Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 14.5.2026

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE PARIISIN PÖYTÄKIRJAN TÄYDENTÄMISESTÄ SUOMEN TASAVALLAN HALLITUKSEN NATON OPERAATIOJOHTOPORTAAN JOHTOESIKUNNAN JA NATON TRANSFORMAATIOJOHTOPORTAAN JOHTOESIKUNNAN VÄLILLÄ TEHDYN SOPIMUKSEN HYVÄKSYMISEKSI JA VOIMAANSAATTAMISEKSI JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 73/2026 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pariisin pöytäkirjan täydentämisestä Suomen tasavallan hallituksen sekä Naton operaatiojohtoportaan johtoesikunnan ja Naton transformaatiojohtoportaan johtoesikunnan välillä tehdyn sopimuksen. Esitykseen sisältyy lisäksi lakiehdotus täydentävän sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Esitykseen sisältyy lakiehdotus täydentävän sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi sopimuksesta johtuvat muutokset ulkomaalaislakiin, valtion liikelaitoksista annettuun lakiin, ajoneuvolakiin, sotilasajoneuvolakiin, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettuun lakiin, puolustusvoimista annettuun lakiin, maa-asemista ja eräistä tutkista annettuun lakiin, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin, arvonlisäverolakiin, valmisteverotuslakiin, autoverolakiin sekä tullilakiin.

Esitykseen sisältyy ehdotuksen vaikutuksia arvioiva jakso (5), johon sisältyy myös arvio vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin (5.6). Esityksessä on tarkasteltu myös eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä (jakso 14). Sopimuksen katsotaan edellyttävän eduskunnan suostumusta. Ehdotusta on tarkasteltu esityksessä suhteessa tai viitattu perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momenttiin, 2 §:n 3 momenttiin, 10 §:ään, 21 §:ään, 80 §:ään, 93 §:n 1 momenttiin, 94 §:n 1 ja 2 momenttiin, 95 §:n 2 momenttiin, 127 §:ään sekä 128 §:ään. Esityksessä käydään läpi asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä sekä EU- ja ihmisoikeusvelvoitteita. Valtiosääntöistä arviointia on tehty erityisesti liittokunnan esikunnan viranomaisvaltuuksista Suomen alueella, korkea-arvoisen henkilöstön lainkäytännöllistä koskemattomuudesta, yksityisyyden suojasta ja oikeusturvasta sekä asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksista.

Esityksessä katsotaan, että 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 siten hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaiksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksen

26 artiklan 1 kohdasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto, sillä kyse on perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta uudenlaisesta arviointiasetelmasta, joka ei täysin vastaa EU SOFA:n, Nato SOFA:n tai Pariisin pöytäkirjan määräyksiä.

Arvioinnin lähtökohdat

Täydentävä sopimus liittyy kiinteästi Suomen Nato-jäsenyyteen ja sen kansalliseen toimeenpanoon. Suomi on osana Natoon liittymisen prosessia jo liittynyt Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (Nato SOFA, SopS 23/2024 ja SopS 24/2024) ja Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehtyyn pöytäkirjaan (Pariisin pöytäkirja, SopS 25/2024 ja 26/2024). Pariisin pöytäkirjassa määrätään muun muassa Naton strategisten johtoesikuntien oikeushenkilöllisyydestä sekä Naton kansainvälisten sotilasesikuntien ja niiden henkilöstön erioikeuksista ja vapauksista ulottamalla esimerkiksi Nato SOFA:n maahantuloa, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta, joukkojen turvallisuutta, hyödykkeiden ja palveluiden hankintaa, työntekijöitä, terveydenhuoltoa, veroja ja tulleja sekä ajoneuvoja koskevat määräykset sotilasesikuntiin ja niiden henkilöstöön. Pariisin pöytäkirjan mukaan pöytäkirjaa voidaan täydentää vastaanottajavaltion ja strategisen johtoesikunnan kahdenvälisellä sopimuksella (täydentävä sopimus).

Pariisin pöytäkirjan määräyksiä tarkentavien ja laajentavien määräysten lisäksi täydentävään sopimukseen sisältyy kokonaan uusia määräyksiä esimerkiksi tilojen ja kiinteistöjen käytöstä, luvista, sopimustoimittajista, koulutuksesta, ja televiestinnästä sekä korkea-arvoisen henkilöstön vapauksista ja erioikeuksista. Täydentävällä sopimuksella mahdollistetaan Naton kansainvälisten sotilasesikuntien ja -organisaatioiden tehokas toiminta. Täydentävä sopimus soveltuu yleisesti kaikkiin niihin Suomessa toimiviin Naton sotilasesikuntiin ja muihin sotilasorganisaatioihin, kuten Naton osaamiskeskuksiin, joihin sovelletaan Pariisin pöytäkirjaa.

Nato SOFA -sopimus ja Pariisin pöytäkirja käsiteltiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 2/2024 vp). Nato SOFA hyväksyttiin ja saatettiin voimaan perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisesti kahden kolmasosan määräenemmistöllä (EV 10/2024 vp).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan Pariisin pöytäkirjan valtiosääntöisesti merkityksellisimmät määräykset ovat asiallisesti Nato SOFA:n määräyksiä, joihin Pariisin pöytäkirjassa viitataan ja samalla täsmennetään, kenelle Nato SOFA:n mukaiset tietyt toimivaltuudet kuuluvat Pariisin pöytäkirjan soveltamisalan mukaisissa tilanteissa (PeVL 2/2024 vp, kappale 4). Sekä Nato SOFA että Pariisin pöytäkirja ovat kiinteä osa Naton sopimusjärjestelmää, jonka tarkoituksena on luoda tosiasialliset edellytykset Naton piirissä tapahtuvalle sotilaalliselle yhteistyölle. Sääntely on tältä osin vastavuoroista eli se koskee myös Suomen joukkoja vastaanottajavaltiossa Suomen toimiessa lähettäjävaltiona. (PeVL 2/2024 vp, kappale 6.) Valiokunnalla ei ollut huomauttamista tavoitteesta liittyä Pohjois-Atlantin sopimukseen (PeVL 80/2022 vp, kappale 42). Valiokunta toisti tämän arvion myös Nato SOFA:n kohdalla. Valiokunta painotti kuitenkin, että Nato-liittymissopimusta koskevasta lausunnosta ei ollut tehtävissä suoria johtopäätöksiä arvioitavan esityksen käsittelyjärjestyksestä. (PeVL 2/2024 vp, kappale 7.)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti arvioidessaan Nato-sopimuksen hyväksymiseen tähtäävää esitystä huomiota siihen, että vaikka se ei ollut aiemmin arvioinut Suomen sotilaallista liittoutumista merkitsevää ehdotusta ja Nato oli Suomelle luonteeltaan uudentyyppinen kansainvälisen yhteistyön muoto eikä se täysin rinnastunut mihinkään aiempaan kansainväliseen järjestöön tai sopimusjärjestelyyn, jonka jäsenenä tai osapuolena Suomi on, oli valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet tällaisessakin tilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (PeVL 80/2022 vp, kappale 3, ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 9). Vastaavia näkökohtia oli valiokunnan mielestä sovellettava myös Nato SOFA:n arviointiin (PeVL 2/2024 vp, kappale 8).

Perustuslakivaliokunta totesi Nato SOFA:n osalta, että sen soveltamisala on merkittävästi laajempi kuin PfP SOFA:n (Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä tehdyn sopimuksen niiden joukkojen asemasta sekä siihen liittyvän kuolemanrangaistuksen käytön rajoittamista koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisestä, ks. PeVL 6/1997 vp). Valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan PfP SOFA:n voimaansaattamislaki on voimassa poikkeuslakina (PeVL 16/2005 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta totesi arviointitilanteen olevan Nato SOFA:n osalta siten uusi, että ns. aukkoteoria ei lähtökohtaisesti sovellu sen arviointiin. (PeVL 2/2024 vp, kappale 17.)

Yleisarvio

Arvioitavana oleva sopimuksella täydennetään Pariisin pöytäkirjaa, joka puolestaan saa suuren osan sisällöstään Nato SOFA:sta. Esitystä on ylipäätään syytä tarkastella osana Suomen Nato-jäsenyyttä ja sen kansallista toimeenpanoa. Tavoitteeseen hyväksyä ja saattaa täydentävä sopimus voimaan ei ole huomauttamista vastaavaan tapaan kuin voitiin liittyä Pohjois-Atlantin sopimukseen sekä Nato SOFA:aan ja Pariisin pöytäkirjaan (ks. PeVL 2/2024 vp, kappale 7, PeVL 80/2022 vp, kappale 42).

Nato-liittokunta sopimusjärjestelyineen ja täydentävä sopimus sen osana muodostavat vaikeahkosti avautuvan kokonaisuuden. Esityksessä on tehty sopimuksesta kattavaa valtiosääntöoikeudellista selvitystä ja arviointia. Paikoin esitystapa kuitenkin heijastelee Natoon liittyvien sopimusjärjestelyjen monimutkaisuutta. Etenkin esityksen valtiosääntöoikeudellisen arviointiperustan esittämistapaa voi luonnehtia paikoin epäselväksi. Kuitenkin esityksessä tehtyihin johtopäätöksiin voi pääpiirteissään yhtyä.

Asian valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (ks. PeVL 2/2024 vp, kappale 8, PeVL 80/2022 vp, kappale 3, PeVL 26/2017 vp, s. 9). Sopimuksen Nato-yhteyden vuoksi merkitystä on lähtökohtaisesti syytä antaa Nato-jäsenyyden muodostamalle kokonaisuudelle (PeVL 80/2022 vp viittauksineen). Nato-liittymissopimusta koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta ei kuitenkaan ole tehtävissä suoria johtopäätöksiä arvioitavan esityksen käsittelyjärjestyksestä (ks. PeVL 2/2024 vp, kappale 7). Täydentävän sopimuksen määräykset eivät ole esityksen (s. 137) mukaan kaikilta osin vastavuoroisia, toisin kuin Nato-liittymissopimuksessa (PeVL 80/2022 vp, kappale 42) ja Nato SOFA:ssa (PeVL 2/2024 vp, kappale 6). Koska sopimuksella täydennetään Nato SOFA:aan läheisesti kytkeytyvää Pariisin pöytäkirjaa, on sen

valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa syytä tarkastella keskeiseksi Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymistä koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 2/2024 vp).

Käyn lausunnossani valtiosääntöiseen arviointipohjaan liittyen läpi eduskunnan suostumusta ja käsittelyjärjestystä koskevat seikat. Kiinnitän käsittelyjärjestyksen osalta huomiota erityisesti täydentävän sopimuksen niihin määräyksiin, jotka merkitsevät poikkeamista Nato SOFA:n ja/tai Pariisin pöytäkirjan määräyksistä.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pariisin pöytäkirjaa täydentävän sopimuksen. Esitys sisältää myös ehdotuksen voimaansaattamislaiksi sekä ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi. Esitykseen sisältyy sopimusmääräysten suhdetta Suomen lainsäädäntöön koskeva jakso (7) sekä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä käsittelevä jakso (14). Viimeksi mainitussa jaksossa on tuotu esille perustuslain 94 §:n 1 momentti kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä sekä tähän liittyvää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Esityksen (s. 135) mukaan täydentävän sopimuksen määräykset eivät perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 80/2022 vp esitetyllä tavalla ole sidoksissa toisiinsa, vaan koskevat lainsäädännön eri osa-alueita. Hallitus katsoo kuitenkin, että loppumääräyksiä lukuun ottamatta, kaikki sopimuksen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan. Toisaalla (s. 136) todetaan, että sopimuksen artiklat 2–34 kuuluvat pääosin lainsäädännön alaan.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Perustuslain esitöissä todetaan, että sopimusmääräyksen kuuluu lainsäädännön alaan, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on jonkin perusoikeussäännöksen tai perustuslain jonkin muun nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä lailla, tai jos kysymyksessä on sellainen yksilön oikeusasemaan vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla, taikka jos määräys on sisällöltään ristiriidassa voimassa olevan kansallisen lain kanssa (HE 1/1998 vp, s. 148).

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 turvatun 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 45/2000 vp, PeVL 11/2000 vp.)

Perustuslakivaliokunta totesi Natoon liittymistä koskevassa lausunnossaan, että sopimus vaati eduskunnan hyväksymisen kokonaisuudessaan, koska se on merkitykseltään huomattava (PeVL 80/2022 vp, kappale 18). Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan määräysten ei katsottu olevan vastaavalla tavalla ole sidoksissa toisiinsa, vaan koskevat lainsäädännön eri osa-alueita. Loppumääräyksiä lukuun ottamatta kaikkien sopimuksen määräysten katsottiin kuuluvan lainsäädännön alaan. (PeVL HE 90/2023 vp, s. 127, PeVL 2/2024 vp, kappale 20.)

Esityksessä tehty arviointi eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta pohjautuu asianmukaisesti perustuslain 94 §:n 1 momenttiin. Esityksessä on tehty laajasti selkoa täydentävän sopimuksen määräysten suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön ja eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta. Esityksessä on kuitenkin esitetty hieman toisistaan poikkeavia arviointeja tai ilmauksia sopimusmääräysten lainsäädännön alaan kuulumisesta (”kaikki sopimuksen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan” vrt. ”kuuluvat pääosin lainsäädännön alaan”). Arvioni mukaan täydentävän sopimuksen kaikkien määräysten voi katsoa kuuluvan lainsäädännön alaan, ottaen huomioon myös sopimuksen liitynnän Nato SOFA:aan ja Pariisin pöytäkirjaan, joiden osalta arvio oli vastaava (ks. PeVL HE 90/2023 vp, s. 127, PeVL 2/2024 vp, kappale 20). Sopimuksen hyväksyminen edellyttää siten eduskunnan suostumusta.

Velvoite valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden turvaamisesta

Perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Perustuslain esitöissä on lausuttu, että säännös velvoittaa kaikkia kansainvälisessä yhteistyössä Suomea edustavia viranomaisia ja täsmentää 1 §:n 3 momentissa omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Viime kädessä säännös rajoittaa myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita. (HE 1/1998 vp, s. 150.)

Perustuslakivaliokunta on arvioinut perustuslain 94 §:n 3 momenttia esimerkiksi Euroopan perustuslakisopimusta koskevassa lausunnossa, jolloin valiokunta ei pitänyt ehdotusta ongelmallisena perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta (PeVL 36/2006 vp, s. 12). Perustuslakivaliokunta totesi Natoon liittymistä koskevassa lausunnossaan, että sopimuksen hyväksyminen ei vaaranna valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita perustuslain 94 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla (PeVL 80/2022 vp, kappale 44). Nato SOFA:n osalta tällaista arviota ei esitetty (ks. PeVL 2/2024 vp).

Täydentävä sopimus ei vaikuttaisi esimerkiksi ylimpien valtioelinten toimintaan eikä eduskunnan asemaan. Jäljempänä käsittelyjärjestysjaksossa on myös arvioitu, että sopimusta voi sinänsä pitää perustuslain 1 §:n 3 momentissa mainittujen Suomen kansainvälisen yhteistyön muotojen kannalta ongelmattomana. Kyse ei ole sellaisesta velvoitteesta, jonka voisi katsoa vaarantavan valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita perustuslain 94 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla, eikä tältä osin ole nähtävissä esteitä eduskunnan vallalle hyväksyä käsillä olevaa sopimusta.

Käsittelyjärjestys

Käsittelyjärjestyksen arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä kysymystä käsittelyjärjestyksestä on tarkasteltu perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisesti. Tarkastelua tehdään lisäksi erityisesti suhteessa perustuslain 1 §:ään valtion täysivaltaisuudesta. Esityksen mukaan sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaiksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Esityksessä tuodaan esille, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja sekä niitä koskevat voimaansaattamislait hyväksyttiin eduskunnassa perustuslain 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 esityksen mukaan poikkeuslakeina voimassa. Lisäksi todetaan, että koska täydentävä sopimus täydentää Pariisin pöytäkirjaa, on sopimusmääräyksiä arvioitava myös niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen aukkoteorian kautta.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Kyseinen kriteeri on asiallisesti vastaava kuin perustuslain 94 § 2 momentin kriteeri (HE 60/2010 vp, s. 44–46).

Käsittelyjärjestyksen oikeudellisena pääsääntönä siten on, että kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisesta päätetään eduskunnassa tavallisella äänten enemmistöllä ja velvoitteen valtionsisäisestä voimaansaattamisesta tavallisella lailla myös tavallisella enemmistöllä (ks. HE 60/2010 vp, s. 44, ks. myös esim. PeVL 80/2022 vp, kappale 27).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että ilmaisua ”koskee perustuslakia” on vakiintuneesti tulkittu siten, että kyse on kansainvälisestä velvoitteesta, joka on joltakin osin ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa (PeVL 2/2024 vp, kappale 14 ja siinä mainitut lausunnot).

Täysivaltaisuuden osalta tulkinnan lähtökohtana on, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Myös kysymyksessä olevan toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin olisi merkitystä samoin kuin kansainvälisen velvoitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoitusperistä. (HE 60/2010 vp, s. 45–46, ks. tarkemmin täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohdista ja tulkinnasta Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan yhteydessä PeVL 2/2024 vp, kappale 9–11, 23–33).

Esityksen käsittelyjärjestyksen arvioinnin lähtökohtia koskeva jaksossa (14.2.1) on laaja ja siinä käydään sinänsä läpi asiassa olennaisia säännöksiä. Esityksessä on otettu huomioon perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaiseen arviointipohjaan kytkeytyviä seikkoja, ja esityksen lopputulemaan käsittelyjärjestyksestä voi sinänsä yhtyä. Samalla arviointipohjaan on jäänyt puutteellisuutta tai epämääräisyyttä siltä osin, että perustuslain 94 §:n 2 momentti ja 95 §:n 2 momentti muutettiin vuonna 2012 (1112/2011). Vaikka tämä muutos on esityksessä jossain määrin esillä, näyttää siltä, ettei sen sisältöä ole täysin omaksuttu tai ainakin esitys jää tältä osin epäselväksi. Tämä ilmenee etenkin siinä, että perustuslain 95 §:n 2 momentin mukainen arviointipohja vaikutetaan kytkettävän kategorisesti poikkeuslaki-instituutioon, vaikka 2012 voimaan tulleella muutoksella tätä nimenomaisesti muutettiin.

Voimassa olevassa perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa säännellään kahdenlaisia kysymyksiä. Niihin sisältyy supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttävät tilanteet (koskee perustuslakia -asiat), jolloin laki hyväksytään 2/3-enemmistöllä ja laki on luonteeltaan niin sanottu poikkeuslaki. Muut pykälissä mainitut tilanteet tulee luonnehtia enemmänkin päätöksenteon 2/3-enemmistöä edellyttäviksi asioiksi, jolloin laista ei kuitenkaan tule poikkeuslakia. (HE 60/2010 vp, s. 45–46.) Myös täysivaltaisuuteen esityksessä tehdyt viittaukset ovat osin samasta syystä ongelmallisia.

Täydentävässä sopimuksessa ei ole kyse valtakunnan alueen muuttamisesta tai perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetusta Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta kansainväliselle järjestölle. Käsitykseni mukaan täydentävä sopimus ei tältä osin asetelmaltaan eroa Pariisin pöytäkirjasta, jota perustuslakivaliokunta ei katsonut tarpeelliseksi lainkaan tästä näkökulmasta käsitellä. Valiokunta totesi Natoon liittymisen yhteydessä, ettei Nato-liittymissopimukseen sisältynyt Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle. Perustuslain esitöissä kynnys toimivallan siirron merkittävyydelle on asetettu suhteellisen korkealle erityisesti tilanteessa, jossa kyse on toimivallan siirrosta järjestölle, jonka jäsenenä Suomi jo on (HE 60/2010 vp, s. 46). Perustuslain esityöt ja perustuslakivaliokunnan Pariisin pöytäkirjaa koskeva lausunto huomioon ottaen vaikuttaa siten selvältä, ettei täydentävä sopimus, mukaan lukien sen 26 artikla, merkitse perustuslain 94 ja 95 §:ssä tarkoitettua Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle.

Täydentävän sopimuksen käsittelyjärjestyksen kannalta olennaista on erityisesti sen läheinen liitäntä jo hyväksyttyihin ja supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä voimaan saatettuihin Nato SOFA:an ja Pariisin pöytäkirjaan. Kyse on asiallisesti yhdestä sopimuskokonaisuudesta, joka saa aineellisen sisältönsä valtaosin Nato SOFA:n määräyksistä. Pariisin pöytäkirjan valtiosääntöisesti merkityksellisimmät määräykset ovat asiallisesti Nato SOFA:n määräyksiä, joihin Pariisin pöytäkirjassa viitataan ja samalla täsmennetään, kenelle Nato SOFA:n mukaiset tietyt toimivaltuudet kuuluvat Pariisin pöytäkirjan soveltamisalan mukaisissa tilanteissa (PeVL 2/2024 vp, kappale 4).

Sekä Nato SOFA että Pariisin pöytäkirja ovat kiinteä osa Naton sopimusjärjestelmää, jonka tarkoituksena on luoda tosiasialliset edellytykset Naton piirissä tapahtuvalle sotilaalliselle yhteistyölle. Liityntä hyväksyttyyn kokonaisuuteen sekä erityisesti se, että tällainen täydentävä sopimusjärjestely sisältöineen on Naton puitteissa tavanomainen siihen kansainväliseen yhteistyöhön kuuluva yhteistyönmuoto, on keskeinen nyt käsillä olevan asian käsittelyjärjestystä arvioitaessa. Näin ollen voi arvioni mukaan yhtyä esityksen näkemykseen siitä, että täydentävässä sopimuksessa on kyse perustuslain 1 §:n mukaisen täysivaltaisuuden kannalta esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 73/II) tarkoitetusta nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa tavanomaisesta velvoitteesta, jonka sisältö on luonteeltaan jo olemassa olevien sitoumusten kanssa samankaltainen. En pidä sopimusta ongelmallisena perustuslain 1 §:n mukaisen täysivaltaisuuden kannalta.

Nyt käsiteltävä sopimus osaltaan täydentää ja täsmentää Pariisin pöytäkirjan eräitä määräyksiä. Täydentävässä sopimuksessa ei siten ole kyse varsinaisesti kokonaan uudesta ja itsenäisestä sopimuksesta, vaan sillä ainoastaan täydennetään ja täsmennetään jo olemassa olevia sopimusjärjestelyjä.

Nato SOFA:a ja Pariisin pöytäkirjaa arvioitiin siltä kannalta, koskevatko ne perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eli se, ovatko ne joltakin osin ristiriidassa perustuslain kanssa siten, että sopimusten hyväksyminen edellytti 2/3-enemmistöllä tehtävää päätöstä. Nato SOFA:n katsottiin koskevan perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tällä tavalla perustuslakia koskevaksi katsottiin lähettäjävaltion oikeus harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella (Nato SOFA:n liityntä Pariisin pöytäkirjaan ja Pariisin pöytäkirjan 4 artiklan sääntely lähettäjävaltion oikeudesta käyttää lainkäyttövaltaa vastaanottajavaltion alueella) sekä ristiriita perustuslain 7 §:n 2 momentissa säädetyn kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa. (PeVL 2/2024 vp, kappale 32, 42.)

Koska sekä Nato SOFA että Pariisin pöytäkirja on hyväksytty supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä poikkeuslakeina, sopimusta on arvioitava aukkoteorian näkökulmasta. Arviointitilanne poikkeaa siten olennaisesti Nato SOFA:sta, jonka osalta perustuslakivaliokunnan kanta katsoi, että poikkeuslakeihin liittyvä aukkoteoria ei lähtökohtaisesti soveltunut sen arviointiin (PeVL 2/2024 vp, kappale 17). Esityksessä täydentävän sopimuksen arviointi on kiinnitetty asianmukaisesti aukkoteoriaan.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, 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).

Näin ollen keskeistä on hahmottaa se, miltä osin ja millä tavalla täydentävän sopimuksen määräykset eroavat jo hyväksytyistä ja voimaan saatetuista sopimusjärjestelyistä. Tätä voidaan pitää olennaisena myös perustuslain 47 §:ssä turvatun eduskunnan tietojensaantioikeuden toteutumisen kannalta. Arvioni mukaan sopimuksen 7 artikla ja 26 artikla pitävät sisällään poikkeamia Nato SOFA:an ja Pariisin pöytäkirjaan nähden.

Korkea-arvoisen henkilöstön lainkäytännöllinen koskemattomuus (sopimuksen 7 artikla)

Artiklan 7 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. Esityksen (s. 141) mukaan tällainen lainkäytännöllinen koskemattomuus vastaa muissa kansainvälisiä järjestöjä koskevissa erioikeus ja vapaus- sekä toimipaikkasopimuksissa olevia määräyksiä. Esityksessä todetaan, että täydentävä sopimus ei sisällä tuomiovallan jakautumista koskevia määräyksiä, jotka täydentäisivät tai poikkeaisivat Nato SOFA:sta tai Pariisin pöytäkirjasta.

Yhdyn esityksen näkemykseen siitä, että kyseessä on tyypillinen kansainvälisen järjestön erivapauksia koskeva määräys, joka kuuluu lainsäädännön alaan, mutta ei ole lähtökohtaisesti ongelmallinen perustuslain kannalta. Tarkoituksena on turvata Naton riippumatonta toimintaa. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että ilman 7 artiklan määräystä siinä tarkoitettua henkilöstöä koskisi Pariisin pöytäkirjan 4 artikla, jossa määrätään siitä, miten Nato SOFA:n tuomiovaltaa koskevia määräyksiä sovelletaan esikunnan henkilöstöön. Korkea-arvoisen henkilöstö vaikutetaan siten irrotettavan tästä järjestelmästä täydentävän sopimuksen 7 artiklan määräyksellä. Määräys muuttaa siten osittain Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan mukaista järjestelyä. Kyse on sellaisten määräysten muuttamisesta tai niistä poikkeamisesta, joiden on katsottu olevan perustuslakia koskevia. Arvioni mukaan kyse on kuitenkin hyvin rajatusta muutoksesta, jolla ei muuteta perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta toisenlaiseksi. Sopimuksen 7 artikla ei siten edellytä sopimuksen käsittelemistä supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Naton esikunnan oikeus käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella (sopimuksen 26 artikla)

Sopimuksen 26 artiklassa on kyse turvallisuuden ja järjestyksen ylläpidosta tilojen ja alueiden sisä- ja ulkopuolella. Artiklan 1 kohdan mukaan Nato SOFA -sopimuksen VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ja Pariisin 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.

Nato SOFA:n edellä mainitun määräyksen mukaan joukkojen pysyvillä sotilasyksiköillä tai muodostelmilla on oikeus pitää yllä turvallisuutta ja järjestystä leireillä, laitoksissa tai muissa paikoissa, jotka ovat niiden hallussaan vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla. Pariisin pöytäkirjan edellä mainitun määräyksen mukaan liittokunnan esikuntaa pidetään joukkona muun ohella edellä mainittua Nato SOFA:n määräystä sovellettaessa.

Nato SOFA:a ja Pariisin pöytäkirjaa koskevaan hallituksen esityksessä todettiin Pariisin pöytäkirjan vastaavasta määräyksestä seuraavaa: ”Mikäli esikunta olisi Suomen alueella, olisi liittokunnan esikunnalla selvästi Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleen mukainen toimivalta. Tällaista toimivaltaa voitaisiin verrata asiallisesti Nato SOFA:n VII artiklan 10 kappaletta vastaavaksi. Sen vuoksi vastaavista syistä, joiden perusteella Nato SOFA VII artiklan 10 kappaleen on katsottu koskevan perustuslakia, voidaan myös Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleen katsoa koskevan perustuslakia.” Nato SOFA:n edellä mainitun artiklan osalta katsottiin muun ohella, että ”lähettäjävaltion oikeuden ryhtyä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan toisen virkkeen mukaisesti asianmukaisiin toimenpiteisiin voidaan 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. Tästä johtuen kyseisen sopimusmääräyksen voidaan katsoa aiemman perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa koskevan perustuslakia”. (HE 90/2023 vp, s. 151–152.)

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan voivansa pääpiirteissään yhtyä käsittelyjärjestyksestä sanottuun. Valiokunta ei erikseen ottanut kantaa Pariisin pöytäkirjan kyseiseen määräykseen vaan vain vastaavaan Nato SOFA:n määräykseen, jonka se totesi koskevan perustuslakia. Valiokunta totesi Pariisin pöytäkirjan määräyksistä nimenomaisesti vain lainkäyttövallan jakautumista käsittelevän 4 artiklan koskevan perustuslakia. (PeVL 2/2024 vp, mm. kappale 32.)

Perustuslakivaliokunta on EU SOFA:sta antamassaan lausunnossa antanut merkitystä sille, että EU SOFA:n 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 lähettäjävaltion poliisioikeuksista sovitaan EU SOFA:n sopimusmääräysten perusteella erikseen lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välillä. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt määräystä ongelmallisena perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta. (PeVL 16/2005 vp, s. 6).

Merkille pantavaa on, että esityksessä perustuslakivaliokunnan kantaa katsotaan tarvittavan 26 artiklan 1 kohdasta, sillä perusteella, että olisi kyse on perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta uudenlaisesta arviointiasetelmasta, joka ei täysin vastaa EU SOFA:n, Nato SOFA:n tai Pariisin pöytäkirjan määräyksiä (ks. PeVL 2/2024 vp). Esityksen viittaus ”uudenlaiseen arviointiasetelmaan” on nähdäkseni omiaan luomaan jokseenkin harhaanjohtavan kuvan käsillä olevasta arviointitilanteesta. Kysymys on poikkeuslakiin liittyvän aukkoteorian mukaisesta arvioinnista, jonka valtiosääntöiset perusteet ovat vakiintuneita. Kyse on sisällöltään perustuslain 1 §:n mukaista täysivaltaisuutta koskevasta arviointiasetelmasta, joka kytkeytyy olennaisesti Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjasta tehtyyn perustuslainmukaisuusarviointiin. Täydentävän sopimuksen määräykset poikkeavat osin EU SOFA:n mukaisesta tilanteesta, mutta mainittu sopimus muodostaa kuitenkin keskeisen tulkintatilanteen, johon nyt arvioitavana olevaa sopimusta on esityksessä tehdyin tavoin syytä verrata.

Esityksessä on arvioni mukaan yksilöity oikeansuuntaisesti se, että käsittelyjärjestyksen kannalta merkityksellisimmät määräykset sisältyvät täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohtaan, joka koskee Naton esikunnan oikeutta ylläpitää turvallisuutta ja järjestystä leireillä, laitoksissa tai muissa paikoissa, jotka ovat heidän hallussaan vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Sopimusmääräyksissä on selvästi kyse julkisen vallan käytöstä Suomen alueella ja ne ovat siten merkityksellisiä perustuslain 1 §:ssä säädetyn Suomen täysivaltaisuuden kannalta.

Täydentävä sopimus sisältää Pariisin pöytäkirjaan ja Nato SOFA:an viittaavan, mutta kuitenkin sanamuodoiltaan erilaisen määräyksen liittokunnan esikunnan oikeudesta käyttää viranomaistoimivaltuuksia Suomen alueella. Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta eroaa Nato SOFA:n VII artiklan 10 kappaleen a kohdasta ja Parisiin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohdasta henkilölliseltä soveltamisalaltaan, toimivaltuuksien luonnehdinnalta ja tarkkuudelta sekä toimivaltuuksien yksinomaisuudelta. Täydentävän sopimuksen määräyksillä laajennetaan sitä henkilöpiiriä, jolla on oikeus ryhtyä asianmukaisiin turvallisuutta ja järjestystä ylläpitäviin toimenpiteisiin (sotilaspoliisi vs. liittokunnan esikunnan turvallisuushenkilöstö), mutta toisaalta liitetään toimenpiteisiin välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimus, jota Nato SOFA ei sisällä. Täydentävä sopimus sisältää lisäksi uusina elementteinä nimenomaiset viittaukset Naton toimintaperiaatteisiin sekä Suomen kanssa myöhemmin tehtäviin järjestelyihin. Täydentävä sopimus sisältää lisäksi Nato SOFA:sta ja Pariisin pöytäkirjasta poiketen nimenomaisen määräyksen 26 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tilojen ja alueiden loukkaamattomuudesta, minkä vuoksi Naton esikunnan toimivalta olisi täydentävän sopimuksen soveltamisalalla yksinomainen.

Arvioni mukaan esityksessä on tehty tältä osin asianmukaista ja oikeansuuntaista arviointia. Näin ollen henkilöllisen soveltamisalan voi arvioidaan olevan täsmällinen ja tarkkarajainen verrattuna Nato SOFA:n VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ja Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohtaan. Kokonaisuuden kannalta laajennuksen voi arvioida olevan merkitykseltään vähäinen. Kyse ei olisi myöskään turvallisuushenkilöstön toimivaltuuksien laajentamisesta, vaan täsmentämisestä. Merkitystä on annettava myös sille, että toimivaltuudet on sidottu täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohdassa Nato SOFA:sta poiketen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksiin. Määräys ei laajentaisi perustuslakipoikkeusta. Turvallisuushenkilöstön toimivaltuudet eivät voisi lähtökohtaisesti kohdistua

rajoittamattomaan henkilöjoukkoon toisin kuin Nato SOFA:n VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ja Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohdan osalta. Määräyksen ei arvioida tältä osin tarkoittavan aiemmin säädetyn perustuslakipoikkeuksen laajentamista. 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. Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta ei täysin vastaa EU SOFA:n 12 artiklan määräyksiä, mutta siinä voidaan arvioida olevan samoja Suomen täysivaltaisuutta tukevia elementtejä. Muutosta voi pitää kokonaisuuden kannalta merkitykseltään vähäisenä suhteessa aiemmin säädettyyn perustuslakipoikkeukseen.

Arvioni mukaan nyt käsillä olevaan sopimukseen sisältyvä liittokunnan esikunnan oikeus käyttää viranomaistoimivaltuuksia Suomen alueella on sinänsä merkityksellinen perustuslain 1 §:ssä säädetyn täysivaltaisuuden kannalta. Kyse on ytimeltään samankaltaisista toimivaltuuksista, joista on kyse Nato SOFA:ssa ja Pariisin pöytäkirjassa. Täydentävä sopimus sisältää sanamuodoiltaan erilaisen määräyksen kuin Nato SOFAssa ja Pariisin pöytäkirjassa liittyen liittokunnan esikunnan oikeudesta käyttää viranomaistoimivaltuuksia Suomen alueella. Täydentävän sopimuksen 26 artikla on tarkkarajaisempia ja täsmällisempiä kuin Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan vastaavat määräykset. Täydentävä sopimus sisältää yhtäältä seikkoja, jotka näyttävät kaventavan täydentävän sopimuksen määräystä suhteessa jo hyväksyttyihin ja voimassa oleviin määräyksiin, ja toisaalta myös toiseen suuntaan vaikuttavia näkökohtia.

Kokonaisuutena arvioiden sopimuksen 26 artiklan 1 kohta ei merkittävästi poikkea ainakaan laajentavaan suuntaan Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan määräyksistä, jotka koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta ei näyttäisi tarkoittavan muuta kuin kokonaisuuden kannalta epäolennaista lisäystä tai muutosta ja korkeintaan tuossa yhteydessä tehdyn perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, jolla poikkeuksena säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ei muuteta toisenlaiseksi. Olennaisilta osin kyse näyttää olevan sääntelyn täsmentämisestä suhteessa Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan osana jo hyväksyttyyn. Sopimuksen 26 artikla ei siten käsitykseni mukaan edellytä sopimuksen hyväksymistä ja voimaan saattamista supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 14.5.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori