



8.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryynänen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 90/2023 vp

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä Nato SOFA) ja Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (jäljempänä Pariisin pöytäkirja).

Puolustusministeriön edustajat ovat osallistuneet hallituksen esityksen valmisteluun.

Arvioinnin lähtökohdista

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta säädetään perustuslain 94 ja 95 §:ssä. Arvioitavana olevien 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. Sopimusten käsittelyjärjestysten arvioinnin kannalta keskeisimpiä perustuslain säännöksiä ovat perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momentti, 94 §:n 2 momentti, 95 §:n 2 momentti sekä 7 §:n 2 momentti ja 9 §:n 4 momentti. Lisäksi sopimuksia on tarkasteltava 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. Sopimuksia on tarkasteltu esityksessä lisäksi erityisesti perustuslain 3 §:n 2 momentin, 94 §:n 3 momentin, 104 §:n 1 momentin, 108 §:n 1 momentin, 109 §:n 1 momentin, 110 §:n 1 momentin ja 118 §:n 3 momentin kannalta.

Suomi on Naton rauhankumppanuuteen osallistuvana valtiona tosiasiallisesti jo soveltanut Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa liittyttyään Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (jäljempänä Pfp SOFA) ja sen ensimmäiseen (SopS 64 ja 65/1997) ja toiseen lisäpöytäkirjaan (SopS 73/2005 ja 74/2005). Suomen jäsenyys Natossa edellyttää, että Suomi liittyy nyt suoraan Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan osapuoleksi. Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja ovat siten jo olleet välillisesti eduskunnan



8.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryyänen

perustuslakivaliokunnassa arvioitavana PfP SOFAn ja sen toisen lisäpöytäkirjan kautta. PfP SOFAn osalta perustuslakivaliokunta katsoi, että sopimus koski useamman kysymyksen osalta perustuslakia ja sopimus tuli hyväksyä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 6/1997 vp). PfP SOFAn toisen lisäpöytäkirjan osalta perustuslakivaliokunta puolestaan katsoi, ettei se koskenut perustuslakia sen 94 §:n 2 momentin tarkoittamassa mielessä (16/2005 vp).

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, että rauhankumppanuusyhteistyön luonne on ollut hyvin toisenlainen kuin Suomen rooli Naton jäsenenä. Nato-jäsenyydestä johtuen Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja soveltuvat käytännössä laajamittaisempaan ja -alaisempaan toimintaan.

Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan sopimuspuoleksi liittymisessä on kyse Nato-jäsenyyteen kiinteästi liittyvästä kansainvälisestä velvoitteesta, minkä vuoksi arvioinnissa on annettava merkitystä myös sille, että Suomi liittymiskeskusteluissa vahvasti, että se on valmis täyttämään jäsenyyden tuomat velvoitteet täysimääräisesti ja on valmis hyväksymään Naton periaatteet, ml. Naton kansainväliset sopimukset. 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.

Nato SOFAn puitteissa tapahtuvassa toiminnassa lähettäjävaltion joukkojen maahantulo perustuisi aina Suomen suostumukseen. Tämän vuoksi esityksessä ei ole arvioitu sopimuksen suhdetta Suomen ulkoiseen suvereniteettiin.

Tässä lausunnossa on keskitytty etenkin käsittelyjärjestyksen ja Puolustusvoimien tai joukkojen toiminnan sekä oikeusturvan ja perusoikeuksien kannalta merkityksellisiin perustuslain säännöksiin.

Oikeus käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella

Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohta antaa lähettäjävaltion sotilasviranomaisille oikeuden harjoittaa tuomiovaltaa vastaanottajavaltion alueella sen asevoimia koskevan oikeuden alaisiin henkilöihin nähden. Vastaanottajavaltiossa harjoitettavan tuomiovallan laajuuden osalta merkityksellistä on lähettäjävaltion asevoimia koskevan oikeuden henkilöllinen soveltamisala eli keiden henkilöiden tekemistä rikoksista on kyse ja asiallinen soveltamisala eli mistä rikoksista on kyse. Artiklassa on näin ollen kyse henkilöpiiriltään lähtökohtaisesti rajatusta oikeudesta, vaikka jäsenvaltioiden lainsäädännössä voi olla vaihtelua. Samoin asiallisesti tuomiovallan laajuus voi vaihdella maittain. Eri mailla voi olla siten eri käsitys siitä, mitä artiklassa tarkoitettu asevoimia koskeva oikeus soveltamisaltaan koskee.



8.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryyänen

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 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. (HE 1/1998 vp, s. 71/II). Oikeus käyttää tuomiovaltaa on katsottu yhdeksi osaksi julkisen vallan käyttämisestä. Perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaisesti Suomessa tuomiovallan käyttäminen kuuluu valtiosääntöisesti yksin suomalaisille tuomioistuimille.

Esityksessä on arvioitu, onko toisen valtion oikeus harjoittaa sille valtiosopimuksen nojalla kuuluvaa tuomiovaltaa Suomen alueella ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädetyn Suomen täysivaltaisuuden kanssa. Suomi ei ole aiemmin sallinut vieraan valtion oikeutta harjoittaa minkäänlaista tuomiovallan käyttämistä Suomen alueella. Suomi on antanut PfP SOFAan liittyessään tulkintaselityksen, jonka mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisten toimivallan hyväksyminen Suomen toimesta ei koske lähettäjävaltion tuomioistuinten tuomiovallan harjoittamista Suomen alueella. Perustuslakivaliokunta piti vieraan valtion tuomioistuimen tuomiovallan mahdollistavaa Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaaleen a kohdan määräystä ongelmallisena, vaikka sen alaa pyrittiin tulkintaselityksellä kaventamaan (PeVL 6/1997 vp, s. 2–3). Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan liittyttäessä tehokkaan varauman tekemistä ei ole katsottu mahdolliseksi.

Tilannetta, jossa toinen valtio käyttäisi tuomiovaltaa Suomen alueella, ei ole käsitelty nykyisen perustuslain täysivaltaisuustulkintojen aikana. Esityksessä on arvioitu, että vaikka henkilöpiirin täsmällisyys rajaa osaltaan vieraan valtion tuomiovallan käyttöä Suomen alueella, antavat tuomiovallan asiallinen avoimuus ja laajuus lähettäjävaltiolle merkittävästi toimivaltaa Suomen alueella tuomiovallan harjoittamiseen. Tämän vuoksi lähettäjävaltion oikeus harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Lähettäjävaltion syyttäjien toimivalta Suomen alueella

Esityksessä on katsottu, että sopimuksessa tarkoitetun rikosoikeudellisen ja kurinpidollisen tuomiovallan voidaan katsoa tarkoittavan tuomioistuimessa ja sakkomenettelyssä määrättyjen rangaistusten ja muiden seuraamusten lisäksi myös sotilaskurinpitomenettelyssä määrättyjä seuraamuksia sekä syyttäjän toimivaltaa ja esityksessä mainituin tavoin rajoitetusti esitutkintaa. Esityksessä on edelleen katsottu, että sopimuksen VII artiklan 1–3 kappaletta on tulkittava siten, että lähettäjävaltion syyttäjä voi toimia vastaanottajavaltion alueella ja että lähettäjävaltio voi rajoitetusti toimittaa esitutkinnan vastaanottajavaltion alueella.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt Euroopan syyttäjävirston merkitystä Suomen täysivaltaisuuden kannalta lausunnossaan PeVL 13/2008 todeten seuraavaa: "Valiokunta katsoi jo aiemmin (PeVL 36/2006 vp, s. 8/I), että syyttäjän tehtävässä on kiistatta kysymys sellaisesta merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, jonka osoittaminen muulle kuin



8.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryyänen

kansalliselle viranomaiselle on ristiriidassa perustuslain 1 ja 104 §:n säännösten kanssa valtion täysivaltaisuudesta ja syyttäjälaitoksesta. Lähettäjävaltion syyttäjän toimivallassa on kuitenkin kyse vain hyvin rajatusta toimivallasta, joka kohdistuisi lähettäjävaltion asevoimia koskevan oikeuden alaisiin henkilöihin ja niihin rikoksiin, jotka lähettäjävaltion lainsäädännön mukaan kuuluvat asevoimia koskevan oikeuden alaan. Edellä mainittu huomioiden syyttäjien toimivaltaa ei ole pidettävä ongelmallisena perustuslain kannalta eikä sen siten arvioida koskevan perustuslakia 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen kieltö

Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaiseen lähettäjävaltion oikeuteen harjoittaa tuomiovaltaa vastaanottajavaltion alueella sisältyy teoreettisesti myös mahdollisuus tuomita kuolemanrangaistukseen vastaanottajavaltion alueella. Yhdysvallat on tällä hetkellä ainoa Naton jäsenvaltio, jonka asevoimia koskeva oikeus sallii kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen. Tuomiovallan käyttämisestä koskevan oikeuden yhtenä erityiskysymyksenä on tarkasteltava sitä, miten Suomen alueella tapahtuvassa tuomiovalan käyttämisessä tulisi huomioida ehdottomat perus- ja ihmisoikeudet.

Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Kuolemanrangaistuksen kieltö sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. ja 13. lisäpöytäkirjoihin ja KP-sopimuksen 2. lisäpöytäkirjaan, jotka Suomi on ratifioinut. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on katsonut kuolemanrangaistuksen olevan kaikissa olosuhteissa myös vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan oikeutta elämään sekä 3 artiklan kidutuksen kieltöä (Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom, 2.3.2010). Kyse on ehdottomasta kiellosta, josta ei ole esimerkiksi EIS 15 artiklan mukaan mahdollista poiketa edes poikkeusoloissa. KP-sopimuksen 2. lisäpöytäkirja sallii rajatusti kuolemanrangaistukseen liittyvän varauksen tekemisen koskien sodan aikaa sopimukseen liittymisen yhteydessä (2 artikla), mutta ei muita poikkeuksia poikkeusoloissa (6 artikla). Suomi ei ole tehnyt varauksia lisäpöytäkirjaan. Yhdysvaltoja lukuun ottamatta kaikki Naton nykyiset jäsenvaltiot ovat sitoutuneet johonkin ihmisoikeusvelvoitteeseen, joka kieltää kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 6/1997 vp käsitellyt välillisesti Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohdan suhdetta Suomen perustuslain perusoikeussäännöksiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Valiokunta totesi kyseisessä lausunnossaan tuolloin, että Nato SOFA VII artiklan 1 kappaleen a kohtaan liittyvä kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuus Suomessa on ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin sisältyvän yksiselitteisen ja ehdottoman kiellon kanssa.

Edellä esitetystä tehokkaan varauksen tekemistä sopimuksiin ei ole katsottu mahdolliseksi. Hallituksen käsityksen mukaan Suomen tulisi tulkita Nato SOFAn II artiklaan sisältyvää vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoitetta siten, että kuolemanrangaistuksen tuomitseminen Suomen alueella ei olisi sallittua Suomen perustuslain säännökset ja Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet huomioon ottaen. Suomi tulkitsisi siten Nato SOFAn II artiklan tarkoittavan sitä, että lähettäjävaltio ei voi ryhtyä Suomen



8.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryyänen

perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ristiriitaisiin toimenpiteisiin, eikä Suomella ole velvollisuutta ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka olisivat Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ongelmallisia.

Suomi on tehnyt Yhdysvaltojen kanssa Nato SOFAn ja kuolemanrangaistuksen kiellon suhdetta koskevan noottienvaihdon, jolla pyritään tosiasiallisesti rajaamaan sopimuksen käytännön soveltamista siten, että sopimuksen soveltamisessa turvattaisiin kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyvien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen. Noottienvaihdon mukaan Yhdysvallat on velvollinen kunnioittamaan Suomen lainsäädäntöä, mukaan lukien kansainvälisoikeudelliset velvoitteet, muun muassa kuolemanrangaistuksen suhteen, käyttäessään Nato SOFAn VII artiklan mukaista oikeuttaan käyttää tuomiovaltaa Yhdysvaltojen joukon tai siviilihenkilöstön jäseniin Suomen tasavallan alueella.

Esityksessä on katsottu, että kuolemanrangaistukseen tuomitseminen Suomen alueella ei käytännössä olisi tosiasiallisesti mahdollista ja erittäin epätodennäköistä. Kuolemanrangaistuksen kieltäminen on kuitenkin ehdoton perus- ja ihmisoikeusvelvoite, eikä oikeudellista ristiriitaa suhteessa perustuslain 7 §:n 2 momenttiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin voida tulkinnalla täysin poistaa. Tästä syystä hallitus on arvioinut, että Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohta koskee tältä osin perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Viranomaisten avustamisvelvollisuus rikosasioiden käsittelyssä

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. 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 soveltuviin tapauksiin niiden luovuttaminen.

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.

Asiakokonaisuuden valtiosääntöisesti merkitykselliset kysymykset liittyvät henkilön kiinniottamiseen ja henkilön siirtämiseen toiselle valtiolle sekä mahdollisuuteen avustaa rikostutkinnassa kaksoisrangaistavuusedellytyksen puuttuessa (jos teko ei olisi rangaistava sekä lähettäjävaltion että Suomen lainsäädännön mukaan) ja rajoituksiin avustamisessa silloin, jos tutkittavaan tekoon liittyy kuolemanrangaistuksen uhka.

Suomi tulkitsee Nato SOFAn VII artiklan 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



8.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryyänen

kannalta ongelmattomana. Nato SOFAn voimaansaattamista koskevaan lakiin on sisällytetty tarkempaa sääntelyä Suomen viranomaisten toimivallasta VII artiklan 5 ja 6 kappaleen a kohdan avustamisvelvollisuuteen liittyen, jolla voidaan turvata perus- ja ihmis-oikeuksien toteutumista. Näin ollen ehdotus ei ole tältä osin perustuslain kannalta ongelmallinen.

Lähettiläjävaltion oikeus käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella

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. Kohdan mukaan joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla.

Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen osalta oikeutta käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella on pidettävä Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkityksellisenä kysymyksenä. Kyse on erityisesti sen arvioimisesta, kuinka itsenäistä toimivaltaa toisen valtion viranomainen voi käyttää Suomen alueella. Sopimusmääräyksessä tarkoitettua toimivaltaa koskevien toimenpiteiden kohteena olevaa henkilöpiiriä ei ole sopimuksessa rajattu. Toimenpiteitä ei ole myöskään sidottu suomalaisten viranomaisten myötävaikutukseen eikä keinojen käyttöoikeutta ole rajattu muuten kuin toimenpiteiden asianmukaisuutta koskevalla vaatimuksilla. Määräyksellä ei kuitenkaan ole tarkoitus rajoittaa vastaanottajavaltion viranomaisen toimivaltaa joukkojen käyttöön osoitetulla alueella eivätkä alueet ole samalla tavalla loukkaamattomia kuin vieraan valtion edustustot ovat diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen mukaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kappaleessa tarkoitetun sotilaspoliisin valtuuksia ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. 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). Valiokunta on arvioinut Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaletta PpF SOFAn toisen lisäpöytäkirjan yhteydessä uudelleen vuonna 2005. Valiokunta arvioi tuolloin VII artiklan 10 kappaletta Pariisin pöytäkirjan soveltamisalan valossa ja katsoi, että sopimusmääräyksessä oli kysymys täysivaltaisuuden vain vähäisissä määrin vaikuttavista, nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa tavanomaisista velvoitteista, minkä vuoksi järjestely ei siten ollut ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa (PeVL 16/2005 vp, s. 5). Ottaen huomioon Suomen silloisen aseman Naton rauhankumppanina, vuonna 2005 annettua lausuntoa ei ole mahdollista pitää suoraan nyt käsillä olevaa arviointitilannetta vastaavana. Nato-jäsenyydestä johtuen sopimusten soveltamisalaa voidaan pitää huo-



8.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryyönen

mattavasti laajempaan, mille on annettava merkitystä perustuslainmukaisuutta arvioitaessa.

Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukainen oikeus käyttää toimivaltaa edellyttää sitä, että lähettäjävaltion joukoille on kohdan mukaisesti osoitettu alue. Päättöksen antaa alue lähettäjävaltion käyttöön on katsottava sisältävän samalla myös oikeutuksen käyttää toimivaltuuksia kyseessä olevalla alueella. Tämän vuoksi alueen osoittamisessa voidaan katsoa olevan kyse perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettusta julkisen vallan käytöstä. Esityksessä on katsottu perustelluksi, että toimivallasta alueen osoittamiseen tulee säätää lailla. Nato SOFAn voimaansaattamislaissa (1. lakiehdotuksen 13 §) esitetysti toimivalta alueen osoittamiseen olisi Puolustusvoimilla.

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi tulkintakäytäntö ja sopimusten soveltamisala Naton jäsenenä, hallitus on arvioinut, että sopimuksen VII artiklan 10 kappaleen a kohta koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Nato SOFAn 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 viranomaisien kanssa on sovittu asiasta, (2) yhteistoiminnassa näiden viranomaisien kanssa sekä (3) vain siinä määrin kuin se on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi (4) joukkojen jäsenten keskuudessa.

Perustuslakivaliokunta on EU SOFAa koskevassa lausunnossaan PeVL 16/2005 katsonut, 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. Näin ollen Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen b kohdassa tarkoitetuissa toimivaltuuksissa ei vaikuttaisi olevan kyse sellaisista itsenäisistä ilman suomalaisen viranomaisen myötävaikutusta käytettävissä olevista toimivaltuuksista, jotka olivat perustuslain kannalta ongelmallisia.

Ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta

Esityksessä on arvioitu sopimusten suhdetta myös perustuslain 108 ja 109 §:ään. Ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta kohdistuu perustuslain mukaisesti suomalaisten viranomaisten toiminnan laillisuuden valvontaan. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin kuuluu myös muiden julkista tehtävää hoitavien valvonta. Valvonta kohdistuu lain noudattamiseen ja velvollisuuksien täyttämiseen.

Suomalaisen viranomaisen toiminta on Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan soveltamistilanteissa aina – myös silloin, kun Suomen joukot toimivat lähetettyinä ulkomailla – ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan piirissä. Siltä osin, kun arvioidaan toisen Nato SOFAn sopimuspuolen joukkojen toimintaa Suomen alueella, on otettava huomioon Nato SOFAn



8.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryyänen

II artiklan velvoite vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisesta ja kansainvälisen tapaoikeuden säännöt, jotka rajoittavat mahdollisuutta valvoa toisen valtion valtiovaltaansa harjoittaessa tekemän toiminnan laillisuutta. Esityksessä ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan ei ole katsottu olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, vaan laillisuusvalvojen tulisi ratkaista tapauskohtaisesti valvontatoiminnassaan se, miten valvontavallan rajat määrittyvät.

Nato SOFAn mukaan lähettäjävaltiolla on velvoite ryhtyä tarpeellisiin toimiin vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisen varmistamiseksi. Käytännössä lainsäädännön kunnioittaminen edellyttää myös vastaanottajavaltiolta toimia sen lainsäädäntöä koskevan tiedon jakamiseksi, jotta lähettäjävaltiolla olisi tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa kunnioittamisvelvoitetta.

Suomi lähettäjävaltiona

Hallituksen esityksessä on käsitelty erityisesti tilanteita, joissa Suomi toimii vastaanottajavaltiona. Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa sovelletaan myös tilanteissa, joissa Suomi toimii lähettäjävaltiona. Tällöin valtiosääntöisesti merkityksellisenä voidaan pitää erityisesti sitä, miten kyseisissä tilanteissa turvataan suomalaisen henkilöstön perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tilanteessa, jossa suomalaisia henkilöitä syytettäisiin rikosasiassa vastaanottajavaltiossa, olisivat he oikeutettuja Nato SOFAn VII artiklan 9 kappaleessa kuvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Mikäli Suomen joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai heidän huollettavaansa kohdistuva rikosepäily tulee käsiteltäväksi vastaanottajavaltion tuomioistuimessa, tulee vastaanottajavaltion turvata joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenelle tai heidän huollettavalleen Nato SOFAn VII artiklan 9 kappaleessa luetellut oikeudet. Siltä osin kuin Naton jäsenvaltiot ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolia, tulee turvata myös EIS:n oikeuksien toteutuminen. Lisäksi Naton jäsenvaltiot ovat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen osapuolia, jolloin sopimuksen 14 artiklan mukainen oikeusturvan taso tulee turvatuksi. Jos suomalainen on Nato SOFAn tuomiovallan jakoa koskevien määräysten vuoksi vastaajana vastaanottajavaltion tuomioistuimessa, vastaanottajavaltion tulee kuitenkin turvata vain vastaanottajavaltion ihmisoikeusvelvoitteiden ja Nato SOFA VII artiklan 9 kappaleen mukaiset oikeudet. Sen vuoksi joissain tilanteissa on mahdollista, että tällaiselle suomalaiselle henkilölle ei turvata täysimääräisesti perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvaperusoikeuden tason mukaisia oikeuksia täysimääräisesti vastaanottajavaltion tuomioistuimessa.

Esityksessä on kuitenkin huomioitu, että mikäli suomalaiset viranomaiset katsovat tarpeelliseksi, asiassa voitaisiin pyytää tuomiovallan siirtoa Suomelle Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohdan mukaisesti. Voimaansaattamislakiehdotuksessa ehdotetaan, että Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohdan mukaista tuomiovallan käyttöä koskevat päätökset tekisi valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjä voisi siten esittää toiselle valtiolle pyynnön luopua oikeudesta harjoittaa ensisijaista tuomiovaltaa, mikäli esimerkiksi suomalaisen vastaajan oikeuksien turvaaminen etenkin vakavampien rikosten kohdalla tätä vaatisi. Lähtökohtaisesti voidaan siten katsoa, että Suomen viranomaisilla



8.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryynänen

on käytössään keinovalikoima Suomesta lähetettyjen henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

Suomen ollessa lähettäjävaltio suomalaisen henkilöstön 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 edelleen Suomen lainsäädännön mukaisesti. Suomen viranomaisten tulisi vastaanottajavaltiossa toimiessaan näin ollen toimia Suomen lainsäädännön mukaisesti vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvoite huomioiden. Kunnioittamisvelvoitteen puitteissa Suomen viranomaisten tulisi aina toimia Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisella tavalla.

Lopuksi

Puolustusministeriö kannattaa Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan ja esityksen liitelakien hyväksymistä ja pitää esitystä erittäin tarpeellisena. Puolustusministeriö yhtyy ulkoministeriön lausunnossa esitettyyn.