

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 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 (HE 90/2023 vp). Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys on epätasaista luettavaa, usea ministeriö on osallistunut sen kirjoittamiseen on selvästi havaittavissa. Paikoin esitys on hyvää kieltä ja argumentaatio selkeää, paikoin se puuroutuu. Näin käy valitettavasti myös käsittelyjärjestysperusteluissa. Hallituksen esitysten valmistelussa tulisi panostaa nykyistä enemmän kielelliseen moitteettomuuteen ja argumentaation johdonmukaisuuteen. Tämä on myös demokratiakysymys. Mitä selkeämpiä esitykset ovat, sitä helpompi kansanedustajilla sekä medialla ja kansalaisyhteiskunnalla on tutustua niihin ja ottaa niihin kantaa, eduskunnassa ja sen ulkopuolella.

Lähtökohtia

Käsittelyjärjestyksen keskeinen kysymys on, voidaanko Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja sekä niiden voimaansaattamislait hyväksyä yksinkertaisella ääntenenemmistöllä vai vaaditaanko tähän perustuslain 94 ja 95 §:n 2 momentin tarkoittama kahden kolmasosan määräenemmistö. Kansainvälistä velvoitetta ja sen kansallista voimaansaattamislakia tarkoittavan ehdotuksen hyväksyminen edellyttää määräenemmistöä silloin, kun ehdotukset koskevat perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa

Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Nyt käsiteltävät ehdotukset eivät koske toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, vaan kyse on kansallisen toimivallan rajoittamisesta Naton toisen jäsenvaltion hyväksi. Täysivallan rajoittamista on arvioitava perustuslain 1 §:n kannalta. Jos täysivaltaisuutta rajoitetaan tavalla, joka ei ole sopusoinnussa 1 §:n täysivaltaisuussäännösten kanssa, ehdotukset koskevat perustuslakia siten kuin 94 ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetaan.

Käsittelyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että Suomi on Naton jäsenenä sitoutunut liittymään Nato SOFA-sopimukseen ja Pariisin pöytäkirjaan. Nato-jäsenyydellä ei kuitenkaan ole perustelujen sille antamaa merkitystä esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, ei täysivaltaisuuskysymyksessä eikä myöskään yksittäisten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien yhteydessä. Nato-sopimus ja sen voimaansaattamislaki hyväksyttiin yksinkertaisella ääntenenemmistöllä – mielestäni perustuslakia virheellisesti tulkiten ja soveltaen. Perustuslakiin ei siten tehty aukkoa, josta myöhemmät täysivaltaisuuden tai perusoikeuksien rajoitukset pääsisivät pujahtamaan. Vuonna 1997 PfP SOFA hyväksyttiin ja saatettiin valtiosisäisesti voimaan määräenemmistöä vaativassa menettelyssä. Kuten tämän esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa on todettu, Nato SOFA on soveltamisalaltaan vuonna 1997 hyväksyttyä sopimusta merkittävästi laajempi, eikä niin sanottua aukkoteoriaa voida näiltäkään osin soveltaa. Sen sijaan on syytä korostaa, että perustuslakivaliokunnan tuolloin esittämät tulkinnat sopimuksen suhteessa perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin (PeVL 6/1997 vp) ovat yhä ajankohtaisia. Oikeusperusta ei ole muuttunut.

Suomen täysivaltaisuudesta on säädetty perustuslain 1 §:ssä. Käsiteltävänä olevassa esityksessä todetaan täysivaltaisuudesta, että ”Nato SOFA on ... vakiintunut osa Naton jäsenvaltioiden välistä tavanomaista yhteistyötä” ja että ”Suomen suostumukseen perustuvaa ulkomaisten joukkojen Nato SOFAn puitteissa tapahtuvaa läsnäoloa ja toimintaa Suomen alueella voitaneen siten pitää tavanomaisena täysivaltaisten valtioiden välisenä yhteistyönä”. Tällä viitataan hallituksen uutta perustuslakia koskevassa esityksessä (HE 1/1998 vp) perustuslain täysivaltaisuuden sääntelyssä omaksuttuun tulkintaa, jota myös perustuslakivaliokunta sittemmin noudatti. Sen mukaan ”sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa

kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa”. Minun on mahdotonta pitää edes Nato-aikana toisen valtion joukkojen läsnäoloa ja toimintaa Suomen alueella ”tavanomaisena nykyaikaisena kansainvälisenä yhteistoimintana, joka vain vähäisessä määrin vaikuttaisi valtion täysivaltaisuuteen eikä olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa”. Nato Sofa -sopimus ei vielä sinänsä velvoita Suomea vastaanottamaan toisen Nato-valtion joukkoja, vaan tästä päätetään erillisellä sopimuksella. Silti pidän ongelmallisena, että esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa omaksutaan lainaamani tulkinta vieraan valtion joukkojen läsnäolosta ja toiminnasta ”tavanomaisena kansainvälisenä yhteistyönä”. Puolustusvoimat ovat kansallisen suvereniteetin ytimessä, ja on vaikea kuvitella valtion täysivaltaisuutta läheisemmin koskettavaa asiaa kuin toisen valtion joukkojen läsnäolo ja toiminta sen alueella.

Käsittelyjärjestysperusteluissa vedotaan siihen, että eräissä muissa valtioissa tietyt valtiosääntöoikeudelliset ongelmat on katsottu voitavan ratkaista tulkinnalla. Suomen perustuslain soveltamisessa ei kuitenkaan voida nojata muissa Naton jäsenvaltioissa noudatettuun menettelyyn. Suomen perustuslaki mahdollistaa niin sopimuksen kuin sen voimaansaattamislainkin käsittelyssä, että perustuslaista poiketaan sitä muuttamatta määräenemmistössä vaativassa menettelyssä. Suomen poikkeusmenettely kansainvälisten sopimusten ja niiden kansallisten voimaansaattamislakien hyväksymisessä on kansainvälinen erikoisuus, joka tekee ylivenytetyt ja väkinäiset perustuslain tulkinnat paitsi juridisesti kyseenalaisiksi myös poliittisesti tarpeettomiksi sopimuksia ja voimaansaattamislakien käsittelyssä.

Perustelujen argumentaatio ja johtopäätökset eivät aina ole linjassa. Hallitus on argumentaatiossaan taipuvainen vähättelemään valtiosääntöoikeudellisia ongelmia – esimerkiksi kuolemanrangaistuksen toimeenpanon mahdollisuutta USA:ssa – mutta saattaa sittenkin päätyä puoltamaan vaikeutettua käsittelyjärjestystä. Käsittelyjärjestysperusteluissa todistellaan pitkään, miten epätodennäköistä on, että Suomessa tehdyn rikoksen vuoksi langetettaisiin ja pantaisiin täytäntöön kuolemantuomio. Laveasti selostetaan Suomen ja USA:n välistä noottienvaihtoa ja

muissa eurooppalaisissa jäsenvaltioissa omaksuttuja tulkintoja, mutta lopulta kuitenkin päädytään määräenemmistövaatimuksen kannalle.

Esityksen yleisperusteluihin (s.130-131) mutta ei sen sijaan käsittelyjärjestysperusteluihin on sisällytetty tärkeä, Venetsia-toimikunnankin korostama kannanotto, jonka mukaan valtion vastuulla taata ihmisoikeuksien noudattaminen alueellaan myös silloin, kun niitä mahdollisesti vaarantavaa toimintaa harjoittaa toinen valtio. Tämä kanta tulisi merkityksensä vuoksi toistaa myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Yksittäiset perustuslakikysymykset

Katson käsittelyjärjestysperustelujen tavoin, että joukkojen lähettäjävaltion oikeus käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella ja sopimuksen mahdollistama kuolemanrangaistus koskevat perustuslain 94 ja 95 §:n 2 momenttien tarkoittamalla tavalla perustuslakia ja edellyttävät vaikeutettua käsittelyjärjestystä. Kuolemanrangaistuksen kiellosta poikkeamisen tarkastelu on kuitenkin jäänyt käsittelyjärjestysperusteluissa puolitiehen. Perusteluissa kyllä todetaan, että oikeus elämään ja sitä osaltaan täsmentävä kuolemanrangaistuksen kiello ovat ehdottomia ihmisoikeuksia, joita ei voida rajoittaa ja joista ei voida poiketa edes hätätilan aikana. Hallitus toteaa, että ristiriitaa sen paremmin perusoikeus- kuin ihmisoikeusvelvoitteidenkaan kanssa ei voida poistaa tulkinnalla, minkä vuoksi on käytettävä perustuslain 94 ja 95 §:n 2 momentin mukaista käsittelyjärjestystä. Johtopäätöksessä on ongelma, josta ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista valvova perustuslakivaliokunta ei mielestäni voi lausunnossaan vaieta. Perustuslain 94 ja 95 §:n 2 momentin mukainen käsittelyjärjestys oikeuttaa poikkeamaan vain perustuslaista. Sen sijaan ehdottomista ihmisoikeuksista ei voida poiketa edes niin, että tämän mahdollistava sopimus hyväksytään perustuslain 94 §:n 2 momentin tarkoittamassa vaikeutetussa järjestyksessä.

Käsittelyjärjestysperustelujen kannanotot, jotka koskevat avustamista kiinniottamisessa ja rikostutkinnassa sekä lähettäjän valtion oikeutta käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella näyttäisivät olevan sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan

aikaisemman käytännön kanssa. Yhdyn hallituksen kantaan, jonka mukaan sopimuksen VII artiklan 10 kohdan a) kohta koskee perustuslain 94 ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perustuslakia.

Käsittelyjärjestysperusteluista poiketen katson, että lähettäjävaltion syyttäjien rajoitettukin oikeus käyttää toimivaltaa Suomen alueella on ristiriidassa Suomen täysivaltaisuuden kanssa. Kuten perusteluissakin todetaan, syyttäjät käyttävät merkittävää julkista valtaa. Kyse ei ole ”tavanomaisesta kansainvälisestä yhteistyöstä, joka vain vähäisessä määrin rajoittaisi täysivaltaisuutta”. Voidaan myös huomauttaa, että olisi epäjohdonmukaista, jos lähettäjävaltion tuomioistuinten oikeuden käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella katsottaisiin olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuuden kanssa mutta ei sen sijaan syyttäjien vastaavan toimivallan.

Olen käsittelyjärjestysperustelujen kanssa eri mieltä myös siinä, että katson, että Nato Sofa-sopimuksen VII artiklan 3 kappale rajoittaa perustuslain 118 §:n 3 momentin asianomistajalle takaamaa syyteoikeutta ja oikeutta vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muuta julkista tehtävää hoitavalta. Hallitus on, kantaansa tarkemmin perustelematta, omaksunut tulkinnan, jonka mukaan lähettäjävaltion joukkojen toiminta Suomessa ei olisi perustuslain 118 §:n 3 momentissa tarkoitettua toimintaa vaan kyseinen määräys rajoittuisi vain suomalaisten viranomaisten tai suomalaisten julkista tehtävää hoitavien yksityishenkilöiden toimintaan. Jos muiden kuin suomalaisten viranomaisten tai yksityishenkilöiden sallitaan käyttävän julkista valtaa tai hoitaa julkista tehtävää Suomen alueella, oikeudenloukkauksesta kärsineiden oikeussuojan tarve on aivan yhtä suuri kuin silloin, kun loukkaukseen syypää on suomalainen viranomainen tai julkista tehtävää hoitava yksityishenkilö. Tulkinta ei myöskään vastaa kantaa, joka käsittelyjärjestysperusteluissa on omaksuttu ylimpien lainvalvojien toimivallasta. Hallituksen mukaan ylimmät lainvalvojat saattaisivat pitää myös lähettäjävaltion toimintaa perustuslain 108 ja 109 §:n tarkoitettuna julkisen tehtävän hoitamisena. Ei ole mitään perustetta tulkita julkisen tehtävän käsitettävä ahtaammin perustuslain 118 §:n 3 momentissa kuin 108 ja 109 §:ssä. Nato Sofa-sopimuksen VII artiklan 3 kappaleen c kohta myös mahdollistaa, että Suomi siirtää valtakunnansyyttäjän päätöksellä tuomiovaltaa lähettäjävaltiolle. Lisäksi silloin kun rikos on tehty virallisissa tehtävissä, ensisijainen syyteoikeus on jo suoraan sopimuksen nojalla lähettäjävaltiolla, kuitenkin

niin, että valtakunnansyyttäjä voi pyytää syyteoikeuden palauttamista. Syyteoikeuden palauttaminen on kuitenkin lähettäjävaltion harkinnassa Tilanteissa, joissa rikosasia käsitellään joko suoraan sopimuksen nojalla tai valtakunnansyyttäjän päätöksellä lähettäjävaltiossa, asianomistajalla ei ole mahdollisuutta vedota perustuslain 118 §:n 3 momentin hänelle takaamaan oikeuteen. Sopimus ja sen voimaansaattamislaki koskevat myös näiltä osin perustuslakia siten kuin perustuslain 94 ja 95 §:n 3 momentissa tarkoitetaan.

Helsingissä 12.2.2024

Kaarlo Tuori

-

-