

**Veli-Pekka Viljanen**

**HE 90/2023 vp 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**

*Eduskunnan perustuslakivaliokunta 16.2.2024*

## **1. Yleistä**

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Hallituksen esityksessä katsotaan, että molempien sopimusten hyväksyminen edellyttää perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan päätöstä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Lisäksi hallitus katsoo, että sopimusten voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli 1. ja 2. lakiehdotukset tulisi hyväksyä niitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä.

Hallituksen esityksessä on katsottu edellä mainittujen sopimusten koskevan perustuslakia kolmen eri kysymyksen osalta. Ensinnäkin lähettäjävaltion oikeus harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella voidaan katsoa koskevan perustuslakia. Toiseksi mahdollisuus siitä, että lähettäjävaltio voisi tuomita kuolemanrangaistuksen Suomen alueella, on esityksen mukaan velvoite, jonka voidaan katsoa koskevan perustuslakia. Kolmanneksi lähettäjävaltion oikeuden ryhtyä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan toisen virkkeen mukaisesti asianmukaisiin toimenpiteisiin voidaan esityksen mukaan katsoa olevan velvoitteena epätarkka ja sen vuoksi kyseisen sopimusmääräyksen voidaan katsoa koskevan perustuslakia (ks. HE, s. 151-152).

Hallituksen esitykseen sisältyy perusteellinen ja huolellisesti laadittu käsittelyjärjestystä koskeva jakso (s. 128-152), jossa esitettyihin tulkintoihin voin merkittävilta osin yhtyä. Rajoitun tarkastelemaan tarkemmin niitä kysymyksiä, jotka hallituksen esityksen mukaan koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentin ja perustuslain 95 §:n 2 momentin tarkoittamassa mielessä. Tältä osin tulkintani eroaa hallituksen esityksessä omaksutusta.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin ilmaisua ”koskee perustuslakia” on vakiintuneesti tulkittu siten, että kyse on kansainvälisestä velvoitteesta, joka on joltakin osin ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa (ks. esim. PeVL 45/2000 vp, PeVL 18/2003 vp). Aineellinen ristiriita perustuslain kanssa jää olemaan, mutta menettelyllisesti ristiriita poistetaan noudattamalla sopimuksen hyväksymisessä 2/3:n määräenemmistövaatimusta. Perustuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi nimenomaisesti, että supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt voimaansaattamislait ovat luonteeltaan poikkeuslakeja, joihin ulottuu perustuslain 73 §:n rajatun poikkeuksen vaatimus (PeVM 10/1998 vp, s. 28).

Nato SOFAn määräykset ovat Suomessa olleet voimassa rauhanturvaoperaatioita koskevan PfP SOFAn välityksellä. Kyseinen sopimus on meillä saatettu voimaan ennen uuden perustuslain säätämistä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/1997 vp) supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Arvioni mukaan nyt käsiteltävän hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia ei kuitenkaan voi perustaa valiokunnan aikaisemman lausunnon varaan. Ensinnäkin Nato SOFAn soveltamisalue on olennaisesti PfP SOFAn soveltamisaluetta laajempi. Jälkimmäinen koski rauhanturvaoperaatioihin liittyviä hyvin rajattuja ja lyhytaikaisia tilanteita, joissa lähettävävaltion joukkoja oli vastaanottajavaltion alueella. Nato SOFAn soveltaminen taas liittyy olennaisena osana kaikkeen Naton sotilasyhteistyöhön, niin erilaiseen harjoitustoimintaan, sotilaalliseen varautumiseen kuin myös viime kädessä Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan velvoitteiden toteuttamiseen.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin osalta merkittävämpää kuitenkin on, että uudessa perustuslaissa valtion täysivaltaisuussäätelyä (PL 1 § 1 mom.) on täydennetty kansainvälisyysperiaatteella (PL 1 § 3 mom.), jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Lisäksi perustuslain 1 §:n 3 momentissa todetaan nimenomaisesti Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Kansainvälisyysperiaate on olennaisesti muuttanut perustuslain täysivaltaisuussäätelyn tulkintaa omaksumalla tulkinnan vahvaksi lähtökohdaksi Suomen osallistumisen kansainväliseen yhteistyöhön.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan esimerkiksi Naton liittymissopimusta käsitellessään omaksuman kannan mukaisesti valtion täysivaltaisuus ei nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen

oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Samoin Suomen jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tulkittaessa säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. (HE 1/1998 vp, s. 71–72, PeVL 80/2022 vp, s. 7).

Perustuslain esitöissä valtion täysivaltaisuus jaetaan sisäiseen ja ulkoiseen suvereenisyyteen. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. (HE 1/1998 vp, s. 71, PeVL 80/2022 vp, s. 7)

Merkitystä täysivaltaisuuden tulkinnassa on erityisesti perustuslain 1 §:n 3 momentin säännöksellä. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 71). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden välisessä kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta (ks. esim. PeVL 80/2022 vp, s. 9).

Hallituksen esityksessä tarkoitettujen sopimusten valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu tulee nähdäkseni liittää vahvasti Suomen Nato-jäsenyyden kontekstiin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti Naton liittymissopimuksen ja Suomen Nato-jäsenyyden juuri perustuslain 1 §:n 3 momentin sääntelyyn todeten Naton toiminnan rakentuvan YK:n peruskirjan periaatteille kansainvälisen rauhan, turvallisuuden ja oikeuden ylläpitämisestä. Valiokunnan mielestä merkityksellistä oli myös, että liittymisellä tavoiteltu asema osana Naton yhteistä puolustusta Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä tähtää Suomen suvereniteetin turvaamiseen (PeVL 80/2022 vp, s. 7-8).

Sekä Nato SOFA että Pariisin pöytäkirja ovat kiinteä osa Naton sopimusjärjestelmää, jonka on tarkoituksena luoda tosiasialliset edellytykset Naton piirissä tapahtuvalle sotilaalliselle yhteistyölle. Kaikki Naton jäsenvaltiot ovat hyväksyneet kyseiset sopimukset, ja Suomi on Nato-jäsenyyttä hakiessaan sitoutunut hyväksymään ja voimaansaattamaan ne. Eduskuntaa on myös informoitu tästä asiasta Nato-liittymissopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä (ks. HE 315/2022 vp, s. 74-75).

Nato-liittymissopimuksen hyväksymisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että liittyminen Natoon tarkoittaa uudenlaista sitoutumista kansainväliseen yhteistyöhön (PeVL 80/2022 vp, s. 9). Mielestäni tälle seikalle on annettava erityinen merkitys nyt käsiteltävänä olevien sopimusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Lähettjävaltion joukkojen aseman sääntely on välttämätön järjestettävä kysymys sotilaallisen yhteistyön mahdollistamiseksi. Sotilaallisen yhteistyön kontekstissa on luonnollista, että sopimusjärjestelyin turvataan lähettjävaltion oikeus harjoittaa omiin joukkoihinsa kohdistuvaa tuomio- ja kurinpitovaltaa vastaanottajavaltion alueella. Huomionarvoista, että sääntely on tältä osin vastavuoroista eli se koskee Suomen joukkoja vastaanottajavaltiossa Suomen toimiessa lähettjävaltiona. Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan määräyksiä voidaan nähdäkseni pitää sotilaallisen yhteistyön kontekstissa tavanomaisina kansainvälisinä velvoitteina, joiden on tarkoitus turvata ja mahdollistaa sotilaallinen yhteistoiminta, ääritilanteissa Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisen yhteisen puolustuksen oloissa. Mielestäni tälle seikalle on annettava erityistä merkitystä myös arvioitaessa sopimusten yhteensopivuutta perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momentin täysivaltaisuussääntelyn kanssa.

## **2. Oikeus käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella**

Nato SOFAn VII artiklan 1-4 kappaleessa on määräykset tuomiovallan jaosta lähettjävaltion ja vastaanottajavaltion välillä. Pääsäännön mukaan lähettjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettjävaltion lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat tämän lähettjävaltion asevoimia koskevan oikeuden alaisia (*subject to the military law of that State*). Vastaanottajavaltion viranomaisilla on puolestaan tuomiovalta joukkojen ja siviilihenkilöstön jäseniin ja näiden huollettaviin nähden koskien vastaanottajavaltion alueella tehtyjä ja sen lain nojalla rangaistavia rikoksia.

Lähetäjävaltiolla olisi yksinomainen tuomiovalta sellaisiin henkilöihin nähden, jotka ovat kyseisen valtion asevoimia koskevan oikeuden alaisia, sellaisten rikosten osalta, mukaan lukien sen turvallisuuteen liittyvät rikokset, jotka ovat rangaistavia lähetäjävaltion, mutta eivät vastaanottajavaltion lain nojalla. Osaksi lähetäjävaltiolla ja vastaanottajavaltiolla olisi rinnakkainen tuomiovalta. Lähetäjävaltiolla olisi tällöin ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa joukkojen ja siviilihenkilöstön jäseniin nähden, kun kysymyksessä ovat rikokset ainoastaan kyseisen valtion omaisuutta tai turvallisuutta vastaan tai rikokset ainoastaan tämän joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai huollettavan henkilön tai omaisuutta vastaan taikka rikokset, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä (*offences arising out of any act or omission done in the performance of official duty*). Kaikkien muiden rikosten osalta ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa on vastaanottajavaltion viranomaisilla.

Lähetäjävaltion viranomaisten toimivaltaa rajoittaa merkittävästi määräys, jonka mukaan lähetäjävaltion sotilasviranomaisilla ei ole oikeutta harjoittaa tuomiovaltaa sellaisiin henkilöihin nähden, jotka ovat vastaanottajavaltion kansalaisia tai joilla on siellä vakituinen asuinpaikka, jolleivät he ole lähetäjävaltion joukkojen jäseniä.

Lähetäjävaltion tuomio- ja kurinpitovalta Suomen alueella on siten rajoitettu sekä henkilöryhmien (henkilöt, jotka ovat kyseisen maan sotilasoikeuden alaisia) sekä rikostyyppien perusteella. Pääperiaatteena näyttäisi olevan, että lähetäjävaltion joukkojen sisällä tapahtuneet rikosoikeudellisesti merkittävät teot ja laiminlyönnit jäisivät lähetäjävaltion tuomiovallan piirissä ratkaistaviksi. Vastaanottajavaltiolle jäisi tuomiovalta kysymyksissä, jotka koskevat sen oman lainsäädännön rikosoikeudellista soveltamista. Rinnakkainen tuomiovalta koskisi tilanteita, joissa teko tai laiminlyönti olisi rangaistavaa sekä lähetäjävaltion että vastaanottajavaltion lainsäädännön mukaan. Näissä pääsääntö olisi vastaanottajavaltion eli Suomen alueella Suomen ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa.

Vuonna 1997 antamassaan lausunnossa PfP SOFAn yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että Nato SOFAn valtiosääntöoikeudellisesti merkitsevä sisältö tältä osin on se, että ulkomaan viranomainen voi käyttää tuomiovaltaa Suomessa. Tämä tuomiovalta ei rajoittuisi valiokunnan tuolloin esittämän tulkinnan mukaisesti joihinkin vähäpätöisiksi katsottaviin tekoihin ja seuraamuksiin. Nato SOFA:n näiden määräysten kaltaisen toimivallan uskomista ulkomaan viranomaisille Suomessa ei ole pidetty sopusoinnussa valtion

täysivaltaisuutta ja tuomiovallan käyttöä koskevien silloin voimassa olleiden vuoden 1919 hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa (PeVL 6/1997 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan tuolloista kannanottoa ei tule mielestäni ottaa lähtökohdaksi nyt käsillä olevassa tulkintatilanteessa erityisesti ottaen huomioon uuden perustuslain aikana muuttuneet valtion täysivaltaisuutta koskevat tulkinnalliset lähtökohdat, joita olen edellä hahmotellut. Erityisesti on otettava huomioon, että lähettäjävaltion tuomiovalta Suomessa olisi henkilöpiiriltään rajattu niihin henkilöihin, jotka ovat kyseisen maan sotilas-oikeuden (*military law*) alaisia ja että sopimus ei anna lähettäjävaltiolle tuomiovaltaa vastaanottajavaltion kansalaisiin tai vastaanottajavaltiossa pysyvästi asuviin henkilöihin nähden. Myös rinnakkaisen toimivallan tilanteissa lähtökohtana olisi vastaanottajavaltion toimivallan ensisijaisuus, joskin on myönnettävä, että tuomiovallan ensisijaisuus jää osin riippuvaksi sopimusmääräysten tulkinnasta (esim. siitä, milloin rikokset johtuvat toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä). Perusidealtaan Nato SOFAn ideana on tältä osin mahdollistaa lähettäjävaltion joukkoihinsa kohdistuva tuomio- ja kurinpitovalta tilanteissa, joissa joukot ovat Naton puolustusyhteistyön johdosta sijoitettuna vastaanottajavaltion alueelle. Sotilaallisen yhteistyön toimivuuden kannalta tällaista vastavuoroisuuteen perustuvaa sääntelyä lienee pidettävä välttämättömänä ja sotilaallisen yhteistyön kontekstissa tavanomaisena. Mielestäni sääntelyä ei ole myöskään pidettävä siinä tarkoitettuun rajauksin Suomen valtiollisen täysivaltaisuuden kannalta merkittävänä täysivaltaisuuden rajoituksena.

Hallituksen esityksessä on perinteiseen täysivaltaisuuden tulkintaan osittain kiinnittyen katsottu, että ehdotettu tuomiovallan salliminen lähettäjävaltiolle Suomen alueella olisi ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n 1 momentin kanssa. Tältä osin perusteluissa todetaan, että vaikka tuomiovallan käyttöä Suomen alueella rajaa osaltaan henkilöpiirin täsmällisyys, on kuitenkin katsottava, että tuomiovallan asiallinen avoimuus ja laajuus antavat lähettäjävaltiolle merkittävästi toimivaltaa Suomen alueella tuomiovallan käyttämiseen (HE, s. 133-136).

Nähdäkseni tältä osin on mahdollista päätyä myös täysivaltaisuuden kannalta toiseen tulkintaan ja katsoa, että sopimusmääräysten osoittama tuomiovallan antaminen lähettäjävaltion viranomaisille Suomen alueella on sinänsä merkityksellinen perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momentin täysivaltaisuussääntelyn sekä perustuslain 3 §:n 3 momentin tuomiovallan käyttöä koskevan säännöksen kannalta, mutta niitä voidaan pitää sotilaallisen yhteistyön

kontekstissa tavanomaisina ja Suomen valtiolliseen täysivaltaisuuteen rajoitetusti puuttuvina velvoitteina, jotka eivät vielä muodostuisi Suomen perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Tältä osin merkitystä voidaan antaa myös lähettäjävaltion tuomiovallan henkilöllisesti rajatulle soveltamisalalle sekä tuomiovallan aineelliselle rajaamiselle ml. vastaanottajavaltion tuomiovallan pääsääntöinen ensisijaisuus rinnakkaisen tuomiovallan tilanteissa.

### **3. Kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen kieltö**

Nato SOFAn VII artiklan 7 kappaleen lähettäjävaltion viranomaiset eivät saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta vastaanottajavaltiossa, jos vastaanottajavaltion lainsäädännössä ei säädetä sellaista rangaistusta samanlaisessa tapauksessa. Tämä merkitsee suoraan sitä, että lähettäjävaltion viranomaiset eivät saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta Suomen alueella, koska Suomessa ei sallita kuolemanrangaistusta.

Suomen perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Perustuslain kyseinen säännös kieltää yksiselitteisesti ja ehdottomasti paitsi kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanon, myös kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen Suomessa (ks. PeVL 6/1997 vp, s. 3). Hallituksen esityksessä todetaan, että oikeudellista ristiriitaa suhteessa perustuslain 7 §:n 2 momenttiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ei voida tulkinnalla täysin poistaa, minkä vuoksi hallitus katsoo, että Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohta koskee tältä osin perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla (HE, s. 136-138).

Arvioitaessa kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltöä on otettava huomioon Suomea perustuslain lisäksi sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Kyseiset ihmisoikeusvelvoitteet myös rajoittavat tosiasiallisesti poikkeuslakimenettelyn eli tässä tapauksessa supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä ongelman ratkaisemiseksi.

Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklasta sekä sopimuksen 6. ja 13. lisäpöytäkirjasta sekä KP-sopimuksen 2. lisäpöytäkirjasta seuraa Suomea koskeva ehdoton kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen kieltö. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13. lisäpöytäkirjan mukaan tämä kieltö on kaikissa olosuhteissa

ehdoton (HE, s. 136). Suomi ei voi poiketa näistä kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteistaan edes perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen.

Suomen osalta suomalaiset viranomaiset eivät voi myötävaikuttaa millään tavoin kuolemanrangaistukseen tuomitsemiseen tai sen täytäntöönpanoon. Tämän vuoksi Suomi ei voi esimerkiksi luovuttaa hallussaan olevaa henkilöä lähettjävaltiolle oikeudenkäyntiä varten, jos Suomi ei saa kestäviä oikeudellisia takeita sille, ettei henkilöä tuomita kuolemaan. Tätä osin on huomattava myös perustuslain 9 §:n 4 momentin ehdoton palautuskielto, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Käsitykseni mukaan Nato SOFAn hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä ei voida ottaa lähtökohdaksi tulkintaa, jonka mukaan lähettjävaltio voisi tuomita henkilön Suomessa kuolemaan. Sopimuksen VII artiklan 7 kappaleen määräystä, joka estää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanon Suomessa, ei tule tulkita vastakohtaispäätelmän tavoin siten, että sopimuskokonaisuus sallisi kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen. Sopimus itsessään ei sisällä määräyksiä, jotka nimenomaisesti antaisivat lähettjävaltiolle oikeuden tuomita lainkäyttövaltansa piirissä oleva henkilö kuolemanrangaistukseen vastaanottajavaltion alueella.

Nato SOFAn II artiklan mukaan joukot, niiden siviilihenkilöstö ja niiden jäsenet sekä heidän huollettavansa ovat velvollisia kunnioittamaan vastaanottajavaltion lakia ja pidättymään kaikista sopimuksen hengen vastaisista toiminnaista. Myös lähettjävaltiolla on velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimiin tämän päämäärän saavuttamiseksi.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Suomen tulisi tulkita Nato SOFAn II artiklan kunnioittamisvelvoitetta siten, että kuolemanrangaistuksen tuomitseminen Suomen alueella ei ole sallittua Suomen perustuslain säännökset ja Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet huomioon ottaen. Suomi tulkitsisi siten Nato SOFAn II artiklan tarkoittavan sitä, että lähettjävaltio ei voi ryhtyä Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ristiriitaisiin toimenpiteisiin, eikä Suomella ole velvollisuutta ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka olisivat Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ongelmallisia (HE, s. 138).

Pidän tätä hallituksen esityksessä omaksuttua käsitystä perusteltuna. Kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kiellon kannalta tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että Suomi ei voi avustaa henkilön kiinniottamisessa tai luovuttamisessa lähettjävaltiolle, jos henkilöä

uhkaa kuolemanrangaistus eikä Suomi saa riittäviä takeita sille, ettei tällaista rangaistusta tuomita. Näin tulkittuna – ja ottaen huomioon, ettei Nato SOFA tältä osin mahdollista Suomen poikkeavan perustuslain 7 §:n 2 momentin kuolemanrangaistuksen kiellosta eikä perustuslain 9 §:n 4 momentin ehdottomasta palautuskiellosta eikä vastaavista ihmisoikeusloukkauksista – katson, ettei Nato SOFA ole tältä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä edellytä tällä perusteella hyväksymiseltä 2/3 määräenemmistöä eikä sopimuksen voimaansaattamista supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Totean, että tältä osin on selvää, että kuolemanrangaistukseen tuomitseminen Suomessa on perustuslain kanssa ristiriidassa, kuten perustuslakivaliokunta on Pfp SOFAn käsittelyn yhteydessä katsonut (PeVL 6/1997 vp, s. 3). Lopputuloksen erilaisuus suhteessa sääntämisyjärjestykseen johtuu siitä, että katson, että Nato SOFAa tulee tulkita siten, ettei se oikeuta poikkeamaan perustuslain 7 §:n 2 momentista eikä Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista. Kiinnitän huomiota myös siihen, että hallituksen esitykseen sisältyvässä maavertailussa kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet katsottiin eri maissa sitoviksi ja tulkintaa ohjaaviksi myös suhteessa Nato SOFAan ilman tarvetta erityissääntelyyn (HE, s. 34-35).

Hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, että Suomessa ei Nato SOFAn soveltamisen puitteissa olisi tosiasiallisesti mahdollista käyttää tuomiovaltaa, joka johtaisi kuolemanrangaistuksen tuomitsemiseen. Myös Yhdysvaltojen lainsäädännön vuoksi kuolemanrangaistuksen tuomitseminen Suomessa olisi erittäin hallituksen esityksen perustelujen mukaan epätodennäköistä (HE, s. 139). Tämäkin huomioon ottaen pidän valtiosääntöisesti ongelmallisena, jos sopimusten hyväksymiselle ja voimaansaattamiselle asetetaan tämän vuoksi ”perustuslakia koskeva” määräenemmistövaatimus, kun sopimustekstissä ei suoraan oikeuteta kuolemanrangaistuksen tuomitsemista ja Suomella on perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johdettava velvollisuus estää kuolemanrangaistukseen tuomitseminen Suomen alueella. Sopimusten voimaansaattaminen poikkeuslakeina antaisi myös virheellisen kuvan siitä, että kysymys kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen sallittavuudesta olisi perustuslain näkökulmasta ratkaistu vaikeutettua sääntämisyjärjestystä noudattamalla.’

#### **4. Lähettäjävaltion oikeus ylläpitää turvallisuutta ja järjestystä hallussaan olevilla alueilla**

Nato SOFAn VII artiklan 10 a kappaleen mukaan joukkojen pysyvillä sotilasyksiköillä tai muodostelmilla on oikeus pitää yllä turvallisuutta ja järjestystä leireillä, laitoksilla tai muissa paikoissa, jotka ovat heidän hallussaan vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla.

PfP SOFAn yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että tällaiset sotilaspoliisin valtuudet, joiden käyttöä ei ole sidottu yhteistoimintaan vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa, ovat epäilyksettä julkisen vallan käyttöä ja voivat olla yksilön oikeuksille merkittäviä. Näiden valtuuksien antaminen ulkomaan viranomaisille oli perustuslakivaliokunnan tuolloisen tulkinnan mukaan ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta ja toimeenpanovalan käyttöä koskevien silloin voimassa olleiden vuoden 1919 hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa (PeVL 6/1997 vp, s. 3).

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan perustuslakiuudistuksen jälkeen vieraan valtion viranomaisen oikeutta käyttää toimivaltaa Suomen alueella on arvioitu ainakin jossain määrin sallivammin (HE, s. 142). Valiokunta on arvioinut Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaletta uudelleen lausunnossaan PeVL 16/2005 vp. Tuolloin valiokunta päätyi siihen, että tältä osin sopimuksessa oli kysymys sellaisista nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa tavanomaisista velvoitteista, jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen. Tuolloin valiokunta korosti silloisen soveltamis kontekstin eli rauhankumppanuustoiminnan luonnetta ja päätyi siihen, ettei sääntely ollut ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa (PeVL 16/2005 vp, s. 5).

Asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on nähdäkseni erityistä merkitystä sillä, että lähettäjävaltion itsenäinen toimivalta on alueellisesti rajoitettu lähettäjävaltion joukkojen hallussa sopimuksen perusteella oleviin alueisiin. Nato SOFAn voimaansaatamislakiehdotuksen 13 §:n mukaan puolustusvoimat voi käytössään olevalla alueella antaa sopimuksen VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa tarkoitettuja paikkoja lähettäjävaltion käyttöön. Kyse olisi siten jo lähtökohtaisesti sotilaskäyttöön osoitetuista puolustusvoimien hallussa olevista alueista. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että on asian luonteen takia ymmärrettävää ja perusteltua, että sotilasyksiköt

ja esikunnat vastaavat itse niiden hallussa olevien tilojen vartioinnista samoin kuin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä niissä. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että käytännössä sotilaspoliisin valtuudet kohdistuvat asianomaisen joukon omaan henkilöstöön (PeVL 16/2005 vp, s. 5).

Kun otetaan huomioon sotilaallisen yhteistyön konteksti ja sotilaspoliisin itsenäisen toimivallan alueellisen ulottuvuuden täsmällinen rajaaminen lähettjävaltion joukkojen hallussa sopimuksen perusteella oleviin tiloihin, voidaan sopimuksen sääntelyä mielestäni tältä osin pitää tavanomaisena kansainvälisessä yhteistyössä ja vain vähäisessä määrin Suomen täysivaltaisuuteen puuttuvana.

Katson, etteivät Nato SOFAn määräykset lähettjävaltion oikeudesta huolehtia järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä vastaanottajavaltion alueella muodostu perustuslain näkökulmasta ongelmallisiksi.

## 5. Lopuksi

Olen edellä katsonut, että sotilaallisen yhteistyön kontekstissa ja Suomen Nato-jäsenyyteen tiivistä liittyvinä Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja eivät ole ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa, erityisesti ottaen huomioon perustuslain 1 §:n 1 momentissa mainitun valtion täysivaltaisuuden tulkinta perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetun kansainvälisyysperiaatteen valossa. Edellä tarkoitetuissa sopimuksissa on kyse velvoitteista, joilla mahdollistetaan Pohjois-Atlantin sopimukseen perustuva sotilaallinen yhteistyö Naton jäsenvaltioiden välillä. Pidän tarkastelemieni sopimusmääräysten sisältöä tavanomaisina sotilaallisen yhteistyön kontekstissa ja katson, että ne merkitsevät vain vähäistä puuttumista Suomen valtiolliseen täysivaltaisuuteen. Viime kädessä kyse on sääntelystä, jolla varmistetaan myös Suomen valtiollista suvereniteettia mahdollistamalla muiden Nato-maiden osallistuminen Suomen puolustamiseen Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti.

Kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen osalta katson, etteivät Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja merkitse poikkeamista perustuslain 7 §:n 2 momentin säännöksistä eikä kuolemanrangaistuksen kieltämistä tarkoittavista Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista. Suomen tulee osaltaan noudattaa näitä perustuslain ja ihmisoikeussopimusten mukaisia velvoitteita myös soveltaessaan Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa.

Hallituksen esityksessä on huolellisesti ja avoimesti arvioitu sopimuksiin liittyviä valtiosääntöisiä kysymyksiä. Perinteinen täysivaltaisuustulkinta perusteleekin siinä omaksuttuja valtiosääntöoikeudellisia arvioita. Oma käsitykseni on kuitenkin se, että sotilaallisen yhteistyön kontekstin täysimääräinen huomioon ottaminen perustelisi tältä osin tulkinnan kehittämistä Nato-sopimusjärjestelmään kiinteästi liittyvien sopimusten tulkinnassa.

Hallituksen esityksen johtopäätöksistä poiketen katson, että sekä Nato SOFA että Pariisin pöytäkirja voidaan hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n mukaisesti yksinkertaisella äänten enemmistöllä ja niitä koskevat voimaansaattamislait (1. ja 2. lakiehdotukset) perustuslain 95 §:n mukaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.