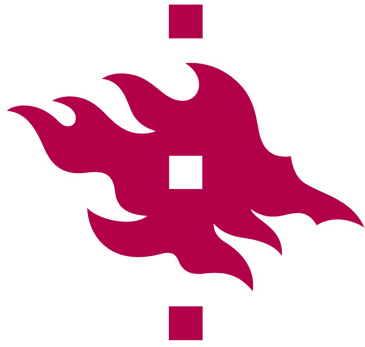




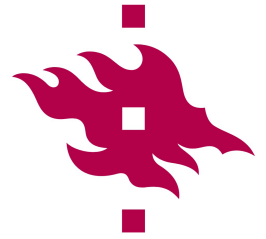
Perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan Yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 58/2024 vp.

Huomioita erityisesti kansainvälisoikeudellisesta näkökulmasta

Käsittelin laajasti kysymystä vieraiden joukkojen tuomisesta Suomen maaperälle lausunnossani 06 02 2024 koskien NATO-SOFA sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista (HE 90/2023 vp.). Kuten tuolloin totesin, nyt esillä oleva sopimus (Defence Cooperation Agreement, DCA) täydentää ja eräiltä tärkeiltä osiltaan muuttaa niitä järjestelyjä, joista NATO-SOFA-sopimuksessa oli sovittu. Kiinnitin tuolloin erityisesti huomiota rikosoikeudellisen toimivallan jakoa koskevaan kysymykseen, jonka DCA nyt siis kääntää pääläelle. Sopimus puuttuu myös muilta osin paljon pitemmälle Suomen täysivaltaisuuteen kuin valiokunnassa aiemmin käsitelty NATO-SOFA (PeVL 2/2024 vp.). Tämä käykin ilmi hallituksen esityksen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevasta pitkästä perusteluosasta. Kuten siinä todetaan, tärkeimmät kysymykset liittyvät Yhdysvaltain joukkojen maahantuloon ja liikkumiseen Suomessa, mukaan lukien pääsy- ja käyttöoikeus erikseen sovituille alueille ja tiloihin, mihin sopimuksella annetaan yleinen suostumus (3 ja 11 artiklat), sekä siihen toimivaltaan, joka Yhdysvaltain joukoille ja toimijoille annetaan turvallisuuden ylläpitämiseksi sille varatuilla alueilla, näiden lähistöllä (6 artiklan 2-kohta) ja muuallakin Suomessa (6 artiklan 3-kohta). Näiden ohella sopimukseen sisältyy lukuisia NATO-SOFAa pitemmälle meneviä Yhdysvaltain joukoille ja muille toimijoille luovutettavia oikeuksia. Ei ole epäilystä siitä, etteikö sopimuksen hyväksyminen edellyttäisi PL 94 §:n 2 momentissa





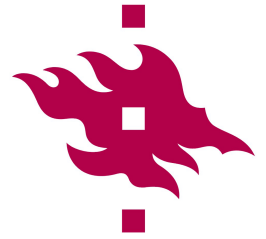
tarkoitettua menettelyä ja sen voimaansaattaminen PL 95 § momentin mukaista supistettua perustuslain säätämisjärjestystä.

1. DCA-sopimus puuttuu NATO-SOFaA pitemmälle Suomen täysivaltaisuuteen

Yhdysvaltain Senaatti omaksui alusta alkaen – siis vuodesta 1953 lähtien – hyvin kriittiseen suhtautumisen NATO-SOFaA kohtaan ja edellytti, että maan viranomaiset käyttävät mahdollisimman pitkälle hyväkseen mahdollisuutta kahdenvälisin sopimuksin turvata Yhdysvaltain joukkojen oikeuksia ja toimivaltaa NATO-SOFaA-sopimusta pitemmälle. Vuosien aikana Yhdysvallat onkin tehnyt tällaisia sopimuksia hyvin runsaasti. Vuodelta 2015 olevan tilaston mukaan näitä oli jo 115, mutta määrä lieenee tällä hetkellä paljon suurempi, kuten hallituksen esityksen kansainvälistä vertailua koskevasta kohdasta (ss. 19-22) käy ilmi. Bilateraalisten neuvottelujen kautta suuremmalla ja sotilaspoliittisesti tärkeämmällä maalla onkin hyvät mahdollisuudet saada itselleen pitkälle meneviä oikeuksia ja toimivaltaa, kuten Yhdysvaltain ulkoministeriölle jätetyssä joukkojen luovuttamista koskevassa 2015 raportissa edellytetäänkin.¹ Listaan tähän tärkeimpiä NATO-SOFaAsta poikkeavia määräyksiä:

- DCA sovelletaan myös Yhdysvaltain sopimustoimittajiin, osittain myös suomalaisiin sopimustoimittajiin (2 artiklan 4 ja 5-kohdat);
- Yhdysvaltain joukot, sopimustoimittajat ja huollettavat oikeutetaan ”esteettä pääsemään sovittuihin tiloihin ja sovituille alueelle” ja USA:n alukset, ilma-alukset ja ajoneuvot voivat vapaasti tulla Suomeen ja liikkua Suomen alueella (3 ja 11 artiklat). Toisin kuin NATO-SOFaA:ssa, kysymyksessä on yleisvaltuutus. Erillisiä lupia ei tarvita;
- määritettäessä sitä, milloin jokin toiminta on tapahtunut Yhdysvaltain joukon jäsenen ”virallisessa tehtävässä”, on Yhdysvaltain viranomaisen tätä koskeva lausunto ratkaiseva (6 artiklan 6-kohta).
- Julkisten hankintojen tekeminen Yhdysvaltain joukoille voi tapahtua ”ilman rajoituksia sopimustoimittajan valinnan, hankkijan tai tavarat, materiaaliin tar-

¹ International Security Advisory Board (ISAB). Ks *ISAB Report on Status of Forces Agreements*, January 16, 2015. Raportti sisältää hyödyllisen katsauksen Yhdysvaltain puolustusyhteistyötä koskeviin sopimuksiin ja maan preferensseihin niiden neuvottelemisessa.

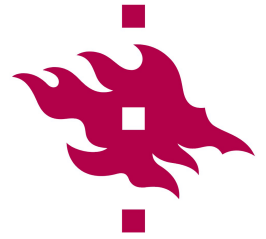


vikkeet, kaluston tai palveluja toimittavan henkilön suhteen”. Määräys on erittäin yleinen ja vaikuttaa tulevan mm. EU:n julkisia hankintoja koskevien säännösten piiriin (esim direktiivi 2014/24/EU tai erityisesti puolustusalan hankintoja koskeva direktiivi 2009/81/EY). HE:ssa todetaan vain vaatimattomasti, joskin ongelmallisesti, että artikla vain ”jossain määrin kunnioittaa Suomen sääntöjä” (HE s. 127). Käsitykseni mukaan selvitys vaikutuksista EU-lainsäädäntöön on hankintojen osalta jäänyt puutteelliseksi.

Monissa yksityiskohdissa – esimerkiksi Yhdysvaltain joukkojen turvallisuutta koskien – DCA-sopimuksen määräykset on kirjoitettu hieman erilaisiksi kuin NATO-SOFA:n vastaavat määräykset ja ne on jätetty avoimeen muotoon tavalla, joka jättää paljon yksittäistapauksellista harkintavaltaa. Useat määräykset myös viittaavat yhteistyöhön Suomen viranomaisten kanssa. Tärkeältä näyttää esimerkiksi se yhteisesti laadittava turvallisuussuunnitelma, johon perustuu Yhdysvaltain viranomaisten mahdollisuus toimia myös sovittujen tilojen ja alueiden ”välittömän läheisyyden ulkopuolella” 6 artiklan 3-kohdan mukaisesti. Miten tämä suunnitelma tehtäisiin ja millaisia asioita siihen sisältyisi on viitattu HE:ssa vain yleisesti. Vaikka 6 artiklan 3-kohdassa todetaan Suomella olevan ”ensisijainen vastuu” siinä tarkoitetuissa tilanteissa voitaneen tällaisessa suunnitelmassa siirtää vastuuta ehkä merkittävästikin Yhdysvalloille. Mitä periaatetta tässä noudatettaisiin? Entä siinä yhteistyössä, joka ulottuu 14 artiklan kohtaan, joka koskee sotilaspoliisin käyttöä ja toimivaltuuksia? Määräysten avoimuus, ja ratkaisujen siirtäminen myöhempiin neuvotteluihin jättävät Yhdysvaltain viranomaisten toimivallan laajuuden avoimeksi tavalla, joka on ongelmallinen ja, kuten on esitetty, edellyttää PL 94 § 2 momentin ja 95 §:n 2-momentin mukaista hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyä.

2. Rikosoikeudellinen tuomiovalta

DCA-sopimuksen tärkeimmät määräykset – ainakin edellä mainitun State departmentille tehdyn raportin mukaan – koskevat rikosoikeudellisen tuomiovallan jakoa Yhdysvaltain ja Suomen välillä, milloin Yhdysvaltain joukon jäsen, siviili tai huollettava on tehnyt rikoksen. Tätä koskevassa 12 artiklassa käännetään pääläelleen NATO-SOFA -sopimuksen VII artiklaan sisältynyt järjestely niin sanotuissa jaetun toimivallan tapauksissa. NATO-SOFA:ssa rikosoikeudellisen tuomiovallan jako oli järjestetty siten, että tietyissä tilanteissa kummallakin maalla oli yksinomainen toimivalta, nimittäin milloin



teko oli rangaista vain tämän maan oman lainsäädännön alaisuudessa. Tähän ei nyt-kään tule muutosta. Muissa tapauksessa on molemmilla mailla toimivalta. Tällaisessa jaetun toimivallan tapauksissa NATO-SOFA ohjasi Suomeen joukkoja tuovalle maalle toimivallan vain, 1) mikäli sen joukon jäsen tai siviili on tehnyt teon, joka kohdistuu sen henkilöön, omaisuuteen tai turvallisuuteen, ja 2) rikos on tehty ”virallisessa tehtävässä”. Vastaanottajamaalla (Suomella) oli rikosoikeudellinen toimivalta kaikissa muissa tilanteissa.

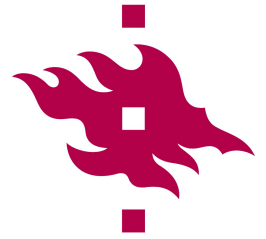
NATO-SOFAn määräyksiä siis muutetaan nyt tässä DCA-sopimuksessa. Suomi ilmoittaa luopuvansa edellä esitellystä rinnakkaisesta, mutta ensisijaisesta rikosoikeudellisesta toimivallastaan. DCA-sopimuksen 12 artiklan mukaan:

”Suomi on tietoinen USA:n joukkojen viranomaisten USA:n joukkojen jäseniin kohdistaman kurinpidollisen valvonnan erityisestä tärkeydestä ja sellaisen valvonnan vaikutuksesta operatiiviseen valmiuteen. Siksi Suomi, Yhdysvaltojen pyynnöstä ja edistääkseen sitoutumistaan keskinäiseen puolustukseen, käyttää harkintavaltaansa luopuakseen ensisijaisesta oikeudestaan käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa USA:n joukkojen jäseniin Nato SOFAn VII Artiklan 3 kappaaleen c kohdassa tarkoitettulla tavalla [s.o kohta, jossa mahdollistetaan tällainen ns. ”waiver”].

Edelleen DCA-sopimuksen 12 artiklan 2-kohdan mukaan vain ”Suomen erityisen tärkeänä pitämässä yksittäistapauksissa Suomen viranomaiset voivat peruuttaa luopumisen antamalla kirjallisen lausuman USA:n joukkojen toimivaltaisille viranomaisille viimeistään kolmekymmentä (30) päivää [saatuaan ilmoituksen rikoksista, josta USA:ssa voidaan tuomita enemmän kuin sakkoa tai 1 v vankeutta].”

Suomi siis luopuu NATO-SOFAssa saamastaan ensisijaisesta rikosoikeudellisesta toimivallasta muihin kuin virantoimituksessa tehtyihin tekoihin nähden. Pienenä myönnytyksenä kuitenkin todetaan, että mikäli kysymys on Suomelle erityisen tärkeästä yksittäistapauksesta, Suomen viranomaiset voivat peruuttaa tämän luopumisensa, siis palauttaa NATO-SOFA-sopimukseen sisältyvästä ensisijaisen toimivaltansa. Taustalla on senaatin vuonna 1953 ilmaisema vakava huoli siitä, etteivät Yhdysvaltain palveluksessa olevat saisi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Senaatin mukaan NATO-SOFAn VII artiklan ei tulisi muodostaa ennakkotapausta laadittaessa täydentäviä kahdenkeskisiä sopimuksia.² Tämän jälkeen puolustusministeriö onkin vahvistanut, että neuvoteltaessa

² Senaatin ratifiointi- ja lausuntoasiakirja 15/7 1953.



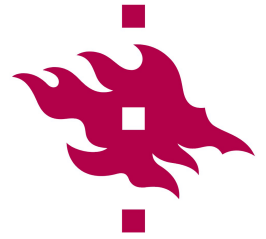
näitä sopimuksia tavoitteena on ”suojata, mahdollisimman laajassa määrin Yhdysvaltain henkilökunnan oikeuksia näiden tullessa tuomittaviksi ulkomaissa tuomioistuinmessä tai vangituiksi ulkomaisiin vankiloihin”.³ Tämä politiikka on sittemmin usein vahvistettu ja ratkaisua on sovellettu lähes kaikissa joukkojen luovuttamista koskevissa Yhdysvaltain sopimuksissa.

Rikosoikeudellisen toimivallan jako käsittää sopimuksen poliittisesti sensitiivisimmät kysymykset. Suomalaisia eittämättä kiinnostaa, mitä tapahtuu tilanteissa, joissa Suomessa tehty teko tulee tuomittavaksi Yhdysvalloissa. Vaikuttaako tämä teon arviointiin, ja millä tavoin? Voiko teko jäädä kokonaan tuomitsematta? Nämä kysymykset ovat tulleet esiin usein maissa, joissa on ollut paljon Yhdysvaltain joukkoja, esimerkiksi Saksassa, Etelä-Koreassa ja Japanissa. Merkittävin Euroopassa syntynyt kiista liittyi ns. Cavalese-tapaukseen vuonna 1998, jolloin harjoituslennolla Italian Alpeilla ollut Yhdysvaltain sotilaskone katkaisi Cermis-hiihtokeskuksen hiihtohissin kaapelin. Hississä olleet 20 henkeä (Saksan, Belgian, Puolan, Italian ja Itävallan kansalaisia) saivat surmansa. Cavalesen kunnan edustajat olivat vuosia varoittaneet matalalentojen vaaroista, mutta näihin ei ollut reagoitu. Kone oli myös lentänyt kovempaa kuin ohjesääntö olisi sallinut. Tapauksessa sovellettiin NATO-SOFAn perussääntöä, jonka nojalla se tuli ratkaistavaksi Yhdysvalloissa. Amerikkalainen jury vapautti lentäjät syytteestä, koska tapaus oli johtunut ”näistä riippumattomasta syystä”, nimittäin siitä, ettei hissiä ollut merkitty lentäjien käytössä olleeseen karttaan. Tapaus nosti vastalauseryöpyn Euroopassa. Yhdysvaltain kongressin ja puolustusministeriön hylättyä esitykset ex gratia -korvauksen maksamisesta uhrien perheille yli sen, mitä NATO-SOFAssa määrättiin, korvauksesta päätti lopulta Italian senaatti, ja Yhdysvallat suostui maksamaan siitä 75%. Kiista oli merkittävästi heikentänyt maiden välisiä suhteita.⁴

3. Kunnioittamisvelvoite

³ ”...to protect, to the maximum extent possible, the rights of US personnel who may be subject to criminal trial by foreign courts and imprisonment in foreign prisons”. Department of Defence Directive 5525.1. In R. Chuck Mason, *Status of Forces Agreement (SOFA): What Is It, and How Has It Been Utilized?* Congressional Research Service, March 15, 2012, s. 2.

⁴ Ks tarkemmin, W Michael Riesman & Robert D Sloane, 'The Incident at Cavalese and Strategic Compensation', 94 *American Journal of International Law* (2000), 505-515.



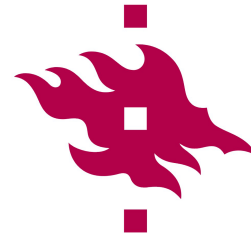
DCA-sopimuksen, niin kuin minkä tahansa kansainvälisen sopimuksen määräykset perustuvat kompromissille sopimuspuolten, tässä tapauksessa joukkoja vastaanottavan Suomen ja niitä luovuttavan maan, Yhdysvaltain välillä. Suomen kannalta on tärkeää, että Yhdysvaltain joukot, niihin liittyvät siviilit sekä sopimustoimittajat noudattavat mahdollisimman pitkälle Suomen lakeja ja Suomen kansainvälisiä sitoumuksia. Jälkimmäisistä tärkeimmät liittyvät Suomen EU-jäsenyyteen, ja olisi ollut hyödyllistä ilmaista tämä selkeästi myös sopimuksessa (emme tiedä, onko tätä yritetty, mutta määräys on Yhdysvaltain vaatimuksesta jätetty pois). Yhdysvalloille on tietenkin tärkeää, että se kykenee toteuttaman tarkoituksensa ilman, että vastaanottavan maan lait, käytännöt tai viranomaiset kohtuuttomasti häiritsevät sen toimintaa. Kuten edellä on todettu, DCA-sopimuksessa on moni kysymys jätetty avoimeksi niin, että tasapaino on tarkoitus saavuttaa vasta osapuolten yhteistyön avulla. Tällaisessa epämuodollisessa yhteistyössä voimakkaampi osapuoli pystyy usein painostamaan heikompaa osapuolta ratkaisuihin, jotka suosivat juuri tätä vahvempaa osapuolta – siis tässä tapauksessa Yhdysvaltoja. Edellä mainitussa raportissa Yhdysvaltain neuvottelijoita kehoitetaan käyttämään tätä neuvotteluvoimaa ("leverage") mahdollisimman pitkälle.⁵ Osapuolten neuvotteluvoimaa tasapainottamaan on DCA-sopimuksen 1 artiklan 2-kohtaan otettu määräys, jonka mukaan:

" Kaikessa tämän sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettiä, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita".

Kansainvälisen oikeuden laajalti tapaoikeudelliseen erioikeuksia ja erivapauksia koskevaan säännöstöön kuuluu ajatus siitä, että vaikka vieraan valtion diplomaattiselle tai konsuliedustajalle tai kansainvälisen järjestön edustajalle – tai kuten tässä tapauksessa, Yhdysvaltain sotilas- tai siviilihenkilöstölle – annetaan vapaus rikos- tai siviilioikeudellisesta tuomiovallasta, tämä ei merkitse, ettei henkilön tarvitsisi noudattaa asemamaan lakeja. Mikäli hän rikko näitä, häntä ei voida kuitenkaan tuomita eikä tuomiota panna täytäntöön häntä vastaan. Säännöksestä on runsaasti oikeuskäytäntöä, eikä se ole periaatteessa kiistanalainen.

Ei kuitenkaan ole selvää, eikä HE edes tätä esitä, että edellä mainittu velvollisuus "kunnioittaa" Suomen täysivaltaisuutta ja lakeja tarkoittaisi, että lakeja pitäisi "noudattaa".

⁵ *ISAB Report*, s. 8.



Toisinaan on esitetty, että riittäisi, ettei toimita ristiriidassa lakien tarkoitusperän kanssa.⁶ Hallituksen esityksessäkin on otettu huomattavan heikko tulkinta kunnioittamisvelvoitteen sisällöstä – nimittäin, että se kattaisi vain velvoitteen ”molempien osapuolten näkemysten kuulemisesta ja niiden huomioonottamisesta”. Tarkoituksena on, että Suomi esittää ”näkemyksensä” ja Yhdysvallat ottaa ne ”huomioon” (HE s. 11, 20). Tärkein kysymys tässä lienee mahdollisuus ydinaseiden tuomiseen Suomeen. Kuten HE:ssa todetaan, sopimus ei tätä kiellä, mutta Suomen ydinenergialaki (990/1987) kielittää. Tässä tärkeässä asiassa ei riitä, että osapuolet ottavat toisensa näkemykset huomioon. Olisi ollut paikallaan itse sopimuksessa todeta, ettei ydinaseita tuoda Suomeen. Tämän puuttuessa olisi perustuslakivaliokunnan syytä todeta, että niiden toimittaminen Suomeen on kiellettyä ja että Suomen ja Yhdysvaltain viranomaisten tulisi mahdollisuuksien mukaan yhdessä varmistaa, ettei kieltoa rikota. Menemättä pitemmälle tähän keskusteluun, on hyvä todeta, että edellä mainitussa vuoden 2015 Yhdysvaltain raportissa nimenomaan todetaan, että erivapauksia haetaan suhteessa niihin ”suvereeneihin oikeuksiin ...joita isäntämailla muutoin olisi sen kansainvälisen oikeuden säännön nojalla, jonka mukaan ulkomaalaiset, jotka ovat valtion alueella ovat sen valtion lain alaisia.”⁷ Näin siis myös Yhdysvaltain taholta hyväksytään, että sopimukseen otettujen poikkeustilanteiden ulkopuolella, Yhdysvaltain joukon jäsenet ja heidän perheensä ovat ”Suomen lain alaisia” (”subject to the law of that nation”). Perustuslakivaliokunta voisi näin kirjata mietintöönsä perinteisen säännön, jonka mukaan siis lakien ”kunnioittaminen” merkitsee velvollisuutta niiden ”noudattamiseen” ja että tämä velvollisuus ulottuu myös Suomen velvoitteisiin EU:n jäsenmaana.

Martti Koskeniemi

Akateemikko

Kansainvälisen oikeuden professori (emeritus)

⁶ Ks. vastaavasta määräyksestä NATO-SOFAssa, Andrés Munoz Mosquera, 'Respect versus Obey: When the Longstanding Debate Needs to be Seen Under the Receiving State's International Legal Obligations', *NATO Legal Gazette*, Issue 29 (2012), 29-39.

⁷ ISAB Report, "SOFAs...entail, by definition, some compromise of sovereign rights that host nations would otherwise have under the basic international law rule that foreigners present in a nation are subject to the law of that nation", s. 3

