

Eduskunta, lakivaliokunta

LAUSUNTO

3.6.2024

Viite: Lakivaliokunnan kokous 4.6.2024 (HE 58/2024 vp)

EOAK/3145/2024: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Lausuntoa on pyydetty erityisesti rikosoikeudelliseen toimivaltaan ja sen käyttöön liittyvistä kysymyksistä.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen (DCA-sopimus), joka syventää Suomen ja Yhdysvaltojen välistä tiivistä yhteistyötä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Sopimus sääntelee Yhdysvaltojen sotilaallista läsnäoloa Suomessa kaikissa turvallisuustilanteissa. Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Yhdysvaltain joukkojen asemaa Suomessa koskevat sopimusmääräykset täsmentävät ja tarkentavat Nato SOFAn tarjoamaa oikeudellista viitekehystä Yhdysvaltojen osalta.

Yhdysvallat on tehnyt satoja DCA-sopimuksia ympäri maailmaa, ja osa niistä on ollut voimassa jo vuosikymmeniä. Sopimusten pääperiaate on, että Yhdysvallat soveltaa omiin sotilaisiin ja heidän perheenjäseniinsä Yhdysvaltojen lakeja. Yhdysvaltojen senaatti on vuodesta 1953 saakka edellyttänyt, että sopimukset takaavat maalle mahdollisimman laajan rikosoikeudellisen toimivallan.

DCA-sopimus liittyy Nato SOFAan, ja sitä sovelletaan yhdessä Nato SOFAn kanssa. Tästä huolimatta kysymys on Nato-jäsenyyteen suoranaisesti liittymättömästä kahdenvälisestä valtiosopimuksesta.

DCA-sopimukseen liittyy samoja oikeudellisia kysymyksiä, joita lakivaliokunta on käsitellyt lausunnossaan [LaVL 2/2024 vp](#).

2. Rikosoikeudellisesta toimivallasta

DCA-sopimuksen 12 artikla käsittelee rikosoikeudellista toimivaltaa koskevia kysymyksiä. Sopimus poikkeaa Nato SOFAsta siten, että mahdollisen yksittäistapauksellisen tuomiovallasta luopumisen sijaan Suomi luopuu 12 artiklan 1 kohdassa rinnakkaisen tuomiovallan tilanteissa tuomiovaltansa ensisijaisuutta koskevasta oikeudesta yleisellä tasolla, kun kysymys on Yhdysvaltojen joukoista. Tuomiovallasta luopuminen näissä tapauksissa perustuisi siis suoraan sopimukseen, eikä yksittäisiin viranomaispäätöksiin.

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kohta antaa Yhdysvalloille laajan tuomiovallan heidän joukkojensa jäseniin nähden. Perusteluissa on tuotu esille, että artiklaa on käytännössä sovellettava yhdessä Nato SOFAn VII artiklan kanssa (s. 170). Yhdysvaltojen oikeus käyttää tuomiovaltaa Suomessa tarkoittaa sitä, että Yhdysvaltojen sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa Suomessa kaikkea Yhdysvaltojen lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat Yhdysvaltojen asevoimia koskevan oikeuden (military law) alaisia. Lainkäyttövaltaa Suomen kansalaisiin tai asukkaisiin nähden ei siis lähtökohtaisesti ole, jolleivät he ole Yhdysvaltojen joukkojen jäseniä. Merkityksellistä on siis se, minkä maan joukkoihin henkilö kuuluu, ei henkilön kansalaisuus.

DCA-sopimuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaan Suomi voi ”erityisen tärkeänä pitämissään yksittäistapauksissa” peruuttaa ensisijaisen tuomiovallan käyttämisestä luopumisen. Peruuttamismahdollisuus koskisi kuitenkin vain tekoja, joihin on syyllistytty virallisten tehtävien ulkopuolella. Tilanteissa, joissa rikos on tapahtunut Yhdysvaltojen joukkojen virallisissa tehtävissä, Suomella ei olisi mahdollisuutta saada itselleen tuomiovaltaa.

Lakivaliokunta on lausunnossaan [LaVL 2/2024 vp](#) (s. 4) pitänyt oman toimialansa kannalta Nato SOFAn mukaista lähettäjävaltion oikeutta tuomiovallan käyttöön sinänsä hyväksyttävänä, koska järjestely tarkoittaa vastavuoroisesti sitä, että Suomen ollessa lähettäjävaltio, Suomella on vastaava toimivalta omien joukkojensa osalta. Lakivaliokunta on pitänyt tätä merkityksellisenä Suomen joukkoihin kuuluvien henkilöiden oikeusturvaan liittyvien näkökohtien vuoksi.

Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen tulkinnanvaraista virallisen tehtävän käsitettä käytetään myös nyt kysymyksessä olevassa sopimuksessa. Käsitteen sisältöä koskeva tulkintamonopoli on 12 artiklan 6 kohdassa annettu ”USA:n joukkojen viranomaiselle”. Suomi voi yrittää haastaa

Yhdysvaltojen viranomaisten näkemystä ja asiasta voidaan neuvotella, mutta viime kädessä ratkaisulta näyttää jäävän Yhdysvaltojen viranomaisille.

Esityksessä (s. 32) on otettu sopimuksen tulkinnan lähtökohdaksi se, ettei kaikki Suomen alueella tapahtuva toiminta voi olla virallisissa tehtävissä tapahtunutta, vaan tapauskohtaisesti on arvioitava, onko kyse virallisissa tehtävissä vai niiden ulkopuolella tapahtuneesta teosta. Rajanvedot eivät välttämättä käytännössä ole helppoja. Voidaan pohtia, olisiko tapauksen [KKO 2019:104](#) kommodorin, jos hän olisi ollut Yhdysvaltojen laivastosta, katsottu DCA-sopimuksen viitekehyksessä toimineen virallisissa tehtävissä. Asianomistajan aseman kannalta rajanveto on joka tapauksessa merkityksellinen, koska suomalaiseen rikosprosessiin kuuluva adheesioperiaate mahdollistaa korvausvaatimusten käsittelyn rikosprosessin yhteydessä ja turvaa muutenkin kansainvälisesti arvioituna poikkeuksellisen hyvin asianomistajan aseman rikosprosessissa.

DCA-sopimuksen 12 artiklan 3 kohdan perusteella Yhdysvaltojen sotilasviranomaiset ilmoittavat Suomelle erikseen rikosjutuista, jotka tulevat niiden käsiteltäväksi Suomen ensisijaisen tuomiovallan käyttämisestä luopumisen perusteella. Ilmoitusvelvollisuus ei koske kaikkein vähäisimpiä rikoksia eli sellaisia rikoksia, joista USA:n lainsäädännön mukaan voidaan tuomita rangaistukseksi enintään sakkoa tai yksi vuosi vankeutta. Esityksen mukaan Suomella on käytettävissään tällainen Yhdysvaltain viranomaisten luovuttama lista kyseisistä rikoksista, jotka pääasiassa rinnastuvat Suomessa sotilaskurinpitomenettelyssä käsiteltäviin tekoihin (s. 87).

Pidän sinänsä tärkeänä, että tällainen mahdollisimman tyhjentävä ja ajantasainen lista on olemassa. Yhdysvaltojen viranomaisille jää kuitenkin laaja harkintavalta arvioida, minkä tapahtuman katsotaan olevan sellainen, että sitä voidaan pitää artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna vähäisenä rikoksena. Asialla on merkitystä myös sen kannalta, ettei Suomi voi käytännössä pyytää ensisijaisen tuomiovallan palautusta näiden "listarikosten" osalta, jos ne eivät muuta kautta ole tulleet Suomen viranomaisten tietoon.

DCA-sopimuksen 15 artiklan 1 kohdassa on todettu, 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.

Samoin kuin 12 artiklan rikosoikeudellisen tuomiovallan osalta, myös vahingonkorvausvaatimusten osalta on 15 artiklan 3 kohdassa määrätty, että USA:n joukkojen viranomaisen ratkaisee sen, perustuuko mahdollinen siviilioikeudellinen vastuu USA:n joukkojen, mukaan lukien siviilihenkilöstö, jäsenen tekoon tai laiminlyöntiin, jonka hän on tehnyt suorittaessaan virallista tehtävää.

Olen puolustusvaliokunnalle 12.2.2024 antamassani Nato SOFAa ja siihen liittyvän Pariisin pöytäkirjan kansallista voimaansaattamisesta koskevassa lausunnossani ([EOAK/907/2024](#)) kiinnittänyt huomiota virallisen tehtävän ja vapaa-ajan välisen rajanvedon vaikeuteen. Totesin pitäväni mahdollisena, että vastaanottajavaltioon lähetettyyn joukkoon kuuluvan sotilaan katsottaisiin toimivan koko ulkomaankomennuksensa ajan ”virallisissa tehtävissä”.

Siviilihenkilöstöllä tarkoitetaan DCA-sopimuksessa samaa kuin Nato SOFAn I artiklan 1 kappaleen b kohdassa, mutta lisäksi DCA-sopimuksen 2 artiklan 3 kohdan siviilihenkilöstön määritelmään kuuluvat joukkojen mukana seuraavat muiden kuin suomalaisten ei-kaupallisten organisaatioiden työntekijät, jotka ovat Yhdysvaltojen kansalaisia tai siellä pysyvästi asuvia sekä huollettavat, jotka ovat USA:n joukkojen tai edellä tarkoitettujen ei-kaupallisten organisaatioiden palveluksessa. Kyseiset henkilöt seuraavat joukkoja ja tarjoavat asevoimille tarkoitettuja palveluja, esimerkiksi vapaa-ajan palveluita, mutta eivät ole joukkojen palveluksessa. Toisin kuin Nato SOFAssa, DCA-sopimuksen puitteissa tehtävässä yhteistyössä siviilihenkilöstön ei tarvitse olla Yhdysvaltojen asevoimien palveluksessa.

Nato SOFA:n VII Artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettäjävaltion lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat lähettäjävaltion ”asevoimia koskevan oikeuden alaisia”. Sama lähtökohta koskee myös DCA-sopimusta. Hallituksen esityksen perusteella jää kuitenkin mielestäni avoimeksi, missä laajuudessa DCA-sopimuksessa määritelty siviilihenkilöstö, joka 2 artiklan 1 kohdan kuuluu USA:n joukkojen käsitteen piiriin, kuuluu ”asevoimia koskevan oikeuden alaisuuteen”.

2 Oikeus vastata turvallisuudesta

DCA-sopimuksen olennainen osa on tiettyjen sopimuksen liitteessä lueteltujen yhteisten tilojen ja alueiden luovuttaminen Yhdysvaltojen joukkojen käyttöön. Näillä alueilla ja rajoitetusti niiden ulkopuolellakin sovelletaan erityisiä toimivaltamääräyksiä.

Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa ilmaistaan pääsääntö, jonka mukaan Suomi vastaa lähtökohtaisesti USA:n joukkojen suojaamisesta ja turvallisuudesta. Saman artiklan 2 kohdan mukaan USA:n joukoille annetaan kuitenkin oikeus ryhtyä sovituissa tiloissa ja sovituilla alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä toimiin turvallisuutensa varmistamiseksi. Artiklan 3 kohdan mukaan Suomella on ensisijainen vastuu USA:n joukkojen ja niiden sotilaallisten operaatioiden turvallisuuden ja puolustuksen varmistamisesta. Saman kohdan toisen virkkeen mukaan poikkeuksellisissa olosuhteissa ja yhteisesti hyväksyttyjen turvallisuussuunnitelmien mukaisesti USA:n joukot voivat toteuttaa välttämättömät ja oikeasuhtaiset toimenpiteet myös sovittujen tilojen ja

alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolella ylläpitääkseen USA:n joukkojen turvallisuutta ja puolustusta sekä niiden sotilaallisten operaatioiden jatkuvuutta tai palauttaakseen ne.

Sopimuksen 6 artiklan 2 kohtaan perustuvan toimivaltuuden käyttöoikeus muistuttaisi sinänsä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaa, joka koskee kuitenkin vain oikeuksia tietyn alueen sisällä. Toimivallan käyttö tietyn määritellyn alueen ulkopuolella olisi sellainen toimivallan laajennus, jota perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt Nato SOFAn yhteydessä ([PeVL 2/2024 vp](#), 33 kohta).

Sinällään yhteisesti sovitut tilat ja alueet olisi DCA-sopimuksen liitteessä tarkkarajaisesti määritelty. Sen sijaan alueiden välitöntä läheisyyttä ei ole määritelty sopimuksessa, vaan sen sisältö jää Yhdysvaltojen joukkojen piirissä tehtävän harkinnan varaan. Oikeus käyttää toimivaltuuksia on siis tältä osin alueellisesti hyvin avoin.

Esityksessä on todettu (s. 168), että DCA-sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisessa oikeudessa on kyse hyvin avoimesta toimivallasta verrattuna siihen, mitä monen- tai kahdenvälisessä yhteistyössä on tähän mennessä hyväksytty ([PeVL 56/2006 vp](#), [PeVL 65/2016 vp](#), ja [PeVL 4/2024 vp](#)). Ottaen huomioon se, että kysymys ei välttämättä olisi pelkästään omien joukkojen jäseniin tai ylipäättänsä yhdysvaltalaisiin kohdistuvista toimenpiteistä, vaan turvallisuustoimenpiteiden kohteena voisi olla myös suomalaisia, jää sopimusmääräys toimivallan käyttöoikeuden osalta ongelmallisella tavalla avoimeksi.

Pidän erityisen ongelmallisena ”välittömän läheisyyden” käsitteen avoimuutta. Sitä ei ole sopimuksessa avattu ja esityksessä esitetyn arvion (s. 65 ja 168) mukaan välitön läheisyys -käsite poikkeaisi merkittävästi muun voimassa olevan lainsäädännön mukaisesta välittömän läheisyyden käsitteestä.

Esityksen mukaan välittömän läheisyyden määrittely ei sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisissa tilanteissa olisi suomalaisten viranomaisten arvioitavana, vaan viime kädessä arvioinnin välittömän läheisyyden ulottuvuudesta tekisi Yhdysvallat. Esityksestä ei ilmene, miten Yhdysvallat on pyrkinyt määrittelemään soveltamiskäytännössään välittömän läheisyyden käsitettä.

Välittömän läheisyyden käsitteellä on nähdäkseni merkitystä esimerkiksi arvioitaessa USA:n joukkojen toimivaltaa puuttua mielenosoittajien toimintaan esimerkiksi ottamalla heitä kiinni, tallentamalla heistä tietoja tai takavarikoimalla heiltä teknisiä laitteita tai niiden tietoja.

Koska toimivallan käyttöoikeudessa alueiden välittömässä läheisyydessä olisi kyse sisällöltään avoimesta toimivallasta ja koska käyttöoikeus ei olisi alueellisesti tarkasti rajattua, on selvää, että käytännön soveltamistilanteet tulevat olemaan haasteellisia ja niiden seurantaan tulee kiinnittää erityistä huomiota.

DCA-sopimuksen 6 artiklan 3 kohdan mukainen toimivaltuus poikkeaa 2 kohdan mukaisesta toimivallasta erityisesti siten, että siinä ei edellytetä alueellista yhteyttä sovittuihin tiloihin ja alueisiin. Näin ollen se voisi tapahtua missä tahansa Suomen alueella, jossa USA:n joukot ovat läsnä.

Esityksen mukaan (s. 169) toimivalta olisi laajempi, kuin mitä eräissä poliisiyhteistyötä koskevissa sääntely-yhteyksissä on katsottu mahdolliseksi hätävarjeluna ([PeVL 56/2006 vp](#), s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on säätämisyjärjestyskysymyksenä edellyttänyt, että myös hätävarjeluna tapahtuva voimankäyttöoikeus tuli näkyä selvästi laista ([PeVL 4/2024 vp](#), 19 kohta). USA:n joukkojen toimivallan käyttö edellyttäisi poikkeuksellisia olosuhteita ja toimenpiteiden toteuttamista yhteisesti hyväksytyjen turvallisuussuunnitelmien mukaisesti. Kyse olisi tältä osin asiallisesti käytännössä rajatusta toimivaltuudesta. Tätä oikeutta ei olisi kuitenkaan rajattu sopimusmääräysten tasolla, vaan ainoastaan artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilla turvallisuussuunnitelmilla.

