Veli-Pekka Viljanen

HE 73/2026 vp 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 15.5.2026

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 myös ehdotus täydentävän sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan PeVL 2/2024 vp, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja koskivat perustuslakia ja ne oli sen vuoksi hyväksyttävä perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Myös sopimusten voimaansaattamislait säädettiin perustuslakia koskevina perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislakeja on luonteeltaan pidettävä siten ns. poikkeuslakeina.

Hallituksen esitykseen sisältyy yksityiskohtainen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskeva jakso (s. 135-148). Hallituksen esityksessä on päädytty katsomaan, että käsiteltävänä oleva sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia taikka Suomen kannalta merkittävää toimivallan siirtoa perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Siten sopimus voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamiseksi hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (HE, s. 148).

Hallitus on pitänyt kuitenkin suotavana, että sopimuksen 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.

Sopimuksen 26 artikla käsittelee turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitoa tilojen ja alueiden sisä- ja ulkopuolella. Käsiteltävänä olevan täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan Nato SOFAn 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.

Artiklassa viitatun Nato SOFAn VII artiklan 10 a kappaleen mukaan joukkojen pysyvillä sotilasyksiköillä tai muodostelmilla on oikeus pitää yllä turvallisuutta ja järjestystä leireillä, laitoksilla 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.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsottiin, että kyseinen sopimusmääräys koski perustuslakia. Perustuslakivaliokunta ei itse tarkemmin eritellyt sitä, millä perusteella sopimusmääräys koski perustuslakia, vaan totesi ainoastaan, ettei sillä ollut huomauttamista tältä osin hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin tältä osin (PeVL 2/2024 vp, s. 9).

Hallituksen esityksessä viitattiin tältä osin muun muassa siihen, että Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukaan joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen paikoilla, jotka ovat joukkojen hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Tätä toimivaltuutta koskevien toimenpiteiden kohteena oleva henkilöpiiri ei ole rajattu. Toimenpiteitä ei ole myöskään sidottu suomalaisten viranomaisten myötävaikutukseen eikä keinojen käyttöoikeutta ole rajattu muuten kuin toimenpiteiden asianmukaisuutta koskevalla vaatimuksilla (HE 90/2023 vp, s. 143-144).

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

Verrattuna Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaan nyt käsiteltävänä olevan täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta laajentaa henkilöpiiriä myös muihin liittokunnan esikunnan jäseniin kuin varsinaiseen sotilaspoliisiin. Lisäksi sopimusartiklan kohta koskisi järjestyksen ja turvallisuuden lisäksi nimenomaisesti kurin ylläpitämistä liittokunnan esikunnan hallussa olevissa tiloissa ja alueilla. Turvallisuushenkilöstön toimivaltuudet on sidottu täydentävässä sopimuksessa välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen (ks. sopimusartiklojen eroista HE, s. 138-140). Hallituksen esityksessä on todettu, että turvallisuushenkilöstön toimivaltuudet eivät voisi lähtökohtaisesti kohdistua teoriassa rajoittamattomaan henkilöjoukkoon toisin kuin Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ja Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohdan osalta. Määräyksen ei hallituksen esityksessä omaksutun kannan mukaan arvioida tältä osin tarkoittavan aiemmin säädetyn perustuslakipoikkeuksen laajentamista (ks. HE, s.140).

Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on nähdäkseni erityistä merkitystä sillä, että liittokunnan esikunnan itsenäinen toimivalta on alueellisesti rajoitettu esikunnan hallussa oleviin tiloihin ja alueisiin. Täydentävän sopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksen 3 §:n mukaan puolustusvoimat ja rajavartiolaitos voivat käytössään olevalla alueella antaa sopimuksen 26 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tiloja ja alueita liittokunnan esikunnan käyttöön. Kyse olisi siten jo lähtökohtaisesti sotilaskäyttöön osoitetuista puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen hallussa olevista alueista. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että asian luonteen takia on ymmärrettävää ja perusteltua, että sotilasyksiköt ja esikunnat vastaavat itse niiden hallussa olevien tilojen vartioinnista samoin kuin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta niissä (PeVL 16/2005 vp, s. 5).

Kun otetaan huomioon sotilaallisen yhteistyön konteksti ja esikunnan itsenäisen järjestyksenpitoa koskevan toimivallan alueellisen ulottuvuuden täsmällinen rajaaminen esikunnan hallussa oleviin tiloihin ja alueisiin, voidaan sopimuksen sääntelyä mielestäni tältä osin pitää tavanomaisena kansainvälisessä yhteistyössä ja vain vähäisessä määrin Suomen täysivaltaisuuteen puuttuvana.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan PeVL 2/2024 vp pitänyt – tosin perustelujen osalta vain viittaamalla hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin – Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa ristiriidassa olevana (PeVL 2/2024 vp, kappale 33). Nyt käsiteltävänä oleva täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta ei täysivaltaisuusarvion kannalta eroa merkittävällä tavalla Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan sääntelystä, vaikka sopimusmääräysten välillä onkin joitakin vähäisiä eroavuuksia. Edellä esitetty huomioon ottaen, en pidä niitä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisinä. Katson, että käsiteltävänä olevan sopimuksen 26 artiklan 1 kohta ei laajenna sillä tavoin Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan perustuslain täysivaltaisuussäännöksiin tekemää poikkeusta, että sopimus olisi tästä syystä hyväksyttävä perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti 2/3 määräenemmistöllä ja voimaansaattamislaki perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Voin siten yhtyä hallituksen esityksessä omaksuttuun käsitykseen, jonka mukaan käsiteltävänä oleva 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, joten sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaiksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (ks. HE, s. 148).