

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 90/2023 vp eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Natoon liittyessään Suomi sitoutui liittymään muihin Nato-jäsenyyteen kiinteästi liittyviin sopimuksiin, kuten nyt käsiteltävänä oleviin Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan. Sopimuspuolten joukkojen ja esikuntien oikeudellista asemaa toisen osapuolen alueella koskevat Nato SOFA-sopimus ja ns.Pariisin pöytäkirja ovat tässä mielessä osa Suomelle Natoon jäseneksi liittymisestä seuraavia kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. (puhun jäljempänä näistä yleisesti viittaamalla vain Nato SOFAan, ellei kyse ole erityisesti jommastakummasta).

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan Natoon liittymistä koskevassa lausunnossaan ottanut kantaa tällaisten jäsenyyssiitäntäisten sopimusten valtiosääntöoikeudelliseen merkitykseen (ks. PeVL 80/2022 vp). Nato-jäsenyyttä koskevasta perustuslakivaliokunnasta lausunnosta ei siten suoraan voi päätellä sitä, miten nyt käsiteltäviä velvoitteita tulisi arvioida perustuslain kannalta. Nähdäkseni ei myöskään voida ajatella, että NATO-sopimus toimisi jonkinlaisena portinavaajana, joka avaisi tien jäsenyydestä seuraavien muiden velvoitteiden käsittelylle samassa järjestyksessä – siis tässä tapauksessa sille, että muistakin Natoon liittyvistä velvoitteista voitaisiin päättää äänten enemmistöllä ja siihen liittyvät lakiehdotukset käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Sen sijaan pidän selvänä, että nyt käsiteltävänä olevan SOFAn valtiosääntöoikeudellista merkitystä tulee arvioida kuten kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista yleensäkin. Tämä tarkoittaa etenkin sen arvioimista, miten järjestely vaikuttaa perustuslaissa taattuun Suomen täysivaltaisuuteen sekä perusoikeuksiin. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että jo hyväksytyn jäsenyyden katsottaisiin vaikuttavan arvioinnin taustalla. Kyse on sellaisen kansainvälisen yhteistyön täsmentämisestä, johon Suomi on jo sitoutunut.

Merkillepantavaa myös on, että nyt käsiteltävänä olevan Nato SOFA-järjestelyn kanssa hieman saman tyyppinen sopimus, Pfp SOFA oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuonna 1997. Kyse oli tuolloin hallituksen esityksestä Nato-sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välisen sopimuksen niiden joukkojen asemasta ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sopimus koski useamman kysymyksen osalta perustuslakia ja sopimus tuli hyväksyä supistetussa perustuslainsäätämisyksessä (PeVL 6/1997 vp). Perustuslakivaliokunta arvioi sopimuksen olevan valtiosääntöisesti ongelmallinen sekä täysivaltaisuuden että eräiden perusoikeuksien kannalta. Pfp-sofan ja sen lisäpöytäkirjan voimaansaattamislaki käsiteltiin tämän vuoksi aikanaan ns. supistetussa perustuslainsäätämisyksessä (PeVL 6/1997 vp).

Vaikka kyseinen voimaansaattamislaki säädettiin poikkeuslakina, valtiosääntöoikeudellinen aukkkoteoria (ks. mm. PeVL 38/2001 vp, s. 4, HE 1/1998 vp, s. 124/I ei tule nyt sellaisenaan sovellettavaksi. Pfp-sofan ja sen lisäpöytäkirjan hyväksymisen ja voimaansaattamisen jälkeen voimaan tulleen uuden perustuslain säännökset valtion täysivaltaisuudesta ovat osaksi erilaiset kuin aiemman hallitusmuodon säännökset samasta asiasta. Siksi myös nyt käsiteltävänä olevaa toista lisäpöytäkirjaa on ensi sijassa arvioitava uuden perustuslain kannalta. (Ks. myös PeVL 16/2005 vp ja PeVL 38/2001 vp, s. 4/I)

Perustuslakivaliokunta on myös erikseen arvioinut Euroopan unionin puitteissa solmitun EU-sofan valtiosääntöoikeudellista merkitystä (PeVL 16/2005 vp) päätyen tuolloin katsomaan, että mainitusta sopimuskokonaisuudesta voitiin päättää äänten enemmistöllä ja että kyseiset voimaansaattamislakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Mainittua lausuntoja ei kuitenkaan voi sellaisenaan käyttää nykyisen valtiosääntöoikeudellisen arvion perusteena. Tähän on useita syitä. Pfp SOFA liittyi perustuslakivaliokunnankin luonnehtimalla tavalla pienimuotoiseen harjoitteluyhteistyöhän (PeVL 6/1997 vp, s. 2) ja mainittuun sopimukseen perustunut rauhankumppanuusyhteistyön luonne oli hyvin toisenlaista kuin Suomen rooli Naton jäsenenä. Nato SOFA soveltuu käytännössä laajamittaisempaan ja pidemmälle menevään toimintaan. Myös EU-sofan vaikutukset täysivaltaisuudelle ja muun ohella tuomiovaltaan liittyvälle sisäiselle suvereenisuudelle olivat nyt ehdotettua sopimuskokonaisuutta selvästi rajoitetummat.

Selvää kuitenkin on, että valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin peruskehikko on säilynyt ennallaan. Kysymys on nytkin yleisesti ottaen siitä, sisältääkö sopimus lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja koskeeko ehdotus perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta sillä tavoin merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, että se on hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu tätä kysymystä perusteellisesti ja perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeuksien kansainvälisten valvontaelinten ratkaisukäytäntöä hyödyntäen. Esitys on tässä suhteessa nähdäkseni keskimääräistä selvästi laadukkaampi. Hallituksen esityksessä esitetään – mielestäni perustellusti - että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja tulisi hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja sopimuksen sekä pöytäkirjan voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa ns. supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Olen tästä esityksen lopputuloksesta samaa mieltä. Esitän lausunnossani vain joitakin täydentäviä huomioita.

Lainsäädännön ala

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty kattavasti selkoa tämän vaatimuksen keskeisestä sisällöstä enkä toista lausunnossani sitä minkä voi lukea jo hallituksen esityksestä (ks. s. 127). Sopimus sisältää nähdäkseni selvästi lainsäädännön alaan kuuluvia aineellisia ja menettelyllisiä määräyksiä (ks. artikkelit III-XIV). Lisäksi esityksessä nähdäkseni aivan oikein omaksuttu sen lähtökohta, että SOFAn määritelmiä ja soveltamisalaa koskevan I artiklan on katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan, kun määräysten on katsottava vaikuttavan suoraan sopimuksen aineellisten säännösten sisältöön ja soveltamiseen. Vastaavasti Lisäksi Nato SOFAn II artikla sisältää velvollisuuden vastaanottajavaltion lakien kunnioittamisesta, jonka on katsottava

velvollisuuksia asettavana kuuluvan lainsäädäntövallan alaan. Kokonaisuutena ottaen pitäisin Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa sellaisina yhden kokonaisuuden muodostavina kansainvälisoikeudellisia velvoitteina, jota on Nato-sopimuksen tavoin syytä pitää kokonaisuudessaan lainsäädännön alaan kuuluvana. (ks. PeVL 80/2022 vp, k. 18).

Hallituksen esitykseen sisältyy eduskunnan hyväksyttäväksi ehdotettu ilmoitus koskien Nato SOFAn VIII artiklan 2 kappaleen f kohdan soveltamista. Nähdäkseni ilmoituksen antamiselle on esityksessä todetulla tavalla tarpeen pyytää eduskunnan suostumusta, koska ilmoitus koskee euromääräistä summaa, jonka alittuessa Suomi luopuisi korvausvaatimusten esittämisestä.

Käsittelyjärjestys

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan 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 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos ehdotus 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.

Sekä SOFA että Pariisin pöytäkirja ovat luonteeltaan monenvälisiä valtiosopimuksia. Niissä ei ole kysymys sopimusvaltioiden ja kansainvälisen järjestön välisestä suhteesta vaan sopimusvaltioiden välisen suhteen määrittämisestä tilanteissa, joissa toisen sopimusvaltion joukkoja sijaitsee toisen sopimusvaltion alueella. Sopimuksia ei tule tämän vuoksi arvioida perustuslain 94 ja 95 §:ssä tarkoitettuna toimivallan siirtämisenä kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Kysymys ei myöskään ole valtakunnan alueen muuttamisesta. Hallituksen esitystä on näiden sijaan arvioitava sen kannalta, koskeeko NATO-Sofa perustuslakia tavalla, joka vaikuttaa kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen ja voimaansaattamisen käsittelyjärjestykseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä velvoitteen on katsottu koskevan perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla tavoilla, jos kansainvälisen velvoitteen katsotaan olevan ristiriidassa perustuslain kanssa (ks. PeVL 45/2000 vp ja PeVL 18/2003 vp).

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota tältä osin vain niihin seikkoihin, joiden perusteella kansainvälisten velvoitteiden voidaan katsoa olevan sillä tavoin ristiriidassa perustuslain kanssa, että niiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta tulisi päättää vaikeutetussa järjestyksessä määräenemmistöllä.

Tuomiovallan käyttö

Sofa-sopimuksen VII artiklan 1 kohdan a) alakohdan mukaan a. lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettäjävaltion lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat tämän lähettäjävaltion asevoimia koskevan oikeuden alaisia.

Saman artiklan 2 kohdan a) alakohdan mukana 2. lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on yksinomainen tuomiovalta sellaisiin henkilöihin nähden, jotka ovat kyseisen valtion asevoimia

koskevan oikeuden alaisia, sellaisten rikosten osalta, mukaan lukien sen turvallisuuteen liittyvät rikokset, jotka ovat rangaistavia lähettäjävaltion mutta eivät vastaanottajavaltion lain nojalla.

Sopimusmääräyksistä mielestäni seuraa väistämättä, että lähettäjävaltiolla luovutetaan oikeus harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella. Kansainvälinen velvoite ei tässä mielessä rinnastu esimerkiksi sellaiseen rikoslaissa 1 luvun 15 §:ssä säännellystä tilanteesta, jossa Suomen rikosoikeuden alueellista soveltamisalaa on rajoitettu kansainvälisen sopimuksen perusteella. Nyt kysymys ei ole pelkästään kansallisen rikosoikeuden soveltamisen rajoittamisesta kansainvälisessä tilanteessa vaan siitä, että toiselle valtiolle annetaan kansainvälisellä sopimuksella toimivalta käyttää rikosoikeudellista ja kurinpidollista tuomiovaltaa Suomen alueella. Tällainen kansainvälinen velvoite on nähdäkseni ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 momentin täysivaltaisuussääntelyn kanssa. Määräykset eivät ole ongelmattomia myöskään lainkäyttöä koskevan perustuslain 9 luvun kannalta.

Tätä ongelmaa ei poista se, että lähettäjävaltion oikeus tuomiovallan käyttöön rajautuisi sopimuksen perusteella kyseisen valtion asevoimia koskevaan oikeuteen. Tuomiovallan siirron ala jää tältä osin tulkinnanvaraiseksi, koska asevoimia koskevan oikeuden alaa ei ole sopimuksella täsmennetty vaan se riippuu pitkälti lähettäjävaltion oikeusjärjestyksestä. Keskeisintä kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti on, että toiselle sopimusvaltiolle annettu toimivalta käyttää tuomiovaltaa johtaa jo sellaisenaan ristiriitaan tuomiovallankäyttöä koskevan täysivaltaisuuden kanssa.

Ongelmaa ei myöskään oikeusturvan näkökulmasta poista se, että lähettäjävaltioiden on Suomen alueella tuomiovaltaa harjoittaessaan turvattava tietyt oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Vaikka kaikki Nato SOFAn sopimuspuolet ovat joko Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai KP-sopimuksen sopimuspuolia ja näin kaikki sopimuspuolet turvaavat ainakin lähtökohtaisesti joko Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tai KP-sopimuksen 14 artiklan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset. Esimerkiksi Yhdysvallat on kuitenkin tehnyt KP-sopimukseen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyviä merkittäviä varauksia,¹ minkä lisäksi se ei pidä sopimuksen takaamia oikeuksia koskevia 1-27 artikloita välittömästi sovellettavina (self-executing).

Yhteenvedon totean, että lähettäjävaltion tuomiovallan käyttöä koskevat Sofa-sopimuksen määräykset koskevat perustuslakia siten, ettei Sofan hyväksymisestä voida päättää äänten enemmistöllä eikä sopimuksen voimaansaattamislakia säätää tavallisena lakina. Ottaen huomioon Sofan liittymän Pariisin pöytäkirjaan ja sen, ettei Pariisin pöytäkirjan 4 artiklassa nähdäkseni poissuljeta lähettäjävaltion oikeutta käyttää tuomiovaltaa vastaanottajavaltion alueella, sama koskee kyseistä lisäpöytäkirjaa.

Kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen kieltö

Nato-sofan 7 artikla kieltää sinänsä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanon sellaisessa jäsenvaltiossa, jonka lainsäädännössä ei säädetä kyseisestä rikoksesta kuolemanrangaistusta. Perustuslain 7 §:n 2 momentti sisältää kuitenkin ehdottoman kuolemanrangaistuksen kiellon. Sama kieltö sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. ja 13. lisäpöytäkirjoihin sekä KP-sopimuksen 2. lisäpöytäkirjaan. Suomi on ratifioinut mainitut lisäpöytäkirjat.

Suomi ei ole tehnyt varauksia Sofa-sopimuksen 7 artiklaan. Hallituksen esityksen liitteenä on Suomen ja Yhdysvaltojen ulkoministeriöiden välinen noottienvaihto, joka koskee sekä Nato-sofan että Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyön sopimuksen eli DCA:n soveltamista. Nooteilla vahvistetaan osapuolten yhteinen näkemys siitä, että Nato-sofan ja DCA:n tulkinnassa ja

¹ Ks. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec

soveltamisessa osapuolet kunnioittavat kummankin maan lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, mukaan lukien kuolemanrangaistuksen suhteen.

Mainittu noottienvaihto ei kuitenkaan ole ollut eikä tule eduskunnan käsiteltäväksi. Nootit eivät myöskään korvaa kansainvälisen velvoitteen sanamuodonmukaista sisältöä. Kun samalla otetaan huomioon perustuslaissa säädetyn kuolemanrangaistuksen kiellon ehdottomuus sekä se, että sopimus kieltää ainoastaan kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanon muttei sen tuomitsemista samoin kuin senkin, että sekä Nato-sofa että Pariisin pöytäkirja luovuttavat rikosoikeudellista tuomiovaltaa lähettäjävaltiolle, on sopimuksen ja pöytäkirjan kuolemanrangaistusta koskevat määräykset sillä tavoin ristiriidassa perustuslain kanssa, että niiden on katsottava koskevan perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Kiinnitän samalla perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että niin perustuslaki kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset kieltävät myös luovuttamasta ketään toisen maan viranomaiselle tavalla, joka johtaa kuolemanrangaistuksen uhkaan taikka kidutukseen taikka ihmisarvoa loukkaavaan kohtelu. Nämä vaatimukset asettavat nähdäkseni ehdottomia rajoja sofa-sopimuksen 7 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulle vastaanottajavaltion auttamisvelvollisuudelle. (ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston tuomio 13/12/2012 tapauksessa El-Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että El-Masrin sieppaus, laitton pidätys Makedoniassa, hänen luovuttamisensa Yhdysvaltojen viranomaisille ja viranomaisten käsissä kokeman kohtelun vuoksi Makedonian valtio oli rikkonut useita Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloja, mukaan lukien 3 artikla (kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kieltö) ja 5 artikla (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen).

Helsingissä 8.2.2024

Juha Lavapuro

professori, oikeusneuvos, OTT