

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

8.2.2024

Viite: Perustuslakivaliokunnan kokous 9.2.2024 (HE 90/2023 vp)

EOAK/629/2024: Lausunto hallituksen esityksestä Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (Nato SOFA) sekä siihen liittyvän kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn Pariisin pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Rajaan lausuntoni eräisiin ehdotuksen herättämiin kysymyksiin niiden suhteesta oikeusasiamiehen valtiosääntöiseen asemaan ja toimivaltaan (se, mitä lausun oikeusasiamiehestä, soveltuu soveltuvien osin myös toisena ylimpänä laillisuusvalvojana toimivaan valtioneuvoston oikeuskansleriin).

Lähetäjävaltion oikeudesta käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella

Hallituksen esityksessä tarkoitetut sopimukset sisältävät määräyksiä, joiden kuulumista lainsäädännön alaan on luonnoksen perusteluissa käsitelty varsin seikkaperäisesti.

Esityksen jaksossa 14.2.6 on käsitelty lähetäjävaltion oikeutta käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella. Luonnoksessa on tässä yhteydessä erityisesti käsitelty Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohtaa, jonka mukaan:

Joukkojen pysyvillä sotilasyksiköillä tai muodostelmilla on oikeus vartioda leirejä, laitoksia tai muita paikkoja, jotka ovat heidän hallussaan vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla.

Esityksessä (s. 143–144) todetaan tältä osin, että kyseisen sopimuksen kohdan mukaan lähettäjävaltion joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen paikoilla, jotka ovat joukkojen hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Tätä toimivaltuutta koskevien toimenpiteiden kohteena oleva henkilöpiiri ei ole rajattu. Toimenpiteitä ei ole myöskään sidottu suomalaisten viranomaisten myötävaikutukseen eikä keinojen käyttöoikeutta ole rajattu muuten kuin toimenpiteiden asianmukaisuutta koskevalla vaatimuksilla.

Esityksen mukaan näistä syistä johtuen artiklan kyseinen kohta ei ole pidettävä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö huomioon ottaen ongelmattomana ja tämän vuoksi hallitus arvioi, että sopimuksen VII artiklan 10 kappaleen a kohta koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Kysymys oli ennen kaikkea sen arvioimisesta, kuinka itsenäistä toimivaltaa toisen valtion viranomainen voi käyttää Suomen alueella.

Edellä todetulla on julkisen vallan käyttämistä koskevan kysymyksen johdosta kiinteä yhteys oikeusasiamiehen valvontavaltaan, josta totean seuraavan.

Oikeusasiamiehen valvontavallasta

Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Puheena olevan asian lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa katsottiin (s. 128), että Nato SOFAn tai Pariisin pöytäkirjan mukainen lähettäjävaltion toiminta ei kuuluisi ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin. Siitä huolimatta luonnoksessa katsottiin, että sopimukset eivät koskisi perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Olin luonnoksesta antamassani lausunnossa (EOAK/6618/2023) tästä eri mieltä, sillä lähettäjävaltion viranomaistoiminnassa on joiltakin osin selvästi kysymys Suomen alueella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä, minkä valvonta kuuluu oikeusasiamiehen tehtävien ja toimivallan ydinalueeseen.

Nyt hallituksen esityksessä on sen jaksossa 14.2.7 ”muina kysymyksinä” käsitelty muun muassa ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa (s.146-). Esityksessä on katsottu, että ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta kohdistuu perustuslain mukaisesti suomalaisten viranomaisten toiminnan laillisuuden valvontaan. Esityksessä katsotaan edelleen, että ”lähettäjävaltion sotilasviranomaisten toiminnassa ei voida katsoa olevan

kyse perustuslain 108 §:n 1 momentissa tai perustuslain 109 §:n 1 momentissa tarkoitetuista viranomaistehtävien hoitamisesta, koska mainituissa säännöksissä tarkoitettulla viranomaisella tarkoitetaan Suomen viranomaisia. Nato SOFAn tai Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettäjävaltion toiminnan suhdetta perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen tehtävän hoitamiseen tulisi arvioida laillisuusvalvojen toiminnassa tapauskohtaisesti. Perustuslain esityöt tai ratkaisukäytäntö eivät määrittele tyhjentävästi sitä, miten valtiosopimuksen nojalla Suomen alueella tapahtuvaa toisen valtion toimintaa tulisi arvioida julkisen tehtävän määritelmän kannalta.”

Ylimpien laillisuusvalvojen syyteoikeutta koskevan perustuslain 110 §:n 1 momentin soveltamisessa tulisi hallituksen esityksen mukaan ottaa huomioon Nato SOFA VII artiklan mukainen tuomiovallan jakoa koskeva järjestelmä.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että sopimukset eivät koskisi ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan osalta perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Mielestäni oikeusasiamiehen toimivalta ja syyteoikeus lähettäjävaltion julkisen vallan käyttöä koskevien tehtävien osalta jää edelleen siinä määrin epäselväksi, että perustuslakivaliokunnan kannanotto asiaan olisi tarpeen säätämisyjärjestyskysymyksen ratkaisemiseksi.

Hallituksen esityksessä näytetään siis katsotun, että ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltuussäännöksissä ”viranomaisilla” tarkoitetaan vain suomalaisten viranomaisten toimintaa, mutta lähettäjävaltion viranomaisten toiminnassa voisi laillisuusvalvojen tapauskohtaisen harkinnan perusteella olla kysymys heidän toimivaltaan kuuluvasta ”julkisen tehtävän” hoitamisesta.

Nähdäkseni näin tulkittuna julkista tehtävää hoitavalle ulkomaiselle viranomaiselle ei voitaisi antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, sillä perustuslain 124 §:n mukaan niitä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Käsitykseni mukaan ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltuussäännöksissä tarkoitettu viranomainen voi olla myös ulkomainen viranomainen tai myös Euroopan Unionin virkamies. Tämä ilmenee esimerkiksi useista poliisiyhteistyötä koskevista kansainvälisistä sopimuksista, joiden mukaan vieraan valtion poliisiviranomaisilla on tietyissä tilanteissa oikeus käyttää Suomen alueella merkittävääkin julkista valtaa, joka kuuluu ylimpien laillisuusvalvojen valvontavallan piiriin.

Vastaavasti tämä ilmenee Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevassa neuvoston asetuksessa ((EU) 2017/1939) tarkoitettujen Euroopan syyttäjien ja valtuutettujen Euroopan syyttäjien asemasta. He eivät ole kansallisia virkamiehiä, vaan EPPO:n eli unionin virkamiehiä, joilla

on EPPO-asetuksessa taattu riippumattomuus ja EU:n erioikeuksia ja vapauksia koskevan pöytäkirjan mukainen lainkäytöllinen immunitetti.

Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan annettua lakia (66/2021) koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ei ollut aivan selvää, mahdollistaako suoraan sovellettava EPPO-asetus ylimmän laillisuusvalvonnan kohdentumisen EPPO-asetuksessa tarkoitettuihin valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin ja Euroopan syyttäjiin. Perustuslakivaliokunta piti kysymystä erityisen merkityksellisenä, koska syyttäjän toiminnassa on kysymys merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä. Valiokunta katsoi, että EPPO-syyttäjillä ei ollut immunitettia ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamasta laillisuusvalvonnasta. Valiokunnan mielestä tällaisen lähtökohdan oli selvytyden vuoksi ilmevä myös lainsäädännöstä. Lain tällainen täydentäminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 39/2020 vp, s. 4–5). Valiokunnan arvioinnissa ongelmana oli siis EPPO-asetuksen suora sovellettavuus eikä se, että merkittävän julkisen vallan käyttäjänä ei ollut kansallinen virkamies.

Totean, että hallituksen esityksen perusteella lähettäjävaltion viranomaistoiminnassa on joiltakin osin selvästi kysymys Suomen alueella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä, ja tietyissä tilanteissa merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävänä julkisen vallan käyttämisestä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Käsitykseni mukaan edellä mainitussa Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa mainituissa sotilaspoliisin tehtäväpiiriin kuuluvissa tilanteissa voi olla kyse sellaisesta vieraan valtion viranomaisen käyttämästä itsenäisestä toimivallasta Suomen alueella, jota on kansallisen lainsäädäntömme perusteella pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttämisestä. Myös sopimuksen VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa, 6 kappaleen a kohdassa ja 10 kappaleen b kohdassa mainituissa tilanteissa lähettäjävaltion viranomaisten toimivaltuuksiin voi sisältyä julkisen vallan käyttämistä, joka voi olla myös merkittävää.

VII artiklan 5 kappaleen a kohdan mukaan:

Vastaanottaja- ja lähettäjävaltion viranomaiset auttavat toisiaan joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenten tai näiden huollettavien pidättämisessä vastaanottajavaltion alueella ja heidän toimittamisessaan sille viranomaiselle, jonka on määrä harjoittaa tuomiovaltaa edellä olevien määräysten mukaisesti.

VII artiklan 6 kappaleen a kohdan mukaan:

Vastaanottaja- ja lähettäjävaltion viranomaiset auttavat toisiaan tarvittavien rikoksia koskevien tutkimusten suorittamisessa ja todistusaineiston keräämisessä ja hankinnassa, mukaan lukien rikokseen liittyvien esineiden takavarikoiminen ja soveltuviissa tapauksissa niiden luovuttaminen. Tällaisten esineiden luovuttaminen voi kuitenkin edellyttää niiden palauttamista luovuttaneen viranomaisen määräämän ajan kuluessa.

VII artiklan 10 kappaleen b kohdan mukaan:

Näiden [10 kappaleen a kohdassa mainittujen] paikkojen ulkopuolella tällainen sotilaspoliisi toimii vain sillä edellytyksellä, että vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa on tehty asiaa koskevat järjestelyt, ja näiden viranomaisten kanssa yhteistyössä ja vain siinä määrin kuin se on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi joukkojen jäsenten keskuudessa.

Julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä on aina perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, mikä puolestaan on aina perustuslain 109 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen toimivaltaa määrittävä julkinen tehtävä.

Puheena olevien VII artiklan kohtien mahdollistamat toimenpiteet voivat nähdäkseni merkitä puuttumista Suomen alueella ainakin perustuslain 7 §:ssä turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen tai 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Perusoikeudet on tarkoitettu koskemaan Suomen kansalaisten lisäksi pääsäännön mukaan kaikkia muitakin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (HE 309/93 vp, s. 2 ja 14). Vapausoikeuksia koskevat säännökset taas ulottavat vaikutuksensa kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu toimivaltaa käyttää tällaisten oikeuksien kannalta merkityksellistä julkista valtaa (PeVM 25/1994 vp, s.3).

Käsitykseni mukaan lähettäjävaltion joukkojen ja siviilihenkilöstön jäsenet kuuluvat Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja Suomen lain soveltamisalaan. Tämä ilmenee sopimuksen VII artiklan tuomiovallan käyttöä koskevista 1 – 4 kappaleista. Artiklan 2 kappaleen b kohdan mukaan Suomen viranomaisilla on jopa yksinomainen tuomiovalta lähettäjävaltion joukkojen ja siviilihenkilöstön jäseniin koskien sellaisia rikoksia, jotka ovat rangaistavia Suomen, mutta eivät lähettäjävaltion lain nojalla. Tämä ei olisi mahdollista, jos mainitut henkilöt eivät kuuluisi Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja Suomen lain soveltamisalaan.

Totean edelleen, että rikoslain 40 luvun 12 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan sanotun luvun virkarikoksia koskevia säännöksiä sovelletaan julkista valtaa käyttävään henkilöön. Erikseen on todettu, että ulkomaiseen virkamieheen sovelletaan luvun säännöksiä, jos ulkomainen virkamies toimii Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja

turvallisuuden ylläpitämis- tai rikoksen ennalta estämis- ja esitutkintatehtävissä.

Toisin kuin esityksessä näyttää arvioidun, mielestäni Nato SOFAssa on kyse EPPO-syyttäjien toimintaan rinnastuvasta tilanteesta, siltä osin kuin kysymys on esitetyllä tavalla lähettäjävaltion Suomen alueella käyttämien viranomaisvaltuuksien valvonnasta.

Totean, että lähettäjävaltion sotilasviranomaisten lisäksi myös sen syyttäjäviranomaiset ja tuomioistuimet käyttävät Suomessa julkista valtaa eräissä tilanteissa Nato SOFA:n mukaan. Näissä tilanteissa syyttäjä ja tuomioistuin käsitykseni mukaan kuitenkin soveltavat lähettäjävaltion lakia. Tällaisissa tilanteissa voitaneen katsoa, että toiminta ei kuulu ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan.

Kun julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonta kuuluu keskeisesti perustuslaissa säädettyihin ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin, lähettäjävaltion viranomaisten toiminnan valvonnan Suomessa tulisi siis kuulua ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin ainakin silloin kun kysymys on julkisen vallan käytöstä, johon sovelletaan Nato SOFA:n määräyksiä, jotka ovat Suomessa lakina voimassa.

Käytännössä **laillisuusvalvonta** voisi siis kohdistua ainakin Nato SOFAn VII artiklan 5 kappaleen a kohdan, 6 kappaleen a kohdan ja 10 kappaleen a ja b kohdan nojalla tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön.

Totean vielä, että käsitykseni mukaan Natolla ei organisaationa ole sellaista (esimerkiksi eurooppalaiseen raja- ja merivartiostoon rinnasteista) sisäistä valvonnan mekanismia, joilla se pyrkii varmistamaan ja valvomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen toiminnassaan, vaikka sinänsä Naton eurooppalaiset jäsenvaltiot ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolia. Monet Naton jäsenvaltioista ovat useiden YK:n piirissä tehtyjen ihmisoikeussopimusten, kuten Kansalais- ja poliittisten oikeuksien sopimuksen (KP-sopimus) osapuolia. Kaikki Naton jäsenvaltiot eivät ole kuitenkaan kaikkien samojen ihmisoikeusvelvoitteiden osapuolia. Nämäkin seikat korostavat kansallisen laillisuusvalvonnan merkitystä julkisen vallan käytössä.

Oikeusasiamiehen roolista syyttäjänä

Oikeusasiamiehellä on perustuslain 110 §:ssä säädetty oikeus ajaa syytettä tai määrätä syyte nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa, sekä siihen liittyen toimivalta toimituttaa esitutkinta ja tehdä syyteharkinta jokaisessa toimivaltaansa kuuluvassa laillisuusvalvonta-asiassa. Siten periaatteessa jokainen oikeusasiamiehen käsiteltävänä oleva laillisuusvalvonta-asia on potentiaalinen rikosasia.

Oikeusasiamies käyttää toimivaltaansa kuuluvissa asioissa ylintä syytevaltaa. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusasiamies voi ottaa uudelleen arvioitavaksi toimivaltaansa kuuluvan asian, jossa esimerkiksi

valtakunnansyyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta. Sen sijaan oikeusasiamiehellä ei ole ns. devoluutio-oikeutta, eli oikeusasiamies ei voi ottaa esimerkiksi valtakunnansyyttäjän käsiteltävänä olevaa asiaa itselleen.

Oikeusasiamiehen syyteoikeus lähettävävaltion joukkoihin kuuluvan henkilön osalta näyttäisi rajoittuvan ”virallisissa tehtävissä” toimimisen tilanteisiin. Niissä ensisijainen oikeus tuomiovallan harjoittamiseen on VII artiklan 3 kappaleen a kohdan ii alakohdan perusteella lähettävävaltion sotilasviranomaisilla. Näin ollen oikeusasiamiehen syyteoikeuden käyttö olisi mahdollista vain niissä tilanteissa, joissa lähettävävaltio pyynnöstä luopuisi oikeudestaan tuomiovallan harjoittamiseen.

Ehdotuksen mukaan VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitetut päätökset tuomiovallan käyttämisestä ja siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä sekä kappaleen c kohdassa tarkoitetut ilmoitukset ja pyynnot tekee ja vastaanottaa Suomessa valtakunnansyyttäjä.

Kiinnitän huomiota siihen, että järjestely, jossa oikeusasiamiehen valvottaviin kuuluva valtakunnansyyttäjä ratkaisisi tuomiovallan käyttämistä koskevan kysymyksen ja siihen liittyvät pyynnot oikeusasiamiehen käsiteltävänä olevassa asiassa, ei sovellu oikeusasiamiehen valtiosääntöiseen asemaan.

Vastaavan tapainen tilanne oli esillä myös säädettäessä EPPO-asetukseen liittyvää kansallista lainsäädäntöä. Sen mukaan toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden Euroopan syyttäjänviraston ja kansallisen syyttäjäviranomaisen välillä ratkaisee ensi vaiheessa valtakunnansyyttäjä. Valtakunnansyyttäjän ratkaisovaltaa ei kuitenkaan sovelleta, jos kansallisena syyttäjäviranomaisena asiassa toimii oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Perustuslakivaliokunta painotti tämän poikkeuksen merkitystä (PeVL 39/2020 vp. s. 5).

Johtopäätökset

Käsitykseni mukaan Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettävävaltion viranomaisten toiminnan valvonta kuuluu ja tulee kuulua oikeusasiamiehen toimivaltaan ainakin siltä osin, kuin toiminnassa on kysymys Nato SOFAan perustuvasta julkisen vallan käyttämisestä.

Mikäli jollakin perusteella katsotaan, että näin ei ole, sopimukset koskevat käsitykseni mukaan ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan osalta perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.