



Perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 90/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan ("Pariisin pöytäkirja") hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan, että Suomi hyväksyisi NATO:n vuonna 1951 tehdyn niin sanotun *Status of Forces*- sopimuksen (NATO-SOFA) sekä siihen liittyvän ns. Pariisin pöytäkirjan. Sopimus ja pöytäkirja ovat tarpeen Suomen viime vuonna liittyttyä NATOon. Tarkastelen tässä lausunnossa SOFA-sopimuksen keskeisiä säännöksiä, erityisesti NATO:n sotilas- ja siviilijoukkojen velvollisuutta "kunnioittaa" Suomen lakia, joukoille sopimuksella myönnettäviä erioikeuksia ja erivapauksia, sekä tuomiovallan jakoa Suomen ja joukkoja luovuttavan maan välillä. Tarkastelen näitä kysymyksiä alla jaksoissa 1-6.

Esityksen mukaan siihen sisältyy näkökohtia, jotka saavat sen koskemaan perustuslakia. Siksi sen kattamat sopimukset tulee hyväksyä PL 94 §:n 2 momentin mukaisesti 2/3 enemmistöllä ja saattaa voimaan PL 95 §:n 2 momentin mukaisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Yhdyn tähän, ja käsittelen asiaa vain lyhyesti jaksossa 7.

Kaksi alustavaa näkökohtaa on syytä ottaa huomioon:

NATO:n rauhankumppanuusohjelman (*Partnership for Peace*, PfP) alaisuudessa Suomi hyväksyi NATO-SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan soveltamisen Suomessa vuosina 1996 ja 2004 (SopS 64-65/1997 ja 72-73/2005). Tuolloista sääntelyä pidettiin kuitenkin lähinnä "käytännöllisenä ja teknisluontoisena" ja se keskittyi lyhytaikaisiin operaatioihin. Nyt niiden merkitys on huomattavasti suurempi ja siksi niitä koskeva HE on paljon laajempi. PfP-järjestelyt jäävät tietenkin edelleen voimaan muihin rauhankumppaneihin nähden.

On kuitenkin tärkeää huomata, että nyt hyväksyttävänä olevan NATO-SOFAn määräyksiä on tarkoitus muuttaa myöhemmin hyväksyttäväksi tulevalle Yhdysvaltain kanssa tehtävällä puolustusalan yhteistyösopimuksella (*Defence Cooperation Agreement*, DCA). Tämä koskee varsinkin sopimuksella



perustettavaa rikosoikeudellisen toimivallan jakoa. Käsittelen kysymystä jäljempänä kohdassa 4.

1. Lähtökohta

Kansainvälisen oikeuden nojalla vieraiden valtioiden joukkojen maahantulo ja läsnäolo perustuu isäntämaan suostumukseen. Joukkojen, niihin liittyvien siviilien ja sotilasesikuntien joustava liikkuminen jäsenmaiden välillä on täysin keskeistä NATO-sopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Jotta suostumusta ei tarvitsisi antaa joka kerta erikseen, sopivat NATO-maat jo vuonna 1951 ja 1952 siitä, että ne suostuvat toistensa joukkojen ja siviilihenkilökunnan sekä NATOn sotilasesikuntien pääsyyn niihin sekä niiden oikeudellisesta asemasta – erioikeuksista ja erivapauksista sekä tuomiovallan jaosta – vastaanottavassa valtiossa.

NATO-SOFA:n erioikeudet ja vapaudet kuuluvat, pienin eroin kolmelle ryhmälle: sotilashenkilöstölle (josta käytetään ilmaisua ”joukon” jäsenet), joukon palveluksessa oleville muille kuin vastaanottajamaan siviileille sekä kummankin ryhmän huollettaville (myös milloin huollettava on vastaanottajamaan kansalainen). Niitä sovelletaan sekä virkatehtävissä oleviin että esimerkiksi lomalla tai läpikulkumatalla maassa oleskeleviin henkilöihin.¹

2. Velvollisuus ”kunnioittaa” vastaanottavan maan lakeja

NATO-SOFAn määräykset perustuvat kompromissille joukkoja vastaanottavan ja luovuttavan maan välillä. Vastaanottavan maan kannalta on tärkeää, että joukot, niihin liittyvät siviilit sekä NATOn sotilasesikunnat noudattavat mahdollisimman pitkälle vastaanottavan maan lakeja. Luovuttavalle maalle on tärkeää, että se kykenee toteuttamaan NATO-sopimuksen tarkoituksiperät ilman, että vastaanottavan maan lait, käytännöt tai viranomaiset kohtuuttomasti häiritsevät sen toimintaa. Kompromissia koskevat neuvottelut käytiin NATO-SOFAn laadittaessa alkuvuodesta 1951 ja niitä on selostettu oikeuskirjallisuudessa.²

¹ Ks esim John Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations under Modern International Law* (Kluwer Dordrecht 1992), 174-5. ”Virkatehtävä” käsittää sekä välittömästi NATOon liittyvät tehtävät, että muut viralliset tehtävät.

² Ks esim. Mette Presse Hartov, ‘NATO Status of Forces Agreement: Background and a Suggestion for the Scope of Application’, 2 *Baltic Defence Review* (2003), 48-59.



NATO-SOFAssa saavutettu tasapaino vastaanottajavaltion suvereenisuuden ja joukkoja luovuttavan maan riippumattomuuden välillä ei ole jäänyt pysyväksi. Ylivoimaisesti suurin joukkoja luovuttava maa, Yhdysvallat, on halunnut NATO-SOFAssa täydentävillä kahdenvälisillä sopimuksilla muuttaa erityisesti NATO-SOFAn määräyksiä koskien maiden välistä rikosoikeudellista tuomiovallan jakoa. Tätä ennakoi jo NATO-SOFAn johdantoon otettu lause, jonka mukaan ”päättös lähettää [joukkoja], ja lähettämistä koskevat ehdot...edellyttävät jatkossakin kyseisten sopimuspuolten välistä erillistä sopimusta”. Juuri tällainen sopimus tulee olemaan Yhdysvaltain kanssa jo neuvoteltu DCA-sopimus, joka kääntää pääläelleen NATO-SOFAssa tehdyn rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevan pääsäännön. Palaan tähän jaksossa 4.

NATO-SOFAn II artiklaan sisältyy tärkeä määräys, jonka mukaan joukkoja lähettävän maan sotilas- ja siviilihenkilöt

”...ovat velvollisia **kunnioittamaan vastaanottajavaltion lakia** ja pidättymään kaikista tämän sopimuksen hengen vastaisista toimista ja erityisesti kaikesta poliittisesta toiminnasta vastaanottajavaltiossa. Myös lähettäjävaltiolla on velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimiin tämän päämäärän saavuttamiseksi”.

Kansainvälisen oikeuden laajalti tapaoikeudelliseen erioikeuksia ja erivapauksia koskevaan säännöstöön kuuluu ajatus siitä, että vaikka vieraan valtion diplomaattiselle tai konsuliedustajalle tai kansainvälisen järjestön edustajalle – tai kuten tässä tapauksessa, NATOn alaisuudessa toimivalle sotilas- tai siviilihenkilöstölle – annetaan vapaus rikos- tai siviilioikeudellisesta tuomiovallasta, tämä ei merkitse, ettei henkilön tarvitsisi noudattaa asemamaan lakeja. Mikäli hän rikko näitä, häntä ei voida kuitenkaan tuomita eikä tuomiota panna täytäntöön häntä vastaan. Säännöksestä on runsaasti oikeuskäytäntöä, eikä se ole periaatteessa kiistanalainen.

NATOa lähellä tai sen palveluksessa olevien juristien taholta on kuitenkin esitetty, että edellä mainittu velvollisuus ”kunnioittaa lakeja” ei tarkoita, että lakeja pitäisi ”noudattaa”. Riittää, ettei toimita ristiriidassa lakien tarkoitusperän kanssa.³ Menemättä pitemmälle tähän keskusteluun, on syytä

³ Ks. Andrés Munoz Mosquera, 'Respect versus Obey: When the Longstanding Debate Needs to be Seen Under the Receiving State's International Legal Obligations', *NATO Legal Gazette*, Issue 29 (2012), 29-39 ja sama, 'Respect for the Law of the Receiving State', teoksessa Dieter Fleck (toim.), *Handbook of the Law of Visiting Forces* (2. Painos, Oxford University Press 2018), 98-105. Viittaus tähän tekstiin on otettu HE:n sivulle 51.



todeta, että kanta poikkeaa yleisen kansainvälisen oikeuden erivapauksia ja erioikeuksia koskevasta periaatteesta eikä se seuraa valtiosopimusoikeuden yleisiä tulkintaperiaatteita. Se ei myöskään vastaa sitä kantaa, joka esitetään Yhdysvaltain State departmentille vuonna 2015 tehdyssä joukkojen statusta koskevassa raportissa.⁴

On ehkä kuitenkin syytä panna merille, että NATOssa on otettu tällainen, joukkoja luovuttavan valtion erioikeuksia merkittävästi laajentava kanta. Voisi olla hyödyllistä, mikäli Perustuslakivaliokunta kirjaisi mietintöönsä perinteisen säännön, jonka mukaan siis lakien ”kunnioittaminen” merkitsee velvollisuutta niiden ”noudattamiseen”.

3. Rikosoikeudellinen tuomiovalta NATO-SOFAssa(VII artikla)

Sopimuksen tärkein määräys koskee rikosoikeudellisen tuomiovallan jakoa lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välillä, milloin joukon jäsen, siviili tai huollettava on tehnyt rikoksen. Tätä käsittelevässä pitkässä VII artiklassa on kolme pääsääntöä.

- a. Kummallakin maalla on tietyissä tilanteissa *yksinomainen tuomiovalta* (2. kohta)

Lähetäjävaltiolla on yksinomainen toimivalta henkilöihin, joihin sovelletaan sen asevoimia koskevaa oikeutta, milloin nämä syyllistyvät tekoon, joka on rangaistava vain lähettäjämaan, mutta ei vastaanottajan lakien mukaan;

Vastaanottajamaalla (Suomella) on tällainen toimivalta lähettäjävaltion siviilihenkilöstöön, milloin nämä ovat tehneet rikoksen, joka on rangaistava vastaanottajamaassa, muttei lähettäjämaassa.⁵

Muissa tapauksissa kummallakin maalla on toimivalta.

⁴ Ks International Security Advisory Board (ISAB), *Report on Status of Forces Agreements*, January 16, 2015, jossa todetaan, että erivapauksia haetaan suhteessa niihin ”suvereeneihin oikeuksiin” “...that host nations would otherwise have under the basic international law rule that foreigners present in a nation are subject to the law of that nation”, s. 3

⁵ Erikseen todetaan, että kumpikin valtio saa tuomiovallan sen turvallisuuteen kohdistuvissa teoissa.



- b. Tällaisissa *rinnakkaisen toimivallan* (VII.3) tilanteissa ensisijainen toimivalta on:

Lähettiläjävaltiolla,

- i. jos sen joukon jäsen tai siviili on tehnyt teon, joka kohdistuu sen henkilöön, omaisuuteen tai turvallisuuteen, ja
- ii. rikos on tehty ”virallisessa tehtävässä”, ja

Vastaanottajamaalla (Suomella) kaikissa muissa tilanteissa.

Vastaanottajavaltiolla (Suomella) on siis NATO-SOFassa laajahko lähtökohtainen tuomiovalta Suomessa maassa asuviin kohdistuviin tekoihin. Lähettiläjävaltion tuomiovalta rajoittuu virkatehtävissä tehtyihin tekoihin (sääntöä kuitenkin laajentaa, että lähettiläjävaltio tavanomaisesti määrittää sen, onko teko tehty virkatehtävässä vai ei).⁶ Sääntöä täydentää ns. ”waiver”. Kummassakin tapauksessa valtion, jolla on ensisijainen toimivalta, tulee suhtautua myönteisesti toisen valtion pyyntöön luopua tästä (”tapauksissa, joissa tämä toinen valtio pitää luopumista erityisen tärkeänä”).

Artikla koskee myös toimivallan jakoa esitutkinnassa (ks. HE:n ss. 50-66). Lähettiläjävaltion sotilasviranomaiset saavat oikeuden niiden henkilöiden kiinniottamiseen, joiden tekoihin nähden näillä on ensisijainen toimivalta sekä myös jossain määrin toimivaltaa esitutkinnan suorittamiseksi Suomessa. Esityksen mukaan oikeuskirjallisuudessa on keskusteltu tämän toimivallan laajuudesta, ja määräykset ovat varsin avoimia ja tulkinnanvaraisia. Perusajatus lienee, että käytännön ongelmat ratkaistaan lähettiläjä- ja vastaanottajavaltion välisellä yhteistyöllä, kuten VII artiklan 5 ja 6 kappaleissa edellytetään. Tärkeä raja on 4. kappaleessa, jonka mukaan lähettiläjävaltio ei voi käyttää tuomiovaltaa vastaanottajamaan henkilöihin (kansalaiset ja maassa oleskelevat), elleivät nämä ole samalla lähettiläjävaltion joukkojen jäseniä. Miten tahansa toimivallan raja käytännössä tehdäänkin, on vieraan maan sotilasviranomaiselle ja VII artikla 3 kohdan mukaisesti myös tuomioistuimelle annettu toimivalta hyvin merkittävä Suomen suvereenisuutta koskeva raja. On siksi selvää, , kuten esityksessä ehdotetaan, että vieraan esitys tältä osin koskee perustuslakia PL 94 § 2 ja 95 § 2 tarkoitettulla tavalla (HE ss. 115-118).

Tätä perusratkaisua ei kuitenkaan kannata sen kummemmin selostaa, koska käytännössä suurin osa Suomeen tulevista joukoista tulee Yhdysvalloista. Näitä

⁶ Woodliffe, *Peacetime Use*, 179. Vrt VIII.8 artikla, jossa määritys ohjataan artiklan tarkoittamalle välimiehelle.



koskeva DCA-sopimus tulee merkittävästi laajentamaan joukkoja lähettävän maan (siis Yhdysvaltain) viranomaisten ensisijaisen toimivallan laajuutta rinnakkaisen toimivallan tapauksissa. On mielestäni outoa, ettei hallituksen esityksen mainita tästä mitään.

4. Rikosoikeudellisen tuomiovallan muuttaminen Suomen ja Yhdysvaltain välisessä DCA-sopimuksessa

Yhdysvalloilla on n. 115 sopimusta joukkojen luovuttamiseksi eri maihin. Näissä se on yleensä pidättänyt itselleen lähes täydellisen toimivallan myös, milloin sen sotilaat tai siviilit *eivät* ole olleet virkatehtävissä. NATO-SOFA on ainoa Yhdysvalloissa valtiosopimuksen muodossa tehty joukkojen luovuttamista koskeva sopimus. Siksi se vaati aikanaan senaatin hyväksymisen. Hyväksyessään sopimuksen vuonna 1953 senaatti ilmaisi vakavan huolensa, etteivät Yhdysvaltain palveluksessa olevat saisi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, ja liitti siihen ponnen, jonka mukaan NATO-SOFAn VII artiklan ei tulisi muodostaa ennakkotapausta laadittaessa täydentäviä kahdenkeskisiä sopimuksia.⁷ Tämän jälkeen puolustusministeriö on senaatille vahvistanut, että neuvoteltaessa näitä sopimuksia tavoitteena on ”suojata, mahdollisimman laajassa määrin Yhdysvaltain henkilökunnan oikeuksia näiden tullessa tuomittaviksi ulkomaissa tuomioistuimessa tai vangituiksi ulkomaisiin vankiloihin”.⁸ Tämä politiikka vahvistettiin vuonna 2015 State departmentille luovutetussa raportissa.⁹

Moni Yhdysvaltain kanssa kahdenvälisen sopimuksen tehnyt maa onkin luopunut ensisijaisesta tuomiovallastaan. Ensimmäisenä näin teki Alankomaat vuonna 1954, minkä vuoksi ratkaisua kutsutaankin ”Hollannin malliksi”. Tämän pohjalta yhteensä kolmentoista vuoden aikana hollantilaisiin tuomioistumiin päätyi vain kolme USA:n sotilaisiin kohdistuvaa syytettä. Myös muut Yhdysvaltain sopimuskumppanit ovat usein luopuneet ensisijaisesta tuomiovallastaan. Vuonna 1992 ilmestyneen tutkimuksen mukaan NATO-

⁷ Senaatin ratifiointi- ja lausuntoasiakirja 15/7 1953.

⁸ ”...to protect, to the maximum extent possible, the rights of US personnel who may be subject to criminal trial by foreign courts and imprisonment in foreign prisons”. Department of Defence Directive 5525.1. In R. Chuck Mason, *Status of Forces Agreement (SOFA): What Is It, and How Has It Been Utilized?* Congressional Research Service, March 15, 2012, s. 2.

⁹ Raportin laati State departmentin alaisuudessa toimiva International Security Advisory Board (ISAB). Ks *ISAB Report on Status of Forces Agreements*, January 16, 2015.



maissa tällainen luopuminen soveltui 96,8 %:iin kaikista esiin nousseista tapauksista.¹⁰

NATO-SOFAn määräyksiä on siis muutettu Suomen ja Yhdysvaltain välillä 18.12.2023 tehdyssä puolustusalan yhteistyösopimuksessa eli ns. DCA-sopimuksessa. Siinä Suomi on ilmoittanut luopuvansa edellä esitellystä rinnakkaisesta, mutta ensisijaisesta rikosoikeudellisesta toimivallastaan.

DCA-sopimuksen 12 artiklan mukaan:

”Suomi on tietoinen USA:n joukkojen viranomaisten USA:n joukkojen jäseniin kohdistaman kurinpidollisen valvonnan erityisestä tärkeydestä ja sellaisen valvonnan vaikutuksesta operatiiviseen valmiuteen. Siksi Suomi, Yhdysvaltojen pyynnöstä ja edistääkseen sitoutumistaan keskinäiseen puolustukseen, käyttää harkintavaltaansa luopuakseen ensisijaisesta oikeudestaan käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa USA:n joukkojen jäseniin Nato SOFAn VII Artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitettulla tavalla [s.o kohta, jossa mahdollistetaan tällainen ns. ”waiver”].

Edelleen DCA-sopimuksen 12 artiklan 2-kohdan mukaan vain ”Suomen erityisen tärkeänä pitämässä yksittäistapauksissa Suomen viranomaiset voivat peruuttaa luopumisen antamalla kirjallisen lausuman USA:n joukkojen toimivaltaisille viranomaisille viimeistään kolmekymmentä (30) päivää [saatuaan ilmoituksen rikoksista, josta USA:ssa voidaan tuomita enemmän kuin sakkoa tai 1 v vankeutta].”

DCA-sopimus siis kääntää pääläelleen NATO-SOFAn VII artiklan toimivaltasäännön. Suomi luopuu NATO-SOFAssa saamastaan ensisijaisesta rikosoikeudellisesta toimivallasta muihin kuin virantoimituksessa tehtyihin tekoihin nähden. Pienenä myönnytyksenä kuitenkin todetaan, että mikäli kysymys on Suomelle ”erityisen tärkeästä yksittäistapauksesta”, Suomen viranomaiset voivat peruuttaa tämän luopumisensa, siis palauttaa ensisijaisen toimivaltansa.

¹⁰ Vuoteen 1992 ulottuvassa tilastossa ylivoimaisesti suurin syyterryhmä kohdistui liikennerikkomuksiin, jotka tulivat lähes aina jommankumman maan poissulkevan tuomiovallan alaisuuteen. Sotilaisiin kohdistuvia *ensisijaisen* tuomiovallan tapauksia oli 12.674, joissa luopuminen kohdistui 12.269:ään. Vain viisi tapausta tuli vastaanottajan tuomioistuimeen. Woodliffe, *Peacetime Use*, 186 ja maakohtainen tilasto 184-6.



DCA sopimus tulee myös muilta tärkeiltä osin täydentämään NATO-SOFaa. Niinpä siinä todetaan, että harkittaessa sitä, milloin jokin teko on tehty ”virantoimituksessa”, on Yhdysvaltain joukkojen viranomaisen tätä asiaa koskeva lausunto ratkaiseva (DCA-sopimus 12.6 artikla). Sama sääntö on otettu myös DCA-sopimuksen vahingonkorvausvelvollisuutta koskevaan 15 artiklaan, joka siis täydentää NATO-SOFAn VIII artiklan siviilioikeudellista toimivallallan jakoa.

Rikosoikeudellisen toimivallan jako käsittää sopimuksen poliittisesti sensitiivisimmät kysymykset. Vastaanottajan yleisöä kiinnostaa, mitä tapahtuu tilanteissa, joissa siinä tehty teko tulee tuomittavaksi lähettäjämaassa. Vaikuttaako teon arviointiin, että se käsitellään teon tekijän eikä uhrin kotimaassa? Entä jos teko jää lähettäjämaassa tuomitsematta? Nämä kysymykset ovat tulleet esiin usein, näkyvimmin ns. Cavalese-tapauksessa vuonna 1998. Tuolloin harjoituslennolla Italian Alpeilla ollut USA:n EA-6B Prowler-merkkinen sotilaskone katkaisi Cermis-hiihtokeskuksen hiihtohissin kaapelin, jolloin hississä olleet 20 henkeä (Saksan, Belgian, Puolan, Italian ja Itävallan kansalaisia) saivat surmansa. Cavalesen kunnan edustajat olivat vuosia varoittaneet matalalentojen vaaroista, mutta näihin ei ollut reagoitu. Kone oli myös lentänyt kovemmalla vauhdilla, kuin ohjesääntö olisi sallinut. Koska tapaus oli sattunut ”virallisessa tehtävässä”, se siirrettiin ratkaistavaksi Yhdysvalloissa, jossa jury vapautti lentäjät syytteestä, koska tapaus oli johtunut ”näistä riippumattomasta syystä”, nimittäin siitä, ettei hissiä ollut merkitty lentäjien käytössä olleeseen karttaan. Tapaus nosti vastalause-ryöpyä Euroopassa. Yhdysvaltain kongressin ja puolustusministeriön hylättyä esitykset *ex gratia* -korvauksen maksamisesta uhrien perheille yli sen, mitä NATO-SOFAssa määrättiin, korvauksesta päätti lopulta Italian senaatti, ja Yhdysvallat suostui SOFAn mukaisesti maksamaan siitä, 75 %. Ennen tätä lopputulosta, kiista tapauksesta oli merkittävästi heikentänyt maiden välisiä suhteita.¹¹

5. Siviilikanteet (VIII artikla)

Vahingonkorvausvastuuta koskevat määräykset jakautuvat kolmeen osan.

- a. Artiklan 1. kappaleessa maat luopuvat vaatimasta korvausta vahingosta toistensa puolustusvoimien omaisuuteen, jonka on aiheuttanut toisen maan puolustusvoimissa virallisessa tehtävässä toimiva henkilö. Artikla

¹¹ Ks tarkemmin, W Michael Riesman & Robert D Sloiane, 'The Incident at Cavalese and Strategic Compensation', 94 *American Journal of International Law* (2000), 505-515.



- kattaa ennen kaikkea sotaharjoitusten yhteydessä aiheutetun vahingon – maan A sotilas törmää tankilla maan B jeeppiin.
- b. Artiklan 2. kappaleessa on kysymys muuhun valtion omaisuuteen kuin puolustusvoimien omaisuuteen koskevasta vahingosta. Tällöin korvauksen määrittää välimies, mikäli korvausmäärä ylittää tietyn minimisumman. Pienemmistä korvausta ei vaadittaisi. (Vuoteen 2013 mennessä tätä menettelyä ei liene milloinkaan käytetty). Asevoimien jäsenelle virallisessa tehtävässä aiheutuneesta vammasta tai kuolemasta korvausta ei vaadita (VIII.4).
 - c. Ulkopuoliselle (kolmannelle) aiheutuvan, *virallista tehtävää suoritettaessa* syntyvän vahingon korvaamista koskeva vaatimus (VIII.5 artikla) esitetään vastaanottajavaltiolle (siis Suomessa Suomen viranomaisille) ja käsitellään vastaanottajavaltion lain alaisuuudessa. Näiden tulee arvioida vahinko ja konsultoida vahingon aiheuttajan (lähettäjä)maan edustajien kanssa. Jos nämä hyväksyvät arvion, vastaanottaja (Suomi) maksaa korvauksen, ja saa palautuksena lähettäjämaalta 75 % maksetusta summasta.¹² Tämän kustannusten jaon on katsottu toimivan tehokkaana kannusteena vahinkojen minimoimiseen.
 - d. Myös *muussa kuin virallisessa tehtävässä* ulkopuoliselle aiheutuvaa vahinkoa koskeva korvausvaatimus kohdistaan vastaanottajavaltiolle (Suomeen). Tämä tutkii asian ja ilmoittaa siitä lähettäjävaltiolle, joka voi maksaa kärsijälle ex gratia korvauksen. Jos tämä ei hyväksy korvausta tai sen määrää, voi hän myös ajaa kannetta (Suomessa) vahingon aiheuttajaa kohtaan.

Edellä sanotut määräykset eivät koske sopimukseen perustuvia korvauskanteita, vaan joukkojen jäsenten sekä siviilien yksityisiin sopimuksiin sovelletaan yleisiä sopimusoikeuden periaatteita. Mikäli sopimus tehdään joukon kanssa tai nimissä, soveltunevat siihen yleisesti valtioimmunitettia koskevat säännökset.¹³

On huomattava, että NATO SOFAssa kysymyksen siitä, oliko vahinko tapahtunut henkilön ollessa ”virallisessa tehtävässä” ratkaisee edellä mainittu ”välimies”.

¹² NATO SOFA ei koske vahinkoja, jotka sattuvat NATOn kriisinhallintatehtävissä kolmansissa maissa. Näissä maissa isäntämaa ei myöskään koskaan harjoita tuomiovaltaa NATO-joukkoihin nähden Kriisinhallintatehtävissä sattuneita vahinkoja koskee vain epävirallinen ”non-paper”, ”NATO Claims Policy for Designated Crisis Response Operations. Ks P. Degezelle, ’General Principles of the NATO Claims Policy’, julkaisussa *NATO Gazette, Articles Collection* (2016), 93-99.

¹³ Woodliffe, *Peacetime Use*, 225.



DCA-sopimus muuttaa tätä sääntöä siten, että *Yhdysvaltain sotilasviranomaisen asiasta antamaa selitystä on pidettävä ratkaisevana* (DCA 15.3 artikla).

On vaikea arvioida tulevien kanteiden määrää tai suuruutta. Vunna 1992 Hollannissa käsiteltiin noin 200 kannetta vuosittain. Yhdysvallat on vuosien aikana maksanut runsaasti korvauksia. Kylmän sodan aikana suurimman korvausryhmän (72 %) muodostivat sotaharjoitusten aikana esimerkiksi maanteille tai muuhun infraan kohdistuneet vahingot, toiseksi suurin ryhmä olivat liikennevahingot.¹⁴ Joukkojen vähentyessä myös korvausten määrä väheni olennaisesti. Vuonna 1988 Euroopasta tulleita vaatimuksia oli yli 46.000, mutta vuonna 1997 vain 207, joiden summana maksettiin 155.936 USD. Vuonna 2018 suurimmat korvausmäärät liittyivät kolmeen vahinkoryhmään: ympäristövahingot, liikennevahingot, sotaharjoitusten aiheuttamat vahingot.¹⁵ Kansainvälisen tilanteen kiristyttyä on alettu uudelleen järjestää massiivisia sotaharjoituksia. Siksi on luultavaa, että korvausvaatimusten määrä taas lisääntyy.

6. Muut määräykset

Sopimuksen maahantuloa sekä passi- ja viisumisäännöksiä koskevat erivapaudet (III artikla) ovat pitkälle samanlaisia kuin diplomaateilla ja kuuluvat olennaisesti lähettäjävaltion tehtävien täyttämiseen. Myöskään sopimuksen IV, V ja VI artikkelit, jotka koskevat ajokorttia, sotilaspukua ja aseenkanto-oikeutta ovat selväpiirteisiä vakiosäännöksiä, eivätkä kaipaakaan tässä enempää kommenttia. Myös näitä DCA-sopimus tulee täsmentämään ja täydentämään. Kun esimerkiksi joukkojen sopimustoimittajat (*contractors*) jäävät NATO-SOFAn ulkopuolelle, on näille tulevia erioikeuksia ja erivapauksia sekä muita määräyksiä DCA-sopimuksessa runsaasti (erityisesti 26 artikla, mutta myös 17.2, 18.4 ja 19.1 artikkelit). NATO-SOFAn X artiklan verotusta koskevia määräyksiä täydentää DCA-sopimuksen 17 artikla.

7. Käsittelyjärjestys

NATO-SOFA koskee, kuten HE:ssä todetaan, monin tavoin perustuslakia ja edellyttää siis sen hyväksymistä PL 94 § 2 ja 95 § 2 tarkoitetun tavoin. Uutta ja merkittävää on vieraan *valtion* sotilasviranomaisille ja tuomioistuimille annettu toimivalta sopimuksen VII.1 ja 2 mukaisesti. Täten se eroaa kansainväliselle

¹⁴ Vuosittaisia korvauskanteita oli n. 50.000. Saksalle maksettiin korvauksia vuonna 1979 yhteensä 38,7 miljoonaa USD (maassa oli tuolloin lähes 240.000 Yhdysvaltain sotilasta).

¹⁵ Jody M Prescott, 'Claims', teoksessa Fleck, *Handbook*, 286-7, 290.



järjestölle tai Kansainväliselle rikostuomioistuimelle aiemmin luovutetusta toimivallasta. HE:ssa korostetaan monin tavoin tämän tuomiovallan rajallisuutta, vaikka todetaankin, ettei ole aivan selvää, miten eri maissa ymmärretään siinä tarkoitetun ”asevoimia koskevalla oikeuden” sisältö. Muotoiluja voidaan kritisoida rikosoikeudessa tärkeän tarkkarajaisuusperiaatteen näkökulmasta.

VII artiklan 7-kohdan perusteella Suomessa toimiva lähettäjävaltio ei saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta. Tämä mahdollistaa kuitenkin rangaistukseen *tuomitsemisen*, mikä ei Suomen lain eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla ole sallittua Suomen alueella. Tästä ongelmasta HE esittää selvittävän tulkitsemalla II artiklassa tarkoitettua velvollisuutta ”kunnioittaa” vastaanottajavaltion lakia ja viittaamalla XVI artiklan neuvotteluvetoisuuteen. Ei ole selvää, että säännökset tehokkaasti kieltäisivät kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen Suomen alueella, mikäli lähettäjävaltion lakiin tällainen mahdollisuus sisältyy. Asia ”koskee perustuslakia”, kuten HE:ssa todetaan. Tältäkin osin on syytä turvautua PL 94 § 2 ja 95 § 2 säännöksiin.

NATO-SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan yleisluontoiset määräykset tulevat täsmentymään käytännössä. Koska on oletettavaa, että Suomeen tulevista joukoista ja siviileistä suuri osa tulee myös DCA-sopimuksen alaisuuteen, jolla on ensisijainen asema NATO-SOFaan nähden, olisi hyödyllistä tarkastella näitä sopimuksia yhdessä kokonaiskuvan saamiseksi siitä, millä tavalla Suomen NATO-jäsenyys tulee vaikuttamaan jokapäiväiseen elämään Suomessa.



Martti Koskeniemi, FBA
Akateemikko
Kansainvälisen oikeuden professori (HY, emeritus)

