

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle 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

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle 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 (HE 90/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Maria Guseff, ulkoministeriö
- oikeuspäällikkö Kaija Suvanto, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta, oikeusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Martti Koskenniemi
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Lontoossa 19.6.1951 Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pariisissa 28.8.1952 Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan. Esitykseen sisältyy lakiehdotukset sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sopimuksen ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin sopimus ja pöytäkirja tulevat Suomen osalta voimaan.

Esitykseen sisältyvässä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa esitystä käsitellään laajasti perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja tulee hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja sopimuksen sekä pöytäkirjan voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettussa ns. supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus suostavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Lontoossa 19.6.1951 Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä myös Nato SOFA) sekä Pariisissa 28.8.1952 Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (jäljempänä myös Pariisin pöytäkirja). Esitykseen sisältyvät myös lakiehdotukset sopimuksen ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Esitykseen sisältyy myös eduskunnan hyväksyttäväksi ehdotettu ilmoitus, joka koskee Nato SOFA:n VIII artiklan 2 kappaleen f kohdan soveltamista. Ilmoitus koskee lainsäädännön alaan kuuluvan vahingonkorvausta koskevan määräyksen soveltamista.

(2) 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp

(3) Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. 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.

(4) 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 määrätyn mukautuksin. Pöytäkirja sisältää lisäksi täydentäviä, esikuntaa ja sen henkilöstöä koskevia määräyksiä. Määräykset saavat aineellisen sisältönsä pitkälti Nato SOFA:sta, johon Pariisin pöytäkirjassa viitataan. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan Pariisin pöytäkirjan valtiosääntöisesti merkityksellisimmät määräykset ovat asiallisesti Nato SOFA:n määräyksiä, joihin Pariisin pöytäkirjassa viitataan ja samalla täsmennetään, kenelle Nato SOFA:n mukaiset tietyt toimivaltuudet kuuluvat Pariisin pöytäkirjan soveltamisalan mukaisissa tilanteissa.

(5) Nyt arvioitavaan sopimukseen ja pöytäkirjaan liittyminen edellyttää, että Naton neuvosto kutsuu uuden jäsenvaltion liittymään sopimukseen ja että jäsenvaltio tallettaa liittymiskirjansa Yhdysvaltain hallituksen huostaan. Suomesta tuli Naton jäsen 4.4.2023. Naton neuvosto päätti 5.4.2023 Suomen kutumisesta liittymään sopimukseen ja pöytäkirjaan. Sopimus ja pöytäkirja tulevat voimaan 30 päivän kuluttua Suomen liittymiskirjojen tallettamispäivämäärästä.

(6) Sekä Nato SOFA että Pariisin pöytäkirja ovat kiinteä osa Naton sopimusjärjestelmää, jonka tarkoituksena on luoda tosiasialliset edellytykset Naton piirissä tapahtuvalle sotilaalliselle yhteistyölle. Sääntely on tältä osin vastavuoroista eli se koskee myös Suomen joukkoja vastaanottajavaltiossa Suomen toimiessa lähettäjävaltiona. Kaikki Naton jäsenvaltiot ovat hyväksyneet kyseiset sopimukset, ja Suomi on Nato-jäsenyyttä hakiessaan sitoutunut hyväksymään ja voimaansaattamaan ne. Eduskuntaa on myös informoitu tarpeesta liittyä Nato SOFA:an Nato-liittymissopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä (ks. HE 315/2022 vp, s. 74—75).

(7) 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. Valiokunta toistaa tämän arvion myös Nato SOFA:n kohdalla. Valiokunta painottaa kuitenkin, että mainitusta lausunnosta ei ole tehtävissä suoria johtopäätöksiä nyt arvioitavan esityksen käsittelyjärjestyksestä. Tuolloin hyväksytyssä Nato-sopimuksessa ei esimerkiksi määritetä, missä muodoissa Suomi antaa tai vastaanottaa sopimuksen 5 artiklan tarkoittamaa apua. Naton jäsenenä Suomi päättää, lähettääkö se joukkoja omien rajojensa ulkopuolelle ja ottaako se alueelleen Naton tai sen jäsenvaltioiden joukkoja (ks. myös PeVL 80/2022 vp, kappale 42).

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnitti arvioidessaan Nato-sopimuksen hyväksymiseen tähtävää 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). Vastavia näkökohtia on valiokunnan mielestä sovellettava myös nyt arvioitavaan ehdotukseen.

(9) Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti Nato-sopimusta arvioidessaan perustuslain 1 §:n 3 momentin näkökulmasta huomiota siihen, että Naton toiminta rakentuu YK:n peruskirjan periaatteille kansainvälisen rauhan, turvallisuuden ja oikeuden ylläpitämisestä. Valiokunnan mukaan merkityksellistä oli myös, että liittymisellä tavoiteltu asema osana Naton yhteistä puolustusta viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä tähtää Suomen suvereniteetin turvaamiseen (PeVL 80/2022 vp, kappaleet 7 ja 8 sekä 33).

(10) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena oli siten mahdollisuus päättää vapaasti Suomen suhteista muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, eikä perustuslaissa vahvistetun täysivaltaisuuden voida katsoa estävän Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä muiden maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa (PeVL 80/2022 vp, kappale 34). Valiokunta kiinnitti tässä arviossa erityistä huomiota perustuslain 94 §:n 2 momenttiin ja 95 §:n 2 momenttiin vuonna 2011 lisättyyn täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirron edellytykseen määränemistöpäätöksenteolle (PeVL 80/2022 vp, kappale 38).

(11) Perustuslakivaliokunta arvioi lopulta, että perustuslain 1 §:n 3 momentin valossa tulkittuna Naton päätöksentekoon liittyvä yksimielisyyden vaatimus huomioiden Nato-liittymissopimukseen ei sisältynyt Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa. Sopimus voitiin hyväksyä äänten enemmistöllä.

(12) Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut nyt arvioitavan kaltaisia sopimusjärjestelyjä. Suomen Naton kanssa solmimaan ns. rauhankumppanuussopimukseen liittyen valiokunta arvioi ehdotusta Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä tehdyn sopimuksen niiden joukkojen asemasta sekä siihen liittyvän kuolemanrangaistuksen käytön rajoittamista koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisestä (jäljempänä myös PFP SOFA, PeVL 6/1997 vp). Sopimus on kehys sopimus, jolla asianomaiset valtiot sitoutuvat keskinäisissä suhteissaan noudattamaan nyt arvioitavaa Nato SOFA:a.

(13) Perustuslakivaliokunnan mukaan PFP SOFA koski useamman kysymyksen osalta perustuslakia (PeVL 6/1997 vp). Valiokunta arvioi sopimuksen olevan valtiosääntöisesti ongelmallinen sekä täysivaltaisuuden että eräiden perusoikeuskysymysten kannalta, mikä edellytti sopimuksen voimaansaattamislain käsittelemistä tuolloisen valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa määränemistöpäätöksenteossa eli ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 151/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp

(14) Nyt voimassa olevien 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 määränemmistövaatimusta. 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). Valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan Pfp SOFA:n voimaansaattamislaki on siten voimassa poikkeuslakina (PeVL 16/2005 vp, s. 3).

(15) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 137) mukaan Pfp SOFA:n ja Nato SOFA:n sekä vuonna 1997 sovellettujen hallitusmuodon perusoikeussäännösten ja voimassa olevan perustuslain perusoikeussäännösten sisällöllisestä identtisyydestä johtuen on arvioitava, millainen merkitys tälle aiemmalle poikkeuslaille on annettava ns. valtiosääntöoikeudellisen aukko-teorian (ks. esim. PeVL 29/2022 vp, kappale 6) näkökulmasta.

(16) Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön mukaisesti perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyihin poikkeuslakeihin on sovellettu ns. valtiosääntöoikeudellista aukko-teoriaa. Tällaista lakia voidaan valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttavalla lailla ei laajenneta sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin. Sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyt kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (PeVL 29/2022 vp, kappale 6, ks. myös esim. PeVL 8/2006 vp, s. 4). Valiokunnan mukaan perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki ovat muuttaneet aukko-teorian soveltamismahdollisuuksia (PeVL 8/2006 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan sen vuoksi on kussakin tapauksessa harkittava, voidaanko aukko-teoriaa soveltaa perustuslakiuudistuksen yli (ks. PeVL 29/2022 vp, kappale 7 ja siinä viitatus esimerkit). Nämä periaatteet koskevat myös Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista koskevaa lakiehdotusta (ks. myös PeVL 21/1995 vp, PeVL 10/1998 vp, s. 3).

(17) Hallituksen esityksessä (s.130) viitataan siihen, että Pfp SOFA:n ja sen lisäpöytäkirjan hyväksymisen ja voimaansaattamisen jälkeen voimaan tulleen uuden perustuslain säännökset valtion täysivaltaisuudesta ovat osaksi erilaiset kuin aiemman hallitusmuodon säännökset samasta asiasta, ja siksi nyt käsiteltävänä olevaa sopimusta ja pöytäkirjaa on ensi sijassa arvioitava uuden perustuslain kannalta (ks. myös PeVL 16/2005 vp ja PeVL 38/2001 vp, s. 4/I). Edellä sanotun mukaisesti valiokunta on antanut perustuslain 1 §:n 3 momentin sääntelylle erityistä merkitystä tässä suhteessa esimerkiksi arvioidessaan Nato-sopimusta (PeVL 80/2022 vp). Merkitystä on myös sopimusten asiallisen merkityksen muutoksella: rauhankumppanuusmaiden alueella järjestetään lyhytkestoisia rauhanturva-, etsintä- ja pelastustoimen harjoituksia, joiden aikana vieraiden valtioiden puolustusvoimien jäseniä ja siviilihenkilöstöä oleskelee vastaanottajavaltion alueella (PeVL 6/1997 vp, s. 2/I). Hallituksen esityksen mukaan Nato SOFA:n soveltamisala on merkittävästi laajempi. Perustuslakivaliokunta yhtyy näihin arvioihin ja toteaa arviointitilanteen olevan siten uusi, että ns. aukko-teoria ei lähtökohtaisesti sovellu nyt arvioitavaan esitykseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp

(18) Perustuslakivaliokunta on arvioinut Euroopan unionin puitteissa solmitun EU Sofan valtiosääntöoikeudellista merkitystä (PeVL 16/2005 vp). Valiokunta arvioi, että tuolloinen järjestely ei perustanut lähettäjävaltion viranomaiselle oikeutta tuomiovallan käyttöön Suomen alueella eikä se erältä muiltakaan osin vastoin hallituksen esityksessä omaksuttua käsitystä koskenut perustuslain säännöksiä valtion täysivaltaisuudesta. Valiokunnan mukaan mainitusta sopimuskokonaisuudesta voitiin päättää äänten enemmistöllä ja kyseiset voimaansaattamislakiehdotukset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(19) Nyt arvioitavaan hallituksen esitykseen sisältyy laaja jakso eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja käsittelyjärjestyksestä. Siinä arvioidaan sopimusten määräyksiä perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momentin, 7 §:n 2 momentin ja 9 §:n 3 ja 4 momentin kannalta. Lisäksi sopimuksia tarkastellaan Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 ja 6 artiklan sekä 6. ja 13. lisäpöytäkirjojen kannalta. Sopimuksia tarkastellaan myös KP-sopimuksen 14 artiklan ja 2. lisäpöytäkirjan kannalta ja EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvien soveltamistilanteiden osalta myös EU-oikeudesta johtuvien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

(20) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen jakso eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja käsittelyjärjestyksestä edustaa hyvää lainvalmistelutapaa. Valiokunnalla ei ole huomauttamista eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta esityksessä lausutusta (ilmoituksen osalta ks. myös PeVM 2/2008 vp, s. 3/II). Valiokunta voi pääpiirteissään yhtyä myös sopimuksen käsittelyjärjestyksestä sanottuun. Valiokunta muistuttaa kuitenkin, että perustuslaissa käytetyt käsitteet ovat autonomisia suhteessa tavallisessa laissa tehtäviin luokitteluihin (PeVL 12/2015 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 2). Koska esitykseen ei sisälly nimenomaisia sopimusmääräyksiä tai säännösehdotuksia esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan rajoittamisesta erikseen, ei valiokunnan mielestä ole välttämätöntä käsitellä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa ennakolta kategorisin määrittelyin. Valiokunta yhtyy siten siihen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 147—148) esitettyyn kantaan, jonka mukaan Nato SOFA:n tai Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettäjävaltion toiminnan suhdetta perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen tehtävän hoitamiseen tulisi arvioida laillisuusvalvojen toiminnassa tapauskohtaisesti. Laillisuusvalvonnan ala määräytyy perustuslain säännösten tulkinnalla soveltamistilanteessa kunkin tilanteen erityispiirteet huomioiden. Vastaavia näkökohtia voidaan esittää esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 118 §:stä lausutusta.

(21) Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisemminkin huomiota tarpeeseen tulkita ja soveltaa sopimusmääräyksiä ja niiden toimeenpanemiseksi annettuja säännöksiä Suomen perustuslakia kunnioittaen sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta noudattaen (ks. myös HE 309/1993 vp, 31/II, PeVM 25/1994 vp, s. 4/I). Valiokunnan käsityksen mukaan esimerkiksi hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n sääntely toimivallasta päättää tuomiovallan käyttämisestä lienee tarkoitettu kohdistettavan syyteoikeuden käyttämiseen, mikä on paremmin sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Ulkoasiainvaliokunnan on syytä selkeyttää sääntelyä.

(22) Perustuslakivaliokunta esittää sanotun johdosta vain eräitä täydentäviä ja täsmentäviä näkökohtia käsittelyjärjestyksestä.

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp

Täysivaltaisuus

(23) Jos ehdotus kansainvälisen veloitteen hyväksymisestä koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Momenttia muutettiin vuonna 2011, jolloin kirjattiin perustuslakiin vuoden 2000 perustuslain aikainen tulkintakäytäntö perustuslain 1 §:n tarkoittamasta täysivaltaisuudesta, jossa tehdään ero täysivaltaisuuden kannalta merkittävän ja muun toimivallan siirron välillä, ja laajennettiin erottelun merkitys koskemaan myös eduskunnan toimivallan siirtämistä. Kansainvälisten sopimusten hyväksyminen ja voimaansaattaminen on koskenut perustuslakia usein sen vuoksi, että sopimuksella on rajoitettu erilaisin toimivallan siirroin perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädettyä Suomen täysivaltaisuutta (HE 60/2010 vp, s. 45/II).

(24) Toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa oli kiinnitetty siten huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattaisuuteen ja soveltamisalaan (esim. PeVL 38/2001 vp, s. 7 ja PeVL 51/2001 vp) sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin (esim. PeVL 61/2002 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 6/2004 vp ja PeVL 19/2010 vp). Säännösten perusteluiden mukaan (HE 60/2010 vp, s. 45/II) kansainväliset veloitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Valiokunta on arvioinut toimivallan siirron merkittävyyttä myös EU-säännösehdotuksen tosiasiallisten vaikutusten kannalta (PeVL 14/2021 vp). Valiokunta on arvioinut erityisesti Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvan tuomiovallan siirtämisen Kansainväliselle rikostuomioistuimelle sinänsä merkitsevän puuttumista perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaiseen täysivaltaisuuteen, mutta arvioinut, ettei siirto koske perustuslakia muun ohella siksi, että kyseisen tuomioistuimen perustaminen oli valiokunnan mukaan perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua kansainvälistä yhteistyötä rauhan ja ihmisoi-keuksien turvaamiseksi (PeVL 45/2000 vp, s. 5/I).

(25) Hallituksen esityksessä (s. 129) viitataan siihen, että Nato SOFA sääntelee kahden Naton jäsenvaltion suhdetta joukkojen ollessa toisen Naton jäsenvaltion alueella. Sopimuksen kattamassa toiminnassa on siten hallituksen esityksen mukaan kyse toimivallasta valtioiden välillä, eikä toimivallan siirrosta Natolle kansainvälisenä järjestönä. Perustuslakivaliokunta yhtyy arvioon todeten, että vuonna 2011 perustuslain 94 ja 95 §:ään lisätyt säännökset täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta eivät tule nyt sovellettavaksi. Valiokunnan on siten aikaisemman käytäntönsä valossa arvioitava, koskevatko Nato SOFA:n sopimusveloitteet perustuslain säännöksiä täysivaltaisuudesta. Valiokunnan käytännössä sopimusvelvoite on koskenut perustuslakia esimerkiksi silloin, kun sopimusvelvoite on muodostanut selvän ristiriidan perustuslain täysivaltaisuussäännöksen kanssa (PeVL 45/2000 vp).

(26) Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. 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 viranomais-ten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen si-

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp

sällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suverenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin (HE 1/1998 vp, s. 71).

(27) Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan Nato SOFA:n puitteissa tapahtuvassa toiminnassa lähettäjävaltion joukkojen maahantulo perustuu aina Suomen suostumukseen. Sen vuoksi käsittelyjärjestyksessä ei ole esityksen perustelujen mukaan arvioitu sopimuksen suhdetta Suomen ulkoiseen suvereniteettiin. Sisäisen suvereniteetin osalta hallituksen esityksessä (s. 136) arvioidaan, että tuomiovallan asiallinen avoimuus ja laajuus antavat lähettäjävaltiolle merkittävästi toimivaltaa Suomen alueella tuomiovallan harjoittamiseen.

(28) Lähettäjävaltiolla on sopimuksen mukaan 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 lähettäjävaltion, mutta eivät vastaanottajavaltion lain nojalla.

(29) Osaksi lähettäjävaltiolla ja vastaanottajavaltiolla on sopimuksen mukaan rinnakkainen tuomiovalta. Lähettäjävaltiolla olisi tällöin ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa joukkojen ja siviilihenkilöstön jäsenen nähden, kun kysymyksessä ovat rikokset ainoastaan kyseisen valtion omaisuutta tai turvallisuutta vastaan tai rikokset ainoastaan tämän joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai huollettavan henkilöä tai omaisuutta vastaan taikka rikokset, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Kaikkien muiden rikosten osalta ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa on vastaanottajavaltion viranomaisilla.

(30) Lähettäjävaltion viranomaisten toimivaltaa rajoittaa merkittävästi määräys, jonka mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla ei ole oikeutta harjoittaa tuomiovaltaa sellaisiin henkilöihin nähden, jotka ovat vastaanottajavaltion kansalaisia tai joilla on siellä vakituinen asuinpaikka, jolleivät he ole lähettäjävaltion joukkojen jäseniä. Lähettäjävaltion tuomio- ja kurinpitovalta Suomen alueella on siten sinänsä rajoitettu sekä henkilöihin, jotka ovat kyseisen maan sotilasoikeuden alaisia, että rikostyyppien perusteella.

(31) Kuten säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 135—136) viitataan, tuomiovallan siirron ala jää tältä osin tulkinnanvaraiseksi. Perusteluissa (s. 136) arvioidaan, että tuomiovallan asiallinen avoimuus ja laajuus antavat lähettäjävaltiolle merkittävästi toimivaltaa Suomen alueella tuomiovallan harjoittamiseen. Asevoimia koskevan oikeuden alaa ei ole sopimuksella täsmennetty vaan sen ala jää riippumaan olennaisesti lähettäjävaltion oikeusjärjestyksestä. Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista kuitenkin on toiselle sopimusvaltiolle annettu toimivalta käyttää tuomiovaltaa, joka ei rajoitu vähäpätöisiksi katsottaviin tekoihin ja seuraamuksiin eikä ole siten merkitykseltään vähäistä. Nato SOFA:n näiden määräysten kaltaisen toimivallan uskomista ulkomaan viranomaiselle Suomessa ei ole välttämättä katsottu olevan sopusoinnussa valtion täysivaltaisuutta ja tuomiovallan käyttöä koskevien perustuslain säännösten kanssa (ks. myös PeVL 6/1997 vp, s. 2).

(32) Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on myös tämän tuomiovallan kohdentuminen yleisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluviin asioihin sekä Suomen perustuslain

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp

8 §:n ja perustuslain 21 §:n mukaisten oikeuksien turvaamisen jääminen avoimeksi (ks. myös HE s. 136). Valiokunta yhtyy siten hallituksen esityksen arvioon, jonka mukaan lähettäjävaltion oikeus harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Nato SOFA:n liityntä Pariisin pöytäkirjaan ja Pariisin pöytäkirjan 4 artiklan sääntely lähettäjävaltion oikeudesta käyttää lainkäyttövaltaa vastaanottajavaltion alueella huomioiden myös Pariisin pöytäkirja koskee perustuslakia sanotulla tavalla.

(33) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista siihen, mitä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan lähettäjävaltion oikeudesta ryhtyä Nato SOFA:n VII artiklan 10 kappaleen a kohdan toisen virkkeen mukaisesti asianmukaisiin toimenpiteisiin. Sopimusmääräys koskee esityksessä mainituilla perusteilla perustuslakia.

Kuolemanrangaistuksen kieltö

(34) Tuomiovallan käyttämistä koskevan oikeuden yhtenä erityiskysymyksenä on tarkasteltava sitä, miten Suomen alueella tapahtuvassa tuomiovallan käyttämisessä huomioidaan ehdottomat perus- ja ihmisoikeudet (PeVL 6/1997 vp, s. 3/I). Nato SOFA ei sinänsä sisällä sopimusmääräyksiä, jotka nimenomaisesti antaisivat lähettäjävaltiolle oikeuden tuomita lainkäyttövaltansa piirissä oleva henkilö kuolemanrangaistukseen vastaanottajavaltion alueella.

(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 kysymys siitä, voisiko lähettäjävaltio tuomita tuomiovaltansa piiriin kuuluvan henkilön kuolemanrangaistukseen sopimuksen tarkoittaman tuomiovallan piirissä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti PFP SOFA:n arvioinnin yhteydessä huomiota Nato SOFA:n 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 rajoituksia. Kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuus Suomessa oli valiokunnan arvion mukaa ristiriidassa silloisen

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp

hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin sisältyvän yksiselitteisen ja ehdottoman kiellon kanssa (PeVL 6/1997 vp, s. 3/I).

(39) Perustuslakivaliokunta kiinnittää myös nyt huomiota Nato SOFA:n VII artiklan 7 kappaleeseen, jonka mukaan lähettäjävaltion viranomaiset eivät saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta vastaanottajavaltiossa, jos vastaanottajavaltion lainsäädännössä ei säädetä sellaista rangaistusta samanlaisessa tapauksessa. Sopimusmääräys merkitsee sitä, että lähettäjävaltion viranomaiset eivät saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta Suomen alueella.

(40) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Suomen viranomaisen kiinniotto- ja pidätysoikeudesta lähettäjävaltion pyynnöstä. Säännöksessä mainittua apua kiinniottamisessa ja pidättämisessä ei säännöksen mukaan anneta, jos kyseiseen valtioon soveltuvin osin sovellettavaan kansainvälistä rikosoikeusapua koskevaan sääntelyyn sisältyvä kiellettytymisperuste estäisi antamasta rikosoikeusapua. Lakiehdotuksen 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilön toimittamisesta lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Säännösehdotuksen mukaan Helsingin käräjäoikeus päättää lähettäjävaltion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai näiden huollettavan sopimuksen VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitettua toimittamisesta lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle rikosasian tutkintaa tai syytetoimenpiteitä varten kyseisen viranomaisen esittämän pyynnön johdosta noudattaen kyseiseen valtioon sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä.

(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 SOFA:n kontekstissa siten, että Nato SOFA:n 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 SOFA:n sopimusvelvoitteita Suomen ihmisoikeusvelvoitteet huomioivalla tavalla (ks. HE s. 141), pitää perustuslakivaliokunta tässä hyvin erityislaatuisessa sopimuskontekstissa Nato SOFA:n 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 SOFA:n soveltamista käytännössä. Ristiriita kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa voisi siten tosiasiallisesti konkretisoitua 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymiselle,

että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirjat koskevat perustuslakia ja hyväksytään siksi perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun ilmoituksen hyväksymiselle,

että eduskunnan suostumuksen antamisesta ilmoituksen antamiselle päätetään äänten enemmistöllä,

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

että muut lakiehdotukset voidaan käsitellä perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 23.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2024 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen