

Puolustusministeriölle

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Pariisin pöytäkirjan täydentämisestä Suomen tasavallan hallituksen sekä Naton operaatioportaan johtoesikunnan ja Naton transformaatiojohtoportaan johtoesikunnan välillä tehdystä sopimuksesta

Puolustusministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

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. Esityksessä ehdotetaan samalla tehtäväksi sopimuksesta johtuvat muutokset ulkomaalaislakiin, valtion liikelaitoksista annettuun lakiin, ajoneuvolakiin, sotilasajoneuvolakiin, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettuun lakiin, puolustusvoimista annettuun lakiin, maa-aseamista ja eräistä tutkista annettuun lakiin sekä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin.

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 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 esitysluonnoksen mukaan Naton kansainvälisten sotilasesikuntien ja -organisaatioiden tehokas toiminta. Täydentävä sopimus soveltuu yleisesti kaikkiin niihin Suomessa toimiviin Naton sotilasesikuntiin ja muihin sotilasorganisaatioihin, kuten Naton osaamiskeskukseen, joihin sovelletaan Pariisin pöytäkirjaa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Oikeusministeriö on kommentoinut esitysluonnosta jo sen valmisteluvaiheessa ja sen kommentit on otettu luonnoksessa hyvin huomioon. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta säädetään perustuslain 94 ja 95 §:ssä. Säännösten 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. Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Esitysluonnoksessa on tehty oikeusministeriön mielestä asianmukaisesti selkoa täydentävän sopimuksen määräysten suhteesta kansalliseen lainsäädäntöön. Oikeusministeriö myös yhtyy esitysluonnoksen mukaiseen arvioon, että sopimuksen määräykset kuuluvat pääosin lainsäädännön alaan ja sen hyväksyminen ja voimaansaattaminen edellyttävät siten eduskunnan suostumusta.

Yleistä lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä ja esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta päätetään perustuslain 94 ja 95 §:n mukaan lähtökohtaisesti eduskunnassa äänten enemmistöllä. Jos kansainvälinen velvoite kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on hyväksyttävä ja saatettava voimaan päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä (ns. supistettu perustuslain säätämisyjärjestys).

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä koskevan 94 §:n 2 momentin ja voimaansaattamista koskevan 95 §:n 2 momentin ilmaisua "koskee perustuslakia" on vakiintuneesti tulkittu siten, että kyse on kansainvälisestä velvoitteesta, joka on joltakin osin ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa (ks. esim. PeVL 45/2000 vp, PeVL 18/2003 vp). Aineellinen ristiriita perustuslain kanssa jää olemaan, mutta menettelyllisesti ristiriita poistetaan noudattamalla sopimuksen hyväksymisessä kahden kolmasosan määräenemmistövaatimusta. Perustuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi nimenomaisesti, että supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt voimaansaattamislait ovat luonteeltaan poikkeuslakeja, joihin ulottuu perustuslain 73 §:n rajatun poikkeuksen vaatimus (PeVM 10/1998 vp, s. 28).

Täydentävän sopimuksen käsittelyjärjestyksen kannalta olennaista on oikeusministeriön mielestä erityisesti sen läheinen liitanta jo hyväksytyihin ja supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä voimaan saatettuihin Nato SOFA:an ja Pariisin pöytäkirjaan. Kyse on asiallisesti yhdestä sopimuskokonaisuudesta, joka saa aineellisen sisältönsä valtaosin Nato SOFA:n määräyksistä. Perustuslakivaliokunta totesi mainittuja sopimuksia käsitellessään, että 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, s. 3). Nyt käsiteltävä täydentävä sopimus puolestaan 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.

Lakiehdotusten säätämisyjärjestyksen arvioinnin kannalta keskeistä on edellä mainituista syistä hahmottaa se, millä tavalla täydentävän sopimuksen määräykset eroavat jo hyväksytyistä ja voimaan saatetuista sopimusjärjestelyistä. Koska sekä Nato SOFA että Pariisin pöytäkirja on hyväksytty supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä, sopimusta on arvioitava ns. valtiosääntöoikeudellisen aukko-teorian näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyt kokonaisuusjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125, ks. esim. PeVL 8/2006 vp, s. 4).

Esitysluonnos sisältää laajat säätämisyjärjestysperustelut, joissa on oikeusministeriön käsityksen mukaan käsitelty kattavasti lakiehdotusten säätämisyjärjestyksen kannalta olennaiset seikat. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että säätämisyjärjestystä koskeva jakso on jossain määrin jäsentymätön ja sen perusteella on osin vaikea hahmottaa, millä tavalla mitkäkin täydentävän sopimuksen määräykset konkreettisesti eroavat jo hyväksytyistä ja voimaan saatetuista sopimusjärjestelyistä. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluita olisikin oikeusministeriön mielestä suotavaa jatkovalmistelussa selkeyttää siten, että kunkin käsiteltävän sopimusmääräyksen osalta tehtäisiin tiiviisti ja konkreettisesti selkoa siitä, miten käsiteltävä määräys eroaa Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan osana jo hyväksytyistä samaa asiaa koskevista sopimusmääräyksistä vai onko kyse kokonaan uudesta

määräyksestä. Tätä voidaan pitää olennaisena erityisesti perustuslain 47 §:ssä turvatun eduskunnan tietojen-saantioikeuden toteutumisen kannalta.

Naton esikunnan oikeus käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella

Ehdotusten säätämisyjärjestysarvioinnin kannalta merkityksellisimmät määräykset näyttävät sisältyvän 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.

Määräykset liittyvät Nato SOFA:n VII artiklan 10 kappaleen a kohtaan, jonka mukaan joukkojen pysyvillä sotilasyksiköillä tai muodostelmilla on oikeus pitää yllä turvallisuutta ja järjestystä leireillä, laitoksissa tai muissa paikoissa, jotka ovat heidän hallussaan vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kohdan toisen virkkeen mukaan kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla. Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohta sisältää puolestaan määräyksen, jonka mukaan liittokunnan esikuntaa pidetään joukkona Nato SOFA:n VII artiklan 10 kappaletta sovellettaessa.

Sopimuksia koskevassa hallituksen esityksessä "kaikkia asianmukaisia toimenpiteitä" koskevan määräyksen arvioitiin olevan luonteeltaan avoin ja epätarkka ja koskevan siksi perustuslakia (HE 90/2023 vp, s. 152). Perustuslakivaliokunta yhtyi lausunnossaan hallituksen esityksessä esitettyyn arvioon ja totesi Nato SOFA:n VII artiklan 10 kappaleen a kohdan koskevan perustuslakia (PeVL 2/2024 vp, s. 9). Valiokunta ei nimenomaisesti ottanut tästä näkökulmasta kantaa Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohtaan. Koska Pariisin pöytäkirjan 3 artiklan 2 kohdassa on kuitenkin edellä kuvattulla tavalla kyse vain Nato SOFA:n määräyksen ulottamisesta sellaisenaan koskemaan myös Naton esikuntaa, asiallisesti myös Pariisin pöytäkirjan soveltamisalalla turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseen sovelletaan Nato SOFA:n aineellisia, perustuslakia koskevia, määräyksiä.

Täydentävän sopimuksen 26 artiklan 1 kohta sisältää ensin viittauksen Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan mainittuihin määräyksiin ja tämän jälkeen niitä täsmentäviä ja osin myös laajentavia määräyksiä. Määräysten mukaan 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.

Täydentävän sopimuksen määräyksillä siten 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.

Täydentävän sopimuksen 26 artikla sisältää siten oikeusministeriön käsityksen mukaan sekä jo hyväksytyt ja voimaan saatettuja sopimusjärjestelyjä laajentavia että täsmentäviä elementtejä. Kokonaisuutena arvioiden kyse näyttää kuitenkin olevan esitysluonnoksessa todetulla tavalla sellaisista epäolennaisista muutoksista tai lisäyksistä, jotka eivät muuta jo aiemmin hyväksytyyn kokonaisjärjestelyn luonnetta toisenlaiseksi. Olennaisilta osin kyse näyttää olevan pikemminkin sääntelyn täsmentämisestä suhteessa Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan osana jo hyväksytyyn. Sopimuksen 26 artikla ei siten oikeusministeriön käsityksen mukaan edellytä sopimuksen hyväksymistä ja voimaan saattamista supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Oikeusministeriö samalla kuitenkin yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn arvioon, että 26 artiklan osalta on syytä pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa 26 artiklaa arvioidaan myös siitä näkökulmasta, onko kyse perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettua Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta kansainväliselle järjestölle. Oikeusministeriön käsityksen mukaan täydentävä sopimus ei kuitenkaan tältä osin asetelmaltaan eroa Pariisin pöytäkirjasta, jota perustuslakivaliokunta ei katsonut tarpeelliseksi lainkaan tästä näkökulmasta käsitellä. Vaikka sekä Pariisin pöytäkirjassa että täydentävässä sopimuksessa on kyse nimenomaan mahdollisesta toimivallan siirtämisestä kansainvälisen järjestön toimielimelle, eikä toiselle valtiolle (kuten (Nato SOFA:ssa), huomion arvoista on, että perustuslakivaliokunta käsittelee tätä kysymystä kattavasti jo Natoon liittymisen yhteydessä. Valiokunta totesi tuolloin, ettei Nato-liittymissopimukseen

sisältynyt Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle. Kyseisten perustuslain säännösten esitöissä rima toimivallan siirron merkittävyydelle on lisäksi 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 täydentävän sopimuksen 26 artikla merkitse perustuslain 94 ja 95 §:ssä tarkoitettua Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle.

Vaikka oikeusministeriö edellä kuvatuilla perusteilla yhtyy esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyihin johtopäätöksiin, oikeusministeriö kiinnittää silti huomiota siihen, että erityisesti sopimuksen 26 artiklaa koskevat säätämisyjärjestysperustelut muodostavat kokonaisuudessaan melko hajanaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden, jota olisi syytä esityksen jatkovalmistelussa kauttaaltaan jäsentää ja selkiyttää. Perustelujen perusteella on mm. vaikea hahmottaa, miltä osin 26 artiklan määräykset konkreettisesti eroavat jo hyväksytyistä Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan vastaavista määräyksistä, tai miksi jaksoon sisältyvä suhteellisen laaja arviointi suhteessa myös EU Sofan määräykseen on tältä osin relevanttia.

Sopimuksen 7 artikla

Täydentävän sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan kohdan johdantokappaleessa mainituille henkilöille myönnetään Nato-komennuksensa ajaksi, jos nämä henkilöt palvelevat kansainvälisessä tehtävässä, vapautus kaikenlaisesta lainkäytöstä kaikkien virallisessa Natoon liittyvässä ominaisuudessaan antamiensa suullisten ja kirjallisten lausuntojen ja tekemiensä tekojen osalta. Esitysluonnoksen mukaan (s. 37) vapautus merkitsee poikkeusta siviili-, rikos- ja hallinto-oikeudellisesta tuomiovallasta Suomen lainkäyttöpiirissä.

Rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön liittyen 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukainen immuniteetti on luonnehdittavissa tavanomaisista ja rikoslain (39/1889) 1 luvussa säännellyistä tuomiovallan käytön perusteista poikkeavaksi sopimusperusteiseksi järjestelyksi, jonka tarkoituksena on turvata kansainvälisen organisaation (tässä tapauksessa Nato) riippumatonta toimintaa. Alakohta vastaa sitä, mitä Suomi on jo aikaisemmin sopimusjärjestelyissä hyväksynyt kansainvälisten järjestöjen ylimmän johdon osalta. Mainittuja seikkoja ja alakohdassa tarkoitettua vapautuksen luonnetta muutenkin käsitellään tarkemmin käsittelyjärjestystä koskevassa esitysluonnoksen osassa (s. 116 ja 117), jossa myös todetaan, että lainkäytöllisellä koskemattomuudella ei ole tarkoitus suojella kyseistä henkilöä. Kyseisen esitysluonnoksen osan mukaan sopimus ei sisällä tuomiovallan jakautumista koskevia määräyksiä, jotka täydentäisivät Nato SOFA:a tai Pariisin pöytäkirjaa tai poikkeaisivat niistä. Vaikka tällaiset seikat ovat merkityksellisiä käsittelyjärjestyksen kannalta, niitä olisi aiheellista käsitellä selvyyden vuoksi myös 7 artiklaa koskevissa perusteluissa (esitysluonnoksen s. 37).

Todettujen käsittelyjärjestysperustelujen perusteella epäselvää on, mitä tarkoitetaan sillä, että lainkäytöllisellä koskemattomuudella ei ole tarkoitus suojella kyseistä henkilöä. Sopimuksen 7 artiklan 5 kohdan mukaan siinä artiklassa määrätyt vapautukset ovat voimassa kyseisten henkilöiden komennuksen ajalta myös Nato-komennuksen päätyttyä. Kohdan perustelujen mukaan (esitysluonnoksen s. 38) kohta tarkoittaa esimerkiksi sitä, että henkilöä ei voida hänen tehtävänsä liittokunnan esikunnassa päätyttyäkään syyttää toimista, jotka hän on tehnyt kyseisessä tehtävässä virallisessa ominaisuudessaan.

Sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaan liittyy kysymys siitä, miten käsitellään immuniteetin suhteen tilanteita, joissa Suomen puolustusvoimissa palveleva henkilö on määrätty palvelemaan liittokunnan esikunnassa. Artiklan 4 kohdan mukaan, jos siinä artiklassa tarkoitettut henkilöt ovat Suomen kansalaisia tai oleskelevat Suomessa pysyväisluonteisesti ja Suomi on määrännyt heidät palvelemaan liittokunnan esikunnassa, heille myönnetään 1 kohdan b alakohdassa määrätyt vapaudet ja erioikeudet heidän Natoon liittyvän virallisen tehtävän tai toiminnan osalta. Esitysluonnoksessa todettujen perusteella (s. 38) kaksoisroolitalanteita on ilmeisesti tulkittava niin, että puolustusvoimiin liittyvän tehtävän hoitamisen tai toiminnan osalta immuniteettia ei ole. Niukkojen 7 artiklan 4 kohdan perustelujen perusteella epäselväksi jossakin määrin jää se, miten 7 artiklan 4 kohdassa todettu ”virallisen tehtävän tai toiminnan osalta” suhtautuu 1 kohdan b alakohdassa todettuun.

Sopimuksen 7 artiklan 8 kohdan viimeisen virkkeen mukaan tapauksen mukaan SACEUR tai SACT voi luopua vapauksista Suomen pyynnöstä, jos kulloinenkin vapaus muutoin estäisi oikeuden asianmukaisen toteutumisen ja jollei siitä luopuminen haittaisi SACEURin tai SACTin johtoportaiden etuja. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan (s. 39) kohdassa tarkoitettu harkinta vapauksista luopumisesta on aina tapauskohtaista eikä voida esittää mitään yleisiä periaatteita siitä, millaisissa tilanteissa SACEUR tai SACT olisi näistä valmis luopumaan. Näin yleisluonteista perustelulausumaa ei voida pitää tyydyttävänä virkkeen ymmärtämistä ja siihen liittyen käytännön toimijoita ja tulkintatilanteita silmällä pitäen. Jatkovalmistelussa on aihetta vielä harkita virkkeen sisällön avaamista

esimerkein tai ainakin yleisemmin luonnehdinnoin koskien esimerkiksi sitä, mitä tarkoittaa ”estäisi oikeuden asianmukaisen toteutumisen”.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan a alakohda antaa artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille henkilöille myös vapautuksen kaikesta Suomen toteuttamasta henkilökohtaisesta pidättämisestä ja vapaudenmenetyksestä. Kyseistä vapautusta ei ole rajoitettu tiettyyn toimintaan samalla tavoin kuin b alakohdassa tarkoitettua vapautusta. Mainittua vapautusta ei ole ulotettu artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin Suomen kansalaisiin tai Suomessa pysyväisluonteisesti oleskeleviin. Vapautus näyttää vastaavan diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 4/1970) 29 artiklan määräyksiä. Kuten edellä on todettu, myös tältä osin artiklan kohtaisissa perusteluissa olisi hyvä selvittää, miltä osin kyse on tavanomaisesta kansainvälisen järjestön toimintaan tai siihen rinnastettavaan toimintaan liittyvästä sääntelystä. Kyseisen a alakohdan osalta asiaa ei ole käsitelty tarkemmin myöskään käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa.

Tuomiovallan jakautuminen ja vahingonkorvaukset

Nato SOFA:an ja Pariisin pöytäkirjaan liittymisen vaikutuksia on käsitelty mainittujen instrumenttien voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 90/2023 vp s. 42–48). Kyseisessä esityksessä on sinänsä asianmukaisesti selostettu tuomiovaltaan liittyvää problematiikkaa. Sekä tuomiovallan että vahingonkorvauskysymysten kannalta merkitystä on sillä, onko kyse virallisissa tehtävissä vai niiden ulkopuolella tapahtuneesta vahinkoa aiheuttaneesta käyttäytymisestä. Oikeusministeriö toteaa, että mainittuun keskeiseen rajanvetoon saattaa käytännössä liittyä huomattavia tulkintavaikeuksia. Hallituksen esityksessä onkin todettu, ettei kaikki lähettäjävaltion Suomen alueella tapahtuva toiminta voi olla virallisissa tehtävissä tapahtunutta, vaan tapauskohtaisesti on arvioitava, onko kyse virallisissa tehtävissä vai niiden ulkopuolella tapahtuneesta teosta.

Hallituksen esityksessä 90/2023 vp on todettu olevan mahdollista, että joissain rikosasioissa suomalainen uhri voisi viime kädessä joutua osallistumaan lähettäjävaltiossa tapahtuvaan rikosprosessiin oman oikeusasemansa turvaamiseksi. Edelleen on todettu, että tuomiovaltaa koskevat säännökset merkitsevät rajoitusta asianomistajalla muutoin kansallisen lainsäädännön nojalla olevaan mahdollisuuteen ajaa yksityisoikeudellista vaatimusta Suomessa rikosasian yhteydessä, mikäli lähettäjävaltio käyttää rikosasiassa ensisijaista tuomiovaltaansa. Vielä on todettu, että Nato SOFA:n VIII artiklaa koskevat määräykset eivät sellaisenaan rajoita sopimusvaltioiden tuomiovaltaa siviiliasioissa eikä sopimuksen ole tulkittu estävän vahingonkorvauskanteen tai muun siviilikanteen nostamista kansallisessa tuomioistuimessa. Lisäksi on selostettu esimerkiksi Nato SOFA:n VIII artiklan 5 kappaleen g kohdan merkitystä.

Vaikka Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja on kansallisesti hyväksytty ja saatettu voimaan, olisi suotavaa, että täydentävää sopimusta koskevassa esitysluonnoksessa tuotaisiin selvästi esiin kaikki selkälait vahingonkärsijän asemaan liittyvät mahdolliset ongelmat, joita tuomiovallan järjestämistä koskevista säännöksistä ja VIII artiklasta käytännössä saattaa seurata siltä osin, kuin täydentävässä sopimuksessa on täsmennyksiä tai uusia määräyksiä suhteessa Nato SOFA:an ja Pariisin pöytäkirjaan. Nyt arvioitavassa esityksessä (s. 14) on esimerkiksi todettu, että täydentävän sopimuksen 7 artiklan mukaisten korkea-arvoisen henkilöstön erivapauksien arvioidaan vaikuttavan asianomaisten mahdollisuuksiin ajaa rikossyytettä artiklassa tarkoitettua korkea-arvoista henkilöstöä kohtaan. Esityksen mukaan vaikutukset eivät kuitenkaan käytännössä eroa merkittävästi siitä, mitä Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä on arvioitu. Tältä osin arviointi voisi olla yksityiskohtaisempaa.

Tilojen ja alueiden käyttö

Täydentävän sopimuksen 4 artikla koskee liittokunnan esikunnan tilojen ja alueiden käyttöä. Tätä on selostettu laajasti esitysluonnoksessa (s. 28 ss.). Tältä osin viitataan Nato SOFA:n IX artiklan 3 kohtaan ja todetaan, että tiloihin ja alueisiin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät vastaanottajavaltion lainsäädännön mukaisesti, jollei erityisessä sopimuksessa sovita toisin. Esityksessä ei ole yksityiskohtaisesti tarkasteltu Suomen valtion ja liittokunnan esikunnan välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia liittokunnan esikunnan käyttöön annettujen tilojen ja maa-alueiden suhteen. Artiklan 1 kohdan viimeisen virkkeen mukaan tarkemmista yksityiskohdista sovitaan erikseen. Hieman epäselväksi kuitenkin jää, miltä normatiiviselta pohjalta osapuolten oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät. Huomioon on otettava, ettei kyseessä ole vuokrasuhde vaan vastikkeeton käyttöoikeus.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi tältä osin huomiota lakiehdotuksen ja sen perustelujen väliseen suhteeseen. Täydentävän sopimuksen voimaansaattamislain 3 §:n mukaan Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos voisivat käytössään olevalla alueella antaa sopimuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tiloja ja alueita liittokunnan esikunnan käyttöön. Pykälän perustelujen mukaan pykälän mukaisilla tiloilla ja alueilla tarkoitettaisiin Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevia alueita ja kohteita, kuten esimerkiksi kasarmi- ja harjoitusalueita, sekä tilapäisesti käytössä olevia alueita, joista

säädetään puolustusvoimista annetun lain 14 §:ssä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pykäläluonnoksen sanamuoto näyttäisi kuitenkin kattavan myös sellaiset tilat tai alueet, jotka on poikkeusoloissa otettu tilapäisesti Puolustusvoimien käyttöön (tai hallintaan) valmiuslain tai puolustustilalain nojalla. Koska pykälän sanamuoto ja perustelut eivät siten tältä osin täysin vastaa toisiaan, oikeustila näyttää tällaisten tilojen ja alueiden osalta jäävän epäselväksi.

Ajoneuvolain 83 b §

Ajoneuvolakiin ehdotetaan esitysluonnoksessa lisättäväksi uusi 83 b §, jonka 1 momentin mukaan Suomea sitovassa joukkojen tai kansainvälisen sotilasesikunnan asemaa koskevassa sopimuksessa tarkoitettu ajoneuvo voidaan hyväksyä rekisteröintikatsastuksessa, vaikka se ei täytä 7 ja 7 a §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Pykälän perustelujen mukaan säännöstä sovellettaisiin käytännössä EU-maista tai EU:n ulkopuolelta tuleviin ajoneuvoihin, joilta saattaisi puuttua lain 7 tai 7 a §:ssä tarkoitettu EU-tyyppihyväksyntä tai vastaava. Ehdotetun 83 b §:n mukaisesti rekisteröitävän ajoneuvon olisi silti perustelujen mukaan täytettävä kansalliset vähimmäisvaatimukset, kuten ajoneuvolain 3 ja 13 §:ssä säädetty vaatimukset.

Oikeusministeriö kiinnittää säännösehdotuksen osalta huomiota sen mahdollistavaan sanamuotoon ("voidaan hyväksyä"), mikä näyttää jättävän ajoneuvon hyväksymisen tai hylkäämisen säännöksessä tarkoitettussa tilanteessa rekisteröintikatsastuksen suorittajan vapaan harkinnan varaan. Säännöksestä ei siis käy ilmi, millä perusteella siinä tarkoitettu ajoneuvo, joka ei täytä lain 7 tai 7 a §:n vaatimuksia, rekisteröintikatsastuksessa hyväksyttäisiin tai hylättäisiin. Säännösehdotuksen perustelut ovat jossain määrin vaikeaselkoiset, mutta niistä saa käsityksen, että tarkoituksena olisi pikemminkin säätää siitä, ettei lain 7 ja 7 a §:ssä säädettyjä vaatimuksia lainkaan sovellettaisi Suomea sitovassa joukkojen tai kansainvälisen sotilasesikunnan asemaa koskevassa sopimuksessa tarkoitettuihin ajoneuvoihin. Pykälää ja sen perusteluja tulisi oikeusministeriön mielestä tältä osin esityksen jatkovalmistelussa täsmentää.

Maanpuolustusvelvollisuus

Täydentävän sopimuksen 12 artiklan 3 kohdan mukaan liittokunnan NCS-esikunnan pyynnöstä Suomi myöntää tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettulle Suomen kansalaisista koostuvalle siviilihenkilöstölle vapautuksen Suomen asepalveluksesta, siviilipalveluksesta ja vastaavasta palveluksesta siksi ajaksi, jona tämän henkilöstön työsopimukset liittokunnan esikunnan kanssa ovat voimassa. Vapautukset myönnetään vain kulloisenkin tehtävän kannalta olennaiselle liittokunnan esikunnan henkilöstölle. Määräystä käsitellään sinänsä asianmukaisesti esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa, eikä se oikeusministeriön mielestä vaikuta ongelmalliselta suhteessa perustuslain 127 §:ssä säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen, joka jättää lainsäätäjälle melko laajan harkintamarginaalin sen osalta, millä eri tavoilla maanpuolustusvelvollisuus voidaan toteuttaa. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn asevelvollisuuslain (1438/2007) 3 §:n 4 momentin mukaan asevelvollisuuden suorittamisesta on voimassa, mitä siitä Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään. Täydentävässä sopimuksessa on kyse säännöksessä tarkoitettua Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin tältä osin huomiota säätämisyjärjestysperustelujen muotoiluun, jonka mukaan "määräyksen ei arvioida muodostavan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista poikkeusta perustuslain 127 §:ssä säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen." Perustuslain 127 § ei sisällä mahdollisuutta säätää lailla lainkaan poikkeuksia maanpuolustusvelvollisuuteen, eikä asiassa ole siten kyse tällaisen poikkeuksen valtiosääntöisen ongelmallisuuden tai ongelmattomuuden arvioinnista. Asiassa näyttää sen sijaan olevan kyse vain tilapäisestä vapautuksesta asevelvollisuuslain ja siviilipalveluslain mukaisesta palveluksesta, ei kuitenkaan perustuslain 127 §:n mukaisesta maanpuolustusvelvollisuudesta.

Osastopäällikön sijainen

Niklas Wilhelmsson

Lainsäädäntöneuvos

Perttu Wasenius

Jakelu PLM Puolustusministeriö

Tiedoksi

VN/24783/2025-OM-36

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: