**Valiokunnan lausunto PeVL 39/2026 vp– HE 73/2026 vp**

# Perustuslakivaliokunta

**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**

**Ulkoasiainvaliokunnalle**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

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 (HE 73/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Tuukka Einola, puolustusministeriö
- yksikönpäällikkö Maria Guseff, ulkoministeriö
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Tuomas Ojanen

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pariisin pöytäkirjan täydentämisestä Suomen tasavallan hallituksen sekä Naton operaatiojohtoportaan johtoesikunnan ja Naton transformaatiojohtoportaan johtoesikunnan välillä tehdyn sopimuksen. 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 soveltuu yleisesti kaikkiin niihin Suomessa toimiviin Naton sotilasesikuntiin ja muihin sotilasorganisaatioihin, kuten Naton

osaamiskeskuksiin, joihin sovelletaan Pariisin pöytäkirjaa. 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. Esityksessä ehdotetaan lisäksi tehtäväksi sopimuksesta johtuvat muutokset muuhun lainsäädäntöön.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään, kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.Esitykseen sisältyvässä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa esitystä käsitellään perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan Pariisin pöytäkirjan täydentämisestä Suomen tasavallan hallituksen sekä Naton operaatiojohtoportaan johtoesikunnan ja Naton transformaatiojohtoportaan johtoesikunnan välillä tehty sopimus tulee hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, joka on tehty yksinkertaisella enemmistöllä sekä sopimuksen voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisesti tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Arvioinnin lähtökohtia*

*(1)* Nyt arvioitava täydentävä sopimus liittyy kiinteästi Suomen Nato-jäsenyyteen. Suomi on osana Natoon liittymisen prosessia jo liittynyt Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (jäljempänä Nato SOFA) ja Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehtyyn pöytäkirjaan (jäljempänä Pariisin pöytäkirja). Pariisin pöytäkirjan 14 artiklan mukaan pöytäkirjaa voidaan täydentää vastaanottajavaltion ja strategisen johtoesikunnan kahdenvälisellä sopimuksella (jäljempänä täydentävä sopimus). Hallituksen esitykseen sisältyvään täydentävään sopimukseen sisältyy Pariisin pöytäkirjan määräyksiä tarkentavia ja laajentavia määräyksiä sekä lisäksi kokonaan uusia määräyksiä esimerkiksi tilojen ja kiinteistöjen käytöstä, luvista, sopimustoimittajista, koulutuksesta ja televiestinnästä sekä korkea-arvoisen henkilöstön vapauksista ja erioikeuksista. Esityksessä (s. 5) kuvataan, että täydentävällä sopimuksella mahdollistetaan Naton kansainvälisten sotilasesikuntien ja -organisaatioiden tehokas toiminta. Täydentävää sopimusta sovelletaan esityksen mukaan yleisesti kaikkiin niihin Suomessa toimiviin Naton sotilasesikuntiin ja muihin sotilasorganisaatioihin, kuten Naton osaamiskeskuksiin, joihin sovelletaan Pariisin pöytäkirjan soveltamisalan mukaisesti Pariisin pöytäkirjaa.

*(2)* Esityksen (s. 135) mukaan, samoin kuin Nato SOFAa koskevassa hallituksen esityksessä HE 90/2023 vp, myöskään 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. Esityksen mukaan (s. 135) hallitus katsoo kuitenkin, että loppumääräyksiä lukuun ottamatta kaikki sopimuksen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

*(3)* Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja käsiteltiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 2/2024 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut välillisesti Nato SOFA -sopimusta (PfP SOFA -sopimus, PeVL 6/1997 vp) ja Pariisin pöytäkirjaa (EU SOFA -sopimuksen lisäpöytäkirja, PeVL 16/2005 vp) myös ennen Suomen liittymistä Naton jäseneksi. Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja hyväksyttiin ja saatettiin voimaan perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisesti kahden kolmasosan määräenemmistöllä. Perustuslakivaliokunnan mukaan Pariisin pöytäkirjan valtiosääntöisesti merkityksellisimmät määräykset ovat asiallisesti Nato SOFAn määräyksiä, joihin Pariisin pöytäkirjassa viitataan ja samalla täsmennetään, kenelle Nato SOFAn mukaiset tietyt toimivaltuudet kuuluvat Pariisin pöytäkirjan soveltamisalan mukaisissa tilanteissa (PeVL 2/2024 vp, kappale 4).

*(4)* Arvioitavana olevalla sopimuksella täydennetään Pariisin pöytäkirjaa, joka puolestaan saa suuren osan sisällöstään Nato SOFAsta. 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 SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan (ks. PeVL 2/2024 vp, kappale 7, PeVL 80/2022 vp, kappale 42).

*(5)* Perustuslakivaliokunta on soveltanut perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettyihin poikkeuslakeihin niin sanottua valtiosääntöoikeudellista aukkoteoriaa. Tällaista lakia voidaan valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttavalla lailla ei laajenneta sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin. Sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (PeVL 29/2022 vp, kappale 6, ks. myös esim. PeVL 8/2006 vp, s. 4). Valiokunnan mukaan perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki ovat muuttaneet aukkoteorian soveltamismahdollisuuksia (PeVL 8/2006 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan sen vuoksi on kussakin tapauksessa harkittava, voidaanko aukkoteoriaa soveltaa perustuslakiuudistuksen yli (ks. PeVL 29/2022 vp, kappale 7 ja siinä viitatut esimerkit). Nämä periaatteet koskevat myös Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista koskevaa lakiehdotusta (ks. myös PeVL 21/1995 vp, PeVL 10/1998 vp, s. 3).

*(6)* Koska sopimuksella täydennetään Nato SOFAan läheisesti kytkeytyvää Pariisin pöytäkirjaa, on sen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa syytä tarkastella keskeisesti Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymistä koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 2/2024 vp).

*Esityksen käsittelyjärjestys*

*(7)* Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kappaleen 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä täydentävän sopimuksen mukainen esikunnalle annettava toimivalta vastaisi tältä osin sitä, mitä valiokunta on aiemmin arvioinut lausunnossa PeVL 2/2024 vp.

*(8)* Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kappaleen toisen ja kolmannen virkkeen määräykset sen sijaan poikkeavat jossain määrin Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan arviointiasetelmista. Artiklan 1 kappaleen toisen virkkeen mukaan liittokunnan esikunnan turvallisuushenkilöstö voi ryhtyä kaikkiin välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen, kurin ja turvallisuuden ylläpitämisen näissä tiloissa ja näillä alueilla. Nato SOFAn mukainen jossain määrin vastaava toimivaltasäännös on VII artiklan 10 kappaleen a kohdan toisessa virkkeessä, jonka mukaan joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla. Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen mukaan tätä toimivaltaa käytetään Naton toimintaperiaatteissa määritellyllä tavalla ja Suomen kanssa myöhemmin tehtävien järjestelyjen mukaisesti. Kyseisellä sopimusmääräyksellä ei ole suoraa vastinetta Nato SOFAssa tai Pariisin pöytäkirjassa.

*(9)* Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan arvioinnissa on huomioitava, että EU SOFAn määräykset voitiin hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä (PeVL 16/2005 vp). 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 lähettäjävaltion 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 määräykset poikkeavat osin EU SOFAn mukaisesta tilanteesta, mutta mainittu sopimus muodostaa kuitenkin keskeisen tulkintatilanteen, johon nyt arvioitavana olevaa sopimusta on esityksessä tehdyin tavoin syytä verrata.

*(10)* 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. Täydentävän sopimuksen määräyksillä laajennetaan sitä henkilöpiiriä, jolla on oikeus ryhtyä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa tarkoitettuihin asianmukaisiin turvallisuutta ja järjestystä ylläpitäviin toimenpiteisiin (vrt. Nato SOFAn käsite "sotilaspoliisi" ja täydentävän sopimuksen käsite "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 SOFAsta ja Pariisin pöytäkirjasta poiketen nimenomaisen 5 artiklan 1 kohtaan sisältyvän määräyksen 26 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tilojen ja alueiden loukkaamattomuudesta, minkä vuoksi Naton esikunnan toimivalta olisi täydentävän sopimuksen soveltamisalalla yksinomainen.

*(11)* Perustuslakivaliokunnan mielestä täydentävän sopimuksen henkilöllisen soveltamisalan voidaan arvioida olevan täsmällisempi ja tarkkarajaisempi kuin Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan ja Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohdan mukaisten toimivaltuuksien. Kokonaisuuden kannalta 26 artiklan 1 kohdan laajennuksen Nato SOFAn 10 kappaleen a kohtaan ja Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohtaan nähden voi arvioida olevan merkitykseltään vähäinen.

Kyse ei olisi myöskään turvallisuushenkilöstön toimivaltuuksien laajentamisesta, vaan kyse olisi Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan mukaisten toimivaltuuksien 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 myöskään tältä osin perustuslakipoikkeusta. Turvallisuushenkilöstön toimivaltuudet eivät voisi lähtökohtaisesti kohdistua rajoittamattomaan henkilöjoukkoon 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 hyväksytyn perustuslakipoikkeuksen laajentamista.

*(12)* Toimivaltuudet eivät täydentävän sopimuksen mukaan ole sidottuja siihen, että liittokunnan hallussa olevat tilat ja alueet ovat yksinomaisesti liittokunnan esikunnan käytössä. Sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan määräys takaa kuitenkin esityksen mukaan (s. 139—140) sen, että tiloissa ja alueilla liikkuva henkilöpiiri on käytännössä rajattu tarkasti. Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta ei täysin vastaa EU SOFAn 12 artiklan määräyksiä, mutta siinä voidaan arvioida olevan samoja Suomen täysivaltaisuutta tukevia elementtejä. Perustuslakivaliokunnan mielestä muutosta voi pitää kokonaisuuden kannalta merkitykseltään vähäisenä suhteessa aiemmin Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymisen ja voimaansaattamisen osana säädettyyn perustuslakipoikkeukseen.

*(13)* Perustuslakivaliokunnan mielestä kokonaisuutena arvioiden sopimuksen 26 artiklan 1 kohta ei merkittävästi poikkea ainakaan laajentavaan suuntaan Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan määräyksistä, jotka koskivat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla (PeVL 2/2024 vp). Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tarkoita 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 on sääntelyn täsmentämisestä suhteessa Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan osana jo hyväksyttyyn.

*(14)* Perustuslakivaliokunnan mielestä 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 kahden kolmasosan määräenemmistöllä ja voimaansaattamislaki käsiteltävä perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä täydentävä sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaiksi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että eduskunnan suostumus on tarpeen Pariisin pöytäkirjan täydentämisestä Suomen tasavallan hallituksen sekä Naton operaatiojohtoportaan johtoesikunnan ja Naton transformaatiojohtoportaan johtoesikunnan välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiselle,*

*että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 28.5.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Pertti Hemmilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta