



9.2.2024

Puolustusvaliokunta
puv@eduskunta.fi

Puolustusvaliokunnan lausuntopyyntö 21.12.2023

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).

Puolustusvaliokunta on pyytänyt lausuntoa otsikkoasiassa.

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan valtiovarainministeriön hallinnonalalla muutettavaksi autoverolakia (777/2020) sekä valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettua lakia (978/2014).

Nato SOFA -sopimuksen ja Pariisin pöytäkirjan tulli- ja verovapaussäännökset

Nato SOFA - sopimukseen ja Pariisin pöytäkirjaan sisältyy eräitä tulli- ja verovapauksia koskevia säännöksiä. Ne vastaavat useilta kohdin jo nykyisin voimassa olevia säännöksiä. Nyt kyseessä olevalla esityksellä ei arvioida olevan tässä vaiheessa taloudellisia vaikutuksia ajoneuvo-, auto-, arvonlisä-, tulo- tai valmisteverotuksen taikka tullien osalta. Yleisesti ottaen verovapaudet voivat kuitenkin aiheuttaa kasvavia verotuoton menetyksiä Naton puitteissa toteutettavan puolustustoiminnan määrän kasvaessa.

Autoverolainmuutosehdotus

Autoverolain 24 §:ää muutettaisiin informatiivisuuden vuoksi siten, että siihen lisättäisiin yleisluontoinen maininta kansainvälisellä sopimuksella verosta vapautetuista ajoneuvoista.

Nato SOFAan liittyvästä valtion vahingonkorvausvastuusta Valtiokonttorin toiminnassa:

Nato SOFAn VIII artiklassa ja Pariisin pöytäkirjan 4 ja 6 artiklassa käsitellään vahingonkorvausvastuuta koskevia kysymyksiä.

Oikeudesta vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä vahingosta, joka on aiheutunut virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä, säädetään perustuslain (731/1999) 118 §:ssä. Valtion vahingonkorvausvastuu perustuu pääsääntöisesti vahingonkorvauslain mukaiseen vastuuseen vahingosta, jonka valtion viranomaisen tai valtioon palvelussuhteessa oleva henkilö on julkista valtaa käyttäessään tai muutoin työssään tai virkatehtävissään aiheuttanut virheellään tai laiminlyönnillään. Valtion korvausvastuu voi perustua myös erityislainsäädäntöön tai oikeus-

käytäntöön ja olla normaalia vahingonkorvausvastuuta ankarampaa tuottamuksesta riippumatonta vahingonkorvausvastuuta. Ankaraan vastuuseen perustavia säännöksiä sisältyy muun muassa ilmailulakiin (864/2014) ja lakiin ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994).

Valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin sekä ankaraan vastuuseen perustuvien vahingonkorvausvaatimusten käsittely on pääosin keskitetty Valtiokonttorille valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain (978/2014) nojalla. Vahingonkorvausvaatimusten käsittelyyn liittyvä toimivallan jakautuminen Puolustusvoimien ja Valtiokonttorin välillä perustuu lain 1 §:ään, jonka mukaan Valtiokonttori on toimivaltainen käsittelemään korvausvaatimuksen aina silloin, kun vaatimus koskee henkilövahinkoa tai kärsimystä. Valtiokonttorin toimivaltaan ei valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain mukaan kuitenkaan kuulu muun muassa sellaisen esine- tai varallisuusvahinkoon perustuvan korvausvaatimuksen käsittely, joka koskee Puolustusvoimien toiminnassa kiinteistölle aiheutunutta vahinkoa tai sotilaallisesta kriisinhallinnasta johtuvaa esine- tai varallisuusvahinkoa. Näiden korvausvaatimusten ratkaiseminen kuuluu Puolustusvoimien toimivaltaan.

Valtio ei vakuuta toimintaansa eikä henkilöstöään, vaan korvauksiin varaudutaan arviomäärärahalla tarvittaessa lisätalousarviomenettelyllä. Valtion henkilöstön tapaturmaturvan sekä valtion ajoneuvojen liikennevakuutusturvan toimeenpanosta huolehtii Valtiokonttori. **Suomen valtioon palvelussuhteessa olevalle virkatehtävissä aiheutunut vamma tai kuolema korvataan työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla tai, jos kysymyksessä on kriisinhallintatehtävään määrätty henkilö, tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävässä annetun lain (1522/2016) nojalla.**

Asevelvollisten vakuutusturvasta puolestaan säädetään lailla sotilastapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta (1521/2016). Näiden turvien osalta Valtiokonttorilla on työtapaturma- ja ammattitautilain 270 §:n mukainen oikeus saada maksamansa korvaus takaisin siltä, joka on korvausvastuussa vahingoittuneelle vahingonkorvauslain tai muun lain nojalla. Ulkomaan virka- tai työmatkalla valtioon palvelussuhteessa oleva kuuluu lisäksi valtion virkamatkoilla sattuneiden vahinkojen korvaamisesta annetun lain (530/2017) soveltamisalan piiriin. Liikennevakuutuslain (460/2016) mukaan Valtiokonttori vastaa liikennevahingosta silloin, kun ajoneuvon omistaja tai haltija on vahingon sattuessa Suomen valtio eikä ajoneuvolle ole otettu liikennevakuutusta. Valtiokonttori vastaa liikennevahingosta myös silloin, kun Suomen valtio on sitoutunut korvaamaan toisen valtion omistaman ajoneuvon aiheuttaman vahingon. Liikennevakuutuslain esitöiden (HE 123/2015 vp) mukaan sitoutuminen voi perustua joko yksittäisiä ajoneuvoja koskevaan sitoutumiseen tai kansainväliseen sopimukseen. Suomen liikennevakuutuslain soveltamisala on kansainvälisesti verrattuna laaja ja liikennevakuutuslakia sovelletaan pääsääntöisesti silloinkin, kun ajoneuvoa käytetään yleisten teiden ja muiden liikenneväylien ulkopuolella. Liikennevakuutuksesta korvataan ajoneuvon käytöstä muille aiheutuvien henkilö- ja esinevahinkojen lisäksi myös vahingon aiheuttaneen ajoneuvon kuljettajan henkilövahinko. Lain säännökset ovat sen 3 §:n mukaan pakottavia. Nato SOFalla ja Pariisin pöytäkirjalla Suomen valtio on sitoutunut liikennevakuutuslaissa tarkoitetulla tavalla käsittelemään ja korvaamaan sotilaalliseen puolustusyhteistyöhön osallistuvan Naton jäsenvaltion tai toimitielimen vakuuttamattoman ajoneuvon Suomessa aiheuttaman vahingon, sillä Naton jäsenvaltioiden ja toimitielinten virka-ajoneuvoille ei pääsääntöisesti oteta vakuutuksia, vaan ajoneuvojen osalta noudatetaan itsevakuuttamisen (self insurance) periaatetta.

Meripelastustehtävästä maksettavista palkkiosta ja korvauksista säädetään yksityiskohtaisemmin merilain (674/1994) 16 ja 16 a luvussa. Korvauksen maksaa Rajavartiolaitos. Meripelastustehtävässä aiheutuneen tapaturman käsittelee Valtiokonttori työtapaturma- ja ammattitautilain 23 §:n nojalla.

Rikoksella aiheutettu vahinko korvataan valtion varoista kuten rikosvahinkolaissa (1204/2005) säädetään. Rikosvahinkolain mukaisen korvauksen myöntää ja suorittaa Valtiokonttori. Puolustusvoimille kuuluvien taisteluvälineiden kolmannelle aiheuttamat vahingot korvataan **taisteluvälineiden siviilihenkilöille aiheuttamien tapaturmien korvaamisesta annetun lain nojalla**. Lain nojalla korvataan Suomen kansalaisen sekä Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen tapaturmaisesti saama vamma, jos se on aiheutunut Puolustusvoimille kuuluvasta aseesta, ammuksista, miinasta, räjähdysaineesta tai muusta taisteluvälineestä. Edellytyksenä on, että vamman aiheuttanut taisteluväline ei ole ollut oikeudettomasti muun kuin Puolustusvoimien hallussa. Lain soveltamisalaan kuuluvien korvausvaatimusten käsittely kuuluu Valtiokonttorin toimivaltaan.

Taisteluvälineiden siviilihenkilöille aiheuttamien tapaturmien korvaamisesta annettua lakia koskeva muutosesitys sisältyy tähän hallituksen esitykseen ja annetaan sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemana.

Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan liittyminen tulee vaikuttamaan Valtiokonttorin korvausmenomäärärahoihin. Vuosina 2018–2022 Valtiokonttori on käsitellyt vuosittain noin 250 Puolustusvoimien toimintaan liittyvää vahingonkorvausvaatimusta, joista keskimäärin 219 on aiheutunut ajoneuvon liikenteeseen käyttämisestä. **Puolustusvoimien toiminnasta aiheutuneista vahingoista** on mainittuna aikana maksettu korvausta vuosittain keskimäärin noin miljoona euroa, josta **lähes 85 % on kohdistunut liikennevahinkoihin**. Samana aikana Valtiokonttori on edustanut valtiota vuosittain noin neljässä oikeudenkäynnissä, jossa on käsitelty Puolustusvoimien toiminnassa aiheutuneeseen vahinkoon liittyvää kannetta tai jossa Puolustusvoimien tai sen palveluksessa olevan toimintaan perustuvaa vahingonkorvausvaatimusta on käsitelty rikosasian käsittelyn yhteydessä. Vastaavana ajanjaksona asevelvollisille on sattunut vuosittain keskimäärin 900 tapaturmaa, joista on maksettu korvauksia keskimäärin 7,5 miljoonaa euroa vuodessa. Vastaavasti Puolustusvoimien palveluksessa oleville on korvattu työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla vuosittain keskimäärin 2,1 miljoonaa euroa keskimäärin 660 tapaturmasta.

Vahinkotapausten määrää ei voida ennakoida, mutta sen voidaan arvioida olevan korrelaatio-suhteessa toiminnan määrän kanssa. Puolustusvoimien lisääntyvästä harjoitustoiminnasta kotimaassa ja ulkomailla sekä ulkomaisten joukkojen vierailuista Suomessa voi seurata Puolustusvoimien henkilöstölle sattuvien tapaturmien ja liikennevahinkojen sekä niistä Valtiokonttorille tehtävien vahinkoilmoitusten määrän kasvua. Vahinkojen määrän kasvulla on vaikutusta myös Puolustusvoimilta veloitettavien tapaturma- ja liikennevakuutusmaksujen määrään. Myös Puolustusvoimien toiminnassa kolmannelle osapuolelle aiheutuvat vahingot ja niistä Valtiokonttorille esitettävät korvausvaatimukset voivat lisääntyä. Kolmannelle aiheutuvien vahinkojen osalta vastaanottajavaltion suorittaman korvauksen edellytetään olevan lopullinen ja sopijapuolia sitova. Yksittäinen korvaus voi siten pääomittamisen myötä muodostua huomattavan korkeaksi. Sen sijaan sofa-sopimuksen mukaisista korvausvaatimuksista luopumisesta ei vastavuoroisuuden takia voida arvioida satunnaisia vaihteluita lukuun ottamatta aiheutuvan valtion menojen lisäystä.

Nato SOFA VIII artikla sisältää yksityiskohtaiset määräykset vahingonkorvausvastuun jakautumisesta lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välillä. Lähtökohtana on, että kukin valtio vastaa vahingoista, joita sen joukkojen jäsenet ja siviilihenkilöstö

aiheuttavat virallisissa tehtävissään. Vahingonkorvausvelvollisuus ei kuitenkaan koske kaikkia tällaisia vahinkoja, vaan sopimuksen mukaan vastaanottajavaltio ottaa vastatakseen tietyistä vahingonkorvausvaatimuksista ja tietyissä tilanteissa vastuuta puolestaan jaetaan vastaanottaja- ja lähettäjävaltion välillä. Lisäksi VIII artikla sääntelee menettelystä silloin, kun lähettäjävaltion joukkoihin tai siviilihenkilöstöön kuuluva aiheuttaa vahinkoa muutoin kuin virallisia tehtäviä hoitaessaan. VIII artikla sisältää myös säännökset tilanteista, joissa sopimuksen sopimuspuolet luopuvat esittämästä toisilleen korvausvaatimuksia kärsimästään vahingosta. Tämä merkitsee asiallisesti valtion saatavasta luopumista. Koska luopuminen perustuu valtiosopimuksen voimaansaattamislakiin, se ei erikseen edellytä erillistä kansallisen lainsäädännön muuttamista. VIII artiklan määräyksiä ei sovelleta yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. Sopimukseen liittymisen yhteydessä ei Suomessa ole pidetty tarpeellisena keskittää niiden soveltamisalaan liittyvien vahingonkorvausvaatimusten käsittelyyn liittyviä tehtäviä tätä tarkoitusta varten perustettavalle toimielimelle (claims office), vaan toimivalta käsitellä korvausvaatimuksia, sopia ja luopua korvauksista sekä nimetä valtiota edustava välimies määräytyy voimassa olevien kansallisten säännösten mukaisesti. Korvausvaatimusten käsittelyn niin edellyttäessä Puolustusvoimat voi kuitenkin nimittää yhteyshenkilön, jonka tehtävänä on toimia tiedon välittäjänä sopimuspuolten, vahingonkärsijän ja korvausvaatimuksen käsittelystä vastaavan viranomaisen välillä. Toimielimen tarpeellisuutta tulee tarvittaessa arvioida sopimusten soveltamiskäytännön vakiintuessa. Valtiokonttori ja Puolustusvoimat ovat jo aiemmin voimaan tulleen Pfp-SOFAn voimassaolon aikana olleet hyvin toimivassa yhteistyössä vahingonkorvausasioita käsiteltäessä. Tämä yhteistyö on olennaisen tärkeää myös Nato SOFAan liittyviä vahingonkorvausasioita käsiteltäessä.

Nato SOFAn VIII artikla käsittelee kolmentyyppisiä vahinkoja; **sopimuspuolten välisiä vahinkoja, virallisia tehtäviä suorittaessa kolmansille osapuolille aiheutettuja vahinkoja sekä vahinkoja, jotka aiheutuvat joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenten laittomista toimista tai laiminlyönneistä, joita ei ole tehty virallisissa tehtävissä.** Artiklan määräysten sovellettavuutta on rajoitettu XV artiklassa, jonka mukaan VIII artiklan 2 ja 5 kappaleen määräyksiä korvausvaatimusten käsittelystä ei sovelleta vihollisuuksien syttyessä aiheutuviin sotavahinkoihin. Sopimuksen VIII artiklan määräyksillä on myös yhteys Pariisin pöytäkirjaan, jonka artikloissa 4, 6 ja 11 on viittaussäännökset Nato SOFAn VIII artiklaan ja sen tiettyihin määräyksiin. Pariisin pöytäkirjalla Nato SOFAn määräykset vahingonkorvausvastuusta ulotetaan Naton esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön pöytäkirjassa määrätyn mukautuksin. Pariisin pöytäkirja sisältää säännökset muun muassa siitä, miten VIII artiklan mukaisia määräyksiä korvausvaatimuksista luopumisesta sovelletaan liittokunnan esikunnan omistamaan omaisuuteen ja siitä, miltä osin Nato SOFAn määräyksiä virallisissa tehtävissä aiheutuneista vahingoista sovelletaan liittokunnan esikunnan työntekijän laiminlyöntiin ja toimiin. Lisäksi pöytäkirjassa on säännökset esikunnan oikeudesta esiintyä kantajana tai vastaajana vastaanottajavaltion tuomioistuimessa.

Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan lakia sovellettaisiin myös sellaiseen kolmannen osapuolen esittämään korvausvaatimukseen, jonka **Suomen valtio on sitoutunut käsittelemään Suomea sitovan joukkojen tai kansainvälisen sotilasesikunnan asemaa koskevan sopimuksen perusteella.** Lisäksi lakia sovellettaisiin myös sellaiseen korvausvaatimukseen, jonka Suomen valtio on sitoutunut käsittelemään Euroopan unionin sotilasesikunnan jäsenvaltioiden Euroopan unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehtyyn sopimuksen perusteella. Ehdotetun säännöksen 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. Suomen toimiessa kyseessä olevien sopimusten nojalla lähettäjävaltiona Valtiokonttorin toimivaltaan kuuluisivat virallisissa tehtävissä aiheutunutta henkilövahinkoa ja kärsimystä koskevien vaatimusten osalta lähettäjävaltiolle sopimusmääräysten mukaan kuuluvat tehtävät, kuten toiminnasta aiheutuneiden vahinkojen sovintotarjoukset ja kustannusten jaon vastaanottajavaltion kanssa. Toimivallan jakautuminen Valtiokonttorin ja Puolustusvoimien kesken virallisia tehtäviä suoritettaessa aiheutuneiden vahinkojen osalta ilmenee ehdotetusta 1 §:n 2 momentin 1 kohdasta. **Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettua lakia ei** sen voimassa olevan 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan **sovelleta Puolustusvoimien toiminnassa kiinteistölle aiheutunutta vahinkoa tai sotilaallisesta kriisinhallinnasta aiheutunutta esine- tai taloudellista vahinkoa koskevan korvausvaatimuksen käsittelyyn.** Myös valtion liikelaitosten kiinteistöt ovat valtion omaisuutta.

Pykälän 2 momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi **rajaus**, jolla lain soveltamisalan piiristä suljetaan **kriisinhallinnassa** että aiheutuneisiin vahinkoihin perustuvien korvausvaatimusten lisäksi myös muiden **Puolustusvoimien toiminnassa ulkomailla** aiheutettuja vahinkoja koskevien korvausvaatimuksen käsittely. Ehdotetusta 2 momentin rajauksesta seuraisi, Puolustusvoimille kuuluisivat kyseessä olevien sopimusten nojalla korvausvaatimusten käsittelyyn liittyvät tehtävät silloin, kun Suomi toimii lähettäjävaltiona ja kyse on kolmannelle osapuolelle virallisia tehtäviä suoritettaessa aiheutuneesta esine- tai varallisuusvahingosta. Henkilövahinkojen osalta toimivalta säilyisi Valtiokonttorilla. **Valtiokonttori vastaisi myös valtion ajoneuvojen aiheuttamista liikennevahingoista silloin, kun vahinko on sattunut ETA-maassa tai Sveitsissä.** Muissa valtioissa aiheutuneiden liikennevahinkojen osalta Valtiokonttorilla olisi toimivalta vain aiheutuneiden henkilövahinkojen osalta. Ehdotettu rajausta ei perustaisi Puolustusvoimille toimivaltaa käsitellä virallisten tehtävien ulkopuolella aiheutuneita vahinkoja koskevia korvausvaatimuksia, vaan toimivalta näiden osalta kuuluisi Valtiokonttorille. Samassa yhteydessä kohtaan ehdotetaan teknistä muutosta, jolla termi Puolustusvoimat muutetaan nykyiseen kirjoitusasuunsa.

XIV artikla. Artiklassa määrätään, että lähettäjävaltion joukot ja siviilihenkilöstö, näiden jäsenet sekä heidän huollettavansa ovat sekä lähettäjävaltion että vastaanottajavaltion valuuttasääntelyn alaisia ja heille voidaan antaa erityisiä valuuttamääräyksiä. Suomea sitovat kansainväliset säädökset ja Euroopan unionin rahanpesudirektiivi (2015/849/EU) sekä sen nojalla säädetyt kansalliset säädökset, kuten laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017), jotka käytännössä velvoittavat muun muassa luotto- ja finanssilaitoksia ja sisältävät oikeushenkilöiden ilmoitusvelvollisuuksia ja ulottuvat myös yksityishenkilöiden rahaliikenteeseen.

Pariisin pöytäkirja ja valtion vahingonkorvaustoiminta

Velvollisuudet luopua esittämästä korvausvaatimuksia Nato SOFAn VIII artiklan mukaisesti koskevat sekä liittokunnan esikuntaa, että jokaista asianomaista pöytäkirjan sopimuspuolta. Nato SOFAn VIII artikla sisältää korvausvaatimuksista luopumista koskevia määräyksiä tilanteissa, joissa vahingon kohteena on sopimuspuolien omistamaa ja niiden maa-, meri- tai ilmavoimien käyttämää omaisuutta tai joissa on kyse meripelastusvaatimuksista. Artikla sisältää myös määräykset vahingonkorvauksesta luopumisesta Nato SOFAn VIII artiklan 2 kappaaleen a kohdan tilanteissa, joissa vahingon suuruus alittaa f kohdassa määrätyn

vähimmäismäärän. Sopimuspuolet luopuvat myös esittämästä toisilleen korvausvaatimuksia, jotka koskevat niiden asevoimien jäsenelle virallisissa tehtävissä aiheutunutta vammaa tai kuolemaa. Pöytäkirjan 6 artiklan 2 kappale sisältää tarkempia tulkintasääntöjä, joita on sovellettava Nato SOFAn VIII artiklan 1 ja 2 kappaletta sovellettaessa.

Taloudelliset vaikutukset

Nyt kyseessä olevalla esityksellä ei arvioida olevan tässä vaiheessa taloudellisia vaikutuksia ajoneuvo-, auto-, arvonlisä-, tulo- tai valmisteverotuksen taikka tullien osalta. Yleisesti ottaen verovapaudet voivat kuitenkin aiheuttaa kasvavia verotulon menetyksiä Naton puitteissa toteutettavan puolustustoiminnan määrän kasvaessa.

Valtiokonttorin tästä sopimuksesta ja pöytäkirjasta johtuva korvaustoiminnan laajeneminen sopijapuolen vahinkojen käsittelyyn sekä korvausvaatimuksista luopuminen edellyttävät joitakin välittömiä tilastointiin liittyviä muutoksia Valtiokonttorin nykyisiin korvaustietojärjestelmiin. Näistä voidaan arvioida aiheutuvan noin 50 000–100 000 euron kertaluonteinen kustannus. Edellä arvioidut lisämenot kate-taan nykyisten määrärahojen puitteissa.

Lainsäädäntöneuvos

Jarmo Huotari