

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 58/2024 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. Merkittävään valtiollisen toimivallan luovutus toiselle valtiolle

Salliiko perustuslaki merkittävään valtiollisen toimivallan siirtämisen toiselle suvereenille valtiolle? Perustuslain kirjain ei lainkaan tunnista mahdollisuutta, että Suomi lainkaan siirtäisi valtiosuvereniteettiin kuuluvaa toimivaltaa *toiselle valtiolle*. Toimivallan siirtoa tarkoittavia kansainvälisiä sopimuksia koskevat perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin säännökset on kirjoitettu koskemaan vain *merkittävää* toimivallan siirtoa *kansainväliselle järjestölle* (sanamuodon mukaan ”Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle”). Ratkaisun taustalla on ajatus, että Suomi kaikissa tällaisissa tilanteissa olisi kyseeseen tulevien järjestöjen tai järjestelyjen jäsenvaltio ja siten osallisena *vastaanottamassa* ja mukana *käyttämässä* sitä toimivaltaa, jonka Suomi jäsenvaltiona siirtää yhteiselle järjestölle, myös milloin tällainen järjestö joissain asioissa voisi omata ylikansallista valtaa eli päättää yksittäisen asian Suomen kannan vastaisesti. Tällaiset järjestelyt – ensisijaisesti tietenkin Euroopan unionin jäsenyys – on ollut mahdollista ymmärtää ja selittää yhteensopiviksi perustuslain 73 §:ssä säädetyn vaatimuksen kanssa, jonka mukaan poikkeuslaki voi uuden perustuslain oloissa hyväksyttävästi tarkoittaa vain ”rajattua poikkeusta” perustuslaista. Toimivallan siirtoa koskeva lauseke mainituissa perustuslainsäännöksissä tarkoittaa, että jopa *merkittävä* toimivallan siirto kansainväliselle järjestölle voi olla perustuslain kannalta hyväksyttävä *rajattu* poikkeus ja siksi toteutettavissa eduskunnan kahden kolmanneksen määrän enemmistöpäätöksellä.

Tästä ei suoraan voida tehdä vastakohtapäätelmää, että perustuslaki kategorisesti *kieltäisi* valtiosuvereniteettiin kuuluvan toimivallan siirtämisen tai myöntämisen vieraalle valtiolle. Tämän osoittaa se, että perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2

momentissa viitataan myös tilanteisiin, joissa kansainvälinen sopimus ”koskee perustuslakia tai *valtakunnan alueen muuttamista*”. Valtakunnan alueen vähentäminen on dramaattinen erikoistapaus valtiosuvereniteettiin kuuluvan merkittävän toimivallan siirtämisestä, ja mahdollisen alueluovutuksen kautta nimenomaan toiselle valtiolle, ja kuitenkin se on perustuslaissa erikoistapauksena sallittu kahden kolmanneksen määräenemmistöllä. Valtakunnan aluetta koskevan sääntelyn ainutlaatuisuus on ilmaistu myös perustuslain 4 §:ssä, jonka kaksi virkettä tulee lukea yhdessä: ”Suomen alue on jakamaton. Valtakunnan rajoja ei voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta.”

Toimivallan siirtoa koskevien perustuslain 94 ja 95 §:n täydentävien lausekkeiden ensisijainen oikeudellinen merkitys ymmärtääkseni onkin, että myös ei-merkittävä, siis *vähäinenkin*, toimivallan siirto *toiselle valtiolle* vaatii supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Tämä on perusteltu ratkaisu, koska valtiosuvereniteetin kannalta valtion alisteisuus kansainväliselle yhteistyölle ja kansainväliselle yhteisölle on tavanomaisempi ja suvereniteetin kannalta vähemmän sensitiivinen asia kuin alisteisuus vieraalle valtiolle, mikä paljon herkemmin on ristiriidassa valtiosuvereniteetin ydinsisällön kanssa.

Sanotusta seuraa myös, että siirrettäessä tai tunnustettaessa valtiosuvereniteettiin kuuluvaa toimivaltaa toiselle valtiolle on syytä tiukasti noudattaa perustuslain 73 §:ssä säädettyä vaatimusta, jonka mukaan poikkeuslaki voi uuden perustuslain oloissa hyväksyttävästi tarkoittaa vain ”*rajattua poikkeusta*” perustuslaista. Kuten esimerkiksi Nato-Sofan yhteydessä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 2/2024 vp on todettu, perustuslakia koskevien kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisessa käytettävää supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä koskee vaatimus, jonka mukaan myös tällainen poikkeuslaki voi tarkoittaa vain rajattua poikkeusta perustuslaista. Nähdäkseni vähäinenkin toimivallan siirto toiselle valtiolle edellyttää kahden kolmanneksen määräenemmistöpäätöstä, ja *merkittävän toimivallan siirron osalta on arvioitava, voiko se lainkaan olla rajattu poikkeus perustuslaista*. Kysymyksenasettelu on uusi, koska ennen vuoden 1999 perustuslain säätämistä suomalaiseen valtiosääntökäsitykseen sisältyi eduskunnan määräenemmistön valta poikkeuslailla tehdä tyhjäksi tärkeäkin perustuslaissa säädetty asia. Kun toisaalta valtakunnan alueen muuttaminen jo määritelmänomaisesti tapahtuu suhteessa vieraaseen valtioon ja voidaan toteuttaa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, on arvioitava, onko se *ainoa erikoistapaus* sellaisesta merkittävän toimivallan siirrosta, joka saadaan toteuttaa eduskunnan kahden kolmanneksen määräenemmistöllä vaiko ilmaus *yleisemmästä periaatteesta*, jonka alle mahtuu myös muunlaisia Suomen valtiosuvereniteetin merkittäviä siirtoja toiselle valtiolle. Mitään ennakkotapausta ei ole olemassa, ja valiokunnan on nyt ratkaistava tämä kysymys.

Oma kantani on, että edellinen tulkintavaihto (ainoa erikoistapaus) on oikea, koska vaihtoehtoinen tulkinta tekisi tyhjäksi saman säännöksen sisältämän nimenomaisen

rajauksen toimivallan merkittävän siirron tapahtumisesta vain kansainvälisen järjestön tai järjestelyn hyväksi eikä siis vieraalle valtiolle, ja koska valtion täysivaltaisuus kuuluu vuoden 1999 perustuslain perusratkaisuihin.

Hallituksen esityksessä on nähdäkseni virheellistä perustelulinjaa seuraten päädytty liian suoraviivaisesti siihen, että DCA olisi eduskunnassa hyväksyttävissä ja voimaansaattavissa perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin säännöksiä soveltaen eli kahden kolmanneksen määränemmistöllä. Jos tuo johtopäätös on oikeutettu, sille olisi esitettävä paremmat perustelut kuin mitä esityksen sivulla 180 on tehty.

Oma kriittinen suhtautumiseni DCA:n asemaan vain rajattuna poikkeuksena perustuslaista perustuu yhtäältä sen toimivaltapiirin laajuuteen, joka Yhdysvalloille siirrettäisiin Suomen yksinomaisten valtiosuvereniteetin piiristä. DCA toki sääntelee maiden kahdenvälistä suhdetta Natossa eli kansainvälisessä järjestössä, mutta ei rajoitu siihen: se merkitsee *myös suoraa valtiollisen toimivallan siirtoa Yhdysvalloille Suomen tasavallan alueella ohi Natojäsenyyden ja siihen liittyvien yhteisten toimintojen*. Kyse on valtiosuvereniteettiin ja jopa sen ydinalueeseen kuuluvasta merkittävästä toimivallan siirrosta toiselle suvereenille valtiolle ohi sellaisten tilanteiden, jotka seuraavat kansainvälisen järjestön jäsenyydestä. Tällaiseen tilanteeseen ei ole varauduttu perustuslain tekstissä, ja mielestäni asian arvioinnissa tulee soveltaa presumtiota, jonka mukaan se *ei ole* sallittu rajattuna poikkeuksena perustuslaista, mitä siis tulee Yhdysvaltojen toimivaltaan Suomessa *ohi* Natojäsenyyteen liittyvien tilanteiden. Ei ole vain teoreettinen vaan hyvinkin reaalinen mahdollisuus, että Yhdysvallat esimerkiksi seuraavien neljän vuoden (2025-2028) ajan toimisi kansainvälisellä tasolla yksin, ohi Naton ja siellä saavutettavan konsensuksen, osallistuen aseellisiin konflikteihin eri puolilla maailmaa, myös Euroopassa. Nähdäkseni DCA:n muodollisesti määräaikainen voimassaolo ei tee siitä rajattua poikkeusta perustuslaista, koska sopimuksesta irtautuminen sisältäisi sekä huomattavan viiveen että vakavan kansainvälisen kriisin mahdollisuuden eikä siksi olisi reaalisesti Suomen käytettävissä oleva mahdollisuus, ainakaan nykyisen maailmantilanteen valossa ennakoitavassa tulevaisuudessa.

Päädyn siihen, ettei ehdotettu valtiosuvereniteettiin olennaisesti kuuluvien valtiollisen toimivallan merkittävä ja laaja-alainen siirto toiselle suvereenille valtiolle ohi maiden yhteisessä kansainvälisessä järjestössä tehtävän päätöksenteon ole sellainen rajattu poikkeus perustuslaista, että sopimus voitaisiin hyväksyä ja voimaansaattaa kahden kolmanneksen määränemmistöllä. Oikea tapa edetä asiassa olisi valmistella *perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin tekstimuutos* koskien valtiollisen toimivallan siirtoa toiselle suvereenille valtiolle osana maiden välisen sotilaallisen liittoutumisen järjestelyä. Vuoden 1999 perustuslakia kirjoitettaessa ei yksinkertaisesti otettu huomioon, että 25 vuotta myöhemmin Suomi liittoutuisi sotilaallisesti Yhdysvaltojen kanssa nyt neuvotellun DCA:n kaltaisin ehdoin.

Suvereenina valtiona Suomeen ei kohdistu *kansainvälisoikeudellista* estettä päättää tehdä niin, mutta päätös olisi silti tehtävä kansallisen oikeuden mukaisesti. Vuoden 1999 perustuslaki on nähdäkseni kirjoitettu niin, että se sallii Natojäsenyyden ja määräenemmistöpäätöksellä myös Nato-Sofan tasoisen yhteistyön Naton jäsenmaiden kanssa, mutta käsillä oleva ehdotus valtiosuvereniteettiin olennaisesti kuuluvan toimivallan siirtämisestä toiselle suvereenille valtiolle edellyttää perustuslain tekstin muuttamista.

2. Sodasta ja rauhasta päättäminen

Tarkoittaako DCA sodasta ja rauhasta päättämisen siirtämistä vieraalle valtiolle? Perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan ”sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella”. Tätä aiemmasta perustuslaista periytyvää säännöstä voidaan pitää ainakin sanonnallisesti ja mahdollisesti sisällöltäänkin vanhentuneena, kun kansainvälinen oikeus on kieltänyt *hyökkäyssodan* ja yleisemmin sodan *julistamisesta* on kansainvälisesti siirrytty tosiasiaperustaiseen arvioitiin siitä, onko valtio osapuolena valtioiden välisessä tai muunlaisessa aseellisessa konfliktissa, ja ovatko ja miltä osin sovellettavina sodan oikeussäännöt.

DCA kuitenkin asettaa Suomen kokonaan uuteen tilanteeseen, johon Nato-jäsenyys ja sen edustamalle konsensuspäättöksenteolle ja siten Suomen suostumukselle alisteinen toisen jäsenmaan joukkojen läsnäolo ja toiminta Suomen alueella ei ole rinnasteinen. Yhdysvaltain joukot aseineen olisivat DCA:n määräysten nojalla toimivaltaisista kriisitilanteesta ja Suomen myötävaikutusta edellyttävästä Naton päätöksenteosta riippumatta ryhtymään Yhdysvaltain kansallisen päätöksenteon kautta sellaisiin tosiasiallisiin toimiin Suomen valtion alueella tai Suomen aluetta käyttäen, joiden johdosta Suomi voisi ilman omaa päätöstään tulla osapuoleksi valtioiden välisessä aseellisessa konfliktissa eli sodassa. Viime kädessä Yhdysvallat ja sen vastapuolena aseellisessa konfliktissa oleva valtio ratkaisisivat omilla tosiasiallisilla toimillaan, onko myös Suomi sodan osapuoli. Sekä eduskunta että tasavallan presidentti saattaisivat joutua tapahtuneen tosiasian eteen. Tällöin Suomi olisi valtioiden välisen aseellisen konfliktin osapuoli annettuaan DCA:ssa maaperänsä Yhdysvaltain asevoimien käyttöön, ja Suomessa olevat sotilaalliset kohteet – ensisijaisesti Yhdysvaltain joukot ja aseet – olisivat sodan oikeussääntöjen kannalta hyväksyttäviä aseellisen voimankäytön maaleja.

Esityksessä asiaa on pohdittu s. 11-12, mutta tukeutuen nähdäkseni liian luottavaisesti valmistelijoiden omaan ylitulkintaan DCA:n 1 artiklan 2 kohtaan kirjatusta Yhdysvaltojen velvollisuudesta ”kunnioittaa” Suomen lainsäädäntöä. Esityksen sivulta 15 ilmenee kuitenkin Yhdysvaltojen toisenlainen käsitys tuon kunnioittamisen sisällöstä (korostukset lisätty):

Kunnioittamisvelvoite tarkoittaa sitä, että Yhdysvallat *ei* puolustus-yhteistyösopimuksen mukaisessa toiminnassa ole suoranaisesti velvoitettu *noudattamaan* Suomen lainsäädäntöä, mutta pyrkii toimimaan mahdollisimman pitkälle sen mukaisesti, kuitenkin niin, ettei se estä puolustusyhteistyön sujuvuutta. Yhdysvallat noudattaa Suomen alueella toimiessaan *omaa lainsäädäntöään*, jolla on merkitystä sopimuksen soveltamisessa.

Historiallisena analogiana asetelmasta tulee mieleen Aleksanteri I:n hallitsijanvakuutus Porvoon valtiopäivillä 1809. Kuten myöhemmin saatiin nähdä, riippui pitkälti kulloisestakin hallitsijasta, miten Venäjä suhtautui lupaukseensa kunnioittaa Suomen valtiosäätöä ja lakeja.

Nähdäkseni DCA sisältää oikeudellisesti merkityksellisen ja siksi ennen sopimukseen sitoutumista tietoisesti päätettävän riskin, että Suomen asettautumisesta valtioiden välisen aseellisen konfliktin osapuoleksi päättäisivät tasavallan presidentin ja eduskunnan sijasta yhtäältä Yhdysvaltojen valtioelimet ja viranomaiset ja toisaalta sellainen kolmas valtio, joka katsoo Yhdysvaltojen käyttävän Suomen maaperää aseellisen konfliktin aikaisiin vihollisuuksiin.

Kansainvälisen oikeuden kehitys on osin poistanut tarpeen perustuslain säännökseltä sodasta päättämisestä. Suomen päätös liittyä Naton jäseneksi vaikuttaa samaan suuntaan. Rauhansopimukset taas kuuluvat perustuslain 94 ja 95 §:n alaan ja eduskunnan toimivallan piiriin ilman mitään erillismainintaakin. DCA on nähdäkseni ristiriidassa perustuslain 93 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen kanssa ja antaa aiheen harkita kyseisen säännöksen *kumoamista* perustuslain tekstimuutoksella.

3. Kuolemanrangaistus

Tarkoittaako DCA reaalista riskiä, että Suomi loukkaisi kuolemanrangaistuksen kieltämistä koskevia ehdottomia ihmisoikeusvelvoitteitaan? Kysymys kuolemanrangaistuksesta oli hiljattain valiokunnan pohdittavana Nato-Sofan yhteydessä (ks. PeVL 2/2024 vp). Viittaaan asian käsittelyssä valiokunnalle antamaani lausuntoon sekä juuri mainittuun valiokunnan omaan lausuntoon, jossa lausuttiin mm (korostukset lisätty):

(41) Naton eurooppalaiset jäsenvaltiot ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen 6. ja 13. lisäpöytäkirjan osapuolia. Kanada on KP-sopimuksen 2. valinnaisen lisäpöytäkirjan osapuoli. Hallituksen esityksessä (s. 137) kiinnitetään siten huomiota siihen, että Yhdysvallat on tällä hetkellä ainoa Naton jäsenvaltio, jonka sotilasoikeus sallii kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen. Hallituksen esityksessä (s. 138–139) on selostettu erilaisia toimenpiteitä tämän mahdollisuuden alan

vähentämiseksi tai poistamiseksi Nato SOFAn kontekstissa siten, että Nato SOFAn soveltamisessa turvattaisiin *ainakin tosiasiallisesti* kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyvien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista esitettyyn.

(42) Ottaen huomioon myös, että suomalaiset lainkäyttöviranomaiset ja hallintoviranomaiset soveltavat nyt arvioitavia Nato SOFAn sopimusvelvoitteita Suomen ihmisoikeusvelvoitteet huomioivalla tavalla (ks. HE s. 141), *pitää perustuslakivaliokunta tässä hyvin erityislaatuudessa sopimuskontekstissa Nato SOFAn johdosta äärimmäisessä tilanteessa konkretisoituvaa ihmisoikeusloukkauksen mahdollisuutta erittäin epätodennäköisenä.* Hallituksen esityksessä selostetun (ks. s. 47) noottienvaihdon sisältö mahdollistaa kuolemanrangaistuksen kiellon vastaisen oikeustilan poistamisen tapauskohtaisella oikeudellisella tulkinnalla, joka rajaa Nato SOFAn soveltamista käytännössä. Ristiriita kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa *voisi siten tosiasiallisesti konkretisoida ilmeisesti lähinnä vain silloin, jos lähettäjävaltion lainkäyttö- tai hallintoviranomaiset toimisivat sopimuksen perusteella itsenäisesti Suomen alueella vailla suomalaisten viranomaisten myötävaikutusta vastoin hallituksen esityksessä selostettua tosiasiallista yhteisymmärrystä.* Valiokunta toteaa kuitenkin, että tällainen muodollinen mahdollisuus koskee perustuslain 7 §:n 2 momentissa säädetyn kiellon ehdottomuuden vuoksi perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Lienee oikeutettua luonnehtia valiokunnan kantaa siten, että valiokunta piti kuolemanrangaistuksen teoreettistakin mahdollisuutta Nato-Sofan yhteydessä sinänsä oikeudellisesti merkityksellisenä ja valiokunnan arviointia edellyttävänä, mutta katsoi, että tuollaisen teoreettisen mahdollisuuden realisoituminen konkreettisenä ihmisoikeusloukkauksena – vastoin Suomen ehdottomia ihmisoikeusvelvoitteita – oli sillä tavoin erittäin epätodennäköistä, että riski voitiin *Nato-Sofan asiayhteydessä* hyväksyä otettavaksi perustuslain tai Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden estämättä.

Arvioni mukaan riski siitä, että Yhdysvallat yksipuolisesti tulkitsee DCA:n mukaista velvoitettaan kunnioittaa Suomen lakia toisin kuin Suomessa haluttaisiin ja että tämän seurauksena mahdollisuus kuolemanrangaistuksen tuomitsemisesta ja täytäntöönpanosta Suomen myötävaikutuksella Suomessa tehdystä teosta on teoreettisen sijasta reaalinen. Se koskee erityisesti tilanteita, joissa Yhdysvaltojen toimivalta Suomessa ei perustu Nato-Sofaan vaan suoraan DCA:han. Tällaisten tilanteiden mahdollisuus tiedostettiin Nato-Sofan käsittelyssä ja osaltaan vaikutti valiokunnan arvioon siitä, ettei kuolemanrangaistuksen käytön riski *Nato-Sofan nojalla* ollut reaalinen. Toisin kuin hallituksen esityksen sivulla 173 on arvioitu, nähdäkseni valiokunnan tuolloisesta arviosta seuraa, että DCA nimenomaan *laajentaa*

kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyviä kysymyksiä siitä, miten ne on käsitelty Nato-Sofaa koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Kun kyse nyt on kahdenvälisestä valtiosopimuksesta, asia ei ole ratkaistavissa – kuten olisi ollut Nato-Sofan yhteydessä, vaikka hallituksen silloisessa esityksessä toisin väitettiin – Suomen varaumalla. Ongelma voidaan nyt ratkaista vain saavuttamalla Yhdysvaltojen kanssa luonteeltaan oikeudellisesti velvoittava yhteisymmärrys siitä, ettei kuolemanrangaistusta käytetä sellaisesta Suomessa tehdystä teosta, johon nähden Suomi on millään tavoin myötävaikuttanut epäillyn saattamiseen Yhdysvaltojen tuomiovallan piiriin. Tällainen yhteisymmärryspöytäkirja neuvoteltaisiin DCA:sta erillisenä asiakirjana, mutta Suomen puolelta se ratifioitaisiin ja se tulisi voimaan samanaikaisesti DCA:n kanssa siten, että asiakirjat muodostaisivat valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetun kokonaisuuden.

4. Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana

Miten Suomi voi täyttää velvoitteensa suhteessa saamelaisen alkuperäiskansan oikeuteen osallistua päätöksentekoon maidensa käytöstä sotilaalleen toimintaan? Suomen aktiivisella myötävaikutuksella laadittuun ja vuonna 2007 hyväksyttyyn YK:n julistukseen alkuperäiskansojen oikeuksista sisältyy 30 artikla, jossa valtiot ovat sitoutuneet neuvottelemaan tehokkaasti alueellaan olevien alkuperäiskansojen kanssa asianmukaisin menettelyin ja erityisesti näiden kansojen edustuselinten kautta ennen niiden maiden tai alueiden käyttämistä sotilaalliseen toimintaan. Alkuperäiskansajulistus ei ole kansainvälinen sopimus, mutta sen katsotaan monilta osin edustavan kansainvälisen oikeuden sitovia tavanomaisoikeudellisia normeja.

Muun muassa YK:n ihmisoikeuskomitea on alkuperäiskansajulistuksen hyväksymisen jälkeen alkanut säännönmukaisesti soveltaa ns. FPIC-periaatetta (vapaan, ennalta annetun ja tietoon perustuvan suostumuksen vaatimus) ja viitata alkuperäiskansajulistukseen sovellettavana tulkintaohjeena, kun se arvioi sopimusvaltioiden velvoitteita KP-sopimuksen 1, 25 tai 27 artiklan nojalla (ks. mm. oikeustapaukset *Ángela Poma Poma v. Peru*, *Tiina Sanila-Aikio v. Suomi*, *Daniel Billy ym v. Australia*). Kun Suomi on DCA:ta sovellettaessa territoriaalivaltio, sen vastuulla on huolehtia siitä, että saamelaista alkuperäiskansaa ja sen edustuksellisia toimielimiä kuullaan tehokkaasti ennen kuin saamelaisten kotiseutualueen maita käytetään sotilaallisiin toimintoihin. Tämän Suomen velvoitteen toteuttamisesta tulisi ottaa erillinen säännös DCA:n voimaansaattamislakiin (1. lakiehdotus). Vaihtoehtoisesti valiokunta voisi ottaa asian arvioitavakseen sen käsittelyssä mietintöasiana olevan saamelaiskäräjälain muuttamista tarkoittavan hallituksen esityksen (HE 100/2023 vp) käsittelyssä.

5. Rikoslain 12 luvun uudistamistarve

Voisiko DCA:n valmistelu ja hyväksyminen täyttää Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamisrikoksen (rikoslain 12 luvun 1 §) tunnusmerkistön, ja saattaisiko tämä vaikuttaa asian eduskuntakäsittelyssä? Edellä esitetty arvio, jonka mukaan vuoden 1999 perustuslaki perustuu olettamalle Suomesta sotiaallisesti liittoutumattomana maana, koskee myös muuta lainsäädäntöä. DCA:n laadinnassa ja sitä koskevan hallituksen esityksen valmistelussa on jäänyt huomaamatta, että *maanpetosrikoksia* koskevia rikoslain 12 luvun (laissa 578/1995) säännöksiä 1990-luvun alkupuolella kirjoitettaessa ei ajateltu mahdollisuutta, että kolme vuosikymmentä myöhemmin syntyisi tarve sellaiseen sotilaalliseen yhteistyöhön, joka tarkoittaa vieraan valtion joukkojen ja aseiden sijoittamista Suomen alueelle ja valtiosuvereniteetin kannalta merkittävän toimivallan antamista tuolle vieraalle valtiolle Suomessa ja suhteessa Suomen oikeuteen.

Asian lausuntokierroksella pidin suotavana, että DCA:ta koskevan hallituksen esityksen osana valmisteltaisiin ehdotus rikoslain 12 luvun säännösten – erityisesti 1 §:n – muuttamiseksi niin, että epävarmuus poistuu asiassa. Esityksen sivulla 42 on vastattu huoleeni viittaamalla rikoslain 12 luvun esitöihin (HE 94/1993 vp), joiden nojalla lausutaan (korostukset lisätty):

Rikoslain 12 luvun 1 §:n perustelujen mukaan Suomen itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun jokin vieras valtio saa Suomea sitovalla tavalla käyttää toimeenpano- tai tuomiovaltaa Suomen alueella. Samalla perusteluista kuitenkin ilmenee, että arvioinnissa on otettava huomioon se menettely, jossa tällaiseen lopputulokseen päädyttäisiin. Merkitystä on esimerkiksi sillä, onko vieraan valtion kanssa valtiosopimuksen tekemällä asianmukainen valtuus sopimuksen tekemiseen. Rikoslain 12 luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädettyä voi olla esimerkiksi valtioliittoon, sotilasliittoon tai valtioiden yläpuolella olevaan taloudelliseen järjestöön sitoutuminen ilman asianmukaista valtuutta. Pykälän perusteluissa todetaan edelleen, että rikoslain 12 luvun 1 § ei rajoita niitä mahdollisuuksia Suomen rajojen muuttamiseen ja Suomen sitoutumiseen tiettyjen lainsäädäntötoimen suorittamiseen, *joita sisältyy voimassa olevaan valtiosääntöön ja jotka toteutetaan valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä*. Pykälän perusteluista on luettavissa, että sopimuksen neuvottelemisen ja aikaansaamisen *mainittujen reunaehtojen vallitessa* ei ole Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamista.

Valitettavasti vastaus ei ole vakuuttava. Rikoslain 12 luvun uudistus ja sitä koskeva HE 94/1993 vp *edelsivät* vuoden 1999 perustuslakiuudistusta, jossa poikkeuslakien käyttöalaa rajoitettiin ja perustuslain 94 §:n 2 momenttiin ja 95 §:n 2 momenttiin sisällytettiin rajoituksia myös perustuslaista poikkeavien kansainvälisten sopimusten

hyväksymiselle ja voimaansaattamiselle. Perustuslakiuudistuksen jälkeen ei ole ennalta selvää, että DCA:n edellyttämät lainsäädäntötoimet ”sisältyvät voimassa olevaan valtiosääntöön” tai että ne tullaan toteuttamaan ”valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä”.

Rikoslain 12 luvun (Maanpetosrikoksista) 1 §:ssä (Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen) on kriminalisoitu sellaiset teot, joiden *tarkoituksena* on: 1) saattaa Suomi tai osa Suomea vieraan valtion alaiseksi (mistä nyt ei ole kysymys); 2) irrottaa osa Suomea muusta valtakunnasta (mistä nyt ei ole kysymys), tai 3) muulla *vakavuudeltaan näihin rinnastettavalla tavalla rajoittaa Suomen valtiollista itsemääräämisoikeutta* (mistä nyt saattaa olla kysymys). Lisäehtoina tunnusmerkistön toteutumiselle ovat, että teko tehdään (muun ohessa) ”*vieraan valtion sotilaallisen tai taloudellisen painostuksen tai tuen avulla*”, ja että siitä aiheutuu vaara säännöksessä mainitun tarkoituksen – siis esimerkiksi Suomen valtiollisen itsemääräämisoikeuden rajoittumisen - toteutumisesta.

DCA:n tarkoituksen osalta kohta 3) ja tunnusmerkistön muut osat nähdäkseni täyttyvät. DCA:n valmisteluun ei ole johtanut Yhdysvaltain ”painostus” vaan muuttunut maailmantilanne, mutta sopimuksen nimenomaisena sisältönä on rakentaa Suomen, Euroopan tai kansainvälistä turvallisuutta Yhdysvaltojen Suomessa läsnäolon ja valtiosuvereniteetille tyypillisen toimivallan varaan, vaikka siitä seuraa Suomen oman valtiollisen itsemääräämisoikeuden rajoituksia. Yhdysvaltojen sotilaallisen tuen hakeminen Suomelle taas on sopimuksen keskeinen vaikutin.

Lainkohta *ei sisällä* lisäedellytyksiä kuten tunnusmerkistön mukaisen teon tapahtuminen *oikeudettomasti* tai laittomasti taikka ilman lakiin perustuvaa asemaa tai toimivaltaa. Vertailun vuoksi mainitsen, että rikoslain 12 luvun 7 ja 8 §, samoin kuin valtiopetosta koskeva 13 luvun 1 § ja kymmenet muut rikoslain säännökset sisältävät tunnusmerkistön osana teon oikeudettomuuden, sulkien siten rangaistavuuden pois tilanteista, joissa viranomainen laillisia toimivaltuuksiaan käyttäen tekee teon, joka jonkun muun tekemänä olisi rikos. Perustuslain 113 §:n säännös tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta maanpetosrikoksesta puolestaan osoittaa, että rikoslain 12 luvun säännökset on nimenomaisesti tarkoitettu koskemaan myös viranomaisia ja valtiojohtoa näiden hierarkkiseen asemaan ja toimivaltapiiriin katsomatta. Kaikki tämä on luontevaa ja oikein, koska historiallisessa ja kansainvälisessä katsannossa maanpetosrikokset yleensä tehdään valta-asemassa tai sellaisen tavoittelussa eivätkä hevin edes ole tavallisen kansalaisen tehtävissä olevia rikoksia. Rikoslain kannalta ei ole myöskään merkitystä sillä, katsooko tekijä DCA:n edistävän Suomen turvallisuutta tai edistääkö se sitä objektiivisesti. Tunnusmerkistön kannalta ratkaisevaa on itsessään Suomen valtiollisen itsemääräämisoikeuden rajoittumisen vaara.

DCA:n valmistelu ja hyväksymiskäsittely voisi siten täyttää rikoslain 12 luvun 1 §:ssä tarkoitetun rikoksen tunnusmerkistön kaikkien niiden henkilöiden osalta, jotka ovat olleet päättämässä asiasta tai myötävaikuttamassa sen tapahtumiseen. Lisäksi rikoslain 12 luvun 11 § (Maanpetoksellinen yhteydenpito) sisältää erillisen kriminalisoinnin, joka koskee mm. 1 §:ssä tarkoitetun rikoksen valmistelua ryhtymällä "yhteydenpitoon vieraan valtion tai sen asiamiehen kanssa". Tämän rikoksen tunnusmerkistö olisi siis jo täyttynyt DCA:ta valmisteltaessa.

Pidän perusteltuna, että mahdolliset epäilyt DCA:n valmistelun tai hyväksymisen muodostumisesta rikoslain 12 luvun 1 tai 11 §:ssä tarkoitetuksi maanpetosrikokseksi kertakaikkisesti, julkisesti ja perustellen suljettaisiin pois *muuttamalla rikoslain 12 luvun 1 §:n säännöstä Suomen sotilaallien liittoutumisen olosuhteisiin sopivaksi*. Säännöksen tunnusmerkistö tulisi rajata selvästi nykyistä suppeammaksi. Kun maanpetosrikosten jatkossakin olisi koskettava myös valtion ja puolustusvoimien johtoa, mikään tekijän asemaan tai toimivaltuuksiin perustuva rajausta tai toiminnan oikeudettoman luonteen edellytyksen lisääminen eivät olisi perusteltuja. En myöskään pidä mielekkäänä, että rajausta toteutettaisiin mainitsemalla nimeltä tunnusmerkistössä joitakin vieraita valtioita. Jos rikoslain muutos toteutettaisiin rinnakkain DCA:n käsittelyn kanssa, lievemman lain periaatteesta seuraisi, että sillä olisi taannehtuva vaikutus, joka estäisi kenenkään asettamisen syytteeseen tai tuomitsemisen rangaistukseen DCA:n valmistelun, hyväksymisen tai voimaansaattamisen takia.

Jos mainittua rikoslain säännöstä ei muuteta, asiassa joudutaan loogiseen ristiriitaan, joka ratkaistaan taannehtivan kausaliteetin kautta: koska DCA *oletettavasti* hyväksytään ja voimaansaattetaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, se toki on sisällöltään *ristiriidassa* valtiosäännön (merkityksessä perustuslain) kanssa, mutta sen valmistelu ja käsittely lopulta tasavallan presidentin allekirjoittaessa ratifiointiasiakirjan jälkikäteen *selitetään* valtiosäännön kannalta hyväksyttäväksi (merkityksessä perustuslaista poikkeaminen), ja mitään rikosta ei ole tapahtunut. Jo itsessään poikkeuslakiin turvautuminen kuitenkin osoittaa, että sisällöltään DCA on ollut ristiriidassa valtiosäännön kanssa siihen hetkeen saakka kunnes kahden kolmanneksen enemmistö sen tueksi on osoitettu toteen eduskunnan täysistunnossa. Tällaisessakin tilanteessa ongelma palautuu tässä lausunnossa ensimmäisenä tarkasteltuun kysymykseen siitä, voiko merkittävän valtiollisen toimivallan siirto toiselle valtiolle ylipäätään olla olla rajattu poikkeus perustuslaista ja voidaanko se siten edes taannehtivasti oikeuttaa valtiosäännön mukaiseksi käyttämällä supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Rikoslain 12 luvun säätämiseen johtaneiden esitöiden (HE 94/1993 vp) ja koko maanpetos- ja valtiopetossääntelyn aineiston läpikäynti ei ratkaise taannehtivan kausaliteetin ongelmaa vaan suopeastikin lukien tuossa aineistossa *tukeutudutaan* taannehtivan kausaliteetin perusteluun tavalla, joka on asiassa merkityksellinen vain jos poikkeuslaki katsotaan valtiosäännön sallimaksi myös siirrettäessä merkittävää

toimivaltaa toiselle valtiolle. *Ennen* perustuslakiuudistusta ja siten *ennen* sen osana Suomen valtiosäännön osaksi omaksuttua poikkeuslakien alan rajoittamista laadituista rikoslain 12 luvun 1 §:n perusteluista toki löydämme (s. 44) yksittäisen virkkeen, jonka mukaan ”Lainkohta ei rajoittaisi niitä mahdollisuuksia Suomen rajojen muuttamiseen ja Suomen sitoutumiseen tiettyjen lainsäädäntötoimien toteuttamiseen, joita sisältyy voimassa olevaan valtiosääntöön *ja toteutetaan valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä.*” Toisaalta samoista yksityiskohtaisista perusteluista (s. 41) löytyy myös ainekset pitää tähän mennessä tapahtunutta rikoslain 12 luvun 1 §:n tunnusmerkistön täyttävänä toimintana nykyisissä oloissa, joissa poikkeuslakien sallittua alaa Suomen valtiosäännössä on vuoden 1999 perustuslailla rajoitettu. Nyt käsitellyssä olevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 41-42) tukeudutaan rikoslakiuudistusta koskeneen esityksen perustelujen äsken lainattuun yksittäiseen virkkeeseen tavalla, joka laajentaa sen sisältöä eikä lainkaan ota huomioon, että tuolloin poikkeuslakien käyttöä ei ollut perustuslain tekstissä lainkaan rajoitettu. DCA:n hyväksyminen tapahtuu valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä vain jos perustuslakivaliokunta ensin katsoo sen perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin sanamuodoista huolimatta tarkoittavan vain rajattua poikkeusta perustuslaista ja olevan hyväksyttävissä kahden kolmanneksen määräenemmistöllä ja jos tuo määräenemmistö sitten saavutetaan täysistunnossa. Kummankaan ehdon toteutuminen ei ole ennalta ollut hallitusvallan tiedossa, kun se on ryhtynyt neuvottelemaan DCA:n sisällöstä ja hyväksynyt neuvotellun sopimustekstin, jolla Suomen valtiosuvereniteettiin kuuluvaa merkittävää toimivaltaa siirretään toiselle valtiolle tämän sotilaallisen tuen saamiseksi.

Kun valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa ristiriidassa olevan DCA:n valmistelu ja hyväksyttäväksi ehdottaminen myös suojelemaan tulokannan (edellä lainattu virke HE 94/1993 vp s. 44) mukaan täyttää rikoslain 12 luvun 1 §:n tunnusmerkistön siihen hetkeen saakka, kunnes se on osoitettu valtiosäännön mukaiseksi, ensin perustuslakivaliokunnan antamalla hyväksynnällä supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käytölle ja sitten tosiasialisesti saavuttamalla hankkeelle eduskunnan kahden kolmanneksen määräenemmistö, on periaatteessa mahdollista että eduskunnan puhemies perustuslain 42 §:n 2 momentin nojalla vielä täysistunnossa *kieltäytyisi* esittelemästä asiaa äänestykseen. Puhemies voisi katsoa, että DCA:n hyväksymistä koskeva ehdotus on ”vastoin muuta lakia” eli rikoslain 12 luvun 1 §:ää.

Selkeintä olisi muuttaa rikoslain 12 luvun 1 §:ää ennen kuin eduskunta päättää DCA:sta. Tuollainen dekriminalisointi ei olisi ainutlaatuinen. Kun ns. tiedustelulakeja säädettiin ja perustuslaissa turvatun yksityisyyden suojan haluttiin väistyvän valtion harjoittaman tiedustelutoiminnan hyväksi, tiedostettiin että nykyaikaiseen tiedustelutoimintaan liittyy sellaista kansainvälistä yhteistyötä, joka saattaisi täyttää jonkin rikoslain 12 luvussa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön. Siksi sanottuun lukuun lisättiin 12 § (laissa 586/2019), jonka mukaan maanpetosrikoksena ei pidetä

lakiin perustuvaa tiedustelutoimintaa. DCA-asian valmistelijoilla ei näytä olleen samaa tietotaitoa kuin tiedustelulakien valmistelijoilla.

6. Aikalisän tarve

Miten esiin nostamani ongelmat voitaisiin parhaiten ratkaista? Olen edellä päätenyt puoltamaan kahta perustuslain tekstimuutosta, kuolemanrangaistusta koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan neuvottelemista Yhdysvaltojen kanssa, lainmuutosta saamelaisten tehokkaasta kuulemisesta sekä rikoslain 12 luvun muuttamista. Kaikilla näillä kannanotoilla on valtiosääntöoikeudellinen perustelu.

DCA:n teksti on neuvoteltu ja parafoitu. Sen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta on valmisteltu laaja hallituksen esitys. Esitys on lähetetty valiokuntiin, jotka voivat tilanteen niin vaatiessa tuoda sen muutamassa päivässä täysistunnon päätettäväksi. Yhden viikon kuluessa kyetään toteuttamaan valiokuntien päätösvaihe, täysistuntokäsittely ja tasavallan presidentin esittely.

Ehdotan, että ilman suurta dramatiikkaa asian käsittely perustuslakivaliokunnassa *keskeytettäisiin* ja jätettäisiin odottamaan kuolemanrangaistusta koskevan ongelman ratkaisua Suomen ja Yhdysvaltojen välisten korkean tason neuvottelujen kautta. Tämän rinnalla valmisteltaisiin perustuslain tekstimuutos sotilaalliseen liittoutumiseen liittyvän ja toisen valtion hyväksi tapahtuvan valtiollisen toimivallan luovutuksen mahdollistamiseksi ja sodasta ja rauhasta päättämistä koskevan säännöksen kumoamiseksi. Saamelaisten kuulemisesta otettaisiin säännös valiokunnan käsittelyssä olevaan saamelaiskäräjälain muutokseen. Rikoslain 12 luvun säännösten päivittämisestä sotilaallisen liittoutumisen oloihin laadittaisiin erillinen esitys.

Suomen läheiset verrokkimaat ovat saattaneet olla vuosikymmeniä Naton jäseninä ilman kahdenvälistä puolustusyhteistyösopimusta Yhdysvaltojen kanssa. Vaikka maailmantilanne nyt on vaikea, Suomen Natojäsenyys ja sen osana toimiva yhteistyö myös Yhdysvaltojen kanssa ei estä muutaman kuukauden tai vuoden lisääjän ottamista asiassa. Käsillä olevan DCA-sopimusta koskevan hallituksen esityksen jatkuva vireilläolo eduskunnassa varmistaisi, että turvallisuustilanteen niin vaatiessa asia olisi mahdollista milloin hyvänsä nopeastikin viedä päätökseen.

Firenzessä 18.6.2024,



Martin Scheinin, professori
(Britannian akatemia/Oxfordin yliopisto ja Eurooppalainen yliopistoinstituutti)