

Kirje

10.5.2024

VN/36586/2023
VN/36586/2023-OM-202

Ulkoministeriölle

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

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (jäljempänä Puolustusyhteistyösopimus). Oikeusministeriön edustajat ovat osallistuneet esitystä valmistelleen työryhmän työskentelyyn. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Yleisiä huomioita

Puolustusyhteistyösopimus on Suomen ja Yhdysvaltojen välinen kahdenvälinen valtiosopimus. Puolustusyhteistyösopimuksella säännellään Yhdysvaltojen toimintaa Suomen alueella. Sopimus liittyy kuitenkin Nato SOFAan, ja Puolustusyhteistyösopimusta on sovellettava yhdessä Nato SOFAn kanssa. Esitysluonnoksessa kuvataan useilta osin, että sopimus liittyy Suomen jäsenyyteen Natossa, mutta varsinaisesti kyse on Nato-jäsenyydestä täysin erillisestä kahdenvälisestä valtiosopimuksesta.

Suomi ei ole tehnyt aiemmin kahdenvälisiä puolustusyhteistyötä koskevia vastaavia valtiosopimuksia. Sen vuoksi sopimukseen sisältyy eräitä uusia perustuslain tulkintakysymyksiä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut, että myös uusissa tulkintatilanteissa valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (PeVL 2/2024 vp, 8 kappale ja siinä mainitut viittaukset). Tämän vuoksi esimerkiksi Nato SOFA-sopimusta koskevat perustuslakivaliokunnan aiemmat tulkinnat ovat merkityksellisiä myös tämän arviointiasetelman kannalta.

Sopimuksella ei siirrettäisi toimivaltaa kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle. Sopimuksen käsittelyjärjestyksen kannalta keskeinen valtiosääntöinen kysymyksenasettelu näin ollen on se, koskeeko sopimus perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Perustuslakivaliokunta on todennut, että ilmaisua "koskee perustuslakia" on vakiintuneesti tulkittu siten, että kyse on kansainvälisestä velvoitteesta, joka on joltakin osin ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa (PeVL 2/2024 vp, kappale 14 ja siinä mainitut lausunnot).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti todettu, että keskeisimmät oikeudelliset kysymykset sopimuksen arvioinnissa liittyvät erityisesti perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädettyyn Suomen täysivaltaisuuteen ja perustuslain 1 §:n 3 momentin edellytyksiin kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta.

Esitysluonnoksessa kuvataan, että Yhdysvallat on tehnyt saman tyyppisiä sopimuksia myös muiden Na-
ton jäsenvaltioiden kanssa. Kyse on kuitenkin Suomen ja Yhdysvaltojen välisestä kahdenvälisestä sopi-
muksesta, joten valittua tarkastelua siitä, että keskitytään juuri tähän kahdenväliseen sopimukseen, voi-
daan pitää perusteltuna. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suo-
men täysivaltaisuuden keskeisenä ulottuvuutena voidaan katsoa olevan mahdollisuus päättää vapaasti
Suomen suhteista muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin, eikä perustuslaissa vahvistetun täysi-
valtaisuuden voida katsoa estävän Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä muiden maiden tai kan-
sainvälisten järjestöjen kanssa (PeVL 80/2022 vp, 34 kappale). Puolustusyhteistyösopimusta voidaan pi-
tää siltä osin ongelmattomana.

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeus-
keuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Säännöksen esitöissä on todettu, että ”Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön kiinnitettäisiin 3 momentissa tiettyihin, tosin varsin väljiksi muotoiltuihin tarkoituksiin. Säännöksen viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kat-
tamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät. Säännöksessä esitettyjä pe-
rusteita (rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen) ei ole tarkoitettu tul-
kittavaksi sillä tavoin tyhjentyviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansain-
väliseen yhteistoimintaan Suomi voisi osallistua. Säännöstä onkin tulkittava yhteydessä valtiosäännön
kokonaisuuteen. Siten Suomen kansainvälisen yhteistyön tavoitteisiin voidaan lukea esimerkiksi sellais-
ten valtiosäännön perusarvojen, kuten kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden (vrt. 2 §) lujit-
taminen.” (HE 1/1998 vp s. 73).

Niin ikään perustuslain 1 §:n 3 momentin esitöissä on todettu, että säännöksellä olisi tulkinnallista mer-
kitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa uuden hallitusmuodon (perus-
tuslain) täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Esitöissä on todettu, että arvioinnissa voitaisiin
lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainväli-
sessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät
olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp
s. 73). Keskeinen arvioinnin ulottuvuus on sen vuoksi se, missä määrin Puolustusyhteistyösopimuksen
määräyksien voidaan katsoa olevan tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa si-
ten, että ne vaikuttaisivat vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen. Perusteluista on syytä nä-
kyä riittävän selvästi, minkä yhteistyön muotojen katsotaan olevan sellaisia, että ne eivät olisi tavan-
omaisia nykyisessä kansainvälisessä yhteistoiminnassa siten, että kyseinen yhteistyön muoto vaikuttaisi
vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen.

2. Yhteisesti sovittuihin tiloihin ja alueisiin liittyvistä kysymyksistä

Yksi Puolustusyhteistyösopimuksen keskeisiä kysymyksiä on sopimuksen liitteessä A sovittavat yhteiset
tilat ja alueet. Nämä alueet vaikuttavat suoraan eräisiin toimivaltamääräyksiin, esimerkiksi sopimuksen 6
artiklan (”Turvallisuus”) kannalta alueiden rajoilla on suoraan merkitystä. Esitysluonnoksen käsittelyjär-
jestyksessä on tarkasteltu erityisesti kahta ulottuvuutta: rajoituksetonta pääsy- ja käyttöoikeutta yhteis-
esti sovituille tiloille ja alueille sekä mahdollisuutta sopia liitteen A alueiden osan osoittamisesta Yhdys-
valtojen joukkojen yksinomaiseen käyttöön.

Sopimuksen 3 artiklan mukaisesti Yhdysvallat saisi rajoituksettoman pääsy- ja käyttöoikeuden liitteessä A määritellyille alueille. Toisen valtion pääsy- ja käyttöoikeus tiettyihin alueisiin erikseen sovittaessa voisi tietyn edellytyksin olla katsottavissa tavanomaiseksi nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa siten, että se vaikuttaisivat vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen. Puolustusyhteistyösopimuksessa olisi kuitenkin kyse laajasta ja ajallisesti kohtalaisen pitkäkestoisesta oikeudesta, minkä vuoksi voidaan katsoa, että sitä ei voida pitää tavanomaisena kansainvälisen yhteistoiminnan muotona myöskään sotilaallisen liittoutumisen yhteydessä. Tämän vuoksi esitysluonnoksen arviota, jonka mukaan 3 artikla koskisi tältä osin perustuslakia, voidaan pitää perusteltuna.

Esitysluonnoksessa on kuvattu, että tämä yksinomainen käyttöoikeus edellyttäisi erillistä asiasta sopimista Suomen ja Yhdysvaltojen välillä. Se, mikä olisi toimivaltainen taho tällaiseen sopimiseen määrityisi esitysluonnoksen sivuilla 36 ja 142 todetulla tavalla sen mukaan, millaisesta alueen osasta olisi käytännössä kyse. Oikeusministeriö pitää esitettyä lähtökohtaa perusteltuna.

Jatkovalmistelussa on syytä täsmentää vielä sitä, että ilmeisesti kyse ei olisi alueen antamisesta yksinomaisesti Yhdysvalloille sellaisella tavalla, joka veisi alueen pois osasta Suomen suvereniteettia, vaan siitä, että sopimuksen nojalla Suomi sitoutuisi pidättäytymään näille alueille pyrkimisestä. Alueiden osoittaminen edellyttäisi Suomen omaa päätöstä. Näin ollen oikeudellisesti voitaneen ajatella, että kyse olisi Suomen itsenäisestä päätöksestä pidättäytyä julkisen vallan käytöstä tiettyjen alueiden sisällä. Oikeusministeriö katsoo, että tällaista voitaneen pitää valtiosääntöisesti sellaisena, josta on mahdollista sopia valtiosopimuksella, eikä tämän voida katsoa olevan perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista. Kuitenkin kun otetaan huomioon se, että perustuslain 4 §:n mukaisesti valtakunnan alue on jakamaton, ja yksinomainen käyttö tarkoittaisi sitä, että Suomen viranomaisen pidättäytyisivät käyttämästä julkista valtaa tietyllä alueella, voidaan katsoa, että 3 artikla koskisi perustuslakia edellä kuvatuilta osin.

3. Oikeus vastata alueiden turvallisuudesta

Puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklassa määrätään Yhdysvaltojen joukkojen toimivallasta vastata alueiden ja joukkojen turvallisuudesta. Määräys muistuttaa jossain määrin Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaa. Esitysluonnoksessa todetaan asianmukaisesti, että lähettäjävaltion oikeutta vastata omien joukkojensa kurinpidosta on pidetty valtiosääntöisesti ongelmattomana (PeVL 16/2005 vp, s. 5-6).

Artiklan 1 kohdassa tunnustetaan, että Suomella on ensisijainen vastuu Yhdysvaltojen joukkojen turvallisuudesta vastaamisesta. Artiklan 2 kohdassa määritellään Yhdysvaltojen joukkojen toimivalta vastata liitteen A alueiden turvallisuudesta sekä oikeudesta suojata alueita myös niiden välittömässä läheisyydessä. Artiklan 3 kohdassa määrätään Yhdysvaltojen oikeudesta vastata joukkojen turvallisuudesta yhteisesti sovittujen tilojen ja alueiden välittömän läheisyyden ulkopuolella.

Artiklan arvioinnissa on kyse erityisesti siitä, mikä on toimivallan alueellinen ja henkilöllinen ulottuvuus sekä toimivallan käyttöoikeuden sisältö.

Artiklan 2 kohdan toimivalta alueiden sisällä vastaisi jossain määrin Nato SOFAn VII artiklan 10 kohdan a kappaleen mukaista toimivaltaa. Käsittelyjärjestysjaksossa on katsottu, että kyseinen toimivalta vastaisi käytännössä kyseistä Nato SOFAn mukaista toimivaltaa. Tältä osin on viitattu ns. valtiosääntöoikeudelliseen aukkoteoriaan. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi syytä tehdä vielä tarkempaa selkoa näiden kahden sopimuksen kyseisten artiklojen välisestä suhteesta ja arvioida vielä, onko kyse

samasta perustuslakipoikkeuksesta, kuin Nato SOFAn osalta. Nato SOFAa koskevan arvioinnin osalta voidaan kiinnittää myös huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta otti asiaan kantaa hyvin lyhyesti (PeVL 2/2024 vp, kappale 33), eikä siitä ole sen vuoksi mahdollista tehdä tarkempia tulkintoja.

Artiklan 2 kohdan mukaisessa oikeudessa käyttää toimivaltaa yhteisesti sovittujen tilojen ja alueiden ulkopuolella näiden alueiden välittömässä läheisyydessä on kyse Nato SOFAa laajemmasta oikeudesta. Toimivallan käyttöoikeutta olisi rajattu välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin toimenpiteisiin. Kyse olisi näillä määreillä rajatusta toimivallan käyttöoikeudesta, mutta kyse olisi edelleen henkilöpiirin ja oikeuden sisällön osalta kohtalaisen avoimeksi jäävästä toimivallasta. Tämä poikkeaisi aiemmassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hyväksytystä. Lisäksi voidaan todeta, että oikeus jäisi myös alueellisesti avoimeksi, kun se, mitä välittömällä läheisyydellä tarkoitetaan, jäisi Yhdysvaltojen ratkaistavaksi. Näistä syistä arviota siitä, että sopimus koskee tältä osin perustuslakia, voitaneen pitää perusteltuna.

Artiklan 3 kohdan mukaisesti Suomella on ensisijainen vastuu USA:n joukkojen ja niiden sotilaallisten operaatioiden turvallisuuden ja puolustuksen varmistamisesta. 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. Kyse olisi viimesijaisesta oikeudesta, mutta kuitenkin kyse olisi kohtalaisen avoimeksi jäävästä oikeudesta toimivallankäyttöön. Kyse ei olisi pelkästään hätävarjeluun rinnastuvasta toimivallasta (vrt. PeVL 56/2006 vp, s. 3). Kyse olisi henkilölliseltä ulottuvuudeltaan, alueelliselta soveltamisalaltaan ja sisällöltään kohtalaisen avoimeksi jäävästä oikeudesta. Lausunnossa PeVL 4/2024 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että toisen valtion virkamiehelle annettavan toimivallan sisällöstä tuli säätää tarkemmin, mikä oli perustuslakivaliokunnan mielestä säätämisyjärjestysasia (PeVL 4/2024 vp, 19 kappale). Erityisesti siksi, että tässä yhteydessä ei ole mahdollista säätää toimivallan käyttämisen sisällöstä tarkemmin, oikeusministeriö pitää arviota siitä, että sopimuksen 6 artiklan 3 kohta koskisi perustuslakia, perusteltuna.

Sopimuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti USA:n joukkojen viranomaiset ilmoittavat Suomen viranomaisille niin pian kuin on käytännössä mahdollista tällaisten toimenpiteiden kohteena olevista luonnollisista henkilöistä, lukuun ottamatta USA:n joukkojen jäseniä ja näiden huollettavia, ja siltä osin kuin se on tarpeen ja asianmukaista, sovittavat toimensa yhteen Suomen viranomaisten toimien kanssa, jotta nämä voivat ottaa kyseiset henkilöt haltuunsa. Tämä artiklan 4 kohta rajoittaisi henkilöllisesti toimivallan käyttöoikeutta siten, että näissä tilanteissa toimenpiteiden kohteeksi joutuneet suomalaiset tulisi luovuttaa Suomen viranomaisten haltuun. Tämän velvoitteen voitaneen katsoa rajaavan toimivaltuuksien käyttämisen henkilöpiiriä siten, että toimenpiteiden kohteina mahdollisesti olleet suomalaiset tulee luovuttaa Suomen viranomaisille. Varsinainen turvallisuustoimenpiteiden suorittamisoikeus on kuitenkin jäisi Yhdysvaltojen harkintaan, eikä mainittu 4 kohta rajoittaisi toimenpiteiden kohdistamista suomalaisiin.

Merkityksellisiä kysymyksiä toisen maan viranomaisen toimivallan käyttöoikeudesta Suomen alueella ovat erityisesti kysymys henkilöpiiristä, johon toimivallan käyttöoikeus kohdistuu. Lisäksi merkityksellistä on toimivallan käyttöoikeuden alueellinen ulottuvuus ja se, miten toimivallan käyttöoikeutta on asiallisesti rajattu. Sopimuksen 6 artiklan käsittelyjärjestyksen osalta voidaan todeta, että seuraavat kolme ulottuvuutta vaikuttavat kokonaisuutena arviointiin, eikä niitä voi täysin erottaa toisistaan:

- Sopimuksen 6 artiklan 2 kohta sisältäisi oikeuden käyttää toimivaltuuksia yhteisesti sovittujen tilojen ja alueiden sisäpuolella, että niiden välittömässä läheisyydessä. Yhteisesti sovitut tilat ja alueet olisi sinänsä tarkkarajaisesti määritelty alue. Kuitenkin koska alueiden välitöntä läheisyyttä

ei olisi määritelty sopimuksessa, vaan se jäisi Yhdysvaltojen joukkojen piirissä tehtäväksi harkinnaksi, olisi oikeus käyttää toimivaltuuksia alueellisesti hyvin avoin. Sopimuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisissa tilanteissa toimivaltaa olisi käytännössä mahdollista käyttää koko Suomen alueella, mikäli Yhdysvaltojen joukot ovat virallisissa tehtävissä läsnä muualla Suomessa. Näin ollen toimivallan alueelliset rajat jäisivät hyvin avoimeksi, mitä voidaan pitää täysivaltaisuuden kannalta haasteellisena.

- Sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti Yhdysvaltojen joukot oikeutetaan käyttämään niitä oikeuksia ja valtuuksia, jotka tarvitaan, jotta USA:n joukot voivat käyttää sovittuja tiloja ja alueita, toimia niissä sekä puolustaa ja valvoa niitä toteuttamalla sovituissa tiloissa ja sovituilla alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä välttämättömät ja oikeasuhtaiset toimenpiteet, mukaan lukien toimenpiteet järjestyksen ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi sekä USA:n joukkojen, USA:n sopimustoimittajien, suomalaisten sopimustoimittajien ja huollettavien suojaamiseksi. Toimivaltuuden käyttöoikeutta rajattaisiin siten, että niiden tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Vaikka tämä toimivalta olisi näin ollen rajattu, se olisi kuitenkin hyvin paljon avoimempi, kuin mitä on pidetty mahdollisena oikeuttaa muiden maiden viranomaisille Suomen alueella.
- Puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien mukaiset Yhdysvaltojen joukkojen oikeudet jäisivät henkilöpiirinsä osalta kohtalaisen avoimeksi. Sopimus sisältää ainoastaan 6 artiklan 4 kohtaan sisältyvän velvoitteen ilmoittaa toimenpiteiden kohteena olevista henkilöistä. Sitä, että Yhdysvaltojen joukkojen toimivaltaa ei olisi rajattu vain Yhdysvaltojen joukkojen jäseniin voidaan pitää ongelmallisena huomioiden kaksi edellä mainittua toimivallan ulottuvuutta.

Edellä olevin huomioon oikeusministeriö yhtyy arvioon siitä, että Puolustusyhteistyösopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien voitaneen edellä esitetyn perusteella kokonaisarviona katsoa koskevan perustuslakia.

4. Maahantulo-oikeus täysivaltaisuuden kannalta

Puolustusyhteistyösopimuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan USA:n joukkojen tämän sopimuksen mukaisesti käyttämien tai yksinomaisesti niiden puolesta siten käytettävien ilma-alusten, alusten ja ajoneuvojen maahantulossa Suomen alueelle, poistumisessa sieltä ja vapaassa liikkumisessa siellä noudatetaan tämän sopimuksen 1 artiklan 2 kohtaa ja kuullaan molempien osapuolten näkemyksiä ja otetaan ne huomioon. Sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan asianmukaisten yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisesti USA:n joukkojen käyttämät tai yksinomaisesti niiden puolesta käytettävät ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot saavat vapaasti tulla Suomen alueelle, poistua sieltä ja liikkua siellä. Nämä ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot kunnioittavat sovellettavia ilma-, meri- ja maaliikenteen turvallisuussääntöjä, mukaan lukien määritettyjä rajoitettuja alueita ja Ahvenanmaan erityisasemaa koskevat säännöt. Kyseiset ilma-alukset saavat lentää Suomen alueen yli, tankata siellä ilmassa, laskeutua sinne ja nousta sieltä ilmaan. USA:n joukkojen käyttämiin tai yksinomaisesti niiden puolesta käytettäviin ilma-aluksiin, aluksiin ja ajoneuvoihin ei mennä eikä niitä tarkasteta ilman Yhdysvaltojen suostumusta. Lisäksi yksittäisten joukkojen jäsenten maahantulo-oikeudesta määrätään sopimuksen 7 artiklassa.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn aluevalvontalain mukaisesti toisen valtion asevoimien joukon maahantulo edellyttää nimenomaista lupaa ennen maahantuloa. Puolustusyhteistyösopimus poikkeaisi tästä, kun ennen maahantuloa ei edellytettäisi erillistä lupaa, vaan maahantulo-oikeus perustuisi suoraan sopimukseen.

Yhdysvaltojen joukoilla olisi suoraan sopimuksen nojalla maahantulo-oikeus. Maahantulon tulisi liittyä aina sopimuksen mukaiseen toimintaan. Sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdan muodostaman kokonaisuuden mukaan maahantulossa Suomen alueelle, poistumisessa sieltä ja vapaassa liikkumisessa siellä noudatetaan tämän sopimuksen 1 artiklan 2 kohtaa ja kuullaan molempien osapuolten näkemyksiä ja

otetaan ne huomioon. Sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan kaikessa tämän sopimuksen mukaisessa toiminnassa, myös varastoitaessa tietynlaisia aseita Suomen alueelle, kunnioitetaan kaikilta osin Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Näin ollen voidaan katsoa, että sopimuksen 11 artiklan 1 kohta ja 2 kohta muodostavat erityisen Yhdysvaltojen joukkojen maahantuloa koskevan menettelyn, joka poikkeaa muiden maiden maahantuloa koskevista menettelyistä.

Kuten esitysluonnoksessa, esimerkiksi käsittelyjärjestysjaksossa sivuilla 137-140 on kuvattu, tämän 11 artiklan mukaisen menettelyn osana Yhdysvaltojen ei tarvitsisi pyytää nimenomaisia lupia ennen maahantuloa. Sopimuksen 11 artiklan 1 kohta ja 2 kohta sekä 11 artiklan 1 kohdassa oleva viittaus sopimuksen 1 artiklan 2 kohtaan vaikuttaisivat kokonaisuutena tarkoittavan sitä, että viime kädessä Suomella olisi oikeus kieltää jokin tietty maahantulo, koska maahantulossa tulisi 1 artiklan 2 kohtaan liittyvän viittauksen vuoksi kunnioittaa Suomen suvereniteettia, mihin voidaan katsoa kuuluvan myös oikeus kieltää maahantulo. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua ottaa kantaa tähän kokonaisuuteen siltä kannalta, tulkittaanko tämän 11 artiklan 1 kohdan viittauksen 1 artiklan 2 kohtaan tarkoittavan sitä, että Suomella on viime kädessä oikeus kieltää jokin maahantulo. Mikäli tällaiseen tulkintaan päädytään, voisi siitä lisätä maininnan perusteluihin esimerkiksi todeten, että Suomella olisi oikeus myös kieltää jonkin tyyppinen maahantulo ja Yhdysvaltojen tulisi sopimuksen 11 artiklan 1 kohdassa olevan 1 artiklan 2 kohtaan tehdyn viittauksen mukaisesti kunnioittaa silloin tällaista Suomen suvereniteettinsa puitteissa tekemää päätöstä.

Esitysluonnoksen sivulla 139 todetaan seuraavasti:

” Voitaneen siten katsoa, että tällainen kahden Naton jäsenvaltion välinen luottamukseen perustuva yhteistyö, jossa osapuolten tulee määritellä molempien osapuolten näkemyksiä kuulemalla ja ne huomioonottamalla tarkemmin maahantulon hyväksytyjä rajoja, olisi sinänsä valtiosääntöisesti mahdollinen, koska se mahdollistaisi edelleen Suomen oman kannanmuodostuksen ja tahdonilmaisun toiselle osapuolelle, mikä toisen sopimuspuolen tulisi ottaa huomioon.”

Kyseisellä maininnalla valtiosääntöisesti mahdollisesta tarkoitettaneen sitä, että esitysluonnoksessa katsottaisiin, että eduskunnalla on mahdollisuus hyväksyä tällaisen sopimuksen tekeminen, eikä se olisi perustuslain 94 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista. Jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa tämän maininnan merkitystä.

Kyse olisi täysivaltaisuuden kannalta uudenlaisesta arviointiasetelmasta. Aluevalvontalaista antamasaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että ” Säännöksiä sovellettaessa tulee valiokunnan mielestä kuitenkin lähteä siitä, että ne koskevat vain pienehköjä osastoja. Sellaisten laajempien sotilasosastojen maahantulo, joilla voi olla tosiasiallista merkitystä täysivaltaisuuden kannalta, pitää jättää kansainvälisten sopimusten ja niitä koskevan päätöksentekomenettelyn varaan” (PeVL 21/2000 vp, s. 3). Tämän kannanoton valossa puolustusyhteistyösopimuksen voitaneen tulkita olevan tällainen sopimus, jota ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu arvioitavaksi aluevalvontalain mukaisessa maahantulolupamenettelyssä.

Esitysluonnoksessa on todettu, että tällaista sopimukseen perustuvaa maahantulo-oikeutta ei voitaisi pitää myöskään sellaisena kansainvälisenä veloitteena, joka olisi tavanomainen nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja vaikuttaisi vain vähäisessä määrin täysivaltaisuuteen. Oikeusministeriö katsoo, että tätä arviointia voidaan pitää perusteltuna, koska kyse olisi siinä määrin avoimeksi jäävästä suoraan sopimusperusteisesta oikeudesta. Suomella olisi mahdollisuuksia vaikuttaa sopimuksen soveltamisessa maahantuloa koskeviin tilanteisiin, mutta vaikuttamismahdollisuudet olisivat siinä määrin epätarkemmat, kuin muussa lainsäädännössä, että järjestelyn voidaan katsoa olevan täysivaltaisuuden kannalta haastava. Näin ollen arviota siitä, että 11 artikla koskisi perustuslakia, voidaan pitää perusteltuna.

5. Henkilötietojen suojaa koskevista määräyksistä

Sopimuksen mukaiseen tiedonvaihtoon liittyvään henkilötietojen suojaan sovellettaisiin muita osapuolten välisiä sopimuksia ja erityisesti osapuolten kansallista tietosuojalainsäädäntöä. Sopimuksen 29 artiklan 2 kohdan perusteluita voisi vielä täydentää tuomalla esiin sen, että henkilötietojen siirron yhteydessä on erityisesti tarpeen varmistua asianmukaisista tietosuojaan takeista. Oikeusministeriön käsityksen mukaan henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä ovat esimerkiksi osapuolten välillä voimassa olevat turvaluokiteltujen tietojen suojaamiseen sovellettavat sopimukset. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyä sisältyy myös muihin sopimuksen soveltamista koskeviin tilanteisiin. Esitysluonnokseen sisältyvien lakiehdotusten osalta olisi hyvä varmistua jatkovalmistelun aikana siitä, että suhde tietosuojalainsäädäntöön on tarvittavin osin huomioitu erityisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen osalta. Tietosuoja-asetus on lähtökohtaisesti suoraan sovellettavaa oikeutta. Tästä syystä ainakin ajoneuvolain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen sisältyvän 83 a §:n perusteluihin olisi syytä lisätä tiivis teksti, josta käy ilmi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste sekä asetuksen säännös, johon kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö perustuu.

Osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö

Niklas Wilhelmsson

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

VN/36586/2023-OM-202

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: