Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori 18.6.2024

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE 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)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen (jäljempänä ”puolustusyhteistyösopimus”). Puolustusyhteistyösopimus syventää Suomen ja Yhdysvaltojen välistä tiivistä yhteistyötä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Puolustusyhteistyösopimus perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen ja täydentää sitä. Puolustusyhteistyösopimuksessa määrätään Yhdysvaltojen pääsystä Suomen alueelle sekä tiettyjen liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden käytöstä. Sopimuksessa sovitaan myös Yhdysvaltojen joukkojen, siviilihenkilöstön, huollettavien ja sopimustoimittajien oikeudellisesta asemasta. Lisäksi sopimuksessa määrätään muun muassa puolustusmateriaalin varastoinnista, Yhdysvaltojen joukkojen turvallisuudesta, rikosoikeudellisesta tuomiovallasta sekä verotuksesta.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi sopimuksesta johtuvat muutokset lukuisiin lakeihin.

Esitykseen sisältyy ehdotuksen vaikutuksia arvioiva jakso ja esityksessä on tarkasteltu myös eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä. Ehdotusta on tarkasteltu suhteessa perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momenttiin, 4 §:ään, 7 §:n 2 ja 3 momenttiin, 15 §:ään, 18 §:n 1 ja 3 momenttiin, 21 §:ään, 73 §:ään, 94 §:n 1, 2 ja 3 momenttiin, 95 §:n 2 momenttiin sekä 118 §:n 3 momenttiin. Esityksessä käydään läpi asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Esityksessä katsotaan, että puolustusyhteistyösopimuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohta, 4 artiklan 2 kohta, 6 artiklan 2 ja 3 kohta sekä 11 artiklan 1 ja 2 kohta koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tämän vuoksi hallitus esittää, että sopimus tulisi 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 tarkoitetussa niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Puolustusyhteistyösopimus pitää sisällään määräyksiä Yhdysvaltojen toiminnasta Suomen alueella. Sopimuksen mukaan Yhdysvaltojen joukoilla olisi suoraan sopimuksen nojalla maahantulo-oikeus ja hyvin laajat ja varsin avoimeksi jäävät toimivaltuudet Suomen alueella. Esityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan puolustusvaliokunta katsoi, että sopimuksessa on kyse Suomen näkökulmasta poikkeuksellisen pitkälle menevästä, syvään keskinäiseen luottamukseen perustuvasta järjestelystä, sillä sopimus antaa Yhdysvaltain joukoille Suomessa monenlaista toimivaltaa (PuVL 7/2024 vp, kappale 5). Kyse olisi siten erityisesti perustuslain 1 §:n mukaista täysivaltaisuutta koskevasta arviointiasetelmasta. Myös esityksessä on asianmukaisesti todettu, että keskeisimmät oikeudelliset kysymykset sopimuksen arvioinnissa liittyvät erityisesti perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädettyyn Suomen täysivaltaisuuteen ja 1 §:n 3 momentin mukaisiin edellytyksiin kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta. Esityksessä on ylipäätään varsin asianmukaisesti ja kattavasti esitetty valtiosääntöistä arviointia ja tehty johtopäätöksiä suhteessa perustuslain 94 ja 95 §:ään.

Käyn lausunnossani valtiosääntöiseen arviointipohjaan liittyen läpi eduskunnan suostumusta ja käsittelyjärjestystä koskevat seikat. Koska eräät sopimusmääräykset merkitsevät pitkälle menevää puuttumista valtion täysivaltaisuuteen ja koska kyse on valtiosääntöoikeudellisesti monelta osin uudenlaisesta tulkintatilanteesta, katson tarpeelliseksi lausua seuraavassa etenkin esityksen suhteesta perustuslain 1 §:n mukaiseen täysivaltaisuuteen. Lisäksi kiinnitän huomiota esityksen suhteeseen perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaiseen kuolemanrangaistuksen kieltoon.

Arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä on kyse Suomen ja Yhdysvaltojen välisen kahdenvälisen valtiosopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Puolustusyhteistyösopimuksella on kytkentä Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (SopS 23 ja 24/2024, jäljempänä ”Nato SOFA”), ja sitä on sovellettava yhdessä Nato SOFAn kanssa. Puolustusyhteistyösopimus täydentää Nato SOFAn määräyksiä. Puolustusyhteistyösopimus on kuitenkin Nato-jäsenyydestä sinänsä erillinen kahdenvälinen valtiosopimus. Suomella ei ole tätä ennen solminut kahdenvälistä valtiosopimuksia puolustusyhteistyöstä.

Nato SOFA -sopimus käsiteltiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 2/2024 vp). Nato SOFA hyväksyttiin ja saatettiin voimaan perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisesti kahden kolmasosan määräenemmistöllä (EV 10/2024 vp).

Puolustusyhteistyösopimuksen keskeinen ero suhteessa Nato SOFAan koskee USA:n joukkojen oikeutta tulla toisen sopimuspuolen alueelle. Nato SOFAa sovellettaessa joukkojen maahantulosta päätetään tai sovitaan aina erikseen. Puolustusyhteistyösopimuksessa oikeutus maahantuloon perustuu itse sopimukseen. Puolustusyhteistyösopimukseen sisältyy myös oikeus käyttää erikseen sovittuja vastaanottajavaltion tiloja ja alueita, ja ne mahdollistavat materiaalin sijoittamista ennakolta. Näistä ei ole määräyksiä Nato SOFAssa. Vaikka puolustusyhteistyösopimus on sinänsä Nato-jäsenyydestä erillinen sopimus ja vaikka se myös eroaa Nato SOFAsta, ovat mainitut sopimukset kuitenkin sillä tavoin kiinteässä yhteydessä, että etenkin Nato SOFA -sopimusta koskevat perustuslakivaliokunnan tulkinnat (PeVL 2/2024 vp viittauksineen) ovat merkityksellisiä myös nyt tehtävässä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Merkitystä on

syytä antaa myös Nato-jäsenyyden muodostamalle kokonaisuudelle (PeVL 80/2022 vp viittauksineen). Tämä arviointiperusta on tunnistettu myös esityksessä.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi puolustusyhteistyösopimuksen. Esitys sisältää myös ehdotuksen voimaansaattamislaiksi sekä ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi. Esitykseen sisältyy sopimusmääräysten suhdetta Suomen lainsäädäntöön koskeva jakso (9) sekä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä käsittelevä jakso (15). Viimeksi mainitussa jaksossa on tuotu esille perustuslain 94 §:n 1 momentti kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä sekä tähän liittyvää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Esityksen mukaan puolustusyhteistyösopimuksen määräykset koskevat lainsäädännön eri osa-alueita, mutta muodostavat kuitenkin puolustusyhteistyötä käsittelevän säännöstön kokonaisuuden, joka kuuluu kokonaisuudessaan lainsäädännön alaan sopimuksen loppumääräyksiä lukuun ottamatta.

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. Perustuslain esitöissä todetaan, että sopimusmääräyksen kuuluu lainsäädännön alaan, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on jonkin perusoikeussäännöksen tai perustuslain jonkin muun nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä lailla, tai jos kysymyksessä on sellainen yksilön oikeusasemaan vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla, taikka jos määräys on sisällöltään ristiriidassa voimassa olevan kansallisen lain kanssa (HE 1/1998 vp, s. 148).

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Sopimuksen määräykset on luettava lainsäädännön alaan, jos 1) määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun oikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, 4) määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kysymykseen ei vaikuta se, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomen lailla annetun säännöksen kanssa. (PeVL 45/2000 vp, PeVL 11/2000 vp.)

Perustuslakivaliokunta totesi Natoon liittymistä koskevassa lausunnossaan, että sopimus vaati eduskunnan hyväksymisen kokonaisuudessaan, koska se on merkitykseltään huomattava (PeVL 80/2022 vp, kappale 18).

Esityksessä tehty arviointi eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta pohjautuu asianmukaisesti perustuslain 94 §:n 1 momenttiin. Esitykseen sisältyvää määräyskohtaista selostusta niiden suhteesta Suomen lainsäädäntöön voi pitää osin epäselvänä, mutta kokonaisuutena kuitenkin riittävänä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten yksilöimiseksi. Sopimus sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, jotka kytkeytyvät moniin perustuslain säännöksiin, etenkin perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momentin mukaiseen täysivaltaisuuteen sekä yksilön perusoikeuksiin. Puolustusyhteistyösopimuksen määräysten voi arvioida

muodostavan sellaisen hallituksen esityksessä esitetyn tavoin kokonaisuuden, joka kuuluu lainsäädännön alaan perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla (ks. myös PeVL 2/2024 vp). Lisäksi koska sopimusta voi pitää myös merkitykseltään huomattavana, on selvää, että sopimuksen hyväksyminen edellyttää eduskunnan suostumusta.

Velvoite valtiosäännön kansanvaltaisten perusteiden turvaamisesta

Perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Perustuslain esitöissä on lausuttu, että säännös velvoittaisi kaikkia kansainvälisessä yhteistyössä Suomea edustavia viranomaisia ja täsmentäisi 1 §:n 3 momentissa omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Viime kädessä säännös rajoittaisi myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita. (HE 1/1998 vp, s. 150.)

Perustuslakivaliokunta on arvioinut perustuslain 94 §:n 3 momenttia esimerkiksi Euroopan perustuslakisopimusta koskevassa lausunnossa, jolloin valiokunta ei pitänyt ehdotusta ongelmallisena perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta (PeVL 36/2006 vp, s. 12). Perustuslakivaliokunta totesi Natoon liittymistä koskevassa lausunnossaan, että sopimuksen hyväksyminen ei vaaranna valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita perustuslain 94 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla (PeVL 80/2022 vp, kappale 44). Nato SOFAn osalta tällaista arviota ei esitetty (PeVL 2/2024 vp).

Puolustusyhteistyösopimus ei vaikuttaisi esimerkiksi ylimpien valtioelinten toimintaan eikä eduskunnan asemaan. Jäljempänä käsittelyjärjestysjaksossa on myös arvioitu, että sopimusta voi sinänsä pitää perustuslain 1 §:n 3 momentissa mainittujen Suomen kansainvälisen yhteistyön muotojen kannalta ongelmattomana. En näe estettä omaksua esityksen kantaa siitä, että kyse ei ole sellaisesta velvoitteesta, jonka voisi katsoa vaarantavan valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita perustuslain 94 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla, eikä tältä osin ole nähtävissä esteitä eduskunnan vallalle hyväksyä käsillä olevaa sopimusta.

Käsittelyjärjestys

Käsittelyjärjestyksen arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä kysymystä käsittelyjärjestyksestä on tarkasteltu perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisesti. Tarkastelua tehdään lisäksi erityisesti suhteessa perustuslain 1 §:ään. Esityksen mukaan sopimus tulisi 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 tarkoitetussa niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Esityksessä on todettu, että perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa säännellään kahdenlaisia kysymyksiä. Niihin sisältyy ns. supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttävät tilanteet (koskee perustuslakia -asiat), jolloin laki hyväksytään 2/3-enemmistöllä ja laki on luonteeltaan niin sanottu poikkeuslaki. Muut pykälissä mainitut tilanteet tulee

luonnehtia enemmänkin päätöksenteon 2/3-enemmistöä edellyttäviksi asioiksi, jolloin laista ei kuitenkaan tule poikkeuslakia. (HE 60/2010 vp, s. 45–46.)

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. 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. Käsittelyjärjestyksen oikeudellisena pääsääntönä siten on, että kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisesta päätetään eduskunnassa tavallisella äänten enemmistöllä ja velvoitteen valtionsisäisestä voimaansaattamisesta tavallisella lailla myös tavallisella enemmistöllä (ks. HE 60/2010 vp, s. 44, ks. myös esim. PeVL 80/2022 vp, kappale 27).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että ilmaisua ”koskee perustuslakia” on vakiintuneesti tulkittu siten, että kyse on kansainvälisestä velvoitteesta, joka on joltakin osin ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa (PeVL 2/2024 vp, kappale 14 ja siinä mainitut lausunnot).

Sopimuksessa ei ole kyse valtakunnan alueen muuttamisesta tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle. Arvioitavaksi jää siten, koskeeko sopimus perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eli se, onko sopimus joltakin osin ristiriidassa perustuslain kanssa.

Perustuslain 94 §:n 2 momentti ja 95 §:n 2 momentti eivät suoraan mainitse nyt käsillä olevaa tilannetta. Mainittujen säännösten esitöissä ei ole käsitelty kysymystä siitä, onko edellytystä merkittävästä toimivallan siirrosta tarkoitettu sovellettavaksi myös sellaisissa tilanteissa, joissa olisi oikeudellisesti kyse toimivallan siirtämisestä toiselle valtiolle (HE 60/2010 vp, s. 44–46). Puolustusyhteistyösopimuksen kattamassa toiminnassa on kyse toimivallasta valtioiden välillä, eikä esimerkiksi toimivallan siirrosta kansainväliselle järjestölle tai EU:lle. Sopimusta on siten nähdäkseni arvioitava sen kannalta, koskeeko sen jokin sopimusmääräys perustuslakia sen 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla eli onko jokin sopimusmääräys ristiriidassa perustuslain kanssa siten, että sopimusten hyväksyminen edellyttäisi 2/3-enemmistöllä tehtävää päätöstä.

Esityksessä on otettu huomioon perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaiseen arviointipohjaan kytkeytyviä olennaisia seikkoja, ja esityksen lopputulemaan käsittelyjärjestyksestä voi sinänsä yhtyä. Ehdotuksessa on myös hyvin tunnistettu ja tuotu esille sopimuksen sisältämät ristiriidat Suomen perustuslain kannalta. Katson kuitenkin tarpeelliseksi kiinnittää huomiota eräisiin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin, joiden kohdalla esitys on nähdäkseni puutteellinen tai joihin liittyy täydentävien tai täsmentävien näkökohtien esille tuomisen tarvetta.

Täysivaltaisuus

Ehdotetut toimivaltuudet

Puolustusyhteistyösopimus sisältää useita täysivaltaisuusarvioinnin kannalta merkityksellisiä määräyksiä. Sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Tämä velvoite on lisäksi kirjattu määräyksiin pääsystä sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille sekä niiden käytöstä (3 artikla), materiaalin ennakkosijoittamisesta (4 artikla) sekä maahantulosta ja liikkumisesta (11 artikla).

Sopimuksen 3 artiklan mukaisesti Yhdysvallat saisi rajoituksettoman pääsy- ja käyttöoikeuden liitteessä A määritellyille alueille. Nämä alueet vaikuttavat suoraan eräisiin toimivaltamääräyksiin, esimerkiksi sopimuksen 6 artiklan (”Turvallisuus”) kannalta alueiden rajoilla on suoraan merkitystä.

Sopimuksen 6 artiklassa määrätään Yhdysvaltojen joukkojen toimivallasta vastata alueiden ja joukkojen turvallisuudesta. Artiklan 1 kohdassa tunnistetaan, että Suomella on ensisijainen vastuu Yhdysvaltojen joukkojen turvallisuudesta vastaamisesta. Artiklan 2 kohdassa määritellään Yhdysvaltojen joukkojen toimivalta vastata liitteen A alueiden turvallisuudesta sekä oikeudesta suojata alueita myös niiden välittömässä läheisyydessä. Artiklan 3 kohdassa määrätään Yhdysvaltojen oikeudesta vastata joukkojen turvallisuudesta yhteisesti sovittujen tilojen ja alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolella.

Sopimuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan USA:n joukkojen sopimuksen mukaisesti käyttämien tai yksinomaisesti niiden puolesta siten käytettävien ilma-alusten, alusten ja ajoneuvojen maahantulossa Suomen alueelle, poistumisessa sieltä ja vapaassa liikkumisessa siellä noudatetaan sopimuksen 1 artiklan 2 kohtaa ja kuullaan molempien osapuolten näkemyksiä ja otetaan ne huomioon. Artiklan 2 kohdan mukaan asianmukaisten yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisesti USA:n joukkojen käyttämät tai yksinomaisesti niiden puolesta käytettävät ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot saavat vapaasti tulla Suomen alueelle, poistua sieltä ja liikkua siellä.

Sopimuksen 12 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan Suomi käyttää suvereenia harkintavaltaansa luopuakseen ensisijaisesta oikeudestaan käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa USA:n joukkojen jäseniin Nato SOFA VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitetulla tavalla. Artiklan 2 kohdan mukaan Suomen erityisen tärkeänä pitämissä yksittäistapauksissa Suomen viranomaiset voivat peruuttaa 1 kohdassa tarkoitetun luopumisen antamalla kirjallisen lausuman USA:n joukkojen toimivaltaisille viranomaisille viimeistään kolmekymmentä päivää artiklan 3 kohdassa tarkoitetun ilmoituksen vastaanottamisesta.

Täysivaltaisuusarvioinnin perusteet

Täysivaltaisuussäännökset

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Perustuslain esitöissä korostetaan, että valtion täysivaltaisuus ei nykyisen vilkkaan kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Samoin Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä on otettava huomioon tulkittaessa säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta. Valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. (HE 1/1998 vp, s. 71–72.)

Perustuslakivaliokunta on jo ennen perustuslakiuudistusta viitannut siihen, että esimerkiksi Euroopan unionin (EU) jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (PeVL 14/1994 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan perustuslakiuudistuksessa sanouduttiin yleisesti irti sellaisesta muodollisesta tulkinnasta, jonka mukaan valtion jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä aina merkitsisi valtion täysivaltaisuuden rajoitusta (PeVL 13/2008 vp, s. 4).

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

Täysivaltaisuuden kannalta merkityksellinen on myös perustuslain 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 71). Lähtökohtana on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisinaan ole ristiriidassa täysivaltaisuussääntelyn kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73, ks. esim. PeVL 7/2013 vp, s. 2–3, PeVM 12/2012 vp, s. 3, PeVL 19/2010 vp, s. 4).

Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön on perustuslaissa kiinnitetty tiettyihin, tosin varsin väljiksi muotoiltuihin tarkoituksiin. Perustuslain 1 §:n 3 momentin viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kattamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät. Säännöksessä esitettyjä perusteita – rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen – ei ole tarkoitettu tulkittaviksi sillä tavoin tyhjentäviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voi osallistua. Säännöstä on tulkittava yhteydessä valtiosäännön

kokonaisuuteen. Siten Suomen kansainvälisen yhteistyön tavoitteisiin voidaan lukea esimerkiksi sellaisten valtiosäännön perusarvojen, kuten perustuslain 2 §:ssä säädettyjen kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden, lujittaminen. Rajoituksia kansainväliselle yhteistoiminnalle johtuu sen sijaan perustuslain 94 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

Lisäksi perustuslain 1 §:n 3 momentissa todetaan, että Suomi on EU:n jäsen. Maininta jäsenyydestä lisättiin perustuslain 1 §:n 3 momenttiin lailla 1112/2011. Perustuslakivaliokunnan käytännössä Suomen jäsenyyttä EU:ssa on kuitenkin uuden perustuslain koko voimassaoloajan pidetty tärkeänä ja jo vakiintuneena perustuslaissa tarkoitettuna kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muotona. (PeVL 13/2008 vp, s. 5, PeVL 36/2006 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5, PeVL 38/2001 vp, s. 5.)

Täysivaltaisuuden nykytulkinta

Keskeistä valtion täysivaltaisuuden tulkinnassa on, ettei se nykyisen kansainvälisen kanssakäymisen aikana voi olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet rajoittavat merkittävästi Suomen toimintavapautta eri aloilla. Täysivaltaisuussääntelyä perustuslaissa on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä huomioon ottaen. Perustuslakivaliokunta on luonnehtinut esimerkiksi Suomen EU-jäsenyyden merkitystä täysivaltaisuuden kannalta siten, että EU:n jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi. (HE 1/1998 vp, s. 71–72, PeVL 14/1994 vp.)

Valtion täysivaltaisuutta koskevat kysymykset nousevat yleensä esille valmisteltaessa hallituksen esityksiä valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, joista säädetään perustuslain 94 ja 95 §:ssä. Perustuslain 94 §:n 2 momenttiin ja 95 §:n 2 momenttiin lisättiin täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirron edellytys määräenemmistöpäätöksenteolle vuonna 2012. Perustuslain säännöksen esitöissä viitataan EU-jäsenyyden erityisen perustuslain 1 §:n 3 momenttiinkin kirjatun merkityksen lisäksi siihen, että kulloinkin arvioitavana olevan toimivallan siirron osalta merkitystä on sen suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin sekä kansainvälisen velvoitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoitusperistä (HE 60/2010 vp, s. 45, ks. PeVL 11/2000 vp).

Muutoksella 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 (HE 60/2010 vp, s. 45). Toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa kiinnitetään siten huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen ja soveltamisalaan (ks. esim. PeVL 51/2001 vp, PeVL 38/2001 vp, s. 7, PeVL 51/2001 vp) sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin (ks. esim. PeVL 19/2010 vp, PeVL 6/2004 vp, PeVL 7/2003 vp, PeVL 61/2002 vp).

Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin perusteluiden mukaan kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa valtioiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähän vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan merkittäviä perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta (HE 60/2010 vp, s. 45). Myös kysymyksessä olevan toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin on merkitystä samoin kuin kansainvälisen velvoitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1 §:n 3 momentin säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen tarkoitusperistä (PeVL 11/2000 vp). Käytännössä täysivaltaisuuden rajoituksen tulee nykyisin olla periaatteelliselta tai käytännölliseltä merkitykseltään varsin huomattavaa ja ylittää kansainvälisen yhteistyön tavanomaiset vaatimukset ennen kuin se voi joutua ristiriitaan perustuslain kanssa (PeVL 39/2000 vp, s. 2).

Perustuslakiin vuonna 2012 otettu toimivallansiirtosääntely kavensi poikkeuslakien käyttöalaa ja vastasi siten perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksuttua poikkeuslakien välttämisen periaatetta. Muutos ei kuitenkaan kokonaan poistanut poikkeuslakien tarvetta kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä. Toimivallan siirron ohella kansainväliseen velvoitteeseen saattaa sisältyä esimerkiksi perusoikeussäännösten kannalta erikseen arvioitavia näkökohtia. (HE 60/2010 vp, s. 46.) Perustuslain esitöissä on todettu perustuslain 95 §:n 2 momentin lähtökohdista, että lakiehdotus valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä, jos ehdotus koskee perustuslakia. Valiokunta pitää selvänä, että tässä järjestyksessä säädetyt voimaansaattamislait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslakeja. Siksi niihin kohdistuu 73 §:ssä säädetty rajatun poikkeuksen vaatimus. (PeVM 10/1998 vp, s. 28.)

Nykyisen perustuslain aikana perustuslakivaliokunta on todennut muutaman kerran kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen edellyttävän perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisella 2/3-enemmistöllä tehtävää päätöstä tai 95 §:n 2 momentin mukaista supistettua perustuslain säätämisjärjestystä. Nämä tapaukset ovat pääosin liittyneet täysivaltaisuuden kannalta merkittävään toimivallan siirto -kriteerin arviointiin (ks. esim. PeVL 14/2021 vp, PeVL 13/2008 vp ja PeVL 36/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut nykyisen perustuslain aikana vain muutamassa tapauksessa ehdotuksen koskevan perustuslakia ja edellyttänyt sen vuoksi käsittelyä perustuslain 94 §:n 2 ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla enemmistöllä. Näissä tilanteissa on ollut kyse siitä, että kansainvälinen velvoite on ollut ristiriidassa jonkin perustuslain säännöksen kanssa. (Ks. PeVL 18/2003 vp, PeVL 45/2000 vp.)

Lisäksi lausunnossa PeVL 18/2003 vp arvioitiin perustuslain 95 §:n 2 momentin suhdetta perustuslain 73 §:n mukaiseen säätämisjärjestykseen. Lausunnossa PeVL 22/2009 vp perustuslakivaliokunta toisaalta katsoi, että sopimus voitiin hyväksyä yksinkertaisella äänten enemmistöllä, vaikka hallituksen esityksessä katsottiin, että sopimus olisi tullut hyväksyä supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisen supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on, että arvioitavana olevassa asiassa on kyse suoraan sopimusvelvoitteen täytäntöönpanosta. Mikäli perustuslain kannalta ongelmallinen säännös ei liity sopimusvelvoitteeseen, tulee asiaa arvioida perustuslain 73 §:n näkökulmasta. (PeVL 45/2000 vp, s. 6, PeVL 18/2003 vp, s. 5.)

Erityistä merkitystä toimivallansiirron valtiosääntöisessä arvioinnissa on annettu Suomen jäsenyydellä EU:ssa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut toimivallan siirron merkittävyyttä myös EU-säännösehdotuksen tosiasiallisten vaikutusten kannalta (PeVL 14/2021 vp). Perusteluiden mukaan kansainvälinen velvoite koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa esimerkiksi, jos kyse on liittymisestä Euroopan unionin kaltaiseen, tiiviydeltään, laajuudeltaan ja syvyydeltään siihen rinnastettavaan kansainväliseen järjestöön ja velvoitteeseen samalla liittyisi toimivallan siirtoa perustuslaissa säädetyillä aloilla (HE 60/2010 vp, s. 46).

Nato-liittymissopimusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, ettei Nato-jäsenyys merkitse EU-jäsenyyteen rinnastuvaa toimivallan siirtämistä kansainväliselle järjestölle. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös muun ohella siihen, että Naton ja sen muiden jäsenvaltioiden joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuisi aina Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen. Valiokunta korosti, että perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena on mahdollisuus päättää vapaasti Suomen suhteista muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä Nato-sopimuksen hyväksyminen tai voimaansaattaminen ei merkitse sellaista täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa kansainväliselle järjestölle, joka perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin perusteella edellyttäisi kahden kolmasosan määräenemmistöä eduskunnassa. Sopimus voitiin hyväksyä äänten enemmistöllä ja voimaansaattamislait käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 80/2022 vp.)

Tulkintakäytäntö vieraan valtion viranomaisten toimivallasta Suomessa

Suomen täysivaltaisuuden rajoittamisesta on perustuslakivaliokunnan käytännössä ollut kysymys, kun kansainvälinen velvoite on sisältänyt määräyksiä vieraan valtion viranomaisen tai kansainvälisen toimielimen toimivallasta Suomen alueella. Myös suomalaisten valtioelinten ja viranomaisten toiminnan sitominen kansainvälisin sopimuksin saattaa olla täysivaltaisuuden kannalta ongelmallista. Tästä on voinut olla kysymys, kun kansallista lainsäädäntö- tai sopimuksentekovaltaa on rajoitettu tai kun kansainväliselle toimielimelle on annettu Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa. (HE 1/1998 vp, s. 72, PeVL 39/2000 vp, s. 2.)

Sitä, että valta ratkaista valtioiden väliset riidat uskotaan riippumattomalle kansainväliselle lainkäyttöelimelle, pidetään nykyisin lähtökohtaisesti kansainväliseen yhteistoimintaan osallistumiseen luonnostaan kuuluvana seikkana (PeVL 21/2003 vp, s. 4, PeVL 10/1998 vp, s. 5). Vieraan valtion tai kansainvälisen toimielimen oikeuden käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella on sitä vastoin katsottu edellyttävän käsittelyä vaikeutetussa järjestyksessä (PeVL 16/2005 vp, s. 4–5).

Tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (HE 1/1998 vp, s. 72, PeVL 9/2009 vp, s. 2, PeVL 3/2001 vp, s. 3, PeVL 39/2000 vp, s. 2). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, missä määrin järjestelyyn liittyy riskejä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaarantumisesta (PeVL 3/2001 vp, s. 3, PeVL 25/2000 vp, s. 2–3).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain mukaisina EU:n muille jäsenvaltioille annettavia, pitkällekin meneviä toimivaltuuksia silloin, kun niiden käyttö on kohdistunut suomalaiseen alukseen aavalla merellä (PeVL 44/2002 vp, s. 3). Toisaalta valiokunta ei ole pitänyt täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta ongelmallisina sellaisiakaan alaltaan rajattuja sopimusmääräyksiä, joilla EU:n toisen jäsenvaltion viranomaiselle on annettu valta toimia myös Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa. (PeVL 28/2008 vp, s. 4, PeVL 1/2007 vp, s. 2–3, PeVL 56/2006 vp, s. 2–4, PeVL 21/2003 vp, s. 2–4, PeVL 9/2003 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 5.)

Ennen perustuslain voimaantuloa perustuslakivaliokunta edellytti Schengenin säännöstöstä ja sen voimaansaattamisesta antamassaan lausunnossa sopimuksen voimaansaattamista supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä johtuen muun muassa sopimuksen määräyksistä, jotka koskevat sopimuspuolen virkamiesten oikeutta jatkaa tarkkailua (40 artikla) ja takaa-ajoa (41 artikla) toisen sopimuspuolen alueella. Perustuslakivaliokunta katsoi sopimuksen määräysten toisen valtion viranomaisen oikeudesta tulla Suomen alueelle ja käyttää täällä viranomaisvaltuuksia merkitsevän poikkeamista valtion täysivaltaisuutta koskevista hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä. Valiokunnan arvioon vaikutti lisäksi, että valtuudet kohdistuivat perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin, kuten yksityiselämän suojaan, ja että toisen valtion viranomainen sai käyttää toimivaltuuksia itsenäisesti. (PeVL 13/1998 vp).

Myöhemmin valiokunta arvioi Schengenin sopimuksen 40 artikla soveltamisalan laajentamista. Valiokunta suhtautui varauksellisesti Schengenin sopimuksen 40 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetun henkilöpiirin laajentamiseen etenkin siksi, että ehdotus poikkesi Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä, jonka periaatteiden mukaisesti tarkkailun edellytyksenä tulee olla tarkkailtavan jonkinasteinen myötävaikuttaminen rangaistavaan tekoon. Sopimuksen 40 artikla pitää sisällään lisäksi luettelon vakavista rikoksista, joihin syylliseksi epäillyn tarkkailua voidaan kiiretilanteessa jatkaa toisen sopimusvaltion alueella myös ilman sen lupaa. Luetteloon ehdotettiin lisättäväksi rikoslakiin nähden osin uusia rikosnimikkeitä. Perustuslakivaliokunta ei katsonut ehdotuksen näiltä osin olevan perustuslain kannalta ongelmallinen. Valiokunta totesi lisäksi, että tarkkailu merkitsee puuttumista tarkkailtavan yksityiselämään (perustuslain 10 §:n 1 momentti). Asiaa valmisteltaessa tuli valiokunnan mukaan kiinnittää erityistä huomiota vaatimuksiin henkilön yksityiselämään puuttuvan sääntelyn hyväksyttävistä päämääristä, tarkkarajaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Valiokunta totesi, että Schengenin sopimuksen 40 artiklan 1 kappaleen soveltamisalan merkittävällä laajentamisella voi olla Suomen täysivaltaisuuteen ulottuvia vaikutuksia. Myös sen vuoksi perusoikeuksien suojalle oli annettava riittävästi painoa asian valmistelussa. (PeVL 3/2001 vp, s. 2–3.)

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut esimerkiksi Nato SOFA-sopimuksen määräystä poliisivaltuuksista ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen paikoilla, jotka ovat joukkojen hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Valiokunta piti näitä toimivaltuuksia ongelmattomana perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta erityisesti siksi, että ne olivat rajattuja. Arvioidussa määräyksessä toiminta on sidottu vastaanottajavaltion viranomaisen myötävaikutukseen ja rajattu siihen, mikä on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi lähettäjävaltion yksiköiden henkilöstön keskuudessa. (PeVL 16/2005 vp, s. 5–6.)

Perustuslakivaliokunta piti arvioidessaan Prümin-sopimusta ja Suomen ja Yhdysvaltojen välistä sopimusta yhteistyön tehostamisesta rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi valtiosääntöoikeudellisesti olennaisena, etteivät kyseiset sopimukset laajentaneet kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia viranomaisten toimivaltuuksia (PeVL 1/2012 vp, s. 3, PeVL 56/2006 vp, s. 4).

Suomen ja Ruotsin välillä raja-alueen poliisiyhteistyöstä tehdyn sopimuksen osalta perustuslakivaliokunta ei nostanut lainkaan esille valtion täysivaltaisuuteen kytkeytyvää arviointia. Sopimuksen mukaan suomalainen tai ruotsalainen poliisimies voi ylittää valtakunnan rajan hoitaakseen kiireellistä poliisitehtävää toisessa valtiossa ilman, että kyseessä on tilanne, joka on alkanut jo poliisimiehen kotivaltiossa. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että sopimuksessa voimakeinojen käyttöä ei ole Prümin-sopimuksen tavoin rajoitettu hätävarjelutilanteeseen. Valiokunta edellytti säätämisjärjestyskysymyksenä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan lakiperustaisuuden vaatimuksen sekä sääntelyn kattavuuden kannalta vähintään virka-aseen ja muun voimankäyttöä käyttöä koskevan toimivaltasääntelyn perusteista säätämistä lailla. (PeVL 4/2024 vp, kappale 19.)

Nato-liittymissopimuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena voidaan katsoa olevan 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. Valiokunta totesi myös, että Natoon liittyminen on merkittävin Euroopan unioniin liittymisen jälkeen tehty ulko- ja turvallisuuspoliittinen ratkaisu, jolla on kauaskantoisia vaikutuksia Suomen asemaan. Osana yhteistyötä Naton jäsenvaltiot rajoittavat toimintaansa siten, että ne ottavat huomioon kuulumisensa Natoon ja harjoittavat ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaansa siitä lähtökohdasta, että ne ovat Naton jäseniä. Valiokunta totesi, että olennaista on myös, että Suomelle jää edelleen oma kansallinen päätösvalta ratkaista erityisesti kysymys siitä, mihin toimenpiteisiin Suomi ryhtyy yhteisen puolustuksen aktivoinnin osalta 5 artiklan tilanteessa. Naton ja sen muiden jäsenvaltioiden joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuu aina Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen. Perustuslakivaliokunta kävi läpi täysivaltaisuutta koskevan vakiintuneen tulkintalinjansa ja totesi sen perusteella, että ehdotus ei koskenut perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. (PeVL 80/2022 vp, 14, 34, 36, 43 kappale).

Perustuslakivaliokunta arvioi Nato SOFAa koskevassa lausunnossaan, että perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perustuslakia koskee sopimuksen mukainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella, kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltoa koskeva kysymys ja oikeus vartioida alueita (PeVL 2/2024 vp).

Arvio valtion täysivaltaisuuden kannalta

Yleistä sopimuksen arvioinnista täysivaltaisuuden kannalta

Puolustusyhteistyösopimuksessa on kyse Suomen ja Yhdysvaltojen välisestä yhteystyösopimuksesta, jolla on kytkentä myös Natoon. Sopimuksen tavoitteet kytkeytyvät Suomen ja USA:n välisen yhteistyön tiivistämiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Sopimuksen mukaisella toiminnalla voi katsoa viime kädessä turvattavan osaltaan perus- ja ihmisoikeuksia, kuten perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kyse olisi tältä osin perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetusta osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi, ja puolustusyhteistyösopimuksen solmimista voi siten pitää ongelmattomana tältä kannalta. Tällä seikalla on myös tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, onko sopimus ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.

Puolustusyhteistyösopimuksen voi esityksessäkin esitetyin tavoin arvioida olevan hyvin merkittävä perustuslain 1 §:n mukaisen Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Esityksessä esitetään kuitenkin tähän nähden huomattavan vähän täysivaltaisuuteen liittyvää valtiosääntöoikeudellista arviointiperustaa. Kysymys on valtiosääntöoikeudellisesti siitä, onko toisen valtion oikeus harjoittaa sille valtiosopimuksen nojalla kuuluvaa toimivaltaa Suomen alueella ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädetyn Suomen täysivaltaisuuden kanssa. Täysivaltaisuutta koskevaan aiempaan tulkintakäytäntöön nähden sopimuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka itsenäistä toimivaltaa toisen valtion viranomainen voi käyttää Suomen alueella ja onko tätä viranomaisen toimivallankäyttöä sopimusperusteisesti aineellisesti ja maantieteellisesti rajattu. Keskeinen arvioinnin ulottuvuus on perustuslain 1 §:n kannalta myös se, voiko puolustusyhteistyösopimuksen määräysten katsoa olevan tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa siten, että ne vaikuttaisivat vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen.

Puolustusyhteistyösopimuksen 1 artiklan 2 kohtaan ja eräisiin sen muihin Suomen täysivaltaisuuden kannalta keskeisiin määräyksiin kirjattu velvoite siitä, että kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, on lähtökohtaisesti omiaan lieventämään Suomen täysivaltaisuuteen kohdistuvaa problematiikkaa. Samalla määräys ja sitä koskevat viittaukset jäävät sopimuksen ja esityksen perusteella varsinaiselta merkitykseltään epäselviksi, eikä niille voi nähdäkseni antaa ratkaisevaa valtiosääntöistä merkitystä.

Pääsy- ja käyttöoikeus alueisiin ja tiloihin Suomessa

Puolustusyhteistyösopimukseen sisältyy useita perustuslain 1 §:n mukaiseen täysivaltaisuuteen puuttuvia määräyksiä. Sopimuksen 3 artikla merkitsisi laajaa oikeutta päästä yhteisesti sovittuihin tiloihin ja alueisiin sekä käyttää niitä. Vaikka tämä yksinomainen käyttöoikeus edellyttäisi erillistä asiasta sopimista Suomen ja Yhdysvaltojen välillä, ei tätä määräystä voida nähdäkseni pitää tavanomaisena kansainvälisen yhteistoiminnan muotona sotilaallisen yhteistyön viitekehyksessäkään.

Sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen oikeus käyttää toimivaltuuksia yhteisesti sovittujen tilojen ja alueiden sisäpuolella ja niiden välittömässä läheisyydessä olisi rajattu välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimenpiteisiin. Kyse olisi kuitenkin henkilöpiirin ja oikeuden sisällön osalta varsin avoimeksi jäävästä toimivallasta. Oikeus jäisi myös alueelliselta rajaukseltaan hyvin avoimeksi, koska se, mitä välittömällä läheisyydellä tarkoitetaan, jäisi Yhdysvaltojen joukkojen harkintaan. Myös 6 artiklan 3 kohdan mukainen USA:n joukkojen oikeus toteuttaa välttämättömät ja oikeasuhtaiset toimenpiteet myös sovittujen tilojen ja alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolella olisi varsin avoimeksi jäävä toimivallankäyttöoikeus, myös henkilöpiirin osalta. Toimivalta olisi laajempi kuin mitä eräissä poliisiyhteistyötä koskevissa sääntely-yhteyksissä on katsottu mahdolliseksi hätävarjeluna (PeVL 56/2006 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säätämisjärjestyskysymyksenä, että myös hätävarjeluna tapahtuva voimankäyttöoikeus tuli näkyä selvästi laista (PeVL 4/2024 vp, 19 kohta).

Mainitut 6 artiklan määräykset ovat ongelmallisia suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön siitä, mitä on pidetty mahdollisena etenkin perustuslain 1 §:n näkökulmasta oikeuttaa muiden maiden viranomaisille Suomen alueella (ks. esim. PeVL 4/2024 vp, PeVL 65/2016 vp, PeVL 56/2006 vp). Sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan oikeus olisi myös laajempi kuin mitä Nato SOFA mahdollistaa. Perustuslakivaliokunta totesi Nato SOFAn arvioinnin yhteydessä, että sen VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukainen oikeus on täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen erityisesti toimivaltuuden avoimuuden vuoksi (PeVL 2/2024 vp, kappale 31 ja 33). Mainituista syistä sopimuksen 6 artiklan mainittuja määräyksiä voi pitää täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisina.

Tältä osin kysymyksiä herättää poikkeuslaki-instituutioon kytkeytyvää aukkoteoriaa koskeva ehdotuksen viittaus (s. 168), jota pidän epäselvänä ja virheellisenäkin, mikäli on tarkoitettu todeta, että asiaa voisi tarkastella aukkoteorian valossa. Nato SOFA on hyväksytty kahden kolmasosan määräenemmistöllä VII artiklan 10 a kappaleen vuoksi, mutta kyse ei siinä ole poikkeuslakina ja siihen liittyvän aukkoteorian valossa arvioitavasta tilanteesta (ks. PeVL 2/2024 vp, kappale 15–17).

Maahantulo-oikeus

Puolustusyhteistyösopimuksen 11 artiklan määräyksiä USA:n joukkojen maahantulo-oikeudesta, joka ei edellyttäisi erillistä lupaa ennen maahantuloa, vaan perustuisi suoraan sopimukseen, voi pitää laajoina ja poikkeuksellisina, vaikka maahantulon tulisi liittyä aina sopimuksen mukaiseen toimintaan ja vaikka otetaan huomioon kytkentä sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mainintaan Suomen täysivaltaisuuden kunnioittamista. Suomella olisi jonkinlaisia, mutta samalla nähdäkseni epämääräiseksi jääviä, mahdollisuuksia vaikuttaa maahantuloa koskeviin tilanteisiin.

On syytä panna merkille, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn aluevalvontalain mukaisesti toisen valtion asevoimien joukon maahantulo edellyttää nimenomaista lupaa ennen maahantuloa. Valiokunta totesi mainitussa yhteydessä, että sellaisten laajempien sotilasosastojen maahantulo, joilla voi olla tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta, pitää jättää kansainvälisten sopimusten ja niitä koskevan päätöksentekomenettelyn varaan (PeVL 21/2000 vp, s. 3). Näin ollen puolustusyhteistyösopimusta voi nähdäkseni arvioida muuna kuin aluevalvontalain mukaisena maahantulolupamenettelynä. Esityksen arviota siitä,

että tällaista sopimukseen perustuvaa maahantulo-oikeutta ei voida pitää sellaisena kansainvälisenä velvoitteena, joka olisi tavanomainen nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja vaikuttaisi vain vähäisessä määrin täysivaltaisuuteen, voi pitää perusteltuna. Järjestely rajoittaa merkittävästi Suomen täysivaltaisuutta ja on siten ongelmallinen perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta.

Rikosoikeudellinen tuomiovalta

Sopimuksen 12 artiklan määräykset rikosoikeudellisesta tuomiovallasta rajoittavat Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa siltä osin kuin sopimuksella annetaan ensisijainen tuomiovalta toiselle valtiolle. Sopimuksen 12 artiklan 1 kohta tarkoittaa Suomen tuomiovallan supistumista eräiltä osin verrattuna Nato SOFAn mukaiseen tilanteeseen. Suomi luopuisi Nato SOFAssa saamastaan ensisijaisesta rikosoikeudellisesta toimivallasta muihin kuin virantoimituksessa tehtyihin tekoihin nähden yhdysvaltalaisten tekemien rikosten osalta. Suomi luopuisi siten rinnakkaisen tuomiovallan tilanteissa tuomiovaltansa ensisijaisuutta koskevasta oikeudesta yleisellä tasolla, kun kysymys on Yhdysvaltojen joukoista. Huomio kiinnittyy tältä osin myös vaikeuteen määritellä tarkoitettua virallista tehtävää ja tehdä eroa vapaa-aikaan nähden. Myös Suomelle kuuluva mainitun rikosoikeudellisen toimivallan luopumisen peruutusoikeus erityisen tärkeänä pitämissään yksittäistapauksissa jää sisällöltään ja merkitykseltään avoimeksi vastaavalla tavoin kuin Nato SOFAn yhteydessä. Tällaisten tapausten kattava ja tarkka määrittely ei vaikuta olevan kuitenkaan mahdollista käsillä olevassa sopimusyhteydessä (ks. LaVL 13/2024 vp, LaVL 2/2024 vp, s. 7, UaVM 2/2024 vp, s. 7–8).

Kuolemanrangaistuksen kielto

Tuomiovallan käyttämistä koskevan oikeuden yhtenä erityiskysymyksenä on Nato SOFAn tapaan syytä tarkastella sitä, miten Suomen alueella tapahtuvassa tuomiovallan käyttämisessä otetaan huomioon ehdottomat perus- ja ihmisoikeudet (PeVL 2/2024 vp, kappale 34–42). Puolustusyhteistyösopimus ei sinänsä sisällä sopimusmääräyksiä, jotka nimenomaisesti antaisivat lähettäjävaltiolle oikeuden tuomita lainkäyttövaltansa piirissä oleva henkilö kuolemanrangaistukseen vastaanottajavaltion alueella.

Esityksen mukaan sopimuksen 12 artiklan 1 ja 2 kohta eivät laajentaisi kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyviä kysymyksiä siitä, miten ne on käsitelty Nato SOFAa koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (s. 173). Esityksessä nojaudutaan siihen, että Suomi voisi käyttää puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaista oikeuttaan peruuttaa tuomiovallasta luopuminen kuolemanrangaistuksen uhkan vuoksi (s. 172–173), eikä puolustusyhteistyösopimus olisi siten ongelmallinen perustuslain 7 §:n 2 momenttiin sisältyvän kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta. Asian valtiosääntöoikeudelliseen merkitykseen nähden esityksessä on käsitelty hyvin vähän kysymystä kuolemanrangaistuksen kiellosta. Huomio kiinnittyy myös siihen, ettei suhdetta perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaiseen rajatun poikkeuksen vaatimukseen ole esityksessä arvioitu kuolemanrangaistuksen kiellon näkökulmasta.

Olen edellä esittänyt varauksellisen näkemyksen peruuttamisoikeudesta, mikä nähdäkseni vähentää sen valtiosääntöoikeudellista merkitystä kuolemanrangaistuksen kieltoa koskevan ongelman poistamisessa. Pidän ylipäänsä sinänsä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyvin ongelmallisena sopimuksen suhdetta perustuslain 7 §:n 2 momenttiin (ks. PeVL 6/1997 vp, s. 3)

ja Euroopan ihmisoikeussopimukseenkin ehdottomana kirjatun kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta.

Katson kuitenkin, että kuolemanrangaistuksen kieltoa koskevan arvioinnin perustaksi on puolustusyhteistyösopimuksen osalta otettava Nato SOFAa koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuolemanrangaistuksen kiellosta todettu (PeVL 2/2024 vp, kappale 42). Arvioinnissa on siten syytä ottaa huomioon, että suomalaiset lainkäyttöviranomaiset ja hallintoviranomaiset soveltavat nyt arvioitavia sopimusvelvoitteita Suomen ihmisoikeusvelvoitteet huomioivalla tavalla (ks. myös LaVL 13/2024 vp). Kyse on hyvin erityislaatuisesta sopimuskontekstista, jossa äärimmäisessä tilanteessa konkretisoituvaa ihmisoikeusloukkauksen mahdollisuutta voi pitää erittäin epätodennäköisenä. Myös puolustusyhteistyösopimusta koskevan noottienvaihdon sisältö mahdollistaa kuolemanrangaistuksen kiellon vastaisen oikeustilan poistamisen tapauskohtaisella oikeudellisella tulkinnalla, joka rajaa sopimuksen soveltamista käytännössä. Ristiriita kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa voisi siten tosiasiallisesti konkretisoitua lähinnä vain silloin, jos lähettäjävaltion lainkäyttö- tai hallintoviranomaiset toimisivat sopimuksen perusteella itsenäisesti Suomen alueella vailla suomalaisten viranomaisten myötävaikutusta vastoin tosiasiallista yhteisymmärrystä. Puolustusyhteistyösopimus kuitenkin käsittääkseni lisäisi tällaisten tilanteiden mahdollisuutta eikä sen määräyksiin sisälly Nato SOFAn VII artiklan 7 kappaleen kaltaista määräystä siitä, että lähettäjävaltion viranomaiset eivät saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta vastaanottajavaltiossa, jos vastaanottajavaltion lainsäädännössä ei säädetä sellaista rangaistusta samanlaisessa tapauksessa.

Käsillä olevassa arviointiyhteydessä vailla valtiosääntöoikeudellista merkitystä ei ole sopimuksen 1 artiklan 1 kohdan periaatteellinen kirjaus puolustusyhteistyökehyksen luomisesta kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja Suomen suostumuksella sekä 2 kohta Suomen suvereniteetin, lainsäädännön ja kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kunnioittamisesta. Lisäksi on syytä panna merkille puolustusvaliokunnan kanta siitä, että vaikka puolustusyhteistyösopimuksen ja Nato SOFAn rinnakkainen soveltaminen voi vaikuttaa monimutkaiselta, käytännön elämä on osoittanut, että soveltamiskäytännöissä ei todennäköisesti tule suuria ongelmia (PuVL 7/2024 vp, kohta 21). Jonkinlaista merkitystä täytynee antaa myös perustuslakivaliokunnan tuoreelle lausunnolle välineellistettyä maahantuloa koskevasta esityksestä, jossa hyväksyttiin ihmisoikeuksien vastaisen poikkeuslain säätäminen kansallisessa yhteydessä ilman, että se olisi muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisen rajatun poikkeuksen kannalta (ks. PeVL 26/2024 vp).

Joka tapauksessa sopimuksen merkitsemä muodollinen mahdollisuus ehdottomasta kuolemanrangaistuksen kiellosta poikkeamiseen koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Kokonaisarvio

Olen edellä katsonut, että puolustusyhteistyösopimuksen 3 artiklan, 6 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 11 ja 12 artiklan voi arvioida koskevan perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Kyse on etenkin siitä, että sopimus muodostaa perustuslain 1 §:n mukaisen täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisen ja useissa suhteissa uudenkin tulkintatilanteen toisen maan viranomaisen pääsystä Suomen alueelle ja toimivallan käyttöoikeudesta Suomen alueella sotilaallisen yhteistyön tarkoituksissa. Kyse olisi hyvin

laajoista ja ajallisesti pitkäkestoisista oikeuksista, jotka olisivat monelta osin ristiriidassa perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaisen täysivaltaisuuden kanssa.

Vaikka ottaa huomioon perustuslain 1 §:n 1 ja 3 momentin mukaisen täysivaltaisuussäännöksen nykytulkinnan, jossa kynnystä kansainvälisen yhteistyön toteamiseen perustuslain kannalta ongelmalliseksi on pidettävä varsin korkeana, katson, että puolustusyhteistyösopimuksen merkitsemät USA:n toimivaltuudet Suomessa ovat sillä tavoin ristiriidassa perustuslaissa säädetyn täysivaltaisuuden kannalta, että ehdotus koskee perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perustuslakia.

Lisäksi sopimukseen sisältyy valtiosääntöisesti hyvin hankala kysymys ehdottoman kuolemanrangaistuksen kiellon arvioinnista käsillä olevassa kansainvälisessä sopimusyhteydessä, jolla on Nato-liityntä. Lähinnä Nato SOFAn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perustalta katson, että sopimusta on tältäkin osin arvioitava perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakia koskevana kansainvälisenä velvoitteena. Sopimus on siten säädettävä kahden kolmasosan määräenemmistöllä. Ehdotusta voi pitää ongelmattomana perustuslain 73 §:n 1 momentin kannalta, mikäli arviointiperustaksi voidaan asettaa perustuslakivaliokunnan tuore lausunto poikkeuslaki-instituutiosta (PeVL 26/2024 vp).

Koska esitys sisältää edellä mainittuja valtiosääntöoikeudellisia ongelmia ja uusia tulkintatilanteita, katson, että puolustusyhteistyösopimuksen täytäntöönpanon seurantaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota ja että siinä mahdollisesti ilmeneviin ongelmiin tulee reagoida kaikin käytettävissä olevin keinoin.

Helsingissä 18.6.2024

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori