



VN/36586/2023
VN/36586/2023-UM-279

17.6.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokunnalle

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. Puolustusyhteistyösopimuksen suhde ja erot verrattuna Nato SOFAan:

Puolustusyhteistyösopimus täydentää ja nykyaikaistaa Nato SOFAn 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 tarkoitetulla 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.

2. 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 keskeisiin Suomen suvereniteettia koskeviin 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 sopimuksenmukaisesta 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 tiettytyyppinen 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.

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 ydinräjähdeterikos. Sopimuksessa ei suoraan kielletä ydinräjähteiden tuomista Suomen alueelle tai sijoittamista Suomeen. Yhdysvaltojen pelote nojaa viime kädessä ydinaseisiin. Yhdysvaltojen ydinaseiden sijoittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin. Nykyisen politiikan mukaan Yhdysvalloilla ei ole suunnitelmaa, aikomusta tai syytä sijoittaa ydinaseita uusiin maihin. Puolustusyhteistyösopimuksen määräyksistä ainakin sovittuihin tiloille 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 artiklat 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.

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, taistelujoneuvot, muut kulku- 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 sovellettaisiin 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 tuomiovaltaan. 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 määrittelemiseksi. 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 irtisanomisesta toiselle osapuolelle kirjallisesti diplomaattiteitse yhtä vuotta aiemmin.

4. 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 niihin. 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.

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 nimellisiä kuolemanrangaistusta koskevia sopimusmääräyksiä. **Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklassa kysymys on Nato SOFAn VII artiklaa täydentävästä ja täsmäntävästä 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 SOFAn hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen yhteydessä.

6. Ahvenanmaa

Sopimuksessa ei rajata Ahvenanmaata sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Sopimuksen johdannon mukaisesti osapuolet ottavat huomioon Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen erityisaseman, mikä tässä yhteydessä viittaa erityisesti Ahvenanmaan demilitarisointiin ja neutralisointiin. Kansainvälisten velvoitteiden kunnioittamisvelvoitetta, ml. Ahvenanmaan asemaa koskevat sopimukset, sovelletaan sateenvarjoartiklana kaikkiin sopimuksen artikloihin. Ahvenanmaan erityisasemaan on viitattu puolustusyhteistyösopimuksen johdannossa sekä 11 artiklassa.

Vaikka puolustusyhteistyösopimus sisältää yksittäisiä määräyksiä, jotka itsehallintolain näkökulmasta kuuluisivat Ahvenanmaan toimivaltaan, koko sopimusta on pidettävä puolustuksen alan sopimuksena, ja kuuluu näin ollen valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Lisäksi on todettava, että sopimuksen käytännön soveltamistilanteita Ahvenanmaalla rajoittaa Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat sopimusmääräykset.

Esityksessä on näin ollen katsottu, että voimaansaattamissädökselle ei ole tarpeen pyytää Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntää itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti. Puolustusyhteistyösopimuksen voimaansaattamislaille on kuitenkin aikaisemman kansainvälisten sopimusten hyväksyntää koskevan käytännön perusteella mahdollista pyytää myöhemmässä vaiheessa maakuntapäivien hyväksyntä, mikäli se osoittautuisi tarpeelliseksi (PeVL 80/2022 vp).

7. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Sopimus muodostaa puolustusyhteistyötä käsittelevän säännösten kokonaisuuden, joka hallituksen käsityksen mukaan kuuluu kokonaisuudessaan lainsäädännön alaan sopimuksen loppumääräyksiä lukuun ottamatta. Vastaavaan johtopäätökseen päädyttiin Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan osalta (ks. HE 90/2023 vp s. 127–128, PeVL 2/2024 vp s. 6). Loppumääräysten suhteen poikkeuksen muodostaa sopimuksen 10 vuoden voimassaoloaikaa koskeva 30 artiklan 3 kohta, joka edellyttää eduskunnan

suostumusta, koska määräys vaikuttaa Suomen täysivaltaisuutta rajoittavien sopimusmääräysten (3, 4, 6 ja 11 artikla) ajalliseen ulottuvuuteen määräyksen mahdollistaessa sopimuksen irtisanomisen vasta sen 10 vuoden voimassaolon jälkeen.

Sopimuksen liitteessä A on lueteltu ne sovitut tilat ja alueet, joita etenkin puolustusyhteistyösopimuksen 3 ja 4 artikla koskevat, ja joiden osalta erityisesti artiklassa 6 määrätyt toimivaltuudet tulevat sovellettavaksi. Vaikka liitteessä määrätyt alueiden rajat tai alueiden tarkka määrittely eivät kuulu lainsäädännön alaan, eduskunnan suostumus on kuitenkin Suomen täysivaltaisuuden kannalta tarpeen liitteen hyväksymiselle kokonaisuudessaan ottaen huomioon, että liite sääntelee mainittujen artikloiden alueellista soveltamisalaa ja vaikuttaa siten myös kyseisten aineellisten määräysten soveltamiseen. Tämän johdosta liitettä voidaan kokonaisuudessaan pitää merkitykseltään huomattavana ja näin ollen eduskunnan suostumus sen hyväksymiselle on perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan tarpeen. Liite A on erottamaton osa sopimusta ja sen muuttaminen edellyttäisi perustuslain 8 luvussa tarkoitettussa menettelyssä tehtävää päätöstä.

8. Käsittelyjärjestys

Hallituksen erityksen käsittelyjärjestystä käsittelevässä osuudessa on tarkasteltu erityisesti kysymystä siitä, **koskeeko jokin sopimusvelvoite perustuslakia täysivaltaisuuden osalta.**

Perustuslain 1 §:n 3 momentin esitöiden mukaan on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II). Hallituksen esityksessä on katsottu puolustusyhteistyösopimuksen 3 artiklan 1 kohta ja 2 kohta, 4 artiklan 2 kohta, 6 artiklan 2 ja 3 kohta sekä 11 artiklan 1 ja 2 kohta koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Puolustusyhteistyösopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa Yhdysvalloille annetaan laaja ja pitkäaikainen esteetön pääsy- ja käyttöoikeus liitteessä lueteltuihin sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille. Sopimuksen **3 artiklan 2 kohta** sisältää mahdollisuuden laajoihinkin yksinomaisen käytön alueisiin, johon kuuluisi osana se, että Suomi pidättäytyisi käyttämästä julkista valtaa tällaisilla alueilla, ellei USA:n joukkojen edustajien kanssa asiasta sovita erikseen. Sopimuksen 3 artiklan 2 kodan kaltainen yksinomaisen pääsyn ja käytön oikeus sisältyy myös materiaalin ennakollista sijoittamista ja varastointia koskevaan **sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan**. Kyseisiä määräyksiä ei ole katsottu hallituksen esityksessä voitavan pitää oikeuksien laajuuden vuoksi perustuslain kannalta tavanomaisina perustuslain 1 §:n 3 momentin esitöissä tarkoitettulla tavalla siten, että ne vaikuttaisivat vain vähäisesti Suomen täysivaltaisuuteen.

Puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaiset turvallisuutta koskevat USA:n joukkojen toimivaltuudet ovat alueellisesti hyvin avoimia. USA:n joukot voivat ensinnäkin ryhtyä toimenpiteisiin myös muita kuin USA:n joukkojen jäseniä kohtaan. Toiseksi sopimuksen mukainen toimivalta ei sisällä sellaista sääntelyä, joka voitaisiin katsoa täysin riittäväksi perusoikeuksien rajoittamisedellytysten näkökulmasta. Näin ollen kyseessä USA:n joukoille annettujen toimivaltuuksien avoimuus ja itsenäisyys olisivat sellaisia, joita ei voida pitää perustuslain kannalta tavanomaisena

nykyaikaisen kansainvälisen yhteistoiminnan muotona, joka vaikuttaisi vain vähäisesti täysivaltaisuuteen. Sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisen toimivallan, siltä osin kuin on kyse alueen sisällä tapahtuvasta toimivallan käyttöoikeudesta, voidaan sen sijaan katsoa olevan säädettävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ns. aukoteorian vuoksi ottaen huomioon Nato SOFAa koskeva perustuslakivalokunnan lausunto (PeVL 2/2024 vp, 33 kappale). Siltä osin kuin on kyse toimivallankäytöstä alueen välittömässä läheisyydessä tai sen ulkopuolella, olisi toimivalta edellä kuvatulla tavalla valtiosääntöisesti haasteellinen.

Puolustusyhteistyösopimuksen 11 artiklan 1 kohdan mukainen USA:n joukkojenmaahantulo-oikeus perustuisi osapuolten näkemysten kuulemiseen ja niiden huomioonottamiseen sekä 11 artiklan 2 kohdan mukaisiin yhteensovittamis- ja ilmoittamismenettelyyn, eikä nimenomaisiin tapauskohtaisiin ennakkolupiiin. Vaikka tämän kokonaisuuden voidaan katsoa antavan Suomelle joitain mahdollisuuksia hallita maahantuloa, menettely ei kuitenkaan merkitse sitä, että Suomi päättäisi tapauskohtaisesti maahantulon sallimisesta. Suomella säilyisi mahdollisuus kananmuodostukseen ja kantojen ilmaisuun, joita Yhdysvaltojen tulisi kunnioittaa. Suomella ei kuitenkaan olisi käytettävissä nimenomaisia mahdollisuuksia tehdä oikeudellisesti sitovia päätöksiä toisen maan joukkojenmaahantulosta. Lisäksi on huomioitava järjestelyn pitkäaikaisuus, sopimuksen 10 vuoden voimassaoloajasta johtuen. Järjestelyn voidaan kokonaisuutena katsoa poikkeavan tavanomaisesta nykyaikaisesta kansainvälisestä yhteistoiminnasta, joka vaikuttaisi vain vähäisesti täysivaltaisuuteen.

Tästä syystä hallitus esittää, että sopimus tulisi hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja sopimuksen voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa ns. supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Jakelu	Eduskunnan perustuslakivaliokunta
Tiedoksi	UMI, VSI, OIK-01, OIK-20, POL-10, ASA-20