



Lausunto

13.11.2023

VN/7659/2023
VN/7659/2023-PLM-36

Ulkoministeriö

Ulkoministeriön lausuntopyyntö 12.10.2023 (VN/7659/2023-SAAP-29)

Puolustusministeriön lausunto; Hallituksen esitys Suomen liittymiseksi Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan

1. Tausta

Ulkoministeriö on pyytänyt puolustusministeriöltä lausuntoa hallituksen esitykseksi eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (Nato SOFA) sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (Pariisin pöytäkirja) hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi.

Puolustusministeriö on kuullut lausunnon valmistelussa myös Puolustusvoimia. Puolustusministeriö antaa lausunnon koko puolustushallinnon osalta.

2. Lausunto

Puolustusministeriö katsoo, että Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa koskeva hallituksen esityksen luonnos liitelakeineen on erittäin laaja ja merkityksellinen Puolustusvoimien kansainvälisen toiminnan kannalta. Hallituksen esityksen luonnos on kattava, vaikka se on valmisteltu hyvin nopealla aikataululla. Osan asioista valmistelua tulee jatkaa erillisissä säädöshankkeissa, kuten esityksen jaksossa 4.5 on tunnistettu.

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Puolustusministeriö esittää lisättäväksi hallituksen esitykseen maininnan siitä, että puolustushallinnossa on valmisteilla uutta sääntelyä vaarallisten aineiden kuljetusta koskien. Lainsäädäntöä sovellettaisiin kansainvälisiin sotilaallisiin harjoituksiin tai muuhun sotilaalliseen yhteistyöhön liittyvään vieraan valtion tai kansainvälisen järjestön kuljetusvälineellä suoritettavaan vaarallisten aineiden kuljetukseen.

Puolustusministeriö esittää myös harkittavaksi, tulisiko esityksen kohdassa 4.1.4 käsitellä myös erityisesti puolustushallinnossa käytettäviä kemikaaleja koskevia puolustusministeriön asetuksia vaarallisten kemikaalien teollisen käsittelyn ja varastoinnin turvallisuusvaatimuksista (712/2017) sekä valvonnasta (713/2017).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi

Esityksessä on käsitelty myös kemikaaliturvallisuuslakia (390/2005). Nato SOFAn kontekstissa tulisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan huomioida myös ko. lain 3 §:n 3 ja 4 momentin nojalla annettu Puolustusministeriön asetus sotilasräjähteistä (772/2009).

2.2 Nato SOFA I artiklan perustelut

Nato SOFAn I artiklan määritelmässä ”vastaanottajavaltio” tarkoittaa sopimuspuolta, jonka alueelle joukot tai siviilihenkilöstö on sijoitettu, joko koska niillä on sijoituspaikka siellä tai ne ovat alueella läpikulumatalla.

Puolustusministeriö katsoo, että artiklan perusteluissa tulisi tarkentaa mitä ”alueella” tarkoitetaan. Alueen käsitteen osalta ei ole otettu kantaa siihen, miten alusten osalta toimitaan. Perusteluista tulisi laajentaa koskemaan ns. lippuvaltioperiaatteen mukaisesti myös vastaanottajavaltion alusta ja ilma-alusta (RL 1:2). Puolustusministeriö pitää todennäköisenä, että käsille tulee tilanteita, jossa ulkomaalainen sotilas tai joukko on sijoitettuna pidemmäksi aikaa suomalaiselle sota-alueelle (esim. yhteiset taisteluosastot).

2.3 Nato SOFA VII perustelut

2.3.1 ”Virallisissa tehtävissä” ja ”virallisten tehtävien ulkopuolella” sekä VII artiklan 3 kappaleen c) kohdan mukainen waiver

Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen a) ii -kohdan mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenien nähden, kun kyseessä ovat rikokset, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Puolestaan VII artiklan 3 kappaleen b) kohdan mukaisesti muissa kuin artiklan 3 kappaleen a) kohdan tarkoittamissa tilanteissa, on vastaanottajavaltion viranomaisilla ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa ja kappaleen c) kohdan mukaisesti sen valtion viranomaisilla, jolla on ensisijainen oikeus, tulee suhtautua toisen valtion viranomaisten pyyntöön luopua oikeudestaan (waiver) tapauksissa, joissa tämä toinen valtio pitää tällaista luopumista erityisen merkittävänä. Kyse on kokonaisuudesta. Se, mikä kuuluu palvelukseen, on osa palvelusta tai kuuluu SOFAssa käytetyn käsitteen ”virallinen tehtävä” piiriin voi olla hankala yksittäistapauksissa määrittää. Puolustusministeriö katsoo, että asia edellyttää kansallisesti jatkovalmistelua puolustushallinnon sisällä.

Määrittelyllä on suurta merkitystä sen suhteen, miten VII artiklan tuomiovallan käyttö määräytyy ja toiseksi sen vuoksi, että muussa tapauksessa edellytys rikostapauksen käsittelyyn Suomessa edellyttäisi voimaansaattamislain 2 §:n mukaisesti valtakunnansyyttäjän päätöstä waiverin käyttämisestä. Waiverin käyttämisen kynnys on VII artiklan 3 kappaleen c) kohdan mukaisesti korkealla ja edellyttää kohdan mukaan sitä, että tällaista luopumista pidettäisiin erityisen merkittävänä.

2.3.2 VII artiklan 8 kappale

Esityksen perustelujen mukaan ”Mainitun 8 kappaleen mukaan, kun toisen sopimuspuolen viranomaiset ovat käsitelleet syytetyn asiaa tämän artiklan määräysten mukaisesti ja syytetty on vapautettu tai tuomittu ja suorittaa tuomiotaan tai on suorittanut sen tai on armahdettu, toisen sopimuspuolen viranomaiset eivät saa syyttää häntä uudelleen samasta rikoksesta samalla alueella. Kuitenkaan mikään tässä kappaleessa ei estä lähettäjävaltion sotilasviranomaisia syyttämästä joukkojensa jäsentä sellaisesta kurinpitosääntöjen rikkomisesta teolla tai laiminlyönnillä, joka muodostaa rikoksen, josta toisen sopimuspuolen viranomaiset häntä syyttivät.” Puolustusministeriö esittää perusteluista selkeytettäväksi sen suhteen, onko ensisijaisen tuomiovallan käyttämisen lisäksi mahdollista käsitellä toisessa valtiossa toista oikeushyvä loukkaavat sotilasrikokset.

Puolustusministeriö katsoo, että hallituksen esitykseen olisi selvyuden vuoksi tarkoituksenmukaista lisätä kappale koskien ilmoituksen kirjaamista tilanteissa, joissa lähettäjävaltion joukkojen jäsenen on syytä epäillä syyllistyneen rikokseen Suomessa ja asiaan voi liittyen rinnakkainen tuomiovalta tai muu tuomiovaltaan liittyvä tulkintakysymys.

Kun lähettäjävaltion joukkojen jäsenen on syytä epäillä syyllistyneen rikokseen Suomessa ollessaan, on poliisiin kirjattava asiasta tiedon saatuaan esitutkintalain 3 luvun 1 §:n mukainen ilmoitus, jos Suomella on asiassa ensisijainen tuomiovalta, lähettäjävaltiolla ja Suomella on rinnakkainen tuomiovalta tai jos tuomiovallan määräytymiseen liittyy jokin tulkintakysymys. Tämä sen vuoksi, että kaikki

mahdollisesti Suomen tuomiovaltaan kuuluvat asiat tulevat asianmukaisesti kirjatuiksi ja seuratuiksi ei-vätkä jää käsittelemättä, jos lähettäjävaltio ei käytä tuomiovaltaa asiassa.

Poliisi on yleensä toimivaltainen esitutkintaviranomainen näissä tilanteissa, mutta myös Tulli tai Rajavartiolaitos voivat joissain tilanteissa olla toimivaltaisia viranomaisia. Puolustusvoimilla ei ole toimivaltaa tutkia vieraan valtion joukkojen jäsenten epäiltyjä rikoksia, vaikka kyseessä olisi sotilas. Käytännössä useat edellä kuvatut rikosepäilyt tulevat usein ensimmäisenä tietoon Puolustusvoimille, kun toimitaan Puolustusvoimien alueella. Puolustusvoimat huolehtii tällaisessa tilanteessa asian saattamisesta poliisin tietoon. Ilmoituksen kirjaamisen jälkeen poliisi on tarpeen vaatimalla tavalla lähettäjävaltion viranomaisiin ja syyttäjään ja selvittää tuomiovaltaan liittyvät kysymykset.

2.3.3 *Nato SOFA VII artikla 10 kappale*

2.3.3.1 *Alueiden käyttö ja siitä päättäminen*

Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdan mukaan lähettäjävaltion joukoilla on oikeus vartioida alueita ja tiloja, jotka ovat niiden hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Puolustusvoimilla voi olla pysyvästi käytössään olevia alueita ja lisäksi puolustusvoimista annetun lain 14 §:n mukaan Puolustusvoimilla on oikeus tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä.

Esitysluonnoksen mukaan Puolustusvoimat on luovuttanut käytössään olevia alueita lähettäjävaltion joukkojen käyttöön. Puolustusvoimista annetun lain 14 § koskee sanamuodon mukaisesti kuitenkin vain Puolustusvoimien oikeutta ottaa alueita käyttöönsä. Hallituksen esityksessä todetaan, että käytännössä Puolustusvoimat voisi osoittaa lähettäjävaltion joukkojen tilapäiseen käyttöön Puolustusvoimien pysyvässä tai tilapäisessä käytössä olevan alueen.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää, että Nato SOFAn tulkinta mahdollistaa Puolustusvoimien toimivallan tällaisen kohteen osoittamisessa, vaikka se samalla tuottaisi toimivaltaa vierailevalle joukolle. Tässäkin tapauksessa sopimuksen muodon tulisi olla joustava.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan on selvää, että toimittaessa Puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla vierailevan joukon ja Puolustusvoimien toimivalta on yhtenevä. Esityksen luonnoksessa kuitenkin todetaan, että on mahdollista, että vierailevalle joukolle voidaan määrätä Nato SOFAn artikla VII kappaleen 10 a kohdan mukainen alue myös siten, että se ei ole Puolustusvoimien pysyvässä tai tilapäisessä käytössä. Tässä yhteydessä jää epäselväksi kuka tämän kohteen voi käytännössä osoittaa tai millä tasolla päätös asiasta voidaan tehdä.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Nato SOFAn sekamuotoiseen voimaansaattamislakiin tulisi lisätä pykälä, jossa säädettäisiin Puolustusvoimien toimivallasta antaa Puolustusvoimien käytössä olevia tai rajoitusten kohteena olevia alueita lähettäjävaltion käyttöön. Puolustusvoimien kiinteistöjen käyttämisestä ja kiinteistöjä koskevista rajoituksista sekä niihin liittyvistä toimivaltuuksista säädetään tarkemmin puolustusvoimista annetussa laissa.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Puolustusvoimien tilapäisessä käytössä oleva alue tulee olla käytettävissä tarvittaessa myös vieraan valtion asevoimien joukkojen toimintaan. Operatiivisesta näkökulmasta vieraan valtion asevoimien joukon olisi kyettävä käyttämään sille osoitettua aluetta kunten Puolustusvoimat käyttää pysyvässä käytössään olevia alueitaan tai tilapäisesti käyttöönsä ottamiaan alueita. Tämä liittyy erityisesti joukon kykyyn toteuttaa sille kuuluvaa tehtävää ja käyttää sille annettua toimivaltaa.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Puolustusvoimien käyttöön ottamasta alueesta tulee voida päättää Puolustusvoimissa nykytilannetta vastaavalla tavalla huomioiden puolustusyhteistyön vaatimukset myös silloin kun alueita käyttävät vieraan valtion asevoimat ja tämä tulee huomioida myös kansallisessa lainsäädännössä.

2.3.3.2 *Turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen joukon käytössä olevissa paikoissa*

Suomessa lähettäjävaltion ja Puolustusvoimien joukot tulevat toimimaan pääosin yhteistyössä samoilla alueilla, joukko-osastoissa ja tukikohdissa. Lähettäjävaltion joukossa ei välttämättä ole mukana turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseksi tarvittavaa henkilöstöä. Näin ollen vastaanottajavaltion

vartio- ja päivystystehtävää suorittavalla sotilaalla tulee olla mahdollisuus puuttua alueella olevan henkilön turvallisuutta ja järjestystä vaarantavaan toimintaan riippumatta siitä, onko kyse lähettäjävaltion vai vastaanottajavaltion henkilöstä. Tällä hetkellä esimerkiksi kiinniotto voi osittain kohdistui vain rikoslain 45 luvun alaiseen sotilaaseen (Laki puolustusvoimista 19 § 3 momentti) eikä lähettäjävaltion sotilaaseen. Poliisilla on yleistoimivalta puuttua myös lähettäjävaltion henkilöstön toimintaan omien tehtäviensä mukaisesti, mutta ottaen huomioon poliisin resurssit ja mahdollisuudet toimia käytännön soveltamistilanteissa, myös sotilasviranomaisilla tulisi olla asiassa riittävät toimivaltuudet. Vastaavasti myös vieraan valtion asevoimien joukkojen tulisi kyetä itse suojaamaan omaa toimintaansa Suomessa. Arvion mukaan sopimusteksti mahdollistaa periaatteen mm. aseiden kantamisen osalta, mutta toiminnan suojaamista ei ole tarkasti määritetty sopimustekstissä.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan VII artiklan 10 kappaleen a kohdan osalta oikeus vartioida alueita ei tule rajoittua pelkästään sotilaspoliisin nimikkeellä toimiviin vieraan valtion asevoimien sotilaisiin tai vastaavasti Suomen Puolustusvoimien osalta toimittaessa muissa Naton jäsenmaissa. Operatiivisesta näkökulmasta vieraan valtion asevoimien joukon olisi kyettävä käyttämään sille osoitettua aluetta kuten Puolustusvoimat käyttää pysyvästi tai tilapäisesti käytössään olevia alueita. Tämä liittyy erityisesti joukon kykyyn toteuttaa sille kuuluvaa tehtävää ja käyttää sille annettua toimivaltua. Lisäksi puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansallista lainsäädäntöä kehittäessä se omalta osaltaan mahdollistaisi VII artiklan 10 a kappaleen mukaisen toiminnan. Tätä arvioidaan parhaillaan erillisessä hankkeessa.

2.3.3.3 Sotilaallisen kurin ja järjestyksen ylläpitäminen muualla kuin joukon käytössä olevissa paikoissa

Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen b kohdassa määrätään lähettäjävaltion sotilaspoliisin toimivaltuuksista koskien kurin ja järjestyksen ylläpitämistä joukkojen jäsenten keskuudessa 10 a kohdassa tarkoitettujen vieraan valtion asevoimien hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella olevien paikkojen ulkopuolella.

Puolustusministeriö näkemyksen mukaan b kohdan tarkoittamaa kurin ja järjestyksen ylläpitämistä joukkojen jäsenten keskuudessa voisivat toteuttaa sotilaspoliisin nimikkeellä toimivien sotilaiden ohella myös sotilasesimiehet ja näiden alaisuudessa toimivat sotilaat. Sopimuksen tulkinnassa b kohdan mukaista oikeutta ei tulisi rajoittaa pelkästään sotilaspoliisin nimikkeellä toimiviin vieraan valtion asevoimien sotilaisiin tai vastaavasti Puolustusvoimien sotilaiden osalta näiden toimiessa ulkomailla. Suppea tulkinta vaarantaisi sekä vieraan valtion asevoimien toiminnan Suomessa että Suomen Puolustusvoimien sotilaiden toiminnan ulkomailla sotilaskurin ylläpitämiseksi.

2.4 Nato SOFA VIII artiklan perustelut

2.4.1 Vahingonkorvauksen kattaminen tietyissä tilanteissa

Nato SOFAn VIII artikla koskee vahingonkorvausvaatimusten käsittelyä eri tilanteissa ja sisältää yksityiskohtaiset määräykset vahingonkorvausvastuun jakautumisesta lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välillä. Määräyksen yksityiskohtaiset perustelut tarkentavat nykytilannetta yhdessä 4. liitelain luonnoksessa esitetyn valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 1 §:n muuttamisen kanssa. Muutoksen myötä Puolustusvoimat käsittelee ulkomailla aiheutuneet esine- ja taloudelliset vahingot, kun taas henkilövahinkojen käsittely kuuluisi Valtiokonttorin toimivaltaan. Suomen toimiessa lähettäjävaltiona Valtiokonttori käsittelee kaikki Nato SOFAn VIII artiklan mukaiset kolmannen osapuolen esittämät korvausvaatimukset silloin, kun vahinko on aiheutettu virallisten tehtävien ulkopuolella. Lähtökohta on perusteltu, sillä Puolustusvoimilla on parempi mahdollisuus tapauksen selvittämiseen paikan päällä ulkomailla, kuin mikä se olisi Valtiokonttorilla.

Puolustusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Puolustusvoimien käsiteltäväksi ja korvattavaksi kuuluvien vahinkojen osalta Puolustusvoimilla ei ole erillistä budjettia, mistä kyseiset Nato SOFA VIII artikla mukaiset vahingonkorvaukset maksettaisiin. Natojäsenyyden myötä Puolustusvoimat voi osallistua kansainvälisen harjoitustoiminnan lisäksi myös muuhun Naton toimintaan ulkomailla, mihin joukkojen asemaa koskeva sopimus Nato SOFA soveltuisi. Vaikka mittaviin vahinkoihin yltävät vahinkotapaukset ovat poikkeuksellisia, voisi yksittäinenkin vahinkotapaus olla euromääräisesti merkittävä. Tästä syystä puolustusministeriö pitää tärkeänä, että korvauksen kattamiselle täytyy olla käytössä mekanismi, josta osoitetaan riittävät varat tällaisten vahinkojen korvaamiseen. Puolustusministeriö toteaa, että tällaisen mekanismin tarkempi määrittelemine on tarpeen, minkä lisäksi hallituksen esitykseen tulisi ottaa tästä maininta.

2.4.2 Sotilasilmailun aiheuttamat vahingot

Hallituksen esityksen luonnoksessa on käyty läpi Puolustusvoimien toimintaa koskevaa vahingonkorvauslainsäädäntöä (jakso 4.1.3) ja Nato SOFAn VIII artiklaa (jakso 8.1). Edellä mainituissa kohdissa ei kuitenkaan käsitellä sotilasilmailun aiheuttamien vahinkojen muusta vahingonkorvauslainsäädännöstä poikkeavia vastuuperusteita.

Puolustusministeriö katsoo, että ilmailulain (864/2014) ja Nato SOFAn sotilasilmailun aiheuttamia vahinkoja koskevien säännösten soveltamisen kuvaaminen hallituksen esityksessä on perusteltua muiden vahingonkorvausta koskevien säännösten ohella, mikä selventäisi sotilasilmailun aiheuttamien vahinkojen korvauskäytäntöjä. Sotilasilmailussa kolmannelle osapuolelle aiheutuneita vahinkoja on Ilmavoimien keräämien tietojen mukaan vuodessa noin 15 kappaletta.

2.4.3 Ympäristövahingot ja kiinteistöille aiheutuneet vahingot

Puolustusvoimat ei itse omista käyttämiään kiinteistöjä, joten kyseisille kiinteistöille aiheutuneiden vahinkojen tilanteessa, jossa Nato SOFA tulee sovellettavaksi, on tarpeen tarkastella, mikä kyseisten kiinteistöjen omistuspohja on sen määrittelemiseksi, mitä VIII artiklan määräystä tällaiselle kiinteistölle aiheutuneen vahingon korvaamiseen sovelletaan.

Puolustusministeriö korostaa myös, että johtuen Nato SOFAn II artiklan mukaisesta vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisvelvollisuudesta, ovat vieraan valtion asevoimien joukot samojen säännösten ja ympäristölupien lupamääräysten alaisia, kuin isäntävaltion joukot. Puolustusvoimien toimintaa koskevien ympäristölupien osalta toiminnanharjoittajana on Puolustusvoimat (PVLOGLE), joka vastaa myös ympäristölupien lupaehtojen noudattamisesta valvovan viranomaisen suuntaan. Puolustusministeriö pitää tärkeänä, että ulkomaiset harjoitusjoukot sitoutuvat kunnioittamaan samoja periaatteita, normistoa ja ohjeistusta kuin Puolustusvoimat. Toiminnassa korostuu siten ennakoimisvelvollisuus.

Puolustusministeriö pitää mahdollisena, että ympäristövahinkojen puhdistamisesta aiheutuvat kustannukset kasvavat tulevaisuudessa. Puolustusministeriö toteaa viitaten tämän lausunnon kohtaan 2.4.1, että myös sellaisten isäntämaan omaisuudelle aiheutuvien ja Nato SOFAn VIII artiklan 1 kappaleen mukaan korvausvaatimuksista luopumisen kohteena olevien vahinkotapausten osalta menojen kattamisen mekanismit tulisi suunnitella ennakolta.

2.4.4 Sopimusosapuolten omaisuuden käsite

Tyypillisesti kansainvälisessä toiminnassa vahingot voivat liittyä lähettäjä- tai vastaanottajavaltion kalustoon. Osa Puolustusvoimien ajoneuvokalustosta voi olla vuokra- tai leasingperusteisesti hankittua ja Puolustusvoimien käytössä, mutta ne eivät siten ole Puolustusvoimien taikka valtion omaisuutta. Vahingonkorvaustilanteissa keskeisenä kysymyksenä on se, tulkitaanko vuokra- tai leasingperusteisesti käytössä oleva kalusto Puolustusvoimien vai kolmannen osapuolen omaisuudeksi.

Näin ollen näitä koskevat vahingonkorvaustapaukset tulisivat tapauksesta riippuen joko ratkaistavaksi kolmannelle osapuolelle aiheutunutta vahinkoa (VIII artikla 5 kappale) taikka sopimusvahinkoa koskevien sääntöjen perusteella. Nato SOFAn VIII artiklan määräystä vahingonkorvaustapausten ratkaisemisesta ei lähtökohtaisesti sovelleta yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. Puolustusvoimilla on käytössä paljon leasing- ja vuokra-ajoneuvoja, joilla on merkitystä VIII artiklan soveltamisen näkökulmasta.

2.4.5 Nato SOFAn VIII artiklan perusteluista ja valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain muutosta koskevat huomiot

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 1 §:n 1 momenttia koskevan muutoksen myötä lakia sovellettaisiin myös sellaiseen kolmannen osapuolen esittämään korvausvaatimukseen, jonka Suomen valtio on sitoutunut käsittelemään Suomea sitovan joukkojen tai kansainvälisen sotilasesikunnan asemaa koskevan sopimuksen perusteella. Edelleen pykälän 2 momenttiin esitetään rajaus, jonka perusteella lain soveltamisalan piiristä suljetaan Puolustusvoimien toiminnassa ulkomailla aiheutettuja vahinkoja koskevien korvausvaatimusten käsittely.

Säännöksessä on kysymys vahingonkorvausasian käsittelemistä koskevan toimivallan jakautumisesta Valtiokonttorin ja Puolustusvoimien välillä. Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyn

säännöksen perusteella Valtiokonttorilla olisi toimivalta käsitellä ulkomaisen joukon tai kansainvälisen sotilasesikunnan jäsenen tai siviilihenkilöstöön kuuluvan virallisia tehtäviä suorittaessaan aiheuttama vahinkoa koskeva korvausvaatimus sekä korvausvaatimus, joka perustuu vahinkoon, jonka edellä mainittu henkilö on aiheuttanut virallisten tehtäviensä ulkopuolella, ts. käytännössä ulkomaisen joukon tai henkilön aiheuttamista vahingoista johtuvat korvausvaatimukset riippumatta siitä, onko vahinko aiheutunut virallisessa tehtävässä vai sen ulkopuolella.

Sen sijaan tilanteessa, jossa Suomi toimii lähettäjävaltiona, Valtiokonttorin toimivaltaan kuuluisivat virallisissa tehtävissä aiheutunutta henkilövahinkoa ja kärsimystä koskevien vaatimusten osalta lähettäjävaltiolle sopimusmääräysten mukaan kuuluvat tehtävät, kuten toiminnasta aiheutuneiden vahinkojen sovintotarjoukset ja kustannusten jaon vastaanottajavaltion kanssa. Puolustusvoimien ulkomailla tapahtuvasta kansainvälisestä yhteistoiminnasta, harjoitustoiminnasta tai muusta kansainvälisestä toiminnasta aiheutuvien vahinkojen käsittely olisi säädetty lain soveltamisalan ulkopuolelle, ts. toimivalta olisi Puolustusvoimilla.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 2 momenttiin esitetyn muutoksen osalta jää epäselväksi, tulisivatko tällä perusteella Puolustusvoimien käsiteltäväksi jatkossa esimerkiksi sellaiset ulkomailla tapahtuneet liikennevahingot, jotka ovat tapahtuneet kriisinhallintaoperaatioiden ulkopuolella. Puolustusministeriö esittää perusteluita tarkennettavaksi, mikäli ei ole tarkoitus muuttaa asiantilaa niiltä osin, kun on kyse liikennevahingoista. Valtiokonttori on aiemmin käsitellyt ainakin yksittäisiä ulkomailla tapahtuneita kolmannen osapuolen ja Puolustusvoimien ajoneuvon välisiä liikennevahinkoja. Kyseiset vahingot voivat olla hyvin merkittäviä.

2.5 Puolustusministeriön huomiot liitelaesta

Puolustushallinnossa on tunnistettu myös säädösmuutostarpeita, joilla täsmennettäisiin esityksessä ehdotettuja lainsäädännön muutoksia. Näitä muutostarpeita tulee puolustusministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin tarkastella erillisessä säädöshankkeessa.

2.5.1 Laki ampuma-aselain muuttamisesta (3. liitelaki)

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko ampuma-aselain soveltamisalaa koskevan 17 §:n 1 momentin valtion omistamia ampuma-aseita koskevaa 2) –kohtaa, joka koskee ampuma-aseiden, aseiden osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten hallussapitoa, täydentää erillisen säädöshankkeen yhteydessä.

Kyseinen 2) -kohta rajaa nykyisen sanamuotonsa perusteella em. aseita ja ampumatarvikkeita koskevan poikkeuksen koskemaan tilanteita, joissa perusteena hallussapidolle on valtion palveluksessa olevien, valtion oppilaitoksissa opiskelevien tai asevelvollisuuteen perustuvaa asepalvelusta taikka vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien henkilöiden tehtävien hoitaminen. Kohtaan ei sisälly sellaista poikkeusta, joka käsitelisi valtion omistamien aseiden hallussapitoa vieraan valtion asevoimien toimesta, eikä Puolustusvoimien omistamien aseiden lainaaminen ulkomaisille joukoille näyttäisi puhtaasti lainkohdan perusteella olevan mahdollista.

Ulkomaisen joukon tulisi kyetä itse suojaamaan oma toimintansa ja Nato SOFAn VI artikla sekä ampuma-aselain muutokset luovat tähän perusedellytyksen mahdollistaessaan aseiden kantamisen. Toiminnan suojaaminen on kysymys, jonka puolustusministeriö tunnistaa vaativan jatkovalmistelua myöhemmässä hankkeessa.

2.5.2 Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta (10. liitelaki)

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitetty laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta on muotoilultaan lähtökohtaisesti onnistunut. Esitetty muutos on puolustusministeriön näkemyksen mukaan myös kiireellinen ja kriittinen yhdessä 11. liitelain kanssa. Puolustusministeriö esittää kuitenkin myös harkittavaksi, tulisiko lakia erillisessä hankkeessa täydentää seuraavasti:

Lain 3 b §:ssä mainitaan, että ”Tätä lakia ei sovelleta vieraan valtion asevoimien palveluksessa olevaan henkilöön, johon sovelletaan Suomea sitovaa joukkojen asemaa koskevaa sopimusta ja joka harjoittaa Suomessa säänneltyä terveydenhuollon ammattia antaessaan terveydenhuoltoa omien tai toisen vieraan valtion asevoimien joukoille ja siviilihenkilöstölle sekä heidän huollettavilleen tai Puolustusvoimien palveluksessa oleville henkilöille.”

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, onko mahdollisuus antaa hoitoa suomalaisille riittävällä tasolla kriisitilanteita ajatellen. Asevoimat eivät lähtökohtaisesti tule Suomeen tuottamaan terveystaloudellisia palveluita suomalaisille ilman erillistä hyväksyntää ja pyyntöä, kuten mikään mukaan ulkomainen sotilasjoukko. Luonnokseen kirjattu rajoite, joka mahdollistaa hoidon antamisen vain Puolustusvoimien palveluksessa oleville, on puolustusministeriön näkemyksen mukaan tarpeettoman tiukka. Jo normaalioloissa harjoitusalueilla sekä harjoitusolosuhteissa toimii useita Puolustusvoimien kumppaneita, kuten Millog, Leijona Catering ja Puolustuskiinteistöt.

Puolustusministeriö esittää, että pykälää muutettaisiin erillisessä hankkeessa sisältämään kaikki siviilit silloin, kun muut terveystaloudelliset palvelut eivät ole tilanteen vuoksi käytettävissä tai tarkoituksenmukaisia. Tällaisia tilanteita voisi olla esimerkiksi onnettomuustilanne, terrori-isku tai sota.

2.5.3 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (11. liitelaki)

Esitysluonnoksessa ei oteta kantaa siihen, miten valvonta on tarkoitettu järjestää silloin, kun vieraan valtion palveluksessa oleva antaa palveluita Puolustusvoimien henkilöstölle. Peruseriaatteena kansainvälisessä sotilaslääkinnässä on, että kunkin potilaan valtio vastaa hoitovirheitä ja vahingonkorvausvastuuta ajatellen hänelle annetusta hoidosta eikä hoidon antajan valtio. Tämä on kuitenkin eri asia, mitä valvonnalla sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetussa laissa tarkoitetaan. Puolustusvoimilla ei ole toimivaltaa tai työnantajaroolia ulkomaisiin joukkoihin nähden. Lakia ei voitane tulkita siten, että ulkomaisten asevoimien ammattihenkilöt olisivat Valviran ja Avin valvonnan alaisia hoitaessaan Puolustusvoimien henkilöstöä, sillä he eivät sitä muutenkaan olisi.

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain 2 §:n 4 momenttia muutettaisiin erillisessä hankkeessa niin, ettei valvontatoimivalta ulottuisi myöskään niihin terveydenhuollon palveluihin, joita vieraan valtion asevoimien henkilöstö voisi antaa 10. lakiesitysluonnoksen mukaisesti. Määritelmä kattaisi siten myös Puolustusvoimien henkilöstölle ja muut kyseisessä pykälässä mainitut tahot.

2.6 Vaikutukset

Vaikutuksista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä Suomen puolustukseen korostuu kansainvälisten joukkojen ja henkilöstön saaminen Suomeen aiempaa sujuvammin. Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja yhdessä kansallisten lainsäädäntömuutosten kanssa edesauttavat tätä tavoitetta osaltaan. Tämä on merkittävä puolustuskykyä lisäävä toimi.

Nato SOFAlla on myös myös välillisiä taloudellisia vaikutuksia, jotka ylittävät euromääräisesti Puolustusvoimille aiheutuvat välittömät suorat kustannukset. Tällöin kyse on taloudellisista vaikutuksista, joita ei ole mahdollista rahoittaa Puolustusvoimien olemassa olevasta talousarviosta ja edellyttävät lisärahoitusta puolustusbudjettiin. Näitä lisämäärärahoitarpeita tullaan tarvittaessa käsittelemään vuosittaisten kehusehdotusten ja talousarvioiden yhteydessä.

Puolustusministeriö toteaa, että sopimukseen liittymisellä saattaa toisaalta olla myös positiivisia välillisiä vaikutuksia Suomen talouteen toiminnan laajuudesta riippuen.

Puolustusministeriö katsoo, että taloudellisia vaikutuksia vahingonkorvausten näkökulmasta on käsitelty lähes ainoastaan Valtiokonttorin toiminnan osalta. Koska PFP SOFAn soveltamisen kautta Puolustusvoimille ei ole kertynyt kovinkaan paljon kokemusta tapauksista, on taloudellisia vaikutuksia mahdoton euromääräisesti arvioida. Puolustusministeriö katsoo, että Puolustusvoimat tulisi Valtiokonttorin lisäksi mainita taloudellisissa vaikutuksissa niiltä osin kuin se käsittelee Nato SOFAan liittyviä vahingonkorvaustapauksia tai vahinkotapaus kohdistuu sen omaisuuteen.

Puolustusministeriö toteaa, että sopimusten velvoitteiden toteuttaminen edellyttää kattavaa koulutautumista ja ohjeistamista puolustushallinnossa sekä myös muualla valtionhallinnossa.

Puolustusministeriö katsoo, että ympäristövaikutukset on esitetty erittäin hyvin ja riittävän laajasti. Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansainvälisessäkin toiminnassa noudatetaan ympäristönsuojelulainsäädäntöä ja ympäristölupien määräyksiä.

Kansliapäällikkö

Esa Pulkkinen

Hallitussihteeri

Joona Lapinlampi

Jakelu UM Ulkoministeriö

Tiedoksi PLM HO Hallintopoliittinen osasto, Teemu Penttilä
PLM HO Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
PLM RO Henkilöstöyksikkö
PLM RO Kiinteistö- ja ympäristöyksikkö
PLM RO Materiaaliyksikkö
PLM HO Talousyksikkö
PLM PO Kansallisen puolustuksen yksikkö
PLM PO Puolustusyhteistyöyksikkö
Pääesikunta

VN/7659/2023-PLM-36

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: