



Viite: Ulkoministeriön lausuntopyyntö 28.3.2024, VN/36586/2023

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi puolustusyhteistyösopimuksen (Defence Cooperation Agreement, DCA) ja siihen liittyvät lait. Esitys on varsin huolellisesti laadittu ja edustaa pääosin hyvää lainvalmistelutapaa. DCA-sopimus tarkoittaa sitä, että Yhdysvalloille annetaan monenlaista toimivaltaa Suomessa, jolloin vaikutuksia kotimaiseen valtiosääntöön sekä perusoikeuksiin on arvioitava huolellisesti. Erityisesti sopimuksen 6, 11 ja 12 artiklat ovat jännitteisessä suhteessa perustuslain kanssa. Esitykseen sisältyy kiitettävä arvio ehdotuksen vaikutuksista perusoikeuksiin sekä varsin huolellinen säätämisyjärjestystä tarkasteleva osio, jossa yhteistyösopimuksen ongelmakohtia tuodaan esille.

Yhteistyön lähtökohta on sopimuksen 1 artiklan 2 kohtaan kirjattu velvoite siitä, että kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Kirjauksen tarkoituksena on huomioida Suomen lainsäädännön ja kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden asettamat lähtökohdat ja turvata Suomen vaikutusmahdollisuudet sopimusmääräysten toimeenpanossa. Velvoite on Suomen vaatimuksesta kirjattu seuraaviin keskeisiin Suomen suvereniteettia koskettaviin määräyksiin: pääsy sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille sekä niiden käyttö (3 artikla),

materiaalin ennakkosijoittaminen (4 artikla) sekä maahantulo ja liikkuminen (11 artikla), mutta sitä sovelletaan kaikkiin sopimuksen artikloihin.

Esitys jättää kuitenkin jonkin verran kysymyksiä auki sen suhteen, miten yhteistyö USA:n joukkojen kanssa käytännössä toimisi. Siksi yhteistyösopimuksen täytäntöönpanon seurantaan on tulevaisuudessa kiinnitettävä huomiota. Esitykseen olisi nähdäkseni lisättävä myös tarkempia arvioita siitä, mitä toimintamahdollisuuksia Suomelle jää muokata sopimusta taikka vaikuttaa sen tulkintaan siinä tapauksessa, että sopimus johtaisi Suomen valtiosäännön, perusoikeusturvan tai kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta kestäättömiin tilanteisiin.

Ehdotuksessa selostetaan informatiivisesti Suomen sopimuksen eroja erityisesti Norjan ja Ruotsin solmimiin sopimuksiin. Eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen kannalta olisi hyvä kuitenkin tietää vähän enemmän siitä, miten aiempia DCA-sopimuksia USA:n ja muiden maiden välillä on tulkittu ja mitä mahdollisia soveltamisongelmia niihin on liittynyt. Hallituksen esitystä olisi hyvä täydentää katsauksella merkittävimmistä eurooppalaisista DCA-sopimusten aiheuttamista oikeustapauksista. Näin lukija saisi paremman käsityksen sopimukseen sisältyvistä mahdollisista käytännön hankaluuksista. Ehdotuksessa olisi myös hyvä kuvata yleisellä tasolla sitä, miten ja missä mahdolliset sopimuksen tulkintaa koskevat erimielisyydet USA:n ja Suomen välillä ratkottaisiin.

On syytä huomata, että sopimuksen aiheuttamat rajoitukset Suomen täysivaltaisuuteen olisivat pitkäaikaisia. Sopimus olisi voimassa kymmenen vuotta. Sen jälkeen sopimus jatkuisi toistaiseksi voimassaolevana, mutta olisi irtisanottavissa.

6 artikla

Sopimuksen 6 artiklassa määrätään USA:n joukkojen turvallisuuden järjestämisestä Suomessa. Suomella on ensisijainen vastuu USA:n joukkojen turvallisuudesta. Sopimuksessa annetaan kuitenkin USA:n joukoille oikeus ryhtyä sovituissa tiloissa ja sovituilla alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä toimiin turvallisuutensa varmistamiseksi. Muualla Suomessa joukoilla on tällainen oikeus vain poikkeuksellisissa olosuhteissa noudattaen yhteisesti hyväksyttyjä turvallisuussuunnitelmia.

Ehdotuksessa on kiitettävästi nostettu esille jännitteitä, jotka vallitsevat sopimuksen 6 artiklan ja kotimaisen valtiosäännön välillä. Artiklan 2 kohdan mukaisesti Suomi oikeuttaa USA:n joukot käyttämään niitä oikeuksia ja valtuuksia, jotka tarvitaan, jotta USA:n joukot voivat käyttää sovittuja tiloja ja alueita, toimia niissä sekä puolustaa ja valvoa niitä toteuttamalla sovituissa tiloissa ja sovituilla alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä välttämättömät ja

oikeasuhteiset toimenpiteet, mukaan lukien toimenpiteet järjestyksen ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi sekä USA:n joukkojen, USA:n sopimustoimittajien, suomalaisten sopimustoimittajien ja huollettavien suojaamiseksi.

Kuten ehdotuksessa todetaan, perustuslakivaliokunta on sinänsä pitänyt vieraan valtion oikeutta kurinpitoon omien joukkojen keskuudessa ongelmattomana. Valiokunta on kuitenkin todennut, että Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukainen rajatun alueen sisällä tapahtuva oikeus on täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen erityisesti toimivaltuuden avoimuuden vuoksi. Kuten nyt tarkasteltavassa esityksessä todetaan, DCA-sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisessa oikeudessa olisi kyse hyvin paljon avoimemmasta toimivallasta, kuin mitä monen- tai kahdenvälisessä yhteistyössä on hyväksytty ([PeVL 56/2006 vp](#), [PeVL 65/2016 vp](#), [PeVL 4/2024 vp](#)). Ottaen huomioon se, että alueiden sisällä ei olisi kyse välttämättä pelkästään yhdysvaltalaisiin kohdistuviin toimenpiteisiin, vaan turvallisuustoimenpiteiden kohteena voisi olla myös suomalaisia ja muita, jää sopimusmääräys alueiden sisällä tapahtuvan toimivallan käyttöoikeuden osalta ongelmallisella tavalla avoimeksi.

Käyttöoikeuden avoimuutta lisää eritoten se, että sopimuksessa käytetty termistö on paikoitellen varsin tulkinnanvaraista. Esimerkiksi välittömän läheisyyden käsitettä ei ole sopimuksessa tarkemmin määriteltä. Kuten ehdotuksen kohdassa 15.2.10 todetaan, USA:n joukot voisivat ryhtyä toimenpiteisiin alueella, joka ei ole tarkasti rajattavissa sekä myös muita kuin Yhdysvaltojen joukkojen jäseniä kohtaan, eikä sopimus sisällä sellaista sääntelyä, joka voitaisiin katsoa täysin riittäväksi perusoikeuksien rajoittamisedellytysten näkökulmasta. Tätä ei voida pitää perustuslain kannalta tavanomaisena nykyaikaisen kansainvälisen yhteistoiminnan muotona, joka vaikuttaisi vain vähäisesti täysivaltaisuuteen. Siten vaikutus täysivaltaisuuteen on merkittävä.

Tältä osin kysymyksiä herättää ehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluiden kohtaan 15.2.4 ja kohtaan 15.2.10 sisältyvä viittaus aukkotoriaan. Ehdotuksessa todetaan, että Nato SOFA on hyväksytty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä Nato SOFAn VII artiklan 10 a kappaleen vuoksi. Näin ollen, siltä osin kuin on kyse alueen sisällä käytettävästä toimivallasta, voitaisiin puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 kohdan katsoa olevan hyväksyttävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ns. valtiosääntöoikeudellisen aukkotorian vuoksi ([PeVL 2/2024 vp](#), 15-17 kappaleet). Aukkotorian mukaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan hyväksyä vain sellainen toimi, joka pienentää poikkeuksen alaa, mutta siitä ei DCA-sopimuksen 6 artiklan kohdalla liene kysymys. Nähdäkseni aukkotoriaan viittaaminen on tässä yhteydessä harhaanjohtavaa.

11 artikla

Sopimuksen 11 artiklan mukaan USA:n joukkojen käytössä olevat ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot voivat asianmukaisten yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisesti vapaasti saapua Suomen alueelle, poistua sieltä ja liikkua siellä. Sopimus on Suomen näkökulmasta poikkeuksellinen erityisesti siinä, että puolustusyhteistyösopimuksessa Yhdysvalloille annetaan lähtökohtaisesti oikeus tulla maahan suoraan sopimuksen nojalla.

Oikeuteen saapua maahan liittyisi myös läheisesti sopimuksen 3 artiklan mukainen oikeus päästä esteettä liitteen A sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille. Sopimuksen 3 artikla ja 11 artikla ovat yhteydessä keskenään siten, että 11 artikla sallii vapaan maahantulon USA:n joukkojen aluksille ja ajonauvoille 11 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja 3 artikla sallii USA:n joukkojen, USA:n sopimustoimittajien, suomalaisten sopimustoimittajien, huollettavien ja, sen mukaan kuin yhteisesti sovitaan, muiden esteettömän pääsyn liitteessä A luetelluille alueille. Jotta 3 artiklan 1 kohdassa mainittu oikeus voi toteutua, edellyttää se 11 artiklan mukaista oikeutta. Lisäksi 4 artikla edellyttää materiaalin ennakkosijoittamiseen liittyen USA:n joukkojen pääsyä Suomen alueelle.

Sopimuksen 11 artiklasta seuraa, että USA:n joukkojen maahantulo Suomen alueelle ei edellyttäisi Yhdysvalloilta erillisiä aluevalvontalain mukaisia lupia. Maahantulon tulisi 11 artiklan mukaan lähtökohtaisesti liittyä sellaiseen toimintaan, josta on kuultu Suomen näkemys ja se on tullut ottaa huomioon (konsultaatio). Ehdotuksessa on selkeästi todettu, että järjestely rajoittaisi Suomen täysivaltaisuutta ja että sopimuksen 11 artiklan 1 kohdan voidaan katsoa olevan ongelmallinen perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta.

Ehdotuksessa on kiitettävästi tunnistettu 11 artiklan aiheuttamat jännitteet kotimaisen valtiosäännön kanssa. Konsultaatiomenettelyäkin on selostettu pääpiirteittäin. Jossain määrin epäselväksi jää kuitenkin se, mitä tapahtuisi, jos Suomen näkemys olisi kielteinen. Sopimuksen mukaan Suomen näkemys olisi otettava huomioon, mutta sitä ei sopimuksen kirjaimellisen tulkinnan perusteella tarvitsisi noudattaa.

Arvio sopimuksen 11 artiklan merkityksestä keskittyy ehdotuksessa pääosin maahantulo-oikeuteen. Silti artiklan mukaan alukset ja ajoneuvot saavat maahan tultuaan myös vapaasti liikkua Suomen alueella. Ehdotuksessa jää epäselväksi, mitä kaikkea tämä vapaa liikkuminen voisi käytännössä tarkoittaa. Ehdotusta tulisi täydentää tältä osin.

12 artikla

Valtiosäännön näkökulmasta hankala on myös sopimuksen 12 artikla rikosoikeudellisen tuomiovallan siirrosta. Sopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaisesti Suomi luopuu lähtökohtaisesti tuomiovallasta yhdysvaltalaisen tekemistä rikoksista. Artiklalla luodaan ilmeisesti poikkeus vastikään eduskunnassa käsiteltyyn Nato SOFA sopimukseen, sillä 12 artiklan myötä Yhdysvalloille siirtyy huomattavan itsenäinen rikosoikeudellinen tuomiovalta. Ehdotuksessa tulisi kuitenkin tarkemmin selostaa, mitä DCA-sopimus tarkalleen ottaen tarkoittaa verrattuna Nato SOFAan. Koskeeko rikosoikeudellisen toimivallan osalta ero SOFAan ensisijaisesti SOFAn VII artiklaan 3 b kuuluvia rikoksia?

DCA-kontekstissa Suomelle jää mahdollisuus peruuttaa luopuminen toimivallastaan erityisen tärkeässä yksittäistapauksessa. Sopimuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaan Suomi voisi tehdä tämän päätöksen luopumisen peruuttamisesta silloin, kun Suomi katsoo, että asialla on erityistä merkitystä Suomen kannalta. Kuinka tehokasta tämä peruuttaminen käytännössä olisi ja mitä siitä seuraisi, jää jossain määrin epäselväksi. Tältä osin esitys jättää avoimia kysymyksiä, joiden hahmottamisessa auttaisi tieto siitä, onko tätä artiklaa koskevia tulkintatilanteita noussut muissa Euroopan maissa.

Ehdotuksen kohdassa 15.2.5 todetaan, että mikäli sopimus ei sisältäisi 12 artiklan 2 kohtaan sisältyvää määräystä, voitaisiin 12 artiklan 1 kohdan määräystä pitää Suomen täysivaltaisuuden kannalta haastavana. Ehdotuksen mukaan menettelyä ei kuitenkaan voida pitää täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisena erityisesti siksi, että tuomiovallasta luopumisen peruuttamista koskeva päätöksenteko olisi Suomen omassa harkinnassa. Näin kenties on, mutta yhtä kaikki itse sopimus siirtäisi tuomiovallan USA:lle täysivaltaisuuden kannalta merkittävällä tavalla.

Sopimuksen 12 artiklan 6 kohta antaa niin ikään huomattavaa toimivaltaa USA:lle. Sen mukaan USA ratkaisee, perustuuko väitetty rikos USA:n joukon jäsenen tekoon tai laiminlyöntiin, jonka hän on tehnyt suorittaessaan virallista tehtävää Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen a kohdan ii alakohdan mukaisesti. Kohdan mukaan VII artiklan 3 kappale sisältää määräykset sellaisia tilanteita varten, joissa lähettäjä- ja vastaanottajavaltiolla on rinnakkainen tuomiovalta. Artiklan 3 kappaleen a kohdan mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen nähden niiden rikosten osalta, jotka kohdistuvat ainoastaan lähettäjävaltion omaisuuteen tai turvallisuuteen tai ainoastaan sen joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai niiden huollettavien henkilöön tai omaisuuteen, sekä niiden rikosten osalta, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Lähettäjävaltion ensisijainen tuomiovalta tulisi kyseeseen siten esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, kun lähettäjävaltion joukkojen jäsen pahoinpitelee lähettäjävaltion joukkojen

jäsenen tai huollettavansa taikka anastaa tai vahingoittaa lähettäjävaltion tai sen joukkojen jäsenen omaisuutta ([HE 90/2023](#), s. 69). Lisäksi lähettäjävaltion tuomiovalta tulisi ilmeisesti kyseeseen myös silloin, kun lähettäjävaltion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsen virallisen tehtävänsä yhteydessä ajaa kolarin Suomen kansalaisen kanssa, tai muulla tavalla tahallisesti tai laiminlyönnin johdosta virallisen tehtävänsä yhteydessä aiheuttaa haittaa ulkopuolisille. Sopimuksen perusteella päätäntävalta siitä, mikä kaikki on virallisen tehtävän yhteydessä tapahtuvaa toimintaa, annetaan USA:lle. Siten tämänkaltaiset teot, joissa vahinko tai haitta voi kohdistua kehen tahansa, jäisivät suomalaisen oikeusjärjestyksen ulottumattomiin USA:n niin halutessa.

Sama sääntö on otettu myös DCA-sopimuksen vahingonkorvausvelvollisuutta koskevaan 15 artiklaan. Sen 1 kohdassa määrätään, että USA:n joukkojen jäseniin, mukaan lukien siviilihenkilöstön jäsenet, ei saa kohdistaa siviilioikeudellisia vaatimuksia tai hallinnollisia seuraamuksia koskevia menettelyjä, jos ne perustuvat tekoihin tai laiminlyönteihin, jotka heidän voidaan katsoa tehneen suorittaessaan virallisia tehtäviään. Artiklan 3 kohdan mukaan, se, että toimivaltainen USA:n joukkojen viranomainen on todennut, että tällainen teko tai laiminlyönti on tehty virallista tehtävää suoritettaessa, on ratkaiseva osoitus asiassa. Päätäntävalta asiassa on siten USA:lla, ei Suomella. Tältäkin osin sopimus tarkoittaa merkittävää oikeudellisen vallan siirtoa USA:lle tavalla, joka on valtiosääntöisesti ongelmallinen.

Ottaen huomioon, että USA on Nato-maista se, jonka kohdalla kuolemanrangaistukseen liittyvä tematiikka on läsnä, voidaan kysyä miksi ehdotuksessa ei tarkastella tätä aihetta yksityiskohtaisesti. Vaikka perustuslakivaliokunta pitikin Nato SOFAa koskevassa lausunnossaan tätä äärimmäisessä tilanteessa konkretisoituvaa ihmisoikeusloukkauksen mahdollisuutta erittäin epätodennäköisenä, on se kuitenkin mahdollinen ([PeVL 2/2024 vp](#), s. 10). Ehdotusta tulisi täydentää arviolla siitä, miten kuolemanrangaistuksen ehdoton kiello toteutuisi DCA-sopimuksen yhteydessä. Ehdotuksen kohdassa 15.2.5 todetaan, että sopimuksen 12 artiklan 1 ja 2 kohta eivät laajentaisi kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyviä kysymyksiä siitä, miten ne on käsitelty Nato SOFAa koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Nähdäkseni tämä on hivenen harhaanjohtavaa, sillä kyseisessä lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota Nato SOFAn erityispiirteisiin ja yksityiskohtiin, jotka eivät kaikilta osin päde DCA-sopimuksen 12 artiklan kohdalla. Perustuslakivaliokunta perusti arvionsa osin myös Nato SOFAn 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. DCA-sopimukseen ei ilmeisesti sisälly samanlaista rajoitusta. Kuolemanrangaistuksen kiellon toteutumisen arviointia tulisi ehdotuksessa vielä täsmentää.

Kokonaisuutena arvioiden katson, että ehdotusta tulee vielä täydentää siten, että se antaa mahdollisimman täyteläisen kuvan niistä velvoitteista, joihin Suomi on sitoutumassa. Hallituksen esitys tulee muodostumaan merkittäväksi oikeuslähteeksi sopimuksen yksityiskohtia tulkittaessa, mikä myös osaltaan asettaa vaatimuksia perusteluiden kattavuudelle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo