

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Lausunto

Julkisoikeus

LsN Lauri Koskentausta

17.6.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

**Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 58/2024 vp)**

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (jäljempänä Puolustusyhteistyösopimus). Oikeusministeriön edustajat ovat osallistuneet esitystä valmistelleen työryhmän työskentelyyn ja osittain esityksen jatkovalmisteluun. Oikeusministeriö esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

**1. Lähtökohdista**

Puolustusyhteistyösopimus on Suomen ja Yhdysvaltojen välinen kahdenvälinen valtiosopimus. Puolustusyhteistyösopimuksella säännellään Yhdysvaltojen joukkojen toimintaa Suomen alueella. Sopimus liittyy Nato SOFAan, ja Puolustusyhteistyösopimusta on sovellettava yhdessä Nato SOFAn kanssa. Kyse on kuitenkin Nato-jäsenyydestä täysin erillisestä kahdenvälisestä valtiosopimuksesta.

Suomi ei ole tehnyt aiemmin kahdenvälistä puolustusyhteistyötä koskevia vastaavia valtiosopimuksia. Sen vuoksi sopimukseen sisältyy eräitä uusia perustuslain tulkintakysymyksiä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut, että myös uusissa tulkintatilanteissa valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (PeVL 2/2024 vp, 8 kappale ja siinä mainitut viittaukset). Tämän vuoksi esimerkiksi Nato SOFA-sopimusta koskevat perustuslakivaliokunnan aiemmat tulkinnat ovat merkityksellisiä myös tämän arviointiasetelman kannalta.

Sopimuksella ei siirrettäisi toimivaltaa kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle. Sopimuksen käsittelyjärjestyksen kannalta keskeinen valtiosääntöinen kysymyksenasettelu näin ollen on se, koskeeko sopimus perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Perustuslakivaliokunta on todennut, että ilmaisua "koskee perustuslakia" on vakiintuneesti tulkittu siten, että kyse on kansainvälisestä velvoitteesta, joka on joltakin osin ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa (PeVL 2/2024 vp, kappale 14 ja siinä mainitut lausunnot).

Postiosoite  
Postadress

Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Valtioneuvosto  
Finland

Käyntiosoite  
Besöksadress

Eteläesplanadi 10  
00130 Helsinki  
Finland

Puhelin  
Telefon

0295 16001  
Internat.  
+358 295 16001

Faksi  
Fax

09 160 67730  
Internat.  
+358 9 160 67730

S-posti, internet  
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi  
www.oikeusministerio.fi  
www.justitieministeriet.fi

Esityksessä on asianmukaisesti todettu, että keskeisimmät oikeudelliset kysymykset sopimuksen arvioinnissa liittyvät erityisesti perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädettyyn Suomen täysivaltaisuuteen ja perustuslain 1 §:n 3 momentin edellytyksiin kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta.

Esityksessä kuvataan, että Yhdysvallat on tehnyt saman tyyppisiä sopimuksia myös muiden Naton jäsenvaltioiden kanssa. Puolustusyhteistyösopimuksessa on kuitenkin kyse Suomen ja Yhdysvaltojen välisestä kahdenvälisestä sopimuksesta, joten valittua tarkastelua siitä, että keskitytään juuri tähän kahdenväliseen sopimukseen, voidaan pitää perusteltuna. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena voidaan katsoa olevan mahdollisuus päättää vapaasti Suomen suhteista muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, eikä perustuslaissa vahvistetun täysivaltaisuuden voida katsoa estävän Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä muiden maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa (PeVL 80/2022 vp, 34 kappale). Puolustusyhteistyösopimusta voidaan pitää siltä osin ongelmattomana.

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Säännöksen esitöissä on todettu, että ”Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön kiinnitettäisiin 3 momentissa tiettyihin, tosin varsin väljiksi muotoiltuihin tarkoituksiin. Säännöksen viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kattamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät. Säännöksessä esitettyjä perusteita (rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen) ei ole tarkoitettu tulkittavaksi sillä tavoin tyhjentäviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voisi osallistua. Säännöstä onkin tulkittava yhteydessä valtiosäännön kokonaisuuteen. Siten Suomen kansainvälisen yhteistyön tavoitteisiin voidaan lukea esimerkiksi sellaisten valtiosäännön perusarvojen, kuten kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden (vrt. 2 §) lujittaminen.” (HE 1/1998 vp s. 73).

Niin ikään perustuslain 1 §:n 3 momentin esitöissä on todettu, että säännöksellä olisi tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa uuden hallitusmuodon (perustuslain) täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Esitöissä on todettu, että arvioinnissa voitaisiin 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). Keskeinen arvioinnin ulottuvuus on sen vuoksi se, missä määrin Puolustusyhteistyösopimuksen määräyksien voidaan katsoa olevan tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa siten, että ne vaikuttaisivat vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen. Perusteluissa on kuvattu asianmukaisesti sitä, minkä yhteistyön muotojen katsotaan olevan sellaisia, että ne eivät olisi tavanomaisia nykyisessä kansainvälisessä yhteistoiminnassa siten, että kyseinen yhteistyön muoto vaikuttaisi vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen.

Keskeiset sopimuksen käsittelyjärjestysarvioinnin kannalta merkitykselliset kysymykset liittyvät oikeusministeriön arvion mukaan erityisesti sopimuksen 3, 4, 6 ja 11 artikloihin. Sopimuksen 3 artiklaan liittyy ensinnäkin kysymys siitä, että miten sopimuksen 3 artiklan mukaista esteetöntä pääsyä ja käyttöoikeutta sovittuihin tiloihin ja alueisiin tulee arvioida Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Toiseksi sopimuksen 3 ja 4 artikloihin liittyy kysymys siitä, miten mahdollisuutta osoittaa osia sovituista tiloista ja alueista Yhdysvaltojen yksinomaiseen käyttöön tulisi valtiosääntöisesti arvioida. Sopimuksen 6 artiklan mukaisesti Yhdysvaltojen joukot saavat vastata joukkojen turvallisuudesta artiklan 2 ja 3 kohdissa kuvatulla tavalla. Valtiosääntöisesti merkityksellistä on, miten näitä toimivaltuuksien käyttöoikeuksia arvioidaan täysivaltaisuuden kannalta. Lisäksi sopimuksen 11 artiklan mukainen maahantulo-oikeus ja oikeus liikkua maassa ovat merkityksellisiä täysivaltaisuuden kannalta.

Hallituksen esityksessä on katsottu, että sopimus tulisi hyväksyä perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla 2/3 enemmistöllä ja voimaansaattamislaki tulisi hyväksyä perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksessä on katsottu, että sopimuksen 3, 4, 6 ja 11 artiklat edellyttäisivät esityksessä yksilöidyllä tavalla kyseistä käsittelyjärjestystä.

## **2. Nato SOFAa koskevan arvioinnin merkityksestä**

Perustuslakivaliokunta on arvioinut Nato SOFAan liittymistä lausunnossaan PeVL 2/2024 vp. Koska puolustusyhteistyösopimus liittyy aineellisesti eräiltä osin suoraan Nato SOFAn määräyksiin, on näiltä osin arviointia tehtävä kyseinen lausunto huomioiden. 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 rinnakkain. Tämä merkitsee sitä, että siltä osin kuin määräyksiä on molemmissa sopimuksissa, sovelletaan Nato SOFAa täydennettynä puolustusyhteistyösopimuksen määräyksillä. Käytännössä joissain tilanteissa voidaan siis soveltaa tosiasiaissa vain puolustusyhteistyösopimuksesta tulevia määräyksiä. Siltä osin kuin Nato SOFA sisältää määräyksiä, joita ei ole puolustusyhteistyösopimuksessa, sovelletaan pelkästään Nato SOFAa. Puolustusyhteistyösopimuksessa säännellään myös aloja, joita ei ole Nato SOFAssa.

Perustuslakivaliokunta arvioi Nato SOFAa lausunnossaan PeVL 2/2024 vp. Perustuslakivaliokunta totesi, että sopimuksessa kolme kysymystä koski perustuslakia: oikeus harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella, kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltoa koskeva kysymys ja oikeus vartioida alueita.

Tuomiovallan harjoittamisen osalta valiokunta katsoi, että toisen valtion mahdollisuus tuomiovallan harjoittamiseen Suomen alueella oli Suomen sisäisen suvereniteetin kannalta ongelmallista. Perustuslakivaliokunta totesi, että merkityksellistä on myös tämän tuomiovallan kohdentuminen yleisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluihin asioihin sekä Suomen perustuslain 8 §:n ja perustuslain 21 §:n mukaisten oikeuksien turvaamisen jääminen avoimeksi (ks. myös HE 90/2023 vp., s. 136). Valiokunta yhtyi siten hallituksen esityksen arvioon, jonka mukaan lähettäjävaltion oikeus

harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla (PeVL 2/2024 vp, kappale 32). Puolustusyhteistyösopimuksessa ei ole vastaavaa määrystä.

Kuolemanrangaistuksen kieltoa koskevia kysymyksiä tarkastellaan lausunnossa jäljempänä. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista siihen, mitä hallituksen esityksen säätämisperusteluissa todetaan lähettävävaltion oikeudesta ryhtyä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan toisen virkkeen (alueiden vartiointi) mukaisesti asianmukaisiin toimenpiteisiin. Valiokunta totesi, että sopimusmääräys koski esityksessä mainituilla perusteilla perustuslakia (PeVL 2/2024 vp, kappale 33).

Perustuslakivaliokunta käsitteli 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 (s. 147–148) esitettyyn kantaan, jonka mukaan Nato SOFAn tai Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettävävaltion 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). Myöskään puolustusyhteistyösopimus ei sisällä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa nimenomaisesti koskevia määräyksiä. Puolustusyhteistyösopimuksen voidaan katsoa näin olevan tältä osin vastaavalla tavalla valtiosääntöisesti ongelmaton.

Nato SOFAa koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon osalta voidaan todeta, että sellaiset kysymykset, joita on arvioitu Nato SOFAn kontekstissa, voidaan ottaa tulkinnan lähtökohdaksi sellaisenaan myös puolustusyhteistyösopimuksen arvioinnissa. Puolustusyhteistyösopimus sisältää kuitenkin myös uusia arvioitavia kysymyksiä, joita arvioidaan seuraavaksi.

### **3. Yhteisesti sovittuihin tiloihin ja alueisiin liittyvistä kysymyksistä**

Yksi puolustusyhteistyösopimuksen keskeisiä kysymyksiä on sopimuksen liitteessä A sovittavat yhteiset tilat ja alueet. Lähtökohtaisesti tällaiset liitteessä A tarkoitetut sovitut tilat ja alueet olisivat Yhdysvaltojen ja Suomen puolustusvoimien yhteiskäytössä. Näin ollen kyse olisi ennen kaikkea siitä, että Suomi oikeuttaa sopimuksen nojalla Yhdysvaltojen joukkoja toimimaan tietyissä sovituissa paikoissa. Kyse olisi oikeudellisesti siitä, että Yhdysvalloille annetaan valtiosopimusperusteisesti sopimuksen voimassaoloajaksi pysyväisluonteisempi pääsy- ja käyttöoikeus tiettyihin tiloihin ja alueille. Pysyvän pääsy- ja käyttöoikeuden myöntämisessä vieraan valtion käyttöön voidaan jossain määrin verrata diplomaattisten edustustojen tilojen loukkaamattomuuteen (diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimuksen 22 artikla, SopS 3 ja 4/1970). Liitteen A mukaiset sovitut tilat ja alueet vaikuttavat suoraan eräisiin toimivaltamääräyksiin, esimerkiksi sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan kannalta alueiden rajoilla on suoraan merkitystä.

Sopimuksen 3 artiklan mukaisesti Yhdysvallat saisi rajoituksettoman pääsy- ja käyttöoikeuden liitteessä A määritellyille alueille. Oleellinen arvioitava kysymys on, miten sopimusperusteista rajoituksetonta pääsy- ja käyttöoikeutta tulisi arvioida. Esimerkiksi toisen valtion lyhytaikainen tapauskohtaiseen arvioon perustuva pääsy- ja käyttöoikeus tiettyihin alueisiin voisi olla katsottavissa tavanomaiseksi nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa siten, että se vaikuttaisi vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen. Sen sijaan puolustusyhteistyösopimuksessa olisi kuitenkin kyse laajasta ja ajallisesti kohtalaisen pitkäkestoisesta oikeudesta, minkä vuoksi voidaan katsoa, että sitä ei voida pitää tavanomaisena kansainvälisen yhteistoiminnan muotona myöskään sotilaallisen liittoutumisen yhteydessä.

Sopimuksella annetaan USA:n joukoille esteetön pääsy- ja käyttöoikeus Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen liitteessä A määriteltäviin kohteisiin. Kyseessä ovat sotilaskohteet, joten vieraan valtion joukkojen esteetöntä pääsy- ja käyttöoikeutta näihin kohteisiin on pidettävä myös ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävänä. Esteettömän pääsy- ja käyttöoikeuden ei voida katsoa olevan ongelmattomana Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Tämän vuoksi esityksen arviota, jonka mukaan 3 artikla koskisi tältä osin perustuslakia, voidaan pitää perusteltuna.

Esityksessä on kuvattu, että tämä yksinomainen käyttöoikeus edellyttäisi erillistä asiasta sopimista Suomen ja Yhdysvaltojen välillä. Se, mikä olisi toimivaltainen taho tällaiseen sopimiseen määrittäisi esityksen sivuilla 50-51 ja 164-165 todetulla tavalla sen mukaan, millaisesta alueen osasta olisi käytännössä kyse. Esitykseen ei sisältyisi erillistä toimivaltasääntelyä siitä, milloin yksinomaiseen käyttöön osoittaminen edellyttää minkäkin tason päätöstä, vaan päätöksenteon taso tulisi arvioida tapauskohtaisesti. Tätä ratkaisumallia voidaan pitää valtiosääntöisesti ongelmattomana.

Kuten esimerkiksi esityksen sivuilla 165-166 on todettu, että kyse ei olisi alueen antamisesta yksinomaisesti Yhdysvalloille sellaisella tavalla, joka veisi alueen pois osasta Suomen suvereniteettia, vaan siitä, että sopimuksen nojalla Suomi sitoutuisi pidättäytymään näille alueille pyrkimisestä. Alueiden osoittaminen edellyttäisi Suomen omaa päätöstä. Näin ollen oikeudellisesti voitaneen ajatella, että kyse olisi Suomen itsenäisestä päätöksestä pidättäytyä julkisen vallan käytöstä tiettyjen alueiden sisällä. Perustuslain 4 §:n mukaisesti Suomen alue on jakamaton. Valtakunnan rajoja ei voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta. Säännöksen esitöissä on todettu, että ”Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan Suomen alue on jakamaton. Säännös liittyy läheisesti 1 §:n säännökseen Suomen täysivaltaisuudesta. Suomen valtio käyttää alueellaan suvereenia valtaa, joka sulkee pois muiden valtioiden oikeuden valtiolliseen vallankäyttöön Suomen alueella” (HE 1/1998 vp, s. 76). Sovitut tilat ja alueet säilyisivät edelleen osana Suomen aluetta. Myös USA:n yksinomaiseen käyttöön osoitettavat tilojen tai alueen osat säilyisivät osana Suomen aluetta. Kyse olisi siitä, että Suomi osoittaa tällaisia tiloja tai alueen osia määräaikaaisesti yksinomaan USA:n joukkojen käyttöön. Yhdysvallat voi rajoittaa pääsyä yksinomaisessa käytössä olevien tilojen ja alueiden osiin. Oikeudellisesti kyse olisi Suomen omasta päätöksestä antaa pääsy- ja käyttöoikeus. Kyse ei olisi perustuslain 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla Suomen alueen jakamattomuuteen puuttumisesta.

Yksinomaiseen käyttöön osoittamisen voidaan kuitenkin katsoa olevan täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen, koska siihen kuuluisi osana se, että Suomi pidättäytyisi käyttämästä julkista valtaa tällaisilla alueilla, ellei asiasta sovita erikseen USA:n joukkojen edustajien kanssa. Tällaisen Suomen päätöksen pidättäytyä määräaikaistekin käyttämästä julkista valtaa tietyllä alueella voidaan katsoa olevan täysivaltaisuuden kannalta ongelmallista. Näin ollen arviota siitä, että sopimus koskisi myös tältä osin perustuslakia voidaan pitää perusteltuna.

#### **4. Oikeus vastata alueiden turvallisuudesta**

Puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklassa määrätään Yhdysvaltojen joukkojen toimivallasta vastata alueiden ja joukkojen turvallisuudesta. Määräys muistuttaa jossain määrin Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaa. Esityksessä todetaan asianmukaisesti, että lähettäjävaltion oikeutta vastata omien joukkojensa kurinpidosta on pidetty valtiosääntöisesti ongelmattomana (PeVL 16/2005 vp, s. 5-6).

Perustuslakivaliokunta on Nato SOFAa arvioidessaan tarkastellut lähettäjävaltion oikeutta ylläpitää turvallisuutta ja järjestystä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa tarkoitetuilla alueilla. Perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen esityksessä esitettyyn arvioon siitä, että oikeus ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin oli valtiosääntöisesti ongelmallinen. Valiokunta katsoi, että sopimusmääräys koski esityksessä mainituilla perusteilla perustuslakia (PeVL 2/2024 vp, 33 kappale). Perustuslakivaliokunta on sinänsä pitänyt vieraan valtion oikeutta kurinpitoon omien joukkojen keskuudessa Suomen alueella ongelmattomana. Valiokunta on kuitenkin todennut, että Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukainen rajatun alueen sisällä tapahtuva oikeus on ollut täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen erityisesti toimivaltuuden avoimuuden vuoksi. Arvioinnin osalta voidaan kiinnittää myös huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta otti asiaan kantaa hyvin lyhyesti (PeVL 2/2024 vp, kappale 33), eikä siitä ole sen vuoksi mahdollista tehdä tarkempia tulkintoja nyt arvioitavana olevaan kysymykseen.

Artiklan 1 kohdassa tunnistetaan, että Suomella on ensisijainen vastuu Yhdysvaltojen joukkojen turvallisuudesta vastaamisesta. Artiklan 2 kohdassa määritellään Yhdysvaltojen joukkojen toimivalta vastata liitteen A alueiden turvallisuudesta sekä oikeudesta suojata alueita myös niiden välittömässä läheisyydessä. Artiklan 3 kohdassa määrätään Yhdysvaltojen oikeudesta vastata joukkojen turvallisuudesta yhteisesti sovittujen tilojen ja alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolella.

Artiklan arvioinnissa on kyse erityisesti siitä, mikä on toimivallan alueellinen ja henkilöllinen ulottuvuus sekä toimivallan käyttöoikeuden sisältö.

Artiklan 2 kohdan mukaisessa oikeudessa käyttää toimivaltaa yhteisesti sovittujen tilojen ja alueiden ulkopuolella näiden alueiden välittömässä läheisyydessä on kyse Nato SOFAa laajemmasta oikeudesta. Toimivallan käyttöoikeutta olisi rajattu välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimenpiteisiin. Kyse olisi näillä määreillä rajatusta toimivallan käyttöoikeudesta, mutta kyse olisi edelleen henkilöpiirin ja oikeuden sisällön osalta kohtalaisen avoimeksi jäävästä toimivallasta. Tämä poikkeaisi aiemmassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hyväksytystä. Lisäksi voidaan

todeta, että oikeus jäisi myös alueellisesti avoimeksi, kun se, mitä välittömällä läheisyydellä tarkoitetaan, jäisi Yhdysvaltojen ratkaistavaksi. Näistä syistä arviota siitä, että sopimus koskee tältä osin perustuslakia, voitaneen pitää perusteltuna.

Artiklan 3 kohdan mukaisesti Suomella on ensisijainen vastuu USA:n joukkojen ja niiden sotilaallisten operaatioiden turvallisuuden ja puolustuksen varmistamisesta. Poikkeuksellisissa olosuhteissa ja yhteisesti hyväksyttyjen turvallisuussuunnitelmien mukaisesti USA:n joukot voivat toteuttaa välttämättömät ja oikeasuhteiset toimenpiteet myös sovittujen tilojen ja alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolella ylläpitääkseen USA:n joukkojen turvallisuutta ja puolustusta sekä niiden sotilaallisten operaatioiden jatkuvuutta tai palauttaakseen ne. Kyse olisi viimesijaisesta oikeudesta, mutta kuitenkin kyse olisi kohtalaisen avoimeksi jäävästä oikeudesta toimivallankäyttöön. Kyse ei olisi pelkästään hätävarjeluun rinnastuvasta toimivallasta (vrt. PeVL 56/2006 vp, s. 3). Kyse olisi henkilölliseltä ulottuvuudeltaan, alueelliselta soveltamisalaltaan ja sisällöltään kohtalaisen avoimeksi jäävästä oikeudesta. Lausunnossa PeVL 4/2024 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että toisen valtion virkamiehelle annettavan toimivallan sisällöstä tuli säätää tarkemmin, mikä oli perustuslakivaliokunnan mielestä säätämisyjärjestysasia (PeVL 4/2024 vp, 19 kappale). Erityisesti siksi, että tässä yhteydessä ei ole mahdollista säätää toimivallan käyttämisen sisällöstä tarkemmin, oikeusministeriö pitää arviota siitä, että sopimuksen 6 artiklan 3 kohta koskisi perustuslakia, perusteltuna.

Sopimuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti USA:n joukkojen viranomaiset ilmoittavat Suomen viranomaisille niin pian kuin on käytännössä mahdollista tällaisten toimenpiteiden kohteena olevista luonnollisista henkilöistä, lukuun ottamatta USA:n joukkojen jäseniä ja näiden huollettavia, ja siltä osin kuin se on tarpeen ja asianmukaista, sovittavat toimensa yhteen Suomen viranomaisten toimien kanssa, jotta nämä voivat ottaa kyseiset henkilöt haltuunsa. Tämä artiklan 4 kohta rajoittaisi henkilöllisesti toimivallan käyttöoikeutta siten, että näissä tilanteissa toimenpiteiden kohteeksi joutuneet suomalaiset tulisi luovuttaa Suomen viranomaisten haltuun. Tämän veloitteen voitaneen katsoa rajaavan toimivaltuuksien käyttämisen henkilöpiiriä siten, että toimenpiteiden kohteina mahdollisesti olleet suomalaiset tulee luovuttaa Suomen viranomaisille. Varsinainen turvallisuustoimenpiteiden suorittamisoikeus kuitenkin jäisi Yhdysvaltojen harkintaan, eikä mainittu 4 kohta rajoittaisi toimenpiteiden kohdistamista suomalaisiin.

Merkityksellisiä kysymyksiä toisen maan viranomaisen toimivallan käyttöoikeudesta Suomen alueella ovat erityisesti kysymys henkilöpiiristä, johon toimivallan käyttöoikeus kohdistuu. Lisäksi merkityksellistä on toimivallan käyttöoikeuden alueellinen ulottuvuus ja se, miten toimivallan käyttöoikeutta on asiallisesti rajattu. Sopimuksen 6 artiklan käsittelyjärjestyksen osalta voidaan todeta, että seuraavat kolme ulottuvuutta vaikuttavat kokonaisuutena arviointiin, eikä niitä voi täysin erottaa toisistaan:

- Sopimuksen 6 artiklan 2 kohta sisältäisi oikeuden käyttää toimivaltuuksia yhteisesti sovittujen tilojen ja alueiden sisäpuolella sekä niiden välittömässä läheisyydessä. Yhteisesti sovitut tilat ja alueet olisi sinänsä tarkkarajaisesti määritelty alue. Kuitenkin koska alueiden välitöntä läheisyyttä ei olisi määritelty sopimuksessa, vaan se jäisi Yhdysvaltojen joukkojen piirissä

tehtäväksi harkinnaksi, olisi oikeus käyttää toimivaltuuksia alueellisesti hyvin avoin. Sopimuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisissa tilanteissa toimivalta olisi käytännössä koko Suomen alue, mikäli Yhdysvaltojen joukot ovat virallisissa tehtävissä läsnä muualla Suomessa. Näin ollen toimivallan alueelliset rajat jäisivät hyvin avoimeksi, mitä voidaan pitää täysivaltaisuuden kannalta haasteellisena.

- Sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti Yhdysvaltojen joukot oikeutetaan käyttämään niitä oikeuksia ja valtuuksia, jotka tarvitaan, jotta USA:n joukot voivat käyttää sovittuja tiloja ja alueita, toimia niissä sekä puolustaa ja valvoa niitä toteuttamalla sovituissa tiloissa ja sovituilla alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä välttämättömät ja oikeasuhtaiset toimenpiteet, mukaan lukien toimenpiteet järjestyksen ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi sekä USA:n joukkojen, USA:n sopimustoimittajien, suomalaisten sopimustoimittajien ja huollettavien suojaamiseksi. Toimivaltuuden käyttöoikeutta rajattaisiin siten, että niiden tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Vaikka tämä toimivalta olisi näin ollen rajattu, se olisi kuitenkin hyvin paljon avoimempi, kuin mitä on pidetty mahdollisena oikeuttaa muiden maiden viranomaisille Suomen alueella.
- Puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien mukaiset Yhdysvaltojen joukkojen oikeudet jäisivät henkilöpiirinsä osalta kohtalaisen avoimeksi. Sopimus sisältää ainoastaan 6 artiklan 4 kohtaan sisältyvän veloitteen ilmoittaa toimenpiteiden kohteena olevista henkilöistä. Sitä, että Yhdysvaltojen joukkojen toimivaltaa ei olisi rajattu vain Yhdysvaltojen joukkojen jäseniin voidaan pitää ongelmallisena huomioiden kaksi edellä mainittua toimivallan ulottuvuutta.

Edellä olevin huomioin oikeusministeriö yhtyy arvioon siitä, että Puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien voitaneen edellä esitetyn perusteella kokonaisarviona katsoa koskevan perustuslakia.

## **5. Yhdysvaltojen maahanpääsy ja maassaolo**

Puolustusyhteistyösopimuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan USA:n joukkojen tämän sopimuksen mukaisesti käyttämien tai yksinomaisesti niiden puolesta siten käytettävien ilma-alusten, alusten ja ajoneuvojen maahantulossa Suomen alueelle, poistumisessa sieltä ja vapaassa liikkumisessa siellä noudatetaan tämän sopimuksen 1 artiklan 2 kohtaa ja kuullaan molempien osapuolten näkemyksiä ja otetaan ne huomioon. Sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan asianmukaisten yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisesti USA:n joukkojen käyttämät tai yksinomaisesti niiden puolesta käytettävät ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot saavat vapaasti tulla 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. Kyseiset ilma-alukset saavat lentää Suomen alueen yli, tankata siellä ilmassa, laskeutua sinne ja nousta sieltä ilmaan. USA:n joukkojen käyttämiin tai yksinomaisesti niiden puolesta käytettäviin ilma-aluksiin, aluksiin ja ajoneuvoihin ei mennä eikä niitä tarkasteta ilman Yhdysvaltojen suostumusta. Lisäksi yksittäisten joukkojen jäsenten maahantulo-oikeudesta määrätään sopimuksen 7 artiklassa.

Sopimuksen 11 artiklan mukaisesti USA:n joukot saisivat liikkua vapaasti Suomessa. USA:n joukkojen liikkumiseen ei kohdistuisi erityisiä rajoituksia, mutta niiden tulisi kunnioittaa erilaisia liikkumisrajoituksia. Muun muassa aluevalvontalain, rajavartiolain, poliisilain ja ilmailulain perusteella on säädetty tai määrätty erilaisia suoja-alueita tai rajoitettuja alueita, joilla liikkumista tai muita toimintoja on rajoitettu. Myös Ahvenanmaan demilitarisoitua vyöhykettä koskevilla liikkumisrajoituksilla on merkitystä vapaan liikkumisen kannalta.

Nato-jäsenyys ei oikeuta toisten Naton jäsenvaltioiden joukkoja tulemaan Suomen alueelle ilman nimenomaista lupaa tai suostumusta, joten maahantuloa on pidetty täysivaltaisuuden kannalta ongelmattomana (PeVL 80/2022 vp, PeVL 2/2024 vp). Aluevalvontalaissa säädetään Suomen alueelle tulon ja maassaolon edellytyksistä sekä lupamenettelyistä. Vieraan valtion sotilashenkilön, sotilasajoneuvon, sota-aluksen, sotilasilma-aluksen ja muun valtionaluksen ja valtionilma-aluksen maahantulo ja maassaolo sekä sotilaalliseen harjoitukseen osallistuminen tai sen toimeenpaneminen Suomen alueella on aluevalvontalain mukaan lähtökohtaisesti luvanvaraista. Lupa-asian käsittelee ja ratkaisee pääesikunta. Puolustusministeriö ratkaisee sotilaallisia harjoituksia koskevan lupa-asian, ja voi lisäksi pidättää itselleen päätösvallan muutoin pääesikunnan ratkaistavaksi kuuluvassa asiassa. Aluevalvontalaki on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta lausunnoissa ei ole otettu tarkemmin kantaa päätöksentekomenettelyn suhteeseen täysivaltaisuuteen (PeVL 21/2000 vp). Valiokunta tarkasteli tuolloin kysymystä siitä, miten paljon maahantuloa voidaan sallia puolustusministeriön päätöksellä. Valiokunta totesi, että säännöksiä sovellettaessa tulee valiokunnan mielestä kuitenkin lähteä siitä, että ne koskevat vain pienehköjä osastoja. Sellaisten laajempien sotilasosastojen maahantulo, joilla voi olla tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta, pitää jättää kansainvälisten sopimusten ja niitä koskevan päätöksentekomenettelyn varaan (PeVL 21/2000 vp, s. 3/II). Aluevalvontalain 3 §:n mukaan Suomen alueelle tulosta, maassaolosta ja maastalähdöstä on kyseisen lain lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään tai Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa määrätään. Aluevalvontalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 38/2000 vp) mukaan kansainvälisen sopimuksen määräykset ja muut kansainväliset velvoitteet, kuten kansainvälinen tapaoikeus, voivat siis tulla sovellettaviksi aluevalvontalakiin nähden ensisijaisesti.

Vieraan valtion sotilasjoukon maahantulo-oikeutta koskee myös kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annettu laki, joka sisältää säännökset kansainvälistä apua annettaessa ja pyydetäessä sekä yhteistoimintaan osallistuttaessa noudatettavasta ylimpien valtioelinten päätöksentekomenettelystä. Kyse on tilanteista, joissa maahantulo perustuu Suomen yksittäisiin päätöksiin avun pyytämisestä tai yhteistoiminnasta (PeVL 65/2016 vp).

Nyt käsillä oleva arviointitilanne poikkeaa aiemmista tapauksista erityisesti siinä, että puolustusyhteistyösopimuksessa Yhdysvalloille annetaan lähtökohtaisesti oikeus tulla maahan ja liikkua vapaasti suoraan sopimuksen nojalla. Puolustusyhteistyösopimuksen 3, 4 ja 11 artiklaan sisältyvä molempien osapuolten näkemysten kuuleminen ja niiden huomioonottaminen mahdollistaisi tiedon välittämisen siitä, että Yhdysvaltojen toiminnan toteuttaminen edellyttäisi

Suomessa esimerkiksi kansallista päätöksentekoa. Artiklat eivät kuitenkaan sisällä varsinaista lupamenettelyä. Artiklat sisältävät sen sijaan aktiivista Suomen ja Yhdysvaltojen välistä vuorovaikutusta. Kyseiset artiklat edellyttävät molempien osapuolten näkemysten kuulemista ja huomioonottamista, jonka osana Suomi voisi esittää näkemyksensä, jotka Yhdysvallat ottaa huomioon.

Yhdysvaltojen joukoilla olisi suoraan sopimuksen nojalla maahantulo-oikeus. Maahantulon tulisi liittyä aina sopimuksen mukaiseen toimintaan. Sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdan muodostaman kokonaisuuden mukaan maahantulossa Suomen alueelle, poistumisesta sieltä ja vapaassa liikkumisessa siellä noudatetaan tämän sopimuksen 1 artiklan 2 kohtaa ja kuullaan molempien osapuolten näkemyksiä ja otetaan ne huomioon. Sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan kaikessa tämän sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Näin ollen voidaan katsoa, että sopimuksen 11 artiklan 1 kohta ja 2 kohta muodostavat erityisen Yhdysvaltojen joukkojen maahantuloa koskevan menettelyn, joka poikkeaa muiden maiden maahantuloa koskevista menettelyistä.

Kuten esityksessä, esimerkiksi käsittelyjärjestysjaksossa sivuilla 159-163 on kuvattu, tämän 11 artiklan mukaisen menettelyn osana Yhdysvaltojen ei tarvitse pyytää nimenomaisia lupia ennen maahantuloa. Sopimuksen 11 artiklan 1 kohta ja 2 kohta sekä 11 artiklan 1 kohdassa oleva viittaus sopimuksen 1 artiklan 2 kohtaan vaikuttaisivat kokonaisuutena tarkoittavan sitä, että viime kädessä Suomella olisi oikeus kieltää jokin tietty maahantulo, koska maahantulossa tulisi 1 artiklan 2 kohtaan liittyvän viittauksen vuoksi kunnioittaa Suomen suvereniteettia, mihin voidaan katsoa kuuluvan myös oikeus kieltää maahantulo.

Kyse olisi täysivaltaisuuden kannalta uudenlaisesta arviointiasetelmasta. Aluevalvontalaista antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että ”Säännöksiä sovellettaessa tulee valiokunnan mielestä kuitenkin lähteä siitä, että ne koskevat vain pienehköjä osastoja. Sellaisten laajempien sotilasosastojen maahantulo, joilla voi olla tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta, pitää jättää kansainvälisten sopimusten ja niitä koskevan päätöksentekomenettelyn varaan” (PeVL 21/2000 vp, s. 3). Tämän kannanoton valossa puolustusyhteistyösopimuksen voitaneen tulkita olevan tällainen sopimus, jota ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu tulevan arvioitavaksi aluevalvontalain mukaisessa maahantulolupamenettelyssä.

Maahantuloa ja liikkumista koskevien määräysten arvioinnissa voidaan huomioida ensinnäkin se, että kyse olisi Suomen omasta täysivaltaisuutensa puitteissa tekemästä ratkaisusta käyttää suvereniteettiaan. Perustuslakivaliokunta katsoi Suomen Nato-jäsenyyttä koskevassa lausunnossaan, että perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena on mahdollisuus päättää vapaasti Suomen suhteista muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, eikä perustuslaissa vahvistetun täysivaltaisuuden voida katsoa estävän Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä muiden maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa. (PeVL 80/2022 vp, 29–34 kappale). Toisaalta arvioinnissa on huomioitava, että kyse ei ole aiempia arviointiasetelmia

vastaavalla tavalla siitä, että Suomi sallii tapauskohtaisesti toisen maan sotilasjoukkojen maahantulon ja maassaolon, vaan Suomi antaisi tällä sopimuksella sopimuksen voimassaoloajaksi sopimuksen mukaisen maahantulo- ja liikkumisoikeuden. Asian arvioinnissa on syytä huomioida se, että sopimus olisi sen 30 artiklan 3 kohdan mukaisesti aluksi voimassa kymmenen vuoden määräajan, jonka jälkeen sopimus jatkuisi toistaiseksi voimassaolevana, mutta se olisi irtisanottavissa. Suomen mahdollisuudet kontrolloida USA:n joukkojen maahantuloa ja maassaoloa sopimuksen voimassaoloaikana perustuisivat siten sopimuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaiseen osapuolten molempien osapuolten näkemysten kuulemiseen ja niiden huomioonottamiseen sekä sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan määräyksiin siitä, että maahantulon on tapahduttava asianmukaisten yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisesti. Tämä poikkeaisi merkittävästi muista järjestelyistä, joita Suomi on aiemmin tehnyt toisen valtion asevoimien maahantulo- ja maassaolo-oikeutta koskien.

Vaikka edellä selostetut Suomen suvereniteetin kunnioittaminen, 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu osapuolten näkemysten kuuleminen ja niiden huomioonottaminen sekä 11 artiklan 2 kohdan mukainen yhteensovittamis- ja ilmoittamismenettely eivät merkitsisi aluevalvontalain järjestelmää vastaavaa nimenomaista päätöstä maahantuloluvista tai nimenomaista suostumusta Yhdysvaltojen maahantuloon ennen maahantuloa, järjestelyn voidaan kuitenkin katsoa antavan mahdollisuuden määritellä USA:n joukkojen läsnäolon rajoja Suomen alueella.

Koska määräys perustuisi ensisijaisesti valtiosopimus- ja luottamusperusteiseen laajaan yhteistyöhön ja sen puitteissa tarkemmin määriteltäviin rajoihin, on ratkaisua pidettävä hyvin poikkeuksellisenä ja erityislaatuksena. Sopimuksen lähtökohtien osalta on lisäksi huomioitava, että sopimus perustuu 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti kansainvälisen oikeuden mukaisuuteen ja Suomen antamaan suostumukseen ja että sopimuksen soveltamisessa on sen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti kunnioitettava Suomen suvereniteettia, Suomen lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Siten on mahdollista katsoa, että tällainen kahden Naton jäsenvaltion välinen luottamukseen perustuva yhteistyö, jossa osapuolten tulee määritellä molempien osapuolten näkemyksiä kuulemalla ja ne huomioonottamalla tarkemmin maahantulon hyväksyttyjä rajoja, olisi sinänsä valtiosääntöisesti mahdollinen, eikä se olisi ongelmallinen perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta, koska sopimus mahdollistaisi edelleen Suomen oman kannanmuodostuksen ja tahdonilmaisun toiselle osapuolelle, mikä toisen sopimuspuolen tulisi ottaa huomioon.

Konsultaatiossa Suomi voisi ilmoittaa joko yleisesti tai yksittäistapauksessa, että tietyn tyyppinen maahantulo ei ole hyväksyttävissä. Ottaen huomioon sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukainen USA:n joukkojen velvollisuus kunnioittaa Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, tulisi USA:n joukkojen toimia Suomen kannan mukaisesti. Tätä velvoitetta tukee osaltaan myös 1 artiklan 1 kohdan periaatteellinen kirjaus puolustusyhteistyökehityksen luomisesta kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja Suomen suostumuksella. Mikäli 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.

Esityksessä on todettu, että tällaista sopimukseen perustuvaa maahantulo-oikeutta ei voitaisi pitää myöskään sellaisena kansainvälisenä velvoitteena, joka olisi tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja vaikuttaisi vain vähäisessä määrin täysivaltaisuuteen. Oikeusministeriö katsoo, että tätä arviointia voidaan pitää perusteltuna, koska kyse olisi siinä määrin avoimeksi jäävästä suoraan sopimusperusteisesta oikeudesta. Suomella olisi mahdollisuuksia vaikuttaa sopimuksen soveltamisessa maahantuloa koskeviin tilanteisiin, mutta vaikuttamismahdollisuudet olisivat siinä määrin epätarkemmat, kuin muussa lainsäädännössä, että järjestelyn voidaan katsoa olevan täysivaltaisuuden kannalta haastava. Näin ollen arviota siitä, että 11 artikla koskisi perustuslakia, voidaan pitää perusteltuna.

#### **6. Sopimuksen arviointi kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta**

Kuolemanrangaistusta koskien perustuslakivaliokunta totesi, että koska Nato SOFA ei kiellä kuolemanrangaistuksen tuomitsemista Suomen alueella, sallisi sopimus periaatteessa sen, että lähettjävaltio voisi tuomita kuolemanrangaistuksen Suomen alueella. Perustuslakivaliokunta totesi, että pääosin Nato SOFAa on mahdollista tulkita perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ongelmattomalla tavalla. Perustuslakivaliokunta totesi edelleen, että ristiriita kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa voisi tosiasiallisesti konkretisoitua ilmeisesti lähinnä vain silloin, jos lähettjävaltion lainkäyttö- tai hallintoviranomaiset toimisivat sopimuksen perusteella itsenäisesti Suomen alueella vailla suomalaisten viranomaisten myötävaikutusta vastoin hallituksen esityksessä selostettua tosiasiallista yhteisymmärrystä. Valiokunta totesi kuitenkin, että tällainen muodollinen mahdollisuus koskee perustuslain 7 §:n 2 momentissa säädetyn kiellon ehdottomuuden vuoksi perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla (PeVL 2/2024 vp, kappale 34–42).

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla ei anna oikeutta käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella. Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohta antaisi tällaisen oikeuden Yhdysvalloille lähettjävaltiona. Nato SOFAa koskevassa hallituksen esityksessä, lakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevassa lausunnossa on käsitelty laajasti kysymystä kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kiellosta. Yhdysvaltojen toimiessa Suomen alueella olisi Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohdan mukainen oikeus voimassa. Puolustusyhteistyösopimus ei varsinaisesti laajentaisi Suomen alueella tapahtuvan tuomiovallan käyttämisoikeuden alaa, vaan ainoastaan muuttaisi sitä, mitkä teot kuuluvat ensisijaisesti Yhdysvaltojen tuomiovallan piiriin.

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukainen luopuminen sinänsä laajentaisi niiden tekojen alaa, jotka voisivat tulla Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaisesti Yhdysvaltojen tuomiovallan käytön piiriin, kun Nato SOFAn mukaisesti Suomen ensisijaiseen tuomiovaltaan kuuluvat teot tulisivat Yhdysvaltojen tuomiovallan piiriin. Siltä osin kuin näissä olisi kyse sellaisista teoista, joihin liittyisi kuolemanrangaistuksen uhka, Suomi voisi käyttää puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaista oikeuttaan peruuttaa tuomiovallasta

luopuminen kuolemanrangaistuksen uhkan vuoksi. Nato SOFAn yhteydessä tehty noottienvaihto koskee sanamuotonsa mukaisesti myös puolustusyhteistyösopimusta.

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 ja 2 kohta eivät laajentaisi kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyviä kysymyksiä siitä, miten ne on käsitelty Nato SOFAa koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 2/2024 vp, 34–42 kappale). Puolustusyhteistyösopimus ei sisältäisi oikeutta käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella, vaan USA:n joukkojen mahdollisesti Suomen alueella käyttämä tuomiovalta perustuisi Nato SOFAan. Siltä osin kuin yhdysvaltalaisiin kohdistuisi sellainen rikosepäily, johon kohdistuisi kuolemanrangaistuksen uhka, voisi Suomi puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaisesti ensisijaisuudesta luopumisen kohteena olevissa rinnakkaisen tuomiovallan tilanteissa peruuttaa tuomiovallasta luopumisensa. Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1–3 kohtien mukaisesti Suomen tulisi saada aina tieto sellaisesta Suomen alueella tapahtuneesta rikosepäilystä, johon liittyisi kuolemanrangaistuksen uhka. Tällaisissa tilanteissa Suomella olisi aina oikeus peruuttaa 12 artiklan 2 kohdan mukaisesti tuomiovallan ensisijaisuudesta luopuminen ja palauttaa tällaisissa asioissa tuomiovalta Suomelle. Peruuttamisoikeuden käyttöä harkittaessa on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Näin ollen voidaan katsoa, että puolustusyhteistyösopimus ei olisi ongelmallinen kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta.