



Ulkoasiainvaliokunnalle

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 NATOn 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.

* * * * *

Pyrin tässä lausunnossa antamaan *kokonaiskuvan* siitä oikeudellisista maailmasta, joka tulee säätelemään vieraiden joukkojen asemaa Suomessa. Siksi on syytä huomata, että NATO-SOFAn määräyksistä *poiketaan* myöhemmin keväällä hyväksyttäväksi tulevalla Yhdysvaltain kanssa tehtävällä puolustusalan yhteistyösopimuksella (*Defence Cooperation Agreement, DCA*). Tämä koskee varsinkin sopimuksella perustettavaa rikosoikeudellisen toimivallan jakoa. Mutta myös muissa kysymyksissä DCA-sopimus tarjoaa joukkoja lähettävälle maalle pitemmälle menevät erioikeuden ja vapaudet kuin NATO-SOFA. Käsittelen kysymystä jäljempänä kohdassa 4.

Tarkastelen alla ensin NATOn sotilas- ja siviilijoukkojen velvollisuutta "kunnioittaa" Suomen lakia, ja tämän jälkeen joukoille sopimuksella myönnettäviä erioikeuksia ja erivapauksia, sekä tuomiovallan jakoa Suomen ja joukkoja luovuttavan maan välillä. Esitykseen sisältyy näkökohtia, jotka saavat sen koskemaan perustuslakia. Siksi sen kattamat sopimukset tulee hyväksyä PL

Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights

P.O. Box 4 (Yliopistonkatu 3), 00014 University of Helsinki
Telephone +358 9 191 23140, Telefax +358 9 191 23076
E-mail firstname.surname@helsinki.fi, intlaw-institute@helsinki.fi
www.helsinki.fi/eci



94 §:n 2 momentin mukaisesti 2/3 enemmistöllä ja saattaa voimaan PL 95 §:n 2 momentin mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Yhdyn tähän, ja käsittelen asiaa vain lyhyesti jaksossa 7.

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-

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.



SOFAa laadittaessa alkuvuodesta 1951 ja niitä on selostettu oikeuskirjallisuudessa.²

Saavutetun kompromissin ytimessä on 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, NATO:n 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.

On myös huomattava, ja syytä todeta erikseen, että kunnioittamisvelvollisuus kohdistuu myös sekä EU-oikeuteen että Suomessa voimassa oleviin kansainvälisiin sopimuksiin.

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 tarkoituksiperän kanssa.³ Menemättä pitemmälle tähän keskusteluun, on syytä 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

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.

³ Ks. Andrés Muñoz 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.



Yhdysvaltain State departmentille vuonna 2015 tehdyssä joukkojen statusta koskevassa raportissa.⁴

3. Rikosoikeudellinen tuomiovalta NATO-SOFassa (VII artikla)

Sopimuksen tärkeimmät määräykset koskevat 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)

Lähettäjävaltiolla 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

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

Lähettäjävaltiolla,

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

Vastaanottajamaalla (Suomella) on tuomiovalta kaikissa muissa tilanteissa.

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.



Vastaanottajavaltioilla (Suomella) on siis NATO-SOFAssa laajahko lähtökohtainen tuomiovalta Suomessa tekoihin, jotka kohdistuvat Suomessa asuviin tai suomalaiseseen omaisuuteen. Lähettäjävaltion tuomiovalta rajoittuu virkatehtävissä tehtyihin tekoihin (sääntöä kuitenkin laajentaa, että lähettäjävaltio tavanomaisesti määrittää sen, onko teko tehty virkatehtävässä vai ei).⁶

Artikla koskee myös toimivallan jakoa esitutkinnassa (ks. HE:n ss. 50-66). Lähettäjävaltion sotilasviranomaiset saavat oikeuden niiden henkilöiden kiinniottamiseen, joiden tekoihin nähden näillä on ensisijainen toimivalta sekä myös jossain määrin toimivaltaa esitutkinnan suorittamiseksi Suomessa. Määräykset ovat varsin avoimia ja tulkinnanvaraisia. Perusajatus lienee, että käytännön ongelmat ratkaistaan lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välisellä yhteistyöllä, kuten VII artiklan 5 ja 6 kappaleissa edellytetään. Tärkeä raja on 4. kappaleessa, jonka mukaan lähettäjävaltio ei voi käyttää tuomiovaltaa vastaanottajamaan henkilöihin (kansalaiset ja maassa oleskelevat), elleivät nämä ole samalla lähettäjävaltion joukkojen jäseniä. Miten tahansa toimivallan raja on 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 tarkoitetulla tavalla (HE ss. 115-118).

Sääntöä täydentää ns. "waiver". Valtion, jolla on ensisijainen toimivalta, tulee suhtautua myönteisesti toisen valtion pyyntöön luopua tästä (VII 3 c artikla). Juuri tähän ensisijaisesta toimivallasta luopumiseen perustuu Yhdysvaltain kanssa tehty DCA-sopimus. Käytännössä suurin osa ulkomaisista NATO-joukoista tulee Yhdysvalloista. Siksi vain NATO-SOFaa tarkastelemalla ei saa kokonaiskuvaa ulkomaisten joukkojen ja näihin liittyviä siviilien oikeudellisesta asemasta Suomessa. DCA-sopimus laajentaa merkittävästi joukkoja lähettävän maan (siis Yhdysvaltain) ensisijaista toimivaltaa. Toisin kuin NATO-SOFA, se kattaa myös USA:n joukkojen sopimustoimittajat. On outoa, ettei hallituksen esityksen mainita tästä mitään.

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

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



NATO-SOFAssa on pyritty tasapainoon vastaanottajavaltion suvereenisuuden ja joukkoja luovuttavan maan riippumattomuuden välillä. Yhdysvallat on kuitenkin halunnut täydentävillä sopimuksilla muuttaa erityisesti NATO-SOFAn määräyksiä koskien maiden välistä rikosoikeudellista tuomiovallan jakoa. Tätä ennakoiti 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 on Yhdysvaltain kanssa neuvoteltu DCA-sopimus, joka monin tavoin laajentaa Yhdysvaltain joukoille tulevia erioikeuksia ja vapauksia.

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 sekä 2019 uudistetussa puolustusministeriön direktiivissä 5525.01.⁹ Vaikka raporteissa on toistuvasti todettu, ettei suurempia ongelmia ole syntynyt, on senaatissa jatkuvasti vastustettu ajatusta, että amerikkalainen sotilas voitaisiin koskaan saattaa vastuuseen ulkomaisessa tuomioistuimessa.¹⁰

Moni Yhdysvaltain kanssa kahdenvälisen sopimuksen tehnyt maa onkin luopunut ensisijaisesta tuomiovallastaan. Ensimmäisenä näin teki Alankomaat

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, 2.

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

¹⁰ Senaatin keskusteluja on selostettu tyhjentävästi teoksessa Asif Efrat, *Intolerant Justice. Conflict and Cooperation in Transnational Litigation* (Oxford 2023), 65-99.



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-maissa tällainen luopuminen soveltui 96,8 %:iin kaikista esiin nousseista tapauksista.¹¹ Myöhemmiltä vuosilta on vain osittaisia tilastoja, mutta ne vahvistavat tuomiovallan tavalla tai toisella tulevan lähes aina Yhdysvalloille. Esimerkiksi vuosina 1989-2005 Espanjassa Yhdysvaltain joukkoihin kohdistuneista 1066:sta kanteesta vain 18 käsiteltiin Espanjassa.

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].”

¹¹ Vuoteen 1992 ulottuvassa tilastossa ylivoimaisesti suurin syyter ryhmä 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 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.

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 toimivallan jakoa.

Rikosoikeudellisen toimivallan jako käsittää sopimuksen poliittisesti sensitiivisimmät kysymykset. Vastanottajavaltiota kiinnostaa, mitä tapahtuu, kun teko siirretään 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, tunnetuimpina Etelä-Koreassa ja Japanissa 1990-luvulla sattuneet tapaukset, joissa sotilaat, joita syytettiin liikenteessä aiheutetuista kuolemantapauksista, raiskauksista ja muista väkivallanteoista joko jätettiin rangaistukseen tuomitsematta tai tuomittiin paikallaiseen kulttuuriin nähden hyvin lievästi. Kummassakin maassa nousi massiivinen protestiliike Yhdysvaltain läsnäoloa kohtaan, minkä seurauksena Yhdysvallat mm. salli Etelä-Korean laajentavan tuomiovaltaansa osaan tapauksista.¹²

Euroopassa ongelma tuli esiin 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

¹² Kun vuonna 1990 Yhdysvallat käytti Etelä-Koreassa tuomiovaltaa 99 %:ssa tapauksista, oli määrä vuonna 2002 supistunut 95 %:iin. Ks tapauksista esim. Andrew I Yeo, 'Security, Sovereignty and Justice in US Overseas Military Presence', 19 Int. J. Peace Studies (2014), 43-67.



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. 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 %. Kiista oli merkittävästi heikentänyt maiden välisiä suhteita.¹³

5. Siviilikanteet (VIII artikla)

Vahingonkorvausvastuuta koskevat määräykset jakautuvat neljään osaan.

- a. Artiklan 1. kappaleessa maat luopuvat vaatimasta korvausta vahingosta toistensa *puolustusvoimien* omaisuuteen, jonka on aiheuttanut toisen maan puolustusvoimissa virallisessa tehtävässä toimiva henkilö. Artikla kattaa ennen kaikkea sotaharjoitusten yhteydessä aiheutetun vahingon – maan A sotilas törmää tankilla maan B jeeppiin.
- b. 2. kappaleessa on kysymys *muuhun valtion omaisuuteen* kohdistuneesta vahingosta. Tällöin korvauksen määrittää välimies, mikäli korvausmäärä ylittää tietyn minimisumman. Pienemmistä korvausta ei vaadittaisi. (Vuoteen 2013 mennessä menettelyä ei liene milloinkaan käytetty). Asevoimien jäsenelle virallisessa tehtävässä aiheutuneesta vammasta tai kuolemasta korvausta ei vaadita (VIII.4).
- c. Ulkopuoliselle (kolmannelle) aiheutuvan, *virallista tehtävää suorittaessa* syntyvän vahingon korvaamista koskeva vaatimus (VIII.5 artikla) esitetään vastaanottajavaltiolle (siis Suomen viranomaisille) ja käsitellään tämän lain alaisuudessa. Tämän 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.¹⁴ Tämän

¹³ Ks tarkemmin, W Michael Riesman & Robert D Sloiane, 'The Incident at Cavalese and Strategic Compensation', 94 *American Journal of International Law* (2000), 505-515.

¹⁴ 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.



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 valtioimmunitteettia koskevat säännökset.¹⁵ Nämä määräykset soveltuvat pääosin myös DCVA-sopimukseen, kuitenkin eräin muutoksin.

NATO SOFAssa kysymyksen siitä, oliko vahinko tapahtunut henkilön ollessa ”virallisessa tehtävässä” ratkaisee edellä mainittu ”välimies”. 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. Vuonna 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.¹⁶ Joukkojen vähentyessä myös korvausten määrä väheni olennaisesti. Vuonna 1988 Euroopasta tulleita vaatimuksia oli yli 46.000, mutta vuonna 1997 vain 207, joiden yhteissumma oli 155.936 USD. Vuonna 2018 suurimmat korvausmäärät liittyivät kolmeen vahinkoryhmään: ympäristövahingot, liikennevahingot, sotaharjoitusten aiheuttamat vahingot.¹⁷ Kansainvälisen tilanteen kiristyttyä on alettu uudelleen järjestää massiivisia sotaharjoituksia. Siksi on luultavaa, että korvausvaatimusten määrä taas lisääntyy.

6. Muut määräykset – mm. sopimustoimittajat (*contractors*)

¹⁵ Woodliffe, *Peacetime Use*, 225.

¹⁶ Vuosittaisia korvauskanteita oli n- 50.000. Saksalle maksettiin korvauksia vuonna 1979 yhteensä 38,7 miljoonaa USD (maassa oli tuolloin lähes 240.000 Yhdysvaltain sotilasta).

¹⁷ Jody M Prescott, 'Claims', teoksessa Fleck, *Handbook*, 286-7, 290.



Sopimuksen maahantuloa sekä passi- ja viisumisäännöksiä koskevat erivapaudet (III artikla) ovat pitkälle samanlaisia kuin diplomaateilla ja kuuluvat olennaisesti lähettävävaltion tehtävien täyttämiseen. Myöskään sopimuksen IV, V ja VI artiklat, jotka koskevat ajokorttia, sotilaspukua ja aseenkanto-oikeutta ovat selväpiirteisiä vakiosäännöksiä, eivätkä kaipaakaan tässä enempää kommenttia. Myös näitä DCA-sopimus tulee täsmentämään ja täydentämään. On tärkeää huomata, että kun joukkojen sopimustoimittajat (*contractors*) jäävät NATO-SOFAn ulkopuolelle, on näille tulevia erioikeuksia ja erivapauksia sekä muita määräyksiä DCA-sopimuksessa runsaasti (erityisesti 2.4 ja 26 artiklat, mutta myös esimerkiksi 4.3, 7.2-3, 17.2, 18.4 ja 19.1 artiklat). NATO-SOFAn X artiklan verotusta koskevia määräyksiä täydentää DCA-sopimuksen 17 artikla. Määräykset näyttävät koskevan myös Yhdysvaltain joukkojen mukana usein liikkuvia yksityisiä turvaliikkeitä.

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 *valt*ion sotilasviranomaisille ja tuomioistuimille annettu toimivalta sopimuksen VII.1 ja 2 mukaisesti. Täten se eroaa kansainväliselle järjestölle tai Kansainväliselle rikostuomioistuimelle aiemmin luovutetusta toimivallasta. HE:ssä korostetaan 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 lähettävävaltio 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 lähettävävaltion lakiin tällainen mahdollisuus sisältyy. Asia ”koskee perustuslakia”, kuten HE:ssä 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 suurin 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)

