



Lausunto

13.5.2026

VN/24783/2025
VN/24783/2025-PLM-70

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Tuukka Einola

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

HE 73/2026 vp; 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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä.

Johdanto

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pariisin pöytäkirjan täydentämisestä Suomen tasavallan hallituksen sekä Naton operaatiojohtoportaan johtoesikunnan ja Naton transformaatiojohtoportaan johtoesikunnan välillä tehdyn sopimuksen. Esitys sisältää ehdotuksen sopimuksen voimaansaattamista koskevaksi laiksi, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi valtion liikelaitoksista annettua lakia (1062/2010), ajoneuvolakia (82/2021), sotilasajoneuvolakia (332/2023), henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettua lakia (332/2019), puolustusvoimista annettua lakia (551/2007), maa-aseamista ja eräistä tutkista annettua lakia (96/2023), sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia (211/2006), arvonlisäverolakia (1501/1993), valmisteverotuslakia (182/2010), autoverolakia (777/2020) sekä tullilakia (304/2016).

Esityksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Täydentävällä sopimuksella mahdollistetaan liittokunnan esikuntien tehokas toiminta Suomessa. Sopimus tarkentaa liittokunnan esikuntien erioikeuksia ja vapauksia sekä niiden ja Suomen välisiä suhteita. Sopimus sisältää lisäksi määräyksiä, jotka koskevat liittokunnan esikuntien henkilöstön, sopimustoimittajien ja niiden huollettavien asemaa Suomessa. Täydentävä sopimus sisältää määräyksiä, joita ei ole Pariisin pöytäkirjassa. Näitä ovat esimerkiksi tilojen ja kiinteistöjen käyttöä, korkea-arvoisen henkilöstön vapauksia ja erioikeuksia, sopimustoimittajia, koulutusta, lupia ja televiestintää koskevat määräykset.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi

Täydentävä sopimus tulee soveltumaan yleisesti kaikkiin Suomessa nyt ja tulevaisuudessa sijaitseviin Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettuihin kansainvälisiin sotilasesikuntiin ja -organisaatioihin, kuten Naton osaamiskeskukseen (Center Of Excellence, COE), joihin sovelletaan Pariisin pöytäkirjaa.

Ehdotusten suhde perustuslakiin

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Sopimuksen määräykset on luettava lainsäädännön alaan, jos 1) määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatus oikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, 4) määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä, tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kysymykseen ei vaikuta se, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomen lailla annetun säännöksen kanssa (PeVL 11, 12 ja 45/2000 vp).

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 80/2022 vp) Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin sopimukseen, että Pohjois-Atlantin sopimusta on syytä pitää kokonaisuudessaan lainsäädännön alaan kuuluvana. Valiokunta totesi, että Pohjois-Atlantin sopimus muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, jossa sopimuksen artikkelit liittyvät kiinteästi yhteen. Hallituksen arvion mukaan Pohjois-Atlantin sopimus, joka on Naton perustamissopimus, on ainutlaatuinen. Sen määräykset koskettavat laajalti järjestön toimintaa ja artikkelit täydentävät toisiaan. Kuten hallituksen esityksessä HE 90/2023 vp, hallitus katsoo, että myös täydentävän sopimuksen määräykset eivät perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 80/2022 vp esitetyllä tavalla ole sidoksissa toisiinsa, vaan koskevat lainsäädännön eri osa-alueita, kuten sopimuksen artiklakohtaisissa perusteluissa jaksossa 7 on selostettu. Hallitus katsoo kuitenkin, että loppumääräyksiä lukuun ottamatta, kaikki sopimuksen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

Täydentävän sopimuksen määritelmiä koskeva 1 artikla kuuluu lainsäädännön alaan. Jos sopimuksessa määritellyt käsitteet tai sopimuksen soveltamisalaa koskevat määräykset koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, määritelmät vaikuttavat välillisesti näiden lainsäädännön alaan kuuluvien aineellisten määräysten sisältöön ja soveltamiseen ja kuuluvat siksi itsekkin lainsäädännön alaan.

Täydentävän sopimuksen artikkelit 2–34 kuuluvat pääosin lainsäädännön alaan. Sopimuksen määräysten suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön on tehty selkoa esityksen artiklakohtaisissa perusteluissa jaksossa 7.

Sopimuksen liitteen ei arvioida sisältävän lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Käsittelyjärjestys

Käsittelyjärjestyksen lähtökohdista

Ehdotuksessa ehdotetaan, että eduskunta antaisi suostumuksensa täydentävän sopimuksen hyväksymiseen ja hyväksyisi sopimuksen voimaantuloa koskevan lain.

Täydentävällä sopimuksella täydennetään Pariisin pöytäkirjaa, joka puolestaan saa suuren osan sisällöstään Nato SOFAsta. Koska sopimuksella täydennetään Pariisin pöytäkirjaa, tulee sopimuksen määräyksiä arvioida etenkin suhteessa Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymistä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 2/2024 vp) ja niiden hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin (HE 90/2023 vp).

Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja sekä niitä koskevat voimaansaattamislait hyväksyttiin eduskunnassa 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla päätöksillä, joita kannatti vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Nato SOFA ja siitä sisältöään saava Pariisin pöytäkirja ovat siten poikkeuslakeina voimassa. Koska täydentävä sopimus täydentää Pariisin pöytäkirjaa, on sopimusmääräyksiä arvioitava myös niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen aukkoteorian kautta.

Poikkeuslakia voidaan muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jollei muutos laajenna alkuperäistä poikkeusta. 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 kokonaisuuden luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125, ks. esim. PeVL 8/2006 vp, s. 4).

Liittokunnan esikunnan oikeus käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella

Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohdassa määrätään, että liittokunnan esikunnalla on Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ja Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti oikeus pitää yllä 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.

Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohdassa viitataan Nato SOFAn VII artiklaan sekä Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohtaan. Kyseisten määräysten katsottiin koskevan perustuslakia sillä perusteella, että sotilaspoliisin toimivaltuuksien kohteena oleva henkilöpiiri ei ole rajattu, niiden käyttämistä ei ole sidottu suomalaisten viranomaisten myötävaikutukseen, eikä niiden käyttöoikeutta ole rajattu muuten kuin toimenpiteiden asianmukaisuutta koskevalla vaatimuksella (PeVL 2/2024 vp, s. 2 sekä HE 90/2023 vp, s. 143-144 ja 152).

Tältä osin on arvioitava, laajentaako tai muuttaako täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislakien perustuslakipoikkeusta olennaisesti. Kuten edellä on todettu, Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ja Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleen katsottiin koskevan perustuslakia niissä käytetyn asianmukaisten toimenpiteiden - käsitteen avoimuuden ja epätarkkuuden vuoksi (HE 90/2023 vp, s. 152 ja PeVL 2/2024 vp, s. 9).

Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta eroaa Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdasta ja Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohdasta henkilölliseltä soveltamisalaltaan, toimivaltuuksien luonnehinnalta ja tarkkuudelta sekä toimivaltuuksien yksinomaisuudelta.

Liittokunnan esikunnan turvallisuushenkilöstö on määritelty täydentävän sopimuksen 1 artiklan 15 kohdassa ja sillä tarkoitetaan Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa tarkoitetun sotilaspoliisin jäsenien lisäksi riittävän koulutuksen saaneita jäseniä, jotka liittokunnan esikunnan päällikkö tai määrätty edustaja on määrännyt takaamaan järjestyksen, kurin ja turvallisuuden ylläpitämisen liittokunnan esikunnan tiloissa ja alueilla. Turvallisuushenkilöstöön kuuluva henkilöstö määrittää liittokunnan esikunnan sisäisessä turvallisuussuunnitelmassa Naton toimintaperiaatteiden mukaisesti.

Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta laajentaa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan henkilöpiiriä myös muihin liittokunnan esikunnan jäseniin kuin varsinaiseen sotilaspoliisiin. Määritelmiä ei kuitenkaan kata liittokunnan esikunnan ulkopuolista henkilöstöä tai kaupallisia toimijoita, kuten vartiointiliikkeitä. Käytännössä henkilöpiiri koostuu vain kansainvälisen järjestön henkilöstöstä.

Sotilaspoliisin määritelmän voidaan Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen perusteella (HE 90/2023 vp, s. 78) arvioida kattavan lähtökohtaisesti liittokunnan esikuntien turvallisuushenkilöstönä toimivan sotilashenkilöstön, jolloin täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan henkilöpiiriin laajennus koskisi varsinaisesti vain liittokunnan esikunnan siviilihenkilöstöä, joka täyttää uuden turvallisuushenkilöstön määritelmän.

Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttäminen on sidottu asianmukaisuuden vaatimukseen, mitä pidettiin sen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä käsitteen avoimuuden ja epätarkkuuden vuoksi perustuslakia koskevana määräyksenä (HE 90/2023 vp, s. 152 ja PeVL 2/2024 vp, s. 9). Turvallisuushenkilöstön toimivaltuudet on puolestaan sidottu täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohdassa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksiin, mikä vastaa paremmin nykyaikaista täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa sääntelytekniikkaa. Turvallisuushenkilöstö kattaa edellä mainitulla tavalla myös Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa tarkoitetun sotilaspoliisin, minkä vuoksi sopimusmääräys käytännössä rajoittaa ja nykyaikaistaa myös Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan tulkintaa silloin, kun

on kyse täydentävän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta. Määräyksen ei arvioida tältä osin tarkoittavan aiemmin säädetyn perustuslakipoikkeuksen laajentamista.

Liittokunnan esikunnan pysyvän sijoituspaikan tilat ja alueet ovat täydentävän sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan nojalla loukkaamattomat. Suomen viranomaisten pääsy näihin tiloihin ja näille alueille virallisia tehtäviään suorittamaan edellyttää liittokunnan esikunnan päällikön tai määrätyn edustajan hyväksyntää. Lisäksi Suomen tulee täydentävän sopimuksen 27 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan järjestää liittokunnan esikunnan kehävalvonta, jolla varmistetaan osaltaan myös liittokunnan esikunnan tilojen loukkaamattomuus. Liittokunnan esikunnan hallussa olevissa tiloissa ja sen hallussa olevilla alueilla ei siten liiku sellaisia henkilöitä, joille liittokunnan esikunnan päällikkö tai määrätty edustaja ei ole antanut lupaansa. Edellä mainittu huomioon ottaen turvallisuushenkilöstön toimivaltuudet eivät voisi lähtökohtaisesti kohdistua teoriassa rajoittamattomaan henkilökuntaan toisin kuin Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ja Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohdan osalta. Määräyksen ei arvioida tältä osin tarkoittavan aiemmin säädetyn perustuslakipoikkeuksen laajentamista.

Perustuslakivaliokunta on EU SOFasta antamassaan lausunnossa antanut merkitystä sille, että EU SOFAn turvallisuutta koskevan 12 artiklan 1 kohdan mukaiset toimivaltuudet ovat Suomen alueella käytössä vain tiloissa, jotka ovat yksinomaan yksiköiden, muodostelmien ja elinten hallussa. Lisäksi perustuslakivaliokunta antoi merkitystä sille, että lähettävävaltion poliisioikeuksista sovitaan EU SOFAn sopimusmääräysten perusteella erikseen lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välillä. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt määräystä ongelmallisena perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta. (PeVL 16/2005 vp, s. 6).

Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta ei täysin vastaa EU SOFAn 12 artiklan määräyksiä, mutta siinä voidaan arvioida olevan samoja Suomen täysivaltaisuutta tukevia elementtejä. Toisin kuin EU SOFassa, täydentävän sopimuksen turvallisuutta koskevan 26 artiklan 1 kohdan mukaiset toimivaltuudet eivät ole sidottuina siihen, että liittokunnan hallussa olevat tilat ja alueet ovat yksinomaisesti liittokunnan esikunnan käytössä. Täydentävän sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan määräys takaa kuitenkin sen, että tiloissa ja alueilla liikkuva henkilöpiiri on käytännössä rajattu tarkasti. Lisäksi 26 artiklan 1 kohdan määräys asettaa toimivaltuuksien käytön edellytykseksi sen, että niiden käytöstä sovitaan Suomen kanssa tehtävillä järjestelyillä, joilla voidaan niin ikään varmistua osaltaan toimivaltuuksien pysymisestä sovituihin rajoihin. Toimivaltuuksien yksinomaisuuden arvioidaan olevan edellä mainittu huomioon ottaen kokonaisuuden kannalta merkitykseltään vähäinen muutos aiemmin säädettyyn perustuslakipoikkeukseen.

Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan määräys laajentaa ja muuttaa edellä mainituin perustein Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ja Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleen määräyksiä. Laajennusten ja muutosten arvioidaan kuitenkin olevan kokonaisuuden kannalta epäolennaisia, eikä niillä muuteta perustuslakipoikkeuksena säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta toisenlaiseksi.

Korkea-arvoisen henkilöstön lainkäyttölinen koskemattomuus

Täydentävän 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. Täydentävän sopimuksen 7 artiklan yksityiskohtaisissa perusteluissa on tehty tarkemmin selkoa artiklan määräysten suhteesta Pariisin pöytäkirjassa ja Nato SOFassa määrättyyn.

Tällainen lainkäytännöllinen koskemattomuus vastaa muissa kansainvälisiä järjestöjä koskevissa erioikeus ja vapaus- sekä toimipaikkasopimuksissa olevia määräyksiä. Tällaisella lainkäytöllisellä koskemattomuudella ei ole tarkoitus suojella kyseistä henkilöä, joka siitä nauttii, vaan sillä turvataan kansainvälisen järjestön riippumatonta toimintaa ja tällainen vastaava määräys sisältyy pääsääntöisesti kaikkiin erioikeus- ja vapaussopimuksiin. Periaate on myös vahvistettu 7 artiklan 8 kohdassa. Perustuslakivaliokunta on osaltaan vahvistanut, että kyseiset erioikeudet ja vapaudet kuuluvat lainsäädännön alaan ja ne voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä (PeVL 38/2000 vp, PeVL 49/2001 vp).

Artiklan 8 kohdan mukaan lainkäytöllisestä koskemattomuudesta voidaan luopua tietyin edellytyksin. Tällöin sovellettavaksi tulee Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan tuomiovallan jakautumista koskevat

määräykset. Täydentävä sopimus ei sisällä tuomiovallan jakautumista koskevia määräyksiä, jotka täydentäisivät tai poikkeaisivat Nato SOFAsta tai Pariisin pöytäkirjasta.

Yksityisyyden suoja

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatu henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa säännöksessä turvatu yksityiselämän suojan piiriin (esim. PeVL 71/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on turvattava henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 18/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2012, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että erityisesti rekisteröinnin tavoitteista, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, henkilötietojen sallituista käyttötarkoituksista, henkilötietojen luovutettavuudesta ja erityisesti teknisellä käyttöyhteydellä luovuttamisesta, henkilötietojen säilytysajoista sekä rekisteröidyn oikeusturvasta tulee säätää lain tasolla kattavasti ja yksityiskohtaisesti (esim. PeVL 12/2002 vp, s. 5, 19/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2014 vp, s. 2). (HE 13/2018 vp, s. 59).

Esityksen 6. lakiehdotuksen 4, 16 d, 16 e ja 44 b §:ssä säädettäisiin Puolustusvoimien uudesta, pysyvistä henkilötietorekisteristä, rekisterin käyttötarkoituksesta, tietosisällöstä ja tietojen poistamisesta rekisteristä. Sääntely vastaisi tältä osin voimassa olevan henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain sääntelytapaa ja sääntelyn voidaan siten katsoa olevan riittävän kattavaa ja yksityiskohtaista.

Esityksen 6. lakiehdotuksen 4 luvun 29 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että Puolustusvoimat saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa välttämättömiä henkilötietoja Rajavartiolaitokselle, ulkoministeriölle, Poliisille, Tullille, Maahanmuuttovirastolle, Liikenne- ja viestintävirastolle, Valtiokonttorille sekä Verohallinnolle silloin, kun on kysymys kyseisten viranomaisten joukkojen asemaa tai sotilasesikuntien asemaa koskevista valtiosopimuksista johtuvien velvoitteiden toimeenpanosta. Säännös vastaa voimassa olevaa sääntelytapaa, joskin kyseisessä esitetystä uudesta 2 momentissa luovutettavia tietoja ei ole yksilöity. Tietojen luovutus viranomaisten velvoitteiden noudattamiseksi on lisäksi sidottu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti välttämättömyyskriteeriin. Esitys ei siten arvioida tältä osin olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

Oikeusturva

Täydentävän sopimuksen 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan määräys palvelussuhteisiin liittyvistä riidoista on merkityksellinen perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen kannalta. Määräys on lisäksi merkityksellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18/1990) 6 artiklan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7/1976) 14 artiklan kannalta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain esitöiden mukaan 21 §:n 1 momentin loppuosan tarkoittama päätös olisi voitava saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ilmaisuun on tarkoitettu sisällyttää paitsi oikeussuojaelimen riippumattomuus suhteessa toimeenpanovaltaan myös vaatimus ratkaisuelimen puolueettomuudesta suhteessa oikeusjutun tai muun asian eri osapuoliin. Tämä vaatimus ei sinänsä sulje pois ratkaisuelimen muodostamista osin intressipohjaisesti, esimerkiksi työtuomioistuimen tapauksessa työmarkkinajärjestöjen esittämistä henkilöistä, kunhan ratkaisijan puolueettomuudesta voidaan kussakin yksittäisessä tapauksessa vakuuttua. (HE 309/1993 vp, s. 74).

Euroopan ihmistuomioistuimen on ratkaisukäytännössään todennut, että kansainvälisten järjestöjen lainkäyttöllinen koskemattomuus on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta hyväksyttävä käytäntö, jolla varmistetaan tällaisten järjestöjen moitteeton toiminta, johon yksittäiset hallitukset eivät voi yksipuolisesti puuttua (*Waite ja Kennedy vs. Saksa (GC)*, § 63). Lainkäyttöllisestä koskemattomuudesta johtuvan rajoituksen tulee kuitenkin olla oikeasuhtainen. Kansainvälisten järjestöjen henkilöstöllä tulee järjestön lainkäyttöllisestä koskemattomuudesta huolimatta olla kohtuullisia vaihtoehtoisia keinoja suojella tehokkaasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia

oikeuksiaan (*Waite ja Kennedy vs. Saksa (GC) 68–74 §, Liechtensteinin Prinssi Hans-Adam II vs. Saksa (GC) 48 § ja Chapman vs. Belgia (dec.) 51–56 §*).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut ratkaisuihissaan katsonut Naton hallinnollisen tuomioistuimen täyttävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaateet (*Gasparini vs. Italia ja Belgia (dec.) ja Chapman vs. Belgia (dec.) 51–45 §*). Täydentävän sopimuksen 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan määräyksen voidaan siten katsoa olevan yhteensopiva Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Koska täydentävän sopimuksen 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan voidaan arvioida olevan yhteensopiva Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kanssa, voidaan sen arvioida lähtökohtaisesti täyttävän myös perustuslain 21 §:n 1 momentin muun lainkäyttöelimen vaatimukset. Naton hallinnollisen tuomioistuimen voidaan lisäksi itsenäisesti perustuslain 21 §:n 1 momenttia vasten arvioida täyttävän oikeussuojaelimen puolueettomuuden, käsittelyn julkisuuden, asianomaisten kuulemisen sekä päätösten perustelemisen vaatimukset.

Ennen asian saattamista Naton hallinnolliseen tuomioistuimeen, on asianomaisella mahdollisuus saattaa asia sekä hallinnolliseen uudelleenkäsitteilyyn tai sovitteluun sekä Naton asianomaisen elimen päällikön ratkaistavaksi. Henkilöllä on käytössään mahdollisuus asian käsitteilyyn useassa vaiheessa, minkä vuoksi tuomioistuimen päätösten lopullisuuden ei arvioida olevan perustuslain 21 §:n vastainen. Täydentävän sopimuksen 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan määräys vastaa osin asevelvollisuuslain 115 §:n mukaista kutsunta-asiaain keskuslautakuntaa, jonka päätöksistä ei niin ikään saa valittaa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut kutsunta-asiaain keskuslautakunnan täyttävän perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimukset (PeVL 9/2007 vp, s. 9–10).

Asetuksen- ja määräyksen antovaltuudet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi asetuksen antovaltuuksia voimaansaattamislain 2 ja 5 §:ssä, puolustusvoimista annetun lain 12 c ja 34 a §:ssä sekä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:ssä.

Voimaansaattamislain 2 §:n 3 momentissa säädettäisiin valtioneuvostolle asetuksen antovaltuus säätää liittokunnan esikunnan tunnuksista valtioneuvoston asetuksella. Säännöksellä olisi yhteys täydentävän sopimuksen 2 artiklan 6 kohtaan, joka velvoittaa Suomen suojaamaan liittokunnan esikunnan tunnukset luvattomalta käytöltä. Pykälän 2 momentissa säädety n rangaistussäännöksen arvioidaan edellyttävän, että liittokunnan esikunnan tunnukset on julkaistu ja yleisön saatavilla. Ehdotettu sääntelytapa vastaisi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä puolustusvoimista annetun lain 35 §:ää, jossa säädetään Puolustusvoimien tunnuksista, jossa asetuksen antovaltuus on kuitenkin säädetty tasavallan presidentille.

Asetuksen antovallan osoittaminen tasavallan presidentille on perustuslain periaatteiden mukaan perusteltua lähinnä silloin, kun asetuksen antaminen liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä.

Puolustusvoimien tunnuskuva koskevan asetuksen antovaltuuden kohdalla kyse on tasavallan presidentin roolista ylipäällikkönä, kun taas liittokunnan esikuntien osalta vastaavaa liityntää perustuslain 128 §:ään ei arvioida olevan. Kyse voisi siten käytännössä olla lähinnä perustuslain 93 §:n 1 momentin tarkoittamasta ulkopoliittikan johtamisesta. Asiassa on kuitenkin otettava huomioon se, että kyse on vain Suomen jo hyväksymien liittokunnan esikuntien tunnusten julkaisemisesta. Liittokunnan esikuntien hyväksymisessä otetaan jo asianmukaisesti huomioon mahdolliset vaikutukset ulkopoliittikan johtamiseen.

Asiassa ei arvioida olevan kyse asiasta, jolla olisi liityntäpintaa perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädettyyn ulkopoliittikan johtamiseen taikka perustuslain 128 §:ssä säädettyyn ylipäällikkyyteen, mistä johtuen voimaansaattamislain 2 §:n 3 momentin mukainen asetuksen antovaltuus esitetään osoitettavaksi valtioneuvostolle.

Voimaansaattamislain 5 §:n 2 momentin mukaan pykälän 1 momentissa tarkoitetun henkilöllisyydestodistuksen sisällöstä ja ulkoasusta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen antovaltuus ei koskisi henkilöllisyydestodistuksen oikeusvaikutuksia taikka sen myöntämistä, vaan ainoastaan sen sisältöä ja ulkoasua.

Puolustusvoimista annetun lain 12 c §:ään ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi aiemmin säädettyjen joukkojen asemaa koskevien sopimusten ohella myös Nato SOFA, Pariisin pöytäkirja ja täydentävä sopimus niiden sopimusten joukkoon, joiden määräysten soveltamisesta kansainvälisen avun vastaanottamiseen sekä antamiseen,

yhteistoimintaan ja muuhun kansainväliseen toimintaan voitaisiin säätää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamiseksi valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ehdotettavaa sääntelyä ongelmattomana sotilaallisesta kriisinhallintalaista annettua lakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 54/2005 vp, s. 6).

Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 34 a §, jossa säädettäisiin liittokunnan esikuntien oikeudellisesta edustamisesta. Pykälän 3 momentin mukaan Pohjois-Atlantin liiton edun valvomisesta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Kyse olisi vastaavasta asetuksenantovaltuudesta kuin voimassa olevan lain 34 §:ssä, jossa säädetään valtion edun valvomisesta Puolustusvoimista ja asetuksella voitaisiin käytännössä antaa tarkempia säännöksiä siitä, kuka Puolustusvoimien sisällä voi edustaa liittokunnan esikuntaa oikeudellisissa asioissa.

Hallituksen esitykseen sisältyvät valtuussäännökset asetusten antamiseen on laadittu täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi. Ehdotettuihin asetuksenantovaltuuksiin ei sisälly merkittävää harkintavallan käyttöä eivätkä ne sisällä valtuuksia asioista, joista tulisi säätää lailla, esimerkiksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asetuksen antajalle ei ole esitetty valtuutta siirtää lailla osoitettua asetuksenantovaltaa edelleen. Ehdotettujen valtuutussäännösten voidaan siten katsoa täyttävän perustuslain 80 §:n vaatimukset.

Ajoneuvolakiin ehdotettava 7 §:n 5 momentin muutos sisältää Pääesikunnalle osoitetun määräyksenantovaltuuden antaa tarkempia määräyksiä pykälässä tarkoitetuista teknisistä vaatimuksista ja niitä koskevista poikkeuksista. Säännös olisi sisällöltään vastaava kuin lailla 493/2023 Liikenne- ja viestintävirastolle annettu määräyksenantovaltuus.

Ajoneuvolain 7 §:n 5 momenttiin ehdotettava määräyksenantovaltuus koskisi teknisluonteista ja yksityiskohtaista sääntelyä, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Määräyksenantovaltuudet liittyvät asioihin, joissa Pääesikunnalla on erityinen ja vakiintunut asiantuntemus. Ehdotetut valtuussäännökset määräysten antamiseen on laadittu täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi. Määräyksenantovaltuuteen liittyvät riittävästi yksilöidyt oikeusaseman perusteet lain tasolla. Ehdotettu määräyksenantovaltuus ei sisällä valtuuksia asioista, joista tulisi säätää lailla, vaan valtuussäännöksessä on kyse lakia tarkentavien määräysten antamisesta.

Maanpuolustusvelvollisuus

Perustuslain 127 §:n 1 momentti valtuuttaa säätämään lailla Suomen kansalaisten velvollisuudesta osallistua isänmaan puolustukseen. Täydentävässä sopimuksessa on kyse asevelvollisuuslain 3 §:n 4 momentin tarkoittamasta Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta. Voimaansaattamislain 1 §:n mukaan sen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ja siten myös 12 artiklan 3 kohta olisivat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

Täydentävän sopimuksen 12 artiklan 3 kohdan nojalla ase- tai siviilipalveluksesta työsuhteensa ajaksi vapautettu henkilö toimii osana liittokunnan puolustusta. Suomi on liittokunnan jäsen, minkä vuoksi liittokunnan esikuntien tehokkaan toiminnan varmistaminen parantaa myös Suomen kansallisen puolustuksen toimintaedellytyksiä. Määräyksen ei arvioida olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen suhteessa perustuslain 127 §:ään.

Johtopäätös

Koska sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, sopimus voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaki tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.