



VN/7659/2023
VN/7659/2023-UM-107

6.2.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto; hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi (HE 90/2023 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (nk. Nato SOFA) sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (nk. Pariisin pöytäkirja) hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi. Nato SOFA koskee Naton jäsenvaltioiden joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa virallisissa tehtävissä toisen Naton jäsenvaltion alueella. Pariisin pöytäkirjalla Nato SOFAn määräykset ulotetaan myös toisissa jäsenvaltioissa toimiviin Naton esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön.

Suomen on liityttävä Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan 12 kuukauden kuluessa siitä, kun Suomi talletti Pohjois-Atlantin sopimusta koskevan liittymiskirjansa eli 4.4.2024 mennessä. Natoon liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että eduskunnan hyväksyttäväksi esitetään vielä erikseen muita Nato-jäsenyyteen liittyviä valtiosopimuksia ja näiden sopimusten käsittelyjärjestystä koskeva arviointi tehdään erikseen (HE 315/2022 vp, s. 26, 74–76).

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. Hallitus katsoo, että loppumääräyksiä lukuun ottamatta, kaikki sopimusten määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan, minkä vuoksi niihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan suostumusta.

Lisäksi esityksen Nato SOFAa koskevaan voimaansaattamislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi se euromääräinen summa, jonka alittuessa Suomi luopuisi korvausvaatimusten esittämisestä. Liittyessään Nato SOFAan Suomi tekee ilmoituksen kyseisestä vähimmäismäärästä. Suomen osalta ilmoitettavaksi vähimmäismääräksi on määritelty 567 euroa.

2. Käsittelyjärjestysarvioinnin lähtökohdista

Sopimusten käsittelyjärjestystä koskevassa arvioinnissa on kyse erityisesti sen arvioimisesta, koskeeko jokin sopimusmääräys perustuslakia eli onko jokin sopimusmääräys ristiriidassa perustuslain kanssa siten, että sopimusten hyväksyminen edellyttäisi 2/3- enemmistöllä tehtävää supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tehtävää päätöstä.

Kyseessä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvän Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan käsittelyjärjestuksen 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 hallituksen esityksessä asiaa arvioidaan perustuslain 7 §:n 2 momentin, 9 §:n 3 ja 4 momentin kannalta. Sopimuksia on tarkasteltava myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 ja 6 artiklan sekä 6. ja 13. lisäpöytäkirjojen sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan ja 2. lisäpöytäkirjan kannalta.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen 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. Vastaavasti perustuslain 95 §:n 2 momentin 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.

Nato SOFAn puitteissa tapahtuvassa toiminnassa lähettjävaltion joukkojen maahantulo perustuisi aina Suomen suostumukseen. Sen vuoksi käsittelyjärjestyksessä ei ole arvioitu sopimuksen suhdetta Suomen ulkoiseen suvereniteettiin. Esityksessä ei myöskään ole arvioitu kysymystä toimivallan siirrosta, sillä Nato SOFA sääntelee kahden Naton jäsenvaltion suhdetta joukkojen ollessa tämän toisen Naton jäsenvaltion alueella. Sopimuksen kattamassa toiminnassa on kyse toimivallasta valtioiden välillä, eikä toimivallan siirrosta Natolle kansainvälisenä järjestönä. Toimivallan siirtoa koskevan kysymyksen osalta voisi siten tulla arvioitavaksi vain kysymys, onko tuomiovallan tai toimivallan luovuttamisessa toiselle valtiolle kyse toimivallan siirrosta toiselle valtiolle. Koska perustuslaki ei perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin sanamuoto ja lain esityöt sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen tunnista kyseistä mahdollisuutta, esityksessä ei ole arvioitu kysymystä mahdollisesta toimivallan siirrosta Nato SOFAn sopimuksen osalta enempää.

Nato SOFA on ollut aiemmin välillisesti perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuonna 1997 PfP SOFAn kautta. Täysivaltaisuutta koskeva tulkintakäytäntö on sittemmin muuttunut, minkä vuoksi sopimuksen suhdetta Suomen täysivaltaisuuteen on syytä arvioida uudelleen. Sen sijaan perusoikeusnäkökulmiin liittyvät kysymyksenasettelut ovat edelleen pitkälti samoja kuin nykyisin. PfP SOFAa koskevaan arviointiin verrattaessa on huomioitava, että arviointi kiinnitettiin tuolloin merkittävästi siihen, että kyse on pienimuotoisesta harjoitusyhteistyöstä (PeVL 6/1997 vp, s. 2). Lisäksi rauhankumppanuusyhteistyön luonne on ollut hyvin toisenlainen kuin Suomen rooli Naton jäsenenä, jolloin Nato SOFA soveltuu käytännössä laajamittaisempaan ja -alaisempaan toimintaan. Pariisin pöytäkirja on ollut välillisesti perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuonna 2005 (PeVL 16/2005 vp). Tuolloin tehdyllä arvioinnilla on merkitystä tässä yhteydessä erityisesti Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen osalta, jossa on kyse sotilasjoukon hallussa olevien alueiden turvallisuutta koskevista toimivaltuuksista.

3. Sopimukset osana Suomen Nato-jäsenyydestä johtuvia velvoitteita

Naton jäsenenä Suomi käyttää suvereniteettiaan yhdessä muiden maiden kanssa täysivaltaisuutensa turvaamiseksi (ks. myös HE 315/2022 vp, s. 94 ja PeVL 80/2022 vp, kappale 33). Natoon liittymisen yhteydessä on todettu, että Nato-jäsenyys on uudentyyppinen kansainvälisen yhteistyön muoto. Ottaen huomioon, että Nato-jäsenyys merkitsee Suomelle jäsenyyttä puolustusliitossa, jossa perustamissopimus velvoittaa yhteiseen varautumiseen ja puolustukseen, hallitus katsoo, että Naton piirissä tapahtuvassa toiminnassa voitaisiin hyväksyä jossain määrin erityyppisiä kansainvälisiä velvoitteita ja tämä voisi edellyttää hieman erityyppistä sääntelyä kuin mitä yleisesti muissa yhteyksissä on katsottu oikeudellisesti mahdolliseksi.

Koska Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan sopimuspuoleksi liittymisessä on kyse Nato-jäsenyyteen kiinteästi liittyvästä kansainvälisestä velvoitteesta, on merkitystä arvioinnissa annettava myös sille, että Suomi liittymiskeskusteluissa vahvisti, että se on valmis täyttämään jäsenyyden tuomat velvoitteet täysimääräisesti ja on valmis hyväksymään Naton periaatteet, ml. Naton kansainväliset sopimukset. Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja lukeutuvat näihin sopimuksiin. Merkitystä on annettava myös sille, että Nato-jäsenyyden piirissä tapahtuvassa toiminnassa on kyse myös kansallisen puolustuksen järjestämisestä. Naton jäsenvaltiot ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti sitoutuneet yhteiseen puolustukseen ja sopimuksen 3 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot ovat sitoutuneet yhteiseen varautumiseen. Nato on jäsenvaltioidensa yhteinen puolustusliitto, johon lopulta kaikki Naton piirissä tapahtuva toiminta liittyy.

Perustuslain esitöissä on katsottu, että olisi perusteltua lähteä siitä, 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). Nato-jäsenyyteen liittyvässä arvioinnissa on otettava huomioon Nato-yhteistyön perustuminen yhteistyöhön, johon jäsenvaltiot ovat vapaaehtoisesti liittyneet ja lähtökohtaisesti konsensuspäättökseen (PeVL 80/2022 vp, kappale 41–42). Vaikka Nato SOFA on Suomelle oikeudellisesti uudenlainen kansainvälinen yhteistyön muoto, Naton jäsenvaltioiden kesken kyse on kuitenkin vakiintuneesta ja tavanomaista yhteistyöstä. Suomen suostumukseen perustuvaa ulkomaisten joukkojen Nato SOFAn puitteissa tapahtuvaa läsnäoloa ja toimintaa Suomen alueella voidaan siten pitää tavanomaisena täysivaltaisten valtioiden välisenä yhteistyönä.

4. Oikeus käyttää tuomivaltaa Suomen alueella

Arvioitaessa oikeutta tuomivallan käyttöön Suomen alueella, keskeinen arvioitava on perustuslain 1 § 1 momentti. Perustuslain 1 §:n 1 momentin esitöiden mukaan 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 viranomaisen ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioon toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden (HE 1/1998 vp, s. 71/II). Oikeus käyttää tuomiovaltaa on katsottu yhdeksi osaksi tätä oikeutta käyttää julkista valtaa.

Suomen lainkäyttöpiirissä tuomiovallan käyttäminen kuuluu valtiosääntöisesti yksin suomalaisille tuomioistuimille perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaisesti. Kysymystä toisen valtion tuomioistuimen mahdollisuudesta käyttää oman lainsäädäntönsä mukaista tuomiovaltaa Suomen alueella ei ole olemassa aiempaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä nykyisen perustuslain aikana. Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan mukaisessa oikeudessa käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella on kyse monenvälisen valtiosopimuksen perusteella tapahtuvasta toisen valtion oikeudesta käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella, eikä toimivallan antamisesta Natolle kansainvälisenä järjestönä. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä on arvioitu, koskeeko tuomiovallan käyttäminen perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Suomi ei ole aiemmin sallinut vieraan valtion oikeutta harjoittaa minkäänlaista tuomiovallan käyttämistä Suomen alueella. Suomi on antanut PfP SOFAan liittyen tulkintaselityksen, jonka mukaan Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen VII artiklan mukaisen lähettäjävaltion sotilasviranomaisten toimivallan hyväksyminen Suomen toimesta ei koske lähettäjävaltion tuomioistuinten tuomiovallan harjoittamista Suomen alueella. PfP SOFAa koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa vieraan valtion tuomioistuimen tuomiovallan mahdollistavaa Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohdan määräystä pidettiin ongelmallisena, vaikka sen alaa pyrittiin tulkintaselityksellä kaventamaan (PeVL 6/1997 vp, s. 2–3).

5. Kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen kieltö

Suomen perustuslain 7 §:ään ja Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sisältyy kuolemanrangaistuksen kieltö. Lisäksi perustuslaki ja ihmisoikeusvelvoitteet estävät Suomea luovuttamasta henkilöä, mikäli luovutuksen johdosta tämä joutuisi kuolemanrangaistuksen uhkan kohteeksi. Nato SOFAn VII artiklan 7 kappaleen a kohdassa rajoitetaan kuolemanrangaistuksen toimeenpanoa sellaisen valtion alueella, jossa kuolemanrangaistus on kielletty. Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 6/1997 vp, että Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohta voisi kuitenkin sallia kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen vastaanottajavaltion alueella. Tämän mahdollisuuden olemassaolon katsottiin olevan ristiriidassa silloisen hallitusmuodon kanssa, minkä vuoksi sopimus tuli hyväksyä ns. supistetussa perustuslainsääntämisyjärjestyksessä. Vaikka kyseisessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei ole tarkasteltu kysymystä Nato SOFAn VII artiklan 5 kappaleen a kohdan ja 6 kappaleen a kohdan velvoitteista suhteessa kuolemanrangaistuksen kieltoon, on hallituksen esityksessä arvioitu myös kyseisiä kappaleita muun muassa perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvän luovutuskiellon kannalta. Hallitus katsoo, että Nato SOFAn ja edellä mainittujen ihmisoikeusvelvoitteiden yhteensovittaminen ratkaistaisiin tulkinnalla. Nato SOFAa tulisi tulkita siten Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet asianmukaisesti huomioivalla tavalla.

Yhdysvallat on ainoa Naton jäsenvaltio, joka ei ole minkään kuolemanrangaistuksen kieltoa koskevan kansainvälisen sopimuksen osapuoli. Hallituksen esityksen valmistelussa on arvioitu, että oikeudellisesti tehokkain keino olisi tehdä kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltämisestä Suomen alueella koskeva varauma Nato SOFAan. Yksikään Nato SOFAn sopimuspuoli ei ole tehnyt varaumaa sopimukseen. Suomi on valmistelun aikana pyrkinyt selvittämään, vastustaisivatko Nato SOFAn sopimuspuolet varaumaa, jolla Suomi kieltäisi kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen Suomen alueella. Koska ei ole mahdollista varmistua etukäteen, ettei varaumaa vastustettaisi, ei näin ollen voida myöskään saada takeita siitä, että varaumasta saataisiin oikeudellisesti tehokas (kts. esim. PeVL 6/1997 vp).

Suomi on 20.11.2023 tehnyt Yhdysvaltojen kanssa noottienvaihdon, jossa vahvistetaan hallitusten välinen poliittinen yhteisymmärrys siitä, että Nato SOFAn soveltamisessa Suomen alueella ja Suomen viranomaisten toiminnassa tulee ottaa huomioon kuolemanrangaistuksen kiellosta johtuvat rajoitteet. Noottienvaihdolla ei poisteta kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltoon liittyvää oikeudellista ristiriitaa, koska sopimusmääräys säilyy muuttumattomana, mutta noottienvaihto rajaa sopimuksen soveltamista käytännössä. Kun huomioidaan Yhdysvaltojen kuolemanrangaistusta koskeva soveltamiskäytäntö ja noottienvaihto, on hyvin epätodennäköistä, että Yhdysvallat tuomitsisi kuolemanrangaistuksen Suomen alueella. Noottienvaihto on hallituksen esityksen liitteenä.

6. Kiinniottamisessa ja rikostutkinnassa avustamiseen liittyvät kysymykset

Nato SOFAn VII artiklan 5 kappaleen a kohdan mukaan vastaanottaja- ja lähettäjävaltion viranomaiset auttavat toisiaan joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai näiden huollettavien pidättämisessä vastaanottajavaltion alueella ja heidän toimittamisessaan sille viranomaiselle, jonka on määrä harjoittaa tuomiovaltaa edellä olevien määräysten mukaisesti. Tämän kysy-

myksen osalta on arvioitava sekä henkilön kiinniottamista, että henkilön toiselle valtiolle siirtämistä. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Nato SOFAn VII artiklan 6 kappaleen a kohdan mukaan vastaanottaja- ja lähettäjävaltion viranomaiset auttavat toisiaan tarvittavien rikoksia koskevien tutkimusten suorittamisessa ja todistusaineiston keräämisessä ja hankinnassa, mukaan lukien rikokseen liittyvien esineiden takavarikoiminen ja soveltuvin tapauksissa niiden luovuttaminen.

Suomi tulkitsee Nato SOFA sopimuksen 5 ja 6 kappaleen a kohdan velvoitteita siten, että Suomi avustaa tilanteissa oman valtiosääntönsä sallimien rajoitusten puitteissa, mitä voidaan hallituksen käsityksen mukaan pitää Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ongelmattomana. Näin ollen hallituksen esityksessä on katsottu, että Nato SOFAn VII artiklan 5 ja 6 kappaleen a kohta ei koskisi perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

7. Lähettäjävaltion oikeus käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella

Täysivaltaisuuden kannalta merkityksellinen kysymys on myös lähettäjävaltion Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen mukaisten toimivaltuuksien sisältö. Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukaisesti joukkojen pysyvillä sotilasyksiköillä tai muodostelmilla on oikeus pitää yllä turvallisuutta ja järjestystä leireillä, laitoksissa tai muissa paikoissa, jotka ovat heidän hallussaan vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kappaleessa tarkoitettujen sotilaspoliisin valtuuksia ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Tällöin valiokunta totesi, että tällaiset sotilaspoliisin valtuudet, joiden käyttöä ei ole sidottu yhteistoimintaan vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa, ovat epäilyksittä julkisen vallan käyttöä ja voivat olla yksilön oikeuksille merkittäviä. Valiokunta totesi, että näiden valtuuksien antaminen ulkomaan viranomaiselle on ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta ja toimeenpanovallan käyttöä koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa. Valiokunta arvioi myös, että asia tulisi kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti toisin arvioitavaksi, jos ulkomaisen sotilaspoliisin valtuudet olisivat käytettävissä asianomaisiin joukkoihin kuulumattomiin nähden vain yhteistoiminnassa suomalaisen viranomaisen kanssa (PeVL 6/1997 vp). Perustuslakiuudistuksen jälkeen vieraan valtion viranomaisen oikeutta käyttää toimivaltaa Suomen alueella on arvioitu ainakin jossain määrin sallivammin (ks. esim. PeVL 3/2001 vp).

Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen osalta kyse on erityisesti sen arvioimisesta, kuinka itse näistä toimivaltaa toisen valtion viranomaisen voi käyttää Suomen alueella. Lähettäjävaltion viranomaisen toimivallankäyttöä ei olisi 10 kappaleen a kohdan mukaisissa tilanteissa sopimusperusteisesti aineellisesti rajattu. Toimivalta olisi kuitenkin maantieteellisesti rajattua.

VII artiklan 10 kappaleen b kohdassa määrätään lähettäjävaltion sotilaspoliisin oikeudesta toimia 10 kappaleen a kohdassa tarkoitettujen paikkojen ulkopuolella. Tällöin sotilaspoliisin toimivaltuudet on sidottu 10 kappaleen a kohtaa verrattuna tiukempiin ehtoihin. Sotilaspoliisi voi toimia vain, jos (1) vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa on sovittu asiasta, (2) yhteistoiminnassa näiden viranomaisten kanssa sekä (3) vain siinä määrin kuin se on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi (4) joukkojen jäsenten keskuudessa. Siltä osin, kun on kyse asemasta, jossa 10 kappaleen b kohdan mukaisesti sovitaan valtuuksien käytöstä, voidaan asettelman katsoa muistuttavan perustuslakivaliokunnan EU SOFAn 12 artiklan 2 kappaleesta tekemää arviointia. Valiokunta katsoi, ettei määräys lähettäjävaltion poliisitoiminnasta sen yksikköjen hallussa olevien tilojen ulkopuolella ollut ongelmallinen perustuslain näkökulmasta, koska toiminta on määräyksessä sidottu vastaanottajavaltion viranomaisen myötävaikutukseen ja rajattu siihen, mikä on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi lähettäjävaltion yksiköiden henkilöstön keskuudessa (PeVL 16/2005 vp, s. 6).

8. Ahvenanmaa

Ahvenanmaa on osa Suomen suvereenia aluetta ja Suomi vastaa Nato SOFAn XX artiklan tarkoittamassa mielessä Ahvenanmaan kansainvälisistä suhteista. Näin ollen myöskin Ahvenanmaa kuuluu sopimuksen soveltamisalaan. Soveltamisessa on kuitenkin huomioitava Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema, mikä tässä yhteydessä viittaa erityisesti Ahvenanmaan demilitarisointiin ja neutralisointiin. Näistä on sovittu 20.10.1921 tehdyssä Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevassa sopimuksessa (SopS 1/1922) sekä 11.10.1940 tehdyssä sopimuksessa Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista (SopS 24/1940, joka jätettiin voimaan myös Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen, ks. SopS 102/1992). Ahvenanmaan erityisasemaa koskevia sopimuksia ja tapa-oikeutta on selostettu tarkemmin hallituksen esityksessä eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 315/2022 vp, s. 73-74).

Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan soveltamistilanteet pohjautuvat Suomen pyyntöön, jonka yhteydessä varmistetaan Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen erityisaseman huomioiminen. Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen ei vaikuta Ahvenanmaan kansainväliseen oikeuteen perustuvaan asemaan (HE 315/2022 vp). Vastaavasti myöskään Suomen liittyminen Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan ei vaikuta Ahvenanmaan kansainväliseen oikeuteen perustuvaan asemaan. Suomi nosti esiin Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen erityisaseman Suomen liittymiskeskusteluissa Naton kanssa (HE 315/2022 vp).

Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja eivät 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 ja valmiutta poikkeusolojen varalta. Lisäksi valtakunnalla on lainsäädäntövalta itsehallintolain 27 §:n 42 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat muita itsehallintolain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita. Vaikka Nato SOFA sisältää yksittäisiä määräyksiä, jotka itsehallintolain näkökulmasta kuuluisivat Ahvenanmaan toimivaltaan, koko Nato SOFA sopimusta on pidettävä puolustuksen alan sopimuksena, ja kuuluu näin ollen valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Lisäksi on todettava, että sopimusten käytännön soveltamistilanteita Ahvenanmaalla rajoittaa Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat yllämainitut sopimusmääräykset.

Näin ollen esityksessä on katsottu, että Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamissäädöksille ei ole tarpeen pyytää Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntää itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti. Nato SOFAlle ja Pariisin pöytäkirjalle olisi kuitenkin aikaisemman kansainvälisten sopimusten hyväksynnän saamista koskevan käytännön perusteella mahdollista pyytää myöhemmässä vaiheessa maakuntapäivien hyväksyntä, mikäli se osoittautuisi tarpeelliseksi (PeVL 80/2022 vp).

9. Muita huomioita

Esityksen jaksossa 14.2.7 on arvioitu ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa ja arvioitu sopimusten määräyksiä suhteessa perustuslain 108, 109 ja 110 §:iin. Hallitus katsoo, että Nato SOFA eikä Pariisin pöytäkirja rajoita perustuslain 108 §:n tai 109 §:n mukaista toimivaltaa. Laillisuusvalvonnassa on otettava huomioon Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan määräykset sen arvioimisessa, miltä osin niiden piirissä tapahtuvassa toiminnassa voi olla kyse perustuslain 108 §:ssä ja 109 §:ssä tarkoitetusta julkisen tehtävän hoitamisesta. Suomalaisen viranomaisen toiminta on aina myös Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan soveltamisessa ylimpien laillisuusvalvojen valvonnan piirissä. Siltä osin, kun arvioidaan toisen Nato SOFAn sopimuspuolen joukkojen toimintaa Suomen alueella, on otettava huomioon Nato SOFAn II artikla ja kansainväli-

sen tapaoikeuden säännöt, jotka rajoittavat mahdollisuutta valvoa toisen valtion valtiovaltaansa harjoittaessa tekemän toiminnan laillisuutta. Lähettäjävaltion joukon immunitettiin on oleellinen edellytys joukon toimimiseksi vastaanottajavaltion alueella. Vieraan valtion joukkojen immunitettiin johdetaan valtioimmunitetista, joka juontaa juurensa kansainvälisestä tapaoikeudesta. Se soveltuisi näin ollen ilman, että asiasta määrättäisiin erikseen Nato SOFAssa. Immunitettiin ei oikeuta lähettäjävaltion joukkoja vastuuvapauteen, vaan lähettäjävaltio kantaa täyden vastuun joukkojensa toiminnasta. Laillisuusvalvojien tulee ratkaista tapauskohtaisesti valvontatoiminnassaan se, miten valvontavallan rajat määrittyvät. Laillisuusvalvojien on otettava myös huomioon Nato SOFAn II artiklan lainsäädännön kunnioittamisvelvollisuus arvioitaessa sitä, millaisiksi lähettäjävaltion velvoitteita Suomen lainsäädännön osalta voidaan arvioida. Lisäksi on huomioitava, että immunitettiperiaate koskee myös suomalaisia joukkoja näiden Suomen toimiessa lähettäjävaltiona.

Siltä osin, kun laillisuusvalvonnassa tulee arvioitavaksi perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaisen syytetoimivallan käyttäminen, on otettava huomioon Nato SOFA VII artiklan määräykset tuomiovallan jakautumisesta. Nato SOFA VII artiklan mukaan Suomen viranomaisilla ei ole välttämättä tuomiovaltaa kaikissa Suomen alueella tapahtuneissa rikoksissa. Arvioitaessa perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaisen syytetoimivallan käytön edellytyksiä, on huomioitava, onko asiassa ylipäänsä Suomella Nato SOFAn VII artiklan mukaisesti toimivalta. Hallitus katsoo, että Nato SOFAn tai Pariisin pöytäkirjan soveltamisalalla tehtävä suomalaisten viranomaisten ja suomalaisten julkista tehtävää hoitavien valvonta säilyy ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänä perustuslaissa säädetyllä tavalla, mutta Suomella on toimivaltaa vain siltä osin, kuin kyse on Suomen viranomaisten toiminnasta.

Esityksessä on arvioitu myös perustuslain 118 §:n mukaista vastuuta virkatoimista. Tässä arvioissa on kiinnitetty huomiota mm. valtakunnansyyttäjän tekemään arvioon siitä, aiheutuuko asianosaiselle oikeudenloukkauksen riski. Lisäksi on arvioitu perustuslain 3 momentin veloitetta valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden turvaamisesta. Perustuslakivaliokunta totesi Pohjois-Atlantin sopimukseen liittymistä koskevassa lausunnossaan, että Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksyminen ei vaaranna valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita perustuslain 94 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla (PeVL 80/2022 vp, s. 10). Nato SOFA ei vaikuttaisi ylimpien valtioelinten toimintaan eikä eduskunnan asemaan. Esityksessä Nato SOFAa pidetään perustuslain 1 §:n 3 momentin kannalta ongelmattomana. Näin ollen hallitus katsoo, että Nato SOFAssa ei olisi kyse sellaisesta veloitteesta, jonka voisi katsoa vaarantavan valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita perustuslain 94 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Suomen toimiessa lähettäjävaltiona suomalaisten joukkojen ja siviilihenkilöstön tulee kunnioittaa omassa toiminnassaan Nato SOFAn II artiklan mukaisesti vastaanottajavaltion lainsäädäntöä ja pidättäytyä sopimuksen hengen vastaisista toimenpiteistä. Suomalaisten joukkojen ja siviilihenkilöstön toimintaa koskevat oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät näin ollen edelleen Suomen lainsäädännön mukaisesti.

Hallitus katsoo, että sopimukset eivät näiltä osin koske perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

10. Pariisin pöytäkirja

Esityksen käsittelyjärjestysjaksossa on arvioitu Pariisin pöytäkirjaa erityisesti sen 14 artiklan kannalta. Käytännössä Pohjois-Atlantin neuvostolle annetaan artiklalla toimivalta päättää pöytäkirjan soveltamisalan laajentamisesta muuhun kuin sopimuksessa nimenomaisesti tarkoitettuihin sotilasesikuntiin ja -organisaatioihin. Asiallisesti kyse olisi sopimuksentekovallan osittaisesta antamisesta Naton neuvostolle, mutta oikeudellisesti kyse olisi sellaisista päätöksistä, joita ei voida pitää sopimuksentekovallan delegointia koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannalta ongelmallisina (PeVL 19/2010 vp).

Pariisin pöytäkirjan 4 ja 3 artikloissa viitataan suoraan Nato SOFA VII artiklaan, ja tältä osin hallitus katsoo, että on edelleen asianmukaista arvioida asiaa siitä lähtökohdasta, että kyseisten määräysten valtiosääntöistä merkitystä arvioidaan vastaavalla tavalla Pariisin pöytäkirjan yhteydessä. Oikeus käyttää tuomiovaltaa koskee perustuslakia vastaavalla tavalla kuin Nato SOFAn osalta. Sen vuoksi hallitus katsoo, että Pariisin pöytäkirjan 4 artiklan a kappale koskee vastaavalla tavalla perustuslakia.

11. Johtopäätös

Naton jäsenenä Suomi on velvollinen sitoutumaan Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan. Perustuslakivaliokunta piti Suomen jäsenyyttä Natossa perustuslain 1 §:n 3 momentin kannalta ongelmattomana. Myös Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan liittymistä voidaan pitää perustuslain 1 §:n 3 momentin kannalta ongelmattomina.

Lähettiläjävaltion oikeuden harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella voidaan katsoa koskevan perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi mahdollisuus siitä, että lähettiläjävaltio voisi tuomita kuolemanrangaistuksen Suomen alueella, on velvoite, jonka voidaan katsoa koskevan perustuslakia erityisesti huomioiden aiempi perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 6/1997 vp. Kyse on tältä osin osittain uusista tulkintakysymyksistä, koska Suomen ei ole mahdollista tehdä aiemmin toimitun mukaisesti varaumaa tai selitystä Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan. Näiden kysymysten katsotaan koskevan perustuslakia sekä Nato SOFAn että Pariisin pöytäkirjan osalta.

Lähettiläjävaltion oikeuden ryhtyä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan toisen virkkeen mukaisesti asianmukaisiin toimenpiteisiin voidaan katsoa olevan lähettiläjävaltion oikeutena luonteeltaan avoin ja epätarkka. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on edellytetty tällaisilta vieraan valtion viranomaisen toimivaltuuksilta Suomen alueella tarkkarajaisempaa luonnetta ja myötävaikutusta Suomen viranomaisten kanssa kiiretilanteita lukuun ottamatta. Tästä johtuen kyseisen sopimusmääräyksen voidaan katsoa aiemman perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa koskevan perustuslakia. Muiden hallituksen esityksessä käsiteltyjen kysymyksen ei hallituksen arvion mukaan voida katsoa koskevan perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Hallitus katsoo, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja tulisi hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja sopimuksen sekä pöytäkirjan voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa ns. supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Jakelu	Eduskunnan perustuslakivaliokunta
Tiedoksi	UMI, VSI, OIK-01, OIK-02, OIK-20, POL-10