



VN/36586/2023
VN/36586/2023-UM-276

5.6.2024

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); ulkoministeriön asiantuntijalausunto puolustusvaliokunnalle

Nato-jäsenyyden myötä Suomi on osa Naton yhteistä puolustusta ja siten Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä. Samalla Nato-jäsenyys luo edellytyksiä kahdenvälisen puolustusyhteistyön syventämiseksi liittokunnan pelotteen ja puolustuksen tukena. Yhdysvallat on Suomelle keskeinen strateginen liittolainen, ja tiiviin ja saumattoman yhteistyön merkitys Yhdysvaltojen kanssa korostuu entisestään turvallisuusympäristön muututtua.

Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehty puolustusyhteistyösopimus (Defense Cooperation Agreement, DCA) syventää Suomen ja Yhdysvaltojen välistä tiivistä yhteistyötä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Se parantaa edellytyksiä Yhdysvaltojen Suomelle antamalle tuelle vahvistaen Suomen ja Pohjoismaiden turvallisuutta. Liittolaisten välinen puolustusyhteistyösopimus on osoitus Yhdysvaltojen sitoutumisesta Suomen ja Pohjois-Euroopan turvallisuuden vahvistamiseen sekä syventyvään ja laajentuvaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen yhteistyöhön.

Sopimus 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 näille 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.

1. Sopimuksen liite

Sopimuksen liitteessä määritellään 15 tilaa ja aluetta, joihin USA:n joukoilla, USA:n sopimustoimittajilla, suomalaisilla sopimustoimittajilla, huollettavilla, ja sen mukaan kuin yhteisesti sovitaan, muilla olisi esteetön pääsy ja sopimuksen mukainen käyttöoikeus sopimuksessa. Nämä tilat ja alueet ovat Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevia varuskunta-alueita tai niiden osia, kuten lentotukikohtia, laivastotukikohtia, ampuma- ja harjoitusalueita sekä varastoalueita. Ivalossa sijaitseva Rajavartiolaitoksen kasarmialue on kuitenkin Rajavartiolaitoksen käytössä.

Sopimukseen perustuva yhteistyö keskittyisi ensisijaisesti näihin liitteessä sovittuihin tiloihin ja alueisiin. Tämä tarkoittaisi, että Yhdysvallat voisi sijoittaa joukkoja ja materiaalia sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille sekä tarvittaessa käyttää niitä esimerkiksi harjoitustoimintaan.

Sopimuksen liite on erottamaton osa sopimusta, ja se hyväksytään siten osana sopimusta perustuslain 8 luvun mukaisesti. Myös liitteen muuttamiseen sovellettaisiin perustuslain 8 luvun menettelyä. Liitteessä ei määritellä yksilöidysti alueiden tarkkoja rajoja. Kun alue sisältyy liitteeseen, se on kokonaisuudessaan sopimuksen 2 artiklan 7 kohdassa määritelty sovittu tila ja alue, johon Yhdysvalloilla on pääsy- ja käyttöoikeus.

2. Puolustusyhteistyösopimuksen suhde ja erot verrattuna 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 (esim. terveydenhoito). Puolustusyhteistyösopimuksessa säännellään myös aloja, joita ei ole Nato SOFAssa (esim. yhteisesti sovitut tilat ja alueet, materiaalin ennakkosijoittaminen). Muiden Naton jäsenvaltioiden kesken sovelletaan Nato SOFAa.

Puolustusyhteistyösopimus eroaa Nato SOFAsta ensinnäkin siten, että Nato SOFA on vastavuoroinen ja käsittelee Naton jäsenvaltioiden joukkojen asemaa ja siihen liittyviä kysymyksiä silloin, kun ne ovat toisen Naton jäsenvaltion alueella. Puolustusyhteistyösopimus käsittelee Yhdysvaltojen joukkojen asemaa ja siihen liittyviä kysymyksiä Suomen alueella. Puolustusyhteistyösopimuksen toinen keskeinen ero suhteessa Nato SOFAan koskee Yhdysvaltojen joukkojen oikeutta tulla Suomen alueelle. Nato SOFAa sovellettaessa joukkojen maahantulosta päätetään tai sovitaan aina erikseen. Puolustusyhteistyösopimuksessa oikeutus maahantuloon perustuu itse sopimukseen sopimuksessa tarkoitettulla tavalla. Puolustusyhteistyösopimukseen sisältyy myös oikeus käyttää sopimuksen liitteessä lueteltuja sovittuja tiloja ja alueita, ja ne mahdollistavat materiaalin sijoittamista ennakolta. Näistä ei ole määräyksiä Nato SOFAssa. Lisäksi puolustusyhteistyösopimuksella poiketaan Nato SOFAn rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevista määräyksistä ja joukkojen turvallisuutta ja siihen liittyviä toimivaltaa koskevia määräyksiä on puolustusyhteistyösopimuksessa laajemmin kuin Nato SOFAssa. Puolustusyhteistyösopimus antaa myös oikeuksia Nato SOFAan verrattuna laajemmalle henkilöpiirille, kuten esimerkiksi sopimustoimittajille, joiden asemasta ei määrätä Nato SOFAssa.

3. Sopimuksen keskeiset määräykset:

Sopimuksen 3 artiklan mukaan Yhdysvalloilla olisi esteetön pääsy ja oikeus käyttää sopimuksen liitteessä lueteltuja sovittuja tiloja ja alueita muun muassa koulutus- ja harjoitustoimintaan, joukkojen liikkumiseen ja kauttakulkuun, joukkojen ja materiaalin sijoittamiseen sekä valmiusoperaatioihin. Sovitut tilat ja alueet ovat pääsääntöisesti yhteiskäytössä. Sopimuksen

toimeenpanijat voivat kuitenkin yhdessä sopimuksen mukaisesti osoittaa USA:n joukoille yksinomaisen pääsy- ja käyttöoikeuden sovittujen tilojen ja alueiden osiin.

Tilojen tai alueiden osan osoittaminen Yhdysvaltojen yksinomaiseen käyttöön edellyttäisi aina Suomen myötävaikutusta. Yksinomaisen käytön oikeus voisi olla ajallisesti rajattu. Yksinomaiseen käyttöön voitaisiin osoittaa esimerkiksi huoneita jostain rakennuksesta, kokonainen rakennus tai myös kokonaisia sovittujen tilojen ja alueiden osia. Päätöksen osoittamisesta tekisi joko Suomen puolustusvoimat, puolustusministeriö tai valtioneuvoston yleisistunto. Päätöksenteon taso riippuisi siitä, kuinka merkittävästä yksinomaisesta käytöstä olisi kyse. Merkittävyys määräytyisi esimerkiksi alueen laajuuden, sijainnin tai käyttötarkoituksen perusteella. Merkittävimmissä tapauksissa myös eduskunnan myötävaikutus olisi tarpeen.

Sopimuksen 4 artiklassa Yhdysvalloille annetaan oikeus sijoittaa ennakolta puolustuskalustoa, tarvikkeita ja materiaalia Suomeen ja varastoida sitä Suomessa. Kyseeseen tulevat esimerkiksi aseet, ampumatarvikkeet, taisteluajoneuvot, muut kulkuneuvot ja viestintävälineet. Lisäksi materiaaliin voi sisältyä vaatteita, ruokatarvikkeita ja muuta USA:n joukkojen käytännön toimintaa tukevaa materiaalia. Yhdysvaltojen tulee sopimuksen mukaan ilmoittaa Suomen Puolustusvoimille materiaalista ja kuljetusaikatauluista ennakolta. Ennakolta sijoitettava materiaali ja sen varastointiin tarkoitetut tilat tai niiden osat ovat yksinomaan USA:n joukkojen käytössä. Tilojen tai alueiden osoittamiseen materiaalin ennakkovarastointiin sovellettaiisiin samaa menettelyä kuin edellä on selostettu 3 artiklaan perustuvan yksinomaisen käytön osalta.

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 välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimiin turvallisuutensa varmistamiseksi. Muualla Suomessa joukoilla on tällainen oikeus vain poikkeuksellisissa olosuhteissa noudattaen yhteisesti hyväksyttyjä turvallisuussuunnitelmia.

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. Nämä ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot kunnioittavat sovellettavia ilma-, meri- ja maaliikenteen turvallisuussääntöjä, mukaan lukien määritettyjä rajoitettuja alueita ja Ahvenanmaan erityisasemaa koskevat säännöt.

Sopimuksen 12 artiklalla poiketaan Nato SOFAn rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevista määräyksistä siten, että Suomi luopuu ensisijaisesta tuomiovallasta koskien niitä USA:n joukkojen jäsenten tekemäksi epäiltyjä rikoksia, jotka eivät johdu jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Virallisissa tehtävissä tehdyt rikokset kuuluvat USA:n ensisijaiseen tuomiovalttaan. Sopimus sisältää kuitenkin menettelyn, jonka mukaisesti tämä tuomiovallasta luopuminen voitaisiin tapauskohtaisesti peruuttaa. Suomi voisi peruuttaa luopumisen silloin, kun Suomi katsoo, että asialla on *erityistä merkitystä* Suomelle. Artikla sisältää myös määräyksen siitä, että toimivaltaisen USA:n joukkojen viranomaisen toteamus siitä, että jokin 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 määrittämiseksi. Lisäksi artiklassa on määräys osapuolten toimivaltaisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä uhrien oikeuksien edistämiseksi.

Sopimuksen 30 artikla sisältää sopimuksen voimaantuloa, voimassaoloa ja irtisanomista koskevat määräykset. Sopimus tulee voimaan toiseksi seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä laskettuna jälkimmäisen sellaisen nootin päiväyksestä, jolla osapuolet ilmoittavat toisilleen diplomaattiteitse, että ne ovat saattaneet päätökseen sopimuksen voimaantulon edellyttämät kansalliset menettelynsä. Sopimus on aluksi voimassa 10 vuotta, jonka jälkeen

se on edelleen voimassa, mutta kumpikin osapuoli voi irtisanoa sen ilmoittamalla irtisanomista toiselle osapuolelle kirjallisesti diplomaattiteitse yhtä vuotta aiemmin.

4. Sopimuksen keskeiset periaatteet:

Sopimuksen 1 artiklan 2 kohtaan on kirjattu keskeinen velvoite siitä, että kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Velvoitteen tarkoituksena on huomioida Suomen lainsäädännön ja kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden asettamat lähtökohdat ja turvata Suomen vaikutusmahdollisuudet sopimuksen soveltamisessa ja sopimusmääräysten toimeenpanossa. Velvoite kattaa koko sopimuksen, mutta se on Suomen vaatimuksesta kirjattu seuraaviin edellä mainittuihin 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). Velvoitetta tukee osaltaan myös 1 artiklan 1 kohdan periaatteellinen kirjaus puolustusyhteistyökehyksen luomisesta kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja Suomen suostumuksella.

Viittaus suvereniteettiin sopimuksessa korostaa Suomen yksinomaista toimivaltaa alueellaan, minkä mukaisesti Suomi mm. määrää itse siitä, millä edellytyksillä toisten maiden sotilasjoukot voivat saapua Suomen alueelle. Puolustusyhteistyösopimuksessa oikeudellinen perusta USA:n joukkojen maahantuloon on itse sopimus. Sopimuksen suvereniteettia koskevaa kunnioittamisvelvoitetta vahvistavat sopimuksen keskeisiin artikloihin (3, 4 ja 11 artiklat) kirjattu velvoite molempien osapuolten näkemysten kuulemisesta ja niiden huomioonottamisesta. Tämän mukaisesti osapuolet konsultoisivat toisiaan eri tasoilla asevoimista aina valtion ylimpään johtoon saakka. Konsultaatiota voisi tapahtua eri vaiheissa, kuten harjoitustoiminnan, joukkojen käytön ja operatiivisen toiminnan vuosittaisen suunnittelun yhteydessä ja tapauskohtaisesti. Konsultaation tarkoituksena on varmistaa Suomelle riittävä tilannetietoisuus sopimuksen mukaisesta toiminnasta ja mahdollistaa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisten näkökohtien huomioiminen sopimuksen soveltamisessa sekä tarvittaessa kansallinen päätöksenteko. Näin Suomi voi tarvittaessa tuoda esiin Yhdysvalloille näkemyksensä, jotka Yhdysvallat ottaa huomioon.

Konsultaatiossa Suomi voisi ilmoittaa joko yleisesti tai yksittäistapauksessa, että tietyn tyyppinen toiminta ei ole hyväksyttävissä. Ottaen huomioon sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukainen USA:n joukkojen velvollisuus kunnioittaa Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, tulisi Yhdysvaltojen joukkojen toimia Suomen kannan mukaisesti. Näin ollen, jos Suomi ilmoittaisi, että jokin toiminta ei ole Suomen lainsäädännön tai Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden mukaista taikka että se edellyttää kansallista päätöksentekoa, tulisi USA:n joukkojen pidättäytyä kyseisestä toiminnasta ja toimia Suomen kannan mukaisesti sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisen kunnioittamisvelvollisuuden vuoksi.

Toimiessaan Suomen alueella Yhdysvaltojen joukot noudattavat Yhdysvaltojen lainsäädäntöä, mutta kunnioittavat Suomen lainsäädäntöä. Lisäksi Yhdysvalloilla on velvollisuus varmistaa, että sen oma henkilöstö kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä ja määräyksiä. Joukkojen immuniteetista puolestaan seuraa, että Suomen viranomaiset eivät voi kohdistaa USA:n joukkoihin valvontatoimenpiteitä.

Lainsäädännön kunnioittamisen kannalta merkitystä on myös ydinenergialain (990/1987) 4 §:n mukaisella ydinräjähteiden maahantuonnin, valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kiellolla. Myös ydinaseiden kuljettaminen Suomen kautta on kielletty ja rangaistavaa. Rikoslain (39/1889) 34 luvun 6:ssä (578/1995) on kriminalisoitu ydinräjähdერიკოს. Sopimuksessa ei suoraan kielletä ydinräjähteiden tuomista Suomen alueelle tai sijoittamista Suomeen. Yhdysvaltojen pelote nojaa viime kädessä ydinaseisiin. Yhdysvaltojen ydinaseiden si-

joittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin. Nykyisen politiikan mukaan Yhdysvalloilla ei ole suunnitelmaa, aikomusta tai syytä sijoittaa ydinaseita uusiin maihin. Puolustusyhteistyösopimuksen määräyksistä ainakin sovittuihin tiloihin ja alueille pääsemistä koskevalla 3 artiklalla, materiaalin ennakolta sijoittamista koskevalla 4 artiklalla sekä ilma-alusten, alusten ja ajoneuvojen liikkumista koskevalla 11 artiklalla voi olla liityntä ydinräjähteitä koskeviin kysymyksiin. Kyseiset artikkelit sisältävät edellä selostetun konsultaatiovelvoitteen, joka mahdollistaa tapauskohtaisesti Suomen näkökohtien esiintuomisen sopimuksen määräyksiä sovellettaessa. Tällöin Suomi voisi esimerkiksi ilmoittaa, että Suomen lainsäädäntö ei mahdollista ydinräjähteiden maahantuontia, jolloin USA:n joukkojen tulisi pidättäytyä kyseisestä toiminnasta ja toimia Suomen kannan mukaisesti.

Kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kunnioittamisella viitataan kaikkiin Suomen hallituksen tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin sekä yleiseen kansainväliseen oikeuteen perustuviin velvoitteisiin. Puolustusyhteistyösopimuksen kontekstissa viittaus koskee ennen kaikkea niitä asevalvontasopimuksia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joihin Suomi on sitoutunut.

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).

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että puolustusyhteistyösopimus ei ole ongelmallinen perustuslain 7 §:n 2 momentin sisältämän kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta. Puolustusyhteistyösopimus ei sinänsä sisällä nimenomaisia kuolemanrangaistusta koskevia sopimusmääräyksiä. Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklassa kysymys on Nato SOFAn VII artiklaa täydentävästä ja täsmentävästä ja tuomiovallan tiettyjä edellytyksiä täsmällisemmin määrittävästä sopimusmääräyksestä. Lisäksi on huomattava, että jos kuolemanrangaistusta koskeva kysymys ajankohtaistuisi puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1–2 kohdan tarkoittamissa tilanteissa, valtakunnansyyttäjän tulisi 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan peruuttaa tuomiovallasta luopuminen, jos rikos on tehty Suomen alueella ja sen johdosta on olemassa kuolemanrangaistuksen uhka (HE, s. 139, ks. myös s. 173).

Kuolemanrangaistuskysymykseen liittyy kiinteästi myös Suomen ja Yhdysvaltojen välillä noottienvaihdolla 20.11.2023 sovittu poliittinen yhteisymmärrys siitä, että Nato SOFAn ja puolustusyhteistyösopimuksen soveltamisessa Suomen alueella ja Suomen viranomaisten toiminnassa tulee ottaa huomioon kuolemanrangaistuksen kiellosta johtuvat rajoitteet. Noottienvaihto annettiin tiedoksi eduskunnalle Nato SOFA:n hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen yhteydessä.

