

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 58/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Maria Guseff, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Minna Laajava, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Annika Naskila, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola, puolustusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- elinkeino- ja ympäristölakimiessihteeri Sarita Kämäräinen, saamelaiskäräjät
- professori Mikael Hidén
- professori Martti Koskenniemi
- professori Janne Salminen
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2024 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi tehtäväksi sopimuksesta johtuvat muutokset ampu-ma-aselakiin, ulkomaalaislakiin, sotilasajoneuvolakiin, arvonnäisäverolakiin, valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettuun lakiin, ajokorttilakiin, sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin, ilmailulakiin, lentoasemaverkosta ja -maksuista annettuun lakiin ja ajoneuvolakiin.

Esitykseen sisältyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti, kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Esitykseen sisältyvässä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa esitystä käsitellään laajasti perustuslain kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan sopimus tulee 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 tarkoitettussa ns. supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen (puolustusyhteistyösopimus) ja esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisen sopimusmääräysten johdosta.

(2) Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

(3) Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla.

(4) Puolustusyhteistyösopimus perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (ns. Nato SOFA) ja täydentää sitä. Perustuslakivaliokunta on antanut sanotusta sopimuksesta lausunnon PeVL 2/2024 vp. Nyt arvioitavassa puolustusyhteistyösopimuksessa määrätään Yhdysvaltojen pääsystä Suomen alueelle sekä tiettyjen

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2024 vp

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.

(5) Hallituksen esityksen sisältämän (s. 9) luonnehdinnan mukaan puolustusyhteistyösopimus syventää Suomen ja Yhdysvaltojen välistä tiivistä yhteistyötä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Sopimus sääntelee mahdollisuutta Yhdysvaltojen sotilaalliseen läsnäoloon Suomessa kaikissa turvallisuustilanteissa. Se parantaa edellytyksiä Yhdysvaltojen Suomelle antamalle tuelle vahvistaen Suomen turvallisuutta myös Nato-jäsenyyden oloissa ja vahvistaa myös Yhdysvaltojen sekä muiden Pohjoismaiden turvallisuutta.

(6) Perustuslakivaliokunta arvioi Nato-jäsenyyden eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallituksen esitystä Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 315/2022 vp). Valiokunnalla ei ollut huomauttamista tavoitteesta liittyä Pohjois-Atlantin sopimukseen (PeVL 80/2022 vp, kappale 10). Valiokunta toisti tämän arvion myös Nato SOFAn kohdalla (PeVL 2/2024 vp, kappale 7). Hallituksen esityksessä kuvataan asianmukaisesti muutettua turvallisuusympäristöä (esim. s. 5). Valiokunnalla ei ole huomauttamista tämänkään esityksen tavoitteista.

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnitti arvioidessaan Nato-sopimuksen hyväksymiseen tähtäävää esitystä huomiota siihen, että vaikka se ei ollut aiemmin arvioinut Suomen sotilaallista liittoutumista merkitsevää ehdotusta ja Nato oli Suomelle luonteeltaan uudentyyppinen kansainvälisen yhteistyön muoto eikä se täysin rinnastunut mihinkään aiempaan kansainväliseen järjestöön tai sopimusjärjestelyyn, jonka jäsenenä tai osapuolena Suomi on, oli valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet tällaisessakin tilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (PeVL 80/2022 vp, kappale 3, ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 9). Vastaavia näkökohtia valtiosäännön tulkinnan kiinnittymisestä voimassaolevaan oikeuteen on valiokunnan mielestä sovellettava myös nyt arvioitavaan ehdotukseen.

(8) Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Perustuslakivaliokunta antoi arvioidessaan Nato-sopimusta merkitystä myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökselle, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Valiokunta kiinnitti 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).

(9) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena on 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 33). Valiokunta kiinnitti tässä arviossa erityistä huo-

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2024 vp

miota perustuslain 94 §:n 2 momenttiin ja 95 §:n 2 momenttiin vuonna 2011 lisättyyn täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirron edellytykseen määräenemmistöpäätöksenteolle (PeVL 80/2022 vp, kappale 38).

(10) Perustuslakivaliokunta arvioi lopulta, että perustuslain 1 §:n 3 momentin valossa tulkittuna Naton päätöksentekoon liittyvä yksimielisyyden vaatimus huomioiden Nato-liittymissopimukseen ei sisällynyt Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Sopimus voitiin hyväksyä äänten enemmistöllä. Valiokunta painottaa kuitenkin, että mainitusta lausunnosta ei ole tehtävissä suoria johtopäätöksiä nyt arvioitavan esityksen käsittelyjärjestyksestä (ks. myös PeVL 2/2024 vp, kappale 7).

(11) Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

(12) Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

(13) Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä koskevan 94 §:n 2 momentin ja voimaansaattamista koskevan 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 kahden kolmasosan määräenemmistövaatimusta. Perustuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi nimenomaisesti, että supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyt voimaansaattamislait ovat luonteeltaan poikkeuslakeja, joihin ulottuu perustuslain 73 §:n rajatun poikkeuksen vaatimus (PeVM 10/1998 vp, s. 28).

(14) Sanottua Nato-liittymissopimusta seurannut Nato SOFA on laadittu määrittämään sopimuspuolten joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella, ja se sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Pariisin pöytäkirjalla ulotetaan sopimuksen määräykset myös Naton esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön pöytäkirjassa määrättyin mukautuksin. Pöytäkirja sisältää lisäksi täydentäviä, esikuntaa ja sen henkilöstöä koskevia määräyksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 2/2024 vp) Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja koskivat perustuslakia mm. tuomiovallan siirtämisen ja kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyvän kysymyksen johdosta. Sanoittujen sopimusten hyväksyminen edellytti siten perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaista pää-

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2024 vp

töstä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Lisäksi valiokunta katsoi, että Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislait koskivat perustuslakia ja ne oli siksi käsiteltävä perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan kyseinen lausunto on merkityksellinen myös nyt käsiteltävänä olevan puolustusyhteistyösopimuksen arvioinnissa.

(15) Puolustusyhteistyösopimuksella on kiinteä yhteys Suomen Nato-jäsenyyteen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kyseessä on kuitenkin muodollisesti jäsenyydestä erillinen Suomen ja Yhdysvaltojen välinen valtiosopimus, joka täydentää Nato SOFAssa määrättyjä ehtoja, jotka koskevat Yhdysvaltojen joukkojen ja niiden jäsenten huollettavien oleskelua Suomen alueella sekä sopimuksessa tarkoitetuissa erityistilanteissa Yhdysvaltojen sopimustoimittajien oleskelua ja toimintaa Suomen alueella (1 art.). Puolustussopimus käsittelee ainoastaan Yhdysvaltojen joukkojen asemaa Suomessa, eikä se tältä osin perustu Nato SOFAn tavoin vastavuoroisuuteen. Nato-jäsenyys ei myöskään oikeuta toisten Naton jäsenvaltioiden joukkoja tulemaan Suomen alueelle ilman nimenomaista lupaa tai suostumusta, joten maahantuloa sen puitteissa on pidetty täysivaltaisuuden kannalta ongelmattomana (PeVL 80/2022 vp, PeVL 2/2024 vp). Nyt arvioitavassa sopimuksessa Yhdysvaltojen joukoille myönnetään lähtökohtaisesti oikeus tulla maahan ja liikkua suoraan sopimuksen nojalla.

(16) Hallituksen esitykseen sisältyy laajahko ja yksityiskohtainen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskeva jakso (s. 153—181). Esitystä arvioidaan erityisesti perustuslain 94 ja 95 §:n sekä perustuslain 1 §:n 1 momentin ja 3 momentin kannalta. Jaksossa esitetään myös arvio sopimuksen suhteesta perustuslain 73 §:n vaatimukseen rajatusta poikkeuksesta, samoin kuin perustuslain 94 §:n 3 momentin velvoitteeseen valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden turvaamisesta.

(17) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen jakso eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja käsittelyjärjestyksestä edustaa hyvää lainvalmistelutapaa. 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 tarkoitettulla tavalla, minkä vuoksi sopimus tulisi hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Lisäksi sopimuksen voimaansaattamislaki tulisi esityksen (s. 181) mukaan hyväksyä perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunnalla ei ole huomauttamista eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta esityksessä lausutusta. Valiokunta voi pääpiirteissään yhtyä myös sopimuksen käsittelyjärjestyksestä sanottuun. Valiokunta esittää sanotun johdosta vain eräitä täydentäviä ja täsmentäviä näkökohtia käsittelyjärjestyksestä.

(18) Puolustusyhteistyösopimuksella ei siirretä toimivaltaa kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle, eikä kyse ole valtakunnan alueen muuttamisesta. Puolustusyhteistyösopimukseen sisältyy kuitenkin määräyksiä tuomiovallan käytöstä ja esimerkiksi Yhdysvaltojen joukkojen oikeudesta käyttää alueita ja tiloja Suomen alueella.

(19) Perustuslain 94 ja 95 §:n muutosta vuonna 2010 perusteltiin (HE 60/2010 vp, s. 45/II) muun ohella viittaamalla siihen, että kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2024 vp

valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että nyt arvioitavan sopimuksen mukaiset velvoitteet 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 eivät ole kokonaisuutena luonteeltaan täysivaltaisuuteen kohdistuvien vaikutusten kannalta vähäisiä tavanomaisia velvoitteita nykyaikaisessakaan kansainvälisessä yhteistoiminnassa. Sopimusta on siten perustuslakivaliokunnassa arvioitava vielä erityisesti perustuslain 1 §:n 1 momentin täysivaltaisuussäännöksen kannalta.

(20) Puolustusyhteistyösopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen tulkita ja soveltaa sopimusmääräyksiä ja niiden toimeenpanemiseksi annettuja säännöksiä Suomen perustuslakia kunnioittaen sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta noudattaen. Valiokunta painottaa myös, että valtioneuvoston on seurattava kansallisen lainsäädännön muutostarpeita.

(21) Esitykseen ei sisälly nimenomaisia sopimusmääräyksiä tai säännösehdotuksia esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan rajoittamisesta erikseen, eikä valiokunnan mielestä ole välttämätöntä käsitellä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa ennakolta kategorisin määrittelyin. Valiokunnan käsityksen mukaan samoin kuin Nato SOFAn yhteydessä lähettäjävaltion toiminnan suhdetta perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen tehtävän hoitamiseen tulisi arvioida laillisuusvalvojen toiminnassa tapauskohtaisesti (PeVL 2/2024 vp, kappale 20). Laillisuusvalvonnan ala määräytyy perustuslain säännösten tulkinnalla soveltamistilanteessa kunkin tilanteen erityispiirteet huomioiden.

Pääsy- ja käyttöoikeus alueille ja tiloihin, joukkojen liikkuminen sekä turvallisuuden varmistaminen

(22) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että sopimuksen 3 artiklan 1 kohta ja 2 kohta sekä 4 artiklan 2 kohta tarkoittavat Yhdysvalloille annettavaa laajaa ja pitkäaikaista pääsy- ja käyttöoikeutta sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille sekä myös sovittaviin yksinomaisen käytön alueisiin, mikä tarkoittaa hallituksen esityksen mukaan merkittävää toimivaltaa Suomen alueella. Valiokunta toteaa ottaen huomioon 3 artiklan mukaisen alueille pääsy- ja käyttöoikeuden avoimuuden ja laajuuden kyseen olevan hyvin laajasta oikeudesta, vaikka ne ovatkin ennakolta määriteltäviä.

(23) Sopimuksen 11 artiklan mukaan USA:n joukkojen käytössä olevat ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot voivat asianmukaisten yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisesti vapaasti tulla Suomen alueelle, poistua sieltä ja liikkua siellä. Perustuslakivaliokunnan mielestä myös tältä osin kyse on laajasta oikeudesta.

(24) Puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti Suomella on ensisijainen vastuu Yhdysvaltojen joukkojen ja niiden sotilaallisten operaatioiden turvallisuuden ja puolus-

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2024 vp

tuksen varmistamisesta. Poikkeuksellisissa olosuhteissa ja yhteisesti hyväksytyjen turvallisuussuunnitelmien mukaisesti Yhdysvaltojen joukot voivat toteuttaa välttämättömät ja oikeasuhtaiset toimenpiteet myös sovittujen tilojen ja alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolella ylläpitääkseen Yhdysvaltojen joukkojen turvallisuutta ja puolustusta sekä niiden sotilaallisten operaatioiden jatkuvuutta tai palauttaakseen ne. Artiklan 2 kohdan mukainen toimivalta sovittujen tilojen ja alueiden ulkopuolella "niiden välittömässä läheisyydessä" on sekin tulkinnanvarainen, vaikka tilat ja alueet sinänsä määritelläänkin ennakolta. Kyse on henkilölliseltä ulottuvuudeltaan, alueelliselta soveltamisalaltaan ja sisällöltään varsin avoimeksi jäävästä oikeudesta. Hallituksen esityksen mukaan (s. 169) toimivallan harjoittamisoikeus jää lainsäädännön tasolla siinä määrin avoimeksi, että sen voidaan katsoa koskevan perustuslakia, eikä sitä voida pitää täysivaltaisuuden kannalta ongelmattomana. Perustuslakivaliokunnan mielestä toimivalta määrittyy olennaisesti yhteisesti hyväksytyjen turvallisuussuunnitelmien perusteella, joskin artiklaan sisältyy toimenpiteiden välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Turvallisuussuunnitelman sisältö jää kuitenkin esityksen perusteella varsin avoimeksi.

(25) Eduskunnan puolustusvaliokunnan mukaan on tärkeää varmistaa, että eduskunta ja sen keskeiset turvallisuusvaliokunnat, ulkoasiainvaliokunta ja puolustusvaliokunta, mutta myös hallintovaliokunta sisäisen turvallisuuden osalta, pidetään ennakoivasti ja säännöllisesti informoituna siitä, miten sopimuksen jalkauttaminen etenee sen ratifionnin jälkeen (PuVL 7/2024 vp, kappale 50). Perustuslakivaliokunta korostaa sanotun merkitystä erityisesti 3, 4, 6 ja 11 artiklan osalta. Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n 1 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97/II, ks. myös PeVL 30/2020 vp, s. 3 ja 5). Myös perustuslain 47 §:ää täydentävän perustuslain 97 §:n perusteluissa viitataan siihen, että valtioneuvoston tulee tarpeen mukaan oma-aloitteisestikin antaa ulkoasiainvaliokunnalle selvityksiä (HE 1/1998 vp, s. 154/II). Perustuslakivaliokunta painottaa eduskunnan tiedonsaantioikeuden asianmukaisen toteuttamisen merkitystä turvallisuussuunnitelmien ja niihin liittyvien hallinnollisten järjestelyjen sekä sopimuksen muun toimeenpanon osalta.

Tuomiovallan käyttö

(26) Sopimuksen 12 artikla koskee rikosoikeudellista tuomiovaltaa. Artiklaa sovelletaan yhdessä Nato SOFAn VII artiklan kanssa. Siltä osin kuin puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla ei sisällä rikosoikeudellisen tuomiovallan jakautumista koskevia määräyksiä, sovelletaan Nato SOFAn VII artiklaa.

(27) Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan Suomi, Yhdysvaltojen pyynnöstä ja edistääkseen sitoutumistaan keskinäiseen puolustukseen, käyttää suvereenia harkintavaltaansa luopuakseen ensisijaisesta oikeudesta käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa Yhdysvaltojen 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2024 vp

(28) 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 Yhdysvaltojen joukkojen jäsenten tekemiksi epäiltyjä rikoksia, jotka eivät johdu jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä, eli lähinnä vapaa-aikana tehtyjä rikoksia.

(29) Sopimuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaan Suomi voi kuitenkin erityisen tärkeänä pitämissään yksittäistapauksissa peruuttaa luopumisen antamalla asiaa koskevan kirjallisen lausuman Yhdysvaltojen joukkojen toimivaltaisille viranomaisille. Voimaansaattamislakiehdotuksen 5 §:n mukaan päätöksen peruuttaa tuomiovallasta luopuminen Suomessa tekee valtakunnansyyttäjää. Tuomiovallasta luopuminen olisi sopimuksen mukaan harkinnanvaraista ("voivat peruuttaa"). Valtakunnansyyttäjän päätösharkinnassa huomioon otettavia seikkoja luetellaan voimaansaattamislain 5 §:n perusteluissa (s. 139) esimerkiksi kuolemanrangaistuksen uhka mainiten.

(30) Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on, että puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kohta rajoittaa merkittäväällä tavalla kansallista tuomiovaltaa verrattuna Nato SOFAn VII artiklaan. Nyt arvioitava artikla muuttaa Suomen luopumisen tuomiovallasta sopimusmääräyksen tarkoittamissa tilanteissa pääsäännöksi, kun se Nato SOFAn VII artiklan mukaan olisi yksittäistapauksittain määriteltävä poikkeus. Valiokunta katsoi arvioidessaan Nato SOFAn määräyksiä tuomiovallan käytöstä, 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.

(31) 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). Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä arvioidaan, että Suomi sinänsä luopuu sopimuksen nojalla lähtökohtaisesti sille Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen b kohdan mukaisesti 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 perusteluiden mukaan (s. 172) menettelyä ei voida pitää täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisena erityisesti siksi, että tuomiovallasta luopumisen peruuttamista koskeva päätöksenteko olisi Suomen omassa harkinnassa.

(32) Tuomiovallan palauttamisessa on hallituksen esityksen perusteluiden (s. 172) mukaan lisäksi otettava huomioon virallisen tehtävän määrittelyä koskeva puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 6 kohta. Huolimatta siitä, että Suomi ilmoittaisi tuomiovallasta luopumisen peruuttamisesta, Yhdysvallat voisi todeta teon tapahtuneen suoritettaessa virallisia tehtäviä. Tällöin tuomiovalta säilyisi Yhdysvalloilla, jolla on viimekätinen ratkaisovalta virallisen tehtävän määrittelyssä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan virallisen tehtävän määrittelyn osalta oikeus-tila ei asiallisesti muutu verrattuna Nato SOFAan (ks. myös LaVL 13/2024 vp, s. 6). Puolustus-

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2024 vp

yhteistyösopimus kuitenkin sisältää nimenomaiset ja tarkemmat määräykset virallisen tehtävän määrittelyyn liittyvistä menettelyllisistä seikoista.

(33) Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä viitattu Nato SOFAsta esitetty aiempi arvio huomioon ottaen puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kohta supistaa Suomen tuomiovaltaa merkityksellisellä tavalla, minkä vuoksi määräenemmistöpäätös puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamislain osalta on tälläkin perusteella tarpeen. Valtakunnansyyttäjän harkinnanvarainen mahdollisuus peruuttaa tuomiovallasta luopuminen ei riitä tältä osin poistamaan täysivaltaisuusongelmaa. Sanotun merkitys korostuu kysymyksessä mahdollisesta kuolemanrangaistukseen liittyvästä tuomiovallan käytöstä.

Kuolemanrangaistuksen kieltö

(34) Perustuslakivaliokunta kiinnitti arvioidessaan Nato SOFAa huomiota siihen, että sopimus ei sinänsä sisällä sopimusmääräyksiä, jotka nimenomaisesti antaisivat lähettävävaltiolle oikeuden tuomita lainkäyttövaltansa piirissä oleva henkilö kuolemanrangaistukseen vastaanottajavaltion alueella (PeVL 2/2024 vp, kappale 34). Valiokunnan mukaan tuomiovallan käyttämistä koskevan oikeuden yhtenä erityiskysymyksenä oli silti tarkasteltava sitä, miten Suomen alueella tapahtuvassa tuomiovallan käyttämisessä tulisi huomioida ehdottomat perus- ja ihmisoikeudet (PeVL 6/1997 vp, s. 3/I). Valiokunnan mielestä myös nyt arvioitavaa puolustusyhteistyösopimusta on arvioitava samasta lähtökohdasta.

(35) 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).

(36) Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

(37) Kuolemanrangaistuksen kieltö sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. ja 13. lisäpöytäkirjoihin ja KP-sopimuksen 2. lisäpöytäkirjaan, jotka Suomi on ratifioinut. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut kuolemanrangaistuksen olevan kaikissa olosuhteissa myös vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan oikeutta elämään sekä 3 artiklan kidutuksen kieltöä (Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom, 2.3.2010). Kyse on ehdottomasta kiellostä, josta ei ole esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaan mahdollista poiketa edes poikkeusoloissa.

(38) Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen on siten edelleen kysymys siitä, voisiko lähettävävaltio tuomita tuomiovaltansa piiriin kuuluvan henkilön kuolemanrangaistukseen sopimuksen tarkoittaman tuomiovallan piirissä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti jo PfP SOFAn arvioinnin (PeVL 6/1997 vp, s. 3/I) yhteydessä huomiota Nato SOFAn VII artiklan 7 kappaleen a kohtaan ja sopimuksen lisäpöytäkirjaan, jotka koskevat kuolemanrangaistusta. Näistä sopimusmääräyksistä selvisi, että kuolemanrangaistukseen tuomitseminen vastaanottajavaltiossa on valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä mahdollista, joskin rangaistuksen täytäntöönpanoon siellä kohdistuisi ra-

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2024 vp

joituksia. Kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuus Suomessa oli valiokunnan arvi-
on mukaan ristiriidassa silloisen hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin sisältyvän yksiselitteisen ja
ehdottoman kiellon kanssa.

(39) Perustuslakivaliokunta kiinnitti myös Nato SOFAa sittemmin arvioidessaan (PeVL 2/2024
vp, kappale 39) huomiota sen VII artiklan 7 kappaleeseen, jonka mukaan lähettjävaltion viran-
omaiset eivät saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta vastaanottajavaltiossa, jos vastaanotta-
javaltion lainsäädännössä ei säädetä sellaista rangaistusta samanlaisessa tapauksessa. Sopimus-
määräys merkitsee valiokunnan mukaan sitä, että lähettjävaltion viranomaiset eivät saa panna
täytäntöön kuolemanrangaistusta Suomen alueella. Sopimusmääräystä ei ole toistettu nyt arvioi-
tavassa sopimuksessa, mutta se tulee valiokunnan käsityksen mukaan sovellettavaksi Nato SO-
FAn perusteella myös nyt arvioitavaa sopimusta sovellettaessa.

(40) Kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen osalta perustuslakivaliokunta kiinnitti Nato SO-
FAn arvioinnin yhteydessä (PeVL 2/2024 vp, kappale 41) huomiota siihen, että Nato SOFAa kos-
kevassa hallituksen esityksessä (s. 139) on selostettu erilaisia keinoja tämän mahdollisuuden alan
vähentämiseksi tai poistamiseksi siten, että on pyritty rajaamaan sopimuksen käytännön sovelta-
mista siten, että sopimuksen soveltamisessa turvattaisiin ainakin tosiasiallisesti kuolemanran-
gaistuksen kieltoon liittyvien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen. Valiokunta piti
ottaen huomioon sen, että suomalaiset lainkäyttöviranomaiset ja hallintoviranomaiset soveltavat
tuolloin arvioituja Nato SOFAn sopimusvelvoitteita Suomen ihmisoikeusvelvoitteet huomioival-
la tavalla, tässä hyvin erityislaatuudessa sopimuskontekstissa Nato SOFAn johdosta äärimmäises-
sä tilanteessa konkretisoituvaa ihmisoikeusloukkauksen mahdollisuutta erittäin epätodennäköi-
senä. Valiokunta viittasi tuolloin myös siihen, että hallituksen esityksessä selostetun noottien-
vaihdon sisältö mahdollistaa kuolemanrangaistuksen kiellon vastaisen oikeustilan poistamisen
tapauskohtaisella oikeudellisella tulkinnalla, joka rajaa Nato SOFAn soveltamista käytännössä.
Ristiriita kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa voisi siten tosiasiallisesti konkretisoitua valio-
kunnan käsityksen mukaan ilmeisesti lähinnä vain silloin, jos lähettjävaltion lainkäyttö- tai hal-
lintoviranomaiset toimisivat sopimuksen perusteella itsenäisesti Suomen alueella vailla suoma-
laisten viranomaisten myötävaikutusta vastoin hallituksen esityksessä selostettua tosiasiallista
yhteyssuhteita. Valiokunta totesi kuitenkin, että tällainen muodollinen mahdollisuus koskee
perustuslain 7 §:n 2 momentissa säädetyn kiellon ehdottomuuden vuoksi perustuslakia perustus-
lain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

(41) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan puolustusyhteistyösopimuksen määräyk-
set ja voimaannpanolain säännökset, jotka ovat merkityksellisiä kuolemanrangaistuksen kiellon
osalta, eivät anna aihetta toisenlaiseen johtopäätökseen kuin Nato SOFAn osalta myöskään suh-
teessa nyt arvioitavassa hallituksen esityksen säätämisperusteluissa (s. 180) voimaannpa-
nolain luonteesta rajattuna poikkeuksena perustuslaista sanottuun (ks. myös PeVL 26/2024 vp).
Valiokunnan mielestä voimaannpanolain 5 §:n 1 momentin sääntelyä valtakunnansyyttäjän toimi-
vallasta peruuttaa tuomiovallasta luopuminen on kuitenkin syytä täydentää valtakunnansyyttäjän
harkintavaltaa kuolemanrangaistuksen osalta säädöspäätöksellä perus- ja ihmisoikeusvelvoit-
teet huomioivalla ohjauksella, mikäli sopimusmääräykset sen mahdollistavat.

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2024 vp

Saamelaisten oikeudet

(42) Hallituksen esityksen mukaan (s. 34) sopimuksen toimeenpano voi edellyttää saamelaiskärjälain 9 §:n mukaisten neuvottelujen käymistä. Esityksen mukaan alkuperäiskansa saamelais-ten itsemääräämisoikeus huomioon ottaen neuvotteluja tulee käydä vilpittömästi, oikea-aikaisesti ja yhteisymmärrykseen pyrkien. Perustuslakivaliokunta painottaa sanotun 9 §:n säännöksen asianmukaista soveltamista.

Johtolause

(43) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että voimaansaattamislakiehdotuksen (1. lakiehdotus) johtolause on virheellinen. Ulkoasiainvaliokunnan on korjattava johtolause siten, että siitä ilmenee voimaansaattamislakiehdotuksen käsitteleminen perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiselle,

että puolustusyhteistyösopimus koskee perustuslakia ja hyväksytään siksi perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä ja

että 1. lakiehdotus koskee perustuslakia ja on siksi käsiteltävä perustuslain 95 §:n 2 momentissa tätä varten säädetyssä järjestyksessä ja

että muut lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 28/2024 vp

Helsingissä 24.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen