

Puolustusvaliokunta

LAUSUNTO

12.2.2024

Viite: Puolustusvaliokunnan kokous tiistai 13.2.2024 klo 10.30 (HE 90/2023 vp)

EOAK/907/2024

Eduskunnan puolustusvaliokunta on 9.2.2024 pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi kokoukseensa 13.2.2024 sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

1. Johdanto

Hallituksen esityksessä on kysymys kahden valtiosopimuksen, Nato SOFA:n ja siihen liittyvän Pariisin pöytäkirjan, kansallisesta voimaansaattamisesta. Olen antanut hallituksen esityksestä jo lausuntoni lakivaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle.

Olen lakivaliokunnalle antamassani lausunnossa kiinnittänyt valiokunnan huomiota Nato SOFA:n rikosoikeudellista toimivallanjakoa koskevan VII artiklan käsittelyn yhteydessä tiettyjen hallituksen esityksen perusteella epäselväksi jäävien käsitteiden sisältöön (sotilasoikeus, virallinen tehtävä) sekä suomalaisia lähetettyjä joukkoja mahdollisesti seuraavan siviilihenkilöstön asemaan vastaanottajavaltiossa mainittua VII artiklaa sovellettaessa. Olen kiinnittänyt huomiota myös virka- ja palvelusrikosten kaksoisrangaistavuuteen ja sotilaallisessa käskyorganisaatiossa tehtyjen tekojen tekopaikan määrittelyyn sekä sopimusten voimaansaattamislain 10 §:n (sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitetut tuomioistuimet) sisältöön.

Edellä mainitut havaintoni ja erityisesti niihin liittyvät käytännön tarkastelukulmat liittyvät nähdäkseni myös puolustusvaliokunnan toimialaan. Sen vuoksi keskityn lausunnossani niihin.

2. Lähettäjävaltion toimivalta vastaanottajavaltion alueella

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”.

Sotilasviranomaisilla tarkoitetaan sopimuksen I artiklan 1 kappaleen f kohdan mukaan viranomaisia, jotka ovat kyseisen valtion lain mukaan toimivaltaisia panemaan täytäntöön (”enforce the military law”) sen asevoimia koskevan oikeuden säännökset kyseisen valtion joukkoihin ja siviilihenkilöstöön kuuluviin jäseniin nähden. Käytännössä kysymys on siis esitutkintaviranomaisista, syyttäjästä, tuomioistuimista ja täytäntöönpanoviranomaisista.

Lähettäjävaltion toimivalta rajoittuu siis henkilöihin, jotka ovat sen ”asevoimia koskevan oikeuden alaisia”. Hallituksen esityksessä (s. 134–135) ”asevoimia koskevaa oikeutta” on kutsuttu myös ”sotilasoikeudeksi”. Ilmaisua on jossain määrin harhaanjohtavaa, joskin ”sotilasoikeus” vastaa suomenkieliseen sopimustekstiin valittua käännöstä paremmin englanninkielisen sopimuksen sanamuotoa ”military law”.

Kysymys siitä, ketkä ovat ”asevoimia koskevan oikeuden alaisia” ei välttämättä ole tulkinnallisesti selvä Suomen – eikä oletettavasti monen muunkaan maan osalta. Hallituksen esityksessä (s. 67) 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. Esimerkiksi erityisupseerien ja värvättyjen virkoja on puolustusvoimien uudistuksissa muutettu siviiliviroiksi. Puolustusvoimien siviilivirkoja ovat myös esimerkiksi puolustusvoimien asessorin ja sotilaslakimiesten virat sekä suuri joukko muitakin virkoja¹. Lähetettyjen joukkojen henkilöstöön voinee siis kuulua myös siviilihenkilöstöä Suomen ollessa lähettäjävaltio. Lisäksi puolustusvoimissa voi olla työsuhteessa olevaa henkilöstöä.

Nato-SOFA:n I artiklan 1 kappaleen a ja b kohdissa on määriteltä, mitä yhtäältä joukoilla (”force”) ja toisaalta siviilihenkilöstöllä (”civilian component”) tarkoitetaan. Siviilihenkilöstöllä tarkoitetaan sellaista sopimuspuolen joukkojen mukana seuraavaa siviilihenkilöstöä, joka on kyseisen sopimuspuolen asevoimien palveluksessa. Mainitun artiklan 1 kappaleen f kohdasta voidaan päätellä, että ”asevoimia koskevan oikeuden” säännökset voivat tulla sovellettaviksi myös ”siviilihenkilöstöön kuuluviin jäseniin nähden”.

Pidän mahdollisena, että ”asevoimia koskevan oikeuden alaisilla” henkilöillä voitaisiin Suomen kohdalla sotilaiden lisäksi tarkoittaa joissakin tilanteissa myös puolustusvoimien siviiliviroissa toimivia henkilöitä, jotka tehtävissään

¹ Ks. Valtioneuvoston asetus puolustusvoimista 7 § ([1319/2007](#))

voisivat vastaanottajavaltiossa syyllistyä rikoslain 40 luvussa tarkoitettuihin rikoksiin esimerkiksi sen vuoksi, että he rikkovat tehtäviään määrittäviä asevoimia koskevia säännöksiä tai määräyksiä². Kysymykseen saattaisivat mahdollisesti tulla myös esimerkiksi rikoslain 12 luvussa säädetty rikokset kuten turvallisuussalaisuuden paljastaminen tai vakoilu.

Julkisuudessa esillä olleiden tietojen mukaan kahdeksan suomalaista hävittäjää on lähdössä Naton ilmapuolustukseen Romaniaan, Bulgariaan ja Mustalle merelle. Osallistuminen Nato-tehtäviin on suunniteltu kuluvan vuoden kesäkuun alun ja heinäkuun lopun väliselle ajalle. Joukon koko on julkisuudessa olleiden tietojen mukaan noin 70–100 henkilöä. Kysymyksessä lienee tilanne, jossa suomalainen joukko toimii ainakin kahden eri vastaanottajavaltion alueella. Tiedossani ei ole, kuuluuko joukkoon siviilihenkilöstöä.

Hallituksen esityksen perusteella **”sotilasoikeuden” soveltamisala jää epäselväksi**. Sivulla 135 todetaan, että osassa valtioissa käsitys ”sotilasoikeuden” alasta voi poiketa Suomen käsityksestä. Suomenkin käsitys jää kuitenkin hallituksen esityksen perusteella epäselväksi. Mielestäni ei välttämättä voida lähteä esimerkiksi siitä, että kysymys olisi ”asevoimia koskevasta oikeudesta” vain silloin, jos asia voi päättyä sotilaskurinpitomenettelyyn tai käsiteltäväksi sotilasoikeudenkäyntimenettelyssä.

Mainittakoon, että ilmavoimissa palvelutta luutnanttia koskenutta vakoilusyytettä on Helsingin hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa (ks. KKO:n 20.5.2002 antama tuomio nro 1185 asiassa R2001/778) käsitelty normaalissa rikosprosessissa eikä sotilasoikeudenkäyntiasiana. Nato SOFA:n luokittelussa kysymys olisi ollut VII artiklan 2 kappaleen c kohdan ii alakohdassa tarkoitettu epäilemättä sotilasoikeuden alaan kuuluvasta rikoksesta.

Tuomiovallan antaminen sotilasoikeudenhoidon osalta lähettäjävaltion sotilasviranomaisille on sekä lähettäjä- että vastaanottajavaltion kannalta nähdäkseni sinänsä perusteltua. Suomalaiset tuomioistuimet eivät voisi tuomita lähettäjävaltion kansalaisia sotilas- tai virkarikossäännösten perusteella, koska tällaisten lakien soveltaminen on lähtökohtaisesti kansallisesti rajoitettua. Kurinpitotoimivallan antaminen lähetettyjen joukkojen omille esimiehille puolestaan mahdollistaa kurinpitovallan tehokkaan käytön lähettäjävaltion sotilasjoukkojen keskuudessa. Vastaavin syin on perusteltua, että ulkomailla palvelevat suomalaiset sotilaat voivat kuulua suomalaisen sotilasoikeudenhoitojärjestelmän piiriin.

3. Tuomiovallan jakautuminen lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välillä

Nato SOFA:n VII artiklan 2 kappaleessa säädetään lähettäjä- ja vastaanottajavaltion omia joukkoja ja siviilihenkilöstöä koskevasta

² Kysymys voisi olla esimerkiksi siitä, että sotilaslakimies laiminlyö esitutkinnan käynnistämisen ulkomailla (vrt. [KKO 2010:75](#) ja [KKO 2020:53](#)).

yksinomaisesta tuomiovallasta. Jos kyse on rikoksesta, joka on rangaistava vain toisen valtion lainsäädännön mukaan, kyseinen valtio käyttää tuomiovaltaa. Jos teko on rangaistava molempien valtioiden lainsäädännön mukaan, ensisijaisesti lähettäjävaltio vastaa tuomitsemisesta sellaisten rikosten osalta, jotka kohdistuvat lähettäjävaltion omaisuuteen tai turvallisuuteen (esim. vakoilu) tai joissa on kyse lähettäjävaltion joukkojen tekemästä rikoksesta virallisissa tehtävissä. Kaikkien muiden rikosten osalta ensisijainen tuomiovalta on vastaanottajavaltiolla.

Hallituksen esityksen (s. 56) mukaan lähettäjävaltio määrittelee sen, milloin henkilö on virallisessa tehtävässä. Osa Naton jäsenvaltioista katsoo joukkojensa olevan jatkuvasti virallisissa tehtävissä niiden ollessa vastaanottajavaltion alueella. Kun virallisissa tehtävissä tehtyjä rikoksia ei ole sopimuksessa rajattu, kyseeseen voinevat tulla myös muut kuin virka- tai sotilasrikokset. 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.

Nähdäkseni ”**virallisen tehtävän**” (”**official duty**”) olemukseen liittyy **tulkintaongelmia**, vastaavasti kuin ”asevoimia koskevan oikeudenkin” sisältöön. Hyvän kansallisen esimerkin ongelmallisesta tilanteesta tarjoaa korkeimman oikeuden ratkaisu [KKO 2019:104](#), jossa äänestyksen (3–2) jälkeen katsottiin, että kommodorin tekemällä seksuaalirikoksella oli ”riittävä yhteys” hänen palvelukseensa, ja sen vuoksi myös palvelusrikoksen tunnusmerkistö täyttyi. Vähemmistöön jääneiden oikeusneuvosten mielestä kysymys oli yksityisasiasta. Mikäli korkeimman oikeuden tapauksen upseeri olisi toiminut ulkomailla vastaanottajavaltiossa, voidaan pohtia, olisiko tuomiovalta kuulunut ensisijaisesti Suomelle asianomistajan kansallisuudesta riippumatta. Palvelusrikoksesta tuomitseminenhan viittaa sinänsä selvästi ”viralliseen tehtävään”, jolloin tuomiovalta kuuluisi ensisijaisesti lähettäjävaltiolle.

Esimerkitapauksessa korkeimman oikeuden enemmistö katsoi kommodorin teon liittyvän ajallisesti ja paikallisesti hänen palvelukseensa ja virkavelvollisuuksiinsa. Kommodori oli käyttänyt asemaansa hyväkseen järjestääkseen tapaamisen asianomistajan kanssa. Asianomistaja oli suostunut tapaamiseen muun muassa siksi, että kommodori oli asianomistajan entinen esimies. Olennaisempaa enemmistön mielestä oli kuitenkin se, että kommodori oli käyttänyt puolustusvoimien virkamiehenä ja ammattisotilaana virkansa ja asemansa suomaa valtuuksia hyväkseen, kun hän oli järjestänyt tapaamisen puolustusvoimien tiloihin. Pääsy puolustusvoimien kiinteistöön ja neuvottelutilaan oli edellyttänyt rikoslain 45 luvun 27 §:n mukaista sotilasvirassa olevan asemaa. Tällä tavoin kommodori oli osaltaan mahdollistanut keskeytymättömän kahdenkeskisen tapaamisen voidakseen toteuttaa seksuaalisen tekonsa.

Kysymys siitä, **onko teko rangaistava sekä lähettävän että vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaan**, näyttää niin ikään tulkinnanvaraiselta. Tämä johtuu siitä, että kysymys on kansallisesta virka- ja palvelusrikostyyppisestä sääntelystä, jossa rikotun virka – tai palvelusvelvollisuuden sisältö on kytketty velvollisuuksien sisältöä määrittäviin kansallisiin säännöksiin ja määräyksiin.

Käytännön syistä sotilaiden tehtäviä ja toimintaa koskevien kansallisten määräysten sisältö vaihtelee eri maiden välillä. Kreikan tai Espanjan palvelusohjesäännöissä tuskin on vastaavia lumeen tai hiihtämiseen liittyviä määräyksiä kuin pohjoisemmissa maissa. Toisaalta kuumissa ja kuivissa olosuhteissa toimivissa maissa sotilaan palvelusvelvollisuuteen ja myös yleiseen lainsäädäntöön saattaa sisältyä sellaisia makean veden käsittelyyn ja käyttöön liittyviä määräyksiä, joita Suomessa ei tunneta. Tällaisten säännösten ja määräysten rikkomisen kohdalla ei liene harvinaista, että menettely on rangaistavaa vain toisessa Naton jäsenmaassa. Myös uskontoon liittyvä sääntely saattaa poiketa läheistenkin verrokkimaiden välillä kuten Koraanin polttamiseen liittyvät asiat ovat osoittaneet.

Todettakoon tässä yhteydessä, että rajanveto ”tavallisen siviilirikoksen” ja ”sotilasoikeuden” piiriin kuuluvan rikoksen väillä on osoittautunut ajoittain ongelmalliseksi myös tavanomaisten liikenne rikosten osalta. Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan [KKO 1989:44](#), että asevelvollisuutta suorittava sotilas, joka oli palveluksessa kuljettanut puolustusvoimien autoa yleisessä liikenteessä ja syylistynyt liikenteen vaarantamiseen oli samalla syylistynyt palvelusrikokseen, koska palvelukseen kuului myös velvollisuus noudattaa yleisiä liikennesääntöjä. Ratkaisussaan [KKO 2006:24](#) korkein oikeus kuitenkin katsoi, että everstiluutnantti, joka kuljettamallaan puolustusvoimien maastohenkilöautolla oli törmännyt puomiin suljetulla sotilasalueella matkalla valvomaan kranaatinheittimien siirtymistä uuteen tuliasemaan, oli menettelyllään syylistynyt tuottamukselliseen palvelusrikokseen, muttei sen lisäksi liikenne rikkomukseen.

Suomessa puolustusvoimista annetun lain ([551/2007](#)) 36 §:n 1 momentin mukaisessa sotilasvirassa palvelevaa ammattisotilasta koskee kyseisen lain 42 §:n mukainen yleinen käyttäytymisvelvoite, jonka mukaan ammattisotilaan on virkatehtävässään ja yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei hän menettele tavalla, joka on omiaan vaarantamaan luottamusta puolustusvoimille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Säännöksen kieltämänä käyttäytymisenä pidetään lainvalmistelutöiden mukaan syylistymistä rangaistavaksi säädettyyn tekoon ([HE 264/2006 vp](#) s. 52). Nämä säännökset samoin kuin Yleinen palvelusohjesääntö asettavat velvollisuuksia sotilaalle tilanteissa, joissa hän on tekemisissä toisen palveluksessa olevan henkilön kanssa ja myös tilanteissa, joissa toisena osapuolena on siviilihenkilö.

Jos suomalainen ammattisotilas kuuluu vastaanottajavaltioon lähetettyyn joukkoon, en pidä mahdollmana, että hänen katsottaisiin toimivan koko komennuksen ajan ”virallisessa tehtävässä”. Oletettavasti muissakin Naton

jäsenmaissa on edellä selostettuja kotimaisia säännöksiä vastaavia sotilaisiin sovellettavia hyvinkin yleisiä käyttäytymistä koskevia normeja, jotka saattavat tulla sovellettaviksi myös ulkomaankomennukseen sisältyvänä vapaa-aikana.

Käytännössä rajanvedot virallisen tehtävän ja vapaa-ajan välillä voivat olla vaikeita. Kuvitellaan esimerkiksi tilanne, jossa Bulgariaan ja Romaniaan lähetettävän suomalaisen ilmavoimien joukon jäsen ilmaisisi vastaanottajamaassa turvallisuussalaisuuksia ”väärälle henkilölle” virallisella juhlavastaanotolla, johon hänet on virkansa puolesta kutsuttu, ja verrataan tilannetta siihen, että tietoja ilmaistaan vastaavalla tavalla vapaa-aikana baaritiskillä. Menettely saattaa kummassakin tapauksessa täyttää esimerkiksi tuottamuksellisen turvallisuussalaisuuden paljastamisen tunnusmerkistön, mutta pohdittavaksi jää, onko kysymys virallisesta tehtävästä vain ensin mainitussa tapauksessa.

Koska VII Artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaan vastaanottajavaltion viranomaisilla on tuomiovalta joukkojen ja siviilihenkilöstön jäseniin sekä näiden huollettaviin nähden niiden rikosten osalta, jotka on tehty vastaanottajavaltion alueella, saatetaan käytännön tilanteissa joutua pohtimaan **rikoksen tekopaikan ulottuvuuksia** esimerkiksi tilanteessa, jossa käsky voimankäyttöön on annettu reaaliaikaisesti lähettäjämaasta, mutta teko on tehty vastaanottajamaassa - tai ainakin sen seuraus on ilmennyt vastaanottajamaassa. Rikosvastuun toteutumisen kannalta on olennaista, saadaanko vastuuseen käskyn muualla kuin vastaanottajamaan alueella antanut taho vai vain käskyn kentällä toteuttaneet sotilaat. Mikäli kysymys on esimerkiksi dronella suoritetusta teosta, kentällä vastaanottajamaassa ei tosin välttämättä edes ole lähettäjävaltion joukkoja.

Ilmavoimien lentotoimintaan saattaa liittyä hyvinkin hankalia tekopaikkaan liittyviä tilanteita esimerkiksi silloin, kun lentokoneesta, joka on valtion A alueella, laukaistaan ohjus, joka päättyy valtion B alueelle, mutta käsky on annettu valtiosta C ja tekninen vika, josta kaikki johtui, on aiheutettu laiminlyönnillä valtiossa D. On mahdollista, että kaikki neljä valtiota katsotaan silloin epäillyn rikoksen tekopaikaksi.

Tekopaikan määräytymiseen liittyviä kysymyksiä hallituksen esityksessä ei nähdäkseni ole käsitelty.

4. Toimivaltaiset tuomioistuimet

Hallituksen esityksessä on katsottu, että sopimuksen VII artiklan 1–3 kappaletta on tulkittava siten, että lähettäjävaltion tuomioistuin ja syyttäjä voivat toimia vastaanottajavaltion alueella. Esityksessä ei ole kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi ehdottaa lakiin tätä koskevia säännöksiä, vaan sopimusta sovellettaisiin tältä osin suoraan. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan voimaansaattamislakiin täydentävää säännöstä, jonka mukaan Suomen toimiessa sopimuksen VII artiklan 1 kappaleen mukaisesti lähettäjävaltiona vastaanottajavaltion alueella toimivaltainen tuomioistuin olisi Helsingin käräjäoikeus tai Helsingin hovioikeus. Ne voisivat

tarvittaessa pitää istunnon vastaanottajavaltion alueella (voimaansaattamislaki 10 §).

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota siihen, että voimaansaattamislakiehdotuksen 10 §:ssä lähdetään siitä, että Helsingin käräjäoikeus toimisi nimenomaan sotilasoikeudenkäyntilain ([326/1983](#)) 5 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena ja Helsingin hovioikeus mainitun lain 6 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena. Kuten edellä olen tuonut esiin, pidän kuitenkin mahdollisena, että kysymys voisi olla esimerkiksi sotilaslakimiehen virkarikoksesta tai sotilaan suorittamasta vakoilusta (ks. KKO:n 20.5.2002 antama tuomio nro 1185 asiassa R2001/778), joita koskevat syytteet käsiteltäisiin **muussa kuin sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettussa menettelyssä ja kokoonpanossa**.

Lisäksi on syytä huomata, että sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n 2 momentin mukaan sotilasoikeudenkäyntiasiana käsitellään varsinaisten sotilasrikosten ohella myös esimerkiksi pahoinpitelyt, mikäli teko on kohdistunut toiseen sotilaaseen. Sotilaalla tarkoitetaan tässä yhteydessä rikoslain 45 luvun 27 §:n määritelmän mukaisia sotilaita eli suomalaisia sotilaita. Mikäli suomalainen sotilas pahoinpitelisi vastaanottajamaan joukkojen jäsenen tai joukkoihin kuuluvaa siviilihenkilöstöä, asiaa ei siis voitaisi käsitellä sotilasoikeudenkäyntiasiana, koska teko ei kohdistuisi suomalaiseen sotilaaseen. Mikäli tekijän ohella uhrikin olisi suomalainen sotilas, asia sen sijaan käsiteltäisiin sotilasoikeudenkäyntiasiana.

Edellä todettujen seikkojen vuoksi ehdotetusta voimaannanolain 10 §:stä olisi nähdäkseni syytä poistaa viittaukset sotilasoikeudenkäyntilakiin. On tärkeää, että tuomioistuimen käytössä on sotilasoikeudenkäyntimenettelyn ohella myös tavanomainen rikosprosessi.

5. Lopuksi

Nähdäkseni sopimusten voimaannpanoon liittyviä lainsäädäntöratkaisuja ei lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion toimivaltakysymyksiin liittyen tulisi rajoittaa koskemaan pelkästään sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettuja asioita ja rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitettuja sotilaita, koska Nato-SOFA:n VII artikla on nähdäkseni soveltamisalaltaan tätä laajempi ja voi koskea myös muita asioita (esim. vakoilu) ja muita henkilöitä (siviilihenkilöstö).

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.