Totean DCA-sopimuksen mahdollistavan USA:n joukoille varsin laajan toimivallan ryhtyä toimenpiteisiin turvallisuuden ylläpitämiseksi Suomen alueella. Toimivaltuuden käyttöoikeutta rajataan kuitenkin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti siten, että toimenpiteiden tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Vaikka toimivaltaa on tässä suhteessa rajattu, sääntely olisi silti paljon avoimempaa kuin aikaisemmin on pidetty muiden maiden viranomaisten kohdalla Suomen alueella mahdollisena. Näkemykseni mukaan tähän tulisi kiinnittää huomiota myös lakivaliokunnan mietinnössä.

Toimivaltakysymykset sovittujen alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolella voivat konkretisoida esimerkiksi tilanteissa, jolloin ilmenee tarve ennaltaehkäisevästi puuttua jonkin turvallisuutta vaarantavan toiminnan valmisteluun. Kysymys voi olla myös sellaisesta toiminnasta, jota johdetaan muualta kuin tapahtumapaikalta käsin.

Pidän myös jossain määrin kyseenalaisena, että toimivaltuuden yleisempi rajausta perustuu ainoastaan turvallisuussuunnitelmaan, jonka sisältö jää esityksen perusteella varsin avoimeksi. Näkemykseni mukaan tällaisessa suunnitelmassa tulisi ilmetä ainakin suunnitelman tarkoittamien tilanteiden johtosuhteiden osalta myös kyseeseen tulevat voimakeinot sekä käytettävissä olevat voimankäyttövälineet. Näkemykseni mukaan ei voine olla esimerkiksi niin, että Yhdysvaltojen joukoilla olisi käytettävissään turvallisuuden ylläpitämiseen sellaisia aseita ja muita voimankäyttövälineitä sekä vapautensa menettäneiden säilytystiloja, joista Suomen viranomaiset eivät olisi tietoisia.

Käsitykseni mukaan 6 artiklan tarkoittamia turvallisuustoimenpiteitä tulisi suorittaa ainoastaan sotilaspoliisi- ja vartiointitehtäviin koulutettujen henkilöiden toimesta.

Koska sovellettavat säännökset sekä niiden soveltamistilanteet tulevat olemaan uusia, tulee niiden vaikutuksia seurata tarkasti.

3 Oikeusasiamiehen valvontavallasta

Edellä käsitellyillä Yhdysvaltojen joukoille annettavilla toimivaltuuksilla on julkisen vallan käyttämistä koskevan ulottuvuuden johdosta kiinteä yhteys oikeusasiamiehen valvontavalltaan.

Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu valtioneuvoston oikeuskansleria lukuun ottamatta kaikkeen viranomaistoimintaan. Oikeusasiamiehen valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkien julkisten tehtävien hoitoa.

Olen aikaisemmin Nato SOFAa koskevan hallituksen esitysluonnoksen sekä varsinaisen esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä ilmaissut näkemykseni oikeusasiamiehen toimivallan ydinalueeseen kuuluvasta julkisen vallan käyttämisen valvonnasta. Katsoin erityisesti lausunnoissani ([EOAK/6618/2023](#) sekä [EOAK/629/2024](#)), että lähettäjävaltion viranomaistoiminnassa on joiltakin osin selvästi kysymys Suomen alueella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä. Tällaisen toiminnan valvonta kuuluu oikeusasiamiehen tehtävien ja toimivallan ydinalueeseen.

Näkemykseni mukaan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on vastaavalla tavalla kysymys yhtäältä Suomen alueella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä sekä toisaalta oikeusasiamiehen toimivallasta valvoa tällaista toimintaa.

Esityksessä (s. 159) on todettu perustuslakivaliokunnan käsitelleen Nato SOFAa koskevassa lausunnossaan myös ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa. Valiokunta totesi, että koska esitykseen ei sisälly nimenomaisia sopimusmääräyksiä tai säännöshdotuksia esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan rajoittamisesta erikseen, ei valiokunnan mielestä ole välttämätöntä käsitellä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa ennakolta kategorisin määrittelyin. Perustuslakivaliokunta yhtyi siten siihen esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa esitettyyn kantaan, jonka mukaan Nato SOFAn 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 ([PeVL 2/2024](#) vp, kappale 20). Esityksessä on päädytty edellä todettua vastaavaan näkemykseen (s. 159).

Minulla ei ole syytä kyseenalaistaa perustuslakivaliokunnan Nato SOFAa käsittelevässä lausunnossaan esittämää näkemystä. Kysymyksenalaista ei mielestäni myöskään ole se, etteikö nyt esityksessä käsitellyssä asiassa olisi kysymyksessä USA:n joukkojen toimesta Suomen alueella

tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä, ja tietyissä tilanteissa merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä.

Esityksen kohdassa 15.2.8 on käsitelty sopimuksen vaikutuksia viranomaisten valvontatoimivaltaan ja todettu, että valtioimmunitetti rajoittaa viranomaisten mahdollisuuksia valvoa Suomen alueella tapahtuvaa toimintaa joukkojen toiminnan osalta. Esityksen mukaan USA:n joukot noudattavat Yhdysvaltojen lainsäädäntöä ja kunnioittavat Suomen lainsäädäntöä, mutta ne eivät ole sidottuja Suomen lainsäädännön noudattamiseen. Suomen viranomaisten tehtävänä on puolestaan valvoa nimenomaan Suomen lainsäädännön noudattamista.

Esityksen mukaan kyse on vakiintuneesta kansainvälisen tapaoikeuden periaatteesta, jonka soveltaminen viranomaisten toiminnassa olisi valtiosääntöisesti ongelmaton. Tapaoikeudellisen valtioimmunitetin ei voida kuitenkaan katsoa ulottuvan muihin kuin USA:n joukon jäseniin. Muilta osin viranomaisten valvontamahdollisuuksien rajoitteet perustuvat ainoastaan puolustusyhteistyösopimuksen nimenomaisiin määräyksiin (s. 151).

Kiinnitän huomiota siihen, että Nato SOFAn VII artiklan ja puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan mukaan Suomi voi tietyissä tilanteissa tietyin ehdoin käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa USA:n joukkojen jäseniin. Nato SOFAn VII artiklan 2 kappaleen b-kohdan mukaan Suomi voisi käyttää tuomiovaltaa jopa tilanteessa, jossa rikos on rangaistava Suomen, mutta ei lähettäjävaltion lain nojalla. Suomen luopuminen ensisijaisen tuomiovaltansa käyttämisestä ei edes koske mainittuja tilanteita (s. 171).

Totean, että Suomen rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttäminen ei olisi mahdollista, jos USA:n joukkojen jäsenen ei tarvitsisi noudattaa Suomen lainsäädäntöä. Asia on merkityksellinen myös oikeusasiamiehen valvonnan kannalta.

Kiinnitin edellä selostettuun ristiriitaan huomiota hallituksen esityksen luonnoksesta antamassani lausunnossa (EOAK/1889/2024). Asiaa on käsitelty hallituksen esityksessä (s. 41), mutta kysymys jää mielestäni edelleen epäselväksi.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin ([HE 1/1998 vp](#), s. 179). Julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä on aina perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, joka puolestaan on aina perustuslain 109 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen toimivaltaa määrittävä julkinen tehtävä.

Käytännössä laillisuusvalvonta voisi kohdistua ainakin puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien ja 14 artiklan nojalla

tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön. Mahdollisesti valvonta voisi kohdistua myös sellaisten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten noudattamiseen, joihin sekä Yhdysvallat että Suomi on sitoutunut (ainakin KP-sopimus ja CAT).

Esimerkiksi oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten ja lausuntojen saaminen Yhdysvaltojen joukoilta tai niiden toiminnasta vastaavilta viranomaisilta Yhdysvalloista saattaa kuitenkin käytännössä osoittautua ongelmalliseksi, mikäli oikeusasiamiehen selkänajana on ainoastaan kotimainen lainsäädäntö ja siihen perustuvat toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet. Esityksestä ei ilmene, onko ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta ollut esillä sopimusneuvotteluissa.

Kiinnitän huomiota siihen, että Suomessa ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltuudet ovat kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen laajat ja vahvat, eikä esimerkiksi USA:n osavaltioiden oikeusasiamiehillä ole tietääkseni läheskään vastaavia toimivaltuuksia. Esityksestä ei ilmene, miten ja millaista laillisuusvalvontaa kohdistetaan Yhdysvaltojen toimesta sen joukkoihin niiden toimiessa toisessa valtiossa. Pidän tätä merkittävänä puutteena.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.