



Eduskunnan puolustusvaliokunta

Viite:

Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausuntopyyntö 24.5.

Asia:

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

Lähtökohtia

Käsittelyssä oleva asia on tärkeä ja oikeudellisesti merkityksellinen. Puolustusyhteistyösopimus (DCA) antaa Yhdysvalloille monenlaista toimivaltaa Suomessa, jolloin vaikutuksia kotimaiseen valtiosääntöön sekä perusoikeuksiin on arvioitava huolellisesti, kuten esityksessä näkemykseni mukaan on tehtykin. Asian valmisteluvaiheissa olen ollut kuultavana ulkoministeriön asettamassa työryhmässä ja antanut lausuntokierroksella olleesta esitysluonnoksesta lausuntoni edellyttäen muun ohella esityksen täydentämistä vielä siten, että siitä ilmenee tarkemmin ne velvoitteet, joihin Suomi sopimuksella sitoutuu. Lausunnossani esitetyt näkökohdat on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa enkä ole valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa havainnut estettä esityksen antamiseen eduskunnalle. Keskityn tässä lausunnossani niihin seikkoihin, joilla on nähdäkseni erityistä merkitystä puolustusvaliokunnan kannalta.

Puolustusvaliokunta totesi Nato SOFAa koskevassa lausunnossaan muun muassa, että voimaan saatettavilla sopimuksilla on 70-vuotinen historia ja soveltamiskäytäntö Naton jäsenvaltioiden välillä. Soveltamiskäytäntö ohjaa ja tarkentaa sopimusmääräysten tulkintaa kansainvälisessä yhteistyössä ja niiden taustaan on siksi kiinnitettävä erityistä huomiota Nato-

jäsenyyssvelvoitteiden mukaisessa toiminnassa ([PuVL 1/2024 vp](#), s. 7). Tilanne ei ole sama puolustusyhteistyösopimuksen kohdalla, sillä se on kahdenvälinen sopimus, jonka tulkinnasta ei ole lainkaan soveltamiskäytäntöä.

Muiden maiden – ja varsinkin toisten pohjoismaiden – kokemuksista on jonkin verran hyötyä sopimuksen ymmärtämisessä ja tulkinnassa, koska yleensä Yhdysvaltain tekemät puolustusyhteistyösopimukset sisältävät samankaltaisia määräyksiä. Kukin sopimus on kuitenkin itsenäinen, eivätkä esimerkiksi eri Pohjoismaiden sopimukset ole täysin identtisiä.

Sopimuksen tulkinnan osalta on tärkeä huomioida, että sopimus perustuu kahden läheisen liittolaisen keskinäisen lujan luottamuksen periaatteelle. Tämä näkyy myös sopimuksen riidanratkaisua ja tulkintaa koskevissa määräyksissä. Sopimuksessa on ratkaisuja, joiden hyväksyttävyyttä Suomen täysivaltaisuuden kannalta perustuu tähän ja siihen, että sopimuksen arvioidaan kokonaisuutena merkittävästi vahvistavan Suomen puolustusta ja turvallisuutta. Sopimus on yksisuuntainen siinä suhteessa, että se koskee vain Yhdysvaltain läsnäoloa Suomessa ja Suomessa tehtävää puolustusyhteistyötä.

Tuomiovallan jako ja virallisen tehtävän määrittely

Nato SOFAan käsittelyn yhteydessä puolustusvaliokunta, kuten muutkin valiokunnat, kiinnitti huomiota useisiin epäselviin seikkoihin, jotka ovat epäselviä myös puolustusyhteistyösopimuksessa. Esimerkiksi virallisen tehtävän määritelmä, joka on tuomioalan jaon kannalta keskeinen, on tulkinnanvarainen ([PuVL 1/2024 vp](#), s. 5).

Puolustusyhteistyösopimuksen kohdalla esille nousee yhä näkyvämmiin virallisen tehtävän määrittelyn olennainen merkitys. Hallituksen esityksessä sitä on tuotu esille, mutta problematiikkaa on yhä syytä korostaa. Lähtökohta on, että puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla ei muuta sitä Nato SOFAn VII artiklan asetelmaa, että lähettäjävaltiolla on ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa, kun kyseessä on rikokset jotka johtuvat toimesta tai laiminlyönnistä virallisessa tehtävissä. Puolustusyhteistyösopimus kuitenkin tuo tähän merkittävän tarkennuksen, kun 12 artikla 6 kohta määrää selkeästi, että Yhdysvallat päättää sen, onko väitetty USA:n joukon jäsenen teko tai laiminlyönti tapahtunut suorittaessaan virallista tehtävää.

Oikeusvarmuuden kannalta on lähtökohtaisesti myönteistä, että asialle on puolustusyhteistyösopimuksessa sovittu selvä menettelytapa. Nato SOFA sen sijaan jätti osin avoimeksi sen, miten toimittaisiin tilanteessa, jossa lähettäjä- ja vastaanottajavaltiolla olisi erilaiset näkemykset siitä, oliko teko tehty virallisissa tehtävissä. Nyt tällaista epävarmuutta ei ole, koska määrittelyn tekee sopimuksen nojalla selkeästi Yhdysvallat. Eduskunnalle on

kuitenkin syytä korostaa, mitä käytännössä voi tarkoittaa se, että Yhdysvallat yksin määrittelee asian ja käyttää siltä osin rikosoikeudellista tuomiovaltaa.

Esimerkkinä voidaan käyttää vuoden 1998 Cavalese-tapausta, jolloin harjoituslennolla Italian Alpeilla ollut USA:n sotilaskone katkaisi hiihtohissin kaapelin, jolloin hississä olleet 20 henkilöä (Saksan, Belgian, Puolan, Italian ja Itävallan kansalaisia) saivat surmansa. Cavalesen kunnan edustajat olivat vuosia varoittaneet matalalentojen vaaroista, mutta näihin ei ollut reagoitu. Koska tapaus oli sattunut virallisessa tehtävässä, se siirrettiin ratkaistavaksi Yhdysvalloissa, jossa tuomioistuin vapautti lentäjät syytteestä, koska tapaus oli johtunut näistä riippumattomasta syystä, nimittäin siitä, ettei hissiä ollut merkitty lentäjien käytössä olleeseen karttaan. Tapaus nosti huomattavat vastalauseet Euroopassa.¹

Kun puolustusyhteistyösopimusta ollaan Suomessa hyväksymässä ja voimaansaattamassa, on päätöksentekijälle tuotava esille mahdollisuus, että jokin samankaltainen asetelma voisi tapahtua jatkossa myös Suomessa. Virallisen tehtävän määrittelyyn ei ole merkitystä, sillä seikalla, kuinka suurta pahennusta ja yleistä mielenkiintoa rikos Suomessa aiheuttaisi. Mikäli rikos on USA:n näkemyksen mukaan tapahtunut virallisissa tehtävissä, niin tuomiovalta on Yhdysvalloilla, eikä tuomiovaltaa saada takaisin Suomeen, vaikka tuomioistuimen lopputulos aiheuttaisi Suomessa hämmennystä. Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esille, on myös mahdollista, että suomalainen uhri voisi viime kädessä joutua osallistumaan Yhdysvalloissa tapahtuvaan rikosprosessiin oikeusasemansa turvaamiseksi (s. 32).

Edellä todetun Cavalese-tapauksen kaltainen sotilaskoneen lentäminen vaikuttaa verraten selkeästi virallisessa tehtävässä tapahtuneelta teolta. Puolustusyhteistyösopimusta hyväksyessä on kuitenkin syytä tuoda esille, että asetelma voi olla Suomen kannalta vielä hankalampi tilanteessa, jossa teon yhteys viralliseen tehtävään olisi tulkinnanvaraisempi. Sen arviointi, onko henkilö toiminut virallisessa tehtävässä, on aina tapauskohtaista, minkä vuoksi tarkkaan määritelmään ei ole ylipäätään mahdollista päästä ([UaVM 2/2024 vp](#), s. 7). Vaikka Suomen viranomaisilla ja rikoksen suomalaisilla uhreilla olisi päteviä oikeudellisia perusteluja sille, miksi teko ei olisi tapahtunut virallisissa tehtävissä ja kuuluisi Suomen toimivaltaan, niin lopullinen päätösvalta määrittelystä pysyy Yhdysvalloilla. Suomi voi esittää näkemyksiään ja pyytää Yhdysvaltojen ylempiä viranomaisia arvioimaan asian, mutta mikään ei muuta sitä, että määrittelyn tekee Yhdysvallat. Rikosoikeudellisen toimivallan lisäksi vahingonkorvauksia koskeva sopimuksen 15 artikla sisältää nimenomaiset rajoitteen virallisia tehtäviä koskevien vahingonkorvausvaatimusten osalta. Yhdysvalloilla olevan virallisen tehtävän määrittelyvallan osalta merkityksetöntä ei ole sekään, että puolustusyhteistyösopimuksen 29 artiklan 6 kohdan

¹ Cavalese-tapauksen nosti esille Nato SOFAn HE 90/2023 vp käsittelyn yhteydessä akateemikko, kansainvälisen oikeuden professori (HY, emeritus) Martti Koskenniemi perustuslakivaliokunnalle 6.2.2024 antamassaan lausunnossaan (s. 8). Tarkemmin tapauksesta oikeuskirjallisuudessa W Michael Riesman & Robert D Sloiane, 'The Incident at Cavalese and Strategic Compensation', 94 American Journal of International Law (2000), 505-515.

mukaan sopimusriitoja ei saateta kansainvälisen tuomioistuimen eikä muutoinkaan kolmannen osapuolen ratkaistavaksi.

Edellä esiintuotu asetelma on merkille pantava. Samanaikaisesti voidaan kuitenkin todeta, että puolustusyhteistyösopimuksen määräys ei välttämättä eroa olennaisesti Nato SOFAn asetelmasta. Jo Nato SOFAn on 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). Puolustusyhteistyösopimus ei siten vaikuta muuttavan Nato SOFAn asetelmaa virallisen tehtävän määrittelevästä tahosta, vaan ainoastaan toteaa asian siten, ettei tulkinnanvaraa jatkossa jää.

Hallituksen esityksessä rikosoikeudelliseen tuomiovaltaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty ennen kaikkea luvussa 15.2.5. Esitys on tältäkin osin asianmukaisesti perusteltu ja Nato SOFAn käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan esittämät näkemykset ovat siinä tärkeitä. Lausuntopalautteeni johdosta lukuun on tehty osin täsmennyksiä, jotka tarkentavat virallisen tehtävän määrittelyn keskeistä asemaa. Nyt esityksessä todetaan muun ohella selkeästi se, että Suomella olevalla mahdollisuudella pyytää tuomiovallan palauttamista ei ole merkitystä, mikäli Yhdysvallat toteaa teon tapahtuneen suoritettaessa virallisia tehtäviä. Vaikka asia esityksestä tällä tavoin ilmeneekin, niin olen yhä tässä lakivaliokunnalle antamassani lausunnossa halunnut korostaa virallisen tehtävän määrittelyn tosiasiallista merkityksellisyyttä.

Vaikutukset Puolustusvoimien toimintaan

Hallituksen esityksen kohdassa 7.2 Vaikutukset Puolustusvoimien toimintaan todetaan, että Puolustusvoimien harjoitus-, koulutus- ja muu puolustusyhteistyö Yhdysvaltojen asevoimien kanssa on vakiintunutta. Silti on ilmeistä, että puolustusyhteistyösopimus tulee muuttamaan yhteistyötä huomattavasti. Kuten hallituksen esityksessä todetaan Nato SOFAsta, soveltamistilanteet ovat olleet vähäisiä ja osaa artikloista ei ole sovellettu lainkaan. Suomen puolustus on uuden edessä myös puolustusyhteistyösopimuksen osalta.

Merkittävimpiä piirteitä ovat ne sopimuksen osat, jotka antavat merkittävää itsenäistä toimivaltaa USA:n joukoille Suomessa. Niillä on vaikutusta Suomen täysivaltaisuuden kannalta ja siten myös oletettavasti ainakin välillistä vaikutusta itsenäisen puolustuksen kannalta.

Nähdäkseni puolustusyhteistyösopimuksen 3 artikla antaa varsin mittavat ja laveat valtuudet USA:n joukoille ja muulle henkilöstölle sekä sopimustoimittajille päästä esteettömästi liitteessä luetteluihin kohteisiin, mikä aiheuttanee muutoksia Puolustusvoimien toimintaan monin tavoin. Puolustusyhteistyösopimus mahdollistaa USA:n joukkojen, huollettavien, USA:n sopimustoimittajien, suomalaisten sopimustoimittajien ja muiden esteettömän pääsyn liitteessä luetteluihin Puolustusvoimien kohteisiin sekä oikeuden käyttää niitä. Näissä Puolustusvoimien

kohteissa toiminta sovitaan yhteen esimerkiksi vartiointijärjestelyjen ja yhteisen harjoitustoiminnan osalta muun muassa siten, että ulkomaisten joukkojen sotilasalueelle tulon ja siellä toimimisen yleisistä rajoituksista USA:n joukkojen, USA:n sopimustoimittajien, suomalaisten sopimustoimittajien ja huollettavien osalta luovutaan kokonaan. Tiloihin ja alueelle kulkuun sovitaan yhteiset menettelyt, joiden peruseriaatteet määritellään puolustusyhteistyösopimuksessa. Käytännön soveltamistilanteissa harkintavaltaa jää Puolustusvoimille – siinä määrin kuin puolustusyhteistyösopimus sitä jättää – ja näen erittäin tärkeänä, että Puolustusvoimat ryhtyy mitä pikimmiten suunnittelemaan hyviä käytäntöjä ja selkeää ohjeistusta siitä, miten yhteistyö arkisissa tilanteissa toteutetaan. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, täytäntöönpanosopimuksia ja -järjestelyjä on tarpeellista laatia ainakin turvallisuudesta, infrastruktuurista ja rakentamisesta, maahantulosta ja maasta poistumisesta, tulleista ja maahantuonnista sekä verotuksesta.

Merkittävää on, että vaikka puolustusyhteistyön keskiössä on Puolustusvoimat, sopimus tulee edellyttämään laajaa yhteistyötä Puolustusvoimien ja muiden Suomen viranomaisten välillä. Painotan, että tässä yhteistyössä on edettävä ripeästi mutta harkiten niin, että varmistetaan yhteistyön laillisuus kaikkien eri sääntelykokonaisuuksien kehikoissa. Harkittavaksi tulee monia oikeudenaloja. Esimerkkinä voidaan mainita yksityisyyden suoja alueilla, joilla asutaan, sekä ympäristön suojele niillä alueilla, joihin USA:n joukoille ja muille annetaan pääsy. Lisäksi, kuten hallituksen esityksessä todetaan, useat puolustusyhteistyösopimuksen määräykset koskevat aloja, joihin sovelletaan EU:n lainsäädäntöä (s. 15).

Ylimpien laillisuusvalvojien tehtäväalan kannalta merkittävänä esimerkkinä voidaan mainita myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaaminen sekä puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 3 ja 4 kohtien mukainen yhteistyö, jossa ainakin sivutaan ja osittain nimenomaisesti käsitellään asioita, jotka Suomessa kuuluvat yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavana viranomaisena toimivalle poliisille. Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 6 kohta samoin edellyttää Yhdysvaltain ja Suomen viranomaisen tiivistä ja suunnitelmallista yhteistyötä uhrien oikeuksien turvaamiseksi.

Yllä todettu silmällä pitäen voidaan kyseenalaistaa hallituksen esityksen kohdassa 7.4 Henkilöstövaikutukset esitetty väite, ettei Puolustusyhteistyösopimuksen tällä hetkellä arvioida vaikuttavan merkittävästi Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen eikä poliisin henkilöresursseihin. Nähdäkseni puolustusyhteistyö tuonee ainakin hallinnollista taakkaa, johon on hyvä varautua.

Lopuksi

Kuten totesin myös Nato SOFA:n yhteydessä, pidän sinänsä varsin ymmärrettävänä, ettei tämänkaltaisessa valtioiden välisessä sopimusasetelmassa ole välttämättä mahdollista arvioida

yksityiskohtaisesti kaikkia erilaisia tapahtumainkulkuja ja niihin liittyviä sopimuksen harvinaisiakin soveltamistilanteita. Sopimuksen voimaansaattamisen jälkeen kansallisten viranomaisten tuleekin pyrkiä selventämään viranomaisille sopimusmääräysten mukaisia käytännön menettelytapoja. Olennaisen tärkeää myös on, että käytännön soveltamistilanteita ja mahdollisia ongelmakohtia sekä kansallisen lainsäädännön muutostarpeita seurataan aktiivisesti. Asian käsittelyn tässä vaiheessa laillisuusvalvojan kannalta keskeistä on ollut, että esityksessä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä on arvioitu asianmukaisesti ja esitys antaa riittävät tiedot eduskunnan päätöksentekoon.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti