

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Lauri Koskentausta

Lausunto

8.2.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä HE 90/2023 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa esityksestä HE 90/2023 vp. Oikeusministeriön edustajat ovat osallistuneet hallituksen esityksen valmisteluun. Oikeusministeriö esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

1. Lähtökohdista

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta antaisi suostumuksensa Nato SOFA-sopimuksen (Lontoossa 19.6.1951 Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus) ja Pariisin pöytäkirja-nimisen (Pariisissa 28.8.1952 Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehty pöytäkirja) sopimuksen hyväksymiseen ja hyväksyisi sopimuksien voimaansaattamista koskevat lakiehdotukset. Hallituksen esityksessä on katsottu, että eduskunnan suostumus sopimuksien hyväksymiseen on tarpeen. Hallituksen esityksessä katsotaan, että suostumuksen antamisesta tulisi päättää perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä ja voimaansaattamista koskevat lakiehdotukset tulisi hyväksyä perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisesti samalla enemmistöllä.

Arvioinnin lähtökohtien osalta on syytä huomioida, että Nato SOFA sopimus ja Pariisin pöytäkirja ovat olleet välillisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnassa aiemmin arvioitavana. Perustuslakivaliokunta on antanut Naton rauhankumppanuusyhteistyötä koskevasta PfP SOFA-sopimuksesta lausunnon vuonna 1997 (PeVL 6/1997 vp). PfP SOFA-sopimuksessa viitataan Nato SOFA-sopimukseen, minkä kautta Nato SOFAn määräykset ovat olleet käytännössä perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Arvioidessaan hallituksen esitystä EU SOFA sopimuksesta vuonna 2005 (PeVL 16/2005 vp) perustuslakivaliokunta on välillisesti arvioinut myös Pariisin pöytäkirjaa esitykseen liittyneen lisäpöytäkirjan vuoksi. Suomi jää edelleen molempien sopimusten osapuoleksi, eivätkä nyt hyväksyttäväksi esitettävät sopimukset korvaisi niitä, vaan kyse olisi uusista sopimuksista aiempien rinnalle.

Hallituksen esityksessä sivulla 5-8 on todettu Nato SOFAn osalta, että kyse on hyvin erilaisesta arviointiasetelmasta, kuin mistä PfP yhteistyössä on ollut kyse. Pariisin pöytäkirjan osalta hallituksen esityksen sivulla 9 on niin ikään todettu, että kyse on erilaisesta arviointiasetelmasta, kuin vuonna 2005. Kyse on erityisesti siitä, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt kyseisissä lausunnoissaan arviointinsa erityisesti juuri kyseiseen arvioitavana olleen esityksen kontekstiin. Koska kyseisten sopimusten soveltamisala on käytännössä hyvin erilainen, kuin nyt voimaansaattettavien sopimusten, nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen arvioinnissa on otettava huomioon kyseiset perustuslakivaliokunnan lausunnot, mutta huomioitava myös, että arviointiasetelma on nyt joiltain

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

osin uusi. Tästä johtuen lausunnossa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, missä asioissa on kyse uudesta arviointiasetelmasta.

Hallituksen esitykseen sisältyvät valtiosopimukset liittyvät Suomen jäsenyyteen Natossa. Suomen liittyminen Naton jäseneksi on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Lausunnossa PeVL 80/2022 vp arvioitiin erityisesti kysymystä siitä, miten Natoon kansainvälisenä organisaationa liittymistä tulee valtiosääntöisesti tarkastella. Hallituksen esityksessä todettiin tuolloin, että Suomen tulee myöhemmin liittyä myös muihin valtiosopimuksiin, joita ei ollut arvioitu vielä kyseisen esityksen osana (HE 315/2022 vp s. 74-76).

Nato SOFAn oikeudellisen luonteen kannalta on keskeistä huomioida, että kyse on kaikkien Naton jäsenmaiden välillä olevasta monenvälisestä sopimuksesta, jota sovelletaan kaikkiin tilanteisiin, kun toisen Naton jäsenmaan joukot ovat läsnä toisen Naton jäsenmaan alueella riippumatta siitä, liittyykö läsnäolo Naton toimintaan vai kahden jäsenvaltion väliseen kahdenväliseen toimintaan. Vaikka Nato SOFA on Naton jäsenvaltioiden välillä voimassa oleva monenvälinen sopimus, säännellään sillä kuitenkin kahden valtion välistä suhdetta. Pariisin pöytäkirjan arvioinnin osalta on syytä huomioida, että sopimuksen määräysten aineellinen sisältö tulee pitkälti Nato SOFasta, johon Pariisin pöytäkirjassa viitataan. Pariisin pöytäkirjan valtiosääntöisesti merkityksellisimmät määräykset ovat asiallisesti Nato SOFAn määräyksiä, joihin Pariisin pöytäkirjassa viitataan ja täsmennetään, kenelle Nato SOFAn mukaiset tietyt toimivaltuudet kuuluvat Pariisin pöytäkirjan soveltamisalan mukaisissa tilanteissa.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin sekä perustuslain 95 §:n 2 momenttiin sisältyvän kriteerin mukaisesti, 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 hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Pykäliin sisältyy kolme eri kriteeriä, jolloin hyväksyminen edellyttää hyväksymistä kahden kolmasosan enemmistöllä, jos ehdotus

- Koskee perustuslakia
- Koskee valtakunnan alueen muuttamista tai
- Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle

Nato SOFA on Naton jäsenvaltioiden monenvälinen sopimus. Nato SOFA ei kuitenkaan sisällä PL 94 § 2 momentissa ja 95 § 2 momentissa tarkoitettua merkittävää toimivallan siirtoa, koska asiasisällöllisesti Nato SOFalla säännellään kahden valtion välistä kahdenvälistä suhdetta.

Pariisin pöytäkirja koskee Naton kansainvälisten sotilasesikuntien toimintaa sekä sellaisten toimielinten toimintaa, joihin Pariisin pöytäkirjan soveltamisala on ulotettu Pariisin pöytäkirjan 14 artiklan mukaisesti. Pariisin pöytäkirjalla säännellään näin siis kansainvälisten sotilasesikuntien ja muiden toimielinten asemaa silloin, kun ne ovat jonkin Naton jäsenvaltion alueella. Tällaiset Pariisin pöytäkirjan mukaiset toimielimet olisivat valtiosääntöiseltä luonteeltaan perustuslain 94 §:ssä tarkoitettuja kansainvälisiä toimielimiä. Valtiosääntöisesti merkittävimmät Pariisin pöytäkirjan määräykset liittyvät pääosin käytännössä siihen, miten Pariisin pöytäkirjan piirissä olevan toimielimen henkilöstön kansalaisuusvaltion ja toimielimen sijaintivaltion välinen toimivalta jakautuu rikosoikeudellisissa asioissa. Sen vuoksi pääosin Pariisin pöytäkirjaa koskevassa arvioinnissa on syytä keskittyä arvioimaan asiaa ”koskee perustuslakia”-kriteerin mukaisesti.

Poikkeuksena tästä voidaan kiinnittää huomiota Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan liittokunnan esikuntaa pidetään joukkona sopimuksen II artiklaa, V artiklan 2 kappaletta, VII artiklan 10 kappaletta ja IX artiklan 2-4, 7 ja 8 kappaletta sekä XIII artiklaa sovellettaessa. Tämä määräys on Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleeseen liittyvän viittauksen osalta merkityksellinen

siten, että asiallisesti sillä annettaisiin valtiosääntöisesti merkityksellistä toimivaltaa liittokunnan esikunnalle. Kyse saattaisi olla tältä osin toimivallan antamisesta perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulle kansainväliselle toimielimelle. Tätä kysymystä arvioidaan tarkemmin jäljempänä lausunnossa.

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on keskitytty arvioimaan perustuslain 94 §:n 2 momentin ja perustuslain 95 §:n 2 momenttia siten, että esityksen arvioinnin kannalta merkityksellistä on perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö, jossa käsitellään ”koskee perustuslakia”-kriteeriä. Tätä ratkaisua voidaan pitää perusteltuna, koska ”koskee perustuslakia”-kriteeri on yksi itsenäinen perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukainen kriteeri. Muuta näihin pykäliin liittyvää perustuslakivaliokunnan nykyisen perustuslain aikaista lausuntokäytäntöä ei voitane pitää samalla tavalla merkityksellisenä, koska niissä on perustuslain esitöiden valossa kyse eri arviointiasetelmasta (HE 60/2010 vp s. 44-46), koska niissä on pääosin ollut kyse ”täysivaltaisuuden kannalta merkittävä toimivallan siirto”-kriteerin arvioinnista, eikä siitä, koskeeko asia perustuslakia. Perustuslakivaliokunta on arvioinut nykyisen perustuslain aikana ”koskee perustuslakia”-kriteeriä lausunnoissaan PeVL 45/2000 vp, PeVL 18/2003 vp ja PeVL 22/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan arviointikäytännössä kynnys siitä, että sopimusvelvoite ”koskee perustuslakia” on ollut käytännössä hyvin korkea. Valiokunta on lausunnossa PeVL 45/2000 vp katsonut, että selvä ristiriita perustuslain määräyksen täysivaltaisuussäännöksen kanssa muodosti tällaisen asian ja lausunnossa PeVL 18/2003 katsottiin, että selvä ristiriita perusoikeusvelvoitteen kanssa tarkoitti, että esitys koski perustuslakia.

2. Esityksen tarkastelu perustuslain 1 §:n kannalta

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslain esitöissä on todettu säännöksen tarkoituksesta, että ”säännös ilmaisisi Suomen valtion myönteisen suhtautumisen kansainväliseen yhteistoimintaan. Suomi kuuluu jäsenenä lukuisiin kansainvälisiin järjestöihin, kuten Yhdistyneisiin Kansakuntiin ja sen alajärjestöihin, Euroopan unioniin, Euroopan neuvostoon ja Pohjoismaiden neuvostoon, sekä osallistuu muuhun kansainväliseen yhteistyöhön esimerkiksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön piirissä. Suomi on osallisena lukuisissa monenkeskisissä ja kahdenvälisissä kansainvälisissä sopimuksissa.” (HE 1/1998 vp s. 73). Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on todettu, että sopimukset liittyvät Suomen jäsenyyteen Natossa. Kyse on kahdesta Nato-jäsenyyteen liittyvästä sopimuksesta. Lisäksi on syytä huomioida, että Nato SOFA-sopimusta voidaan soveltaa varsinaisen Naton toiminnan lisäksi myös Naton jäsenvaltioiden väliseen muuhun kahdenväliseen toimintaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut Pohjois-Atlantin sopimusta perustuslain 1 §:n 3 momentin kannalta lausunnossaan PeVL 80/2022 vp. Valiokunta totesi tuolloin muun muassa, että

”(33) Merkitystä on tässä suhteessa myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 71). Perustuslakivaliokunta on jo edellä kiinnittänyt perustuslain 1 §:n 3 momentin näkökulmasta huomiota siihen, että Naton toiminta rakentuu YK:n peruskirjan periaatteille kansainvälisen rauhan, turvallisuuden ja oikeuden ylläpitämisestä. Valiokunnan mielestä merkityksellistä on myös, että liittymisellä tavoiteltu asema osana Naton yhteistä puolustusta viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä tähtää Suomen suvereniteetin turvaamiseen.” (PeVL 80/2022 vp, kpl 33, kts myös 7-8 kpl)

Perustuslakivaliokunta katsoi siis näin, että Pohjois-Atlantin sopimus oli perustuslain 1 §:n kannalta hyväksyttävissä. Lähtökohtaisesti voitaneen arvioida, että koska Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja

ovat välittömästi Natoon liittyviä sopimuksia, jotka liittyvät Pohjois-Atlantin sopimuksella perustetun liittokunnan toimintaan, Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja liittyvät Naton toimintaan. Sopimuksissa on kyse Naton jäsenvaltioiden välisestä yhteistoiminnasta, jonka voidaan katsoa olevan perustuslain 1 §:n 3 momentin kanssa sopusoinnussa. Nato SOFAlla osaltaan mahdollistetaan Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisen yhteistyön toteuttamista määrittelemällä joukkojen asemaa koskevat säännöt. Pariisin pöytäkirjalla mahdollistetaan Naton kansainvälisten sotilasesikuntien toiminta määrittelemällä sotilasesikuntien asema.

Arvioinnissa on otettava huomioon, että oikeudellisesti Naton toimintaan liittyy Pohjois-Atlantin sopimuksella perustetun liittokunnan jäsenmaiden liittokuntana harjoittama toiminta ja liittokunnan jäsenmaiden välinen kahdenvälinen toiminta. Naton toimintaa koskeva sopimuskokonaisuus on yhdistelmä tällaista monenvälistä toimintaa ja monenvälistä sopimusrakennetta, joka määrittelee liittokunnan jäsenten kahdenvälistä toimintaa koskevia oikeussuhteita. Perustuslakivaliokunnassa on perusteltua arvioida, vaikuttaako tämä sopimusrakenteen luonne samanaikaisesti sekä kansainvälisen järjestön että sen jäsenten kahdenvälistä toimintaa sääntelevänä sopimuksena jotenkin sen valtiosääntöiseen arviointiin perustuslain 1 §:n 3 momentin kannalta. Lähtökohtaisesti voitaneen katsoa, että koska Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja ovat varsinaisesti itsenäisiä Naton jäsenvaltioiden välisiä monenvälisiä sopimuksia, jotka koskevat kahden valtion välistä kahdenvälistä suhdetta, mutta asiallisesti liittyvät samojen tarkoitusprien hoitamiseen kuin varsinainen Nato-jäsenyys, voidaan todeta, että asia ei lähtökohtaisesti anna aiheutta arvioida sopimuksia toisin perustuslain 1 §:n kannalta. Sopimuksia tarkasteltaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, voidaanko sopimusvelvoitteiden kuulumisella osaksi Nato-jäsenyyttä antaa jotain oikeudellista merkitystä jonkin valtiosääntöisesti muuten ongelmallisen velvoitteen hyväksyttävyyden kannalta.

3. Tuomiovalta

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaisesti Suomi on täysivaltainen tasavalta. Oikeus harjoittaa tuomiovaltaa valtion alueella linkittyy valtion täysivaltaisuuteen. Perustuslain 1 §:n 1 momentin esitöissä on todettu, että

”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)

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaisesti tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 98 §:n 1 momentin mukaisesti yleisiä tuomioistuinta ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Pfp-sopimuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi tuomiovallan käyttämistä koskevan oikeuden osalta

”Sopimuksen valtiosääntöoikeudellisesti merkitsevä sisältö tältä osin on se, että ulkomaan viranomainen voi käyttää tuomiovaltaa Suomessa. Tämä tuomiovalta ei rajoittuisi joihinkin vähäpätöisiksi katsottaviin tekoihin ja seuraamuksiin. Nato-sofan näiden määräysten kaltaisen toimivallan uskomista ulkomaan viranomaiselle Suomessa ei ole pidetty sopusoinnussa valtion täysivaltaisuutta ja tuomiovallan käyttöä koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa (esim. PeVL 14/1994 vp)” (PeVL 6/1997 vp s. 2/II)

Tuomiovallan käyttämistä koskevan oikeuden on katsottu kuuluvan Suomen sisäisen suvereniteetin keskeisiin osiin. Koska perustuslain säännökset vastaavat hallitusmuodon kyseisiä säännöksiä, aiempaa lähtökohtaa siitä, että toisella valtiolla olisi oikeus käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella voidaan pitää edelleen valtiosääntöisesti ongelmallisena. Pfp-sopimuksen osalta voidaan huomioida, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa viitattiin Suomen aikomukseen tehdä tuomiovallan käyttöä koskeva varauma. Perustuslakivaliokunta ei antanut valtiosääntöisessä arvioinnissa varaukselle

merkitystä (PeVL 6/1997 vp s. 3). Sen sijaan arvioidessaan EU SOFAa koskevaa esitystä vuonna 2005, perustuslakivaliokunta piti tuomiovallan käyttämistä koskevaa, käytännössä Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohtaan viittaavaa sopimusmääräystä ongelmattomana, koska valiokunta totesi, että ”--Toisella lisäpöytäkirjalla ei näin ollen anneta vieraalle valtiolle tai kansainväliselle esikunnalle oikeutta tuomiovallan käyttöön Suomen alueella, eikä järjestely siksi ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.” (PeVL 16/2005 vp s. 4/II). Kyseisessä arvioinnissa annettiin kuitenkin merkitystä Suomen PfP-SOFA-sopimukseen tekemälle varaumalle, minkä vuoksi arviointia ei voida täysin nyt rinnastaa käsillä olevaan tilanteeseen.

Perustuslakivaliokunta ei ole nykyisen perustuslain aikana arvioinut toisen valtion oikeutta harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella. Perustuslain 1 §:n 1 momentin esitöiden mukaan lähtökohdaksi voitaneen ottaa edelleen hallitusmuodon aikainen tulkinta siitä, että tuomiovallan harjoittaminen Suomen alueella kuuluu Suomen valtiosäännön mukaisesti Suomelle. Näin ollen lähtökohtaisesti toisen valtion oikeutta harjoittaa rajatustikin tuomiovaltaa Suomen alueella voidaan pitää Suomen täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisena.

Nato SOFAn VII artiklan 1 a kappaleen mukaisesti lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettäjävaltion lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat tämän lähettäjävaltion asevoimia koskevan oikeuden alaisia. Tämän määräyksen nojalla lähettäjävaltiolle tuleva toimivalta olisi näin ollen henkilöpiiriltään tarkasti rajattu. Kyse olisi kuitenkin sellaisista rikoksista, jotka lähtökohtaisesti kuuluisivat Suomen alueella tapahtuneina tekoina käsiteltäväksi perustuslain 98 §:ssä tarkoitetuissa tuomioistuimissa. Henkilöpiirin rajatun luonteen vuoksi kyse olisi vain rajatusta ristiriidasta perustuslain kanssa.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että toisen valtion viranomaisen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa on ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 momentin kanssa. Sen vuoksi voidaan katsoa, että sopimus koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

4. Kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kielto

Arvioidessaan PfP-Sopimusta perustuslakivaliokunta totesi tuomiovallan käyttöön liittyvänä erityiskysymyksenä

”Tuomiovallan käyttöön liittyvä erityiskysymys seuraa Nato-sofan VII artiklan 7 kappaleen a kohdasta ja sopimuksen lisäpöytäkirjasta, jotka koskevat kuolemanrangaistusta. Näistä sopimusmääräyksistä selviää, että kuolemanrangaistukseen tuomitseminen vastaanottajavaltiossa olisi sinänsä mahdollista, joskin rangaistuksen täytäntöönpanoon siellä kohdistuisi rajoituksia. Kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuus Suomessa on ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin sisältyvän yksiselitteisen ja ehdottoman kiellon kanssa.” (PeVL 6/1997 vp s. 3)

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin säännös kuolemanrangaistuksen kiellosta on siirretty perustuslain 7 §:n 2 momentiksi, jonka mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

Sopimusta on arvioitava tältä osin samasta lähtökohdasta, sillä kuolemanrangaistuksen tuomitseminen voisi PfP:n tavoin myös Nato Sofa-sopimuksen perusteella olla sinänsä mahdollista. PfP-sopimus hyväksyttiin ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä muun muassa tämän kysymyksen vuoksi. Kuten edellä on todettu, Nato SOFAn soveltamisalan voidaan katsoa olevan siinä määrin laajempi kuin PfP-sopimuksen, että ei voida katsoa, että Nato SOFA olisi tältä osin hyväksyttävissä ns. aukkoteorian vuoksi (HE 90/2023 vp s. 137)

Naton jäsenvaltioista pääosa on jonkin kuolemanrangaistuksen kieltoa koskevan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen osapuolia. Naton jäsenvaltioista ainoastaan Yhdysvallat ei ole minkään

tällaisen sopimuksen osapuoli ja kuolemanrangaistus on edelleen liittovaltion sotilasrikoslainsäädännössä mahdollinen rangaistus. Hallituksen esityksessä on todettu, että oikeudellisen ongelman poistavan varauman tekemistä sopimukseen ei ole katsottu mahdolliseksi. Yhdysvaltojen tulee kuitenkin Nato SOFAn II artiklan mukaisesti kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä. Esityksessä on katsottu, että osana lähettäjävaltion velvoitetta kunnioittaa vastaanottajavaltion lainsäädäntöä, tulisi myös kunnioittaa sitä, ettei Suomen alueella saa tuomita kuolemanrangaistusta. Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että Suomen ja Yhdysvaltojen hallitusten välillä on tehty kuolemanrangaistuksen kieltoa koskeva noottienvaihto. Noottienvaihdolla voidaan katsoa pyrityn siihen, että vaikka sopimuksen sanamuoto sinänsä mahdollistaisi kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen Suomen alueella, Suomella ja Yhdysvalloilla on kuitenkin yhteinen tulkinta siitä, että Yhdysvallat ei saa tuomita ketään kuolemaan Suomen alueella.

Koska edellä esitetyn perusteella ei voida todeta, että kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltoon liittyvä kysymys olisi saatu ratkaistua oikeudellisesti tyhjentävällä tavalla, johtopäätöksenä voidaan todeta, että Nato SOFA sopimuksen VII artiklan 1 a kohtaan liittyy edelleen ristiriita perustuslain 7 §:n 2 momentin kanssa. Sen vuoksi voidaan arvioida, että sopimus koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Vaikka sopimus olisi muodollisesti ristiriidassa perustuslain kanssa, voidaan sopimuksen katsoa olevan Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta hyväksyttävissä, koska sopimuksen käytännön soveltamisessa sitä tulee soveltaa Suomen ihmisoikeusvelvoitteet asianmukaisesti huomioivalla tavalla. Tehdyllä noottienvaihdolla on vahvistettu, että Suomella ja Yhdysvalloilla on sopimusmääräyksestä yhteinen tulkinta, jonka mukaisesti sopimusta tulisi käytännössä soveltaa Suomessa.

5. Alueiden turvallisuudesta vastaamista koskevat toimivaltuudet

Nato SOFA VII artiklan 10 a kappaleen mukaan 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.

Nato SOFA VII artiklan 10 kappaleen b kohdan mukaisesti a kohdassa tarkoitettujen paikkojen ulkopuolella tällainen sotilaspoliisi toimii vain sillä edellytyksellä, että vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa on tehty asiaa koskevat järjestelyt, ja näiden viranomaisten kanssa yhteistyössä ja vain siinä määrin kuin se on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi joukkojen jäsenten keskuudessa. Koska kappaleen mukainen toimivalta edellyttää asiasta sopimista, on sitä pidetty perustuslakivaliokunnassa ongelmattomana sekä lausunnossa PeVL 6/1997 vp että PeVL 16/2005 vp. Sen vuoksi kyseistä toimivaltaa ei tarkastella tässä tarkemmin.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut tätä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukaista toimivaltuutta PfP-sopimusta koskevassa lausunnossaan vuonna 1997. Valiokunta arvioi toimivaltuutta silloin seuraavasti:

”Nato-sofan VII artiklan 10 kappaleen a kohdan nojalla on pysyvillä sotilasyksiköillä oikeus vartioida leirejä, laitoksia ja muita paikkoja, jotka ovat niiden hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin sopiviin toimiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla. Tällaiset sotilaspoliisin valtuudet, joiden käyttöä ei ole sidottu yhteistoimintaan vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa, ovat epäilyksittä julkisen vallan käyttöä ja voivat olla yksilön oikeuksille merkittäviä. Näiden valtuuksien antaminen ulkomaan viranomaiselle on ristiriidassa valtion täysivaltaisuuttaja toimeenpanovallan käyttöä koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa. 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 s. 3)

Täysivaltaisuutta koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on kehittynyt kyseisen lausunnon jälkeen. Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU SOFAn yhteydessä uudelleen Nato SOFAn kyseistä määräystä. Valiokunta totesi silloin:

”Toisen lisäpöytäkirjan määräykset mahdollistavat kiistatta julkisen vallan käyttämisen Suomen alueella. Toisaalta kansainvälisen esikunnan läsnäolo Suomessa on nykyisten rauhankumppanuusjärjestelyjen puitteissa harvinaista. Lisäksi kysymys on aina tilapäisestä läsnäolosta. Valiokunnan mielestä on myös asian luonteen takia ymmärrettävää ja perusteltua, että sotilasyksiköt ja esikunnat vastaavat itse niiden hallussa olevien tilojen vartioinnista samoin kuin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä niissä. Sotilaspoliisin valtuudet kohdistuvat käytännössä asianomaisen joukon omaan henkilöstöön. Esikunnan haltuun osoitettujen paikkojen ulkopuolella sotilaspoliisi voi Natosofan VII artiklan 10 kappaleen b kohdan mukaan toimia vain, jos asiasta on sovittu vastaanottaja- ja lähettäjävaltion viranomaisten välillä, ja tällöinkin yhteistoiminnassa vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa. Lisäksi toimenpiteiden tulee rajoittua siihen, mikä on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi asianomaisen henkilöstön keskuudessa. Joukkojen tai esikuntien lähettäminen edellyttää aina erillisen sopimuksen tekemistä lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välillä. Tällöin vastaanottajavaltio voi osoittamalla tilat lähettäjävaltion joukoille rajata sotilaspoliisin toimivalta-alueen ja valiokunnan mielestä ainakin jossain määrin vaikuttaa myös siihen, millaiset toimenpiteet ovat Suomen näkökulmasta sopivia järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi kyseisissä tiloissa. Vaikka toisen lisäpöytäkirjan määräykset ovat valtion täysivaltaisuuden näkökulmasta merkityksellisiä, on niissä valiokunnan mielestä — etenkin kun otetaan huomioon rauhankumppanuustoiminnan luonne — kuitenkin kysymys sellaisista nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa tavanomaisista velvoitteista, jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen. Järjestely ei siten ole ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa.” (PeVL 16/2005 vp s. 5).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukainen toimivalta tarkoittaisi julkisen vallan käyttämistä Suomen alueella. Valiokunta on tuolloin katsonut, että sopimus ei ole ollut ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa. Valiokunta on kiinnittänyt lausunnossaan arvion erityisesti siihen, että kansainvälisen esikunnan läsnäolo Suomessa on nykyisten rauhankumppanuusjärjestelyjen puitteissa harvinaista sekä siihen, mikä on rauhankumppanuustoiminnan luonne.

Perustuslakivaliokunnan voitaneen vuonna katsoa vuonna 2005 hyväksyneen sen lähtökohdan, että toisen valtion sotilasjoukon mahdollisuus vastata joukkojensa kurinpidosta ja vastata joukkojen käytössä olevien alueiden vartioinnista ei sinänsä ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Perustuslakivaliokunta ei ole kyseisessä arvioinnissa kiinnittänyt huomiota siihen, millaisia toimivaltuuksia lähettäjävaltio voisi sopimuksen perusteella käyttää alueiden vartioimiseen. Sen vuoksi Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaa on syytä tarkastella vielä sen kannalta, miten kohdan 2. virkkeen mukaisia lähettäjän toimivaltuuksia tulisi arvioida.

Nato SOFAn VII artiklan 10 a kappaleen mukaisesti lähettäjävaltiolla on oikeus pitää yllä turvallisuutta ja järjestystä leireillä, laitoksissa tai muissa paikoissa, jotka ovat heidän hallussaan vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Sopimusmääräyksen mukaisesti lähettäjän itsenäinen toimivaltuus rajoittuisi vain sellaisien alueiden sisälle, jotka on annettu nimenomaisesti annettu lähettäjävaltion joukkojen käyttöön. Kappaleen toisen virkkeen mukaisesti joukkojen

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

Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukaisen toimivallan käytön edellytyksenä olisi se, että Suomi on nimenomaisesti päättänyt tällaisen toimivallan osoittamisesta. Toimivallan käyttöä alueiden sisällä on rajattu siten, että toimenpiteiden tulee olla asianmukaisia järjestyksen takaamiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Toimivaltuus olisi siis alueellisesti tarkkaan rajattu, mutta alueen sisällä oikeutta käyttää toimivaltaa olisi rajattu hyvin yleisellä tasolla ja jäisi tosiasiallisesti hyvin avoimeksi.

Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut aiemmissa lausunnoissaan kantaa suoraan siihen, millaisia valtuuksia toisen valtion sotilasjoukko voisi käyttää joukkojensa kurinpitoon ja alueiden vartioimiseen. Vertailua voitaneen hakea siitä, että perustuslakivaliokunta on arvioinut toisen valtion viranomaisen oikeutta käyttää julkisen vallan käyttöksi luonnehtivia toimivaltuuksia esimerkiksi eräiden EU-säädösten yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että

”Valiokunta ei ole pitänyt perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmallisena sellaisia alaltaan rajattuja sopimusmääräyksiä, joilla toisen EU:n jäsenvaltion viranomaiselle on annettu valta toimia myös Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa (PeVL 9/2003 vp, s. 3, PeVL 21/2003 vp, s. 2—3)” (PeVL 56/2006 vp s. 3)

Atlas-yhteistyöhön liittyviä toimivaltuuksia pidettiin ongelmattomana erityisesti huomioiden niiden liittyminen EU-yhteistyöhön ja siihen, että avun antaminen Suomessa perustuisi Suomen omaan pyyntöön. (PeVL 66/2016 vp s. s.). Valiokunta totesi apua antavien ulkomaisten virkamiesten toimivaltuuksista

”Täysivaltaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat lisäksi apua antavien ulkomaisten virkamiesten toimivaltuuksia ja johtoa koskevat säännökset. Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 9/2009 vp, s. 2; PeVL 1/2007 vp, s. 3; PeVL 56/2006 vp, s. 3). Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvun 9 c ja 9 d § sekä 7. lakiehdotuksen 35 e ja 35 f § sisältävät tältä kannalta asianmukaisen sääntelyn apua antavien virkamiesten käytössä olevista toimivaltuuksista ja Suomen viranomaisten ohjaus- ja johtovallasta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin vielä huomiota siihen, että apua antavat toisen valtion virkamiehet perehdytetään asianmukaisesti muun muassa voimassa olevaan kansalliseen toimivaltuussääntelyyn.” (PeVL 66/2016 vp s. 3)

Arvioidessaan Prümin sopimusta perustuslakivaliokunta totesi, että

”Toisen sopimuspuolen nimeämät virkamiehet voivat Prümin sopimuksen 24 artiklan perusteella osallistua Suomen alueella yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi sekä rikosten torjumiseksi yhteisiin partioihin ja muihin operaatioihin. Suomella on vapaa harkintavalta päättää, myönnetäänkö toisen valtion virkamiehille tällöin oikeus käyttää julkista valtaa Suomessa. Vieraan valtion virkamiehiä sitoo toimivaltuuksia käyttäessään Suomen lainsäädäntö ja he ovat sopimuksen 31 artiklan mukaan Suomessa toimiessaan rikosoikeudellisen vastuun piirissä. He voivat käyttää toimivaltuuksia ainoastaan suomalaisten virkamiesten johdolla ja pääsääntöisesti ainoastaan näiden läsnä ollessa. Tällainen sopimusjärjestely ei valiokunnan mielestä ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (ks. PeVL 9/2003 vp, s. 3).” (PeVL 56/2006 vp s. 3)

Nato SOFA VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukainen toimivaltuus poikkeaisi mainitusta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä erityisesti siten, että toimivaltuuksia ei ole sidottu Suomen viranomaisien toimivaltuuksia vastaavaan tasoon, Suomen viranomaisten

myötävaikutukseen, eikä Suomen lainsäädännön mukaiseen virkavastuuseen (kts. esim. PeVL 66/2016 vp, s. 3). Oikeus käyttää toimivaltaa olisi alueellisesti rajattu, ja alueen ulkopuolella saisi 10 kappaleen b kohdan mukaisesti käyttää toimivaltaa vain silloin, kun siitä on erikseen sovittu.

Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että toisen valtion viranomaisen oikeutta käyttää hätävarjeluksi luonnehdittavia voimakeinoja Suomen alueella on pidetty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä täysivaltaisuuden kannalta ongelmattomana (PeVL 56/2006 vp s. 3/II)

Sopimusvelvoitteessa on kyse Naton jäsenmaiden väliseen yhteistyöhön liittyvästä määräyksestä. Perustuslakivaliokunta on antanut vastaavissa EU-lainsäädäntöön liittyvissä arviointiasetelmissa merkitystä sille, että kyse on EU-jäsenyyteen liittyvistä velvoitteista (PeVL 23/2017 vp, s. 4) Perustuslakivaliokunnan on perusteltua arvioida, vaikuttaako Nato SOFA VII artiklan 10 kappaleen a kohdan hyväksyttävyyteen jotenkin se, että kyse on Nato-jäsenyyteen liittyvästä velvoitteesta.

Huomionarvoista on myös se, että Nato SOFA II artiklan mukaisesti lähettäjävaltion joukkojen tulee kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä, mutta niiden ei tarvitse noudattaa sitä (HE 90/2023 vp, s. 5-8, 57-58). Suomen viranomaisilla ei ole oikeudellisia keinoja kontrolloida lähettäjävaltion viranomaisen toimia yksittäisissä tilanteissa, eikä toisaalta Suomen viranomaisilla ole sellaisia keinoja valvoa lähettäjävaltion viranomaisten toimia, kuin Suomen viranomaisten osalta.

Oikeus käyttää kyseistä toimivaltaa rajoittuisi sellaiselle alueelle, jonka suomalainen viranomainen on osoittanut tällaiseen käyttöön. Suomalaisilla viranomaisilla olisi mahdollisuus rajata toimivaltuuden käyttöä alueellisesti. Alue ei olisi lähettäjän yksinomaisessa käytössä, vaan alueella voisi sen luonteesta riippuen olla läsnä myös suomalaisia, jolloin olisi periaatteessa mahdollista, että jokin Nato SOFA VII artiklan 10 kappaleen a kohdan 2. virkkeessä tarkoitettu toimenpide kohdistuisi myös suomalaiseen. Koska Suomen viranomaisella ei olisi mahdollista välittömästi ohjata ja valvoa tätä Nato SOFA VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukaista julkisen vallan käyttöä luonnehdittavan toimivallan käyttämistä 10 kappaleen a kohdan mukaisesti osoitetun alueen sisällä, voidaan määräystä pitää Suomen täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisena.

Näin ollen Nato SOFA sopimuksen VII artiklan 10 kappaleen a kohdan 2 virkkeen mukaisen toimivallan avoimuus on ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 momentin kanssa. Sen vuoksi voidaan arvioida, että sopimus koskee tältä osin perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

6. Pariisin pöytäkirjan mukainen alueiden turvallisuudesta vastaamista koskeva toimivalta

Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohdan mukaan liittokunnan esikuntaa pidetään joukkona sopimuksen II artiklaa, V artiklan 2 kappaletta, VII artiklan 10 kappaletta ja IX artiklan 2-4, 7 ja 8 kappaletta sekä XIII artiklaa sovellettaessa. Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen osalta merkityksellisenä voidaan pitää erityisesti sen a kohtaa, jonka mukaan 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. Tämän voidaan tulkita käytännössä tarkoittavan sitä, että silloin, jos Pariisin pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvalle liittokunnan esikunnalle tai Pariisin pöytäkirjan 14 artiklan mukaisesti Pariisin pöytäkirjan soveltamisalan piiriin kuuluvalle toimielimelle osoitetaan Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa tarkoitettu alue, olisi tällaisella toimielimellä oikeus vastata alueen turvallisuudesta vastaavasti, kuin lähettäjävaltiolla olisi.

Tällaisen asiallisesti Nato SOFAn VII artiklan 10 a kappaleesta sisältönsä saavan toimivallan käytön edellytyksenä olisi se, että Suomi on nimenomaisesti päättänyt tällaisen toimivallan osoittamisesta.

Näin ollen siis suoraan sopimuksen nojalla tällaista toimivaltaa ei synny, vaan toimivallan aktualisoituminen edellyttää nimenomaista toimivallan osoittamista. Käytännössä se, että tällainen toimivalta voisi tulla sovellettavaksi, tarkoittaisi sitä, että Suomessa olisi sijoitettuna jokin Pariisin pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluva toimielin. Pelkästään tämän Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleen perusteella Pariisin pöytäkirjan mukaiselle toimielimelle ei syntyisi oikeutta toimivallan käyttöön. Perustuslakivaliokunnassa olisi kuitenkin perusteltua arvioida, olisiko tällaisessa Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleen mukaisessa toimivallassa tosiasiaa kyse perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla toimivallan antamisesta kansainväliselle toimielimelle.

Perustuslakivaliokunnassa on ollut arvioitavana, miten perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaista täysivaltaisuuden kannalta merkittävä toimivallan siirto-kriteeriä arvioidaan EU-sääntelyn osana. Nyt arvioitavana olevassa kysymyksenasettelussa kyse olisi kuitenkin erilaisesta asiasta kuin EU-yhteyksissä, koska kyse olisi toimivallan antamisesta kansainväliselle toimielimelle. EU-yhteyksissä on pidetty ongelmattomana vieraan valtion viranomaiselle annettava hyvinkin pitkälle menevä toimivallankäyttö (PeVL 23/2017 vp, s. 4). Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleen viittauksessa Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaan olisi kuitenkin kyse hyvin erilaisesta toimivallasta. Kyse olisi huomattavasti laajempi ja itsenäisempi toimivalta vastata alueen turvallisuudesta, kuin mitä EU-lainsäädännön yhteyksissä on sallittu. Kyse ei olisi aiemmassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hyväksytyn kaltaisesta toimivallasta EU:lle tai kansainväliselle järjestölle.

Edellä todetusti voidaan todeta, lausunnossa PeVL 16/2005 vp on pidetty täysivaltaisuuden kannalta ongelmattomana sitä, että toisen valtion sotilasjoukko huolehtii sisäisestä kurinpidostaan ja vastaan heidän käyttöönsä annettujen alueiden vartioinnista. Kyseisessä lausunnossa ei ole arvioitu sitä, miten esikunnalle annettavaa toimivaltaa tulisi arvioida sen osalta, miten toimivallan käytön laajuutta tulisi arvioida. Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleessa olevaa viittausta Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan 2. virkkeeseen voidaan pitää ongelmallisena vastaavista syistä, kuin Nato SOFAn osalta edellä on todettu.

Edellä kuvatun vuoksi perustuslakivaliokunnassa on perusteltua arvioida, onko Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleessa Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaan viitattavassa toimivallassa, jolla annetaan Pariisin pöytäkirjan piirissä olevalle kansainväliselle toimielimelle oikeus käyttää tiettyä julkisen vallan käyttöksi luonnehdittavaa toimivaltaa, kyse täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle.

7. Kiinniottamisessa ja rikostutkinnassa avustamiseen liittyvät kysymykset

Nato SOFA VII artiklan 5 kappaleen a kohdan mukaan vastaanottaja- ja lähettäjävaltion viranomaiset auttavat toisiaan joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenten tai näiden huollettavien pidättämisessä vastaanottajavaltion alueella ja heidän toimittamisessaan sille viranomaiselle, jonka on määrä harjoittaa tuomiovaltaa edellä olevien määräysten mukaisesti. Nato SOFA 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 soveltuviissa tapauksissa 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. Lisäksi kyseisiä määräyksiä voidaan tarkastella perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta.

Nato SOFAn VII artiklan 5 kappaleen a kohtaa on arvioitu osana perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 6/1997 vp. Tuolloin valiokunta katsoi, että VII artiklan 5 kappaleen a kohdan pidätysvaltuudet ovat muotoilultaan niin väljiä, että lähettäjävaltion viranomainen voinee johtaa varsin itsenäisesti toimintaa pelkän avustavan roolin jäädessä suomalaiselle viranomaiselle. Tällainen asetelma ei vastaisi valtion täysivaltaisuutta ja täytäntöönpanovallan käyttöä koskevia hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksiä. Perustuslakivaliokunta katsoi Pariisin pöytäkirjaan liittyvässä lausunnossaan kyseisen kappaleen osalta lausunnossaan PeVL 16/2005 vp toisaalta,

että tällainen määräys viranomaisten velvollisuudesta auttaa toisiaan — alueellisen ja asiallisen toimivaltansa rajoissa — ei ole ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa (vrt. PeVL 6/1997 vp, s. 3). Valtiosääntöisesti tämän kannalta on siis merkityksellistä arvioida, miten Suomen viranomaisten alueellinen ja asiallinen toimivalta asian osalta järjestetään.

Nato SOFAn voimaansaattamista koskevassa laissa ehdotetaan säädettäväksi, että Suomen toimivaltainen viranomais voi lähettäjävaltion toimivaltaisen viranomaisen rikosasian tutkintaa tai syytetoimenpiteitä varten esittämän pyynnön johdosta ottaa kiinni ja pidättää lähettäjävaltion joukkojen jäsenen tai siviilihenkilöstöön kuuluvan jäsenen tai näiden huollettavan teosta, joka on lähettäjävaltion lainsäädännön mukaan rangaistava, vaikka teko ei olisi Suomen lain mukaan rangaistava. Säännösehdotuksen mukaan apua ei anneta, jos kyseiseen valtioon sovellettavaan kansainvälistä rikosoikeusapua koskevaan sääntelyyn sisältyvä kieltäytymisperuste estäisi rikosoikeusavun antamisen. Edelleen Helsingin käräjäoikeus päättäisi lähettäjävaltion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai näiden huollettavan sopimuksen VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitetusta toimittamisesta lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle rikosasian tutkintaa tai syytetoimenpiteitä varten kyseisen viranomaisen esittämän pyynnön johdosta noudattaen kyseiseen valtioon sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä. Asian käsittelyyn sovellettaisiin, mitä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetussa laissa säädetään menettelystä. Laissa määriteltäisiin lisäksi se, missä tilanteissa Nato SOFAn VII artiklan 5 kappaleen a kohdan mukaista avustamista voitaisiin tehdä. Voimaansaattamislakiehdotuksen 4 §:n mukaisesti henkilön kiinniottaminen ja toimittaminen lähettäjävaltiolle voisi perustua myös sellaiseen tekoon, joka ei ole Suomen lainsäädännön mukaan rangaistavaa. Tästä ehdotetaan säädettäväksi voimaansaattamislaisissa. Myös tällaisissa tilanteissa tuomioistuimen tulisi arvioida, onko henkilön toimittamiselle lähettäjävaltiolle perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin, kuten kuolemanrangaistuksen kieltoon, liittyvää estettä. Ehdotetulla lailla turvattaisiin näin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen. Näin ollen ehdotus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

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 soveltuvissa tapauksissa niiden luovuttaminen. Asiassa on kaksi valtiosääntöisesti merkityksellistä kysymyksenasettelua: kysymys mahdollisuudesta avustaa rikostutkinnassa kaksoisrangaistavuusedellytyksen puuttuessa (jos teko ei olisi rangaistava sekä lähettäjävaltion että Suomen lainsäädännön mukaan) ja rajoitukset avustamisessa silloin, jos tutkittavaan tekoon liittyy kuolemanrangaistuksen uhka.

Kaksoisrangaistavuutta edellytetään kansainvälisessä rikosoikeusavussa lähtökohtaisesti vain, jos oikeusapupyynnö tarkoittaa tai edellyttää pakkokeinojen käyttöä. Kysymystä siitä, millainen merkitys kaksoisrangaistavuudella on oikeusavun antamisen perusteena, on käsitelty esimerkiksi lausunnossa PeVL 39/2000 vp, s. 2–3. Tuolloin annetun lausunnon mukaan sinänsä asetelmaa, jossa pakkokeinojen käyttämisen edellytykset jäivät ulkomaalaisen lainsäädännön varaan pidettiin jossain määrin ongelmallisena. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisella ”rikoksella” tarkoitetaan vain Suomen lainsäädännön mukaan rikoksena pidettävää tekoa. Aiemmista valtiosopimusperusteisista tilanteista, joissa Suomella on ollut velvoite antaa oikeusapua ilman kaksoisrangaistavuusvaatimuksen täyttymistä, voidaan todeta hallituksen esitykset HE 161/2000 vp kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännöstä (PeVL 45/2000 vp) ja HE 278/1993 vp laiksi entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän kansainvälisen tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioistuimelle annettavasta oikeusavusta (PeVL 34/1993 vp). Kummassakaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei tarkasteltu tarkemmin kaksoisrangaistavuusvaatimuksen poistamisen edellytystä. Molemmat sopimukset hyväksyttiin tosin muista syistä supistetussa perustuslainsäätämisyksessä.

Toinen Nato SOFAn VII artiklan 6 kappaleen a kohdan kannalta merkityksellinen kysymys liittyy siihen, missä määrin Suomi voi avustaa sellaisten tekojen tutkinnassa, joissa on riskinä kuolemanrangaistuksen uhka. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi sotilastiedustelua koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa edellyttänyt kansainväliseen yhteistyöhön liittyvän tietojen luovutuksen rajoittamista ihmisoikeusvelvoitteiden vuoksi. Valiokunta totesi, että rajausta voidaan valiokunnan mielestä toteuttaa esimerkiksi siten, että säännöksessä viitattaisiin siihen, että tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja kielletään nimenomaisesti kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti (PeVL 36/2018 vp, s. 28).

Voimaansaattamislaissa ehdotetaan säädettäväksi asiasta. Lakiehdotuksen mukaan Suomen toimivaltaiset viranomaiset auttavat sopimuksen VII artiklan 6 kappaleen a kohdan tarkoittamalla tavalla lähettäjävaltion toimivaltaisia viranomaisia noudattaen kyseiseen valtioon sovellettavaa kansainvälistä rikosoikeusapua koskevaa sääntelyä. Kappaleen mukaisen avustamisen oikeudelliset rajoitukset määräytyisivät näin ollen kansainvälistä rikosoikeusapua koskevan sääntelyn kautta.

Suomen ja Yhdysvaltojen välillä on 20.11.2023 tehty hallituksen esityksessä kuvattu kuolemanrangaistuksen kieltoa koskeva noottienvaihto. Noottienvaihdossa vahvistetaan, että Yhdysvaltojen hallitus on tietoinen siitä, että Suomen tasavallan hallitus panee Nato SOFAn täytäntöön noudattaen Suomen lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Jos Yhdysvaltojen joukot pyytävät Nato SOFAn VII artiklassa tarkoitettua apua, joka edellyttäisi Suomelta toimimista Suomen lainsäädännön tai kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden vastaisesti, Yhdysvallat katsoo Suomen voivan vastustaa pyyntöä tai pyytää lisäneuvotteluja. Noottienvaihdolla on näin vahvistettu, että Suomi voi tulkita Nato SOFAn VII artiklan 5 kappaleen a kohdan ja 6 kappaleen a kohdan soveltamistilanteissa kyseisiä velvoitteita Suomen perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa yhteensopivalla tavalla.

Näin ollen voidaan katsoa, että koska Nato SOFAn VII artiklan 6 kappaleen a kohta ei edellyttäisi Suomelta sellaisia toimenpiteitä, jotka olisivat Suomen valtiosääntöisten velvoitteiden kannalta ongelmallisia, myös Nato SOFAn VII artiklan 5 kappaleen a kohta ja 6 kappaleen a kohta olisivat perustuslain kannalta ongelmattomia. Yhdysvaltojen kanssa tehdyllä noottienvaihdolla vahvistetaan vielä erikseen, että Suomella ja Yhdysvalloilla on tästä määräyksestä yhteinen tulkinta.

8. Ylimpien laillisuusvalvojen toimivallasta Nato SOFAn mukaisessa toiminnassa

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan soveltamisessa on huomioitava, että sopimuksilla määritellään toisen valtion joukkojen asemaa toisen valtion alueella. Hallituksen esityksessä on asian arviointiin liittyvistä kansainvälisen oikeuden lähtökohdista muun muassa seuraavasti:

”Oikeudellisen aseman määrittelyn taustalla on historiallisesti ollut tarve tasapainon löytämiseen kahden kansainvälisen oikeuden periaatteen, valtion ja sen edustajien immuniiteetin sekä vieraan

valtion asevoimia vastaanottavan valtion alueellisen toimivallan välillä. Useat Nato SOFAn määräykset ja etenkin sen VII artikla heijastelevat tätä tasapainottelua.” (HE 90/2023 vp, s. 5-6)

Hallituksen esityksessä on todettu myös

”Nato SOFAn soveltamisessa on myös otettava huomioon, että valtioiden keskinäisen tasa-arvon periaate edellyttää niiltä toistensa valtiovaltaan kohdistuvaa kunnioitusta. Kansainvälisen tapaoikeuden mukaan valtion edustajat nauttivat virkatoimissaan immuniteettia vieraan valtion rikosoikeudellisesta toimivallasta. Erityistapauksen tässä suhteessa muodostavat vieraan valtion asevoimien joukot, sillä niiden asemasta sovitaan yleisesti valtiosopimuksin, jotka sisältävät nimenomaiset määräykset joukkojen immuniteetista vastaanottajavaltion rikosoikeudellisesta toimivallasta. Nato SOFAn soveltamisessa on huomioitava myös nämä kansainvälisen tapaoikeuden säännöt.” (HE 90/2023 vp s. 132)

Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu,

”Viranomaisten on valvontatoimissaan otettava huomioon myös kansainvälisen tapaoikeuden periaatteet, jotka rajoittavat valtion viranomaisten mahdollisuutta kansallisesti asettaa kyseenalaiseksi toisen valtion tai niiden viranomaisten tekemän valtiovallan harjoittamiseen liittyvän toimen pätevyyttä tai laillisuutta.” (HE 90/2023 vp s. 40)

Nato SOFalla ei rajoiteta ylimpien laillisuusvalvojen oikeutta valvoa oman toimivaltansa mukaan Suomen viranomaisia tai suomalaisia julkista tehtävää hoitavia tahoja. Ylimmillä laillisuusvalvoilla on oikeus edelleen valvoa toimivaltansa mukaisesti Suomen viranomaisten toimintaa sekä silloin, kun nämä toimivat Suomessa, että silloin, kun Suomen joukot toimivat lähetettyinä ulkomailla. Suomalaisten joukkojen toimiminen yhteistoiminnassa toisen valtion joukkojen kanssa joko Suomessa tai toisen Naton jäsenvaltion alueella ei siten vaikuta ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan.

Ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaisesti kuuluu myös muiden julkista tehtävää hoitavien valvonta. Valvonta kohdistuu perustuslain mainittujen säännösten mukaisesti lain noudattamiseen ja velvollisuuksien täyttämiseen.

Yhtenä huomionarvoisena arviointiasetelmana voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on arvioinut Euroopan syyttäjävirstoa koskevassa lausunnossaan ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa kyseisessä sääntelyssä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ylimpien laillisuusvalvojen oikeudesta valvoa EPPO-syyttäjien toimintaa tuli selvittää lain tasolla (PeVL 39/2020 vp, s. 4–5). Arvioinnissa oli kyse erityisesti siitä, voisivatko asetuksen mukaisesti riippumattomat syyttäjät olla ylimpien laillisuusvalvojen valvonnan kohteena. EPPO-syyttäjien osalta EU-sääntely ei sisältänyt rajoitteita siihen, miten EPPO-syyttäjien laillisuusvalvonnan piirissä olemisesta on mahdollista säätää kansallisesti. Kyse vaikuttaisi olevan kuitenkin jossain määrin erilaisesta arviointiasetelmasta.

Perustuslakivaliokunta ei ole erikseen ottanut kantaa siihen, miten ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa tulisi arvioida siltä osin, kun lain nojalla on annettu toisen valtion virkamiehille oikeus joidenkin julkisen vallan käytöksi katsottavien valtuuksien käyttämiseen Suomessa.

Perustuslain esityöt tai ratkaisukäytäntö eivät määrittele tyhjentävästi sitä, miten valtiosopimuksen nojalla Suomen alueella tapahtuvaa toisen valtion toimintaa, johon valtiosopimuksen nojalla tulee soveltaa lähettäjävaltion lainsäädäntöä, mutta ei noudattaa Suomen lainsäädäntöä, tulisi arvioida julkisen tehtävän määritelmän kannalta. Selvänä voitaneen pitää sitä, että lähettäjävaltion sotilasviranomaisen toimintaa, siltä osin, kun lähettäjävaltio soveltaa valtiosopimuksen perusteella omaa lainsäädäntöään, ei voitane katsoa olevan perustuslain 108 §:n 1 momentissa tai perustuslain 109 §:n 1 momentissa tarkoitetun julkisen tehtävän hoitamista. Nato SOFAn tai Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettäjävaltion toiminnansuhdetta perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen tehtävän

hoitamiseen saatettaisiinkin joutua arvioimaan laillisuusvalvojen toiminnassa tapauskohtaisesti.

Eduskunnan oikeusasiamies on esitysluonnoksesta 10.11.2023 ulkoministeriölle antamassaan lausunnossa (EOAK/6618/2023) todennut, että

”Julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä on aina perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, mikä puolestaan on aina perustuslain 109 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen toimivaltaa määrittävä julkinen tehtävä.

Kun julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonta kuuluu keskeisesti ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin, pidän virheellisenä esitysluonnoksessa esitettyä näkemystä siitä, että lähettäjävaltion viranomaisen toiminnan valvonta Suomessa ei kuuluisi ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin edes silloin kuin kysymys on julkisen vallan käytöstä, joka voi kohdistua kehen tahansa Suomen lainkäyttöpiirissä olevaan henkilöön.”

Johtopäätöksensä oikeusasiamies on lausunnossaan todennut, että

”Käsitykseni mukaan Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettäjävaltion viranomaisen toiminnan valvonta kuuluu ja tulee kuulua oikeusasiamiehen toimivaltaan ainakin siltä osin, kuin toiminnassa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Mikäli jollakin perusteella katsotaan, että näin ei ole, sopimukset koskevat ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan osalta perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.”

Nato SOFAn II artiklan mukaisesti lähettäjävaltion joukkojen tulee kunnioittaa toiminnassaan vastaanottajavaltion lainsäädäntöä ja pidättäytyä sopimuksen hengen vastaisista toimenpiteistä. Sen sijaan lähettäjävaltion joukkojen jäsenillä ei ole velvollisuutta noudattaa vastaanottajavaltion lainsäädäntöä. Perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaisesti laillisuusvalvojen tehtävänä on valvoa, että valvonnan kohteena olevat ”noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.” Mikäli katsottaisiin, että ylimpien laillisuusvalvojen tehtävään kuuluisi valvoa kaikkea lähettäjävaltion joukkojen toimintaa Suomen alueella, tulisi arvioida vielä, mitä lain noudattamisen valvonta tarkoittaa käytännössä, kun lähettäjävaltion joukot eivät olisi Nato SOFA II artiklan mukaisesti sidottuja lainsäädännön noudattamiseen, vaan ainoastaan kunnioittamiseen. Tämän Nato SOFAn II artiklaan liittyvän näkökulman vuoksi osaltaan voidaan katsoa, että ylimpien laillisuusvalvojen mahdollisuudet valvoa lähettäjävaltion joukkojen toimintaa olisivat rajoitettuja kyseisen sopimusmääräyksen vuoksi.

Perustuslain esitöissä tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole kuvattu tyhjentävästi sitä, miten kysymys muiden julkista tehtävää hoitavien toimivallan rajoista tulisi arvioida. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat omassa ratkaisukäytännössään ottaneet kantaa tapauskohtaisesti toimivaltansa rajoihin. Hallituksen esityksessä on omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan Nato SOFAn tai Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettäjävaltion toiminnan suhdetta perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen tehtävän hoitamiseen tulisi arvioida laillisuusvalvojen toiminnassa tapauskohtaisesti.

Asiaan liittyy myös perustuslain 110 §:n 1 momentti, jonka mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Kysymys perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaisen syytetoimivallan käyttämisestä edellyttää esikysymyksenä sitä, että jonkin asian on katsottu kuuluvan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaan. Siltä osin, kun laillisuusvalvonnassa tulee arvioitavaksi perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaisen syytetoimivallan käyttäminen, on otettava huomioon Nato SOFA VII artiklan määräykset tuomiovalan 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, tulisi ottaa huomioon, onko asiassa ylipäänsä

Suomella Nato SOFAn VII artiklan mukaisesti toimivalta. Mikäli laillisuusvalvoja jossain tapauksessa katsoo olevansa toimivaltainen valvomaan lähettäjävaltion joukkojen jäsenen toimia, voisi laillisuusvalvoja käyttää perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaista toimivaltaa.

Kokoavasti voidaan todeta, että on selvää, että Nato SOFA tai Pariisin pöytäkirja eivät rajoita ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa siltä osin, kun on kyse Suomen viranomaisten tai suomalaisten virkamiesten toiminnasta, oli kyse sitten tilanteesta, kun Suomi on vastaanottajavaltiona tai Suomi olisi lähettänyt joukkoja toiseen maahan. Selvänä voitaneen pitää sitä, että lähettäjävaltion sotilasviranomaisen toimintaa, siltä osin, kun lähettäjävaltio soveltaa valtiosopimuksen nojalla omaa lainsäädäntöään, ei voitane katsoa olevan perustuslain 108 §:n 1 momentissa tai perustuslain 109 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla julkisen tehtävän hoitamiseksi. Asiaa voidaan arvioida hallituksen esityksessä kuvatulla edellä esitetyllä tavalla, jossa on katsottu, että ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa ei sopimuksella rajoitettaisi, vaan tapauskohtaisesti tulisi arvioida, onko ylimmillä laillisuusvalvoilla asiassa toimivalta

Edellä esitetyn perusteella Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan voitaneen katsoa olevan ongelmaton perustuslain 108 §:n 1 momentin, 109 §:n 1 momentin ja 110 §:n 1 momentin kannalta.