Tuomas Ojanen
15.5.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pariisin pöytäkirjan täydentämisestä Suomen tasavallan hallituksen sekä Naton operaatiojohtoportaan johtoesikunnan ja Naton transformaatiojohtoportaan johtoesikunnan välillä tehdyn sopimuksen.
2. Suomi on osana Natoon liittymisen prosessia liittynyt Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (Nato SOFA) ja Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehtyyn pöytäkirjaan (Pariisin pöytäkirja). Pariisin pöytäkirjan mukaan pöytäkirjaa voidaan täydentää vastaanottajavaltion ja strategisen johtoesikunnan kahdenvälisellä sopimuksella (täydentävä sopimus). Täydentävällä sopimuksella ei perusteta Naton sotilasesikuntia tai -organisaatioita.
3. 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.
4. 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. Täydentävä sopimus vastaa käytännössä Naton kansainvälisten sotilasesikuntien ja -organisaatioiden isäntämaan kanssa tehtävää toimipaikkasopimusta, jolla mahdollistetaan niiden tehokas toiminta isäntämaassa. Täydentävä sopimus soveltuu yleisesti kaikkiin niihin Suomessa toimiviin Naton sotilasesikuntiin ja muihin sotilasorganisaatioihin, kuten Naton osaamiskeskuksiin, joihin sovelletaan Pariisin pöytäkirjaa.
5. Esitykseen sisältyy lakiehdotus täydentävän sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti, kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.
6. 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. Kyseiset lait on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään, kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

7. Esitykseen sisältyvässä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa (14, s. 135-148) esitystä käsitellään laajasti perustuslain kannalta. Lisäksi kohdittain on tarkastelua Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta.
8. Hallituksen käsityksen mukaan 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. Näin ollen sopimus voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaiksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksen 26 artiklan 1 kohdasta pyydettäisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto, sillä kyse on perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta uudenlaisesta arviointiasetelmasta, joka ei täysin vastaa EU SOFAn, Nato SOFAn tai Pariisin pöytäkirjan määräyksiä. (HE, s. 148)

Arvio

9. Kuten esityksestä ilmenee, Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja sekä niitä koskevat voimaansaattamislait hyväksyttiin – perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ks. PeVL 2/2024 vp - eduskunnassa 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla päätöksillä, joita kannatti vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.
10. Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyt lait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. poikkeuslakeja. Näin ollen Nato SOFA ja siitä sisältöään saava Pariisin pöytäkirja ovat poikkeuslakina voimassa.
11. Nyt arvioitavana oleva täydentävä sopimus täydentää Pariisin pöytäkirjaa. Koska täydentävään sopimukseen sisältyy Pariisin pöytäkirjan määräyksiä tarkentavien ja laajentavien määräysten ohella kokonaan uusia määräyksiä esimerkiksi tilojen ja kiinteistöjen käytöstä, luvista, sopimustoimittajista, koulutuksesta, ja televiestinnästä sekä korkea-arvoisen henkilöstön vapauksista ja erioikeuksista, täydentävän sopimuksen määräyksiä on arvioitava poikkeuslakeja koskevan niin sanotun aukkoteorian kautta.
12. Aukkoteorian mukaan poikkeuslakeja voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna niillä perustuslakiin tehtyjä poikkeuksia. Myös 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/I, ks. myös esim. PeVL13/2008 vp).

13. Keskeiseksi valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi muodostuu näin ollen arvioitavana olevan täydentävän sopimuksen kokonaan uusia määräysten, ml. liittokunnan esikunnan oikeus käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella 26 artiklan 1 kohdan mukaisesti, suhteen se, laajentavatko nämä määräykset vähäistä enemmän Nato SOFAn ja siitä sisältöään saavan Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislain merkitsemää perustuslakipoikkeusta.
14. Nähdäkseni voidaan olennaisilta osin yhtyä hallituksen esityksen jaksossa 14 (s. 135-148) esitettyihin käsityksiin siitä, että täydentävän sopimuksen Pariisin pöytäkirjan määräyksiin nähden kokonaan uudet määräykset, täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta mukaan lukien, muodostavat valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään vain vähäisen muutoksen aiemmin säädettyyn perustuslakipoikkeukseen.
15. Vaikka täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan määräys laajentaa ja muuttaa esityksestä tarkemmin ilmenevin tavoin Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ja Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleen määräyksiä, laajennukset ja muutokset ovat kuitenkin kokonaisuuden kannalta epäolennaisia, eikä niillä muuteta perustuslakipoikkeuksena säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta toisenlaiseksi.
16. Kaiken kaikkiaan voidaan yhtyä esityksessä sanottuun täydentävän sopimuksen käsittelyjärjestyksestä. En pidä perustuslain 20 §:n 1 momentti huomioon ottaen tarpeellisena alkaa enemmälti toistaa tai kertoa omin sanoin hallituksen esityksestä ilmenevää, vaan tyydyn viittamaan jaksosta 14 ilmeneviin käsittelyjärjestysarvioinnin valtiosääntöoikeudellisiin lähtökohtiin (s. 136-138) ja niiden pohjalta tehtyihin arvioihin ja johtopäätelmiin (ks. erit. jakso 14.2.2, s. 138-141 täydentävän sopimuksen 26.1 artiklan osalta).