



Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi, HE 90/2023 vp

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt Pääesikunnalta kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Pääesikunta on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun ulkoministeriön asettamassa työryhmässä. Pääesikunnan näkökohdat on otettu valmistelussa hyvin huomioon.

1. Yleistä

Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa koskeva hallituksen esitys liitelakeineen on erittäin laaja ja merkityksellinen Puolustusvoimien kansainvälisen toiminnan kannalta. Sekä Nato SOFAn, että Pariisin pöytäkirjan soveltamisen osalta Puolustusvoimat on keskeinen käytännön toimija. Huomionarvoista on, että PfP SOFAn johdosta sopimukset ovat olleet jo käytössä ja niistä on kertynyt jonkin verran soveltamiskokemusta. Hallituksen esityksen perustelut avaavat sopimusmääräyksiä ja niiden käyttöalaa aiempaa kattavammin, minkä johdosta myös Puolustusvoimilla on käytössään esityksen myötä laajemmat perustelut, jotka mahdollistavat yhteneväisen soveltamiskäytännön Puolustusvoimissa ja muussa valtionhallinnossa. Lisäksi esitetyt liitelait toteuttavat kansallisesti niitä kansallisen säädösten muutostarpeita, joita Puolustusvoimissa on tunnustettu osittain jo aiemmassa vaiheessa. Näin ollen esitystä on pidettävä kannatettavana ja nykytilaa selkeyttävänä.

Kansainvälistä yhteistyötä Naton puitteissa edesauttavilla lainsäädännön muutoksilla voi olla heijastevaikutuksia myös Puolustusvoimien toimintaan ja sisäisiin normeihin. Hallituksen esityksessä on tunnustettu, että jatkovalmistelu on tarpeen usean eri asiakysymyksen osalta. Tähän arvioon on helppo yhtyä.

Se, että joukon asema on määritelty sopimuksin, on merkityksellistä sekä joukon, että siihen kuuluvan yksilön oikeusturvan kannalta. Lisäksi sopimuksilla ratkaistaan suuri määrä käytännön oikeudellisia kysymyksiä. Sopimusten kannalta Puolustusvoimien keskeinen rooli näkyy

Nato SOFAn osalta tilanteessa, jossa Naton jäsenvaltion asevoimien joukko osallistuu kansainväliseen operatiiviseen, harjoitus- tai muuhun toimintaan Suomessa sekä kun Puolustusvoimien joukko osallistuu tällaiseen toimintaan toisessa Naton jäsenvaltiossa.

Pariisin pöytäkirjan osalta Puolustusvoimien keskeinen rooli näkyy puolestaan, kun Puolustusvoimien henkilökuntaa lähetetään Naton kansainvälisiin esikuntiin, määräytyy kyseisten suomalaisten asema Pariisin Pöytäkirjan perusteella. Vastaavasti Suomeen lähetettävien Naton kansainvälisten sotilasesikuntien henkilöstöön sovelletaan myös Pariisin pöytäkirjaa. Pariisin pöytäkirjaa voidaan soveltaa Pohjois-Atlantin neuvoston päätöksellä myös muihin kuin sopimuksessa nimenomaisesti mainittuihin esikuntiin ja sotilasorganisaatioihin kuten Naton osaamiskeskuksiin.

Nato SOFA on keskeisin joukkojen asemaa koskeva sopimus, jota noudatetaan lähes kaikenlaisessa kansainvälisessä yhteistyössä Naton jäsenmaiden välillä. Ruotsin osalta Nato SOFAn määräyksiä noudatetaan toistaiseksi kuitenkin vielä PfP SOFAn mukaisesti siihen asti, kun Ruotsi Natoon liittymisjärjestelyjen yhteydessä liittyy Nato SOFAan. Koska PfP SOFAan ei esitetä tehtäväksi muutoksia, saattaa se aiheuttaa joitain tulkinnanvaraisia tilanteita, kun mukana toiminnassa on sekä joukkoja, joihin sovelletaan Nato SOFAa, että joukkoja, joihin sovelletaan PfP SOFAa. Tilanteet rajoittuisivat kuitenkin vain joihinkin artikloihin kuten esimerkiksi VII artiklan 10 kohdan toimivaltuuksiin ja voimaansaattamislain tilanteisiin. Liitelaissa joukkojen asemaa koskevat sopimukset on kattavasti otettu huomioon.

Puolustusvoimilla on jonkin verran soveltamiskokemusta PfP SOFAn tiettyjen sopimusmääräysten osalta sekä Suomesta, että ulkomailta. Tällaisia ovat esim. maahantulon asiakirjat (III artikla), maahantuonti (X artikla), polttoaineiden verovapaus (XI artikla 11 kappale), vahingonkorvaustapaukset (VIII artikla). On kuitenkin hyvin todennäköistä, että Nato-jäsenyyden myötä monimuotoistuva kansainvälinen toiminta sekä Suomessa että ulkomailla lisää soveltamistilanteiden määrää merkittävästi ja niiden viitekehys muuttuu harjoitustoiminnasta laajemmaksi. Nato SOFAa tuleekin kouluttaa Puolustusvoimissa, jotta tuntemus sen sisältämisestä määräyksistä Naton jäsenenä olisi hyvällä tasolla. Henkilöstön koulutustarve Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan liittyen ei rajoitu ainoastaan Puolustusvoimiin, vaan sopimukset tuntevien asiantuntijoiden tarve on tunnistettu myös muualla valtionhallinnossa.

Nato SOFAn käytännön soveltamisen kannalta on lisäksi tärkeää, että Puolustusvoimien normiohjaus tarkennetaan tarvittavilta osin. Tällaisia käytännön huomioimistarpeita johtuu Nato SOFAn määräyksistä mitä tulee esim. henkilökorttien sisältämiin tietoihin, virallisten tehtävien määrittelyyn ja vahingonkorvausasioiden käsittelyyn. Puolustusvoimien näkökulmasta yhtä lailla tärkeää on, että myös muut viranomaiset ohjeistavat oman toimintansa sopimusten soveltamistilanteissa.

Erityisesti Suomen ollessa vastaanottajavaltiona Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan käytännön soveltaminen edellyttää yhteistyötä laajasti eri valtion virastojen ja viranomaisien välillä. Tilanteista voidaan mainita Rajavartiolaitoksen, Tullin ja Ruokaviraston kanssa tehtävä yhteistyö joukon maahantulon ja maahantuonnin osalta, Valtiokonttorin kanssa

tehtävä yhteistyö vahingonkorvausasioissa, poliisin ja oikeushallinnon kanssa tehtävä yhteistyö sotilaskurinpidon ja rikosten selvittämisen osalta.

2. *Käytännön yksityiskohtien tarkastelua*

Käytännössä sopimuksilla on merkittävä vaikutus jokapäiväisen kansainvälisen yhteistyön oikeudellisten kysymysten oikeudellisena viitekehyksenä, ja tässä muistiossa keskitytään eräiden yksityiskohtien tarkempaan tarkasteluun Puolustusvoimien näkökulmasta.

2.1 *Viralliset tehtävät*

Nato SOFAn yksi keskeisistä käsitteistä on *viralliset tehtävät* (official duties). Huomionarvioista on, että Nato SOFAn I, VII ja VIII artikloissa käytetty virallisten tehtävien käsite eroaa kansallisesta virkatehtävien käsitteestä. Nato SOFAn VII ja VIII artiklan osalta virallisten tehtävien määrittely kansallisesti on tarpeellista. Se, mikä kuuluu palvelukseen, on osa palvelusta tai kuuluu SOFAssa käytetyn käsitteen ”virallinen tehtävä” piiriin voi olla hankala yksiselitteisesti määrittää. Hallituksen esityksessä on virallisten tehtävien käsitettä avattu Nato SOFAn I artiklan perusteluissa (s.56), joiden mukaan VII ja VIII artiklan tarkoittama virallinen tehtävä määritellään ottaen huomioon etenkin kansallinen lainsäädäntö, palvelustyyppi, soveltamiskäytäntö ja käsillä olevat toiseikat. Käsitteen tulkinnassa vaaditaan tapauskohtaista harkintaa. VII ja VIII artiklan yhteyksissä lähtökohtaisesti lähettjävaltio määrittelee tapauskohtaisesti sen, milloin henkilö on tai on ollut virallisessa tehtävässä.

Puolustusvoimat määrittää toimivaltaansa kuuluvissa tulkintatilanteissa sen, onko sen joukon jäsen toiminut virallisissa tehtävissään vai niiden ulkopuolella Suomen ollessa lähettjävaltiona. Kysymys on nimenomaan Puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvasta, johon sovelletaan Nato SOFAa, ja jonka palvelussuhteen ja tehtävien henkilöllinen, ajallinen ja sisällöllinen ulottuvuus suhteessa virallisten tehtävien määritelmään on todennettavissa ainoastaan häneen soveltuvien Puolustusvoimien käskyjen, ohjeiden ja päätösten perusteella.

Virallisten tehtävien tarkempi tarkastelu ja määrittely kansallisesti on tärkeää sekä ennakoitavuuden, että joukon jäsenten oikeusturvan kannalta. Määrittelyllä on merkitystä sekä rikosoikeudellisen tuomiovallan jakautumisen että vahingonkorvausvastuun kannalta, kun virallisten tehtävien ulkopuolella tapahtuneista rikoksista vastaanottajavaltiolla on ensisijainen tuomiovalta, vastaavasti virallisten tehtävien ulkopuolella tapahtuneissa vahingoista ei luovuta sopijapuolten välillä, ja joukon jäsen voi joutua vastaamaan siviilioikeudelliseen vahingonkorvauskanteeseen vastaanottajamaan oikeudessa tällaisissa tapauksissa. Riittävän laajalla käsitteen määritelmällä mahdollistetaan joustavuus ja se, että joukon ollessa ulkomailla Puolustusvoimilla ja muilla kansallisilla viranomaisilla pysyy kontrolli ulkomaille lähetetystä henkilöstä. Mikäli virallisten tehtävien käsitettä tulkittaisiin liian suppeasti, alistettaisiin joukko vastaanottajamaan oikeudenkäyttövaltaan laajemmin. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että kyse on kokonaisuudesta, jonka yhtenä puolena on virallisten tehtävien riittävän laaja käsite ja toisena puolena valtakunnansyyttäjälle säädettävä toimivalta tehdä päätös tuomiovallan

käyttämisestä (Nato SOFA voimaansaattamislaki 2 §). Lopuksi on kuitenkin huomattava, että Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohdan tarkoittaman oikeudesta luopumista koskevan pyynnön (ns. waiver) käyttäminen on kuitenkin tarkoitettu erityisen merkittäviin tilanteisiin.

2.2 Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohta ja voimaansaattamislain 13 §

Nato SOFAa koskevan voimaansaattamislain 13 §:n nojalla Puolustusvoimilla olisi oikeus osoittaa Puolustusvoimien käytössä olevilta alueilta toisen Naton jäsenvaltion asevoimille alueita käyttöön. Vastaavasti kyseisillä alueilla joukon sotilaspoliisilla olisi oikeus käyttää Nato SOFAn VII artiklan 10 a kohdan mukaisia toimivaltuuksia eli ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden. Voimaansaattamislain 13 §:n säännös selkeyttää nykytilaa luomalla yhteyden Puolustusvoimien toimivaltaan ja Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan toimivaltaan.

Kun Suomi toimii lähettäjävaltiona VII artiklan 10 kappaleen a kohtaa on sovellettu siten kuin se on kansallisen lainsäädännön ja vastaanottajavaltion lainsäädännön mukaisesti ollut mahdollista. Hallituksen esityksessä on havaittu tarve arvioida VII artiklan 10 kappaleen a ja b kohdan mukaisista Puolustusvoimien toimivaltuuksista säätämistä Suomen toimiessa lähettäjävaltiona.

2.3 Vahingonkorvausasiat ja valtion vahingonkorvaustoimintaa koskeva laki

Valtion vahingonkorvaustoiminta on keskitetty Valtiokonttorille valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetulla lailla (978/2014). Puolustusvoimat kuitenkin käsittelee tietyt vahingot itse, kuten sen toiminnasta aiheutuneet kiinteistövahingot, joiden kohdalla Puolustusvoimilla on toiminnastaan johtuvat vahinkoasioiden käsittelyyn vaadittavat tiedot. Vahingonkorvausasioiden käsittelystä Nato SOFAn mukaisesti ei ole mittavaa kokemusta PfP SOFAn soveltamisen ajalta. Valtiokonttorin ja Puolustusvoimien välistä toimivallan jakoa on kuitenkin tarkoituksenmukaista tarkentaa valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain soveltamisalaa muuttamalla, jotta vahinkotapaukset voidaan käsitellä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Esitetyn valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain soveltamisalasäännöksen perusteella Valtiokonttorilla olisi toimivalta käsitellä ulkomaisen joukon tai kansainvälisen sotilasesikunnan jäsenen tai siviilihenkilöstöön kuuluvan virallisia tehtäviä suorittaessaan aiheuttamaa vahinkoa koskeva korvausvaatimus sekä korvausvaatimus, joka perustuu vahinkoon, jonka edellä mainittu henkilö on aiheuttanut virallisten tehtäviensä ulkopuolella, ts. käytännössä ulkomaisen joukon tai henkilön aiheuttamista vahingoista johtuvat korvausvaatimukset riippumatta siitä, onko vahinko aiheutunut virallisessa tehtävässä vai sen ulkopuolella.

Sen sijaan Suomen toimiessa lähettäjävaltiona, Valtiokonttorin toimivaltaan kuuluisivat vain virallisissa tehtävissä aiheutunutta henkilövahinkoa ja kärsimystä koskevien vaatimusten osalta lähettäjävaltiolle sopi-

musmääräysten mukaan kuuluvat tehtävät, kuten toiminnasta aiheutuneiden vahinkojen sovintotarjoukset ja kustannusten jaon vastaanottajavaltion kanssa. Puolustusvoimien ulkomailla tapahtuvasta kansainvälisestä yhteistoiminnasta, harjoitustoiminnasta tai muusta kansainvälisestä toiminnasta aiheutuvien vahinkojen käsittelyn toimivalta olisi Puolustusvoimilla.

Puolustusvoimien ja Valtiokonttorin yhteistyö tulee korostumaan Nato SOFAan liittyvien vahinkotapausten käsittelyssä, vaikka hallituksen esityksen valmistelun aikana ei pidetty tarpeellisenä keskittää sopimusten soveltamisalaan liittyvien vahingonkorvausvaatimusten käsittelyä tätä tarkoitusta varten perustettavalle toimielimelle (claims office). Nato SOFA ei sellaisen perustamista myöskään edellytä. Toimivalta käsitellä korvausvaatimuksia, sopia ja luopua korvauksista sekä nimetä valtiota edustava välimies määräytyy voimassa olevien kansallisten säännösten mukaisesti. Puolustusvoimat voi nimittää tarvittaessa yhteystahon, jonka tehtävänä on toimia tiedon välittäjänä sopimuspuolten, vahingonkäräjien ja korvausvaatimuksen käsittelystä vastaavan viranomaisen välillä. Yhteystahon nimeäminen voidaan tehdä Puolustusvoimien sisäisesti. Varsinaisen toimielimen tarpeellisuutta tulee arvioida laajemman kokemuksen perusteella.

Jatkossa on tarpeen seurata vahinkoasioita lainsäädännön toimivuuden ja korvausmäärien osalta. Puolustusvoimien käsiteltäväksi kuuluvien Nato SOFAn VIII artiklan mukaisten vahinkojen osalta Puolustusvoimilla ei ole olemassa erillistä rahoitusta. Tämän vuoksi epätavallisen suurten vahinkojen konkretisoituessa jouduttaisiin tukeutumaan lisätalousarviomenettelyyn.

2.4 Terveystieteiden ammattihenkilölain 3 b §:n muuttaminen (10. lakiehdotus)

Nato SOFAn IX artiklan 5 kappaleen määräyksen katsotaan sisältävän vaatimuksen siitä, että lähettäjävaltion terveydenhuollon henkilöstölle annetaan oikeus hoitaa omia joukkojaan ilman, että heiltä edellytetään vastaanottajavaltion lainsäädännön mukaista rekisteröintiä ja ammatinharjoittamisoikeutta. Hallituksen esityksessä terveydenhuollon ammattihenkilölakiin (559/1994) ehdotettavien soveltamisalarajausten myötä vieraan valtion asevoimien joukkojen mukana tulevat terveydenhuollon ammattihenkilöt voisivat antaa terveydenhuoltoa omien tai toisen valtion asevoimien joukoille ilman kansallisia lupa- ja rekisteröintivaatimuksia.

Puolustusvoimien näkökulmasta on tärkeää, että hoidettavien piiri kattaa myös Puolustusvoimien palveluksessa olevat henkilöt. Palveluksessa olevilla henkilöillä tarkoitettaisiin Puolustusvoimien palkatun henkilöstön lisäksi puolustusvoimista annetun lain (551/2007), asevelvollisuuslain (1438/2007) ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (285/2022) nojalla palveluksessa olevia henkilöjä. Puolustusvoimien palveluksessa olevat henkilöt tukeutuvat lähtökohtaisesti omaan terveydenhuoltoonsa, mutta henkilöillä voisi olla erityisestä syystä tarve saada hoitoa myös vieraan valtion asevoimiin kuuluvilta henkilöiltä. Vieraan valtion asevoimat tukeutuvat ensisijaisesti omaan terveydenhuoltoonsa osallistuessaan sotilaalliseen puolustusyhteistyöhön Suomessa. Kuitenkin esimerkiksi sotilaallisessa harjoitustoimin-

nassa sekä puolustusyhteistyöhön osallistuvien asevoimien välisessä operatiivisessa toiminnassa joukkojen terveydenhuollosta voi vastata myös eri sopimuspuolten asevoimien palvelukseen kuuluva henkilöstö. Tämän vuoksi soveltamisalan poikkeus on tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan tilanteita, joissa vieraan valtion asevoimien palveluksessa oleva henkilö hoitaisi myös toisen vieraan valtion joukkojen ja siviilihenkilöstön jäseniä tai heidän huollettaviaan. Lain muotoilu niin sanottua ristiin hoito-oikeutta koskien on lähtökohtaisesti onnistunut. Esiitetty muutos on kiireellinen ja kriittinen.

On lisäksi huomattava, että kansainvälisen aseellisen selkkauksen tilanteessa kansainvälinen humanitaarinen oikeus ja tapaoikeuden säännöt velvoittavat antamaan mahdollisimman täysimääräisesti ja viipymättä haavoittuneille, sairaille ja haaksirikkoutuneille heidän tilansa edellyttämä hoito. Eroa ei heidän välillään saa tehdä muutoin kuin lääketieteellisin perustein.

Elina Juutilainen
Sotilaslakimies
Oikeustieteen maisteri