



22.2.2024

HE 90/2023 vp

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryynänen

Eduskunnan tiedusteluvaliokunnalle

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 hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi

Tiedusteluvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä Nato SOFA) ja Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (jäljempänä Pariisin pöytäkirja). Esitys sisältää lisäksi ehdotukset sopimusten voimaansaattamista koskeviksi laeiksi sekä ehdotukset liittymisen johdosta tehtävistä yksittäisistä lakimuutoksista eräisiin kansallisiin lakeihin.

Puolustusministeriön edustajat ovat osallistuneet hallituksen esityksen valmisteluun.

Johdanto

Suomesta tuli Naton jäsen 4.4.2022, kun se talletti Pohjois-Atlantin sopimusta koskevan liittymiskirjansa Yhdysvaltojen hallitukselle. Suomen jäsenyys Natossa edellyttää, että Suomi liittyy vuoden sisällä Suomen liittymiskirjan tallettamisesta myös Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan.

Nato SOFA on laadittu määrittämään Naton jäsenvaltioiden joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa virallisten tehtäviensä yhteydessä toisen sopimuspuolen alueella. Joukkojen oikeudellisen aseman määrittäminen on edellytys käytännön yhteistoiminnan harjoittamiselle Naton jäsenvaltioiden kanssa niin kriisitilanteissa kuin normaaliolojenkin toiminnassa. Pariisin pöytäkirjalla Nato SOFAn määräysten soveltamisala ulotetaan pöytäkirjassa määrättyihin mukautuksin Naton kansainvälisiin sotilasesikuntiin ja niiden henkilöstöön. Lisäksi se sisältää itsenäisiä Naton sotilasesikuntia ja niiden henkilöstöä koskevia määräyksiä.

Suomi on Naton rauhankumppanuuteen osallistuvana valtiona tosiasiallisesti jo soveltanut sopimusta ja pöytäkirjaa liittyttyään Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (jäljempänä PfP SOFA) ja sen ensimmäiseen (SopS 64 ja 65/1997) ja toiseen lisäpöytäkirjaan (SopS 73/2005 ja 74/2005). PfP SOFAn ja sen toisen lisäpöytäkirjan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat noudattamaan keskinäisissä suhteissaan Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan määräyksiä rauhankumppanuusmaille tarvittavin mukautuksin. PfP SOFA ja sen lisäpöytäkirjat jäävät voimaan suhteessa niiden osapuolina oleviin rauhankumppanuusvaltioihin Suomen liittyttyä Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan.



22.2.2024

HE 90/2023 vp

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryynänen

Nato SOFAn soveltamisesta

Nato SOFA on monenvälinen sopimus, jonka sopimusmääräykset koskevat sopimusosapuolina olevien valtioiden kahdenvälisiä suhteita. Sopimusta voidaan soveltaa niin rauhahan- kuin sodanaikaiseen yhteistyöhön, ja sitä sovelletaan oletusarvoisesti kaikkeen Naton jäsenvaltioiden väliseen sotilaalliseen yhteistyöhön niiden alueella, ellei joukkoja lähettävän ja vastaanottavan valtion kesken toisin sovita. Sopimusta sovelletaan oletusarvoisesti riippumatta siitä, onko yhteistyö Nato-johtoista vai liittolaisten kahden- tai monenvälistä toimintaa. Soveltamistilanteita voi esiintyä asevoimien jokapäiväisessä yhteistyössä, kuten esimerkiksi sotilaallisessa harjoitustoiminnassa, yhteysupseeritoiminnassa sekä tutkimus- ja hankintayhteistyössä, mutta myös itse operatiivisessa toiminnassa kuten kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen tilanteissa tai Naton jäsenvaltioiden kanssa harjoitettavassa yhteistoiminnassa.

Nato SOFA perustuu vastavuoroisuuteen. Sopimusmääräykset koskevat siis sekä tilanteita, joissa Suomi toimii toisen Naton jäsenvaltion joukkoja vastaanottavana valtiona, että myös tilanteita, joissa Suomi lähettää joukkoja toiseen Naton jäsenvaltioon. On huomattava, että siinä missä Naton jäsenvaltioiden joukot saavat sopimusmääräysten perusteella tiettyjä oikeuksia toimiessaan Suomessa, saavat myös suomalaiset joukot vastavuoroisesti samat oikeudet toimiessaan toisissa Naton jäsenvaltioissa.

Rauhankumppanuusajana PfP SOFA on ollut Suomen harjoittamassa sotilaallisessa yhteistyössä vakiintunut tapa järjestää joukkojen ja henkilöstön oikeudellinen asema niiden oleskellessa virallisten tehtäviensä yhteydessä toisen sopimuspuolen alueella. Suomen liittyessä PfP SOFAn osapuoleksi sopimuksen katsottiin tulevan Suomessa vain hyvin rajoitetusti sovellettavaksi. Sittemmin eduskunnan puolustusvaliokunnan 2017 antamassa mietinnössä (PuVM 2/2017 vp) todetun mukaisesti PfP SOFAn soveltuvuuden kansallista tulkintaa on laajennettu siten, että sitä on voitu soveltaa kaikkeen kansainväliseen toimintaan Suomen alueella Suomen ja Naton jäsenvaltioiden sekä rauhankumppanuusmaiden välillä. Puolustusvaliokunnan kannanoton jälkeen Nato SOFAn määräysten soveltaminen PfP SOFAn nojalla on ollut vakiintunut käytäntö esimerkiksi Suomen alueella tapahtuvassa harjoitustoiminnassa. PfP SOFA on toiminut ulkomaisten joukkojen asemaa määrittävänä oikeudellisena kehyksenä myös Suomen ja Naton sekä Suomen ja Ruotsin välillä tehdyille oikeudellisesti sitomattomille isäntämaatuen järjestelyille.

Pariisin pöytäkirjan soveltamisesta

Naton instituutioiden oikeudellinen asema Naton jäsenvaltioissa perustuu Naton sotilaskokonaisuuden osalta Pariisin pöytäkirjaan. Pariisin pöytäkirjaa sovelletaan käytännössä sen määräysten perusteella suoraan Naton komentorakenteen esikuntiin sekä näiden henkilöstöön. Lisäksi Pariisin pöytäkirjaa voidaan Pohjois-Atlantin neuvoston päätöksellä laajentaa sovellettavaksi myös muihin kuin sopimuksessa nimenomaisesti mainittuihin kansainvälisiin sotilasesikuntiin ja -organisaatioihin sekä niiden henkilöstöön. Tällaisia kansainvälisiä sotilasesikuntia tai sotilasorganisaatioita voivat olla esimerkiksi Naton joukkorakenteen esikunnat tai Naton osaamiskeskukset.

Nato SOFAn lailla Pariisin pöytäkirjan soveltaminen perustuu vastavuoroisuuteen. Pariisin pöytäkirja tulee Naton jäsenvaltioissa käytännössä sovellettavaksi silloin, kun jäsenval-



22.2.2024

HE 90/2023 vp

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryynänen

tiossa sijaitsee sopimuksessa tarkoitettu kansainvälinen sotilasesikunta tai muu sotilas-organisaatio tai kun tällaisen sotilasesikunnan tai -organisaation henkilöstöön kuuluva on toisen Pariisin pöytäkirjan sopimuspuolen alueella virallisten tehtäviensä yhteydessä.

Rauhankumppanuusaikana Pariisin pöytäkirjan soveltaminen PfP SOFAn toisen lisäpöytäkirjan kautta on jäänyt käytännössä vähäiseksi. Nato-jäsenyyden myötä Puolustusvoimien palkattua henkilöstöä sijoitetaan Naton sotilaalliseen komentorakenteeseen sekä Naton joukkorakenteeseen, jolloin myös Puolustusvoimien henkilöstön oikeudellinen asema esikunnan virallisten tehtävien yhteydessä tulee määräytymään Pariisin pöytäkirjan perusteella. Lisäksi Naton kouluihin, virastoihin ja osaamiskeskuksiin tullaan lähettämään henkilöstöä tarveperusteisesti, jolloin Pariisin pöytäkirja voisi organisaatiosta riippuen myös tulla sovellettavaksi kyseiseen henkilöstöön.

Keskeisistä sopimusmääräyksistä

Nato SOFA sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Pariisin pöytäkirjalla Nato SOFAn määräysten soveltamisala ulotetaan pöytäkirjassa määrättyin mukautuksin Naton sotilasesikuntiin ja niiden henkilöstöön. Pöytäkirja sisältää lisäksi muun muassa Naton esikuntien henkilöstön verotusta, esikunnan vero- ja tullivapauksia, Naton strategisten johtoesikuntien oikeushenkilöllisyyttä ja -toimikelpoisuutta sekä esikuntien arkistojen koskemattomuutta koskevia määräyksiä. Sopimukset eivät sisällä määräyksiä koskien tiedustelutoimintaa tai sen valvontaa. Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan määräykset koskevat laajasti valtionhallintoa ja siten myös eri hallinnonalojen lainsäädäntöä. Toiminta, johon sopimuksia sovelletaan, on kuitenkin sotilaallista ja etenkin Suomen toimiessa lähettäjävaltiona sopimusmääräysten keskiössä on Puolustusvoimat.

Nato SOFA ei anna toiselle Naton jäsenvaltiolle oikeutta tulla Suomeen, vaan Nato SOFAn sopimuspuolien joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuu Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen. Pariisin pöytäkirjan mukaan myös kansainvälisten sotilasesikuntien perustaminen sopimuspuolen alueelle edellyttää Pohjois-Atlantin sopimuksen nojalla tehtävää erillistä järjestelyä.

Nato SOFAn ja sopimusviittausten kautta myös Pariisin pöytäkirjan mukaan niissä määritellyt joukot, siviilihenkilöstö ja niiden jäsenet sekä näiden huollettavat ovat velvollisia kunnioittamaan vastaanottajavaltion lakia ja pidättymään kaikista sopimuksen hengen vastaisista toimista ja erityisesti kaikista poliittisesta toiminnasta vastaanottajavaltiossa. Kunnioittamisvelvoitteen on tulkittu tarkoittavan esimerkiksi sitä, että Nato SOFA ei muuta kansainvälisen oikeuden periaatetta, jonka mukaan isäntävaltion lainsäädäntöä ja määräyksiä sovelletaan kaikkiin sen alueella oleviin, ottaen kuitenkin huomioon rajoitukset, jotka koskevat lähettäjävaltion koskemattomuutta. Vieraan valtion joukkojen tulee siten kunnioittaa vastaanottajavaltion lainsäädäntöä, vaikka vastaanottajavaltiolla on rajalliset mahdollisuudet toimeenpanna lainsäädäntöään vieraan valtion joukkoihin nähden.

Yhteenveto

Puolustusministeriö kannattaa sopimuksen ja pöytäkirjan ja esityksen liitelakien hyväksymistä ja pitää esitystä erittäin tarpeellisena.