

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- oikeuspäälikkö Kaija Suvanto, ulkoministeriö
- yksikönpäälikkö Minna Laajava, ulkoministeriö
- ympäristöneuvos Sara Kajander, puolustusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Anna Korhola, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomas Koskenniemi, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tapio Puurunen, sisäministeriö
- hallitusneuvos Janne Mänttari, liikenne- ja viestintäministeriö
- oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- esittelijäneuvos Kristian Holman, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- vastuualueen johtaja, everstiluutnantti Timo Hänninen, Pääesikunta
- osastoesiupseeri, komentajakapteeni Tuomas Hellsten, Pääesikunta
- poliisitarkastaja Konsta Arvelin, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Suomen Kuntaliitto
- Ulkopoliittinen instituutti

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Venäjä liitti Krimin laittomasti itseensä 2014 ja miehitti alueita Itä-Ukrainassa. Suomessa tämä johti muun lainsäädännön tarkistuksiin puolustushallinnon alalla sekä valmiuden kehittämiseen Puolustusvoimissa. Suomen turvallisuusympäristö muuttui perusteellisesti Venäjän aloittaessa laajamittaisen hyökkäyksen Ukraina helmikuussa 2022. Hyökkäyksen jälkeen Suomi arvioi turvallisuuspoliittista tilannettaan uudelleen, haki Naton jäsenyyttä ja ryhtyi entisestään tiivistämään puolustusyhteistyötä keskeisten kumppanien kanssa. Tasavallan presidentti Sauli Niinistö ja Yhdysvaltojen presidentti Joe Biden tapasivat 4.3.2022 ja sopivat kahdenvälisen puolustusyhteistyön tiivistämisestä. Keskustelujen lopputuloksena Yhdysvallat esitti Suomelle puolustusyhteistyösopimuksen (Defense Co-operation Agreement, DCA) valmistelua keväällä 2022.

(2) Hallituksen esityksessä todetaan (s. 19), että Yhdysvallat on 2010-luvulta lähtien päivittänyt kahdenvälisen puolustusyhteistyösopimusten verkostoaan. Suomen kanssa tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen pohjana on Yhdysvaltojen senaatin vahvistama mallisopimus, jonka perusteella Yhdysvallat on neuvotellut viimeaikaiset puolustusyhteistyösopimuksensa. Yhdysvallat pyrkii mallisopimuksen avulla kumppaniensa ja liittolaistensa kanssa yhdenmukaisiin sopimuksiin, mikä tuo Yhdysvaltojen näkökulmasta selkeyttä sen toimintaedellytyksiin kumppani- ja liittolaismaissa ja vahvistaa myös alueellisen yhteistyön lähtökohtia. Sopimuksissa on kuitenkin myös jonkin verran eroavaisuuksia. Osapuolet voivat lisäksi tehdä erilaisia täytäntöönpanosopimuksia tai järjestelyjä sopimuksen määräysten täytäntöönpanemiseksi. Näin on tehty myös aiemmin, esimerkiksi Norjassa.

(3) Yhdysvaltojen näkökulmasta puolustusyhteistyösopimuksilla on kolme keskeistä tarkoitusta. Sopimuksilla luodaan yhdenmukaiset ja ajantasaiset puitteet Yhdysvaltojen joukkojen toiminnalle, mahdollistetaan Yhdysvaltojen rahoittamat infrastruktuuri-investoinnit sovituille tiloille ja alueille sekä varmistetaan, että Yhdysvalloilla on pääsy näihin. Lisäksi varmistetaan esteetön joukkojen sekä kaluston maahanpääsy ja liikkuminen sekä puolustuskaluston, tarvikkeiden ja materiaalin sijoittaminen ennakolta.

(4) Saadun selvityksen mukaan puolustusyhteistyösopimus syventää Suomen ja Yhdysvaltojen välistä tiivistä yhteistyötä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Se parantaa edellytyksiä Yhdysvaltojen Suomelle antamalle tuelle vahvistaen Suomen ja myös muiden Pohjoismaiden turvallisuutta. Liittolaisten välinen puolustusyhteistyösopimus on osoitus Yhdysvaltojen sitoutumisesta Suomen ja Pohjois-Euroopan turvallisuuden vahvistamiseen sekä syventyvään ja laajentuvaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen yhteistyöhön.

(5) Puolustusvaliokunta yhtyy kaikilta osin edellä todettuun arvioon ja pitää DCA-sopimusta keskeisen tärkeänä osana sen varmistamisessa, että uskottavan kansallisen puolustuskyvyn tueksi saadaan kaikissa sotilaallisissa kriisitilanteissa keskeisten liittolaismaiden tukea. Valiokunta korostaa, että vahva kansallinen puolustus, joka perustuu yleiseen asevelvollisuuteen ja koko maan puolustukseen, tekee Suomesta halutun kumppanin niin kahden- kuin monenvälisessäkin puolustusyhteistyössä. Valiokunta katsoo, että DCA-sopimuksessa on kyse Suomen näkökulmas-

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2024 vp

ta poikkeuksellisen pitkälle menevästä, syvään keskinäiseen luottamukseen perustuvasta järjestelystä, sillä sopimus antaa Yhdysvaltain joukoille Suomessa monenlaista toimivaltaa.

(6) Valiokunta korostaa hallituksen esityksen perusteluissa esiin nostettuja näkökulmia siitä, että puolustusyhteistyösopimus perustuu Suomen suvereniteetin, lainsäädännön ja kansainvälisöikeudellisten velvoitteiden kunnioittamiseen. Suomen suostumuksella ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti sopimuksella luodaan kehys Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyön tehostamiselle.

(7) Sopimuksen suvereniteettia koskevaa kunnioittamisvelvoitetta vahvistaa sopimuksen keskeisiin artikloihin (3, 4 ja 11 artiklat) kirjattu velvoite molempien osapuolten näkemysten kuulemisesta ja niiden huomioonottamisesta. Tämän mukaisesti osapuolet konsultoivat toisiaan eri tasoilla asevoimista aina valtion ylimpään johtoon saakka. Konsultaatiota voisi tapahtua eri vaiheissa, kuten harjoitustoiminnan, joukkojen käytön ja operatiivisen toiminnan vuosittaisen suunnittelun yhteydessä ja tapauskohtaisesti. Konsultaation tarkoituksena on varmistaa Suomelle riittävä tilannetietoisuus sopimuksenmukaisesta toiminnasta ja mahdollistaa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisten näkökohtien huomioiminen sopimuksen soveltamisessa sekä tarvittaessa kansallinen päätöksenteko. Näin Suomi voi tarvittaessa tuoda esiin Yhdysvalloille näkemyksensä, jotka Yhdysvallat ottaa huomioon.

(8) Sopimuksessa määrätään Yhdysvaltojen pääsystä Suomen alueelle sekä tiettyjen sopimuksen liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden käytöstä. Puolustusyhteistyö keskittyy näihin tiloihin ja alueisiin, mutta sitä tehdään kuitenkin laajasti koko Suomen alueella. Sopimuksen liitteessä määritellään 15 tilaa ja aluetta, joihin USA:n joukoilla, USA:n sopimustoimittajilla, suomalaisilla sopimustoimittajilla, huollettavilla, ja sen mukaan kuin yhteisesti sovitaan, muilla olisi esteetön pääsy ja sopimuksen mukainen käyttöoikeus. Nämä tilat ja alueet ovat Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevia varuskunta-alueita tai niiden osia, kuten lentotukikohtia, laivastotukikohtia, ampuma- ja harjoitusalueita sekä varastoalueita. Ivalossa sijaitseva Rajavartiolaitoksen kasarmialue on kuitenkin Rajavartiolaitoksen käytössä. Valiokunta pitää erittäin hyvänä kaikkiin puolustushaaroihin kohdistuvaa listausta ja myös varsin kattavaa valtakunnallista peittoa. Tämä tuo osaltaan puolustukseen syvyyttä ja kriisikestävyyttä. Vertailun vuoksi: Ruotsin vastaavassa sopimuksessa on listattu 17 tilaa ja aluetta, Norjassa 12 ja Tanskassa kolme lentotukikohtaa.

(9) Sopimukseen perustuva yhteistyö keskittyisi ensisijaisesti näihin liitteessä sovittuihin tiloihin ja alueisiin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että Yhdysvallat voisi sijoittaa joukkoja ja materiaalia sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille sekä tarvittaessa käyttää niitä esimerkiksi harjoitustoimintaan. Yhdysvaltojen käyttöön tulevat alueet ja tilat määritellään tarkemmin sen jälkeen, kun sopimus astuu voimaan. Yhteiskäyttötiloissa kustannukset jaetaan, ja vain amerikkalaisten käytössä olevien tilojen rakentamis- ja ylläpitokustannuksista vastaa Yhdysvallat.

(10) Hallituksen esityksessä todetaan, että sopimuksen liite on erottamaton osa sopimusta ja se hyväksytään siten osana sopimusta perustuslain 8 luvun mukaisesti. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan liitteen muuttaminen ja esimerkiksi uusien alueiden lisääminen luetteloon vaatisi vastaavaa päätöksentekoprosessia kuin nyt käsittelyssä olevan sopimuksen hyväksyminen. Saadun selvityksen mukaan Puolustusvoimien hallussa olevien alueiden lisääminen luet-

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2024 vp

teloon myöhemmin on kuitenkin tehtävissä yksinkertaisella enemmistöllä eduskunnassa, riippuen kuitenkin kohteen merkittävydestä.

(11) Sopimus on aluksi voimassa kymmenen vuotta, jonka jälkeen se jatkuu toistaiseksi. Tällöin kummallakin osapuolella on oikeus irtisanoa sopimus ilmoittamalla siitä toiselle osapuolelle kirjallisesti diplomaattiteitse yhtä vuotta aiemmin.

(12) Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan tarkastelemaan erityisesti sopimuksen puolustuspoliittista merkitystä Suomelle.

Puolustusyhteistyösopimuksen suhde Nato SOFAan

(13) Eduskunta hyväksyi alkuvuodesta 2024 Nato SOFAa koskevan hallituksen esityksen, ja myös puolustusvaliokunta arvioi esitystä omassa lausunnossaan (PuVL 1/2024 vp). DCA-sopimus ja Nato SOFA ovat kytköksissä toisiinsa ja niitä sovelletaan rinnakkain. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että siltä osin kuin määräyksiä on molemmissa sopimuksissa, sovelletaan Nato SOFAa täydennettynä puolustusyhteistyösopimuksen määräyksillä. Siltä osin kuin Nato SOFA sisältää määräyksiä, joita ei ole puolustusyhteistyösopimuksissa, sovelletaan pelkästään Nato SOFAa (esim. terveydenhoito).

(14) Puolustusvaliokunta totesi Nato SOFAa koskevassa lausunnossaan, että voimaan saatettavilla sopimuksilla on 70-vuotinen historia ja soveltamiskäytäntö Naton jäsenvaltioiden välillä. Soveltamiskäytäntö ohjaa ja tarkentaa sopimusmääräysten tulkintaa kansainvälisessä yhteistyössä. Tilanne on nyt erilainen, sillä puolustusyhteistyösopimuksen tulkinnasta ei ole lainkaan soveltamiskäytäntöä. Muiden maiden – etenkin toisten Pohjoismaiden Tanskan ja Norjan – kokemuksista on jonkin verran hyötyä sopimuksen ymmärtämisessä ja tulkinnassa. Kukin sopimus on kuitenkin itsenäinen, eivätkä esimerkiksi eri Pohjoismaiden sopimukset ole täysin identtisiä.

(15) Puolustusyhteistyösopimuksen yksi merkittävä ero Nato SOFAan verrattuna on ensinnäkin se, että Nato SOFA on vastavuoroinen sopimus ja se käsittelee Naton jäsenvaltioiden joukkojen asemaa ja siihen liittyviä kysymyksiä silloin, kun yhden tai useamman Nato-maan joukkoja on toisen Naton jäsenvaltion alueella. Puolustusyhteistyösopimusta taas sovelletaan kaikessa Yhdysvaltojen kanssa tehtävässä puolustusyhteistyössä, mukaan lukien Nato-yhteistyö, silloin kun Yhdysvaltojen joukot ovat Suomen alueella. Puolustusyhteistyösopimuksen toinen keskeinen ero suhteessa Nato SOFAan koskee Yhdysvaltojen joukkojen oikeutta tulla Suomen alueelle. Nato SOFAa sovellettaessa joukkojen maahantulosta päätetään tai sovitaan aina erikseen. Puolustusyhteistyösopimuksessa oikeutus maahantuloon perustuu itse sopimukseen sopimuksessa tarkoitettulla tavalla.

(16) Puolustusyhteistyösopimukseen sisältyy myös oikeus käyttää sopimuksen liitteessä lueteltuja sovittuja tiloja ja alueita ja ne mahdollistavat muun muassa valmius- ja harjoittelumateriaalin sijoittamisen ennakolta. Näistä ei ole määräyksiä Nato SOFAssa. Lisäksi puolustusyhteistyösopimuksella poiketaan Nato SOFAn rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevista määräyksistä ja joukkojen turvallisuutta ja siihen liittyviä toimivaltaa koskevia määräyksiä on puolustusyhteistyösopimuksessa laajemmin kuin Nato SOFAssa.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2024 vp

(17) Nato SOFAaa koskevassa lausunnossaan puolustusvaliokunta tarkasteli virallisen tehtävän käsitettä (kpl 18—22, PuVL 1/2024 vp) todeten, että lähtökohtaisesti lähettäjävaltio määrittelee tapauskohtaisesti sen, milloin henkilö on tai on ollut virallisessa tehtävässä. Nato SOFA jättää kuitenkin tulkinnanvaraa sen suhteen, näkevätkö lähettäjä- ja vastaanottajavaltio virallisen tehtävän määritelmän samalla tavalla. Puolustusyhteistyösopimuksessa tällaista tulkinnanvaraa ei ole, sillä sopimuksen 12 artiklan 6 kohta määrittää selkeästi, että Yhdysvallat päättää sen, onko väitetty USA:n joukon jäsenen teko tai laiminlyönti tapahtunut suorittaessaan virallista tehtävää. Yhdysvallat siis yksin määrittelee asian ja käyttää siltä osin rikosoikeudellista tuomiovaltaa. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä sitä näkökulmaa, että sopimuksen rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevilla määräyksillä ketään ei vapauteta rikosoikeudellisesta vastuusta, vaan niillä määritellään se, miten tuomiovalta jakautuu kahden valtion kesken.

(18) Valiokunta korostaa sitä näkökulmaa, että DCA-sopimuksen soveltamisessa on kyse läheisten liittolaisten välisestä yhteistyöstä, jossa joukkoja lähettävän valtion intressissä ei ole toimia isäntämaan alueella tavalla, joka vaarantaa millään lailla toimivan yhteistyön edellytykset. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että Suomen alueella on viimeisten vuosien aikana toiminut mitava määrä amerikkalaisia ja muiden liittolaisten ja kumppanimaiden joukkoja erilaisissa harjoituksissa, eikä epäkohtia ole havaittu. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan (s. 22, 2 kpl), että Tanskassa ja Norjassa on vuoden 2003 jälkeen tapahtunut amerikkalaisjoukkojen toimesta rikoksia Nato-yhteistyössä vain muutama vuodessa, joinain vuosina ei välttämättä lainkaan. Rikokset ovat tyypillisesti olleet rattijuopumuksia, väkivaltarikoksia ja huumerikoksia.

(19) Nato SOFA:a koskevassa mietinnössään (UaVM 2/2024 vp, s. 7) ulkoasiainvaliokunta toteaa, että sen arviointi, onko henkilö toiminut yksittäistapauksessa virallisessa tehtävässä, on aina tapauskohtaista, minkä vuoksi tarkkaa määritelmää ei ole mahdollista tehdä. Puolustusvaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä tarkasteltaisiin virallisen tehtävän käsitettä DCA-sopimuskontekstissa. Käsitteen tarkempi määrittely voisi auttaa molempien puolisen yhteisymmärryksen löytämisessä siitä, mitä tehtäviä käsitteen alle kuuluisi.

(20) Toinen keskeinen määritelmä, jota ulkoasiainvaliokunnan olisi hyvä arvioida mietinnössään, koskee määritelmää alueiden välittömästä läheisyydestä. Valiokunta katsoo, että Yhdysvaltain käyttöön luovutettavat alueet ja rakennukset on suhteellisen helppo määritellä täsmällisesti, mutta välittömän läheisyyden käsitettä ei ole määritelty sopimuksessa, vaan sen sisältö jää Yhdysvaltojen joukkojen piirissä tehtävän harkinnan varaan. Oikeus käyttää toimivaltuuksia on siis tältä osin alueellisesti avoin. Valiokunta katsoo, että tämäkin kysymys on pitkälti ratkottavissa amerikkalaisjoukkojen, Puolustusvoimien ja poliisin välisellä tiiviillä yhteistyöllä. Valiokunta tarkastelee tarkemmin tätä yhteistyötä jäljempänä (kpl 32—41).

(21) Yhteenvetona Nato SOFAn ja DCA-sopimuksen välisestä suhteesta valiokunta toteaa, että vaikka kahden sopimuksen rinnakkainen soveltaminen voi vaikuttaa monimutkaiselta, käytännön elämä on osoittanut, että soveltamiskäytännöissä ei todennäköisesti tule suuria ongelmia. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä hallituksen esityksen perusteluihin (s. 20), jossa tuodaan esiin, että Yhdysvalloilla on Suomen sopimuksen kanssa verrannollinen puolustusyhteistyösopimus Naton jäsenvaltioista Bulgarian, Latvian, Liettuan, Norjan, Puolan, Slovakian, Tšekin, Unkarin, Viron, Ruotsin ja Tanskan kanssa. Näistä sopimuksista Norjan, Ruotsin ja Tanskan kanssa neu-

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2024 vp

vottelemat puolustusyhteistyösopimukset perustuvat samanlaiseen mallisopimukseen kuin Suomen tekemä sopimus.

(22) Yhdysvalloilla on siis laajaa ja pitkäaikaista kokemusta siitä, miten DCA-sopimuksia ja Nato SOFAaa sovelletaan rinnakkain. Selvää kuitenkin on, että sopimusten käytännön soveltamisen kanssa työskentelevien suomalaisviranomaisten osaamiseen, koulutukseen ja resursointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Viranomaiskentässä on varmistettava erityisesti Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen ja poliisin resurssit, jotta sopimuksen toimeenpano saadaan ripeästi käyntiin tavalla, joka minimoi mahdolliset epäkohdat ja näkemyserot. Esimerkiksi suomalaisten ja amerikkalaisten oikeusupseereiden välisellä tiiviillä yhteistyöllä voidaan jo ennakolta selvittää molemmin puolin mahdollista epäselvyyttä aiheuttavia asioita.

Materiaalin ennakkovarastointi Suomeen

(23) DCA-sopimuksen tärkeimpiä elementtejä on mahdollisuus Yhdysvaltain puolustusmateriaalin ennakkovarastoinnista Suomeen. Sopimuksen 4 artiklassa Yhdysvalloille annetaan oikeus sijoittaa ennakolta puolustuskalustoa, tarvikkeita ja materiaalia Suomeen ja varastoida sitä Suomessa. Kyseeseen tulevat esimerkiksi aseet, ampumatarvikkeet, taisteluajoneuvot ja muut kulku- neuvot sekä viestintävälineet. Lisäksi materiaaliin voi sisältyä vaatteita, ruokatarvikkeita ja muuta USA:n joukkojen käytännön toimintaa tukevaa materiaalia. Yhdysvaltojen tulee sopimuksen mukaan ilmoittaa Suomen Puolustusvoimille materiaalista ja kuljetusaikatauluista ennakolta.

(24) Puolustusyhteistyösopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan USA:n joukkojen ennakolta sijoitettava materiaali ja sen varastointiin osoitetut tilat tai niiden osat annetaan USA:n joukkojen yksinomaiseen käyttöön. USA:n joukoilla on yksinomainen määräysvalta ennakolta sijoitettavan materiaalin luo pääsyyn, sen käyttöön ja siitä määräämiseen riippumatta siitä, onko se varastoitu sovittuihin tiloihin ja alueille vai näiden ulkopuolelle.

(25) Sovittujen tilojen ja alueiden osoittaminen USA:n joukkojen yksinomaiseen käyttöön edellyttää aina yhteisymmärrystä. Oikeudellisesti kyse olisi siitä, että Suomi rajoittaisi omalla päätöksellään Suomen viranomaisten pääsyä Yhdysvaltojen yksinomaiseen käyttöön osoitetulla alueella ja että Suomi ei käyttäisi julkista valtaa tällaisella alueella, ellei tapauskohtaisesti toimita toisin. Kyse olisi yhteisymmärryksen perustuvasta rajatusta ja määräaikaudesta käyttöoikeudesta.

DCA-sopimus ja ydinaseet

(26) Puolustusyhteistyösopimuksen keskeinen periaate on, että Yhdysvaltojen joukot noudattavat Yhdysvaltojen lainsäädäntöä, mutta kunnioittavat Suomen lainsäädäntöä. Yhdysvalloilla on velvollisuus varmistaa, että sen oma henkilöstö kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä ja määräyksiä. Ydinaseita koskevan lainsäädännön kunnioittamisen kannalta merkitystä on erityisesti ydinenergialain (990/1987) 4 §:n mukaisella ydinräjähteiden maahantuonnin, valmistamisen, hallussapidon ja räjäyttämisen kiellolla. Myös ydinaseiden kuljettaminen Suomen kautta on kielletty ja rangaistavaa. Rikoslain (39/1889) 34 luvun 6:ssä (578/1995) on kriminalisoitu ydinräjähdერიკος.

(27) Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin (s. 12), että puolustusyhteistyösopimuksen määräyksistä ainakin sovittuihin tiloihin ja alueille pääsemistä koskevalla 3 artiklalla, materi-

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2024 vp

aalin ennakolta sijoittamista koskevalla 4 artiklalla sekä ilma-alusten, alusten ja ajoneuvojen liikumista koskevalla 11 artiklalla voi olla liityntä ydinräjähteitä koskeviin kysymyksiin. Kyseiset artiklat sisältävät konsultaatiovelvoitteen, joka mahdollistaa tapauskohtaisesti Suomen näkökoh-
tien esiintuomisen sopimuksen määräyksiä sovellettaessa. Saadun selvityksen mukaan konsultaa-
tioita voidaan käydä eri tasoilla, tarvittaessa myös valtioneuvosto ja tasavallan presidentti proses-
siin mukaan kytkien.

(28) Valiokunta kiinnittää huomiota hallituksen esityksen perustelujen sanamuotoon (s. 12, 3. kpl), jossa todetaan seuraavaa konsultaatioihin liittyen: "Tällöin Suomi voisi esimerkiksi ilmoit-
taa, että Suomen lainsäädäntö ei mahdollista ydinräjähteiden maahantuontia, jolloin USA:n jouk-
kojen tulisi pidättäytyä kyseisestä toiminnasta ja toimia Suomen kannan mukaisesti." Valiokun-
nan saaman selvityksen mukaan Yhdysvalloilla on kaikissa olosuhteissa velvoite kunnioittaa
Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisiä velvoitteita. Esityksessä käytetty ilmaisu
"voisi esimerkiksi ilmoittaa" on jossain määrin epäselvä, mutta käytetty sanamuoto ei siis valio-
kunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tarkoita sitä, että esimerkiksi ydinenergialakia kos-
kevien säännösten tulkinnassa olisi mitään tulkinnanvaraa.

(29) Valiokunta yhtyy näkemykseen siitä, että Naton pelote nojaa viime kädessä ydinaseisiin.
Tämä linjaus on kirjattu selkeästi myös Naton strategiseen konseptiin vuodelta 2022, jossa eten-
kin Yhdysvaltain ydinaseilla on keskeinen merkitys sotilasliiton turvallisuudelle. Yhdysvaltojen
ydinaseiden sijoittaminen Eurooppaan perustuu erillisiin valtiosopimuksiin. Nykyisen politiikan
mukaan Yhdysvalloilla ei ole suunnitelmaa, aikomusta tai syytä sijoittaa ydinaseita uusiin mai-
hin. Valiokunta huomauttaa, että kylmän sodan päättymisen jälkeen Yhdysvaltain taktisia ydin-
aseita on sijoitettuna viiteen Nato-maahan: Belgiaan, Hollantiin, Saksaan, Italiaan ja Turkkiin.
Valiokunta pitää kysymystä ydinaseiden tuomisesta tai kauttakulusta Suomen kautta erittäin teo-
reettisena kysymyksenä. Suomella ei ole intressiä eikä Yhdysvalloilla halua tehdä mitään muu-
toksia nykyisiin ydinaseiden sijoituspaikkoihin.

(30) Muiden Pohjoismaiden DCA-sopimuksissa on myös linjauksia ydinaseista. Norjan sopi-
muksen 1 artiklassa todetaan, että mikään sopimuksessa ei muuta Norjan politiikkaa, joka koskee
ulkomaisten joukkojen sijoittamista Norjan alueelle ja ydinaseiden varastointia tai käyttöönottoa
Norjan alueella. Tanskan sopimuksen 1 artiklassa taas todetaan, että mikään sopimuksessa ei
muuta Tanskan politiikkaa ydinaseiden varastoinnissa tai käyttöönotossa Tanskan alueella. Kum-
massakin maassa kyse on toisen maailmansodan jälkeen tehdyistä linjauksista, joiden mukaan
niihin ei sijoiteta ydinaseita. Norja ja Tanska eivät kuitenkaan ole tehneet Pohjois-Atlantin sopi-
mukseen ydinaseita koskevia varauksia.

(31) Ruotsin puolustusyhteistyösopimuksessa on todettu, että puolustusyhteistyösopimukseen
sitoutuminen ei muuta lähtökohtaa siitä, että Ruotsin alueella ei ole syytä pitää ydinaseita tai py-
syviä tukikohtia rauhanaikana. Edellä todettuun viitaten valiokunta pitää perusteltuna Suomen
valitsemaa linjaa, joka lähtee siitä, että koska DCA-sopimuksessa edellytetään Suomen lainsää-
dännön kunnioittamista kaikissa tilanteissa - tässä yhteydessä myös ydinenergialain huomioimis-
ta - sopimuksessa ei siten ole tarvetta erilliselle kirjaukselle ydinaseista.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2024 vp

Puolustusvoimien ja poliisin yhteistyö Yhdysvaltain kanssa DCA-sopimuksen soveltamisessa

(32) Yhdysvaltain ympäri maailmaan tekemien puolustusyhteistyösopimusten 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.

(33) Suomessa poliisi vastaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Poliisi voi pyytää Puolustusvoimilta virka-apua, jos sen omat voimavarat ovat riittämättömiä ja virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille puolustusvoimista annetun lain (551/2007) mukaista tehtävää vastata Suomen sotilaallisesta puolustamisesta. Puolustusvoimat vastaa turvallisuuden ja järjestyksen ylläpidosta Puolustusvoimien alueilla. Puolustusvoimilla on myös erikseen säädettyjä toimivaltuuksia näiden alueiden ulkopuolella. Puolustusvoimista annetussa laissa säädetään näiden toimivaltuuksien käytön edellyttästä yhteistyöstä poliisin kanssa.

(34) Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan Suomella on vastuu huolehtia USA:n joukkojen sekä sopimuksessa tarkoitettujen muiden henkilöiden ja materiaalin turvallisuudesta alueellaan. Kyse on velvoitteesta, joka Suomen viranomaisilla olisi muutoinkin Suomen lainsäädännön nojalla ilman nimenomaista sopimusmääräystä. Artiklan 2 kohdassa annetaan USA:n joukoille toimivaltaa toteuttaa turvallisuustoimenpiteitä sovitulla alueilla ja sovitussa tiloissa sekä niiden välittömässä läheisyydessä. Näiden ulkopuolella USA:n joukoilla on artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltaa vain poikkeuksellisissa olosuhteissa ja yhteisesti hyväksytyjen turvallisuussuunnitelmien mukaisesti. USA:n joukkojen on noudatettava kansallista lainsäädäntöään ja kunnioitettava Suomen lainsäädäntöä.

(35) Sopimuksen 6 artiklan 4 kohdassa määrätään koko artiklassa tarkoitettua toimintaa koskevasta yhteistyövelvoitteesta. Kohdan mukaan Suomen viranomaiset ja USA:n joukkojen viranomaiset tekevät keskenään läheistä yhteistyötä artiklan mukaisessa toiminnassa muun muassa hyväksymällä yhteisesti turvallisuussuunnitelmia ja sovittamalla yhteen turvallisuustoimenpiteitä, jollei tilanteen erityinen kiireellisyys estä turvallisuustoimenpiteiden yhteensovittamista. Pelastuslaissa (379/2011) puolestaan säädetään pelastusviranomaisen ja aluehallintoviraston valvontatehtävistä sekä esimerkiksi ulkoisen pelastussuunnitelman tekovelvoitteesta.

(36) Sopimuksen 14 artiklan mukaan USA:n joukkojen viranomaiset vastaavat kurin ja järjestyksen ylläpidosta USA:n joukkojen keskuudessa siellä, mihin joukkoja on sijoitettuna. USA:n joukkojen viranomaiset voivat käyttää sotilaspoliisin yksiköitä kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi joukoissa myös sellaisissa yhteisöissä, jotka ovat lähellä niitä tiloja ja alueita, joihin USA:n joukkoja on sijoitettuna. Toimivallan edellytyksenä on lisäksi, että Suomen ja USA:n joukkojen viranomaisten on yhdessä määritettävä menettelyt, joita sotilaspoliisin yksikön on noudatettava. Toiminta tapahtuu yhteistyössä Suomen viranomaisten kanssa. Valiokunta yhtyy asiantuntija-arvioon siitä, että USA:n kurinpitovalta omiin joukkoihinsa nähden on joukkojen johtamisen välttämätön edellytys ja sen järjestyksen ylläpitämiseen kuuluva sisäinen asia.

(37) Edellä kuvattu toimintamalli korostaa tarvetta oikea-aikaiselle viranomaisavulle, koska tavoitetila on, että Suomen turvallisuusviranomaiset ehtivät reagoida erilaisiin uhkiin ensimmäisi-

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2024 vp

nä ja USA:n joukot vasta, jos muita vaihtoehtoja ei enää ole. Tilanteissa, joissa USA:n joukot ryhtyvät toimiin, niiden tulisi ilmoittaa asiasta poliisille. Tällöin poliisi voisi arvioida ja päättää, ottaako se tehtävän hoitaakseen. Tällä varmistettaisiin se, että aloite ja vaste säilyvät kansallisilla viranomaisilla, joista poliisi on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä ensisijainen viranomainen.

(38) Puolustusyhteistyösopimus ei vaikuta poliisin perustehtävien hoitoon, vaikka sopimuksessa on oma artiklansa rikosoikeudellisesta tuomiovallasta. Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan poliisin on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Esitutkinnan toimittamisvelvollisuus koskee myös rikoksia, joissa tekijäksi epäillään USA:n sotilasjoukon jäsentä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Yhdysvalloilla ei ole DCA-sopimuksen voimaantulon jälkeenkään täällä toimivissa joukoissa välttämättä esitutkintaosaamista, joten Suomen poliisin osaamisen käyttö on luontevaa lähtökohtaisesti kaikissa esitutkintatilanteissa. Saadun selvityksen mukaan poliisi ei kuitenkaan ryhdy omin päin tutkintatoimiin USA:n joukkojen jäsenten epäilyksi tekemissä rikosasioissa, paitsi jos kyse on akuutista tilanteesta. Esitutkinnan toimittamisesta, toimittamatta jättämisestä ja jo aloitetun esitutkinnan lopettamisesta päättää valtakunnansyyttäjä, jolle poliisi ilmoittaa sen tietoon tulleista asioista.

(39) Poliisin sujuvan yhteistyön varmistamiseksi amerikkalaisviranomaisten kanssa on tärkeää, että sopimus mahdollistaa tietojen ja henkilötietojen vaihdon puolustus- ja turvallisuusyhteistyön tehostamiseksi. Turvallisuuden ylläpitämiseksi USA:n joukkojen viranomaisilla voi olla tietoja, jotka ovat poliisitoiminnan kannalta tarpeellisia, elleivät välttämättömiäkin. Tiedonvaihto USA:n viranomaisten ja Suomen viranomaisten kesken mahdollistaisi erilaisiin turvallisuussuhkiin varautumisen ja niiden estämisen ennalta. Puolustusyhteistyössä tulisikin pyrkiä vastaavanlaiseen tiedonvaihtoon kuin suomalaisessa viranomaiskentässä nykyisinkin: tietoa vaihdetaan viranomaisten välillä nopeasti julkisuus- ja salassapitosäännökset huomioiden.

(40) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Yhdysvaltain ulkomailla toimivat joukot saavat aina ennen tehtävään lähettämistä koulutusta kohdemaan lainsäädännöstä. Suomessa toimivat amerikkalaisjoukot siis perehdytetään Suomen lainsäädäntöön. Valiokunta katsoo, että Yhdysvaltain ammattisotilaiden tiukka sotilaskuri ja -rangaistukset myös ehkäisevät merkittävästi rikostilanteita. Valiokunta toteaa, että DCA-sopimuksen perusteella Yhdysvaltain Suomessa toimivilla sotilailla ei ole vapaa-aikanaan aseenkanto-oikeutta.

(41) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan viime vuosien mittavan harjoitus- ja koulustoiminnan aikana tutkinnassa ei ole ollut yhtään merkittävää amerikkalaisotilaiden tekemää rikosta, ja Puolustusvoimien ja poliisin yhteistoiminta amerikkalaisviranomaisten kanssa on ollut kaikin puolin toimivaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan on kaikki perusteet sille, että yhteistyö toimii myös jatkossa ongelmitta. Valiokunta korostaa sitä näkökulmaa, että Yhdysvallat ja Suomi ovat läheisiä liittolaisia ja on kaikin tavoin Yhdysvaltain intressissä varmistaa, että sen Suomessa toimivat joukot eivät syyllisty täällä rikoksiin.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2024 vp

Muuta

(42) DCA-sopimuksen 28 artikla sisältää määräykset USA:n joukkojen oikeudesta käyttää omia televiestintäjärjestelmiään. USA:n joukoilla on oikeus käyttää sellaisia keinoja ja palveluja, joita tarvitaan varmistamaan täysi valmius käyttää televiestintäjärjestelmiä sekä oikeus käyttää tarvittavia radiotaajuuksia tähän tarkoitukseen. Radiotaajuuksien käyttö on Yhdysvalloille maksutonta. Saadun selvityksen mukaan USA:n joukkojen on pyrittävä kaikin kohtuullisin toimin yhteensovittamaan taajuuksien käyttöä ennakolta suomalaisen toimeenpanijan eli puolustusministeriön tai sen osoittaman tahon kanssa. Puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että sopimuksen toimeenpanon edellyttämät kansalliset koordinaatiomekanismit puolustusyhteistyössä käytettävien taajuuksien osoittamisesta ja käyttämisestä luodaan selkeiksi ja tehokkaiksi ja että puolustusministeriö hoitaa asiaa tiiviissä yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön ja sen alaisten virastojen kanssa.

(43) Saadun selvityksen mukaan puolustusyhteistyösopimuksen täytäntöönpano aiheuttaa kuntasektorin toimintaan vain vähäisiä vaikutuksia. Sen sijaan tietyt alueelliset vaikutukset voivat olla merkittäviäkin. Vaikutuksia tulee muun muassa rakentamisesta ja mahdollisista infrastruktuuritarpeista. Kunnat ja niiden omistamat yhtiöt (vesi, lämpö, sähkö) ovat halukkaita ja motivoituneita toteuttamaan puolustusyhteistyösopimuksessa mainittuja yhteistyövelvoitteita mahdollisimman hyvin. Kunnat ovat myös kiinnostuneita yhteistyön elinvoimavaikutuksista.

(44) Kysymystä kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kiellosta on käsitelty laajasti Nato SOFAa koskevassa hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevassa lausunnossa. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että puolustusyhteistyösopimus ei ole ongelmallinen perustuslain 7 §:n 2 momentin sisältämän kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta. Kuolemanrangaistuskysymykseen liittyy kiinteästi myös Suomen ja Yhdysvaltojen välillä noottienvaihdolla 20.11.2023 sovittu poliittinen yhteisymmärrys siitä, että Nato SOFAn ja puolustusyhteistyösopimuksen soveltamisessa Suomen alueella ja Suomen viranomaisten toiminnassa tulee ottaa huomioon kuolemanrangaistuksen kiellosta johtuvat rajoitteet.

Yhteenveto

(45) Valiokunta korostaa, että DCA-sopimus on yhteisiin intresseihin pohjautuva, vuosikymmenten aikana tapahtuneen alati syvenevän puolustusyhteistyön konkreettinen ilmentymä. Suomi on ollut aloitteellinen sopimuksen aikaansaamisessa, sillä sen nähdään merkittävästi vahvistavan myös Nato-jäsenyyttä sitouttamalla sotilasliiton vahvin toimija Suomen puoluksen tukemiseen kaikissa olosuhteissa.

(46) Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi pyrkii omalla toiminnallaan myös jatkossa varmistamaan, että Yhdysvaltojen kiinnostus Pohjois-Eurooppaan säilyy, ja että kaikki sopimuksen puitteissa tehtävä työ hyödyntää kansallista ja lähialueiden puolustusta sekä vahvistaa Yhdysvaltojen poliittisen ja sotilaallisen johdon näkemystä Suomesta sotilasliiton uskottavana toimijana.

(47) Laajemman ulko- ja turvallisuuspoliittisen merkityksen rinnalla puolustusyhteistyösopimus vahvistaa Suomen puolustuskykyä mahdollistamalla Yhdysvaltojen läsnäolon, harjoittelun ja puolustusmateriaalin ennakkosijoittamisen Suomessa. Sopimus luo edellytykset operatiivisel-

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2024 vp

le suunnittelulle ja yhteistoiminnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä kaikissa kriisitilanteissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että sopimus edesauttaa myös alueellisen yhteistyön tiivistämistä muun muassa Suomen, Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Yhdysvaltojen välillä sekä tukee Suomen Nato-jäsenyyden velvoitteiden toimeenpanoa. Ylipäättään sopimus luo ennustettavuutta ja selkeyttää kahdenvälisen puolustusyhteistyön puitteita, mikä edesauttaa yhteistyön valmistelua ja toimeenpanoa eri tilanteissa.

(48) Saadun selvityksen mukaan tässä vaiheessa on vaikea arvioida, millaista materiaalia ja millä aikataululla Yhdysvallat Suomeen tuo. Suomeen tuotava puolustusmateriaali on kuitenkin selkeää, joka suoraan hyödyttää myös Suomen puolustusta, sillä varastoivan materiaalin määrää ja tarvetta arvioidaan yhteistyössä Yhdysvaltain Euroopan johtoportaan kanssa (USEUCOM), vaikka lopulliset päätökset asiasta tekeekin Yhdysvallat. Yhdysvaltain rahoittamien infrastruktuuri-investointien osalta aikataulu samoin kuin hankkeiden suuruus on niin ikään auki. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että Yhdysvallat teki vuonna 2023 päätöksen investoida Norjassa Ryggen ilmavoimatukikohtaan lähes 200 miljoonaa dollaria¹. Mitään automatiikkaa ei liity myöskään siihen, että Yhdysvallat kaikkia listattuja alueita myöskään heti tai edes myöhemmin hyödyntää. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että aluelistaus on alusta lähtien tehty valtakunnallisesti kattavaksi, sillä listauksen laajentaminen vaatii aina raskasta päätöksentekoprosessia.

(49) Sopimuksen käytännön vaikutuksista tiedottaminen ja viestiminen on tärkeä tehtävä niin kotimaassa kuin ulkomaillekin, jotta toiminnasta välittyy oikea kuva ulospäin. Puolustushallinnon lisäksi myös muiden viranomaistahojen, erityisesti poliisin, on syytä jo ennakolta miettiä, miten ja millä tavoilla eri asioista viestitään.

(50) Valiokunta pitää tärkeänä, että Yhdysvaltain joukkojen käytössä oleville alueille ja tiloihin kulkuun sovitaan selkeät yhteiset menettelyt. Perusperiaatteet on määritelty puolustusyhteistyösopimuksessa, mutta käytännön soveltamistilanteissa Puolustusvoimille jää tiettyä harkintavaltaa. Puolustusvoimissa on välttämätöntä suunnitella hyviä käytäntöjä ja selkeää ohjeistusta siitä, miten yhteistyö käytännön tilanteissa toteutetaan. Täytäntöönpanosopimuksia ja -järjestelyjä on tarpeellista laatia ainakin turvallisuudesta, infrastruktuurista ja rakentamisesta, maahantulosta ja maasta poistumisesta, tulleista ja maahantuonnista sekä verotuksesta. Myös kansallisen lainsäädännön muutostarpeita tulee seurata aktiivisesti. Valiokunta kiinnittää huomiota myös Puolustusvoimien ja poliisin resurssien varmistamiseen sopimuksen toteuttamisessa. Keskeisen tärkeää on varmistaa, että eduskunta ja sen keskeiset turvallisuusvaliokunnat, ulkoasiainvaliokunta ja puolustusvaliokunta, mutta myös hallintovaliokunta sisäisen turvallisuuden osalta, pidetään ennakkoivasti ja säännöllisesti informoituna siitä, miten sopimuksen jalkauttaminen etenee sen ratifiointin jälkeen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

¹ <https://www.defensenews.com/global/europe/2023/05/08/us-finnish-defense-pact-could-bolster-nordic-f-35-footprint/>

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2024 vp

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jukka Kopra kok
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Mika Kari sd
jäsen Jani Kokko sd (osittain)
jäsen Merja Kyllönen vas
jäsen Jarno Linnell kok
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Joakim Strand r
jäsen Pekka Toveri kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Tuomas Kettunen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola