

Janne Salminen

13.2.2024

Perustuslakivaliokunta

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 laeiksi (HE 90/2023 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Lontoossa 19.6.1951 Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (NATO SOFA) sekä Pariisissa 28.8.1952 Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta antaisi suostumuksensa Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymiseen ja hyväksyisi sopimusten voimaantuloa koskevat lait.
2. Sopimus määrittää sopimuspuolten joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella, ja se sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahan-tulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Pöytäkirjalla ulotetaan sopimuksen määräykset myös Naton esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön pöytäkirjassa määrättyin mukautuksin. Pöytäkirja sisältää lisäksi täydentäviä, esikuntaa ja sen henkilöstöä koskevia määräyksiä.
3. Hallitus on katsonut, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja tulisi hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94.2 §:n mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja sopimuksen sekä pöytäkirjan voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95.2 §:ssä tarkoitetussa ns. supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Hallituksen mukaan esitykseen sisältyy useita uusia perustuslain tulkintakysymyksiä, minkä vuoksi se on pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Arviointia

4. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, olen kahdesti ollut hallituksen esitystä valmistelemaan asetetun työryhmän kuultavana.

5. Kokonaisuuteen sisältyy vaikeita perustuslain tulkintakysymyksiä, mutta käsitykseni mukaan hallituksen esityksessä on pääosin käsitelty ne perusteellisesti ja luotettavasti. Kuten tästä lausunnosta lähemmin käy ilmi, jaan lähtökohtaisesti hallituksen esityksestä ilmenevän käsityksen hallituksen esityksessä käsillä olevista perustuslakikysymyksistä ja niiden asianmukaisesta käsittelystä tässä yhteydessä.

6. Hallituksen esitys koskee sopimusta, jossa on kysymys Naton jäsenvaltioiden joukkojen asemasta toisessa jäsenvaltiossa. Naton jäsenvaltio voi lähettää joukkojaan palvelemaan toisen Nato sopimuksen sopimuspuolen alueella. Nato SOFA määrittelee joukkojen asema silloin, kun ne ovat toisen sopimuspuolen alueella tehtäviensä vuoksi. Pariisin pöytäkirjalla Nato SOFAn määräysten soveltamisala puolestaan ulotetaan pöytäkirjassa määrätyin mukautuksin myös Naton esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön.

7. Kysymys on siis monenvälisestä valtiosopimuksesta ja siihen liittyvästä pöytäkirjasta. Hallituksen esityksessä on kysymys niiden sisältämien velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta.

8. *Suomen perustuslain 94 § koskee kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä.* Perustuslain 94.1 §:n 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. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen. Vastaavasti perustuslain 94.2 §:n 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.

9. *Perustuslain 95 § puolestaan koskee kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista.* Perustuslain 95.1 §:n mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella. Perustuslain 95.2 §:n mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. 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.

10. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, käsillä olevaan sopimukseen sisältyy useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Hallituksen käsitykseen lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä ja eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta voidaan hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä (s. 127) yhtyä. Esitetyt perustelut vastaavat nykyistä perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Eduskunnan suostumus on tarpeen.

11. Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista on arvioitava ennen kaikkea perustuslain 1.1 §:n ja 1.3 §:n, 7.2 §:n sekä 9.3 §:n ja 9.4 §:n kannalta. Perustuslaillisessa arvioinnissa on kysymys olennaisesti siitä, koskeeko jokin sopimusmääräys sillä tavalla olennaisesti perustuslakia, että jokin sopimusmääräys olisi ristiriit-

dassa perustuslain kanssa tavalla, joka edellyttäisi päätöksen tekemistä niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Samoin sopimusmääräyksiä on arvioitava Suomea sitovien kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Tällöin on kysymys etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 ja 6 artiklasta sekä 6. ja 13. lisäpöytäkirjasta. Nato SOFA ei vähennä Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolten vastuita Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamista velvoitteista.

12. Tarkastelun lähtökohdaksi on mainittava kaksi seikkaa. Ensinnäkin, Nato SOFAn tarkoittama lähettäjävaltion joukkojen maahantulo perustuisi valtion suostumukseen. Toiseksi, käsillä olevaan sopimukseen liittyminen on suoraan seurausta siitä, että Suomi on liittynyt Naton jäseneksi. Natoon liittyessään Suomi on sitoutunut liittymään muihin Nato-jäsenyyteen kiinteästi liittyviin sopimuksiin, kuten Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan, mikä tuotiin esiin myös Natoon liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä. Suomen jäsenyydestä Natossa on päätetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 80/2022 vp).

13. Lausunnossaan PeVL 80/2022 vp perustuslakivaliokunta on arvioinut, että Nato-jäsenyyttä voidaan pitää perustuslain 1.3 §:n kannalta ongelmattomana. Merkitystä annettiin erityisesti sille, että Naton toiminta rakentuu YK:n peruskirjan periaatteille. Kaiken kaikkiaan Nato-jäsenyys on Suomelle uudentyyppinen, verraten intensiivinen kansainvälisen yhteistyön muoto, joka merkitsee Suomelle jäsenyyttä puolustusliitossa, jossa perustamissopimus velvoittaa yhteiseen varautumiseen ja puolustukseen, arvioin hallituksen esityksen tavoin, että Naton piirissä tapahtuvassa toiminnassa voidaan hyväksyä jossain määrin erityyppisiä kansainvälisiä velvoitteita ja tämä voisi edellyttää erityyppistä sääntelyä kuin mitä yleisesti muissa yhteyksissä on katsottu oikeudellisesti mahdolliseksi (s. 131-132). Tälle voidaan antaa merkitystä myös nyt käsillä olevassa perustuslakiarviossa, joka koskee ensisijaisesti Nato jäsenvaltioiden keskinäisiä suhteita tietyissä rajatuissa tilanteissa.

14. Nato SOFA on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana sikäli, että vuonna 1997 se on ottanut kantaa niin sanottuun PfP SOFAan. Siinä yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että sopimus koski perustuslakia ja sopimus tuli hyväksyä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 6/1997 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan sopimusta oli pidettävä valtiosääntöisesti ongelmallisena täysivaltaisuuden ja perusoikeuskysymysten kannalta. Perustuslakikehityksen johdosta relevantteja ovat nyt käsiteltävässä yhteydessä enää samat perusoikeuskysymykset. PfP Sofa koski rauhankumppanuusyhteistyötä. Siten nyt käsillä oleva sopimus, joka liittyy siihen, että Suomi on Naton jäsen, koskee huomattavan paljon laajamittaisempaa toimintaa. PfP SOFA on koskenut vähäisempää harjoitusyhteistyötä. Periaatteellisesti kuitenkin vastaavat perusoikeuskysymykset ovat hyvin pitkälti tulleet käsitellyiksi ja vieläpä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Siitä huolimatta voitaneen lähtökohdaksi sitä, että nyt käsillä ovat velvoitteet eivät ole samat, kun ne liittyvät laajempaan kokonaisuuteen Nato-jäsenenä. Lisäksi asetelmaa on ensisijaisesti arvioitava voimassa olevan perustuslain kannalta eikä aikaisemman käsittelyjärjestyksen kannalta. Pariisin pöytäkirjan arvioitiin puolestaan liittyä PeVL 16/2005 vp.

15. Siltä osin kuin hallituksen esityksessä on kysymys lähettäjävaltioiden oikeudesta käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella sopimuksen tarkoittamissa tilanteissa niin, että sen oikeus on ensisijainen, hallituksen esityksessä on katsottu, että tällainen toimivalta Suomen alueella koskettaa merkityksensä vuoksi perustuslakia perustuslain 94.2 §:ssä ja perustuslain 95.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tässä tarkoitetaan Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaista oikeutta käyttää tuomiovaltaa. Perinteisen käsityksen mukaan oikeus harjoittaa

tuomiovaltaa Suomen alueella on katsottu kuuluvan keskeiseksi osaksi Suomen täysivaltaisuutta. Esimerkiksi lausunnossa PeVL 6/1997 vp asetelmaa on pidetty ongelmallisena. Samoin lausuntoa PeVL 16/2005 vp (EU SOFA) voidaan tulkita niin, että lähettäjävaltion oikeutta tuomiovallan käyttöön on pidetty vastaavasti ongelmallisena. Suoranaista aikaisempaa kannanottoa nyt käsillä olevaan tilanteeseen voimassa olevan perustuslain ajalta ei kuitenkaan havaintojeni mukaan olisi. Tulkintatilanne on sikäli uudentyypinen. Pohdittavaksi tulee, missä määrin perustuslakikysymys on se, että sopimusmääräyksiin mahdollistetaan toisen jäsenvaltion, joka on samassa puolustusliitossa, oikeus omaan tuomioistuimeen Suomessa ja samassa sopimusjärjestelyssä Suomi vastaavasti saa kyseisen oikeuden toisessa jäsenvaltiossa samanlaisessa tilanteessa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, sopimusmääräyksessä tarkoitettu tuomiovalta on asiallisesti verraten avointa ja laaja-alaista, mikä voisi puoltaa hallituksen esityksen lähestymistapaa. Toisaalta tuomiovallan kohde on sikäli rajattua, että henkilöpiiri, jota tuomiovalta koskee, on varsin täsmällinen. Kysymys ei myöskään ole ylikansallisesta tuomiovallasta. Lisäksi painottaisin tässä, kuten muutenkin, koko sopimusjärjestelyn vastavuoroisuutta ja sitä, että valtiolla, jossa toisella valtiolla on tuomiovaltaa sopimuksen perusteella, on kuitenkin toissijainen tuomiovalta. Lisäksi oikeudenmukainen oikeudenkäynti tulisi turvattavaksi viimekädessä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan. Ongelmia voisi kuitenkin ilmetä suhteessa perustuslain 21 §:n tarkoittamaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Vaikka on mahdollista päätyä hallituksen esityksessä tarkoitettuun lopputulokseen perustuslakivaliokunnan aikaisemman (vanhan) käytännön perusteella, kokonaisuuteen liittyy myös mainitsemiani seikkoja, jotka antaisivat aiheen tarkastella tässä kysymyksessä olevaa sopimusmääräystä toisenlaisena kuin tavanomaiset tilanteet ja katsoa, että vaikka sopimusmääräys on relevantti perustuslain 1.1 §:n säännöksen kannalta kysymys ei kuitenkaan ole siitä, että se koskisi perustuslakia perustuslain 94.2 ja 95.2 §:n tarkoittamalla tavalla

16. Oman erityiskysymyksensä tähän liittyen muodostaa osana tätä tuomiovaltaa koskevaa oikeutta kysymys kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen kiellosta. Siltä osin käsitykseni vastaa hallituksen esityksessä selostettua tulkintalinjaa, joka tukeutuu itse asiassa perustuslakivaliokunnan aikaisempaan tulkintaan lausunnossa PeVL 6/1997 vp vastaavasta sopimusmääräyksestä edellyttäen, että nyt katsotaan, että tuossa yhteydessä supistetulla perustuslainsäätämisyjärjestyksellä ei ole kuitenkaan voitu kattaa tämän sopimuksen tarkoittamaa alaa tuolloisen sopimusjärjestelyn ollessa selvästi nyt käsillä olevaa rajatumpi. Joka tapauksessa tilannetta on arvioitava ensisijaisesti relevanttien, voimassa olevan perustuslain säännösten kannalta. Ne ovat olennaisesti samansisältöiset kuin perustuslakivaliokunnan antaessa mainitun lausuntonsa PeVL 6/1997 vp. Kyseinen lausunto on kuitenkin verraten vanha eikä erityisen perusteellinen eikä se tunnista asianmukaisesti ongelmaa, johon tässä lähestymistavassa muodollinen käsittelyjärjestystä koskeva ratkaisu materiaalsen perusoikeussuojan näkökulmasta johtaa. Tällä menettelyratkaisulla käsitellään sopimusmääräyksen ja perustuslain välistä suhdetta. Silloin jää vielä sopimusmääräyksen suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, joiden osalta kuitenkin yhtenä näkökohtana sen ohella, että Nato SOFA ei vähennä Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolten vastuita Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamista velvoitteista, on huomattava, että näissä tilanteissa kysymys on toisen valtion tuomioistuimesta. Siltä osin kuin lähettäjävaltio sopimuksen ja sen voimaansaattamislain perusteella tukeutuisi Suomen valtion viranomaisiin ja muihin toimijoihin niiden olisi käsitykseni mukaan joka tapauksessa toimittava sekä perustuslain että Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sitomina.

17. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon merkityksen ja muiden Ahvenanmaan oikeuteen liittyvien näkökohtien osalta minulla ei ole huomautettavaa. Siltä osin kuin yksittäiset sopimusmääräykset koskevat Ahvenanmaan lainsäädäntövallan alaan kuuluvia kysymyksiä kuten tieliikennettä tai terveydenhuoltoa, kansainvälisen velvoitteen voimaantumista koskee Ahvenanmaan itsehallintolain 59.1 §:n säännös.