

Asia: VN/36586/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa yllä mainitusta esitysluonnoksesta.

Rajaan lausuntoni lähinnä eräisiin luonnoksen herättämiin valtiosääntöisiin kysymyksiin sekä oikeusasiamiehen asemaan ja toimivaltaan (se, mitä lausun oikeusasiamiehestä, soveltuu soveltuvin osin myös toisena ylimpänä laillisuusvalvojana toimivaan valtioneuvoston oikeuskansleriin).

Yhdysvaltojen oikeudesta tulla maahan (luonnoksen kohta 15.2.2)

Valtion suvereniteettiin kuuluu yksinoikeus päättää itse siitä, millä edellytyksillä valtion alueelle tuodaan vierasta sotavoimaa sekä millaista toimivaltaa toisten valtioiden viranomaisilla on Suomessa.

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 kuulemistä ja huomioonottamista, jonka osana Suomi voisi esittää näkemyksensä, jotka Yhdysvallat ottaa huomioon (s. 138).

Esitysluonnoksessa 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 ennakkolisillä päätöksillä. Esitysluonnoksen mukaan sopimuksen 11 artiklan 1 kohdan voidaan katsoa olevan ongelmallinen perustuslain 1 §:n 1 momentin kannalta.

Esitysluonnoksen 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. Näkemykseni mukaan kyseinen järjestely rajoittaa merkittävästi Suomen täysivaltaisuutta ja on valtiosääntöisesti hyvin merkittävä.

Tässä yhteydessä on mielestäni myös syytä kiinnittää huomiota puolustusyhteistyösopimuksen pitkäkestoiisiin vaikutuksiin. 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.

Kysymyksessä olevat joukkojen maahantuloa koskevat sopimusjärjestelyt muistuttavat teknisesti arvioituna eräiltä osin menettelyä, josta oli sovittu Neuvostoliiton kanssa YYA-sopimuksessa (Sopimus ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä). YYA-sopimuksen 2 artiklan mukaan sotilaallisen uhan tilanteissa oli neuvoteltava 1 artiklassa tarkoitetuista toimenpiteistä eli käytännössä Neuvostoliiton osallistumisesta Suomen puolustukseen sallimalla sen siirtää maahan joukkoja. YYA-sopimuksen 6 artiklassa sopijapuolet sitoutuivat noudattamaan suvereenisuuden ja riippumattomuuden molemminpuolisen kunnioittamisen ja toisen valtion sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatteita vastaavalla tavalla kuin nyt kysymyksessä olevassa sopimuksessakin.

Neuvostoliitto antoi 30.10.1961 Suomelle nootin, jossa ehdotettiin sotilaallisia neuvotteluja YYA-sopimuksen 2 artiklan perusteella. Nootissa väitettiin Länsi-Saksan voimistuneen sotilaallisesti niin vaaralliseksi, että konsultaatio oli välttämätöntä. Noottikriisiin on liitetty epäily, että nootilla pyrittiin vaikuttamaan Suomen sisäpolitiikkaan ja erityisesti presidentin vaaleihin. Pyrkimys torjua YYA-sopimukseen perustuviin konsultaatioihin ryhtymistä leimasi Suomen puolueettomuuspolitiikkaa aina vuoden 1961 noottikriisistä lähtien. Neuvostoliitto halusi päinvastoin alentaa kynnystä neuvotteluihin tavoitteenaan horjuttaa Suomen

puolueettomuusasemaa lännen silmissä (Blomberg Jaakko: Vakauden kaipuu. Kylmän sodan loppu ja Suomi 2011, s. 258).

Kontekstuaaliset ja teleologiset tulkintatavat korostuvat kansainvälisten sopimusten tulkinnassa. Tämä tarkoittaa sitä, että valtiosopimuksen tarkoitus, päämäärä ja sopimusta tehtäessä vallinneet olosuhteet ovat keskeisiä tulkinnan lähtökohtia. YYA-sopimuksen taustalla vaikuttivat yhtäältä Neuvostoliiton pyrkimys kytkeä Suomi omaan vaikutusvaltaansa ja toisaalta Suomen pyrkimys tasapainoilla idän ja lännen välillä säilyttäen suvereniteettinsa suureen naapuriinsa nähden. Vastaava Suomen pyrkimys suvereniteetin säilyttämiseen leimaa myös nyt kysymyksessä olevaa sopimusta, mutta tällä kertaa vieraan valtion joukkojen saapuminen Suomeen tukee suvereniteetin säilyttämistä eikä uhkaa sitä.

Muodollisista sopimusteknisistä yhtäläisyyksistä huolimatta nyt kysymyksessä olevaan sopimusjärjestelyyn liittyvät Suomen suvereniteettia tosiasiallisesti vaarantavat tekijät lienevät jo maantieteellisistä etäisyyksistä ja sopijakumppanin toisenlaisista geopoliittisista intresseistä johtuen olennaisesti vähäisempiä kuin YYA-sopimukseen liittyneet riskit ja vaikutukset.

Oikeudesta vastata turvallisuudesta (luonnoksen kohta 15.2.4)

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

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 hyväksytyjen 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.

Tämä oikeus tarkoittaisi sitä, että USA:n joukkojen alueellista toimivaltaa ei olisi tässä kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa alueellisesti rajoitettu. Vaikka oikeus olisi alueellisesti rajoittamaton, olisi toimivalta rajoitettu tilanteisiin, joissa on kyse tilanteista, joissa USA:n joukkojen on välttämätöntä toteuttaa oikeussuhtaiset toimenpiteet ylläpitääkseen USA:n joukkojen turvallisuutta ja puolustusta sekä niiden sotilaallisten operaatioiden jatkuvuutta tai palauttaakseen ne.

Esitysluonnoksen 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, joten siltä osin, kun oikeutetaan toimivallan käyttöä alueen ulkopuolella, kyse olisi sellaisesta arviointiasetelmasta, jota perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt Nato SOFAn yhteydessä (PeVL 2/2024 vp, 33 kappale). Kyse olisi muuhun lainsäädäntöön nähden kuitenkin hyvin avoimeksi jäävästä ja itsenäisestä toimivaltuudesta, minkä vuoksi sen voidaan katsoa olevan valtiosääntöisesti ongelmallinen. Oikeus toimivaltuuksien käyttöön alueiden välittömässä läheisyydessä olisi puolestaan luonteeltaan hyvin avointa toimivaltaa, mitä voidaan myös pitää ongelmallisena. Artiklan 3 kohdan mukaisen välittömän läheisyyden ulkopuolella olisi kyse toimivallasta, jota käytettäisiin itsenäisesti ja joka olisi luonteeltaan avoin. Kyse olisi enemmän kuin hätävarjelusta, minkä vuoksi toimivaltuutta olisi vaikea arvioida luonteeltaan ongelmattomaksi.

Esitysluonnoksessa on todettu (s. 144), että puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisessa oikeudessa olisi kyse hyvin paljon avoimemmasta toimivallasta, kuin mitä monen- tai kahdenvälisessä yhteistyössä on hyväksytty (PeVL 56/2006 vp, PeVL 65/2016 vp, PeVL 4/2024 vp). Ottaen huomioon se, että alueiden sisällä ei olisi kyse välttämättä pelkästään yhdysvaltalaisiin kohdistuviin toimenpiteisiin, vaan turvallisuustoimenpiteiden kohteena voisi olla myös suomalaisia, jää sopimusmääräys alueiden sisällä tapahtuvan toimivallan käyttöoikeuden osalta ongelmallisella tavalla avoimeksi. Ottaen huomioon se, että Nato SOFA on hyväksytty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä Nato SOFAn VII artiklan 10 a kappaleen vuoksi, siltä osin kuin on kyse alueen sisällä käytettävästä toimivallasta, voitaisiin puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 kohdan katsoa olevan hyväksyttävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ns. valtiosääntöoikeudellisen aukkoteorian vuoksi (PeVL 2/2024 vp, 15-17 kappaleet).

Esitysluonnoksessa on johtopäätöksenomaisesti ja sinänsä paikkansa pitävästi todettu, että edellä esitetyn perusteella kokonaisuus arvioiden voidaan todeta, että puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohta koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Huomiotani kiinnittää ensinnäkin, tarkoitetaanko tässä 6 artiklan soveltamisalan yhteydessä turvallisuustoimenpiteitä suorittavana ”USA:n joukoilla” ainoastaan USA:n sotilasviranomaisia tai sotilaspoliisin yksiköitä vai puolustusyhteistyösopimuksen 2 artiklan 1 kohdan tarkoittamin tavoin joukkojen kokonaisuutta tarkoittaen myös mm. siviilihenkilöstöä.

Pidän ongelmallisena esitysluonnoksessakin ongelmalliseksi todettua ”välittömän läheisyyden” käsitteen avoimuutta. Sitä ei ole sopimuksessa avattu ja esitysluonnoksessa esitetyn arvion mukaan välitön läheisyys -käsite poikkeaisi merkittävästi muun voimassa olevan lainsäädännön mukaisesta välittömän läheisyyden käsitteestä. Esitysluonnoksen mukaan välittömän läheisyyden määrittely ei sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisissa tilanteissa olisi suomalaisten viranomaisten arvioitavana, vaan viimekädessä arvioinnin välittömän läheisyyden ulottuvuudesta tekisi Yhdysvallat. Koska

toimivallan käyttöoikeudessa alueiden välittömässä läheisyydessä olisi kyse sisällöltään avoimesta toimivallasta ja koska käyttöoikeus ei olisi alueellisesti tarkasti rajattua, voidaan arvioida, että artikla koskisi tältä osin perustuslakia. Näkemykseni mukaan asian jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä selvittämään, miten Yhdysvallat on pyrkinyt määrittelemään soveltamiskäytännössään välittömän läheisyyden käsitettä.

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.

Esitysluonnoksesta ei tarkemmin ilmene turvallisuussuunnitelmassa käsiteltäviä asioita. Luonnoksessa kuitenkin todetaan lähtökohtana olevan yhteinen uhka-arvio, jota tuotetaan osapuolten toimivaltaisten viranomaisten yhteistyössä sisältäen muun muassa tiedon vaihtamisen ja sen analysoinnin ja johon perustuen toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan (s. 51). Näkemykseni mukaan tällaisessa suunnitelmassa tulisi ilmetä ainakin suunnitelman tarkoittamien tilanteiden johtosuhteiden osalta myös kyseeseen tulevat voimakeinot sekä käytettävissä olevat voimankäyttövälineet. Ei voine olla niin, että Yhdysvaltojen joukoilla olisi käytettävissään turvallisuuden ylläpitämiseen sellaisia aseita ja muita voimankäyttövälineitä, joista Suomen viranomaiset eivät olisi tietoisia. Tämä olisi perusteltua myös siitä syystä, että esitysluonnoksen mukaan turvallisuustoimenpiteiden kohteena voisi olla myös suomalaisia. Voitaneen myös pitää perusteltuna, että näitä turvallisuustoimenpiteitä suorittavat vain sotilaspoliisi- ja vartiointitehtäviin koulutetut henkilöt.

Rikosoikeudellisesta toimivallasta (luonnoksen kohta 12.2.5)

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla sisältää rikosoikeudellista toimivaltaa koskevia kysymyksiä. Puolustusyhteistyösopimus poikkeaisi Nato SOFAsta siten, että yksittäistapauksellisen tuomiovallasta luopumisen sijaan Suomi antaisi sopimuksen nojalla lähtökohtaisesti päätöksen luopua tästä rinnakkaisen tuomiovallan ensisijaisuutta koskevasta oikeudestaan. Kyse olisi näin siis osin vastaavasta menettelystä, kuin Nato SOFAssa, mutta tuomiovallasta luopuminen näissä tapauksissa perustuisi suoraan sopimukseen, eikä yksittäisiin viranomaispäätöksiin (s. 147).

Kysymys on tuomiovallan jaosta sopimusosapuolten kesken. Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 2 kohdan perusteella Suomi voisi peruuttaa tuomiovallasta luopumisen erityisen tärkeänä pitämässä yksittäistapauksissa.

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. Esitysluonnoksen perusteella Suomella on käytettävissään tällainen Yhdysvaltain viranomaisten luovuttama lista kyseisistä rikoksista, jotka pääasiassa vertautuvat Suomessa sotilaskurinpitomenettelyssä käsiteltäviin tekoihin (s. 71). Pidän sinällään tärkeänä, että tällainen mahdollisimman tyhjentävä ja ajantasainen lista mahdollisista sakkorikoksista on olemassa. Ongelmallista kuitenkin tässä asiassa mielestäni vaikuttaa olevan viime kädessä Yhdysvaltojen viranomaisille jäävä harkintavalta arvioida, minkä tapahtuman katsotaan olevan sellainen, että sitä voidaan pitää artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna rikoksena. Tällöin Suomi ei myöskään voi pyytää tuomiovallan palautusta näiden rikosten osalta, jos siitä ei muuten ole tietoa.

Nähdäkseni puolustusyhteistyösopimus siirtää tuomiovaltaa Suomelta Yhdysvalloille täysivaltaisuuden kannalta merkittäväällä tavalla. Tämä ilmenee muun muassa 12 artiklan 6 kohdasta, jossa todetaan muun muassa, että ratkaistaessa, perustuuko väitetty rikos USA:n joukon jäsenen tekoon tai laiminlyöntiin, jonka hän on tehnyt suorittaessaan virallista tehtävää Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen a kohdan ii alakohdan mukaisesti, se, että toimivaltainen USA:n joukkojen viranomainen on Suomen alueella todennut, että tällainen teko tai laiminlyönti on tehty virallista tehtävää suorittaessa, on ratkaiseva osoitus asiasta. Samankaltaisesti on myös säädetty vahingonkorvausvaatimusten osalta 15 artiklan 3 kohdassa.

Kysymys on tuomiovallan jaon osalta myös siitä, katsotaanko Yhdysvaltojen joukkoihin kuuluvan henkilön syyllistyneen rikokseen virkatehtävissä ("virallista tehtävää suorittaessa") vai virkatehtävien ulkopuolella. Virkatehtävissä tehdyissä rikoksissa tuomiovalta on aina Yhdysvalloilla. Sopimuksen 12 artiklan 6 kohdan nojalla Yhdysvallat määrittelee, milloin kyse on ollut virkatehtävistä. Sinällään Suomi voi esittää näkemyksensä asiasta, mutta lopullinen päätösvalta asiassa on Yhdysvalloilla.

Kyseinen artikla antaa Yhdysvalloille varsin paljon harkintavaltaa virkatehtävän rajojen ja näin ollen sille kuuluvan tuomiovallan määrittelyssä, mitä voidaan pitää valtiosääntöisesti ongelmallisena. Samankaltainen tilanne on 15 artiklan tarkoittamissa vahingonkorvausvelvollisuutta koskevissa kysymyksissä.

Oikeusasiamiehen valvontavallasta

Edellä käsitellyillä Yhdysvaltojen joukoille annettavilla toimivaltuuksilla on julkisen vallan käyttämistä 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.

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, 10.11.2023 sekä EOAK/629/2024, 8.2.2024), että lähettäjävaltion viranomaistoiminnassa on joiltakin osin selvästi kysymys Suomen alueella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä, minkä valvonta kuuluu oikeusasiamiehen tehtävien ja toimivallan ydinalueeseen.

Näkemykseni mukaan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on vastaavalla tavalla kysymys yhtäältä Suomen alueella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä sekä toisaalta oikeusasiamiehen toimivallasta valvoa tällaista toimintaa.

Esitysluonnoksessa (s. 137) on todettu perustuslakivaliokunnan käsitelleen Nato SOFAa koskevassa lausunnossaan myös ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa. Valiokunta totesi, että koska esitykseen ei sisälly nimenomaisia sopimusmääräyksiä tai säännösehdotuksia 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).

Esitysluonnoksessa 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. 137).

Minulla ei ole syytä kyseenalaistaa perustuslakivaliokunnan Nato SOFAa käsittelevässä lausunnossaan esittämää näkemystä. Kysymyksenalaista ei mielestäni myöskään ole se, etteikö nyt esitysluonnoksessa käsitellyssä asiassa olisi kysymyksessä USA:n joukkojen toimesta Suomen alueella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä, ja tietyissä tilanteissa merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä.

Toisaalta esitysluonnoksessa on kohdassa 15.2.8 käsitelty sopimuksen vaikutuksia viranomaisten valvontatoimivaltaan ja todettu, että valtioimmuteetti rajoittaa viranomaisten toimintamahdollisuuksia valvoa Suomen alueella tapahtuvaa toimintaa joukkojen toiminnan osalta. Luonnoksen 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.

Esitysluonnoksen mukaan kyse on vakiintuneesta kansainvälisen tapaoikeuden periaatteesta, jonka soveltaminen viranomaisten toiminnassa olisi valtiosääntöisesti ongelmattonta. Tapaoikeudellisen valtioimmuteetin 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 ja tietyin ehdoin käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa lähettjävaltion tai USA:n joukkojen jäseniin. Nato SOFAn VII artiklan 2 kappaleen b-kohdan mukaan Suomi voisi käyttää tuomiovaltaa jopa tilanteessa, jossa rikos on rangaistava Suomen mutta ei lähettjävaltion lain nojalla. Totean, että tämä ei olisi mahdollista, jos lähettjävaltion tai USA:n joukkojen jäsenen ei tarvitsisi noudattaa Suomen lainsäädäntöä.

Asian jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomiota tähän ristiriitaan.

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, mikä puolestaan on aina perustuslain 109 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen toimivaltaa määrittävä julkinen tehtävä.

Kun julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonta kuuluu keskeisesti perustuslaissa säädettyihin ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin, lähettjävaltion viranomaisten toiminnan valvonnan Suomessa tulisi siis kuulua ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin ainakin silloin kun kysymys on julkisen vallan käytöstä, johon sovelletaan Nato SOFA:n ja puolustusyhteistyösopimusten määräyksiä, jotka ovat Suomessa lakina voimassa ja joiden noudattamiseen myös Yhdysvallat on sitoutunut.

Käytännössä laillisuusvalvonta voisi siis 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.

Esimerkiksi oikeusasiamiehen pyytämien selvitysten ja lausuntojen saaminen Yhdysvaltojen joukoilta tai niiden toiminnasta vastaavilta viranomaisilta Yhdysvalloista saattaa kuitenkin käytännössä osoittautua ongelmalliseksi, mikäli oikeusasiamiehen selkänäjana on ainoastaan kotimainen lainsäädäntö ja siihen perustuvat toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet. Esitysluonnoksesta ei ilmene, onko ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta ollut esillä sopimusneuvotteluissa.

Kiinnitän huomiota siihen, että Suomessa ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltuudet ovat kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen laajat ja vahvat, eikä esimerkiksi USA:n osavaltioiden oikeusasiamiehillä ole tietääkseni likikään vastaavia toimivaltuuksia. Asian jatkovalmistelussa olisi syytä tehdä selkoa siitä, onko ylimpien laillisuusvalvojen valvontavalta ollut esillä sopimusneuvotteluissa.

Mikäli katsotaan, että oikeusasiamiehellä ei ole perustuslain mukaista valvontavaltaa USA:n 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.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Kristian Holman

Mäkinen Tiina
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen;
Esittelijäneuvos Kristian Holman