



Lausunto

8.5.2024

VN/36586/2023
VN/36586/2023-VNK-152

Valtioneuvoston kanslian lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Johdanto

Ulkoministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta 12.5.2024 mennessä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen (ns. DCA-sopimus) hyväksymistä ja voimaansaattamista. Esitysluonnokseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

DCA-sopimus on Suomen turvallisuuden kannalta merkittävä. Sopimuksella on läheinen yhteys Suomen Nato-jäsenyyteen. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman (VNT 1/2023 vp) mukaan Suomi osallistuu täysimääräisesti Naton kaikkeen toimintaan mukaan lukien Naton rauhan ajan yhteisen puolustuksen tehtäviin sekä sitoutuu Naton 360-asteiseen eli koko liittokunnan kattavaan pelotteeseen ja yhteiseen puolustukseen. Hallitusohjelmassa linjataan myös, että Suomi kehittää laaja-alaisesti suhdettaan Yhdysvaltoihin, joka on yksi Suomen keskeisimmistä strategisista yhteistyökumppaneista ja liittolaisista. DCA-sopimus on osoitus Yhdysvaltojen sitoutumisesta Suomen ja Pohjois-Euroopan turvallisuuden vahvistamiseen. Se myös vahvistaa Naton pelotetta ja puolustusta. Hallitusohjelman mukaan DCA-sopimuksen edistäminen takaa osaltaan pitkäjänteisyyden Suomen kansainvälisessä puolustusyhteistyössä.

DCA-sopimus täydentää Nato-SOFaA, jossa määrätään joukkojen asemasta Naton sopimuspuolten välillä. Lausunnossaan hallituksen esityksestä Nato-SOFAn sekä Pariisin pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi (VN/7659/2023-VNK-39) valtioneuvoston kanslia painotti valtiosuvereniteetin merkitystä. DCA-sopimus menee joukkojen maahantulon osalta esitysluonnoksessa kuvatuin tavoin Nato-SOFaA pitemmälle. DCA-sopimukseen on kirjattu viittaus kansainväliseen oikeuteen ja Suomen suostumukseen (sopimuksen 1 artiklan 1 kohta). Valtioneuvoston kanslia pitää hyvin keskeisenä yleistä periaatetta, jonka mukaan kaikessa sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita (sopimuksen 1 artiklan 2 kohta). Myös kirjaukset, jotka koskevat kunnioittamisperiaatetta täydentävää kuulemisvelvoitetta (3 artikla – pääsy sovittuihin tiloihin ja sovituille alueille sekä niiden käyttö, 4 artikla – puolustuskaluston, tarvikkeiden ja materiaalin sijoittaminen ennakolta ja 11 artikla – ilma-alusten, alusten ja ajoneuvojen liikkuminen), ovat olennaisia.

Esitysluonnoksen mukaan DCA-sopimuksessa on pyritty turvaamaan sopimuksen toimeenpanon joustavuus ja sujuvuus. Kansainvälisen oikeuden nojalla on selvää, että sopimus on pantava

täytäntöön vilpittömässä mielessä. Nato-SOFAa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 90/2023 vp) tämä on todettu nimenomaisesti.

Kansallinen päätöksenteko

DCA-sopimus liittyy kansallisesti ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että sopimukseen liittyvien asioiden kansallinen valmistelu toteutetaan olemassa olevia rakenteita, menettelyjä ja välineitä soveltaen sekä varmistaen yhteistyö ja yhteensovittaminen.

Ylimmän valtiojohdon päätöksenteko ja sen johdonmukaisuus, eduskunnan tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuudet, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta ulkopoliittikan johtamisessa sekä valtioneuvoston ja presidentin muu yhteistyö perustuvat asianmukaiseen valmisteluun ja -esittelyyn. Valmistelun ohjaus ja yhteensovitus poliittisella tasolla ja toimivat foorumit virkamiestason yhteensovitukselle ovat tärkeitä. Pääministeri johtaa perustuslain 66 §:n mukaisesti valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

Perustuslain (731/1999) 67 §:n mukaisesti yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvostolain (175/2003) 14 §:n mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää tällöin yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Esitysluonnoksessa valtioneuvoston päätöksenteko palautetaan mieleen arvioitaessa DCA-sopimuksen määräystä, jonka mukaan sopimuksen toimeenpanijat voivat nimenomaisesti osoittaa sovittujen tilojen ja alueiden osia, joihin USA:n joukoilla on yksinomainen pääsy- ja käyttöoikeus (sopimuksen 3 artiklan 3 kohta). Valtioneuvoston kanslia korostaa, että määräys rajoittuu sopimuksen A liitteessä lueteltuihin tiloihin ja alueisiin ja että kyseessä on vain yksi esimerkki tilanteesta, joka saattaa edellyttää valtioneuvoston tason päätöksentekoa. Tilanteita on muitakin ja ne tulevat tapauskohtaisesti arvioitaviksi.

DCA-sopimuksen mukaisen kuulemisperiaatteen osalta valtioneuvoston kanslia korostaa periaatetta, jonka mukaan konsultaatio tapahtuisi eri tasoilla asevoimista valtion ylimpään johtoon saakka. Esitysluonnoksen mukaan konsultaation yhteydessä yhteensovitetaan näkemykset sopimuksenmukaisesta toiminnasta, tuodaan esiin mahdolliset ongelmat ja nostetaan ne tarvittaessa poliittiselle tasolle asti. Esitysluonnoksesta ei käy kuitenkaan ilmi, mitä tapahtuu, jos yhteensovittamisessa ei onnistuta. Kunnioittamisperiaate ja kansainvälisen oikeuden periaatteet ovat valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan tältä osin olennaisia.

Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että perustuslain ja muun lainsäädännön mukaiset eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudet toteutuvat täysimääräisesti DCA-sopimukseen liittyvissä asioissa. Eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto ja sen jäsenet vastaavat näiden oikeuksien toteutumisesta.

Sujuvan yhteistyön, yhteensovittamisen ja tiedonkulun varmistaminen päätöksenteon eri tasoilla ja eri vaiheissa on jatkossakin olennaista. Valtioneuvoston kanslia korostaa ajantasaisen ja luotettavan tilannekuvan merkitystä. Tämä edellytys korostuu kiireellisissä toimia vaativissa tilanteissa.

Kun DCA-sopimus on tullut kansallisesti voimaan ja kun yhteistyön muodot ja käytännöt tarkentuvat, on mahdollista muodostaa tarkempi käsitys erilaisista toimista ja järjestelyistä sopimuksen määräysten täytäntöönpanemiseksi. Täytäntöönpanosopimusten tai -järjestelyjen osapuoli määräytyy valtioneuvoston ohjesäännön mukaan.

Suhde kansalliseen lainsäädäntöön

Esitysluonnoksen kuulemismenettelyä koskevassa kuvauksessa viitataan kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017, jäljempänä kv-apulaki) soveltamiseen. Luonnoksessa todetaan, että kuulemismenettely mahdollistaisi tiedon välittämisen siitä, että toiminnan toteuttaminen edellyttäisi Suomessa kansallista päätöksentekoa ja että kv-apulaki voisi tulla sovellettavaksi. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että kansallisen päätöksenteon ja kv-apulain merkitys tulisi tuoda selkeämmin esiin. Laki tulee sovellettavaksi

tilanteissa, joissa on kyse merkittävistä sotilaallisista voimavaroista, johon voi sisältyä sotilaallisten voi-makeinojen käyttöä, joka on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka joka on laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää. Naton sotilaallisesta toiminnasta Suomen alueella päätetään lähtökohtaisesti kv-apulain perusteella. Lakiin sisältyy myös kiireellisyysmenettely. Jollei kyseisessä laissa muuta säädetä, voi puolustusministeriö kuitenkin ulkoministeriötä kuultuaan päättää Puolustusvoimien toimialaan kuuluvan avun pyytämisestä tai Puolustusvoimien osallistumisesta avun antamiseen tai muuhun kansainväliseen yhteistoimintaan Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) perusteella. Kummassakin laissa viitataan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämääriin ja periaatteisiin sekä muihin kansainvälisen oikeuden sääntöihin.

Suhde Euroopan unionin oikeuteen

Valtioneuvoston kanslia painottaa yhteyttä EU-asioiden, Nato-asioiden sekä Yhdysvaltojen ja Natoon kuuluvien EU:n ja ETA:n jäsenvaltioiden välisten DCA-sopimusten välillä. Nato ja EU ovat strategisia kumppaneita. Niiden toiminta ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla on toisiaan täydentävää. Toimintaympäristön muutos ja Ukrainan sota ovat vauhdittaneet EU-Nato -yhteistyön tiivistämistä. DCA-sopimukset luovat pohjaa yhteistyön tiivistämiselle. Hallitusohjelman mukaan Suomen tavoitteena on EU:n ja Yhdysvaltojen mahdollisimman tiivis ja toimiva yhteistyösuhde. Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että Nato- ja EU-asioissa varmistetaan toimiva kansallinen yhteensovittaminen.

Esitysluonnoksessa arvioidaan DCAn sopimusmääräysten suhdetta Euroopan unionin lainsäädäntöön (3 osa). EU-oikeus on EU-lainsäädäntöä laajempi käsite. Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, EU-oikeus on kansalliseen oikeuteen nähden ensisijaista. Tätä voisi täsmentää DCA-sopimuksen 18 artiklan perusteluissa. On myös selvää, etteivät kansallista turvallisuutta koskevat kansalliset toimet jää kategorisesti EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, eivätkä turvallisuuteen liittyvät näkökohdat vapautta jäsenvaltiota velvollisuudesta soveltaa EU-oikeutta. Kutakin kysymystä on tarkasteltava EU:n ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa koskevien yleisten ja sektorikohtaisten määräysten, säännösten ja periaatteiden mukaisesti. EU:n perussopimukseen ja EU-lainsäädäntöön sisältyy erityyppisiä kansallista turvallisuutta koskevia poikkeus-, suoja- tai oikeuttamislausekkeita sekä rajoitusperusteita. Lisäksi esitysluonnoksessa EU-lainsäädäntöä käsitellään yksityiskohtaisemmin artikla-kohtaisissa perusteluissa. Siinä todetaan, että DCA-sopimus on yhteen sovitettavissa EU-oikeuden kanssa. Suomi on omaksunut saman lähestymistavan myös saatettaessa Nato-SOFAa voimaan. Olisi hyvä, että mahdollisten tulevien kansallisten lainsäädäntömuutosten arvioinnin yhteydessä kiinnitetäisiin yksityiskohtaisemmin huomiota EU-oikeudellisten poikkeus- ja rajoitusperusteiden soveltavuuteen.

DCA-sopimuksen määräyksiä arvioidaan esitysluonnoksessa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, ei niinkään EU:n perusoikeusnormiston kannalta. DCA-sopimuksen soveltamisalan näkökulmasta tämä painotus vaikuttaa perustellulta. EU:n perusoikeusnormistoa koskevaa arviota olisi kuitenkin hyvä jonkin verran täsmentää. Naton EU:hun kuuluvat jäsenvaltiot ovat sitoutuneita EU:n perussopimusten mukaisiin perusoikeuskirjauksiin ja perusoikeuksiin yleisenä oikeusperiaatteena EU-oikeuden soveltamisalalla sekä EU:n perusoikeuskirjaan soveltaessaan EU-oikeutta. Valtioneuvoston kanslia esittää harkittavaksi, voitaisiinko EU-oikeudellisesta ulottuvuudesta muistuttaa esityksen vaikutuksia koskevan osion ohella myös sääätämisyjärjestysosiossa (15.2). Erityisesti tilanteissa, joissa EU:n perusoikeuskirjassa on Euroopan ihmisoikeussopimusta vastaava määräys, voi EU:n perusnormistolla ja sitä koskevalla oikeuskäytännöllä olla myös EU-oikeuden soveltamisalaa laajempaa tulkinnallista merkitystä.

Käsittelyjärjestys

Valtioneuvoston kanslia yhtyy käsittelyjärjestystä koskevassa osiossa (15.2) esitettyyn arvioon, jonka mukaan DCA-sopimus tulisi hyväksyä esitysluonnoksessa esitetyillä perusteilla eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosa annetuista äänistä, ja sopimuksen voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa ns. supistetussa perustuslain sääätämisyjärjestyksessä. Valtioneuvoston kanslia muistuttaa myös, että DCA-sopimuksen mukaisten järjestelyjen merkitys ja niiden soveltamistilanteet voivat vaihdella merkittävästikin sen mukaan, sovelletaanko sopimusta normaaliolosuhteissa vai häiriö- ja kriisitilanteissa.

Muita huomioita

Valtioneuvoston kanslia nostaa esiin, ettei käsite ”jotka ovat lähellä sellaisia sotilaallisessa käytössä olevia tiloja ja alueita, joissa USA:n joukkoja on sijoitettuina” ole yksiselitteinen määrättäessä, missä Yhdysvaltojen viranomaisilla on toimivaltaa ylläpitää kuria ja järjestystä (sopimuksen 14 artiklan 2 kohta). Määräystä koskevien perustelujen selkeys on olennaista kysymykseen liittyvien perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien vuoksi. Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, USA:n joukkojen soveltama lainsäädäntö ei välttämättä sisällä kaikkia vastaavia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen takeita kuin Suomen oikeusjärjestys.

Puolustusvoimien sopimuskumppaneissa ja puolustusvoimien alueilla toimivissa yrityksissä mainittu Suomen Turvallisuusverkko Oy on fuusioitunut vuoden 2022 alussa Suomen Erillisverkot Oy:öön, joten kyseistä yhtiötä ei enää ole olemassa (vaikka sopimusjärjestelyt on tehty ko. nimisen yhtiön kanssa). Valtioneuvoston kanslialla ei ole huomioita kirjauksiin, jotka koskevat sen omistajaohjaukseen kuuluvia Leijona Catering Oy:tä ja Millog Oy:tä (Patria Oyj:n tytäryhtiö).

Valtioneuvoston kanslia toimittaa ulkoministeriölle erikseen teknisluonteisia kommentteja. Niiden tavoitteena on muun muassa tuoda eräitä esitysluonnoksessa käytettyjä muotoiluja lähemmäksi DCA-sopimuksessa käytettyjä sanamuotoja.

Liitelait

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota hallituksen esitysluonnokseen liitettyyn lakiehdotukseen lentoasemaverkosta ja -maksuista annetun lain 8 §:n muuttamisesta (uusi kolmas momentti). Lentoasemapalvelujen tarjoajan oikeuden korvaukseen on myös käytännössä toteuduttava täysimääräisesti, jotta lentoasemapalvelujen tarjoaja ei subventoisi toimintaa. Jos korvaus olisi alikatteinen, joutuisivat lentoasemapalvelujen muut käyttäjät (kaupallinen lentoliikenne) vastaamaan DCA-sopimuksen mukaisten toimintojen kustannuksista vastoin Suomen kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat siviili-ilmailulle tarjottavien palvelujen hinnoittelua.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Lainsäädäntöneuvos

Heidi Kaila

Jakelu

VN/36586/2023-VNK-152

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: