



Puolustuspoliittinen osasto
Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola

17.6.2024

HE 58/2024 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen (jäljempänä puolustusyhteistyösopimus).

Puolustusministeriö on ollut edustettuna esitysluonnosta valmistelleessa työryhmässä ja puolustusministeriön asiantuntijat ovat osallistuneet esitysluonnoksen valmisteluun.

Puolustusministeriö keskittyy lausunnossaan puolustushallinnon kannalta keskeisiin sopimusmääräyksiin ja käsittelyjärjestykseen. Puolustusyhteistyösopimuksen keskeisimpiä määräyksiä ovat puolustusministeriön kannalta sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille pääsyä sekä niiden käyttöä koskeva 3 artikla, puolustuskaluston, tarvikkeiden ja materiaalin ennakkosijoittamista koskeva 4 artikla, turvallisuutta koskeva 6 artikla sekä maahantuloa ja liikkumista koskeva 11 artikla.

Lähtökohdista

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta säädetään perustuslain 94 ja 95 §:ssä. Sopimuksen käsittelyjärjestyksen osalta on kyse erityisesti sen arvioimisesta, sisältyykö sopimukseen määräyksiä, jotka koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla siten, että sopimuksen hyväksyminen edellyttäisi 2/3 -enemmistöllä tehtävää päätöstä. Sopimuksen käsittelyjärjestyksen arvioinnin kannalta keskeisimpiä perustuslain säännöksiä ovat puolustusministeriön näkökulmasta erityisesti perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevat säännökset.

Puolustusyhteistyösopimus luo sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan kehyksen kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja Suomen suostumuksella Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustus- ja turvallisuusalan yhteistyön ja kumppanuuden tehostamiselle. Sopimuksen johdannon mukaan USA:n joukot oleskelevat Suomen alueella Suomen suostumuksella, ja niiden läsnäolon tarkoituksena on tukea rauhaa ja turvallisuutta molempien osapuolten etujen mukaisesti sekä osallistua yhteiseen puolustustoimintaan. Yhdysvaltojen toiminta Suomessa tapahtuu näin ollen Suomen suostumuksella, jonka Suomi antaa puolustusyhteistyösopimuksella.

Puolustusyhteistyösopimuksen täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohdissa on merkityksellinen myös puolustusyhteistyösopimuksen 1 artiklan 2 kohta, jonka mukaan kaikessa so-



17.6.2024

HE 58/2024 vp

Puolustuspoliittinen osasto
Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola

pimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Kyseiseen määräykseen viitataan lisäksi erikseen sopimuksen 3, 4 ja 11 artikloissa niiden koskettaessa merkittävästi Suomen suvereniteettia, mutta mainittua kohtaa on luettava koko sopimuksen kaikkien määräysten kannalta merkityksellisenä, läpileikkaavana määräyksenä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (SopS 23 ja 24/2024, jäljempänä Nato SOFA) liittymistä lausunnossaan PeVL 2/2024 vp. Puolustusyhteistyösopimuksen keskeinen ero suhteessa Nato SOFAan koskee USA:n joukkojen oikeutta tulla Suomen alueelle. Nato SOFAa sovellettaessa joukkojen maahantulosta päätetään tai sovitaan aina erikseen. Puolustusyhteistyösopimuksessa oikeutus maahantuloon perustuu itse sopimukseen. Puolustusyhteistyösopimukseen sisältyy myös oikeus käyttää sopimuksen liitteessä A lueteltuja Suomen alueella sijaitsevia sovittuja tiloja ja alueita, ja se mahdollistaa materiaalin sijoittamista ennakolta. Näistä ei ole määräyksiä Nato SOFAssa.

Yhdysvaltojen maahanpääsy ja maassaolo

Yhdysvaltojen maahanpääsystä ja maassaolosta määrätään puolustusyhteistyösopimuksen 3, 4 ja 11 artiklassa.

Puolustusyhteistyösopimuksen 11 artiklan mukaisesti USA:n joukkojen käytössä olevat ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot voivat asianmukaisten yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisesti 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.

Oikeuteen saapua maahan liittyy läheisesti myös sopimuksen 3 artiklan mukainen oikeus päästä esteettä liitteen A sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille sekä sopimuksen 4 artiklan mukainen oikeus materiaalin ennakkosijoittamiseen.

Artikloissa viitataan sopimuksen 1 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa kunnioitetaan Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Artikloihin on kirjattu myös kunnioittamisveloitteeseen kiinteästi liittyvä velvoite molempien osapuolten näkemysten kuulemisesta ja niiden huomioonottamisesta (konsultaatio). Materiaalin ennakkosijoittamisen osalta 4 artiklassa edellytetään myös ennakkoilmoitusta materiaalin kuljettamisesta tai sijoittamisesta Suomen alueelle.

Aluevalvontalaissa (755/2000) säädetään vieraan valtion sotilaan, sotilasajoneuvon, sota-aluksen, sotilasilma-aluksen ja muun valtionaluksen ja valtionilma-aluksen Suomen alueelle tulon ja maassaolon edellytyksistä sekä lupamenettelyistä. 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. USA:n joukoilta ja niiden käytössä olevilta ilma-aluksilta, aluksilta ja ajoneuvoilta ei näin ollen edellytetä aluevalvontalain mukaisia lupia maahantuloon, vaan pääsy Suomen alueelle ja liikkuminen siellä on mahdollista suoraan puolustusyhteistyösopimuksen perusteella.



17.6.2024

HE 58/2024 vp

Puolustuspoliittinen osasto
Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola

Maahantuloa ja liikkumista koskevien sopimusmääräysten osalta kyse olisi Suomen omasta täysivaltaisuutensa puitteissa tekemästä ratkaisusta käyttää suvereniteettiaan. Vaikka edellä selostettujen Suomen suvereniteetin kunnioittamisen, osapuolten näkemysten kuulemisen ja niiden huomioonottamisen sekä yhteensovittamis- ja ilmoittamismenettelyjen muodostaman kokonaisuuden voidaan katsoa antavan Suomelle joitakin mahdollisuuksia hallita maahantuloa, menettely ei kuitenkaan merkitse sitä, että Suomi päättäisi tapauskohtaisesti etukäteen maahantulon sallimisesta, eikä se vastaa aluevalvontalain mukaista nimenomaista maahantulolupaa. Maahantuloa koskevat sopimusmääräykset rajoittaisivat siten Suomen täysivaltaisuutta, koska sopimus ei sisällä sitovasti oikeutta määritellä toisen valtion asevoimien läsnäoloa Suomessa nimenomaisilla ennakkolisillä päätöksillä. Sopimusmääräysten ei voida katsoa olevan ongelmattomia perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, maahantuloa koskevan järjestelyn voidaan katsoa rajoittavan Suomen täysivaltaisuutta sellaisella tavalla, että sopimus koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Sovittuihin tiloihin ja alueisiin liittyvät kysymykset

Puolustusyhteistyösopimuksen 3 artikla koskee Yhdysvaltojen oikeutta esteettä päästä Suomen alueella sijaitseviin liitteessä A lueteltuihin sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille sekä oikeutta käyttää niitä. Liite A sisältää Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevia tiloja ja alueita. Artikla kattaa sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille pääsyn ja niiden käytön laajasti eri tarkoituksessa. Kyse voi olla koulutus- ja harjoitustoiminnasta tai äärimmillään toiminnasta kriisitilanteessa. Tehtävät eivät välttämättä liity suoraan Suomen ja Yhdysvaltojen kahdenväliseen puolustusyhteistyöhön, vaan ne voivat liittyä myös esimerkiksi Suomen puolustukseen liittokunnan osana.

Sopimuksen liite A on erottamaton osa sopimusta, ja se hyväksytään siten osana sopimusta perustuslain 8 luvun mukaisesti. 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. Alueiden rajat määrittävät myös toimivaltuuksien alueellisia rajoja ainakin sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan osalta. Sopimuksen mukaan liitettä voidaan muuttaa vain osapuolten tai niiden toimeenpanijoiden kirjallisella suostumuksella. Liitteen muutokset hyväksyttäisiin ja voimaan saatettaisiin Suomessa perustuslain 8 luvun mukaisesti. Suomen hallitus sopsi Suomen puolesta liitteen muuttamisesta.

Puolustusvoimat suorittaa alueiden tarkemman määrittelyn yhteistyössä Yhdysvaltojen kanssa laatimalla tarvittavat yksityiskohtaiset alueiden rajoja koskevat asiakirjat. Rajavartiolaitoksen käytössä olevan alueen osalta Rajavartiolaitos osallistuu alueen määrittelyyn yhdessä Puolustusvoimien kanssa.

Sopimuksella annetaan USA:n joukoille esteetön pääsy- ja käyttöoikeus Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen 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 ongelmallista Suomen täysivaltaisuuden kannalta.



17.6.2024

HE 58/2024 vp

Puolustuspoliittinen osasto
Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola

Liitteessä luetellut sovitut tilat ja alueet ovat lähtökohtaisesti Suomen ja Yhdysvaltojen yhteiskäytössä. Sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti samassa yhteydessä voidaan määritellä tarvittavien päätöksentekomenettelyjen jälkeen myös liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden sisällä mahdollisesti olevat Suomen ja Yhdysvaltojen yksinomaisessa käytössä olevat alueet.

Artiklan 2 kohdan mukaisesti Suomen hallitus tai Suomen toimeenpanijana puolustusministeriö tai sen osoittama edustaja voi osoittaa osia liitteessä luetelluista sovituista tiloista tai alueista Suomen yksinomaiseen käyttöön. Yhdysvallat on sitoutunut kunnioittamaan tätä. Käytännössä Puolustusvoimat ilmoittaisi Yhdysvalloille liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden osien osoittamisesta Suomen yksinomaiseen käyttöön. Tällaisia tiloja ja alueiden osia voisivat olla esimerkiksi tietyt operatiiviset johtamistilat.

Lisäksi sopimuksen toimeenpanijat voivat nimenomaisesti osoittaa liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden osia, joihin USA:n joukoilla on yksinomainen pääsy- ja käyttöoikeus. Sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan näiden toimintojen ja tarkoitusten edistämiseksi Suomi oikeuttaa USA:n joukot turvallisuuden varmistamiseksi rajoittamaan pääsyä sellaisiin sovittuihin tiloihin ja sellaisille sovituille alueille tai niiden osiin, jotka on annettu USA:n joukkojen yksinomaiseen käyttöön. Sopimuksen 4 artiklan mukaisesti myös ennakolta sijoitettava materiaali ja sen varastointiin osoitetut tilat tai niiden osat ovat USA:n joukkojen yksinomaisessa käytössä. USA:n joukoilla on yksinomainen määräysvalta ennakolta sijoitettavan materiaalin luo pääsyyn, sen käyttöön ja siitä määräämiseen riippumatta siitä, onko se varastoitu sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille tai näiden ulkopuolelle.

Yksinomainen käyttö voi koskea esimerkiksi materiaalin säilyttämistä, jota varten voidaan osoittaa erillinen tila tai alue, rakennus tai rakennuksen osa. USA:n joukkojen yksinomaiseen käyttöön tarkoitettujen alueiden osoittaminen vaatii aina Suomen myötävaikutusta. Osoittamisesta päättäisi Suomessa Puolustusvoimat, puolustusministeriö tai valtioneuvoston yleisistunto. Päätöksentekotasoa määräytyisi yksinomaiseen käyttöön osoittamisen vaikutuksen merkittävyyden perusteella, jossa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi tilan tai alueen koko, käyttötarkoitus tai sijainti. Eduskunnalla olisi oikeus saada tietoa perustuslain 47 §:n ja 97 §:n mukaisesti. Lisäksi valtioneuvosto voisi antaa eduskunnalle perustuslain 44 §:ssä tarkoitetun selonteon, mikäli valtioneuvosto katsoisi, että johonkin sovitun tilan tai alueen yksinomaiseen käyttöön osoittamiseen liittyvään kysymykseen tarvittaisiin nimenomainen eduskunnan kanta.

Esimerkiksi rakennuksen tai sen osan osoittamisesta Yhdysvaltojen yksinomaiseen käyttöön voisi päättää puolustusministeriön osoittamana edustajana Puolustusvoimat. Edustajan osoittaminen tapahtuisi puolustusministeriön antamalla ohjauskirjeellä Puolustusvoimille, jossa määriteltäisiin Puolustusvoimien päätösvallan rajat Yhdysvaltojen yksinomaiseen käyttöön annettavien tilojen ja alueiden osalta. Ohjauskirjeessä Puolustusvoimat velvoitettaisiin antamaan tieto puolustusministeriölle suunnitellusta Yhdysvaltojen yksinomaiseen käyttöön osoittamisesta, jotta puolustusministeriö voi arvioida päätöksentekotason asianmukaisuuden.

USA:n joukkojen yksinomaiseen käyttöön osoittaminen edellyttäisi aina yhteisymmärrystä. Oikeudellisesti kyse olisi siitä, että Suomi rajoittaisi omalla päätöksellään Suomen viranomaisten pääsyä Yhdysvaltojen yksinomaiseen käyttöön osoitettuun tilaan tai yk-



17.6.2024

HE 58/2024 vp

Puolustuspoliittinen osasto
Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola

sinomaiseen käyttöön osoitetulle alueelle, ja että Suomi ei käyttäisi julkista valtaa tällaisella alueella, ellei tapauskohtaisesti toimita toisin. Kyse olisi yhteisymmärrykseen perustuvasta rajatusta ja määräaikaisesta käyttöoikeudesta. Yksinomaiseen käyttöön osoittamisen voidaan kuitenkin katsoa olevan täysivaltaisuuden kannalta ongelmallinen, koska siihen kuuluisi osana se, että Suomi pidättäytyisi käyttämästä julkista valtaa tällaisilla alueilla.

Hallituksen esityksessä on katsottu, että puolustusyhteistyösopimus edellyttää 3 artiklaan sisältyvän esteettömän pääsy- ja käyttöoikeuden sekä Yhdysvaltojen yksinomaisen käytön osalta sopimuksen hyväksymistä perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla 2/3 enemmistöllä.

Turvallisuus

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 toimenpiteisiin, mukaan lukien toimenpiteet järjestyksen ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi sekä USA:n joukkojen, USA:n sopimustoimittajien, suomalaisten sopimustoimittajien ja huollettavien suojaamiseksi. Toimivallan laajennus sovittujen tilojen ja alueiden välittömään läheisyyteen on tarpeen, jotta USA:n joukot voivat vastata turvallisuuttaan sovituissa tiloissa ja sovituilla alueilla uhkaavaan ulkopuoliseen vaaraan.

Vaikka välittömän läheisyyden käsitettä ei ole sopimuksessa tarkemmin määritelty, sitä rajoittaa Yhdysvaltojen tekemä uhka-arvio kulloisessakin tilanteessa. Välitön läheisyys perustuisi alueelliseen, ajalliseen ja yleiseen turvallisuustilanteeseen perustuvaan uhkarvioon. Tarkkaa etäisyyttä ei välittömän läheisyyden osalta ole mahdollista määritellä tyhjentävästi, vaan se arvioitaisiin kussakin tilanteessa erikseen. Käytännön soveltamistilanteita on vaikea määrittää kattavasti etukäteen, koska uhat ja riskit voivat olla moninaisia. Uhkan ja riskin todennäköisyyttä voidaan arvioida artiklan 4 kohdan mukaisessa turvallisuussuunnitelmassa, joka on Suomen viranomaisen ja USA:n joukkojen välinen asiakirja. Selvää lienee se, että sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisten toimivaltuuksien käyttö edellyttää joka tapauksessa sitä, että turvallisuushallinnalla on jonkinlainen yhteys johonkin liitteessä A lueteltuihin sovittuihin tiloihin ja alueisiin.

Toimivallan käyttöoikeudessa alueiden välittömässä läheisyydessä on kyse sisällöltään avoimesta toimivallasta ja koska käyttöoikeus ei ole alueellisesti tarkasti rajattua, voidaan arvioida, että artikla koskisi tältä osin perustuslakia.

Mualla Suomessa USA:n joukoilla on oikeus toteuttaa välttämättömät ja oikeasuhteiset toimenpiteet vain poikkeuksellisissa olosuhteissa ja yhteisesti hyväksyttyjen turvallisuussuunnitelmien mukaisesti ylläpitääkseen USA:n joukkojen turvallisuutta ja puolustusta sekä niiden sotilaallisten operaatioiden jatkuvuutta tai palauttaakseen turvallisuuden. USA:n joukkojen toimivaltaa ei ole artiklan 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa alueellisesti rajoitettu. Tähän kuuluvat myös sopimuksen 4 artiklan 1 kohdassa mainitut muut paikat, joihin USA:n joukot saavat yhteisesti sovitusti sijoittaa ennakolta materiaalia sekä sovittujen tilojen ja alueiden ulkopuoliset alueet ja tilat, joihin Suomen toimeenpanija



17.6.2024

HE 58/2024 vp

Puolustuspoliittinen osasto
Vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola

pyrkii sopimuksen mukaisesti pyydettäessä helpottamaan USA:n joukkojen, sopimustoimittajien ja suomalaisten sopimustoimittajien pääsyä tilapäisesti. Kyse voisi jälkimmäisenä mainittujen osalta olla esimerkiksi liitteessä sovittujen tilojen ja alueiden ulkopuolisista harjoitusalueista.

USA:n joukkojen toimivallan käyttö edellyttäisi poikkeuksellisia olosuhteita ja toimenpiteiden toteuttamista yhteisesti hyväksytyjen turvallisuussuunnitelmien mukaisesti. Kyse olisi tältä osin asiallisesti käytännössä rajatusta toimivaltuudesta. Oikeutta ei olisi kuitenkaan rajattu asiallisesti sopimusmääräysten tasolla, vaan ainoastaan artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilla turvallisuussuunnitelmilla. Koska turvallisuussuunnitelmat ovat luonteeltaan hallinnollisia järjestelyjä, toimivallan harjoittamisoikeus jäisi lainsäädännön tasolla kuitenkin siinä määrin avoimeksi, että sen voidaan katsoa koskevan perustuslakia, eikä sitä voida pitää täysivaltaisuuden kannalta ongelmattomana.

Hallituksen esityksessä on todettu, että puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohta koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla erityisesti siksi, että 6 artiklan 2 ja 3 kohtien mukainen toimivallan käyttöoikeus jää henkilöpiirin, käytettävien toimivaltuuksien, alueellisen rajauksen ja oikeuden itsenäisyyden osalta valtiosääntöisesti ongelmallisella tavalla avoimeksi.

Puolustusministeriössä on valmisteltavana hallituksen esitys laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi, jolla esitetään Puolustusvoimien toimivaltuuksien laajentamista Puolustusvoimien käytössä olevien alueiden ulkopuolelle niiden välittömään läheisyyteen sekä vieraan valtion asevoimien joukon turvaamiseksi (PLM002:00/2023). Esityksellä pyritään osaltaan vahvistamaan Puolustusvoimien mahdollisuuksia huolehtia USA:n joukkojen ja niiden sotilaallisten operaatioiden turvallisuudesta puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

Lopuksi

Puolustusministeriö kannattaa sopimuksen ja esityksen liitelakien hyväksymistä ja pitää esitystä erittäin tarpeellisena.