Ålands landskapsregering

Asiakirjan nimi	Kirjeen nro
LAUSUNTO	222 Rk1a
Asian nro	Päiväys
ÅLR 2024/4212	18.6.2024

Viite
13.6.2024 päivätty lausuntopyyntönne asiasta HE 58/2024 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

PeV@eduskunta.fi

Yhteyshenkilö
Michaela Slotte
Pamela Baarman

Asia

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

Tausta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta pyysi 13.6.2024 maakunnan hallitukselta kirjallisen asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Perustuslakivaliokunta pyysi saada lausunnon viimeistään 18.6.2024 klo 12.

Hallituksen esityksen mukaan sopimus syventää Suomen ja Yhdysvaltojen välistä tiivistä yhteistyötä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Sopimus sääntelee mahdollisuutta Yhdysvaltojen sotilaalliseen läsnäoloon Suomessa kaikissa turvallisuustilanteissa. Sopimuksella parannetaan edellytyksiä Yhdysvaltojen Suomelle antamalle tuelle vahvistaen Suomen turvallisuutta myös Nato-jäsenyyden oloissa. Lisäksi sopimus vahvistaa myös Yhdysvaltojen sekä muiden Pohjoismaiden turvallisuutta.

Puolustusyhteistyösopimus perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen ja täydentää sitä. Puolustusyhteistyösopimuksessa määrätään Yhdysvaltojen pääsystä Suomen alueelle sekä tiettyjen liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden käytöstä. Sopimuksessa sovitaan myös Yhdysvaltojen joukkojen, siviilihenkilöstön, huollettavien ja sopimustoimittajien oikeudellisesta asemasta. Lisäksi sopimuksessa määrätään muun muassa puolustusmateriaalin varastoinnista, Yhdysvaltojen joukkojen turvallisuudesta, rikosoikeudellisesta tuomiovallasta sekä verotuksesta. Puolustusyhteistyösopimus perustuu Suomen suvereniteetin, lainsäädännön ja kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kunnioittamiseen. Suomen suostumuksella ja kansainvälisen oikeuden

mukaisesti sopimuksella luodaan kehys Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyön tehostamiselle.

Hallituksen esityksen mukaan sopimuksen keskeisimpiä määräyksiä ovat sovittuihin tiloihin ja alueille pääsyä ja niiden käyttöä koskeva 3 artikla, puolustuskaluston, tarvikkeiden ja materiaalin ennakkosijoittamista koskeva 4 artikla, turvallisuutta koskeva 6 artikla, maahantuloa ja liikkumista koskeva 11 artikla sekä rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskeva 12 artikla.

Puolustusyhteistyösopimukseen sisältyy lisäksi määräyksiä muun muassa moottoriajoneuvoista ja luvista (9 ja 10 artikla), logistisesta tuesta (8 artikla) sekä ympäristöstä, kansanterveydestä ja turvallisuudesta (27 artikla).

Logistista tukea koskevan 8 artiklan osalta hallituksen esityksestä ilmenee, että termiä ei ole määritelty sopimuksessa, mutta artiklan soveltamisalaan voivat neuvotteluissa todetun mukaan kuulua esimerkiksi majoitus, polttoaine tai erilaiset palvelut, kuten varastointi tai terveydenhoito.

Ympäristöä, kansanterveyttä ja turvallisuutta koskevan 27 artiklan osalta hallituksen esityksestä ilmenee, että osapuolet ovat sopineet panevansa sopimuksen täytäntöön noudattaen Suomen luonnonympäristön suojelua, mukaan lukien eläintautien ja kasvintuhoojien torjunta, ja kansanterveyden sekä turvallisuuden suojelua. Artiklan 1 kohdassa määrätään sopimusosapuolten viranomaisten tekevän yhteistyötä ongelmien ehkäisemiseksi sekä mahdollisten havaittujen ongelmien käsittelemiseksi viipymättä, painottaen ongelmien ennalta ehkäisemistä. Artiklan 1 kohdassa määrätään myös, että Yhdysvaltojen tulee kunnioittaa sovellettavaa Suomen ympäristö-, terveys- ja turvallisuuslainsäädäntöä toteuttaessaan toimintaperiaatteitaan. Suomi puolestaan vahvistaa, että sen toimintaperiaatteena on panna täytäntöön ympäristöä, terveyttä ja turvallisuutta koskevat säädökset, määräykset ja vaatimukset ottaen asianmukaisesti huomioon USA:n joukkojen, niiden jäsenten huollettavien ja USA:n sopimustoimittajien terveys ja turvallisuus. Artiklan kunnioittamisvelvoitteella on merkitystä erityisesti siksi, että vaikutukset ympäristöön, kansanterveyteen tai turvallisuuteen voivat ulottua myös USA:n joukkojen käyttämien alueiden ulkopuolelle, esimerkiksi, jos vaarallisia aineita pääsisi ympäristöön tai jos tuotteita, jotka eivät ole kansallisten tai EU-vaatimusten mukaisia, pääsisi Suomen markkinoille.

Hallituksen esityksestä ilmenee myös, että kaikissa puolustusyhteistyösopimuksen nojalla toteutettavissa toimissa on kunnioitettava Suomen suvereniteettia, lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita sisältäen myös EU-oikeuden. Useat puolustusyhteistyösopimuksen määräykset koskevat aloja, joihin sovelletaan EU:n lainsäädäntöä. Näitä ovat esimerkiksi arvonlisäverotusta ja tulleja koskeva säännöstö, pankki- ja rahoituspalvelusääntely, viisumisäännöt ja työntekoa koskevat säännöt, mutta

myös säännökset, jotka koskevat muun muassa lääkkeitä, verituotteitta, terveydenhuollossa käytettyjä tavaroita, säteilyä ja kemikaaleja, ympäristönsuojelun korkeaa tasoa, eläintautien tai kasvintuhoojien leviämisen ehkäisemistä, elintarviketurvallisuuden varmistamista sekä virallista valvontaa tuotaessa EU:n ulkopuolisista maista Suomeen eläimiä, kasveja, eläinperäisiä tuotteita tai kasviperäisiä tuotteita.

Puolustusyhteistyösopimuksen soveltamisalaa koskee pitkälti sama lainsäädäntö kuin Nato SOFAn soveltamisalaa. Hallituksen esityksen mukaan puolustusyhteistyösopimus täydentää ja nykyaikaistaa Nato SOFAa, josta maakunnan hallitus on aiemmin antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon (ÅLR 2023/9781, kirje 19 Rk1a, 8.2.2024).

Toimivallan jakautuminen

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 58 §:n 2 momentin mukaan maakunnan hallitukselle on tiedotettava valtiosopimuksia tai kansainvälisiä velvoitteita koskevista neuvotteluista, jos kysymys on maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista. Jos neuvottelut koskevat muuten maakunnalle erityisen tärkeitä asioita, maakunnan hallitukselle on tiedotettava neuvotteluista, jos tämä voi sopivasti tapahtua. Maakunnan hallitukselle on varattava tilaisuus osallistua tässä tarkoitettuihin neuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä.

Maakunnan hallitukselle ei ole aiemmin tiedotettu Suomen ja Yhdysvaltojen välistä puolustusyhteistyösopimusta koskevista neuvotteluista eikä esitysluonnosta ole lähetetty lausunnolle maakunnan hallitukseen.

Itsehallintolain 59 §:n 1 momentissa säädetään, että jos valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää määräyksen itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakuntapäivien on, jotta määräys tulisi voimaan maakunnassa, hyväksyttävä säädös, jolla määräys saatetaan voimaan.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että puolustusyhteistyösopimuksessa ei ole määräyksiä, jotka kuuluisivat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Valtakunnalla on itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon itsehallintolain 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa ja valmiutta poikkeusolojen varalta. Lisäksi valtakunnalla on lainsäädäntövalta itsehallintolain 27 §:n 42 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat muita itsehallintolain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita.

Maakunnan hallitus toteaa, että valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 4 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat suhdetta ulkovaltoihin ottaen

huomioon 9 ja 9 a luvun säännökset. Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta myös asioissa, jotka koskevat puolustuslaitosta, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa ja valmiutta poikkeusolojen varalta.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta tieliikennettä koskevissa asioissa, ja pykälän 12 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua ja pykälän 20 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat postilaitosta.

Puolustusyhteistyösopimus ja Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen asema

Hallituksen esityksen mukaan Ahvenanmaata ei rajata puolustusyhteistyösopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Sopimuksen johdannon mukaisesti osapuolet ottavat huomioon Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen erityisaseman, mikä tässä yhteydessä viittaa erityisesti Ahvenanmaan demilitarisointiin ja neutralisointiin. Näistä on sovittu 20.10.1921 tehdyssä Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevassa sopimuksessa (jäljempänä Ahvenanmaasopimus) sekä sopimuksessa Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista 11.10.1940 (jätettiin voimaan myös Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen, ks. SopS 102/1992).

Hallituksen esityksen mukaan Ahvenanmaalla on vakiintunut kansainvälisoikeudellinen asema, joka ei estä Suomen sotilaallisen yhteistyön tiivistämistä eri toimijoiden kanssa eikä myöskään tekemästä puolustusyhteistyösopimuksia. Puolustusyhteistyösopimusta sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon yllä mainittujen Ahvenanmaata koskevien sopimusten mukaiset demilitarisointiin liittyvät rajoitteet. Suomi on Ahvenanmaasopimuksen mukaan velvollinen ryhtymään tarpeellisiin toimiin Ahvenanmaan puolueettomuuden turvaamiseksi. Ahvenanmaan erityisasemaan on viitattu puolustusyhteistyösopimuksen johdannossa ja 11 artiklassa. Lisäksi sen 1 artiklassa todetaan, että kaikessa toiminnassa on kunnioitettava Suomen kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, mikä pitää sisällään myös Ahvenanmaan erityisasemaa koskevat sopimukset. Ahvenanmaa kuuluu myös Nato SOFAn alueelliseen soveltamisalaan. Ahvenanmaa on osa Suomen suvereenia aluetta ja Suomi vastaa Nato SOFAn XX artiklan tarkoittamassa mielessä Ahvenanmaan kansainvälisistä suhteista. Suomi nosti esiin Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen erityisaseman Suomen liittymiskeskusteluissa Naton kanssa (HE 315/2022 vp). Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen ei vaikuta Ahvenanmaan kansainväliseen oikeuteen perustuvaan asemaan (HE 315/2022 vp).

Puolustusyhteistyösopimuksen kannalta keskeisestä Suomen lainsäädännöstä, kuten kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetusta laista, aluevalvontalaista (755/2000), puolustusvoimista annetusta laista, ydinenergialaista sekä Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista, erityisesti asevalvontasopimuksista sekä Ahvenanmaan demilitarisointia koskevista sopimuksista, on esityksen mukaan tehty selkoa Yhdysvalloille sopimusneuvottelujen yhteydessä.

Lainsäädännön kunnioittamista koskevan velvoitteen voidaan katsoa periaatteelliselta tarkoitukseltaan vastaavan pitkälti Nato SOFAn II artiklan velvoitetta, jonka mukaan joukot, siviilihenkilöstö ja niiden jäsenet sekä näiden huollettavat ovat velvollisia kunnioittamaan vastaanottajavaltion lakia.

Kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kunnioittamisella viitataan kaikkiin Suomen hallituksen tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin sekä yleiseen kansainväliseen oikeuteen perustuviin velvoitteisiin. Puolustusyhteistyösopimuksen kontekstissa viittaus koskee ennen kaikkea niitä asevalvontasopimuksia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joihin Suomi on sitoutunut. Esityksen mukaan viittaus kattaa myös Ahvenanmaan demilitarisointia koskevat sopimukset (Ahvenanmaasopimus ja sopimus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista). Kansainvälisillä velvoitteilla on merkitystä erityisesti Yhdysvaltojen maahantulon (3 ja 11 artikla) sekä puolustusmateriaalin sijoittamisen (4 artikla) kannalta.

Sopimuksen 11 artiklan mukaan USA:n joukkojen käytössä olevat ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot voivat asianmukaisten yhteensovittamis- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisesti vapaasti saapua 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.

Sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan mukaan USA:n joukkojen käyttämät tai yksinomaisesti niiden puolesta käytettävät ilma-alukset, alukset ja ajoneuvot kunnioittavat sovellettavia ilma-, meri- ja maaliikenteen turvallisuussääntöjä, mukaan lukien määritettyjä rajoitettuja alueita ja Ahvenanmaan erityisasemaa koskevat säännöt. Muun muassa aluevalvontalain, rajavartiolain, poliisilain ja ilmailulain perusteella on säädetty tai määrätty erilaisia suoja-alueita tai rajoitettuja alueita, joilla liikkumista tai muita toimintoja on rajoitettu. Myös Ahvenanmaan demilitarisoitua vyöhykettä koskevilla liikkumisrajoituksilla on merkitystä vapaan liikkumisen kannalta. USA:n joukot ovat sitoutuneet kunnioittamaan näitä.

Näkemyksiä

Esityksen mukaan puolustusyhteistyösopimuksessa on otettu huomioon Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen asema. Maakunnan hallitus toteaa, että sopimusta

sovellettaessa on huolehdittava siitä, että Ahvenanmaan saarten demilitarisointia ja neutralisointia koskevia säännöksiä ei rikota.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että Suomen ja Yhdysvaltojen välisessä puolustusyhteistyösopimuksessa ei ole Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, ja että voimaansaattamissäädöksille ei siten tarvitse pyytää Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntää itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti.

Maakunnan hallitus toteaa omalta osaltaan, että vaikka sopimus pääosin onkin puolustusyhteistyösopimus, siihen sisältyy Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, jotka koskevat tieliikennettä, ympäristöä ja terveydenhuoltoa.

Maakunnan hallitus toteaa, että koska Suomen ja Yhdysvaltojen väliseen puolustusyhteistyösopimukseen sisältyy itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia määräyksiä, sopimus on lähetettävä Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyttäväksi itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti, jotta määräykset tulisivat sovellettaviksi maakunnassa.

Lopuksi maakunnan hallitus toteaa hallituksen esityksen tapaan, että Suomen ja Yhdysvaltojen väliselle puolustusyhteistyösopimukselle on aikaisemman kansainvälisten sopimusten hyväksynnän saamista koskevan käytännön perusteella mahdollista pyytää myöhemmässä vaiheessa maakuntapäivien hyväksyntä (PeVL 80/2022 vp).

Ministeri Camilla Gunell

Ministeri Ingrid Zetterman