

Asia: VN/24783/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Aluksi

Lausuntopyynnössä tarkoitettu sopimus, jäljempänä täydentävä sopimus tai sopimus kytkeytyy ns. Pariisin pöytäkirjaan (SopS 25/2024 ja 26/2024), jossa määrätään muun muassa Naton strategisten johtoesikuntien oikeushenkilöllisyydestä sekä Naton kansainvälisten sotilasesikuntien ja niiden henkilöstön erioikeuksista ja vapauksista ulottamalla esimerkiksi Nato SOFA:n (SopS 23/2024 ja SopS 24/2024), 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 määräyksiä tarkentavien ja laajentavien määräysten lisäksi täydentävään sopimukseen sisältyy 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.

Käsillä oleva sopimus liittyy Suomen jäsenyyteen Natossa ja liittyy siihen olennaisesti. Sopimus tehdään Suomen ja Naton eräiden johtoesikuntien välillä. Ehdotuksen mukaan sopimus täydentää Pöytäkirjaa Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta (Pariisin pöytäkirja). Pöytäkirjan mukaan pöytäkirjaa voidaan täydentää

vastaanottajavaltion ja strategisen johtoesikunnan kahdenvälisellä sopimuksella. Sanotun pöytäkirjan lisäksi Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä on niiden joukkojen asemasta tehty sopimus (Nato SOFA). Ehdotuksessa kytkentä Pariisiin pöytäkirjaan kaipaa selvästi laajempaa selvitystä, kuten myös jäljempänä käy ilmi.

Sopimuksen kannalta on keskeistä hahmottaa, mitä kyseiset täydennykset merkitsevät suhteessa jo sovittuun. Toisin sanoen kysymys on siitä, mitä täydentävällä elementillä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Lisäksi ehdotuksesta käy ilmi, että ehdotuksessa tarkoitettu sopimuksesta on neuvoteltu Naton mallisopimuksen (s. 5) pohjalta. Olisi hyvä, jos esityksessä myös tehtäisiin selkeämmin ilmi, miltä osin ehdotus vastaa sanottua mallisopimusta ja myös muiden jäsenvaltioiden kanssa tehtyjä vastaavia sopimuksia. Samoin olisi perusteltua tuoda esiin, sisältyykö sopimukseen vastavuoroisuutta ilmentäviä elementtejä, kuten esimerkiksi Nato SOFA (ks. PeVL 2/2024 vp, 6 kohta).

Tarkastelun kannalta on olennaista, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja ovat jo Suomen hyväksymiä. Koska niiden katsottiin sisältävän määräyksiä, jotka koskevat Suomen perustuslakia, Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja sekä niitä koskevat voimaansaattamislait hyväksyttiin Suomen perustuslain 94 § 2 momentissa ja 95 § 2 momentissa säädetyllä tavalla päätöksillä, joita kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä (PeVL 2/2024 vp). Sekä Nato SOFA että Pariisin pöytäkirja ovat kiinteä osa Naton sopimusjärjestelmää, jonka tarkoituksena on luoda tosiasialliset edellytykset Naton piirissä tapahtuvalle sotilaalliselle yhteistyölle. Liityntä jo sanotulla tavalla hyväksytyyn 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.

Sopimusmääräysten suhde Suomen lainsäädäntöön

Ehdotus antaa aiheen kahteen (sopimuksen artikla 7 ja 26) huomioon, jotka koskevat sopimusmääräysten suhteesta Suomen lainsäädäntöön siinä lausuttua.

Täydentävän sopimuksen 7 artiklan suhde Suomen lainsäädäntöön (s. 36 alkaen)

Sopimuksen 7 artiklan sisältö on pääpiirteissään se, että tietyn arvoiset upseerit ja vastaavan tason siviilivirkamiehet vapautetaan mm. henkilökohtaisesta pidättämisestä ja vapaudenmenetyksestä Suomessa sekä kaikenlaisesta lainkäytöstä virallisessa ominaisuudessaan antamiensa lausuntojen ja tekemiensä tekojen osalta. Myös heidän henkilökohtaiset asiakirjansa ja viralliset hallussaan olevat asiakirjat nauttavat loukkaamattomuutta. Määräys ulottuu eräissä tilanteissa myös Suomen kansalaisiin ja täällä vakinaisesti oleskeleviin. Artiklassa on määräys myös siitä, että Naton strategisten johtoesikuntien komentajat voivat luopua Suomen pyynnöstä vapauksista.

Jossain määrin vaikeaselkoisesta kokonaisuudesta näyttäisi olevan pääteltävissä, että artikla merkitsisi eräänlaista poikkeusta Pariisin pöytäkirjan 4 artiklan määräyksiin, joissa määrätään siitä, miten Nato SOFA:n tuomiovaltaa koskevia määräyksiä sovelletaan esikunnan henkilöstöön. Artiklassa määrätään siitä, mikä taho on toimivaltainen tuomiovallan käyttäjä, mutta ei siitä, että jotkut henkilöt olisivat kokonaan vapautettuja. Täydentävän sopimuksen 7 artiklassa tarkoitetut henkilöt olisivat kokonaan vapautettuja lainkäytöstä kaiken kaikkiaan artiklan tarkoittamissa tilanteissa. Sikäli kuin näin on, tämä olisi syytä tuoda esiin.

Täydentävän sopimuksen 26 artiklan suhde Suomen lainsäädäntöön (s. 81 alkaen)

Sopimuksen 26 artiklan 1 kappaleen mukaan Suomen toimivaltaiset viranomaiset antavat pyynnöstä apua esikunnan päällikölle tai hänen määräämälleen edustajalle. Jaksossa todetaan, ettei Nato SOFA tai Pariisin pöytäkirja sisällä vastaavaa määräystä. Jaksossa tehdään selkoa jäljempänä poliisin, puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tehtävistä ja toimivaltuuksista siten, että tekstistä välittyy käsitys siitä, että ao. viranomaisten nykylainsäädäntöön perustuva toimivalta riittäisi kattamaan kyseisen määräyksen asettaman velvoitteen. Jaksosta syntyy sellainen vaikutelma, että sopimuksessa tarkoitetussa avussa ei olisi kysymys varsinaisesta virka-avusta, josta säädetään yksityiskohtaisesti esimerkiksi poliisilaissa. Selkeyden vuoksi olisi perusteltua vielä todeta, mikä on tältä osin sopimuksen tulkinta siinä tarkoitetun avun ulottuvuudesta.

Eduskunnan suostumusta ja käsittelyjärjestystä koskevat huomiot

Eduskunta hyväksyy Suomen perustuslain 94 §:n mukaan 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. Esitysluonnoksessa on tehty selkoa eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan lähtökohtaisesti 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 momenttiin sisältyy vastaava kriteeri, jonka mukaan jos lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta ” 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).

Liittokunnan esikunnan toiminta Suomessa (käsittelyjärjestystä koskeva jakso 14.2.3)

Jaksossa esitetään, että täydentävän sopimuksen 8 art., erityisesti 2 kappale tarkoittaa toimivallan siirtoa Natolle liittokunnan esikunnan henkilöstövahvuudesta päätettäessä, kun sen mukaan strateginen johtoesikunta voi päättää vuosittain lisätä henkilöstövahvuutta 10 % rauhanajan kokoonpanosta. Olisi paikallaan selventää, tarkoittaako tämä sitä, että joka vuosi voidaan ainakin periaatteessa uudestaan lisätä 10 % henkilöstömäärää verrattuna edelliseen vuoteen.

Niin ikään olisi perusteltua selvittää jaksossa, mitä Suomelle muutoin kuuluvaa toimivaltaa tällä määräyksellä tarkalleen ottaen siirretään Natolle (ks. ja vrt. PeVL 80/2022 vp, esim. 41 kohta). Luonnoksesta ilmenevien tietojen perusteella arvioin alustavasti, ettei tässä järjestelyssä välttämättä ole kysymys toimivallan siirrosta ylipäätään. Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, tosin erilaisessa sääntely-yhteydessä, että ”vuonna 2012 voimaan tulleiden perustuslain tarkistusten myötä täysivaltaisuutta ja kansainvälisten veloitteiden hyväksymistä koskevat perustuslain 1 ja 94 §:n säännökset ovat muuttuneet. Perustuslain tarkistamisella pyrittiin muutokseen etenkin siltä osin, kun kysymys on eduskunnan toimivallan, kuten lainsäädäntövallan, siirtämisestä. Muutoksella oli tarkoitus mahdollistaa vähäisessä määrin säädösvallan siirtämistä kansainvälisille toimielimille varsin teknisluontoisissa sääntelyssä tai hyvin rajatulla alalla (ks. HE 60/2010 vp, s. 28)” (PeVL 8/2015 vp, s. 3).

Liittokunnan esikunnan oikeus käyttää viranomaistoimivaltuuksia Suomen alueella (käsittelyjärjestystä koskeva jakso 14.2.3)

Kuten luonnoksesta ilmenee, nyt esillä oleva täydentävä sopimus sisältää Pariisin pöytäkirjaan ja Nato SOFA:an viittaavan, mutta kuitenkin sanamuodoiltaan erilaisen määräyksen liittokunnan esikunnan oikeudesta käyttää viranomaistoimivaltuuksia Suomen alueella.

Määräyksen 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.

Jaksoon näyttäisi sisältyvän epävarmuutta siitä, miten täydentävän sopimuksen määräystä tulisi arvioida suhteessa Suomen perustuslain, erityisesti 94 §:n säännöksiin.

Eryisesti kyse on siitä, miten määräystä on arvioitava suhteessa perustuslain 94 §:n 2 momenttiin, joka edellyttää muun ohella, että veloitteen hyväksymistä tarkoittavan ehdotuksen koskiessa perustuslakia tai 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. Käsittelyjärjestysjaksossa näytetään käsiteltävän kysymystä jossain määrin siitä näkökulmasta, onko kyse perustuslain kanssa ristiriidassa olevasta määräyksestä ja jossain määrin siitä näkökulmasta, onko kyseessä toimivallan siirto kansainväliselle järjestölle.

Pidän perusteltuna arvioida täydentävän sopimuksen määräystä, johon sisältyy viittaus Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan ao. määräyksiin ja on muutoinkin monin tavoin samankaltainen, ensisijaisesti ja luonnoksesta välittyvää arviointia keskeisemmin niistä lähtökohdista, jotka sisältyvät Nato SOFA:aa ja Pariisin pöytäkirjaa koskevaan hallituksen esitykseen HE 90/2023 vp ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 2/2024 vp.

Hallituksen esityksessä 90/2023 vp todettiin Pariisin pöytäkirjan ao. 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 SOFAn 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.” (s. 151.)

Nato SOFA:n edellä mainitun artiklan osalta hallituksen esityksessä on katsottu muun ohella, että ”lähettäjävaltion oikeuden ryhtyä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan toisen virkkeen mukaisesti asianmukaisiin toimenpiteisiin voidaan katsoa olevan veloitteena 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”.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 2/2024 vp voivansa pääpiirteissään yhtyä käsittelyjärjestyksestä sanottuun. Valiokunta ei erikseen ottanut kantaa Pariisin pöytäkirjan ao. 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. Näin ollen valiokunta

katsoi sekä Nato SOFA:n että Pariisin pöytäkirjan koskevan perustuslakia ja siksi vaativan määräänemmistöä.

Sanotussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan näytä arvioineen Pariisin pöytäkirjaa siitä näkökulmasta, sisältääkö se (merkittävän tai muun) toimivallan siirron kansainväliselle järjestölle tai sen toimielimelle, vaikka Pariisin pöytäkirjassa ulotetaan Nato SOFA:n määräykset ja muun ohella niistä Nato SOFA:n VII.10. a artiklan toimivaltuus Naton esikunnille. Hallituksen esityksessä on todettu, että Nato on kansainvälinen järjestö ja myös sen esikuntia on kansallisessa lainsäädännössä kohdeltava kansainvälisen järjestön toimieliminä.

Edellä sanotun vuoksi täydentävän sopimuksen määräystä, joka on olennaisin osin samankaltainen kuin Pariisin pöytäkirjan ja Nato SOFA:n määräys ja sisältää viittauksen noihin määräyksiin, tulisi nähdäkseni tarkastella etenkin siitä näkökulmasta, onko se ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäätelyn (perustuslain 1 §:n 1 momentti ja 3 momentti) kanssa eli koskeeko se perustuslakia.

Jaksossa esitetystä voitaneen tiivistää keskeisimpien erojen yhtäältä nyt esillä olevan täydentävän sopimuksen määräyksen sekä toisaalta Pariisin pöytäkirjan ja Nato SOFA:n vastaavan määräyksen välillä olevan:

- henkilöllisessä soveltamisalassa, joka vaikuttaisi olevan täydentävässä sopimuksessa muodollisesti laajempi (Nato SOFA:ssa mainitun sotilaspoliisin lisäksi täydentävän sopimuksen turvallisuushenkilöstöön kuuluu myös muuta henkilöstöä, täydentävän sopimuksen määritelmän mukaisesti), mutta jonka katsotaan turvallisuushenkilöstön määritelmän vuoksi olevan todellisuudessa täsmällisemmin määritelty kuin Nato SOFAn kunkin valtion joukon sotilaspoliisi (s. 114, toinen kappale).
- toimivaltuuksien luonnehdinnassa, sillä Nato SOFA:ssa viitataan ”kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin” joihin sotilaspoliisi voi ryhtyä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, kun taas täydentävässä sopimuksessa viitataan ”kaikkiin välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimenpiteisiin” järjestyksen, kurin ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, täydentävän sopimuksen luonnehdinta toimenpiteistä vaikuttaa rajoittavan turvallisuushenkilöstön toimivaltaa siihen nähden, mikä se olisi Nato SOFA:n määräyksen mukaan (s. 114, neljäs kappale).
- toimivaltuuksien tarkemmassa rajaamisessa, jota Nato SOFA:ssa ei ole lainkaan, mutta täydentävässä sopimuksessa edellytetään toimivaltuuksien käyttöä Naton toimintaperiaatteissa määritellyllä tavalla ja Suomen kanssa myöhemmin tehtävien järjestelyjen mukaisesti.
- toimivaltuuksien yksinomaisuudessa; toisin kuin Nato SOFA:ssa, täydentävän sopimuksen sisältäessä myös määräyksen esikunnan käyttöön annettujen tilojen ja alueiden jne. loukkaamattomuudesta, täydentävän sopimuksen määräys kohdistuu tiloihin ja alueisiin, joihin Suomen viranomaiset eivät voi luvatta tulla.

Siten sopimus sisältää yhtäältä seikkoja, jotka näyttävät kaventavan täydentävän sopimuksen määräystä suhteessa jo hyväksytyihin ja voimassa oleviin määräyksiin, ja toisaalta myös toiseen suuntaan vaikuttavia seikkoja.

Kokonaisuutena arvioiden määräys ei kuitenkaan merkittävästi poikkea ainakaan laajentavaan suuntaan verrattuna niihin.

Arvioni mukaan nyt käsillä olevaan sopimukseen sisältyvä liittokunnan esikunnan oikeus käyttää viranomaistoimivaltuuksia Suomen alueella, että määräys sinänsä on relevantti perustuslain tarkoittaman ja perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädetyn täysivaltaisuuden näkökulmasta. Näin on siksi, että edelleen kyse on ytimeltään samankaltaisista toimivaltuuksista, kuin joista on kyse Nato SOFA:ssa ja Pariisin pöytäkirjassa.

Edellä todetusti Pariisin pöytäkirja ja Nato SOFA on hyväksytty perustuslain 94 §:n 2 momentin edellyttämällä määräenemmistöllä, koska ne koskivat perustuslakia. Nyt esillä oleva täydentävän sopimuksen määräys ei kuitenkaan 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 (PeVL 8/2006 vp). Arvioni vaikuttaa myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös. Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan "Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi". Tämän perustuslain säännöksen eräs merkitys on toimia yhtenä kiinnekohtana arvioitaessa, milloin jokin uusi kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II). Nyt arvioitava sopimusjärjestely liittyy Suomelle keskeiseen kansainväliseen yhteistyöhön, Nato-jäsenyyden muodossa. Vaikka jäsenyys sinänsä on uusi järjestely, se on olennainen osa Suomen kansainvälistä yhteistyötä ja asemaa. Täydennykset nyt käsillä olevalla sopimuksella eivät poikkea jo olemassa olevista sitoumuksista sikäli, että ne ovat luonteeltaan jo olemassa olevien sitoumusten kaltaisia.

Pidän perusteltuna sitä, että luonnoksessa esitetyn mukaisesti asiassa pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Jaksoa olisi mielestäni perusteltua mielestäni tiivistää sen suuntaisesti, että siinä kerrotaisiin kootusti, millä tavoin määräys poikkeaa jo olemassa olevasta määräyksestä. Pitkähkö jakso on jossain määrin vaikeasti avautuva sen sisältäessä erilaisia luonnehdintoja siitä, millä tavalla täydentävän sopimuksen artikla poikkeaa edellä mainitusta Nato SOFAn määräyksestä. Esimerkiksi

yhtäältä on katsottu henkilöllisen soveltamisalan laajenevan henkilöllisen soveltamisalan osalta (s. 115 viimeinen kappale) ja toisaalta myöhemmin todettu, ettei se "varsinaisesti" laajene (s. 116).

Korkea-arvoisen henkilöstön lainkäytännöllinen koskemattomuus (käsittelyjärjestysjako 14.2.4)

Jaksossa on todettu, että "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 teke-miensä 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. Tällainen lainkäytännöllinen koskemattomuus vastaa muissa kansainvälisiä järjestöjä koskevissa erioikeus ja vapaus- sekä toimipaikkasopimuksissa olevia määräyksiä."

Määräystä ei näytetä pidettävän luonnoksessa ongelmallisena perustuslain kannalta.

Yhdyn siihen luonnoksesta välittyvään käsitykseen, että kyseessä on tyypillinen kansainvälisen järjestön erivapauksia koskeva määräys, joka kuuluu lainsäädännön alaan, mutta ei ole lähtökohtaisesti ongelmallinen perustuslain kannalta. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että tässä erityisessä kontekstissa, jossa ilman 7 artiklan määräystä siinä tarkoitettua henkilöstöä koskisivat Pariisin pöytäkirjan 4 artiklan määräykset lainkäyttövallan jakautumisesta, korkea-arvoisen henkilöstö vaikutetaan määräyksellä irrotettavan tästä järjestelmästä täydentävän sopimuksen 7 artiklan määräyksellä (ks. edellä samasta artiklasta esitetty). Määräys muuttaa siten osittain, olkoonkin hyvin rajatusti, Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan mukaista järjestelyä, ja näiltä osin kyse on määräyksistä, joiden on katsottu olevan perustuslakia koskevia.

Vaikka arvioni mukaan edellä sanottu ei anna aiheutta luonnoksesta poikkeavaan johtopäätökseen käsittelyjärjestyksen suhteen, pidän perusteltuna, että edellä sanottu tuodaan eduskunnan tietoon käsittelyjärjestysjaksossa.

Muuta

Ensinnäkin käsittelyjärjestyksen lähtökohtia koskevassa jaksossa (14.2.1) on ilmeisesti jokin väärinkäsitys, koska siinä esitetään, että "toisin kuin Nato SOFA:ssa ja Pariisin pöytäkirjassa, on täydentävässä sopimuksessa kyse kansainvälisen järjestön kanssa tehdystä sopimuksesta, minkä vuoksi sopimuksen määräyksiä on arvioitava sen lisäksi, koskeeko määräykset perustuslakia, mahdollisena toimivallan siirtämisenä kansainväliselle järjestölle" (s. 110). Käsitykseni mukaan

perustuslain kannalta on kuitenkin selvää, että toimivallan siirto kansainväliselle järjestölle voi tapahtua myös valtioiden välisessä sopimuksessa. Olennaista on nähdäkseni asianomaisen sopimusmääräyksen sisältö, ei sopimuksen osapuolten luonne.

Toiseksi kiinnitän yleisesti huomiota siihen, että ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta nyt esillä oleva Nato Sofan Naton esikuntiin ulottavaa Pariisin pöytäkirjaa täydentävä sopimus muodostaa vaikeahkosti avautuvan järjestelyn. Eduskunnan tietojensaantioikeudenkin näkökulmasta esitys voisi olla ymmärrettävämpi, jos siinä selostettaisiin tarkoituksenmukaisissa kohdin esimerkiksi se, mitä eri Naton elimet yllä mainittujen sopimusten näkökulmasta ovat.

Kaksi sopimuksen osapuolta, nimeltään Naton operaatiojohtoportaan johtoesikunta ja Naton transformaatiojohtoportaan johtoesikunta, ovat Pariisin pöytäkirjassa ja täydentävässä sopimuksessa tarkoitettuja strategisia johtoesikuntia, jotka muun ohella ovat Pariisin pöytäkirjan määräyksen mukaan oikeushenkilöitä. Pariisin pöytäkirjassa tarkoitettu ”liittokunnan esikunta” tarkoittaa strategista johtoesikuntaa ja muuta Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettua kansainvälistä sotilasesikuntaa, joka on suoraan strategisen johtoesikunnan alaisuudessa. Täydentävän sopimuksen mukaan ”liittokunnan esikunta” sisältää tätä täydentävää sopimusta sovellettaessa ja pöytäkirjan 1 artiklan c kohdassa määrätyn lisäksi Naton sotilaselimet, joille annetaan pöytäkirjan mukainen asema pöytäkirjan 14 artiklan mukaisesti Pohjois-Atlantin neuvoston päätöksellä ja siten kuin on ennakoitu 19 päivänä toukokuuta 1969 tehdyssä Pohjois-Atlantin neuvoston päätöksessä menettelyistä Naton sotilaselinten aktivoimiseksi ja uudelleen organisoimiseksi rauhan aikana sekä säännöistä kansainvälisen aseman ja kansainvälisen rahoituksen myöntämisestä niille (C-M(69)22). Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Suomessa sijaitsee Naton maavoimien johtoporras (Multi Corps Land Component Command, MCLCC), joka mitä ilmeisimmin on Pariisin pöytäkirjassa ja täydentävässä Pariisin pöytäkirjassa ja täydentävässä sopimuksessa tarkoitettu liittokunnan esikunta, vaikka se ei tämän toimielimen nimestä välitykään. Täydentävässä sopimuksessa esiintyy ajoittain myös termi ”NCS-esikunta”, jota ei näytetä määritellyn. Olisi erityisesti havainnollista, jos hallituksen esityksessä tehtäisiin selkoa siitä, mikä MCLCC on sopimuksen terminologiassa.

Lisäksi huomautan, että 2. lakiehdotuksessa viitataan Suomen ”solmimaan” kansainväliseen sopimukseen. Sopimuksia ei solmita, vaan tehdään.

Luikku Laura
Oikeuskanslerinvirasto