

Asia: VN/36586/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ulkoministeriö on pyytänyt Valtiokonttorilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen ja Yhdysvaltojen välillä tehdyn puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Tästä syystä Valtiokonttori lausuu seuraavaa:

Suomen ja Yhdysvaltojen välisen puolustusyhteistyösopimuksen 15 artikla

Suomen ja Yhdysvaltojen välinen puolustusyhteistyösopimus (Defence Cooperation Agreement, DCA) on Suomea sitova kansainvälinen sopimus, joka perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (Nato SOFA). DCA-sopimus sisältää osin korvaavia ja/tai täydentäviä sopimusmääräyksiä muun muassa siitä, miten USA:n joukkojen toimintaan perustuvia vahingonkorvausvaatimuksia käsitellään Suomessa. Sopimus on kahdenvälinen sopimus, joka luo Yhdysvaltojen joukoille tiettyjä erityisoikeuksia joukkojen oleskellessa Suomessa sopimuksen mukaisen toiminnan yhteydessä ja Suomen toimiessa vastaanottajavaltiona.

Puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti USA:n joukkojen jäseniin, mukaan lukien siviilihenkilöstön jäsenet, ei saa kohdistaa siviilioikeudellisia vaatimuksia tai hallinnollisia seuraamuksia koskevia menettelyjä, jos ne perustuvat tekoihin tai laiminlyönteihin, jotka heidän voidaan katsoa tehneen suorittaessaan virallisia tehtäviään. Tällaiset vaatimukset voitaisiin 15

artiklan 1 kohdan 2 virkkeen mukaan esittää toimivaltaisille Suomen viranomaisille ja käsitellä Nato SOFAn VIII artiklan määräysten mukaisesti.

Toimivaltaisina viranomaisina Suomessa toimivat Valtiokonttori ja Puolustusvoimat. Toimivaltajako on tarkemmin käsitelty Nato SOFAa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 90/2023 vp). Valtiokonttorin toimivallasta vahingonkorvausasioissa Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjaan liittymisen myötä säädettiin valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 1 §:ään tehdyllä muutoksella (L 127/2024). Vaikka Nato SOFAn VIII artiklan määräyksiä sovelletaan vahingonkorvausvastuun jakautumiseen ja korvausvaatimuksen käsittelyyn myös Yhdysvaltojen ja Suomen välisessä suhteessa, on valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 1 §:ään ehdotettu lisättäväksi viittaus myös puolustusyhteistyösopimukseen. Kyseessä on toimivaltaa lähinnä selkeyttävä säännös.

Puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklan 1 kohta estää käytännössä siviilioikeudellisen kanteen nostamisen Suomessa Yhdysvaltojen joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenten virallisten tehtävien yhteydessä kolmansille osapuolille aiheuttamista vahingoista. Tältä osin sopimusmääräys poikkeaa Nato SOFAn VIII artiklan 5 kappaleen g kohdasta, joka rajoittaa vastaavissa tilanteissa ainoastaan kyseisten siviilituomioiden täytäntöönpanoa. Siviilihenkilöstön määritelmä DCA-sopimuksen 15 artiklan kohdalla laajentaa entisestään siviilioikeudellisen kannerajoitussäännöksen soveltamista laajalti kaikkiin henkilöihin, jotka työskentelevät USA:n hallituksen palveluksessa, ei kuitenkaan ei-kaupallisten organisaatioiden työntekijöihin. DCA-sopimuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaan Yhdysvalloilla on myös viimesijainen määrittäminen siitä, onko vahinkotapahtuma aiheutunut virallisissa tehtävien yhteydessä.

Esityksessä (s. 30) on arvioitu kiitettävästi 15 artiklan 1 kohdan kannerajoitusta koskevan määräyksen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti vahingon-kärsijän pääsyyn tuomioistuimeen (mm. EIS 6 artikla) ja tehokkaisuuteen oikeus-suojakeinoihin (mm. EIS 13 artikla) siviilikanneasioissa. Koska vahingonkorvausvaatimukset voitaisiin joka tapauksessa esittää Suomen toimivaltaisille viranomaisille puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklan 1 kohdan 2 virkkeen mukaisesti, on sopimusmääräysten katsottu lähtökohtaisesti riittävästi turvaavan vahingonkärsijöiden oikeuksia tuomioistuimen pääsyn ja riittävien ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen suhteen.

Vahingonkärsijöiden käytettävissä olisi puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklan 1 kohdan 2 virkkeen mukaisesti ensinnäkin joka tapauksessa hakemustie mahdollisen korvausvaatimuksen esittämisen suhteen. Esityksen perusteluissa (s. 30) viitataan myös Nato SOFAn VIII artiklan 5 kappaleeseen, jonka mukaan vastaanottajavaltio vastaa mahdolliseen tuomioon tai sovintoon perustuvan vahingonkorvauksen maksamisesta vahingonkärsijälle. Vaikka tätä ei suoraan tuoda ilmi esityksessä, on puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklaa ja Nato SOFAa yhdessä tulkittava Suomessa niin, etteivät sopimusmääräykset sellaisenaan eivät estä vahingonkärsijää kuitenkaan esittämästä vahingonkorvausvaatimusta nostamalla kanteen valtiota vastaan. Esityksen perusteella jää kuitenkin avoimeksi se, kumpi valtio - Suomi vastaanottajavaltiona puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklan ja Nato SOFAn VIII artiklan 5 kappaleen määräysten perusteella vai Yhdysvallat vahingonkorvauslain 3 luvun 1 ja 2 §:n nojalla isännänvastuussa olevana valtiona - olisi

vahingonkärsijän siviili-/vahingonkorvauskanteen kohdalla oikea vastaaja. Valtiokonttori ehdottaa tältä osin esityksessä vielä tarkennettavaksi Suomen valtion roolia puolustusyhteistyösopimukseen perustuvan siviilikannevaatimuksen osalta. Kansallisen lainsäädännön nojalla väite esimerkiksi väärästä vastaajasta siviilioikeudellisessa kanneasiassa on oikeudenkäymiskaaren säännösten nojalla väitteenvarainen (mm. OK 5 luku 10 §).

Rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevat säännökset (12 artikla) ja toimivaltaisten viranomaisten yhteistyö (12 artikla 7 kohta)

Käytännössä 15 artiklaa merkittävämpi vaikutus vahingonkärsijöiden asemaan tulee puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan kautta. Artikla rajaa merkittävästi suomalaisten tuomioistuinten tuomiovaltaa rikosasioissa Yhdysvaltojen joukkojen jäsenten Suomessa tekemistä teoista ja antaa rikosoikeudellisen tuomiovallan teoista Yhdysvalloille. Virallisten tehtävien ulkopuolella sattuneista teoista Suomi voi 12 artiklan 2 kohdan mukaisesti pyytää tuomiovallasta luopumisen peruuttamista. Hallituksen esityksessä kuvailtuja esimerkkejä (s. 70) siitä, milloin Suomi voi ilmoittaa tuomiovallasta luopumisesta, on pidettävä kannatettavana, ja asianomistajan vahingonkorvausoikeuden toteutumisen edistäminen yksi harkinnassa huomioitava seikka.

DCA-sopimuksen 12 artiklaa ja 15 artiklan 1 kohtaa koskevat säännökset yhdessä vaikuttavat vahingonkärsijän oikeusasemaan kokonaisuutena. Suomen tuomiovallan rajaaminen vaikuttaa heikentävästi asianomistajan mahdollisuuksiin vaatia vahingonkorvausta rikosprosessin yhteydessä rikoksesta syytettyä joukkojen jäsentä vastaan. Samalla Suomi vastaanottajavaltiona voi joutua käsittelemään USA:n joukkojen tekoihin perustuvia vahingonkorvausvaatimuksia, joiden osalta rikosoikeudellinen vastuu arvioidaan USA:ssa. Korvausvaatimusten käsittely käytännön tasolla on jätetty sopimusten soveltamiskäytännön varaan, mutta voi aiheuttaa haasteita vahingonkärsijän korvausvaatimuksen käsittelylle Suomessa. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan sopimusten soveltamista tulisi seurata ja tarpeen mukaan arvioida mahdollisia tarpeita kansallisen lainsäädännön muutoksille.

DCA-sopimuksen 12 artiklan 7 kohdan mukaan sopimus velvoittaa sopimusosapuolten toimivaltaiset viranomaiset tarvittaessa tekemään yhteistyötä ja vaihtamaan tietoja keskenään edistääkseen uhrien oikeuksia, kuten mahdollisten uhrien korvausvaatimuksia sisäisissä kansallisissa järjestelmissä. Kappaleen tarkoituksena on edistää rikosten uhrien oikeuksia huolimatta siitä, onko Suomella rikosoikeudellinen tuomiovalta asiassa. Artiklan 7 kappaleen tavoitteen toteuttamiseksi valtakunnansyyttäjä voisi välittää asiakirjajulkisuutta koskeva lainsäädäntö huomioon ottaen uhrille sillä olevat tiedot rikosasiasta, vaikka rikosasia kuuluisi USA:n rikosoikeudellisen tuomiovallan piiriin. Valtiokonttori katsoo valtakunnansyyttäjän roolin olevan looginen ja yhdenmukainen muun esityksen kanssa. Valtiokonttori toteaa olevan tärkeää tarjota riittävät tiedot uhrille hänen käytettävissään olevien mahdollisten kansallisten korvausjärjestelmien piiriin pääsemiseksi.

Liikennevahingot

Liikennevakuutuslain 32 §:n 2 momentin mukaan Valtiokonttori vastaa liikennevahingosta silloin, kun ajoneuvon omistaja tai haltija on vahingon sattuessa Suomen valtio eikä ajoneuvolle ole otettu liikennevakuutusta sekä silloin, kun Suomen valtio on sitoutunut korvaamaan toisen valtion omistaman ajoneuvon aiheuttaman vahingon. Liikennevakuutuksesta korvataan ajoneuvon käytöstä muille aiheutuvien henkilö- ja esinevahinkojen lisäksi myös vahingon aiheuttaneen ajoneuvon kuljettajan henkilövahinko.

Puolustusyhteistyösopimusta koskevan hallituksen esityksen mukaan (s. 80) USA:n joukkojen ajoneuvoja ei vakuuteta Suomessa. Valtion ajoneuvojen vakuuttamattomuusperiaate ilmenee myös aiemmasta Nato SOFAa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 90/2023 vp).

Nato SOFA:n ja puolustusyhteistyösopimuksen voimaansaattaminen Suomessa tarkoittaa, että Suomen valtio sitoutuu vastaamaan lähettäjävaltion vakuuttamattomien ajoneuvojen Suomessa aiheuttamasta liikennevahingosta. Ulkopuolisten vahingonkärsijöiden asema on siten samanlainen, aiheutti vahingon esimerkiksi Suomen puolustusvoimien, USA:n tai jonkun toisen Nato jäsenvaltion ajoneuvo virallisissa tehtävissä tai virallisten tehtävien ulkopuolella. Kolmantena osapuolena olevalla vahingonkärsijällä on tällöin oikeus liikennevakuutuslaissa säädettyihin korvauksiin vahingonaiheuttajasta riippumatta. DCA-sopimuksessa ei ole erityissäännöksiä korvausvastuusta ja sen jakautumisesta sopijavaltioiden - Suomen ja Yhdysvaltojen - välisessä suhteessa. Sopijavaltioiden välillä tulevatkin sovellettaviksi muun muassa Nato SOFAn VIII artiklan 1 ja 4 kohdan mukaiset määräykset luopumisesta. Kyseisten sopimusmääräysten mukaan sopijapuolet luopuvat tietyin edellytyksin korvausvastuusta muun muassa omistamiensa ja omien asevoimiensa käytössä oleville ajoneuvoille aiheutuneista vahingoista (VIII artikla 1) sekä asevoimien joukkojen henkilöstölle aiheutuneista henkilövahingoista. Luopumista koskevia säännöksiä on käsitelty tarkemmin Nato SOFAn voimaansaattamisen yhteydessä (HE 90/2023, s. 82–83).

Edellä sanottu vakuuttamattomuusperiaate koskee ainoastaan sopijapuolen ajoneuvoja. DCA-sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti Yhdysvaltojen joukkojen jäsenten, sopimustoimittajien ja huollettavien tulisi kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä ja täyttää liikennevakuutuslain mukaiset velvoitteensa liikennevakuutuksen ottamisesta yksityisesti omistamiensa tai käyttämiensä ajoneuvojen ja perävaunujen osalta. Liikennevakuutuksen ottamisen laiminlyönnistä ei toisaalta kuitenkaan puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti saisi seurata joukkojen jäsenille hallinnollisia seuraamuksia koskevia menettelyjä, kuten liikennevakuutuksen laiminlyöntimaksua.

Esityksen vaikutukset Valtiokonttorin toimintaan

Puolustusyhteistyötä koskevaan sopimukseen liittymisellä voi olla huomattavia vaikutuksia esitettävien korvausvaatimusten määrään ja laatuun sekä tarvittaviin korvausmenomäärärahoihin. Samoin kuin Nato SOFAn myös puolustusyhteistyösopimuksen voidaan arvioida vaikuttavan

ensinnäkin Valtiokonttorin käsiteltäväksi tulevien, Puolustusvoimien henkilöstölle sattuvien tapaturmien ja liikennevahinkotapahtumien määrää kasvattavasti. Vahinkojen määrän kasvulla on vaikutusta myös Puolustusvoimilta veloittavien tapaturma- ja liikennevakuutusmaksujen määrään. Lisäksi yksittäiset, kolmansille osapuolille Yhdysvaltojen joukkojen toiminnasta tai Puolustusvoimien lisääntyvästä harjoitus toiminnasta aiheutuvat vahingot saattavat vaikuttaa korvausmenomäärärahoihin merkittävästikin. Näihin menoihin tulee tarvittaessa varautua lisätalousarviomenettelyllä.

Toimialajohtaja Hanna Koskinen

Lakiasianpäällikkö Noora Allenius

Järveläinen Katja
Valtiokonttori