

Tuomas Ojanen

13.2.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 90/2023 vp Hallituksen esitys 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 laeiksi¹

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Lontoossa 19.6.1951 Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pariisissa 28.8.1952 Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan.
2. Sopimus on laadittu määrittämään sopimuspuolten joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella ja se sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Pöytäkirjalla ulotetaan sopimuksen määräykset myös Pohjois-Atlantin liiton (Nato) esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön pöytäkirjassa määrätyn mukautuksin. Pöytäkirja sisältää lisäksi täydentäviä, esikuntaa ja sen henkilöstöä koskevia määräyksiä.
3. Sopimukseen ja pöytäkirjaan liittyminen edellyttää, että Naton neuvosto kutsuu uuden jäsenvaltion liittymään sopimukseen ja että jäsenvaltio tallettaa liittymiskirjansa Yhdysvaltain hallituksen huostaan. Suomesta tuli Naton jäsen 4.4.2023. Naton neuvosto päätti 5.4.2023 Suomen kutsumisesta liittymään sopimukseen ja pöytäkirjaan. Sopimus ja pöytäkirja tulevat voimaan 30 päivän kuluttua Suomen liittymiskirjojen tallettämispäivämäärästä.
4. Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sopimuksen ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin sopimus ja pöytäkirja tulevat Suomen osalta voimaan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi sopimukseen ja pöytäkirjaan liittymisestä johtuvat muutokset useisiin lakeihin.

Arvioinnin lähtökohtia

5. Esitykseen sisältyvässä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa (14, s. 127-152) käsitellään verraten seikkaperäisesti esitystä perustuslain kannalta ottaen samalla huomioon Suomen

¹ Olin kuultavana kahteen eri otteeseen käsillä olevan hallituksen esityksen valmistelleessa työryhmässä perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin liittyvistä kysymyksistä.

kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin käsitellään esityksen muissakin jaksoissa (ks. erit. jakso 6.5, s. 42-48, Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin).

6. Kuten esityksestä ilmenee, esitys on valtiosääntöisesti erityisen merkityksellinen yhtäältä perustuslain 94 §:n 2 momentin ja perustuslain 95 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen 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, 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 eli niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.
7. Toisaalta esitys on merkityksellinen perustuslain täysivaltaisuussäätelyn (PL 1 §:n 1 ja 3 momentti) sekä kuolemanrangaistuksen kieltoa (PL 7.2 §), kidutuksen kieltoa (PL 9.4 §) ja oikeusturvaa (PL 21 §) koskevien perusoikeussäännösten kannalta. Lisäksi merkityksellisiä ovat ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa (PL 108-110 §) ja vastuuta virkatoimista (PL 118 §) koskevat perustuslain säännökset.
8. Tässä yhteydessä on korostettava, että perustuslain ohella Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa on arvioitava Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Myös perus- ja ihmisoikeuksien eurooppalaiset asiantuntijaelimet ovat jo aiemmin korostaneet, ettei Nato SOFA poista tai vähennä Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopijavaltioiden vastuita Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisista velvoitteista (esim. Venetsian toimikunnan raportin CDL-AD (2006)009, Opinion no. 363 / 2005 110. kappale, E.U. Network of Independent expert on fundamental rights, opinion 3/2006, s. 10–15). Valtion on katsottu olevan vapaa toisen valtion toimintaa koskevasta vastuusta vain niin kauan kuin se ei ole tietoinen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ongelmallisesta toiminnasta (em. Venetsian toimikunnan raportti, kappale 136, johtopäätöskappaleet a–f).
9. Nähdäkseni voidaan olennaisilta osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin. Käytännössä tämä tarkoittaa perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin kannalta sitä, että eduskunnan suostumuksen ja käsittelyjärjestyksen arvioinnissa on kyse nimenomaan siitä, koskeeko jokin määräys NatoSOFAssa ja Pariisin pöytäkirjassa perustuslakia PL 94.2 ja 95.2 §:ssä tarkoitettulla tavalla lopputuloksella, että sopimuksen hyväksymisestä tulee päättää perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisella määräenemmistöllä ja vastaavasti lainsäädännön alaan kuuluvia sopimusmääräyksiä koskeva voimaansaattamislakiehdotus käsitellä perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

10. Sitä vastoin on selvää, ettei Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa ole syytä arvioida perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin sisältämän täysivaltaisuuden kannalta merkittävä toimivallan siirto -kriteerin kannalta syistä, joista tehdään selkoa esityksen jaksossa 14.1.2.
11. Lisäksi on valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä lähtökohtana huomioitava, että Suomi on jo Naton rauhankumppanuuteen osallistuvana valtiona tosiasiallisesta soveltanut Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa liittyttyään Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen ja sen ensimmäiseen ja toiseen lisäpöytäkirjaan, jotka jäävät edelleen voimaan suhteessa niiden sopimuspuolina oleviin rauhankumppanuusvaltioihin. Tähän liittyen tietyt perus- ja ihmisoikeuskysymykset ovat jo olleet aiemmin esillä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muun muassa kuolemanrangaistuksen kiellon näkökulmasta (PeVL 6/1997 vp).
12. Lisäksi nyt käsillä oleva Pariisin pöytäkirja on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuonna 2005 (PeVL 16/2005 vp), millä merkitystä tässä yhteydessä erityisesti Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen osalta, jossa määrätään sotilasjoukon hallussa olevien alueiden turvallisuutta koskevista toimivaltuuksista.

Arvio

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja hyväksymispäätöksen ala

13. Perustuslain 94 §:n 1 momentin 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.
14. Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja sisältävät verraten runsaasti lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, jotka koskevat lainsäädännön eri osa-alueita, ja joista on tehty asianmukaisesti selkoa hallituksen esityksen perusteluissa. Esityksessä ei katsota, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja vaatisivat eduskunnan hyväksymisen perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetun "merkitykseltään huomattava" -perusteen nojalla, mikä on perusteltua.
15. Esityksessä ehdotettu eduskunnan hyväksymispäätös kattaava vakiintuneen käytännön mukaan Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan kokonaisuudessaan.

Käsittelyjärjestys

16. Hallituksen esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa on arvioinnin lähtökohtien (14.1selostamisen jälkeen erikseen tehty selkoa omissa jaksoissaan Nato SOFAn (14.2.3-14.2.6) ja Pariisin pöytäkirjan (14.2.8) suhteesta perustuslakiin. Lisäksi esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu eräitä muita kysymyksiä (14.2.7).
17. Hallituksen esityksen mukaan Nato SOFAn eräät määräykset koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla. Näin ollen päätös perustuslakia koskevan velvoitteen hyväksymisestä on

tehtävä perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisella määräenemmistöllä, samoin kuin päätös tällaisen velvoitteen voimaan saattavan lain hyväksymisestä perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisella määräenemmistöllä. Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaista määräenemmistöpäätöksentekoa kutsutaan supistetuksi perustuslainsäätämisyjärjestykseksi (HE 1/1998 vp, s. 151/II). Perustuslain 95 §:n mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt lait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. poikkeuslakeja.

18. Nato SOFAn osalta tällaiset määräenemmistöä ja supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävät kohdat liittyvät lähettäjävaltion oikeuteen harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella (ks. jakso 14.2.3) ja kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen kieltoon (jakso 14.2.4) sekä (eräiltä osin) lähettäjävaltion oikeuteen käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella (14.2.6).
19. Samoin eräät Pariisin pöytäkirjan määräykset koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Kokoavasti Nato SOFAn että Pariisin pöytäkirjan perustuslakia koskevista määräyksistä on tehty selkoa esityksen käsittelyjärjestysperustelujen jaksossa 14.2.9.
20. Nähdäkseni voidaan olennaisilta osin yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan suhteesta perustuslakiin.
21. Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa on nähdäkseni riittävän selvästi yksilöity sellaiset kysymykset/sopimusmääräykset, joiden katsotaan edellyttävän perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaista ns. supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä. Perustuslakia koskevien kysymysten riittävän tarkalla määritelyllä on merkitystä ennen muuta sen edellä mainitun seikan takia, että Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislait olisivat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. poikkeuslakeja, joita perinteisesti koskevan ns. aukkoteorian mukaan voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna niillä perustuslakiin tehtyjä poikkeuksia. Myös 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/I).
22. Kuten esityksestä tulee esiin, Nato SOFA synnyttää kysymyksen aukkoteorian kannalta, koska PfP SOFAn voimaansaattamislaki on aikanaan säädetty poikkeuslakina, ja koska Nato SOFAn velvoitteet ovat sisällöllisesti samoja kuin PfP SOFAn osana asiallisesti hyväksytyt velvoitteet. Hallituksen esityksen käsittelyjärjestysjakson perustelujen mukaan Nato SOFAn soveltamisala on kuitenkin merkittävästi laajempi kuin mihin PfP SOFAn osalta arviointi on aikoinaan kohdistunut lopputuloksella, ettei esityksen mukaan kyse ole sellaisesta vähäisestä perustuslakipoikkeuksen laajentamisesta, joka voitaisiin hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Näin ollen kyse olisi esityksen mukaan uudesta perustuslakipoikkeuksesta, eikä kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltoon liittyvää kysymystä olisi nyt mahdollista aiemman soveltamisalaltaan kapeamman perustuslakipoikkeuksen vuoksi hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Nähdäkseni tähän arvioon voidaan.

Kuolemanrangaistuksen kielto

23. Hallituksen esityksen käsittelyjärjestysjaksossa ja muuallakin esityksessä on tehty verraten paljon selkoa Nato SOFAsta ja Pariisin pöytäkirjasta kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta. Tähän liittyen hallituksen esityksessä on arvioitu sitä, kuinka reaalisenä on pidettävä mahdollisuutta siitä, että lähettäjävaltion viranomaiset tuomitsevat vastaajan Suomessa kuolemanrangaistukseen. Koska nykyisistä Nato SOFAn sopijavaltioista ainoastaan Yhdysvalloilla on käytössä kuolemanrangaistus, kysymyksenasettelu koskee käytännössä Yhdysvaltoja, jonka kanssa on käyty keskusteluja siitä, miten Yhdysvallat ymmärtää Nato SOFAan sisältyvän lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteen. Sen mukaan Esityksen mukaan Suomen ja Yhdysvaltojen hallitusten välillä on poliittinen yhteisymmärrys siitä, että Nato SOFAn soveltamisessa Suomen alueella ja Suomen viranomaisten toiminnassa tulee ottaa huomioon kuolemanrangaistuksen kiellosta johtuvat rajoitteet. Hallitusten välinen yhteisymmärrys on vahvistettu noottienvaihdolla, joka on tuotu eduskunnan tiedoksi käsillä olevan esityksen liitteenä (ks. tarkemmin s. 45-46).
24. Noottienvaihdon oikeudellista merkitystä kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta on käsitelty tarkemmin esityksen käsittelyjärjestyksen jaksossa 14.2.4 (s. 136-139). Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, noottienvaihto ei poista kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltoon liittyvää oikeudellista ristiriitaa, koska sopimusmääräys säilyy muuttumattomana. Sitä vastoin noottienvaihto pyrkii rajaamaan sopimuksen tosiasiallista soveltamista siten, ettei Yhdysvallat tuomitsisi kuolemanrangaistukseen Suomen alueella, ja että sopimuksen soveltamisessa turvattaisiin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että noottienvaihdon myötä ”on hyvin epätodennäköistä, että Yhdysvallat tuomitsisi kuolemanrangaistuksen Suomen alueella.” (s. 48).
25. Kuoleman rangaistuksen kielto on ehdoton, absoluuttinen perus- ja ihmisoikeus, josta ei voida Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaan poiketa edes poikkeusoloissa. Näin ollen kuolemanrangaistuksen kielto on ehdoton myös perustuslain 23 §:n mukaisissa poikkeusoloissa. Näistä syistä olisi oikeudelliselta kannalta perusteltua tehdä tältä osin varaus Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan noottienvaihdon sijasta, vaikka varauksen tekeminen ei poistaisikaan tarvetta käsillä olevien voimaansaattamislakiehdotusten käsittelyyn supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska varauksesta voitaisiin päättää vasta lakiehdotusten eduskuntakäsittelyn jälkeen. Varauksen tekemisen ohella oikeudellisesti olisi noottienvaihtoa parempi vaihtoehto, että Suomi tulisi pyytämään SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa mukaisesti tuomiovaltaa itselleen aina silloin, kun teosta voisi seurata kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen uhka.
26. Vaikka kuolemanrangaistuksen tuomitseminen saattaakin olla epätodennäköistä, käsillä olevan hallituksen esityksen myötä kuitenkin nyt sallitaan kuolemanrangaistukseen tuomitseminen ja poikkeus perustuslain 7 §:n 2 momentista, kunhan tästä vain nyt päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisella määräenemmistöllä. Lisäksi on selvää, ettei voimaansaattamislakiehdotusten käsittely poikkeuslakeina supistetussa

perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poista Suomen kansainvälisoikeudellista vastuuta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja YK:n KP-sopimuksen kuolemanrangaistuksen kieltoa koskevien määräysten nojalla. Koska hallituksen esityksestä syntyvää asetelmaa voidaan pitää kuolemanrangaistuksen kieltoa koskevien perusoikeus- ja ihmisoikeusnormien kannalta oikeudellisesti epätyydyttävänä, varauman tekemistä olisi vielä syytä vakavasti harkita ja selvittää.

Perus- ja ihmisoikeusmukainen tulkinta

27. Perustuslain 22 § huomioiden perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa tarvetta tulkita ja soveltaa Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa kaikissa tilanteissa perus- ja ihmisoikeusmukaisella tavalla.