

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 19.6.2024 KELLO 8.00
HE 58/24 vp puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen
ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen
hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Esitys on lähetekeskustelussa lähetetty ulkoasiainvaliokuntaan, jolle (mm.) perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto. Perustuslakivaliokunta lausuu lähinnä esitykseen sisältyvien ehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Esityksen alkusivulla kuvataan sopimuksen sisältöä seuraavasti:

”Puolustusyhteistyösopimuksessa määrätään Yhdysvaltojen pääsystä Suomen alueelle sekä tiettyjen liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden käytöstä. Sopimuksessa sovitaan myös Yhdysvaltojen joukkojen, siviilihenkilöstön, huollettavien ja sopimustoimittajien oikeudellisesta asemasta. Lisäksi sopimuksessa määrätään muun muassa puolustusmateriaalin varastoinnista, Yhdysvaltojen joukkojen turvallisuudesta, rikosoikeudellisesta tuomiovallasta sekä verotuksesta.”

Puolustusyhteistyösopimus on NATOn kahden jäsenvaltion tekemä sopimus, joka liittyy NATOn osapuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (NATO SOFA), mutta puolustusyhteistyösopimus ei suoraan johdu Suomen jäsenyydestä NATOssa, vaan se on kahdenvälinen, kahden valtion keskenään tekemä valtiosopimus.

- - - - -

Kysymys eduskunnan hyväksynnän tarpeellisuudesta ei nähdäkseni vaadi tässä enempää huomiota. Merkittävä oikeudellinen kysymys tässä yhteydessä on, missä järjestyksessä – millä enemmistöllä – sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien

määräysten voimaansaattamisesta on päätettävä. Perustuslain 94 §:n 2 momentti, joka koskee kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisesta päättämistä, ja PL 95 §:n 2 momentti, joka koskee lakiehdotusta kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta, muodostavat tässä säännösparin, jossa valinta yksinkertaisella enemmistöllä tai kahden kolmasosan enemmistöllä tapahtuvan päätöksenteon välillä on - ymmärrettävästi – ohjattu tapahtumaan täsmälleen samojen kriteerien mukaisesti. Kumpaan momenttia on yhdenmukaisella tavalla muutettu perustuslain 2011 tapahtuneessa tarkistuksessa (1112/2011).

Nyt käsilläolevan esityksen käsittelytapa määräytyy oleellisesti PL 94,2 §:n ja PL 95,2 §:n normien mukaan. Tarkastelen seuraavassa sen vuoksi säätämisasiakirjojen valossa, mitä näillä säännöksillä tarkoitettiin niitä säädettäessä. Perustuslain 94,2 §:n ja PL 95, 2 §:n yhteyden vuoksi tarkastelen konkreettisesti vain PL 95,2 §:ää.

Nykyisen perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä esitettiin PL 95 §:n 2 momentille seuraavaa sanamuotoa:

Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Sanamuotoa ei eduskuntakäsittelyssä muutettu ja säännös tuli siten näin kuuluvana uuteen, 1.3.2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin (HE 1/98 vp, pevm 10/98 vp, LJL 1/99 vp). Perustuslain säätämisasiakirjoissa esitettiin säännöksen sisällöstä joitakin periaatteellisesti merkittäviä seikkoja. Hallituksen esityksen perusteluista käy selväksi, että säännöksessä tarkoitettiin perustuslakia koskevalla ehdotuksella perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa ehdotusta, että kahden kolmasosan enemmistöllä tapahtuvaa päätöksentekoa asiassa pidettiin ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisenä ja että tässä järjestyksessä säädettävä laki oli ns. poikkeuslaki. - Esityksestä antamassaan mietinnössä myös perustuslakivaliokunta totesi, että valtiosopimuksen voimaansaattamista koskeva lakiehdotus käsitellään ns. supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä, jos ehdotus koskee perustuslakia. Valiokunta piti selvänä, että tässä järjestyksessä säädetyt voimaansaattamislait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteltaan poikkeuslakeja. Tähän liittyen valiokunta vielä totesi, että näihin lakeihin siksi kohdistuu (perustuslakiehdotuksen) 73 §:ssä säädetty rajatun poikkeuksen vaatimus (pevm 10/98 vp, s.28). - Perustuslakiin vuonna 2011

tehdyissä tarkistuksissa (1112/2011) muutettiin myös PL 95 §:n 2 momentin säännöstä säännöksen tekstiin tehdyllä lisäyksellä. Kun lisäys ja sen sisältö ei nähdäkseni vaikuta nyt käsillä olevan asian käsittelyyn, en tarkastele lisäystä tässä.

Puolustusyhteistyötä koskevan sopimuksen voimaansaattamislaki käsitellään siis tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos aihetta muuhun menettelyyn ei ilmene, mutta voimaansaattamislaki on käsiteltävä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä – eli päätettävä kahden kolmasosan enemmistöllä ilman lepäämään jättämistä – jos voimaansaattamislain sisällön, siis käytännössä ko. sopimuksen sisällön, katsotaan olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

- - - - -

Tätä kysymystä valtiosopimuksen sisällön mahdollisesta ristiriidasta perustuslain kanssa on esityksen perusteluissa huolellisesti käsitelty. Erityisen leimaa antavaa tarkastelun huolellisuus on esityksen perustelujen 15 luvussa, joka koskee eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä. Käsittelyjärjestyksen tarkastelu on laaja – noin 26 sivua - ja siinä käydään läpi monia sopimuksen yksityiskohtaisia säännöksiä ja niiden merkitystä käytännössä. Lukijan kannalta selvästi positiivista on, että eri kohtien tarkastelussa tuodaan tasapainoiselta vaikuttavalla tavalla esille sekä yksinkertaisella enemmistöllä tapahtuvan päätöksenteon puolesta että kahden kolmasosan enemmistöllä tapahtuvan päätöksenteon puolesta puhuvia seikkoja. Tarkastelussa käsitellään myös PL 73 §:n säännöksen mukaista rajatun poikkeuksen vaatimusta (s.179). Tarkastelun lopuksi esitetään seuraava johtopäätös (s. 181):

”Edellä olevan perusteella puolustusyhteistyösopimuksen 3 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan, 4 artiklan 2 kohdan, 6 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 11 artiklan 1 ja 2 kohdan katsotaan koskevan perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tästä syystä hallitus katsoo, että sopimus tulisi hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja sopimuksen voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa ns. supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Koska hallituksen esitykseen sisältyy useita uusia perustuslain tulkintakysymyksiä, pitää hallitus suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.”

Johtopäätöksessä siis katsotaan, että tietyt puolustusyhteistyösopimuksen kohdat koskevat perustuslakia PL 94,2 §:ssä ja PL 95,2 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Kannanoton perusteluissa löytyy joitakin yksittäisiä perustelulausumia, jotka mielestäni ovat ongelmallisia. Johtopäätöksessä esitettyyn käsitykseen on nähdäkseni . kuitenkin

perusteltua yhtyä. Siinäkin tapauksessa, että puolustusyhteistyösopimuksen jonkin kohdan suhteen syntyisi epäilyksiä johtopäätöksessä esitetyn kannan oikeutuksesta, näyttää tilanne pysyvän johtopäätöksen pohjalta varsin selvänä. Perustuslain 94,2 §:ssä tarkoitettu sopimuksen hyväksyminen ja PL 95.2 §:ssä tarkoitettu voimaansaattamislain säätämisjärjestysvalinta ovat sopimusta tai voimaansaattamislakia kokonaisuutena koskevia ratkaisuja. Tämä merkitsee myös sitä, että määräenemmistöpäätöstä on käytettävä, jos sopimuksessa yksikin kohta koskee perustuslain em. säännösten mielessä perustuslakia.

- - - - -

.