



VN/15290/2026
VN/15290/2026-UM-1

13.5.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Asiantuntijalausunto; Hallituksen esitys eduskunnalle Pariisin pöytäkirjan täydentämisestä Suomen tasavallan hallituksen sekä Naton operaatiojohtoportaan johtoesikunnan ja Naton transformaatiojohtoportaan johtoesikunnan välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 73/2026 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle Pariisin pöytäkirjan täydentämisestä Suomen tasavallan hallituksen sekä Naton operaatiojohtoportaan johtoesikunnan ja Naton transformaatiojohtoportaan johtoesikunnan välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi eli ns. SA-sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

Suomi on osana Natoon liittymisen prosessia liittynyt Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (Nato SOFA, SopS 23 ja 24/2024) ja Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehtyyn pöytäkirjaan (Pariisin pöytäkirja, SopS 25 ja 26/2024). Pariisin pöytäkirjassa määrätään muun muassa Naton strategisten johtoesikuntien oikeushenkilöllisyydestä sekä Naton kansainvälisten sotilasesikuntien ja niiden henkilöstön erioikeuksista ja vapauksista ulottamalla Nato SOFAn määräyksiä sotilasesikuntiin ja niiden henkilöstöön. SA-sopimuksella täydennetään ja tarkennetaan näitä määräyksiä, minkä lisäksi siihen sisältyy kokonaan uusia määräyksiä esimerkiksi tilojen ja kiinteistöjen käytöstä, luvista, sopimustoimittajista, koulutuksesta, ja televiestinnästä sekä korkea-arvoisen henkilöstön erioikeuksista ja vapauksista.

Ulkoministeriö keskittyy lausunnossaan kysymyksiin liittyen liittokunnan esikunnan oikeuteen käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella sekä korkea-arvoisen henkilöstön lainkäytölliseen koskemattomuuteen.

Liittokunnan esikunnan oikeus käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella

Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukaan joukkojen pysyillä 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. Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleella edellä mainittu oikeus ylläpitää turvallisuutta ja järjestystä määrätään koskemaan myös liittokunnan esikuntia.

Edellä mainittujen määräysten katsottiin Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 90/2023 vp) aiemman perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa koskevan perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tähän johtopäätökseen tultiin, koska lähettäjävaltion oikeuden ryhtyä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan toisen virkkeen mukaisesti asianmukaisiin toimenpiteisiin voitiin katsoa olevan velvoitteena 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. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymistä koskevasta hallituksen esityksestä antamassa lausunnossaan huomautettavaa tähän hallituksen esityksessä esitettyyn arvioon (PeVL 2/2024 vp).

SA-sopimuksen 26 artiklan 1 kohdassa täydennetään ja tarkennetaan edellä mainittua määräystä toteamalla, että ”Sopimuksen VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ja pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleen mukaisesti liittokunnan esikunnalla on oikeus ylläpitää turvallisuutta ja järjestystä esikunnan hallussa olevissa tiloissa ja sen hallussa olevilla alueilla. Liittokunnan esikunnan turvallisuushenkilöstö voi ryhtyä kaikkiin välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen, kurin ja turvallisuuden ylläpitämisen näissä tiloissa ja näillä alueilla. Tätä toimivaltaa käytetään Naton toimintaperiaatteissa määritellyllä tavalla ja Suomen kanssa myöhemmin tehtävien järjestelyjen mukaisesti. Suomen toimivaltaiset viranomaiset antavat pyynnöstä apua liittokunnan esikunnan päällikölle tai määrätylle edustajalle”.

SA-sopimusta hyväksyttäessä tulee edellä todettu huomioon ottaen arvioitavaksi, koskeeko myös SA-sopimuksen 26 artiklan 1 kohta perustuslakia niin, että sopimus tulisi hyväksyä perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Hallituksen esityksessä esitetyn näkemyksen mukaan näin ei olisi, koska tilanteeseen soveltuisi ns. valtiosääntöoikeudellinen aukkoteoria, jonka mukaan poikkeuslakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jollei muutos laajenna alkuperäistä poikkeusta. Ulkoministeriö yhtyy tähän näkemykseen. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125, ks. esim. PeVL 8/2006 vp, s. 4).

SA-sopimuksen 26 artiklan 1 kohta ei vastaa sana sanasta Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaa vaan täydentää ja tarkentaa sitä sen osalta, millaisia toimivaltuuksia ja mihin tarkoitukseen niitä voidaan käyttää sekä kuka niitä voi käyttää. Toimivaltuudet on esimerkiksi sidottu SA-sopimuksessa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukseen, mikä vastaa paremmin nykyaikaista täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa sääntelytekniikkaa kuin Nato SOFAssa käytetty asianmukaisuuden vaatimus. Lisäksi sen, että SA-sopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa määrätään Pariisin pöytäkirjaa täydentävästi liittokunnan esikunnan pysyvän sijoituspaikan tilojen ja alueiden loukkaamattomuudesta, voidaan arvioida myös jossain määrin epäsuorasti vaikuttavan siihen henkilöpiiriin, johon SA-sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan mukainen toimivaltuuksien käyttö voi kohdistua, samoin kuin vastaanottajavaltion mahdollisuuksiin käyttää toimivaltuuksia samoissa tiloissa ja alueilla.

Hallituksen esityksessä on katsottu, että edellä mainitut SA-sopimuksen 26 artiklan 1 kohtaan sisältyvät Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan täydennykset ja tarkennukset olisivat kokonaisuuden kannalta sillä tavoin epäolennaisia, että ne eivät muuta perustuslakipoikkeuksena säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta toisenlaiseksi ja ns. aukko-teoriaa voidaan näin ollen soveltaa. Ulkoministeriö yhtyy tähän arvioon hallituksen esityksessä esitetyin perusteluin.

Korkea-arvoisen henkilöstön lainkäyttölinen koskemattomuus

Nato SOFA:n VII artiklaan ja Pariisin pöytäkirjan 4 artiklaan sisältyy määräykset tuomio-vallan jakautumisesta lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välillä sekä lähettäjävaltion oikeudesta harjoittaa tuomiovaltaa vastaanottajavaltion alueella. Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä lähettäjävaltion oikeuden harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella katsottiin koskevan perustuslakia. Lisäksi mahdollisuuden siitä, että lähettäjävaltio voisi tuomita kuolemanrangaistuksen Suomen alueella katsottiin koskevan perustuslakia erityisesti huomioiden aiempi perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 6/1997 vp. Perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa tähän hallituksen arvioon, jonka mukaan lähettäjävaltion oikeus harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella ja muodollinen mahdollisuus sille, että lähettäjävaltio voisi tuomita kuolemanrangaistuksen Suomen alueella koskivat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

SA-sopimuksen 7 artiklan mukaan liittokunnan esikunnassa palveleville kenraalin arvoisille upseereille ja lippu-upseereille (Naton arvoluokka OF-6 ja sitä ylemmät arvoluokat) sekä vastaaviin arvoluokkiin kuuluville siviilivirkamiehille myönnetään Nato-komennuksensa ajaksi tiettyjä erioikeuksia ja vapauksia, mukaan lukien vapautus kaikenlaisesta lainkäytöstä kaikkien virallisessa Natoon liittyvässä ominaisuudessaan antamiensa suullisten ja kirjallisten lausuntojen ja tekemiensä tekojen osalta, jos nämä henkilöt palvelevat kansainvälisessä tehtävässä. Tämä erioikeus ja vapaus koskee artiklan 4 kohdan mukaan myös Suomen kansalaisia ja täällä pysyväisluonteisesti oleskelevia heidän Natoon liittyvän virallisen tehtävän tai toiminnan osalta, jos Suomi on määrännyt heidät palvelemaan liittokunnan esikunnassa. Artiklan 8 kohta mahdollistaa sen, että SACEUR tai SACT voi yksittäistapauksessa luopua artiklan mukaisista erioikeuksista ja vapauksista Suomen pyynnöstä. Jos SACEUR tai SACT päättää Suomen pyynnöstä luopua lainkäytöllisestä koskemattomuudesta, sovellettavaksi tulevat Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan määräykset tuomiovallan jakautumisesta lähettäjä- ja vastaanottajavaltion kesken sellaisina kuin ne ovat kyseisissä sopimuksissa. Näin ollen ulkoministeriö yhtyy hallituksen esityksessä esitettyyn siitä, että SA-sopimuksen 7 artikla ei sisällä tuomiovallan jakautumista tai tuomiovallan käyttöä Suomen alueella koskevia määräyksiä, jotka täydentäisivät tai poikkeaisivat Nato SOFAsta tai Pariisin pöytäkirjasta. Näin ollen ulkoministeriön näkemyksen mukaan SA-sopimuksen 7 artikla ei koske perustuslakia Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan tavoin.

SA-sopimuksen 7 artiklaan sisältyvät määräykset lainkäytöllisestä koskemattomuudesta vastaavat muissa kansainvälisiä järjestöjä koskevissa erioikeus ja vapaus- sekä toimipaikkasopimuksissa olevia määräyksiä. Perustuslakivaliokunta on vahvistanut, että tällaiset erioikeudet ja vapaudet kuuluvat lainsäädännön alaan ja ne voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä (PeVL 38/2000 vp, PeVL 49/2001 vp). Ulkoministeriö katsoo, että mikään SA-sopimuksessa tai sen soveltamisasiayhteydessä ei anna syytä arvioida asiaa toisin.

Jakelu	Eduskunnan perustuslakivaliokunta
Tiedoksi	UMI-00, VSI-00, OIK-01, OIK-02, OIK-20, POL-10