Ulkoministeriö
Utrikesministeriet

VN/7659/2023
VN/7659/2023-UM-109

6.2.2024

Tiedusteluvaliokunnalle

Ulkoministeriön asiantuntijalausunto koskien hallituksen esitystä 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

Eduskunnan tiedusteluvaliokunta on pyytänyt ulkoministeriön asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 90/2023 vp Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (Nato SOFA) sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (Pariisin pöytäkirjan) hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi). Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Nato SOFA

Puolustusliittona Natoon liittyy vahvasti sen jäsenvaltioiden välinen sotilaallinen yhteistyö. Nato SOFA on laadittu määrittämään sopimuspuolten joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa toisen sopimusosapuolen alueella. Sopimuksella on merkittävä rooli käytännön yhteistoiminnan oikeudellisena edellytyksenä. Nato SOFAa sovelletaan oletusarvoisesti kaikkeen Naton jäsenvaltioiden väliseen sotilaalliseen yhteistyöhön niiden alueella, ellei joukkoja lähettävän ja vastaanottavan valtion kesken toisin sovita. Nato SOFA on vastavuoroinen ja sitä voidaan soveltaa niin rauhan- kuin sodanaikaiseen yhteistyöhön. Sopimuksella ei ole vaikutuksia tiedustelutoimintaa eikä sen valvontaan.

Nato SOFA sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. 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.

Oikeudellisen aseman määrittelyn taustalla on historiallisesti ollut tarve tasapainon löytämiseen kahden kansainvälisen oikeuden periaatteen, valtion ja sen edustajien immuniteetin sekä vieraan valtion asevoimia vastaanottavan valtion alueellisen toimivallan välillä. Useat Nato SOFAn määräykset ja etenkin sen VII artikla heijastelevat tätä tasapainottelua.

Nato SOFAn perusperiaatteisiin kuuluu vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittaminen. Nato SOFAn II artiklan mukaan joukot, siviilihenkilöstö ja niiden jäsenet sekä näiden huollettavat ovat velvollisia kunnioittamaan vastaanottajavaltion lakia ja pidättymään kaikista sopimuk-

sen hengen vastaisista toimista ja erityisesti kaikesta poliittisesta toiminnasta vastaanottajavaltiossa. Tämä tavanomaisoikeudellinen sääntö on kirjattu myös YK:n rauhanturvajoukkojen asemaa koskevaan mallisopimukseen (A/45/594) ja YK:n rauhanturvaoperaatioiden isäntävaltioiden kanssa tekemiin sopimuksiin YK:n joukkojen asemasta niissä tapauksissa, joissa sopimus on olemassa. Myös diplomaattisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 4/1970) 41 artikla edellyttää, että ”kaikkien erioikeuksia ja vapauksia nauttivien henkilöiden tulee noudattaa vastaanottajavaltion lakeja ja määräyksiä, sikäli kuin nämä eivät ole ristiriidassa heidän erioikeuksiensa ja vapauksiensa kanssa”.

Nato-yhteistyössä lähtökohtana on sopimusperusteisesti määritellä, mikä valtio käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa eri tilanteissa. Kyse ei ole diplomaattiseen immuniteettiin verrattavasta asiasta. Nato SOFAssa rikosoikeudellisen tuomiovallan jakautumisesta määrätään VII artiklassa. Lähtökohtana on, että tuomiovaltaa käyttää joko lähettäjävaltio tai vastaanottajavaltio, eikä sopimuksella vapauteta ketään rikosoikeudellisesta vastuusta. Nato SOFAn VII artiklan mukaan rikosoikeudellinen tuomiovalta voi kuulua yksinomaisesti toiselle valtiolle tai se voi olla rinnakkaista. Jos kyse on rikoksesta, joka on rangaistava vain toisen valtion lainsäädännön mukaan, kyseinen valtio käyttää tuomiovaltaa. Jos teko on rangaistava molempien valtioiden lainsäädännön mukaan, lähettäjävaltio vastaa tuomitsemisesta sellaisten rikosten osalta, jotka kohdistuvat lähettäjävaltion omaisuuteen tai turvallisuuteen tai joissa on kyse lähettäjävaltion joukkojen tekemästä rikoksesta virallisissa tehtävissä. Kaikkien muiden rikosten osalta ensisijainen tuomiovalta on vastaanottajavaltiolla. Tuomiovallasta voi myös luopua toisen valtion hyväksi. Muista periaatteista voidaan mainita vahingonkorvaukseen liittyvät periaatteet koskien vahingonkorvausvaatimuksista luopumista suhteessa toiseen valtioon sekä omaisuusvahinkojen että henkilövahinkojen kohdalla silloin, kun vahinko on aiheutettu virallisissa tehtävissä.

Suomi on Naton rauhankumppanuuteen osallistuvana valtiona tosiasiallisesti jo soveltanut Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa, joskin huomattavasti pienemmässä mittakaavassa, liityttyään Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen ja sen ensimmäiseen ja toiseen lisäpöytäkirjaan (PfP SOFA, SopS 64 ja 65/1997 ja SopS 72 ja 73/2005).

Pariisin pöytäkirja

Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyllä pöytäkirjalla (Pariisin pöytäkirja). Pöytäkirjalla ulotetaan Nato SOFAn määräykset myös Naton esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön pöytäkirjassa määrätyin mukautuksin. Myöskään pöytäkirjalla ei ole vaikutuksia tiedustelutoimintaa eikä sen valvontaan. Pöytäkirjaa sovelletaan Naton komento- ja joukkorakenteeseen erilaisissa esikuntatehtävissä toimivaan henkilöstöön. Soveltamistilanteet rauhankumppanuusaikaan ovat myös Pariisin pöytäkirjan osalta olleet vähäisiä ja osaa artikloista ei ole sovellettu lainkaan. Suomen osallistuessa Naton kansainvälisten sotilasesikuntien toimintaan, näihin lähetettävän henkilöstön asema tulee määräytymään Pariisin pöytäkirjan kautta. Vastaavasti Suomeen lähetettävien Naton kansainvälisten sotilasesikuntien henkilöstöön sovelletaan myös Pariisin pöytäkirjaa. Näin ollen soveltamistilanteiden voidaan arvioida lisääntyvän.

Sopimukset osana Suomen Nato-jäsenyydestä johtuvia velvoitteita

Naton jäsenenä Suomi käyttää suvereniteettiaan yhdessä muiden maiden kanssa täysivaltaisuutensa turvaamiseksi (ks. myös HE 315/2022 vp, s. 94 ja PeVL 80/2022 vp, kappale 33). Natoon liittymisen yhteydessä on todettu, että Nato-jäsenyys on uudentyyppinen kansainvälisen yhteistyön muoto. Ottaen huomioon, että Nato-jäsenyys merkitsee Suomelle jäsenyyttä puolustusliitossa, jossa perustamissopimus velvoittaa yhteiseen varautumiseen ja puolustukseen, hallitus katsoo, että Naton piirissä tapahtuvassa toiminnassa voitaisiin hyväksyä jossain määrin erityyppisiä kansainvälisiä velvoitteita ja tämä voisi edellyttää hieman erityyppistä sääntelyä kuin mitä yleisesti muissa yhteyksissä on katsottu oikeudellisesti mahdolliseksi.

Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaanliittymisessä on kyse Nato-jäsenyyteen kiinteästi liittyvästä kansainvälisestä velvoitteesta ja Suomi Nato-liittymiskeskusteluissa vahvisti, että se on valmis täyttämään jäsenyyden tuomat velvoitteet täysimääräisesti ja on valmis hyväksymään Naton periaatteet, ml. Naton kansainväliset sopimukset. Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja lukeutuvat näihin sopimuksiin. Merkitystä on annettava myös sille, että Nato-jäsenyyden piirissä tapahtuvassa toiminnassa on kyse myös kansallisen puolustuksen järjestämisestä. Naton jäsenvaltiot ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti sitoutuneet yhteiseen puolustukseen ja sopimuksen 3 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot ovat sitoutuneet yhteiseen varautumiseen. Nato on jäsenvaltioidensa yhteinen puolustusliitto, johon lopulta kaikki Naton piirissä tapahtuva toiminta liittyy.

Perustuslain esitöissä on katsottu, että olisi perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73). Nato-jäsenyyteen liittyvässä arvioinnissa on otettava huomioon Nato-yhteistyön perustuminen yhteistyöhön, johon jäsenvaltiot ovat vapaaehtoisesti liittyneet ja lähtökohtaisesti konsensuspäätöksentekoon (PeVL 80/2022 vp, kappale 41−42). Vaikka Nato SOFA on Suomelle oikeudellisesti uudenlainen kansainvälinen yhteistyön muoto, Naton jäsenvaltioiden kesken kyse on kuitenkin vakiintuneesta ja tavanomaista yhteistyöstä. Suomen suostumukseen perustuvaa ulkomaisten joukkojen Nato SOFAn puitteissa tapahtuvaa läsnäoloa ja toimintaa Suomen alueella voidaan siten pitää tavanomaisena täysivaltaisten valtioiden välisenä yhteistyönä.

Yhdysvaltojen kanssa tehty noottienvaihto

Hallituksen esityksen liitteenä on myös Suomen ja Yhdysvaltojen ulkoministeriöiden välinen noottienvaihto, joka koskee sekä Nato SOFAn että Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyön sopimuksen eli DCA:n soveltamista. Noottienvaihdolla vahvistetaan osapuolten yhteinen näkemys siitä, että Nato SOFAn ja DCA:n tulkinnassa ja soveltamisessa osapuolet kunnioittavat kummankin maan lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, mukaan lukien suhteessa kuolemanrangaistukseen. Nato SOFAn VII artiklassa kielletään kuolemanrangaistuksen täytäntöönpano sellaisessa jäsenvaltiossa, jonka lainsäädännössä ei säädetä kyseisestä rikoksesta kuolemanrangaistusta. Suomen perustuslaki kieltää kuitenkin myös kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen.

Käsittelyjärjestys

Sopimusten käsittelyjärjestystä koskevassa arvioinnissa on kyse erityisesti sen arvioimisesta, koskeeko jokin sopimusmääräys perustuslakia eli onko jokin sopimusmääräys ristiriidassa perustuslain kanssa siten, että sopimusten hyväksyminen edellyttäisi 2/3- enemmistöllä tehtävää supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä tehtävää päätöstä. Nato SOFA on ollut aiemmin välillisesti perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuonna 1997 PfP SOFAn kautta ja tällöin sen hyväksymisen katsottiin edellyttävän 2/3-enemmistöllä tapahtuvaa päätöstä. Täysivaltaisuutta koskeva tulkintakäytäntö on sittemmin muuttunut, minkä vuoksi sopimuksen suhdetta Suomen täysivaltaisuuteen on syytä arvioida uudelleen. Perusoikeusnäkökulmiin liittyvät kysymyksenasettelut ovat edelleen pitkälti samoja kuin nykyisin.

Lähettäjävaltion oikeuden harjoittaa tuomiovaltaa Suomen alueella voidaan katsoa koskevan perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi mahdollisuus siitä, että lähettäjävaltio voisi tuomita kuolemanrangaistuksen Suomen alueella, on velvoite, jonka voidaan katsoa koskevan perustuslakia erityisesti huomioiden aiempi perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 6/1997 vp. Kyse on tältä osin osittain uusista tulkintakysymyksistä, koska Suomen ei ole mahdollista tehdä aiemmin toimitun mukaisesti varaumaa tai selitystä Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan. Näiden kysymysten katsotaan koskevan perustuslakia sekä Nato SOFAn että Pariisin pöytäkirjan osalta.

Lähettäjävaltion oikeuden ryhtyä Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan toisen virkkeen mukaisesti asianmukaisiin toimenpiteisiin voidaan katsoa olevan lähettäjävaltion oikeutena luonteeltaan avoin ja epätarkka. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on edellytetty tällaisilta vieraan valtion viranomaisen toimivaltuuksilta Suomen alueella tarkkarajaisempaa luonnetta ja myötävaikutusta Suomen viranomaisten kanssa kiiretilanteita lukuun ottamatta. Tästä johtuen kyseisen sopimusmääräyksen voidaan katsoa aiemman perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa koskevan perustuslakia. Muiden hallituksen esityksessä käsiteltyjen kysymyksen ei hallituksen arvion mukaan voida katsoa koskevan perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Näin ollen hallitus katsoo, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja tulisi hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja sopimuksen sekä pöytäkirjan voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa ns. supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Jakelu Eduskunnan tiedusteluvaliokunta

Tiedoksi UMI, VSI, OIK-01, OIK-02, OIK-20, POL-10