



VN/36586/2023
VN/36586/2023-UM-273

30.5.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 58/2024 vp); asiantuntijalausunto

Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehty puolustusyhteistyösopimus (Defense Cooperation Agreement, DCA) sääntelee mahdollisuutta Yhdysvaltojen sotilaalliseen läsnäoloon Suomessa kaikissa turvallisuustilanteissa. Sopimuksessa määrätään Yhdysvaltojen pääsystä Suomen alueelle sekä tiettyjen sopimuksen liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden käytöstä. Puolustusyhteistyö keskittyy sopimuksen liitteessä luetelluille sovituille ja tiloille alueille, mutta sitä tehdään kuitenkin laajasti koko Suomen alueella. 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. Sopimuksen keskeisimmät artikkelit ovat sovittujen tilojen ja alueiden käyttöä koskeva 3 artikla, materiaalin ennakkosijoittamista koskeva 4 artikla, turvallisuutta koskeva 6 artikla, maahantuloa ja liikkumista koskeva 11 artikla sekä rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskeva 12 artikla.

Esityksessä on arvioitu sopimuksen määräyksiä suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja EU-oikeuteen. Sopimusmääräykset tulevat blankettilailla voimaan ja sovellettavaksi siten Suomen ja Yhdysvaltojen välistä puolustusyhteistyötä koskevana erityislakina kansallisen toimialakohtaisen sääntelyn sijaan. Sopimuksen voimaansaattamisessa on valittu sääntelytapa, jossa selvyiden vuoksi sopimuksesta johtuvat nimenomaiset poikkeukset (esimerkiksi poikkeukset erilaisista ammattiluvista) on huomioitu sopimuksen voimaansaattamislakiin sisällytetyillä asiasisältöisillä säännöksillä niiden koskiessa samanaikaisesti useampaa toimialakohtaista lakia. Lähestymistapaa puoltaa osaltaan se, että sopimuksen määräyksiä koskevaa kansallista lainsäädäntöä on runsaasti, eikä ennakolta ole täysin mahdollista tunnistaa kaikkea mahdollisesti sovellettavaksi tulevaa lainsäädäntöä. Joidenkin säädösten kohdalla on voitu hyödyntää Nato SOFAn yhteydessä säädetyjä poikkeuksia kansalliseen lainsäädäntöön, jolloin nyt kansalliseen säännökseen on vain selvyiden vuoksi lisätty nimenomainen maininta puolustusyhteistyösopimuksesta. Muutoksen kohdistuessa vain yhteen säädökseen, on muutettu vain kyseistä säädöstä (esim. ajokorttilaki).

Joiltain osin kyse on sopimusmääräyksistä, esimerkiksi kemikaaleja ja räjähteitä sekä erilaisia tuotteita koskevat vaatimukset, joiden osalta yhtymäkohta kansalliseen lainsäädäntöön on

välillisempi. Näiden sopimusmääräysten osalta ei ole ollut mahdollista tunnistaa kaikkea määräyksen soveltamisalaan liittyvää tai sitä sivuavaa lainsäädäntöä. Tältä osin on päädytty siihen, että on tarpeen seurata sopimuksen soveltamiskäytäntöä sen arvioimiseksi, onko kansallista lainsäädäntöä joiltain osin tarve tulevaisuudessa muuttaa tai tarkentaa. Sama lähestymistapa valittiin myös Nato SOFAa voimaansaatettaessa.

Sopimuksen voimaansaattamislakiin on lisäksi sisällytetty joitakin asiasisältöisiä säännöksiä täydentämään sopimusmääräysten täytäntöönpanoa esimerkiksi viranomaisten osalta (etenkin sopimuksen 12 ja 13 artikla).

1. Puolustusyhteistyösopimuksen suhde Nato SOFAan

Puolustusyhteistyösopimus täydentää ja nykyaikaistaa Nato SOFAa määräyksiä. Puolustusyhteistyösopimusta sovelletaan kaikessa Yhdysvaltojen kanssa tehtävässä puolustusyhteistyössä, mukaan lukien Nato-yhteistyö, silloin kun Yhdysvaltojen joukot ovat Suomen alueella. Yhteistyössä Yhdysvaltojen kanssa puolustusyhteistyösopimusta ja Nato SOFAa sovelletaan siten rinnakkain. Tämä merkitsee sitä, että siltä osin kuin määräyksiä on molemmissa sopimuksissa, sovelletaan Nato SOFAa täydennettynä puolustusyhteistyösopimuksen määräyksillä. Siltä osin kuin Nato SOFA sisältää määräyksiä, joita ei ole puolustusyhteistyösopimuksissa, sovelletaan pelkästään Nato SOFAa. Puolustusyhteistyösopimuksessa säännellään myös aloja, joita ei ole Nato SOFAssa. Muiden Naton jäsenvaltioiden kesken sovelletaan Nato SOFAa.

2. Rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevat kysymykset (12 artikla)

Sopimuksen 12 artikla käsittelee rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevia kysymyksiä. Artikla liittyy Nato SOFAn VII artiklaan ja käytännössä näiden sopimusten mainittuja artikloja on sovellettava yhdessä. Siltä osin, kuin puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla ei sisällä rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevia määräyksiä, sovelletaan Nato SOFAn VII artiklaa.

Sopimuksen 12 artiklan 1–3 kohta koskee Suomen ensisijaiseen rinnakkaiseen tuomiovaltaan kuuluvan rikosoikeudellisen tuomiovallan luovuttamista Yhdysvalloille, sen palauttamista takaisin Suomelle sekä tähän menettelyyn liittyviä ilmoituksia. Artiklan 4 kohta koskee Suomen yleisten tuomioistuimien tuomiovaltaa. Artiklan 5 kohta sisältää kiellon käsitellä USA:n joukkojen jäsenten tai näiden huollettavien asia oikeudenkäynnissä ilman heidän suostumustaan heidän poissa ollessaan. Artiklan 6 kohta sisältää määräyksen siitä, että toimivaltaisen USA:n joukkojen viranomaisen toteamus siitä, että teko tai laiminlyönti on tapahtunut virallista tehtävää suorittaessa, on ratkaiseva sekä määräykset menettelystä, jolla Suomi voi pyrkiä vaikuttamaan tähän arvioon USA:n joukon jäsenen virallisessa tehtävässä tehdyn teon tai laiminlyönnin määrittelemiseksi. Artiklan 7 kohta käsittelee osapuolten toimivaltaisen viranomaisten välistä yhteistyötä uhrien oikeuksien edistämiseksi.

Yhdysvaltojen sotilasviranomailla on Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen a kohdan mukaan ensisijainen oikeus harjoittaa rinnakkaisen tuomiovallan tapauksissa tuomiovaltaa joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen nähden, kun kyseessä ovat i) rikokset ainoastaan Yhdysvaltojen omaisuutta tai turvallisuutta vastaan tai rikokset ainoastaan Yhdysvaltojen joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai huollettavan henkilöä tai omaisuutta vastaan, ii) rikokset, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Kaikkien muiden rinnakkaiseen tuomiovaltaan kuuluvien Suomessa tapahtuneiden tekojen osalta ensisijainen tuomiovalta on Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen b kohdan mukaan Suomella.

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaisesti Suomi luopuu sopimuksen nojalla oikeudesta käyttää edellä mainittua Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen b kohdan mukaista ensisijaista tuomiovaltaansa. Luopuminen ei koske tekoja, jotka kuuluvat Nato SOFAn VII artiklan 2 kappaleen b kohdan mukaan Suomen yksinomaiseen tuomiovaltaan (vain Suomen lainsäädännön nojalla rangaistavat rikokset, mukaan lukien rikokset jotka kohdistuvat Suomen turvallisuuteen).

Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa määrätään siitä, että sen valtion viranomaisen, jolla on ensisijainen tuomiovalta, tulee suhtautua myönteisesti toisen valtion viranomaisen pyyntöön luopua oikeudesta tämän ensisijaisen tuomiovallan harjoittamiseen tapauksissa, joissa tämä toinen valtio pitää tällaista luopumista erityisen merkittävänä. Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukainen ensisijaisen tuomiovallan harjoittamisesta luopuminen vastaa Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohdan mukaista luopumista, mutta on yleinen eikä yksittäistapauksellinen. Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 2 kohta sisältää kuitenkin menettelyn, jonka mukaisesti tämä tuomiovallan harjoittamisesta luopuminen voitaisiin tapauskohtaisesti peruuttaa.

Suomella olisi oikeus tapauskohtaisesti peruuttaa tämä ensisijaisen tuomiovallan harjoittamista koskeva luopuminen sellaisten tekojen osalta, joilla on erityistä merkitystä Suomelle. On täysin Suomen itsensä arvioitavissa, millä teolla on tällaista määräyksessä tarkoitettua erityistä merkitystä Suomelle. Niihin rikoksiin, joiden osalta Suomi voisi päättää palauttaa tuomiovallan itselleen, voisivat kuulua esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittävät rikokset, seksuaalirikokset sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset.

Nato SOFAn mukaisesti rikoksen tekopaikan valtion ensisijaista tuomiovaltaa rajoittaa kyseessä olevan teon tai laiminlyönnin tapahtuminen virallisissa tehtävissä. Tällaiset rikokset kuuluvat lähettäjävaltion ensisijaiseen tuomiovaltaan. Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 6 kohdan mukaan, se, että toimivaltainen USA:n joukkojen viranomainen Suomen alueella on todennut, että teko tai laiminlyönti on tehty virallista tehtävää suorittaessa, on ratkaiseva osoitus asiasta. On siis viimekädessä Yhdysvaltojen viranomaisten määriteltävissä, onko teko tai laiminlyönti tapahtunut virallisissa tehtävissä. Saman 12 artiklan 6 kohdan mukaan Suomella olisi oikeus esittää virkatehtävän määrittelyyn liittyviä tietoja ja Yhdysvaltojen viranomaisten on otettava nämä tiedot huomioon kaikilta osin ja osapuolten on neuvoteltava niistä mahdollisimman pian. Suomen viranomaisten voisivat katsoessaan olosuhteiden niin edellyttävän pyytää ylempiä Yhdysvaltojen viranomaisia arvioimaan virkatehtävän määrittelyä uudelleen. Nato SOFA ei sisällä vastaavaa nimenomaista määräystä siitä, mikä taho määrittää, tapahtuiko teko tai laiminlyönti virallisia tehtäviä suoritettaessa. Nato SOFAn on kuitenkin tulkittu käytännössä toimivan siten, että lähettäjävaltio määrittää tapauskohtaisen arvion mukaan sen, tapahtuiko jokin teko virallisissa tehtävissä (UaVM 2/2024 vp, s. 7, HE 90/2023 vp s. 43, 56). Puolustusyhteistyösopimuksessa on näin ollen määritelty Nato SOFAan verrattuna selvemmin se, miten vastuu virallisen tehtävän määrittelyssä jakautuu, mutta käytännössä kumpaakin sopimusta sovellettaessa joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen lähettäjävaltiolla on ratkaisuvallta asiassa.

Sopimuksen 12 artiklan 3 kohdan mukaan USA:n joukot ilmoittavat Suomen viranomaisille kirjallisesti kaikista 12 artiklan 1 kohdan määräyksissä tarkoitetuista tapauksista, lukuun ottamatta rikoksia, joista USA:n lainsäädännön mukaan voidaan tuomita rangaistukseksi enintään sakkoa tai yksi vuosi vankeutta. Kohdassa tarkoitettut ilmoitukset koskevat siis niitä tekoja, joiden osalta Suomi puolustusyhteistyösopimuksella luopuu käyttämästä ensisijaista tuomiovaltaansa. Voimaansaattamislakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitettut ilmoitukset vastaanottaa valtakunnansyyttäjä.

Voimaansaattamislakiehdotuksen 5 §:ssä esitetään, että päätöksentekijä tuomiovallasta luopumisen peruuttamista koskevissa asioissa olisi Suomessa valtakunnansyyttäjä.

Voimaansaattamislain 6 §:ssä esitetään, että valtakunnansyyttäjä voisi esittää virkatehtävän määrittelyyn liittyviä tietoja, neuvotella niistä sekä pyytää virkatehtävien määrittelyn uudelleen arviointia. Voimaansaattamislain 7 §:ssä esitetään, että uhrien oikeuksien edistämistä koskevaan yhteistyöhön ja tietojen vaihtoon toimivaltainen viranomainen Suomessa olisi valtakunnansyyttäjä.

3. Rikoksesta epäillyn henkilön asemaa koskevista määräyksistä (13 artikla)

Sopimuksen 13 artiklan sisältää rikoksesta epäillyn henkilön asemaa koskevia määräyksiä. Artiklassa määrätään tilanteista, joissa Suomen viranomaiset ottavat kiinni tai pidättävät USA:n joukon jäsenen tai tämän huollettavan tai kun tällainen henkilö on Suomen viranomaisten toimittaman esitutinnan tai vireillä olevan oikeudenkäynnin kohteena. Artiklassa määrätään muun muassa USA:n joukkojen viranomaisten oikeudesta vierailla kiinni otetun tai pidätetyn USA:n joukkojen jäsenen tai huollettavan luona. Lisäksi määrätään myös siitä, että USA:n joukkojen jäsenen tai huollettavan ollessa Suomen viranomaisten toimittaman esitutinnan tai vireillä olevan oikeudenkäynnin kohteena, voidaan kyseinen henkilö USA:n joukkojen viranomaisten pyynnöstä asettaa näiden määräysvaltaan, kunnes kaikki oikeudelliset menettelyt on saatu päätökseen. Tällaisessa tilanteessa 13 artiklan määräykset asettavat USA:n joukkojen viranomaisille velvollisuuden varmistaa niiden määräysvaltaan asetetun henkilön läsnäolo tapausta koskevissa oikeudellisissa menettelyissä. Tämä velvollisuus kestää artiklan mukaan vain yhden vuoden siitä, kun oikeudelliset menettelyt henkilöä kohtaan ovat alkaneet. Tätä määräaikaa voidaan kuitenkin artiklassa tarkemmin määritetyllä tavalla pidentää.

Puolustusyhteistyösopimuksen 13 artiklan määräysten soveltamiseen liittyen, on ehdotettu annettavaksi tarkempaa sääntelyä voimaansaattamislain 8–11 §:ssä

4. Vahingonkorvaus (15 artikla)

Puolustusyhteistyösopimuksen 15 artikla koskee vahingonkorvausvaatimuksia ja niiden käsittelyä. Artikla perustuu Nato SOFAn VIII artiklaan täydentäen sitä tietyiltä osin. Puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklan vahingonkorvausvaatimuksia koskevat määräykset eivät muuta vahingonkorvausvastuun jakautumista koskevia periaatteita, jotka on määritelty yksityiskohtaisesti Nato SOFAn VIII artiklassa. Määräykset eivät rajoita kolmannen osapuolen oikeutta vahingonkorvaukseen. Silloin, kun kyse on vieraiden valtioiden joukkojen tai siviilihenkilöstön virallisiin tehtäviin perustuvasta vahingonkorvausvaatimuksesta, puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklan 1 kohta rajoittaa siviilioikeudellisen kanteen nostamista, kun Nato SOFAn VIII artiklan 5 kappaleen g kohta rajoittaa vain tällaisen tuomion täytäntöönpanoa. Artikla rajoittaa myös hallinnollisten seuraamusten määräämistä virallisissa tehtävissä.

Voimaansaattamislain 6 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu yhteydenpito USA:n joukkojen toimivaltaisen viranomaisen virallisen tehtävän määrittelyn osalta tapahtuu Puolustusvoimien toimesta.

5. Kuolemanrangaistus

Kysymystä kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kiellosta on käsitelty laajasti Nato SOFAa koskevassa hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevassa lausunnossa. Kyseisessä lausunnossa valiokunta kiinnitti huomiota tarpeeseen tulkita ja soveltaa sopimusmääräyksiä ja niiden toimeenpanemiseksi annettuja säännöksiä Suomen perustuslakia kunnioittaen sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta noudattaen (PeVL 2/2024 vp).

Puolustusyhteistyösopimus ei varsinaisesti laajentaisi Suomen alueella tapahtuvan tuomiovallan käyttämisoikeuden alaa. Edellä kuvattu tuomiovallasta luopuminen laajentaisi sinänsä niiden tekojen alaa, jotka voisivat tulla Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaisesti Yhdysvaltojen tuomiovallan käytön piiriin. Siltä osin kuin kyse olisi sellaisista teoista, joihin liittyisi kuolemanrangaistuksen uhka, Suomi voisi käyttää oikeuttaan peruuttaa ensisijaisen tuomiovallan käytöstä luopuminen.

Suomen ja Yhdysvaltojen neuvotellessa puolustusyhteistyösopimusta käytiin keskusteluja siitä, miten valtiot ymmärtävät Nato SOFAan ja puolustusyhteistyösopimukseen sisältyvän lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteen. Hallitusten välillä on poliittinen yhteisymmärrys siitä, että Nato SOFAn ja puolustusyhteistyösopimuksen soveltamisessa Suomen alueella ja Suomen viranomaisten toiminnassa tulee ottaa huomioon kuolemanrangaistuksen kiellosta

johtuvat rajoitteet. Hallitusten välinen yhteisymmärrys vahvistettiin 20.11.2023 noottienvaihdolla, joka annettiin tiedoksi eduskunnalle Nato SOFA:n hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen yhteydessä.

Noottienvaihdolla on asiallisesti kaksi ulottuvuutta: Yhdysvaltojen toiminta Suomen alueella ja Suomen velvoitteet Nato SOFAn soveltamisessa suhteessa Yhdysvaltoihin. Noottienvaihdon perusteella on selvää, että Yhdysvallat ei oleta, että Suomi toimisi Nato SOFAn ja puolustusyhteistyösopimuksen soveltamisessa kuolemanrangaistuksen kieltoa koskevien Suomen perustuslain säännösten tai asiaa koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisesti. Lisäksi Yhdysvallat vahvistaa noottienvaihdossa, että osana vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvollisuutta se sitoutuu ottamaan huomioon Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaista oikeutta käyttäessään kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltoa koskevat rajoitteet.

Liitteet	
Jakelu	Eduskunnan lakivaliokunta
Tiedoksi	UMI, VSI, OIK-01, OIK-02, OIK-20, POL-10