

Veli-Pekka Viljanen

HE 58/2024 vp puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 19.6.2024

Puolustusyhteistyösopimus perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (Nato SOFA, SopS 23 ja 24/2024) ja täydentää sitä. 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.

Perustuslakivaliokunta antoi Nato SOFAsta lausunnon PeVL 2/2024 vp, jossa valiokunta katsoi, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirjat koskivat perustuslakia ja niiden hyväksyminen edellytti perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaista päätöstä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Lisäksi valiokunta katsoi, että Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislait koskivat perustuslakia ja oli siksi käsiteltävä perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan tuolloinen lausunto on merkityksellinen myös käsiteltävänä olevan puolustusyhteistyösopimuksen arvioinnissa.

Puolustusyhteistyösopimuksella on kiinteä yhteys Suomen Nato-jäsenyyteen. Kyseessä on kuitenkin muodollisesti siitä erillinen Suomen ja Yhdysvaltojen välinen valtiosopimus, joka täydentää Nato SOFAssa määrättyjä ehtoja, jotka koskevat USA:n joukkojen ja niiden jäsenten huollettavien oleskelua Suomen alueella sekä sopimuksessa tarkoitetuissa erityistilanteissa USA:n sopimustoimittajien oleskelua ja toimintaa Suomen alueella (1 art.). Puolustussopimus käsittelee ainoastaan USA:n joukkojen ja vast. asemaa Suomessa ja siltä puuttuu siten Nato SOFA:lle ominainen vastavuoroisuuden lähtökohta.

Puolustusyhteistyösopimusta on arvioitava erityisesti perustuslain 1 §:n 1 momentin täysivaltaisuussäännöksen ja siihen olennaisesti liittyvän perustuslain 1 §:n 3 momentin kansainvälisyysperiaatteen näkökulmasta.

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti Nato-sopimusta arvioidessaan perustuslain 1 §:n 3 momentin näkökulmasta huomiota siihen, että Naton toiminta rakentuu YK:n peruskirjan periaatteille kansainvälisen rauhan, turvallisuuden ja oikeuden ylläpitämisestä. Valiokunnan mukaan merkityksellistä oli myös, että liittymisellä tavoiteltu asema osana Naton yhteistä puolustusta viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä tähtää Suomen suvereniteetin turvaamiseen (PeVL 80/2022 vp, kappaleet 7 ja 8 sekä 33). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena oli siten mahdollisuus päättää vapaasti Suomen suhteista muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, eikä perustuslaissa vahvistetun täysivaltaisuuden voida katsoa estävän Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä muiden maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa (PeVL 80/2022 vp, kappale 34).

Hallituksen esitykseen sisältyy laajahko ja yksityiskohtainen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskeva osio (s. 153-181). Kyseinen jakso on mielestäni huolellisesti laadittu ja voin pääosin yhtyä siinä esitettyihin käsityksiin erityisesti, kun otetaan huomioon sen perustuminen merkittävältä osin perustuslakivaliokunnan Nato SOFA:aa koskevaan lausuntoon PeVL 2/2024 vp.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että puolustusyhteistyösopimuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdan, 4 artiklan 2 kohdan, 6 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 11 artiklan 1 ja 2 kohdan katsotaan koskevan perustuslakia 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, jonka vuoksi sopimus tulisi hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Lisäksi sopimuksen voimaansaattamislaki tulisi hyväksyä perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (HE, s. 181). Yhdyn näiltä osin hallituksen esityksen mielestäni hyvin perusteltuihin johtopäätöksiin, enkä katso tarpeelliseksi toistaa hallituksen esityksen käsittelyjärjestysperusteissa esitettyjä käsityksiä tältä osin (HE, s. 155-181).

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että voimaansaattamislakiehdotuksen (1. lakiehdotus) johtolause on tältä osin hallituksen esityksessä virheellisessä muodossa, koska siitä puuttuu viittaus perustuslain 95 §:n 2 momentissa määrättyyn säätämistäjärjestykseen. Johtolause on tältä osin korjattava eduskuntakäsittelyn aikana niin, että siitä ilmenee voimaansaattamislakiehdotuksen käsitteleminen perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa supistetussa perustuslainsäätämistäjärjestyksessä.

Sopimuksen 12 artikla käsittelee rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevia kysymyksiä. Artikla liittyy Nato SOFAn VII artiklaan ja käytännössä näiden sopimusten mainittuja artikloja on sovellettava yhdessä. Siltä osin, kuin puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla ei sisällä rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevia määräyksiä, sovelletaan Nato SOFAn VII artiklaa.

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan keskeinen määräys sisältyy sen 1 kohdan toiseen virkkeeseen, jonka mukaan Suomi, Yhdysvaltojen pyynnöstä ja edistääkseen sitoutumistaan keskinäiseen puolustukseen, käyttää suvereenia harkintavaltaansa luopuakseen ensisijaisesta oikeudesta käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa USA:n joukkojen jäseniin Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitetulla tavalla. Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohta sisältää määräyksen tuomiovallasta luopumisesta ja sen pyytämisestä. Nato SOFAn sanottu tuomiovallasta luopumista koskeva määräys on yksittäistapauksellinen. Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kappaleen toisen virkkeen asiaa koskeva määräys sen sijaan on soveltamisalaltaan yleinen.

Luopuminen koskee tilanteita, jotka eivät jo Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen a kohdan mukaan kuulu Yhdysvaltojen ensisijaiseen toimivaltaan. Merkityksellisesti luopuminen koskee sellaisia USA:n joukkojen jäsenten tekemiksi epäiltyjä rikoksia, jotka eivät johdu jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä, eli lähinnä vapaa-aikana tehtyjä rikoksia. Sopimuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaan Suomi voi kuitenkin erityisen tärkeänä pitämissään yksittäistapauksissa peruuttaa luopumisen antamalla asiaa koskevan kirjallisen lausuman USA:n joukkojen toimivaltaisille viranomaisille. Voimaansaattamislakiehdotuksen 5 §:n mukaan päätöksen peruuttaa tuomiovallasta luopuminen Suomessa tekee valtakunnansyyttäjän. Tuomiovallasta luopuminen olisi sopimuksen mukaan harkinnanvaraista ("voivat peruuttaa"). Valtakunnansyyttäjän päätösharkinnassa huomiioon otettavia seikkoja kyllä luetellaan voimaansaattamislain 5 §:n perusteluissa (HE, s. 139), mutta kyse on vain perustelutason ohjeistuksesta.

Oman arvioni mukaan puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kohta rajoittaa merkittäväällä tavalla kansallista tuomiovaltaa verrattuna Nato SOFA:n VII artiklaan muuttaessaan Suomen luopumisen tuomiovallasta sopimusmääräyksen tarkoittamissa tilanteissa pääsäännöksi, kun se Nato SOFA:n VII artiklan mukaan olisi yksittäistapauksittain määriteltävä poikkeus.

Tältä osin merkityksellistä on, että perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 2/2024 vp, että lähettäjävaltion oikeus harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla (PeVL 2/2024 vp, kappale 32).

Valiokunnan mielestä tuolloin olennaista oli, että toiselle sopimusvaltiolle on annettu toimivaltaa käyttää tuomiovaltaa, joka ei rajoitu vähäpätöiseksi katsottaviin tekoihin ja seuraamuksiin eikä ole siten merkitykseltään vähäistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan merkityksellistä oli myös tämän tuomiovallan kohdentuminen yleisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluviin asioihin ja Suomen perustuslain 8 §:n ja 21 §:n mukaisten oikeuksien jääminen avoimeksi (PeVL 2/2024 vp, kappaleet 31 ja 32).

Hallituksen esityksessä katsotaan, että Suomi kyllä luopuu sopimuksen nojalla lähtökohteisesti sille Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen b kohdan mukaisesti sille kuuluvasta ensisijaisesta oikeudestaan harjoittaa tuomiovaltaansa rinnakkaisen tuomiovallan tapauksissa, mutta pitää itsellään silti laajan mahdollisuuden palauttaa tuomiovalta oman harkintansa mukaisesti. Perusteluissa katsotaan, että sopimuksen 12 artiklan 1 kohtaa ja 2 kohtaa tulee käytännön soveltamistilanteissa lukea kokonaisuutena. Tästä johtuen menettelyä ei voida pitää täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisena erityisesti siksi, koska tuomiovallasta luopumisen peruuttamista koskeva päätöksenteko olisi Suomen omassa harkinnassa (HE, s. 172).

Oma tulkintani on – ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisempi kanta, jossa Nato SOFA:n tuomiovallan järjestelyä koskevat määräykset katsottiin perustuslain 94 §:n 2 ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perustuslakia koskeviksi (PeVL 2/2024 vp, kappale 32) – että puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kohta supistaa suomalaisen tuomiovaltaa merkityksellisellä tavalla, jonka vuoksi määräenemmistöpäätös puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamislain osalta on tälläkin perusteella tarpeen. Valtakunnansyyttäjän harkinnanvarainen mahdollisuus peruuttaa

tuomiovallasta luopuminen (sopimuksen 12 artiklan 2 kohta, 1. lakiehdotuksen 5 §) ei riitä tältä osin poistamaan täysivaltaisuusongelmaa.