

Puolustusvaliokunta

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

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Maria Guseff, ulkoministeriö
- lähetystöneuvos Anna-Mari Wong Hämäläinen, ulkoministeriö
- puolustusministeri Antti Häkkänen, puolustusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jarmo Huotari, valtiovarainministeriö
- johtava asiantuntija Esa Aaltonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Monika Mutanen, liikenne- ja viestintäministeriö
- esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- oikeusneuvos Tuomo Antila, korkein oikeus
- poliisitarkastaja Konsta Arvelin, Poliisihallitus
- apulaisosastopäällikkö Marko Saareks, Rajavartiolaitos
- sotilaslakimies Elina Juutilainen, Pääesikunta

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Upseeriliitto ry
- Aliupseeriliitto ry
- Päälystöliitto ry

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2024 vp

- Suomen Reserviupseeriliitto ry
- Reserviläisliitto ry
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi vuonna 1951 Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pariisissa 1952 Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan. Esitys sisältää ehdotukset edellä mainittujen sopimusten voimaansaattamista koskeviksi laeiksi, joilla saatetaan voimaan sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Valiokunta huomauttaa, että Nato SOFA on yksi Nato-jäsenyyttä ja -toimintaa koskevista sopimuksista, joihin Suomen on liityttävä yhden vuoden määräajassa eli 4.4.2024 mennessä.

(2) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan joukkojen asemaa koskevat kansainväliset sopimukset (Status of Forces Agreement, SOFA) ovat kahden- tai monenvälisiä valtiosopimuksia, joilla sopimuspuolet sopivat asevoimiensa oikeudellisesta asemasta niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että joukkojen asemaa koskevien sopimusten tarve on korostunut sotilaallisen liittoutumisen ja rauhanaikaisen sotilaallisen yhteistyön lisääntyessä, mistä esimerkkeinä ovat valtioiden yhdessä toteuttamat sotilaalliset harjoitukset sekä joukkojen pidempiaikainen sijoittaminen toisten valtioiden alueille.

(3) Oikeudellisen aseman määrittelyn taustalla on historiallisesti ollut tarve tasapainon löytämiseen kahden kansainvälisen oikeuden periaatteen, valtion ja sen edustajien immunitetin sekä vieraan valtion asevoimia vastaanottavan valtion alueellisen toimivallan välillä. Useat Nato SOFA:n määräykset ja etenkin sen VII artikla heijastelevat tätä tasapainottelua. Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että valtioiden keskinäisen tasa-arvon periaate edellyttää niiltä toistensa valtiovaltaan kohdistuvaa kunnioitusta. Kansainvälisen tapaoikeuden mukaan valtion edustajat nauttivat virkatoimissaan immunitettia vieraan valtion rikosoikeudellisesta toimivallasta. Erityistapauksen tässä suhteessa muodostavat vieraan valtion asevoimien joukot, sillä niiden asemasta sovitaan yleisesti valtiosopimuksin, jotka sisältävät nimenomaiset määräykset joukkojen immunitetista vastaanottajavaltion rikosoikeudellisesta toimivallasta.

(4) Valtion suvereenisuudella tarkoitetaan kunkin valtion yksinomaista toimivaltaa omalla alueellaan. Viranomaistoiminta toisen valtion alueella edellyttää siten lähtökohtaisesti aluevaltion suostumusta. Vastaanottajavaltion alueellisen suvereniteetin kunnioittaminen tunnustetaan nimenomaisesti sopimuksen johdannossa. Nato SOFA:n sopimuspuolen joukkojen saapuminen toisen sopimuspuolen alueelle ja läsnäolo siellä edellyttää aina kyseisen sopimuspuolen suostumusta. Kyseinen sopimuspuoli määrittää myös sen, millä tavalla suostumus annetaan ja ilmaistaan. Nato SOFA ei anna toiselle Naton jäsenvaltiolle oikeutta tulla Suomeen, vaan Nato SOFA:n sopimuspuolien joukkojen saapuminen Suomen alueelle perustuu Suomen nimenomaiseen pyyntöön tai suostumukseen.

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2024 vp

(5) Osa tällaisesta Suomessa tapahtuvasta toiminnasta vaatisi kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017), puolustusvoimista annettuun lain (551/2007) tai sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaista kansallista päätöksentekoa. On kuitenkin huomattava, että kaikki sopimuksen soveltamisalaan tuleva asevoimien välinen yhteistyö ei edellytä edellä mainittujen lakien mukaista kansallista päätöksentekoa. Esimerkiksi Puolustusvoimien kansainvälistä harjoitustoimintaa ja tilannekuvayhteistyötä koskevat omat päätöksentekomenettelynsä ja sopimusjärjestelynsä.

(6) Nato SOFA:a voidaan soveltaa niin rauhan- kuin sodanaikaiseen yhteistyöhön. Tämä periaate käy ilmi sopimuksen XV artiklasta. Valiokunta toteaa, että Nato SOFA:a ja PfP SOFA:a sovelletaan vakiintuneesti kaikkeen kansainväliseen toimintaan sekä Naton jäsenvaltioiden välillä että PfP-valtioiden kanssa. Soveltamistilanteet voivat koskea jokapäiväistä yhteistyötä, kuten esimerkiksi harjoitustoimintaa, asevoimien yhteysupseereita koskevaa yhteistoimintaa sekä tutkimus- ja hankintayhteistyötä. Nato SOFA:an viitataan lähtökohtaisesti kaikissa puolustushallinnon yhteisymmärryspöytäkirjoissa ja teknisissä järjestelyissä.

(7) Suomella on ollut kokemusta toimimisesta Nato PfP SOFA -ympäristössä, jota koskeva sopimus on ollut voimassa vuodesta 1997. Liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 19/1997 vp, s. 5) todettiin, että sopimusta sovellettaisiin Suomen alueella todennäköisesti vain lyhytaikaisissa PfP-harjoituksissa, joita ei kuitenkaan järjestettäisi joka vuosi. Suomen kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön laajentuessa PfP SOFA:n hallituksen esitykseen kirjatun tulkinnan katsottiin muuttuneen käytännössä yhteistyötä rajoittavaksi, minkä vuoksi eduskunta päätyi vuonna 2017 laajentamaan sen alkuperäistä tulkintaa. Puolustusvaliokunta totesi mietinnössään (PuVM 2/2017 vp), että PfP SOFA:a voidaan soveltaa kaikkeen kansainväliseen toimintaan Suomen alueella Suomen ja Naton jäsenvaltioiden sekä Suomen ja rauhankumppanuusmaiden välillä. Näin ollen periaatetta, jonka mukaan Nato SOFA:a sovelletaan oletusarvoisesti kaikkeen Naton jäsenvaltioiden väliseen sotilaalliseen yhteistyöhön niiden alueella, on sovellettu jo joitain vuosia myös Suomessa rauhankumppanuuden puitteissa.

(8) Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan sopimusmääräykset poikkeavat tietyin osin kansallisesta lainsäädännöstä. Sopimusvelvoitteista ei aiheudu välittömiä muutostarpeita puolustushallinnon kansalliseen lainsäädäntöön, mutta Puolustusvoimien toimivallasta on nähty tarpeelliseksi säätää Nato SOFA:n voimaansaattamislaissa. Lisäksi on nähty aiheelliseksi tehdä sopimukseen ja pöytäkirjaan liittymisestä johtuvat muutokset ampuma-aselakiin (1/1998), valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettuun lakiin (978/2014), autoverolakiin (777/2020), ajokorttilakiin (386/2011), ajoneuvolakiin (82/2021), terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin (559/1994) sekä taisteluvälineiden siviilihenkilöille aiheuttamien tapaturmien korvaamisesta annettuun lakiin (1213/1990). Esitys sisältää myös eräitä muutoksia, joilla varmistetaan joustava puolustusyhteistyö. Valiokunta yhtyy arvioon siitä, että puolustushallinnon lainsäädännön tarkastelua on tarve jatkaa myös tulevaisuudessa.

(9) Valtiot voivat rinnakkaisen tuomiovallan tapauksissa pyytää toista luopumaan ensisijaisesta tuomiovallasta silloin, kun valtio pitää tällaista luopumista erityisen merkittävänä. Esityksessä ehdotetaan, että Suomessa päätöksen tuomiovallasta luopumista koskevissa asioissa tekisi valtakunnansyyttäjä (1. lakiehdotuksen 2 §). Säännöksen perusteluissa on tuotu esiin seikat, joita tuomiovallasta luopumista koskevassa harkinnassa tulisi ottaa huomioon. Niitä ovat esimerkiksi ri-

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2024 vp

koksen vakavuus, sen yhteiskunnallinen merkittävyys sekä asianomistajan oikeusturvan toteuttaminen.

(10) Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja eivät itsessään aiheuta välittömiä taloudellisia velvoitteita puolustushallinnon toimialalla. Vielä ei voida antaa tarkempaa arviota siitä, kuinka suuria välillisiä taloudellisia vaikutuksia Nato SOFA:sta ja Pariisin pöytäkirjasta aiheutuu Puolustusvoimien toimintaan. Sopimuksen soveltamistilanteiden määrä on suorassa suhteessa tarvittaviin resursseihin nähden. Puolustusvoimien käsiteltäväksi kuuluvien Nato SOFA:n VIII artiklan mukaisten vahinkojen osalta Puolustusvoimilla ei ole olemassa erillistä rahoitusta, minkä vuoksi epätavallisen suurten vahinkojen konkretisoituessa jouduttaisiin tukeutumaan lisätalousarviomennettelyyn.

(11) Eduskunnassa Nato SOFA:a koskevan hallituksen esityksen mietintövaliokuntana toimii ulkoasiainvaliokunta. Esitys lähetettiin puolustusvaliokunnan lisäksi lausunnolle perustuslakivaliokuntaan sekä lakivaliokuntaan. Lisäksi tiedusteluvalvontavaliokunta voi antaa lausunnon ulkoasiainvaliokunnalle. Puolustusvaliokunta toteaa, että esityksen valiokuntakäsittelyn aikana nousi esiin huomattava määrä tarkempaa oikeudellista pohdintaa koskevia kysymyksiä ja huomioita, joita tarkemmin arvioivat perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta. Puolustusvaliokunta keskittyy tässä lausunnossaan oman toimialansa kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Nato SOFA ja DCA-sopimus sekä noottienvaihto Suomen ja Yhdysvaltain kesken

(12) Nato SOFA:a koskevan hallituksen esityksen hyväksymisen jälkeen eduskuntaan annetaan Yhdysvaltain ja Suomen DCA-puolustusyhteistyösopimusta koskeva hallituksen esitys. Saadun selvityksen mukaan DCA:ta koskevassa hallituksen esityksessä kuvataan tarkemmin sen suhdetta Nato SOFA:an. Yhdysvaltain joukkojen asemaa Suomessa koskevat DCA-sopimuksen kirjaukset tulevat kuitenkin rakentumaan Nato SOFA:n päälle, täsmentäen ja tarkentaen näitä säännöksiä.

(13) Suomen ja Yhdysvaltojen neuvotellessa kahdenvälistä DCA-puolustusyhteistyösopimusta käytiin keskusteluja siitä, miten valtiot ymmärtävät Nato SOFA:an ja DCA:han sisältyvän lainsäädännön kunnioittamisvelvoitteen. Nato SOFA:n soveltamisessa Suomen alueella ja Suomen viranomaisten toiminnassa tulee ottaa huomioon kuolemanrangaistuksen kiellosta johtuvat rajoitteet. Suomen ja Yhdysvaltain hallitusten välinen yhteisymmärrys on vahvistettu noottienvaihdolla 20.11.2023, joka tuodaan eduskunnan tiedoksi Nato SOFA:a koskevan esityksen liitteenä.

(14) Noottienvaihdossa todetaan, että Nato SOFA:n ja Suomen ja Yhdysvaltojen välisen DCA-sopimuksen lähtökohtana on kummankin maan lainsäädännön ja kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden keskinäinen kunnioittaminen, erityisesti kuolemanrangaistuksen suhteen. Samalla osapuolten tarkoituksena on varmistaa mahdollisimman laajat mahdollisuudet puolustusyhteistyöhön Naton jäsenvaltioiden kesken.

(15) Noottienvaihdossa vahvistetaan, että Yhdysvaltojen hallitus on tietoinen siitä, että Suomen tasavallan hallitus panee Nato SOFA:n täytäntöön noudattaen Suomen lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Jos Yhdysvaltojen joukot pyytävät Nato SOFA:n VII artiklassa tarkoitettua apua, joka edellyttäisi Suomelta toimimista Suomen lainsäädännön tai kansainvälis-

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2024 vp

oikeudellisten velvoitteiden vastaisesti, Yhdysvallat katsoo Suomen voivan vastustaa pyyntöä tai pyytää lisäneuvotteluja.

(16) Noottienvaihdon tekstissä korostetaan, että Yhdysvaltojen hallituksella on myös pitkä kokemus työskentelystä sellaisten Naton jäsenvaltioiden kanssa, joilla on vastaavia oikeudellisia velvoitteita, erityisesti kuolemanrangaistuksen suhteen, demokratian, yksilönvapauden ja oikeusvaltion periaatteille perustuvan Pohjois-Atlantin sopimuksen hengessä.

(17) Valiokunta toteaa, että vaikka Nato SOFA:an liittyvää oikeudellista ongelmaa ei voida noottienvaihdolla täysin poistaa, sillä tuodaan kuitenkin selkeästi esiin Suomen kuolemanrangaistuksen kieltoa koskevat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Näin ollen noottienvaihdolla tosiasiallisesti pyritään rajaamaan sopimuksen käytännön soveltamista siten, että sopimuksen soveltamisessa turvataan kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyvien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen. Valiokunta korostaa lisäksi, että koko kuolemanrangaistuskysymys on pitkälti teoreettinen, eikä asia ole noussut ongelmaksi missään Nato-maassa. Valiokunta toteaa lisäksi, että esimerkiksi Ruotsissa ei DCA-sopimuksen osalta nähty tarpeelliseksi tehdä vastaavaa noottienvaihtoa.

Virallisten tehtävien määritelmä Nato SOFAssa

(18) Nato SOFA:n yksi keskeisistä käsitteistä on viralliset tehtävät (official duties). Saadun selvityksen mukaan esityksessä huomionarvioista on se, että Nato SOFA:n I, VII ja VIII artikloissa käytetty virallisten tehtävien käsite eroaa kansallisesta virkatehtävien käsitteestä. Nato SOFA:n VII ja VIII artiklan osalta virallisten tehtävien määrittely kansallisesti on siksi tarpeellista. Hallituksen esityksessä on virallisten tehtävien käsitettä avattu Nato SOFA:n I artiklan perusteluissa (s.56), joiden mukaan VII ja VIII artiklan tarkoittama virallinen tehtävä määritellään ottaen huomioon etenkin kansallinen lainsäädäntö, palvelustyypit, soveltamiskäytäntö ja käsillä olevat tosiseikat. Käsitteen tulkinnassa vaaditaan tapauskohtaista harkintaa. VII ja VIII artiklan yhteyksissä lähtökohtaisesti lähettäjävaltio määrittelee tapauskohtaisesti sen, milloin henkilö on tai on ollut virallisessa tehtävässä.

(19) Valiokunta toteaa, että 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 lähetetyistä henkilöistä. Mikäli virallisten tehtävien käsitettä tulkittaisiin liian suppeasti, alistettaisiin joukko vastaanottajamaan oikeudenkäyttövaltaan laajemmin.

(20) Osa Naton jäsenvaltioista katsoo joukkojensa olevan jatkuvasti virallisissa tehtävissä niiden ollessa vastaanottajavaltion alueella. Kun virallisissa tehtävissä tehtyjä rikoksia ei ole sopimuksessa rajattu, kyseeseen voivat tulla myös muut kuin virka- tai sotilasrikokset. Valiokun-

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2024 vp

nan saaman selvityksen mukaan vaikuttaa mahdolliselta, että lähettäjävaltion lainsäädännöstä ja sen tulkinnasta riippuen esimerkiksi lähettäjävaltion sotilaan Suomessa vapaa-ajallaan tekemää väkivalta- tai seksuaalirikosta koskevaa syytettä ei välttämättä voida käsitellä suomalaisessa tuomioistuimessa, jollei lähettäjävaltio luovu tuomiovallastaan. Tämä saattaa esimerkiksi heikentää olennaisesti asianomistajan asemaa verrattuna siihen, että asia käsiteltäisiin kansallisessa rikosprosessissa.

(21) Saadun selvityksen mukaan myös kysymys siitä, onko teko rangaistava sekä lähettävän että vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaan, näyttää niin ikään tulkinnanvaraiselta. Tämä johduu siitä, että kysymys on kansallisesta virka- ja palvelusrikostyyppisestä sääntelystä, jossa rikotun virka- tai palvelusvelvollisuuden sisältö on kytketty velvollisuuksien sisältöä määrittäviin kansallisiin säännöksiin ja määräyksiin.

(22) Edellä todettua problematiikkaa vähentää valiokunnan arvion mukaan se, että Nato SOFA:n soveltamisessa on kyse läheisten liittolaisten välisestä yhteistyöstä, jossa joukkoja lähettävän valtion intressissä ei ole toimia isäntämaan alueella tavalla, joka vaarantaa yhteistyön edellytykset. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että Suomen alueella on viimeisten vuosien aikana toiminut mittava määrä liittolais- ja kumppanimaiden joukkoja erilaisissa harjoituksissa, eikä epäkohtia ole havaittu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaispoliisilla on hyviä kokemuksia PFP SOFA:n soveltamisesta ja yhteistyöstä eri valtioiden asevoimien kanssa. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä pyritään mahdollisuuksien mukaan vielä selventämään edellä esiin nostettuja huomioita.

Poliisin rooli ja ampuma-aseiden hallussapito-oikeus

(23) Valiokuntakuulemisissa tuli esiin, että lähettäjävaltion joukkojen sotilaallisen kurin kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että pysyvissä sotilasyksiköissä ja muodostelmissa lähettäjävaltio huolehtii järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Tämä ei lähtökohtaisesti rajoita Suomen poliisin toimivaltaa vastata yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta.

(24) Poliisitoiminnan kannalta on tärkeää, että Nato SOFA:n VII artiklan 10. kappaleen b-kohdan mukaisessa toiminnassa noudatetaan yhteisiä turvallisuusjärjestelyjä ja niihin kuuluvaa yhteistyötä. Suomessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisin tehtävä. Siksi on johdonmukaista, että lähettäjävaltion sotilaspoliisi turvautuu ensisijaisesti poliisin apuun. Valiokunta korostaa, että artiklan kansallinen toimeenpano edellyttää tiivistä yhteistyötä poliisin, Puolustusvoimien ja lähettäjävaltion sotilasviranomaisen kesken.

(25) Aluevalvontalain 4 §:n 2 momentin mukaan vieraan valtion sotilaalla ei saa olla ampumaasetta Suomen alueella, ellei siihen ole myönnetty lupaa tai Suomea velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Nato SOFA:n ja sopimusviittausten kautta myös Pariisin pöytäkirja antaa joukkojen jäsenille oikeuden pitää hallussaan ja kantaa vastaanottajavaltiossa aseita sillä ehdolla, että niillä on siihen määräystensä nojalla oikeus. Nato SOFA:n esitöiden mukaan joukkojen jäsenillä on sopimuksen mukainen oikeus aseiden kantamiseen vain virallisia tehtäviä suorittaessaan.

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2024 vp

Yhteenveto

(26) Naton jäsenenä Suomi osallistuu täysimääräisesti Naton toimintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa Suomen tukemista tai puolustamista liittokunnan toimesta ennakkoon suunniteltujen ja harjoiteltujen järjestelyjen mukaisesti tai Suomen osallistumista muiden Naton jäsenvaltioiden tukemiseen tai puolustamiseen. Suomi varautuu vastaanottamaan apua liittolaisiltaan, antamaan apua liittolaisilleen sekä harjoittelee käytännössä näiden toimien toteuttamista.

(27) Nato-jäsenyyden myötä kansainvälisen puolustusyhteistyön muodot monimuotoistuvat. Vieraan valtion joukkojen asemaa ulkomailla koskee lukuisa määrä oikeudellisia kysymyksiä. Lähettävän valtion ja vastaanottavan valtion näkökulmasta tilanne, jossa lähettävän valtion joukon asema olisi oikeudellisesti epäselvä, olisi pitkällä aikavälillä kestävä. Nato SOFA:n voimaansaataminen selkeyttää merkittävästi oikeustilaa.

(28) Nato SOFA on monenvälinen sopimus, jonka sopimusmääräykset koskevat sopimusosapuolina olevien valtioiden kahdenvälisiä suhteita. Sopimusta voidaan soveltaa niin rauhan- 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 harjoitus-toiminnassa, yhteysupseeritoiminnassa sekä tutkimus- ja hankintayhteistyössä, mutta myös itse operatiivisessa toiminnassa kuten kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen tilanteissa tai Naton jäsenvaltioiden kanssa harjoitettavassa yhteistoiminnassa.

(29) Nato SOFA perustuu vastavuoroisuuteen. Sopimusmääräykset koskevat 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 toimiesaan Suomessa, saavat myös suomalaiset joukot vastavuoroisesti samat oikeudet toimiessaan toisissa Naton jäsenvaltioissa.

(30) Nyt voimaan saatettavilla sopimuksilla on 70-vuotinen historia ja soveltamiskäytäntö Naton jäsenvaltioiden välillä. Soveltamiskäytäntö ohjaa ja tarkentaa sopimusmääräysten tulkintaa kansainvälisessä yhteistyössä ja niiden taustaan on siksi kiinnitettävä erityistä huomiota Nato-jäsenyysvelvoitteiden mukaisessa toiminnassa. Valiokunta huomauttaa, että Suomi osallistuu Naton jäsenenä osaltaan soveltamiskäytäntöjen kehittämiseen ja tulkintaan.

(31) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Nato SOFA:n luonteesta ja kirjoitustavasta johtuu tiettyä epätasaisuutta ja yleispiirteisyyttä, joka on osaksi suomalaiselle kansalliselle tasaisuutta ja tarkkarajaisuutta painottavalle kirjoitustavalle vieraampaa. Valiokunta yhtyy arviointiin siitä, että viranomaisten ohjeistuksin tulee pyrkiä täydentämään tai selventämään menettelytapoja siltä osin kuin siihen on sopimusmääräykset ja niiden tulkinta huomioon ottaen oikeudellisia mahdollisuuksia. Lisäksi käytännön soveltamistilanteita ja mahdollisia ongelmakohtia sekä kansallisen lainsäädännön muutostarpeita tulee seurata aktiivisesti. Puolustusvoimien näkökul-

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2024 vp

masta yhtä lailla tärkeää on, että myös muut viranomaiset ohjeistavat oman toimintansa sopimusten soveltamistilanteissa.

(32) Nato SOFA:n VII Artiklan 1. kappaleen a-kohdan mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettäjävaltion lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat lähettäjävaltion ”asevoimia koskevan oikeuden alaisia”. Saadun selvityksen mukaan kysymys siitä, ketkä ovat ”asevoimia koskevan oikeuden alaisia”, ei välttämättä ole tulkinnallisesti selvä Suomen eikä oletettavasti monen muunkaan maan osalta. Hallituksen esityksessä (s. 67-68) on todettu, että Suomessa asevoimia koskevan oikeuden alaisia ovat rikoslain 45 luvun 27 §:ssä määritellyt sotilaat. Mainittu lainkohta ei kuitenkaan koske puolustusvoimien siviiliviroissa palvelevia virkamiehiä. Valiokunta katsoo, että myös tätä kysymystä on syytä tarkastella ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä.

(33) Lopuksi valiokunta toteaa, että Nato SOFA:a ja Pariisin pöytäkirjaa koskeva hallituksen esitys liitelakeineen on erittäin laaja ja merkityksellinen kokonaisuus Puolustusvoimien kansainvälisen toiminnan kannalta. Sekä Nato SOFA:n että Pariisin pöytäkirjan soveltamisen osalta Puolustusvoimat on keskeinen käytännön toimija. Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että jatkovalmistelu on tarpeen usean eri asiakysymyksen osalta. Valiokunta yhtyy tähän arvioon.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 1/2024 vp

Helsingissä 15.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jukka Kopra kok
varapuheenjohtaja Mikko Savola kesk
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Jani Kokko sd
jäsen Merja Kyllönen vas
jäsen Jarno Linnell kok
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Pekka Toveri kok
jäsen Tuula Väättäin sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola