

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 58/2024 vp). [Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.](#)

Perustuslakivaliokunta on hiljattain antanut lausunnon Nato SOFA -sopimuksesta ja sen voimaansaattamislaista (PeVL 2/2024 vp). Niiltä osin kuin nyt käsiteltävässä puolustusyhteistyösopimuksessa ei ole muuta sovittu, tarkoitus on, että myös Suomen ja Yhdysvaltojen puolustusyhteistyössä Naton puitteissa sovelletaan Nato SOFAa. Perustuslakivaliokunnan on syytä lausunnossaan keskittyä niihin sopimuskohtiin, jotka poikkeavat Nato SOFAsta. En tässä käsittele lausunnossani kysymyksiä, joihin valiokunta on jo ottanut kantaa Nato SOFAa arvioivassa lausunnossaan.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus on välttämätön hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainituista syistä. Valtiosääntöisenä ongelmana voi olla ainoastaan sopimuksen ja voimaansaattamislain käsittelyjärjestys: koskeeko ja miltä osin sopimus sillä tavoin perustuslakia, että eduskunnan on noudatettava PL 94.2 ja 95.2 §:ssä tarkoitettua vaikeutettua käsittelyjärjestystä, ja jos koskee, täyttääkö 95.2 §:n mukaisessa järjestyksessä käsiteltävä voimaansaattamislaki perustuslain 73.1 §:n poikkeuslaeille asettaman rajatun poikkeuksen vaatimuksen.

Säätämisyjärjestysperustelujen yleisiä lähtökohtia sisältävä jakso antaa aihetta joihinkin reunahuomautuksiin. Jaksossa viitataan perustuslain esitöiden lausumaan, jonka 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.

Toisin kuin käsittelyjärjestysperustelujen yleisiä lähtökohtia esittelevässä jaksossa esitetään, sopimuksesta seuraavan täysivaltaisuuden rajoituksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitystä ei ole sillä, että sopimuksen 1(1) artiklan mukaan ”Yhdysvaltojen toiminta Suomessa tapahtuu Suomen suostumuksella, jonka Suomi antaa tällä sopimuksella.” Valtiosääntöoikeudellinen peruskysymyshän on, millaisia täysivaltaisuuden rajoituksia Suomen suostumuksesta ja sen mukaisista velvoitteista seuraa. Suomi käyttää sopimuksen solmiessaan ulkoista täysivaltaisuuttaan, mutta nyt on kysymys siitä, minkälaisiin täysivaltaisuuden rajoituksiin Suomi voi ulkoista suvereniteettiaan käyttäessään sitoutua. Se seikka, että sopimus voidaan irtisanoa, ei myöskään vaikuta täysivaltaisuuden rajoituksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Arvioitavanahan ovat ne täysivaltaisuuden rajoitukset, joita sopimuksesta seuraa sen voimassaoloaikana. Jos sopimus vielä rajoittaisi irtisanomismahdollisuutta, tätä olisi tarkasteltava uutena ja itsenäisenä täysivaltaisuuden rajoituksena.

Puolustusyhteistyösopimuksen ja Nato SOFAn tärkein ero on siinä, että Yhdysvaltain joukkojen oikeus saapua maahan ja liikkua Suomen alueella sekä oikeus käyttää Suomessa tiettyjä tiloja ja alueita sekä oikeus varastoida – myös ennalta – Suomeen materiaalia samoin kuin ilma-alusten, alusten ja ajoneuvojen maahantulo ja liikkuminen perustuisivat välittömästi nyt käsiteltävänä olevaan sopimukseen eikä näistä seikoista sovittaisi tai päätettäisi erikseen. En ole havainnut, että sopimus asettaisi Suomeen saapuville ja täällä liikkuville joukoille tai ilma-aluksille, aluksille ja ajoneuvoille taikka tänne varastoitavalle materiaalille esimerkiksi määrällisiä rajoituksia. Sopimuksen 11(1) artiklan mukaan USA:n joukkojen puolustusyhteistyösopimuksen mukaisesti käyttämien tai yksinomaisesti niiden puolesta siten käytettävien ilma-alusten, alusten ja ajoneuvojen maahantulossa Suomen alueelle, poistumisessa täältä ja vapaassa liikkumisessa siellä ja kuullaan molempien osapuolten näkemyksiä ja otetaan ne huomioon (konsultaatio). Sopimuskohta ei kuitenkaan velvoita Yhdysvaltoja noudattamaan Suomen näkemyksiä, vain ”ottamaan ne huomioon”. On myös

huomattava, että joukkojen maahantuloa ja liikkumista ei koske edes 11(1) artiklan kaltainen konsultaatiovelvoite.

Sopimuksen 11(1) artiklassa paitsi asetetaan konsultaatiovelvoite myös viitataan sopimuksen 1(2) artiklan määräykseen, jonka mukaan kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Viittaus 1(2) artiklaan sisältyy myös pääsyä sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille sekä niiden käyttöä koskevaan 3(2) artiklaan samoin kuin puolustuskaluston, tarvikkeiden ja materiaalin ennalta sijoittamista koskevaan 4(1) artiklaan. Kuten käsittelyjärjestysperusteluistakin ilmenee, 1(2) artiklalla ja siihen viittaavilla muilla sopimusmääräyksillä Yhdysvallat ei suinkaan sitoudu noudattamaan kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa Suomen lainsäädäntöä tai kansainvälisiä velvoitteita. ”Kunnioittaa” ei ole sama asia kuin ”sitoutua noudattamaan”. On myös vaikea nähdä, mikä merkitys Suomen suvereniteetin eli täysivaltaisuuden ”kunnioittamisella” voi olla jossakin sopimuksen tarkoittamassa toiminnassa, joka jo sinänsä merkitsee täysivaltaisuuden rajoittamista. Täysivaltaisuusrajoitusta lieventävän valtiosääntöoikeudellisen merkityksen antaminen tällaiselle ”kunnioittamisvelvollisuudelle” on erityisen yllättävää, kun Nato-sopimuksen ja Nato SOFA -sopimuksen yhteydessä sekä hallituksen esitysten käsittelyjärjestysperusteluissa että perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on käytetty tiukan muodollis-oikeudellista täysivaltaisuuden käsitettä. Tätä käsitettä selostetaan ja sovelletaankin myös nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä eräitä yksittäisiä valtiosääntökysymyksiä tarkasteltaessa.

Perustuslakivaliokunnan olisi nähdäkseni syytä selkeästi todeta, että sopimuksen mukaisia velvoitteita sallia toisen valtion joukkojen läsnäolo ja liikkuminen alueellaan, joukkojen pääsy sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille sekä näiden tilojen ja alueiden käyttö, ilma-alusten, alusten ja ajoneuvojen maahantulo Suomen alueelle sekä niiden vapaa liikkuminen ja poistuminen samoin kuin materiaalin varastointi Suomen alueella ei voida pitää ”tavanomaisina nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa” eikä niiden vaikutuksia valtion täysivaltaisuuteen ”vähäisinä”. Sopimus on näiltä osin selvästi ristiriitaisessa perustuslain 1.1 §:n täysivaltaisuutta koskevan säännöksen

kanssa. Näin on asianlaita täysin riippumatta siitä, pidetäänkö sopimuksen tarkoitusta perustuslain 1.3 §:n kannalta hyväksyttävänä.

Mainitsemieni täysivaltaisuuden rajoitusten vuoksi on selvää, että puolustusyhteistyösopimusta ja sen voimaansaattamislakia ei voida hyväksyä eduskunnassa yksinkertaisella ääntenemmistöllä. Kun kansainvälisen sopimuksen hyväksyminen edellyttää perustuslain 94.2 §:n nojalla määräenemmistöä, sen voimaansaattamislaki on käsiteltävä 95.2 §:ssä tarkoitettuna poikkeuslakina. Tätä poikkeuslakia koskee perustuslain 73.1 §:n vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta. Perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni vakavasti pohdittava, voidaanko edellä mainitsemiani rajoituksia Suomen täysivaltaisuuteen pitää perustuslain 73.1 §:n edellyttämällä tavalla rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Suomen täysivaltaisuus kuuluu kiistatta perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, joihin perustuslain esitöiden mukaan 73.1 §:ssä (tai 95.2 §:ssä) tarkoitettulla poikkeuslailla ei voida kajota. Kansallisen päätösvallan valtakunnan alueella oleskelevista ja liikkuvista joukoista, valtakunnan alueelle saapuvista ja täällä liikkuvista ilma-aluksista, aluksista ja ajoneuvostoista samoin kuin valtakunnan alueelle varastoitavista puolustustarvikkeista ja muusta joukkojen käyttöön tarkoitettusta materiaalista voidaan katsoa kuuluvan muodollis-oikeudellisesti ymmärretyn täysivaltaisuuden ydinalueelle. Puolustusyhteistyösopimus asettaa Suomelle velvoitteita, jotka rajoittavat tällaista päätösvaltaa ja joille sopimus ei aseta esimerkiksi määrällisiä ylärajoja. Konsultaatiovelvoitteet tai sopimuskumppanin velvollisuus ”kunnioittaa Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita” eivät aseta sopimuskumppanin joukoille tai niiden liikkumiselle, ilma-aluksille, aluksille ja ajoneuvoille tai niiden liikkumiselle taikka Suomena alueelle varastoitaville puolustustarvikkeille ja muulle materiaalille muodollis-oikeudellisia rajoituksia.

Perustuslakivaliokunnan on arvioitava, puuttuuko puolustusyhteistyösopimuksesta seuraava, rajoiltaan määrittelemätön Suomen täysivaltaisuuden rajoitus täysivaltaisuuden ydinalueella sillä tavalla perustuslain keskeiseen ratkaisuun, että siitä ei voida säätää perustuslain 73.1 §:ssä tarkoitettuna rajoitettuna poikkeuksena.

Helsingissä 14.6.2024

Kaarlo Tuori