

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

17.6.2024

Viite: Perustuslakivaliokunnan kokous 18.6.2024

EOAK/3226/2024: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen (DCA-sopimus), joka syventää Suomen ja Yhdysvaltojen välistä tiivistä yhteistyötä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Sopimus sääntelee Yhdysvaltojen sotilaallista läsnäoloa Suomessa kaikissa turvallisuustilanteissa. Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Yhdysvaltain joukkojen asemaa Suomessa koskevat sopimusmääräykset täsmentävät ja tarkentavat Nato SOFAn säännöksiä Yhdysvaltojen osalta.

Yhdysvallat on tehnyt lukuisia puolustusyhteistyösopimuksia ympäri maailmaa, ja osa niistä on ollut voimassa jo vuosikymmeniä. Sopimusten pääperiaate on, että Yhdysvallat soveltaa omiin sotilaisiin ja heidän perheenjäseniinsä Yhdysvaltojen lakeja. Yhdysvaltojen senaatti on vuodesta 1953 saakka edellyttänyt, että sopimukset takaavat maalle mahdollisimman laajan rikosoikeudellisen toimivallan.

Puolustusyhteistyösopimus liittyy Nato SOFAan, ja sitä sovelletaan yhdessä Nato SOFAn kanssa. Tästä huolimatta kysymys on Nato-jäsenyyteen suoranaisesti liittymättömästä kahdenvälisestä valtiosopimuksesta.

Sopimuksen käsittelyjärjestyksen kannalta keskeinen valtiosääntöinen kysymyksenasettelu on se, mitkä sopimuksen määräykset koskevat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

2 Yhdysvaltojen oikeudesta tulla maahan

Yhdysvaltojen oikeudesta maahantuloon määrätään puolustusyhteistyösopimuksen 3, 4, ja 11 artikloissa. Yhdysvalloille annetaan lähtökohtaisesti oikeus tulla maahan 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 kansallista päätöksentekoa. Artiklat eivät kuitenkaan sisällä varsinaista lupamenettelyä. Artiklat sisältävät sen sijaan aktiivista Suomen ja Yhdysvaltojen välistä vuorovaikutusta. Kyseiset artiklat edellyttäisivät molempien osapuolten näkemysten kuulemista ja huomioonottamista, jonka osana Suomi voisi esittää näkemyksensä, jotka Yhdysvallat ottaa huomioon.

Esityksessä todetaan, että vaikka 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 turvaavan Suomen oikeuden määritellä ainakin jossain määrin Yhdysvaltojen joukkojen läsnäolon rajoja Suomen alueella. Sopimuksessa kuvattu järjestely rajoittaisi Suomen täysivaltaisuutta, koska sopimus ei sisällä sitovasti oikeutta määritellä toisen valtion asevoimien läsnäoloa Suomessa nimenomaisilla ennakollisilla päätöksillä.

Totean, että aluevalvontalain 2 luvun säännösten mukaisesti toisen valtion asevoimien joukon maahantulo edellyttää lähtökohtaisesti nimenomaista lupaa ennen maahantuloa, ellei Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Puolustusyhteistyösopimus poikkeaisi tästä, kun ennen maahantuloa ei edellytettäisi erillistä lupaa, vaan maahantulo-oikeus perustuisi suoraan sopimukseen.

Esityksen perusteella jää jossain määrin avoimeksi, miten Suomen 11 artiklan 1 kohdan tarkoittama näkemys esimerkiksi Suomeen saapuvien Yhdysvaltojen joukkojen määrästä huomioitaisiin. Ainoana takeena lienee sopimuksen 1 artiklan kohdassa esitetty lupaus kunnioittaa Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.

Esityksen mukaan Suomella säilyisi mahdollisuus kannanmuodostukseen ja kantojen ilmaisuun, joita Yhdysvaltojen tulisi kunnioittaa, mutta olisi myös mahdollista, että joissain tilanteissa Suomi ei saisi ennalta tietoa sellaisesta maahantulosta, jota olisi haluttu rajoittaa (s. 162).

Kyseinen sopimuksessa säädetty järjestely rajoittaa merkittävästi Suomen täysivaltaisuutta ja on valtiosääntöisesti hyvin merkittävä, koska valtion suvereniteettiin kuuluu yksinoikeus päättää itse siitä, millä edellytyksillä valtion alueelle tuodaan vierasta sotavoimaa sekä millaista toimivaltaa toisten valtioiden viranomaisilla on Suomessa.

Tässä yhteydessä on mielestäni myös syytä kiinnittää huomiota puolustusyhteistyösopimuksen pitkäkestoisiin vaikutuksiin, jotka voivat liittyä esimerkiksi riippuvuussuhteen muodostumiseen toisesta valtiosta. Esityksen mukaan sopimus on aluksi voimassa kymmenen vuotta. Tämän jälkeen sopimus jatkuu toistaiseksi, mutta kumpikin osapuoli voi irtisanoa sen ilmoittamalla irtisanomisesta toiselle osapuolelle kirjallisesti diplomaattiteitse yhtä vuotta aiemmin.

3 Sovitut tilat ja alueet sekä oikeus vastata turvallisuudesta

Puolustusyhteistyösopimuksen keskeisiä kysymyksiä on tiettyjen sopimuksen liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden luovuttaminen Yhdysvaltojen joukkojen käyttöön. Näillä alueilla ja rajoitetusti niiden ulkopuolellakin sovelletaan erityisiä toimivaltamääräyksiä.

Puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa ilmaistaan pääsääntö, jonka mukaan Suomi vastaa lähtökohtaisesti USA:n joukkojen suojaamisesta ja turvallisuudesta.

Saman artiklan 2 kohdan mukaan USA:n joukoille annetaan kuitenkin oikeus ryhtyä sovituissa tiloissa ja sovituilla alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä toimiin turvallisuutensa varmistamiseksi.

Artiklan 3 kohdan mukaan Suomella on ensisijainen vastuu USA:n joukkojen ja niiden sotilaallisten operaatioiden turvallisuuden ja puolustuksen varmistamisesta. Saman kohdan toisen virkkeen mukaan poikkeuksellisissa olosuhteissa ja yhteisesti hyväksyttyjen turvallisuussuunnitelmien mukaisesti USA:n joukot voivat toteuttaa välttämättömät ja oikeasuhtaiset toimenpiteet myös sovittujen tilojen ja alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolella ylläpitääkseen USA:n joukkojen turvallisuutta ja puolustusta sekä niiden sotilaallisten operaatioiden jatkuvuutta tai palauttaakseen ne.

Sovitut alueet ja niiden välitön läheisyys

Esityksen mukaan sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti alueiden sisällä oleva toimivaltuuden käyttöoikeus muistuttaisi sinänsä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaa, joka koskee kuitenkin vain oikeuksia tietyn alueen sisällä. Toimivallan käyttö tietyn määritellyn alueen

ulkopuolella olisi sellainen toimivallan laajennus, jota perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt Nato SOFAn yhteydessä ([PeVL 2/2024 vp](#), 33 kohta).

Sinällään yhteisesti sovitut tilat ja alueet olisi tarkkarajaisesti määritelty alue. Sen sijaan alueiden välitöntä läheisyyttä ei olisi määritelty sopimuksessa, vaan sen sisältö jää Yhdysvaltojen joukkojen piirissä tehtävän harkinnan varaan. Oikeus käyttää toimivaltuuksia on siis tältä osin alueellisesti hyvin avoin.

Esityksessä on todettu (s. 168), että DCA-sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisessa oikeudessa on kyse hyvin avoimesta toimivallasta verrattuna siihen, mitä monen- tai kahdenvälisessä yhteistyössä on tähän mennessä hyväksytty ([PeVL 56/2006 vp](#), [PeVL 65/2016 vp](#), ja [PeVL 4/2024 vp](#)). Ottaen huomioon se, että kysymys ei välttämättä olisi pelkästään omien joukkojen jäseniin tai ylipäättänsä yhdysvaltalaisiin kohdistuvista toimenpiteistä, vaan turvallisuustoimenpiteiden kohteena voisi olla myös suomalaisia, jää sopimusmääräys toimivallan käyttöoikeuden osalta ongelmallisella tavalla avoimeksi.

Pidän erityisen ongelmallisena ”välittömän läheisyyden” käsitteen avoimuutta. Sitä ei ole sopimuksessa avattu ja esityksessä esitetyn arvion (s. 65 ja 168) mukaan välitön läheisyys -käsite poikkeaisi merkittävästi muun voimassa olevan lainsäädännön mukaisesta välittömän läheisyyden käsitteestä.

Esityksen mukaan välittömän läheisyyden määrittely ei sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisissa tilanteissa olisi suomalaisten viranomaisten arvioitavana, vaan viimekädessä arvioinnin välittömän läheisyyden ulottuvuudesta tekisi Yhdysvallat. Esityksestä ei ilmene, miten Yhdysvallat on pyrkinyt määrittelemään soveltamiskäytännössään välittömän läheisyyden käsitettä.

Välittömän läheisyyden käsitteellä on nähdäkseni merkitystä esimerkiksi arvioitaessa USA:n joukkojen toimivaltaa puuttua mielenosoittajien toimintaan esimerkiksi ottamalla heitä kiinni, tallentamalla heistä tietoja tai takavarikoimalla heiltä teknisiä laitteita tai niiden tietoja.

Koska toimivallan käyttöoikeudessa alueiden välittömässä läheisyydessä olisi kyse sisällöltään avoimesta toimivallasta ja koska käyttöoikeus ei olisi alueellisesti tarkasti rajattua, on selvää, että käytännön soveltamistilanteet tulevat olemaan haasteellisia ja niiden seurantaan tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Toimivalta sovittujen alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolella

Puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 3 kohdan mukainen toimivalta poikkeaa 2 kohdan mukaisesta toimivallasta erityisesti siten, että siinä ei edellytetä alueellista yhteyttä sovittuihin tiloihin ja alueisiin. Näin ollen se voisi tapahtua missä tahansa Suomen alueella, jossa USA:n joukot ovat läsnä.

Esityksen mukaan (s. 169) toimivalta olisi laajempi, kuin mitä eräissä poliisiyhteistyötä koskevissa sääntely-yhteyksissä on katsottu mahdolliseksi hätävarjeluna ([PeVL 56/2006](#) vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on säätämisyhteistyönsä edellyttänyt, että myös hätävarjeluna tapahtuva voimankäyttöoikeus tuli näkyä selvästi laista ([PeVL 4/2024](#) vp, 19 kohta).

USA:n joukkojen toimivallan käyttö edellyttäisi poikkeuksellisia olosuhteita ja toimenpiteiden toteuttamista yhteisesti hyväksyttyjen turvallisuussuunnitelmien mukaisesti. Kyse olisi tältä osin asiallisesti käytännössä rajatusta toimivaltuudesta. Tätä oikeutta ei olisi kuitenkaan rajattu sopimusmääräysten tasolla, vaan ainoastaan artiklan 4 kohdassa tarkoitetuilla turvallisuussuunnitelmissa, jotka ovat luonteeltaan hallinnollisia järjestelyjä. Myöskään ”poikkeuksellisten olosuhteiden” sisältöä ei ole määritelty sopimuksessa.

Turvallisuussuunnitelman sisältö jää niin ikään esityksen perusteella varsin avoimeksi. Mielestäni suunnitelmassa tulisi ilmetä ainakin suunnitelman tarkoittamien tilanteiden johtosuhteet, erilaisissa tilanteissa kyseeseen tulevat voimakeinot sekä käytettävissä olevat voimankäyttövälineet. Yhdysvaltojen joukoilla ei tulisi olla käytettävissään turvallisuuden ylläpitämiseen sellaisia aseita ja muita voimankäyttövälineitä sekä vapautensa menettäneiden säilytystiloja, joista Suomen viranomaiset eivät olisi tietoisia. Tämä olisi perusteltua myös siitä syystä, että turvallisuustoimenpiteiden kohteena voisi olla myös suomalaisia.

Totean puolustusyhteistyösopimuksen mahdollistavan USA:n joukoille varsin laajan ja avoimen toimivallan ryhtyä toimenpiteisiin turvallisuuden ylläpitämiseksi Suomen alueella sen ulottuessa myös sovittujen alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolelle. Toimivaltuuden sisältöä rajattaisiin vain siten, että niiden tulee olla ”välttämättömiä ja oikeasuhtaisia”. Vaikka toimivaltaa on tässä suhteessa rajattu, sääntely olisi silti paljon avoimempaa kuin aikaisemmin on pidetty muiden maiden viranomaisille Suomen alueella mahdollisena.

Toimivaltakysymykset sovittujen alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolella voivat konkretisoida esimerkiksi tilanteissa, jolloin ilmenee tarve ennaltaehkäisevästi puuttua jonkin turvallisuutta vaarantavan toiminnan valmisteluun. Kysymys voi olla myös sellaisesta toiminnasta, jota johdetaan muualta kuin tapahtumapaikalta käsin.

Sopimuksessa ei ole määritelty, ketkä USA:n joukkoihin kuuluvat voivat käyttää sopimuksen mukaisia toimivaltuuksia. Käsitykseni mukaan 6 artiklan tarkoittamia turvallisuustoimenpiteitä tulisi suorittaa ainoastaan niihin asianmukaisen koulutuksen ja valtuuden saamien henkilöiden toimesta.

Koska sovellettavat säännökset ovat Suomessa uusia, tulee niiden soveltamistilanteita ja vaikutuksia tarkoin seurata tulevaisuudessa.

Käytännössä ilmenneet ongelmat tulisi nähdäkseni pyrkiä ottamaan huomioon turvallisuussuunnitelmissa.

4 Rikosoikeudellisesta tuomiovallasta

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla sisältää rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevia kysymyksiä. Puolustusyhteistyösopimus poikkeaa Nato SOFAsta siten, että mahdollisen yksittäistapauksellisen tuomiovallasta luopumisen sijaan Suomi luopuu 12 artiklan 1 kohdassa rinnakkaisen tuomiovallan tilanteissa tuomiovaltansa ensisijaisuutta koskevasta oikeudesta yleisellä tasolla, kun kysymys on Yhdysvaltojen joukoista. Tuomiovallasta luopuminen näissä tapauksissa perustuisi siis suoraan sopimukseen, eikä yksittäisiin viranomaispäätöksiin.

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kohta antaa Yhdysvalloille laajan tuomiovallan heidän joukkojensa jäseniin nähden. Perusteluissa on tuotu esille, että artiklaa on käytännössä sovellettava yhdessä Nato SOFAn VII artiklan kanssa (s. 170). Yhdysvaltojen oikeus käyttää tuomiovaltaa Suomessa tarkoittaa sitä, että Yhdysvaltojen sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa Suomessa kaikkea Yhdysvaltojen lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat Yhdysvaltojen asevoimia koskevan oikeuden (military law) alaisia. Lainkäyttövaltaa Suomen kansalaisiin tai asukkaisiin nähden ei siis lähtökohtaisesti ole, jolleivät he ole Yhdysvaltojen joukkojen jäseniä. Merkityksellistä on siis se, minkä maan joukkoihin henkilö kuuluu, ei henkilön kansalaisuus.

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 2 kohdan perusteella Suomi voi ”erityisen tärkeänä pitämissään yksittäistapauksissa” peruuttaa ensisijaisen tuomiovallan käyttämisestä luopumisen. Peruuttamismahdollisuus koskisi kuitenkin vain tekoja, joihin on syyllistytty virallisten tehtävien ulkopuolella. Tilanteissa, joissa rikos on tapahtunut Yhdysvaltojen joukkojen virallisissa tehtävissä, Suomella ei juurikaan olisi mahdollisuutta saada itselleen tuomiovaltaa. Tosin ilmeisesti Nato SOFA VII artiklan 3 kappaleen c kohdan mukainen Suomen pyyntö Yhdysvalloille luopua tämän ensisijaisesta tuomiovallasta olisi sinänsä mahdollinen.

Lakivaliokunta on lausunnossaan [LaVL 2/2024 vp](#) (s. 4) pitänyt oman toimialansa kannalta Nato SOFAn mukaista lähettäjävaltion oikeutta tuomiovallan käyttöön sinänsä hyväksyttävänä, koska järjestely tarkoittaa vastavuoroisesti sitä, että Suomen ollessa lähettäjävaltio, Suomella on vastaava toimivalta omien joukkojensa osalta. Lakivaliokunta on pitänyt tätä merkityksellisenä Suomen joukkoihin kuuluvien henkilöiden oikeusturvaan liittyvien näkökohtien vuoksi. Puolustusyhteistyösopimus taas ei ole vastavuoroinen, vaan se koskee yksinomaan Yhdysvaltojen joukkojen asemaa Suomen alueella.

Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen tulkinnanvaraista virallisen tehtävän käsitettä käytetään myös nyt kysymyksessä olevassa sopimuksessa. Käsitteen sisältöä koskeva tulkintamonopoli on 12 artiklan 6 kohdassa

annettu "USA:n joukkojen viranomaiselle". Suomi voi yrittää haastaa Yhdysvaltojen viranomaisten näkemystä, asiasta voidaan neuvotella ja Suomen viranomaiset voivat pyytää ylempiä Yhdysvaltojen viranomaisia vahvistamaan asian. Viime kädessä ratkaisulta näyttää jäävän Yhdysvaltojen viranomaisille.

Esityksessä (s. 32) on otettu sopimuksen tulkinnan lähtökohdaksi se, ettei kaikki Suomen alueella tapahtuva toiminta voi olla virallisissa tehtävissä tapahtunutta, vaan tapauskohtaisesti on arvioitava, onko kyse virallisissa tehtävissä vai niiden ulkopuolella tapahtuneesta teosta. Rajanvedot eivät välttämättä käytännössä ole helppoja. Voidaan pohtia, olisiko tapauksen [KKO 2019:104](#) kommodorin, jos hän olisi ollut Yhdysvaltojen laivastosta, katsottu puolustusyhteistyösopimuksen viitekehyksessä toimineen virallisissa tehtävissä. Asianomistajan, joka voi olla suomalainen, aseman kannalta rajanveto on joka tapauksessa merkityksellinen. Suomalaiseen rikosprosessiin kuuluva adheesioperiaate mahdollistaa korvausvaatimusten käsittelyn rikosprosessin yhteydessä ja turvaa muutenkin kansainvälisesti arvioituna poikkeuksellisen hyvin asianomistajan aseman rikosprosessissa.

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 3 kohdan perusteella Yhdysvaltojen sotilasviranomaiset ilmoittavat Suomelle erikseen rikosjutuista, jotka tulevat niiden käsiteltäväksi Suomen ensisijaisen tuomiovallan käyttämisestä luopumisen perusteella. Ilmoitusvelvollisuus ei koske kaikkein vähäisimpiä rikoksia eli sellaisia rikoksia, joista USA:n lainsäädännön mukaan voidaan tuomita rangaistukseksi enintään sakkoa tai yksi vuosi vankeutta. Esityksen perusteella Suomella on käytettävissään tällainen Yhdysvaltain viranomaisten luovuttama lista kyseisistä rikoksista, jotka pääasiassa vertautuvat Suomessa sotilaskurinpitomenettelyssä käsiteltäviin tekoihin (s. 87).

Pidän sinänsä tärkeänä, että tällainen mahdollisimman tyhjentävä ja ajantasainen lista on olemassa. Yhdysvaltojen viranomaisille jää kuitenkin laaja harkintavalta arvioida, minkä tapahtuman katsotaan olevan sellainen, että sitä voidaan pitää artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna vähäisenä rikoksena. Asialla on merkitystä myös sen kannalta, ettei Suomi voi käytännössä pyytää ensisijaisen tuomiovallan palautusta näiden "listarikosten" osalta, jos ne eivät muuta kautta ole tulleet Suomen viranomaisten tietoon.

Puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklan 1 kohdassa on todettu, että USA:n joukkojen jäseniin, mukaan lukien siviilihenkilöstön jäsenet, ei saa kohdistaa siviilioikeudellisia vaatimuksia tai hallinnollisia seuraamuksia koskevia menettelyjä, jos ne perustuvat tekoihin tai laiminlyönteihin, jotka heidän voidaan katsoa tehneen suorittaessaan virallisia tehtäviään.

Samoin kuin 12 artiklan rikosoikeudellisen tuomiovallan osalta, myös vahingonkorvausvaatimusten osalta on 15 artiklan 3 kohdassa säädetty, että USA:n joukkojen viranomainen ratkaisee sen, perustuuko mahdollinen siviilioikeudellinen vastuu USA:n joukkojen, mukaan lukien siviilihenkilöstö,

jäsenen tekoon tai laiminlyöntiin, jonka hän on tehnyt suorittaessaan virallista tehtävää.

Olen puolustusvaliokunnalle 12.2.2024 antamassani Nato SOFAa ja siihen liittyvän Pariisin pöytäkirjan kansallista voimaansaattamisesta koskevassa lausunnossani ([EOAK/907/2024](#)) kiinnittänyt huomiota virallisen tehtävän ja vapaa-ajan välisen rajanvedon vaikeuteen. Totesin pitäväni mahdollisena, että vastaanottajavaltioon lähetettyyn joukkoon kuuluvan sotilaan katsottaisiin toimivan koko ulkomaankomennuksensa ajan ”virallisissa tehtävissä”.

Virallisen tehtävän määrittelyn tulkinnanvaraisuudella voi olla erityistä merkitystä silloin, jos tekoon liittyisi kuolemanrangaistuksen uhka. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa päättävältä siitä, mitä virallisella tehtävällä tarkoitetaan, kuuluisi viime kädessä Yhdysvalloille. Mikäli teko olisi Yhdysvaltojen näkemyksen mukaan tehty ”virallisissa tehtävissä” ensisijainen tuomiovalta säilyisi Yhdysvalloilla.

Siviilihenkilöstöllä tarkoitetaan puolustusyhteistyösopimuksessa samaa kuin Nato SOFAn I artiklan 1 kappaleen b kohdassa, mutta lisäksi puolustusyhteistyösopimuksen 2 artiklan 3 kohdan siviilihenkilöstön määritelmään kuuluvat joukkojen mukana seuraavat muiden kuin suomalaisten ei-kaupallisten organisaatioiden työntekijät, jotka ovat Yhdysvaltojen kansalaisia tai siellä pysyvästi asuvia sekä huollettavat, jotka ovat USA:n joukkojen tai edellä tarkoitettujen ei-kaupallisten organisaatioiden palveluksessa. Kyseiset henkilöt seuraavat joukkoja ja tarjoavat asevoimille tarkoitettuja palveluja, esimerkiksi vapaa-ajan palveluita, mutta eivät ole joukkojen palveluksessa. Toisin kuin Nato SOFAssa, puolustusyhteistyösopimuksen puitteissa tehtävässä yhteistyössä siviilihenkilöstön ei tarvitse olla Yhdysvaltojen asevoimien palveluksessa.

Nato SOFA:n VII Artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettäjävaltion lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat lähettäjävaltion ”asevoimia koskevan oikeuden alaisia”. Sama lähtökohta koskee myös puolustusyhteistyösopimusta. Hallituksen esityksen perusteella jää kuitenkin mielestäni avoimeksi, missä laajuudessa puolustusyhteistyösopimuksessa määritelty siviilihenkilöstö, joka 2 artiklan 1 kohdan kuuluu USA:n joukkojen käsitteen piiriin, kuuluu ”asevoimia koskevan oikeuden alaisuuteen”.

5 Oikeusasiamiehen valvontavallasta

Edellä käsitellyillä Yhdysvaltojen joukoille annettavilla toimivaltuuksilla on julkisen vallan käyttämisestä koskevan kysymyksen johdosta kiinteä yhteys oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu valtioneuvoston oikeuskansleria lukuun ottamatta kaikkeen viranomaistoimintaan. Oikeusasiamiehen valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkisten tehtävien hoitoa.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä on aina perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, joka puolestaan on aina perustuslain 109 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen toimivaltaa määrittävä julkinen tehtävä.

Olen aikaisemmin Nato SOFAa koskevan hallituksen esitysluonnoksen sekä varsinaisen esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä ilmaissut näkemykseni oikeusasiamiehen toimivallan ydinalueeseen kuuluvasta julkisen vallan käyttämisen valvonnasta. Katsoin erityisesti lausunnoissani ([EOAK/6618/2023](#) sekä [EOAK/629/2024](#)), että lähettäjävaltion viranomaistoiminnassa on joiltakin osin selvästi kysymys Suomen alueella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä. Tällaisen toiminnan valvonta kuuluu oikeusasiamiehen tehtävien ja toimivallan ydinalueeseen.

Puolustusyhteistyösopimuksessa on vastaavalla tavalla kysymys yhtäältä Suomen alueella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä sekä toisaalta oikeusasiamiehen toimivallasta valvoa tällaista toimintaa.

Esityksessä (s. 159) on todettu perustuslakivaliokunnan käsitelleen 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 esitettyyn kantaan, jonka mukaan Nato SOFAn tai Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettäjävaltion 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).

Esityksessä on päädytty yhtäläiseen päätelmään, eli samoin kuin Nato SOFA myöskään puolustusyhteistyösopimus ei sisällä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa nimenomaisesti koskevia määräyksiä ja

katsottu puolustusyhteistyösopimuksen olevan tältä osin vastaavalla tavalla valtiosääntöisesti ongelmaton (s. 159).

Minulla ei ole syytä kyseenalaistaa perustuslakivaliokunnan Nato SOFAa käsittelevässä lausunnossaan esittämää näkemystä. Mielestäni toistaiseksi näyttää kuitenkin epäselvältä, missä tilanteissa oikeusasiamies voisi kohdistaa laillisuusvalvontaa USA:n joukkoihin kuuluviin henkilöihin, ja missä ei.

Lisäksi pidän ilmeisenä, että puolustusyhteistyösopimuksen osalta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan toteuttaminen perustuslaissa säädetyllä tavalla tulee olemaan vielä monin tavoin haasteellisempaa kuin Nato SOFA:n osalta.

Esimerkiksi oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten ja lausuntojen saaminen Yhdysvaltojen joukoilta tai niiden toiminnasta vastaavilta viranomaisilta saattaa käytännössä osoittautua ongelmalliseksi, mikäli oikeusasiamiehen selkänojana on ainoastaan kotimainen lainsäädäntö ja siihen perustuvat toimivaltuudet. Kiinnitän huomiota myös siihen, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan kuuluu rajoittamaton tiedonsaantioikeus tutkinnan kohteena olevasta asiasta. Tiedonsaantioikeuden käytännön toteutuminen jäänee epävarmalle pohjalle.

Esityksen kohdassa 15.2.8 on käsitelty sopimuksen vaikutuksia viranomaisten valvontatoimivaltaan ja todettu, että valtioimmunitetti rajoittaa viranomaisten mahdollisuuksia valvoa Suomen alueella tapahtuvaa toimintaa joukkojen toiminnan osalta. Esityksen mukaan USA:n joukot noudattavat Yhdysvaltojen lainsäädäntöä ja kunnioittavat Suomen lainsäädäntöä, mutta ne eivät ole sidottuja Suomen lainsäädännön noudattamiseen. Suomen viranomaisten tehtävänä on puolestaan valvoa nimenomaan Suomen lainsäädännön noudattamista.

Esityksen mukaan kyse on vakiintuneesta kansainvälisen tapaoikeuden periaatteesta, jonka soveltaminen viranomaisten toiminnassa olisi valtiosääntöisesti ongelmaton. Tapaoikeudellisen valtioimmunitetin ei voida kuitenkaan katsoa ulottuvan muihin kuin USA:n joukon jäseniin. Muilta osin viranomaisten valvontamahdollisuuksien rajoitteet perustuvat ainoastaan puolustusyhteistyösopimuksen nimenomaisiin määräyksiin (s. 151).

Kiinnitän huomiota siihen, että Nato SOFAn VII artiklan ja puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan mukaan Suomi voi tietyissä tilanteissa tietyin ehdoin käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa USA:n joukkojen jäseniin. Nato SOFAn VII artiklan 2 kappaleen b-kohdan mukaan Suomi voisi jopa käyttää yksinomaista tuomiovaltaa tilanteessa, jossa rikos on rangaistava Suomen, mutta ei lähettävävaltion lain nojalla. Puolustusyhteistyösopimuksen mukainen Suomen luopuminen ensisijaisen tuomiovaltansa käyttämisestä ei edes koske mainittuja yksinomaisen tuomiovallan tilanteita (s. 171).

Totean, että Suomen rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttäminen ei olisi mahdollista, jos USA:n joukkojen jäsenen ei tarvitsisi noudattaa Suomen lainsäädäntöä. Asia on merkityksellinen myös oikeusasiamiehen valvonnan kannalta. Oikeusasiamies voi valvoa vain Suomessa voimassa olevan lainsäädännön ja muun normiston noudattamista.

Kiinnitin edellä selostettuun ristiriitaan huomiota hallituksen esityksen luonnoksesta antamassani lausunnossa (EOAK/1889/2024). Asiaa on käsitelty hallituksen esityksessä (s. 41), mutta kysymys jää mielestäni edelleen epäselväksi.

Hallituksen esityksen mukaan ”Tämä rikosoikeutta koskeva kysymys on näin ollen poikkeus Nato SOFAn II artiklan mukaisesta yleisestä lainsäädännön kunnioittamisvelvollisuudesta. Koska kysymys koskee Nato SOFAn soveltamista, hallituksen esityksen perusteluista ei ole täydennetty tältä osin”.

Koska kysymys kuitenkin koskee myös puolustusyhteistyösopimusta, mielestäni hallituksen esityksen perusteluista olisi ollut syytä täydentää. Kiinnitän huomiota siihen, että rikosoikeus ei ole oma erillinen saarekkeensa, vaan monet rangaistussäännökset saavat sisältönsä muista kuin rikosoikeudellisista aineellisen oikeuden normeista. Jos USA:n joukkoihin kuuluvien henkilöiden ei tarvitsisi noudattaa niitä, myöskään rikosvastuun toteuttaminen ei olisi mahdollista. Oudoksun myös ajatusta siitä, että USA:n joukkojen tulisi noudattaa esimerkiksi julkisen vallan käyttöön liittyvää Suomen lainsäädäntöä vain rikosoikeudellisessa mielessä, mutta ei muuten, vaikka kysymys voi olla samoista säännöksistä.

Pohdinnan arvoinen olisi ollut myös kysymys siitä, että jos Suomella ei jossakin tilanteissa ole oikeutta tuomiovallan käyttöön, sulkeeko se automaattisesti pois myös laillisuusvalvonnan mahdollisuuden? Mielestäni näin ei välttämättä tarvitsisi olla.

USA:n joukkojen tulee joka tapauksessa noudattaa puolustusyhteistyösopimuksen määräyksiä. Käytännössä laillisuusvalvonta voisi siten kohdistua ainakin puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien ja 14 artiklan nojalla tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön. Mahdollisesti valvonta voisi kohdistua myös sellaisten kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien määräysten noudattamiseen, joihin sekä Yhdysvallat että Suomi on sitoutunut (ainakin KP-sopimus ja CAT).

Kiinnitän huomiota siihen, että Suomessa ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltuudet ovat kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen laajat ja vahvat, eikä esimerkiksi USA:n osavaltioiden oikeusasiamiehillä ole tietääkseni läheskään vastaavia toimivaltuuksia. Esityksestä ei ilmene, miten ja millaista laillisuusvalvontaa kohdistetaan Yhdysvaltojen toimesta sen joukkoihin niiden toimiessa toisessa valtiossa.

Esityksestä ei ilmene, onko ylimpien laillisuusvalvojen valvontavalta, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt Suomen valtiosääntöidentiteettiin

kuuluvana asiana (PeVL 14/2018 vp s. 11 – 15), ollut esillä sopimusneuvotteluissa. Ilmeisesti ei ole ollut, koska siitä ei ole esityksessä mitään mainintoja. Pidän tätä merkittävänä puutteena.

6 Johtopäätökset

Yhdyn hallituksen esityksessä tehtyyn johtopäätökseen, jonka mukaan puolustusyhteistyösopimuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohta, 4 artiklan 2 kohta, 6 artiklan 2 ja 3 kohta ja 11 artiklan 1 ja 2 kohta koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksessä tehty johtopäätös, jonka mukaan Suomi voisi aina peruuttaa tuomiovallasta luopumisensa silloin, kun yhdysvaltalaiseen kohdistuisi rikosepäily, jota koskee kuolemanrangaistuksen uhka, eikä puolustusyhteistyösopimus siten olisi ongelmallinen perustuslain 7 §:n 2 momenttiin sisältyvän kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta, vaikuttaa melko suoraviivaiselta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä äärimmäisessä tilanteessa konkretisoituvaa ihmisoikeusloukkauksen mahdollisuutta Nato SOFA-sopimusta koskevassa lausunnossaan erittäin epätodennäköisenä, mutta kuitenkin mahdollisena (PeVL 2/2024 vp, s. 10). Vaikka Suomi ilmoittaisi puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan perusteella tuomiovallasta luopumisen peruuttamisesta erityisen tärkeänä pitämässään yksittäistapauksessa, kun rikos on tehty Suomen alueella ja sen johdosta on säädetty kuolemanrangaistuksen uhka, Yhdysvallat voisi todeta teon tapahtuneen virallisissa tehtävissä ja sillä olevan ensisijainen tuomiovalta. Yhdysvallat voisi tai sen jopa tulisi Nato SOFA-sopimuksen nojalla suhtautua myönteisesti Suomen pyyntöön luopua oikeudestaan. Tämä jää kuitenkin viime kädessä Yhdysvaltojen harkintavaltaan.

Mielestäni puolustusyhteistyösopimus koskee perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaista kuolemanrangaistuksen kieltoa samalla tavalla kuin Nato SOFA.

Lisäksi, mikäli katsotaan, että oikeusasiamiehellä ei ole perustuslain mukaista valvontavaltaa Yhdysvaltojen viranomaisten sopimuksen perusteella käyttämään julkiseen valtaan Suomen alueella, sopimus koskee ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan osalta perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Mielestäni hallituksen esityksessä on monin kohdin omaksuttu varsin myötäsukainen suhtautuminen siihen, että kun puolustusyhteistyösopimusta sovellettaessa kunnioitetaan Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisiä velvoitteita, Suomen näkemykset otettaisiin huomioon, mitä tulee muun muassa Yhdysvaltojen joukkojen maahantuloon, määrään ja lajiin sekä vapaaseen liikkumiseen maassa sekä toimivallan käyttöoikeuteen Suomen alueella, vaikka oikeudellisesti sitovat menettelytavat ja päätöksenteko tilanteissa, jossa Suomen näkemys olisi kielteinen, jäävät puolustusyhteistyösopimuksessa

monin osin tarkemmin määrittelemättä ja keskinäisen luottamuksen ja yhteistyön, sekä viime kädessä diplomatian varaan.

Puolustusyhteistyösopimuksen vaikutus perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädettyyn Suomen täysivaltaisuuteen on erittäin merkittävä.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.