken-

Valiokunnan mietintö UaVM 16/2022 vp

teita, menettelyjä ja välineitä soveltaen ja niitä kehitetään varmistaen yhteistyö ja yhteensovittaminen sekä kansallisesti että Europan unionissa käsiteltävissä asioissa.

(28) Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut pitävänsä sinänsä selvänä, että kansallinen päätöksenteko toteutetaan myös Naton jäsenenä voimassa olevan perustuslain mukaisen toimivallan jaon ja päätöksentekomenettelyjen mukaisesti. Nato-jäsenyys ei siten välittömästi vaikuta suomalaisten valtioelinten toimivaltasuhteisiin ja päätöksentekomenettelyihin.

(29) Kansallisen käsittelyn osalta ulkoasiainvaliokunta painottaa erityisesti ulkopoliittikan johtamiseen kiinteästi liittyvän yhteistoimintavelvoitteen merkittävyyttä ja sen toimivuuden tärkeyttä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Tämä on keskeisen tärkeää myös Nato-jäsenyyden olosuhteissa. Nato-jäsenyyden myötä yhteensovittamisen tarpeen voi ennakoida lisääntyvän käsiteltävien asioiden määrän ja päätöksenteon nopeudelle asetettavien vaatimusten kasvaessa.

(30) Valiokunta myös painottaa Nato-asioiden ja EU-asioiden välistä yhteyttä ja pitää tärkeänä, että Nato-asioissa ja EU-asioissa varmistetaan toimiva kansallinen yhteensovittaminen. Tämä on erityisen tärkeää huomioiden EU:n ja Naton välisen yhteistyön viimeaikainen vahvistuminen ja syventyminen ja toisaalta näihin politiikkasektoreihin liittyvät erilaiset perustuslain mukaiset kansalliset johtosuhteet Suomessa. Valiokunta korostaa, että läheinen ja kattava yhteistyö valtioneuvoston ja presidentin välillä tulee turvata niin yleisen ulkopoliittikan kuin EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksissä.

Eduskunnan osallistuminen

(31) Nato-asioiden kansalliseen käsittelyyn liittyy keskeisesti kysymys eduskunnan perustuslaillisen aseman ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta Nato-jäsenyyden oloissa. Hallituksen esityksen mukaan 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 kansainvälissä asioissa.

(32) Ulkoasiainvaliokunta painottaa eduskunnan Nato-asioihin osallistumisen osalta valtioneuvoston kokonaisvastuuta eduskunnan tiedonsaannista sekä osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta. Eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto ja sen jäsenet vastaavat näiden oikeuksien toteutumisesta. Tärkeää on eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ennakoivalla tavalla, mikä edellyttää valtioneuvostolta oma-aloitteisuutta tietojen toimittamisessa eduskunnalle ja toisaalta velvollisuutta toimittaa eduskunnan ja sen valiokuntien pyytämät tiedot (PL 47 § 3 momentti ja 97 § 1 momentti). Tietojensaantioikeuteen ei vaikuta se, että valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat salassa pidettäviä.

(33) Käytännössä eduskunnan tiedonsaannin ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen tarkoittaa muun muassa sitä, että Naton huippukokouksista ja ministerikokouksista tiedotetaan eduskuntaa säännönmukaisesti. Ulkoasiainvaliokunta korostaa olevan tärkeää, että näistä kokouksista tiedotetaan asianomaisia valiokuntia ministereiden etukäteis- ja jälkikäteiskuulemisten muodossa noudattaen vastaavia peruseriaatteita kuin keskeisistä EU-ministerikokouksista tiedotta-

Valiokunnan mietintö UaVM 16/2022 vp

misessa. Huippukokouksia ja ministerikokouksia alemmalla tasolla tapahtuvasta valmistelusta, mukaan lukien Puolustusvoimien komentajan ja muiden sotilaiden tasolla tapahtuva yhteistyö, on tärkeää informoida ministeriöitä riittävän kattavasti ja oikea-aikaisesti, jotta ministeriöt voivat huolehtia asian laadun ja sisällön mukaan eduskunnan ennakoivasta informoinnista ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta.

(34) Valiokunta korostaa eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston selvityksenantovelvollisuuden ulottuvan myös presidentin ulkopoliittiseen toimintaan, mukaan lukien Nato-asiat. Tiedottamisen tulee olla laaja-alaista, kattaen myös asioiden valmistelu- ja keskusteluvaiheet, jotta eduskunnan rooli mahdollisena valtioneuvoston ja presidentin välisen ristiriidan ratkaisijana voi toteutua (PeVM 9/2010 vp ja UaVL 5/2010 vp). Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että sen tiedonsaantia presidentin ulkopoliittisesta toiminnasta täydentävät valiokunnan säännölliset, luonteeltaan epäviralliset tapaamiset tasavallan presidentin kanssa.

(35) Nato-asioiden kansalliseen käsittelyyn liittyen ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna perustuslakivaliokunnan lausuntoa, jonka mukaan valtioneuvoston on syytä Nato-jäsenyyden oloissa arvioida jäsenyydestä mahdollisesti aiheutuvia välillisiä vaikutuksia valtioelinten välisiin valta-asetelmiin ja niihin liittyviä tarpeita vahvistaa esimerkiksi hallitusvallan käytön parlamentaarisia piirteitä sekä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien riittävyyttä keskeisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten ratkaisujen osalta. Arvioinnin on syytä kattaa perustuslain asiaa koskeva sääntely kokonaisuudessaan. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen.

Taloudelliset ja henkilöstövaikutukset

(36) Hallituksen esityksessä on arvioitu lähinnä Suomelle välittömästi jäsenyydestä aiheutuvia kustannuksia, jotka on laskettu Naton tarkkailijajäsenelle annettavien tietojen perusteella. Naton budjetti oli vuonna 2022 noin 2,5 mrd. euroa ja vuonna 2023 se on noin 3,2 mrd. euroa.

(37) Jäsenvaltiot osallistuvat Naton yhteisrahoituksen eri osa-alueisiin omaan bruttokansantuloosuuteensa pohjautuvalla jako-osuudella heti liittymisen hyväksymisestä alkaen. Suomelle liittymisneuvotteluissa vahvistettu maksuosuus on 0,9057 prosenttia vuoden 2024 loppuun saakka.

(38) Suomen liittymisellä Natoon on merkittäviä henkilöstövaikutuksia koko valtionhallinnossa. Hallituksen esityksessä todetaan vaativien asiantuntijatehtävien lisääntyvän, kun Suomi osallistuu Naton päätöksentekoon ja jäsenvaltioiden keskinäiseen yhteistyöhön kattavasti noin 400 komitean ja työryhmän sekä Naton virastojen kautta. Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa on käsitelty henkilöstön lisäämisen budjettivaikutuksia. Toiminnan kannalta keskeisimmillä hallinnonaloilla (puolustus-, ulko-, sisä- sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilla ja valtioneuvoston kansliassa) on tähän mennessä tunnistettu tarve yhteensä noin 110 uuteen tehtävään, joiden vuotuinen kustannusarvio on noin 12 milj. euroa. Lisäksi Nato-jäsenyys edellyttää kansallisesti rahoitettavan henkilöstön lähettämistä Naton päämajaan, sotilaalliseen komentorakenteeseen sekä muihin Nato-rakenteisiin. Kustannusarvio noin 100 henkilön lähettämisestä sotilaalliseen komentorakenteeseen asteittain kuuden vuoden aikana on 31 — 40 milj. euroa, jos laskentaperusteena käytetään Suomen edustustoihin lähetettävän henkilöstön keskimääräistä vuosikustannusta (VaVL 20/2022 vp).

Valiokunnan mietintö UaVM 16/2022 vp

(39) Tiedusteluvalvontavaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota tärkeisiin turvallisuusluokiteltujen tietojen (tasovaatimukset NATO SECRET, NATO CONFIDENTIAL ja NATO RESTRICTED) suojaamiseen ja käsittelyyn liittyviin tila- ja tietoturva vaatimuksiin. Nato-jäsenyyden myötä tietoturvallisuusvaatimusten toteuttamiseen kohdistuu merkittäviä kustannuksia koko valtionhallinnossa, ja valiokunta kiinnittää huomiota näiden vaatimusten resurssin tärkeyteen (TiVL 1/2022 vp).

(40) Yhteensä Suomen Nato-jäsenyyden kustannusten arvioidaan olevan vuosittain noin 70—100 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksessä todetaan, että taloudellisia vaikutuksia tullaan arvioimaan tarkemmin osana julkisen talouden suunnitelmien sekä talousarvioesitysten laatimista. Valiokunta pitää tärkeänä esityksessäkin esiin tuotua huomiota siitä, että edellä mainittu kustannusarvio ei kata Naton puolustus suunnitteluprosessissa myöhemmin selviävien Suomelle kohdistettavien suorituskykyvaatimusten hintaa. Menoja aiheutuu muun muassa Naton rauhan ajan tehtävistä, monikansallisista suorituskykyhankkeista, johtamisjärjestelmistä ja valmiusvaatimuksista.

(41) Voimassa on edelleen myös liittokunnan jäsenille asetetut yleiset kansallisen puolustusbudjetin kokoa (2 prosenttia BKT:stä) ja sen kohdistumista (vähintään 20 prosenttia puolustusbudjetista kohdistuu uuden materiaalin hankintaan) koskevat tavoitteet. Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa todetaan, että monitoimihävittäjien hankinta nostaa Suomen puolustusbudjetin koon yli asetetun 2 prosentin tavoitteen vuoteen 2025 saakka, mutta sen jälkeen BKT-osuus laskee arviolta 1,5—1,7 prosenttiin nykyisten pitkän aikavälin suunnitelmien mukaan. Materiaalihankintojen osuus puolustusbudjetista on jo perinteisesti ollut Suomessa huomattavasti vaadittua 20:tä prosenttia suurempi (VaVL 20/2022 vp).

(42) Ulkoasiainvaliokunta pitää valtiovarainvaliokunnan tavoin tärkeänä, että jäsenyyden myötä puolustusmenot lasketaan nykyistä kattavamman Nato-laskukaavan mukaisesti. Tällöin puolustusmenoihin otetaan mukaan puolustusministeriön hallinnonalan lisäksi sotilaallisen kriisinhallinnan, Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen ja rajojen valvonnan kulut sekä sotilas- ja siviilieläkkeet. Tärkeää on myös, että laskentamallia tai kansallista budjetointia kehitetään jatkossa siten, että kaikki Nato-jäsenyyden aiheuttamat kustannukset eri hallinnonaloilta voidaan lukea mukaan 2 prosentin tavoitteeseen. Lisäksi ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Nato-jäsenyys ei saa puolustusmenojen osalta heikentää Suomen budjettiprosessiin kuuluvia demokratian ja läpinäkyvyyden vaatimuksia.

(43) Valiokunta katsoo, että arvioitaessa 2 prosentin tavoitteen saavuttamista on huomioitava edellä todettu Suomen kokonaisturvallisuutta korostava lähestymistapa ja suorien budjettivaikutusten kannalta kustannustehokas asevelvollisuusjärjestelmä, joka poikkeaa useimmista Nato-maista. Toisaalta asevelvollisuudella on myös merkittäviä epäsuoria taloudellisia vaikutuksia asevelvollisten ollessa työmarkkinoiden ulkopuolella palvelusaikana.

(44) Valtiovarainvaliokunnan tavoin ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että tällä hetkellä useat jäsenvaltiot eivät saavuta asetettua 2 prosentin tavoitetta puolustusmenojen BKT-osuudesta, mutta ne ovat Madridin huippukokouksessa vuonna 2022 poliittisesti sitoutuneet tavoitteen saavuttamiseen vuoden 2024 loppuun mennessä. Niin ikään muuttunut turvalli-

Valiokunnan mietintö UaVM 16/2022 vp

suustilanne ja Nato-jäsenyyden tuomat velvoitteet merkitsevät puolustusmenoihin kohdistuvia kasvupaineita, vaikka 2 prosentin tavoite onkin suositusluonteinen.

Ahvenanmaa

(45) Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen ei vaikuta Ahvenanmaan kansainväliseen oikeuteen perustuvaan asemaan. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on korostanut samaa valiokunnalle 10.5.2022 antamassaan lausunnossa koskien Suomen turvallisuusympäristön muutosta ja liittymistä Pohjois-Atlantin liittoon käsitelleitä selontekoja. Maakunnan hallitus painotti lausunnossaan demilitarisoinnin ja liittoutumattomuuden jatkumisen tärkeyttä. Hallituksen esityksen mukaan 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.

(46) Hallituksen esityksen mukaan Pohjois-Atlantin sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka kuuluisivat Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, ettei sillä ole huomauttamista tähän lähtökohtaan (PeVL 80/2022 vp).

Johtopäätös

(47) Edellä mainittuja seikkoja korostaen valiokunta puoltaa hallituksen esityksen lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomana sekä ponsiehdotusta täydennettynä. Ponsimuotoilu kattaa Suomen ja Ruotsin liittymispöytäkirjat.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä HE 315/2022 vp tarkoitetun Washingtonissa 4 päivänä huhtikuuta 1949 tehdyn Pohjois-Atlantin sopimuksen siten kuin se on muutettuna 5.7.2022 mennessä tehdyillä liittymispöytäkirjoilla sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta Ottawassa 20 päivänä syyskuuta 1951 tehdyn sopimuksen.

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 315/2022 vp sisältyvän 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö UaVM 16/2022 vp

Helsingissä 17.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jussi Halla-aho ps
varapuheenjohtaja Erkki Tuomioja sd
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Jussi Saramo vas
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Anu Vehviläinen kesk
jäsen Anne-Mari Virolainen kok
varajäsen Toimi Kankaanniemi ps
varajäsen Pauli Kiuru kok
varajäsen Sakari Puisto ps
varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala