



12.2.2024

Oikeusneuvos Tuomo Antila

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Puolustusvaliokunta on pyytänyt korkeimmalta oikeudelta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 90/2023 vp. Korkeimman oikeuden presidentin osoitettua tämän asiantuntijatehtävän minulle esitän valiokunnalle kunnioittavasti seuraavan.

Tarkastelen esitystä vain niiltä osin kuin se liittyy korkeimman oikeuden toimialaan.

1. Rikosoikeudellisesta tuomiovallasta Suomen toimiessa vastaanottajavaltiona

1.1 Yleistä

Nato SOFAn VII artikla sisältää määräyksiä rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön jakautumisesta lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion kesken. Näitä määräyksiä noudatetaan myös Pariisin pöytäkirjan soveltamisalalla pöytäkirjan 3 ja 4 artiklasta ilmenevin mukautuksin.

Perustuslain 3 §:n 3 momentista ja 98 §:stä ilmenevin tavoin valtiosääntöisenä lähtökohtana on, että rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö Suomessa kuuluu suomalaisille tuomioistuille. Sopimusmääräykset, joiden mukaan joukkoja Suomeen lähettävän valtion viranomaiset voivat käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa Suomen alueella, merkitsevät olennaista poikkeusta tästä lähtökohdasta. Esityksen käsittelyjärjestystä koskevissa perusteluissa on perusteellisesti arvioitu tuomiovallan käyttöä koskevia sopimusmääräyksiä perustuslain kannalta (s. 133–136). Pidän perusteltuna tämän arvioinnin perusteella tehtyä johtopäätöstä, jonka mukaan määräykset lähettäjävaltion oikeudesta käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa Suomessa koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Esityksen s. 42–43 on pyritty käsitykseni mukaan asianmukaisella tavalla kuvaamaan niitä vaikutuksia, joita Nato SOFAn voimaansaattamisella voi olla erityisesti asianomistajan asemaan tilanteissa, joissa Suomessa tehtyä rikosta koskevan syytteen käsittelee suomalaisen tuomioistuimen asemesta lähettäjävaltion viranomainen. Tällaisia asianomistajan asemaa heikentäviä vaikutuksia saattaa käytännössä johtua erityisesti Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen a kohdan ii alakohdan määräyksestä, jonka mukaan lähettäjävaltion viranomaisilla on ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen nähden, kun kyseessä ovat rikokset, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Sopimusmääräyksen perusteella ovat mahdollisia tilanteet, joissa syytettä lähettäjävaltion joukkoihin tai siviilihenkilöstöön kuuluvan henkilön Suomessa tekemästä ja Suomessa pysyvästi asuvaan asianomistajaan kohdistuneesta rikoksesta ei ainakaan lähtökohtaisesti voida käsitellä suomalaisessa tuomioistuimessa, vaan toimivalta asian käsittelyyn kuuluu ensisijaisesti lähettäjävaltion viranomaisille.

Määräyksen käytännön merkitys riippuu olennaisesti siitä, miten laajasti tulkitaan käsitettä ”virallisissa tehtävissä”. Esityksen s. 56 on esitetty, että Naton jäsenvaltioiden välillä tulkintakäytäntö vaihtelee ja osa jäsenvaltioista tulkitsee käsitettä hyvinkin laajasti. Määräys tulisi joka tapauksessa oletettavasti sovellettavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa lähettäjävaltion sotilaspoliisin epäillään syyllistyneen henkeen tai terveyteen kohdistuneeseen rikokseen sillä perusteella, että hän on vartiointitehtävää suorittaessaan kohdistanut liiallisia voimakeinoja lähettäjävaltion joukkojen hallussa olevalle alueelle pyrkivään henkilöön.

Tältä osin on toisaalta huomattava, että Suomen viranomaiset voivat omalla toiminnallaan pyrkiä vaikuttamaan siihen, että Suomessa pysyvästi asuvan asianomistajan oikeudellisen aseman turvaamiseksi tuomiovaltaa käytettäisiin suomalaisessa tuomioistuimessa.

Kuten esityksen s. 43 on selostettu, Suomi voi ensinnäkin pyytää tuomiovaltaa itselleen Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohdan mukaisesti. Sopimuksen voimaansaattamista koskevan 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan toimivalta tällaisten pyyntöjen esittämiseen olisi valtakunnansyyttäjällä. Valtakunnansyyttäjän nimeäminen toimivaltaiseksi viranomaiseksi vaikuttaa perustellulta ratkaisulta. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 114) on käsitykseni mukaan asianmukaisella tavalla tuotu esiin sellaisia näkökohtia, joihin valtakunnansyyttäjän olisi päätöksenteossaan perusteltua kiinnittää huomiota.

Toisaalta esityksen s. 43 on tuotu esiin se mahdollisuus, että jos Suomi on lähettäjävaltion kanssa eri mieltä siitä tuomiovallan jakautumiseen vaikuttavasta seikasta, onko rikos tapahtunut virallisissa tehtävissä, tilanteeseen voitaisiin pyrkiä puuttumaan tarvittaessa diplomaattisin keinoin.

Näitä keinoja tarvittaessa aktiivisesti käyttämällä on siis mahdollista pyrkiä ainakin jossain määrin välttämättään tilanteita, joissa rikosoikeudellisen tuomiovallan jakautumista koskevat sopimusmääräykset johtaisivat Suomessa pysyvästi asuvan asianomistajan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen.

1.2 Henkilön toimittaminen lähettäjävaltion viranomaiselle

Nato SOFAn 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 tuomiovaltaa käyttävälle viranomaiselle. Tästä avustamisesta Suomen viranomaisten suorittamana säädettiin tarkemmin 1. lakiehdotuksen 3 ja 4 §:ssä sekä 2. lakiehdotuksen 2 ja 3 §:ssä.

Ehdotettujen säännösten mukaan Helsingin käräjäoikeus päättäisi lähettäjävaltion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai näiden huollettavan toimittamisesta lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle rikosasian tutkintaa tai syytetoimenpiteitä varten. Asiasta päätettäisiin noudattaen soveltuvin osin kyseiseen valtioon sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä. Asian käsittelyyn puolestaan sovellettaisiin soveltuvin osin, mitä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetussa laissa eli ns. EU-luovuttamislain säädetään menettelystä. Viimeksi mainittu tarkoittaisi esityksen perusteluiden (s. 116) mukaan muun ohella sitä, että asiassa sovellettaisiin EU-luovuttamislain muutoksenhakua koskevia säännöksiä.

Nato SOFAn VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitettu henkilön toimittaminen lähettäjävaltion viranomaiselle rinnastuu asiallisesti rikoksen johdosta tapahtuvaan luovuttamiseen vieraaseen valtioon. Ehdotettu sääntely vaikuttaa siksi lähtökohtaisesti perustellulta ja turvaisi sen, että sopimuksessa tarkoitetuissa tilanteissa tulisivat sovellettaviksi myös kieltäytymisperusteet, joista on säädetty siinä rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevassa laissa, jota sovelletaan suhteessa asianomaiseen valtioon. Tämän viittauksen perusteella tulisivat suhteessa muihin Pohjoismaihin soveltuvin osin sovellettaviksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annetun lain säännökset, vaikka tätä lakia ei olekaan esityksen perusteluissa mainittu.¹ Suhteessa muihin EU:n jäsenvaltioihin (siis Pohjoismaita lukuun ottamatta) tulisivat soveltuvin osin sovellettaviksi EU-luovuttamislain säännökset. Suhteessa muihin valtioihin tulisivat soveltuvin osin sovellettaviksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain eli ns. yleisen luovuttamislain säännökset.

Nato SOFAan perustuvissa tilanteissa soveltamisongelmia näyttäisi kuitenkin aiheuttavan yleisen luovuttamislain 5 §:n säännös, jonka mukaan sotilasrikoksena pidettävästä teosta ei saa luovuttaa. Jos tätä säännöstä sovellettaisiin myös tilanteissa, joissa on kysymys Nato SOFAan perustuvasta henkilön toimittamisesta lähettäjävaltion viranomaisille, Suomi ei voisi käytännössä noudattaa Nato SOFA VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitettuja velvollisuuksiaan, jos epäilty rikos on sotilasrikos, mikä todennäköisesti kuitenkin olisi tyypillinen tilanne. Esityksessä ei havaintojeni mukaan ole käsitelty tätä kysymystä. Epäselväksi jää, onko tämä luovuttamiselle säädetty este jäänyt esitystä valmisteltaessa havaitsematta vai onko ajateltu, että voimaansaattamislakien asianomaisissa säännöksissä käytetty ilmaisu ”soveltuvin osin” olisi tulkittavissa siten, että kieltoa luovuttaa sotilasrikoksena pidettävästä teosta ei sovellettaisi Nato SOFAn soveltamistilanteissa. Pidän mahdollista ongelmaa niin merkittävänä, että asiaa ei tulisi jättää myöhemmän tulkinnan varaan, vaan sääntelyä tulisi eduskuntakäsittelyssä selventää.

Sääntelyn selventäminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi muuttamalla 1. lakiehdotuksen 4 §:n toista virkettä seuraavasti: ”Henkilön toimittaminen voi perustua myös 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon *tai sotilasrikoksena pidettävään tekoon.*” Vastaava muutos olisi tehtävä myös 2. lakiehdotuksen 3 §:ään.

Oikeusturvasyistä on perusteltua, että henkilön toimittamisesta lähettäjävaltion viranomaiselle päättää tuomioistuin. Päätöksenteko näissä asioissa on tarkoituksenmukaista keskittää Helsingin käräjäoikeuteen, jolla on ennestään merkittävästi kokemusta EU-luovuttamislain soveltamisesta. Se, että käräjäoikeuden päätökseen voitaisiin hakea muutosta korkeimmalta

¹ Pohjoismaainen luovuttamislaki on ensisijainen EU-luovuttamislakiin nähden, joten sitä sovelletaan myös Suomen sekä Ruotsin ja Tanskan välisissä suhteissa, ks. LaVM 8/2007 vp s. 4.

oikeudelta EU-luovuttamislaisissa säädetyn tavoin, on tärkeä ja asianmukainen oikeusturvajärjestely. Tämä uusi tehtävä on hoidettavissa korkeimman oikeuden nykyisillä voimavaroilla.

Voimaasaattamislaisissa säädettäisiin myös henkilön kiinniottamisesta ja pidättämisestä hänen toimittamiseksiin lähettävävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Näistä säännöksistä (1. lakiehdotuksen 3 § ja 2. lakiehdotuksen 2 §) ei sinänsä ole huomauttamista. Ehdotettu sääntely vaikuttaa kuitenkin jääneen puutteelliseksi sen osalta, miten lähettävävaltion viranomaiselle toimitettavan henkilön vapaudenmenetystä tarvittaessa jatkettaisiin.

Esityksen perusteluiden mukaan (s. 114) poliisi toimisi kiinniottamisessa ja pidättämisessä pakkokeinolain säännösten mukaisesti. Pakkokeinolain säännösten mukaan kiinniottaminen ja pidättäminen oikeuttavat vain lyhytaikaiseen vapaudenriistoon. Esityksen perusteella jää avoimeksi, minkä säännösten perusteella henkilön vapaudenriistoa tarvittaessa jatkettaisiin siinä vaiheessa, kun pidättämisen enimmäisaika on kulumassa umpeen mutta lainvoimaista päätöstä henkilön toimittamisesta lähettävävaltion viranomaiselle ei ole vielä olemassa.

Esitystä valmisteltaessa on mahdollisesti ajateltu, että vapaudenriiston jatkamiseen voitaisiin soveltaa eri luovuttamislaisissa olevia luovutettavaksi pyydetyn henkilön säilöön ottamista koskevia säännöksiä. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 3 §:ssä olevat viittaukset luovuttamislakien säännöksiin näyttävät kohdistuvan vain säännöksiin, jotka koskevat tuomioistuimen päätöksen aineellisia edellytyksiä ja asian käsittelyä tuomioistuimessa. Viittaussäännökset eivät siten ainakaan sanamuotonsa perusteella näyttäisi ulottuvan luovuttamislaisissa oleviin säilöön ottamista koskeviin säännöksiin.

Perustuslain 7 §:n 3 momentista johtuvat vaatimukset huomioon ottaen pidän tärkeänä, että ehdotettua sääntelyä eduskuntakäsittelyssä täydennetään. Sopimuksen ja pöytäkirjan voimaansaattamislaisissa tulisi säätää selvästi siitä, mitä säännöksiä sovelletaan lähettävävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle toimitettavan henkilön vapaudenmenetyksen jatkamiseen kiinnioton ja pidättämisen jälkeen, kunnes hänet tuomioistuimen päätöksen perusteella toimitetaan lähettävävaltion viranomaisille.

1.3 Kuolemanrangaistus

Nato SOFAn VII artiklan 7 kappaleen a kohdan mukaan lähettävävaltion viranomaiset eivät saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta vastaanottajavaltiliossa, jos vastaanottajavaltilion lainsäädännössä ei säädetä sellaista rangaistusta samanlaisessa tapauksessa. Niin kuin hallituksen esityksessä on selostettu, perustuslain 7 §:n 2 momentin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksen lisäpöytäkirjojen mukaan kiellettyä on kuitenkin jo kuolemanrangaistuksen tuomitseminen, ei vain sellaisen täytäntöönpano.

Korkein oikeus on esitysluonnoksesta ulkoministeriölle 22.11.2023 antamassaan [lausunnossa](#) pitänyt perusteltuna, että Suomi tekisi sopimukseen liittyessään varauman tai antaisi selityksen, jonka mukaan se tulkitsee sopimusta siten, että kuolemanrangaistuksen tuomitseminen Suomen alueella ei ole sallittua. Esityksessä selostetun mukaan esitystä valmisteltaessa on selvitetty varauman tekemisen mahdollisuutta ja päädytty siihen, ettei varaumasta välttämättä saataisi oikeudellisesti tehokasta. Tämän vuoksi Suomen ja Yhdysvaltojen välillä on 20.11.2023 tehty Nato SOFAn ja kuolemanrangaistuksen kiellon suhdetta koskeva noottienvaihto. Tätä tietoa korkeimmalla oikeudella ei ole ollut käytettävissään edellä mainittua lausuntoa annettaessa. Käsitykseni mukaan noottienvaihdolla on tosiasiallisesti ja niin pitkälle

kuin se on sopimuksen sisältö huomioon ottaen mahdollista saavutettu korkeimman oikeuden lausunnosta ilmenevä tavoite, vaikka noottienvaihto ei olekaan oikeudellisesti velvoittava. Nähdäkseni ei ole aihetta epäillä esityksessä (s. 48) esitettyä arviota, jonka mukaan muun muassa noottienvaihto huomioon ottaen voidaan pitää hyvin epätodennäköisenä, että Yhdysvallat tuomitsisi kuolemanrangaistuksen käyttäessään sopimuksen perusteella tuomiovaltaa Suomen alueella.

Pidän joka tapauksessa perusteltuna sitä esityksessä (s. 139) esitettyä johtopäätöstä, että kun kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuutta Suomen alueella ei voida oikeudellisesti arvioiden täysin sulkea pois, Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohta koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

2. Rikosoikeudellisesta tuomiovallasta Suomen toimiessa lähettäjävaltiona

Nato SOFAn VII artikla määrittää rikosoikeudellisen tuomiovallan jakautumista lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion kesken myös niissä tilanteissa, joissa Suomi toimii lähettäjävaltiona. Tältä osin on tärkeää huomata, että rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttäminen suomalaisessa tuomioistuimessa tai sotilaskurinpitomenettelyssä ei kuitenkaan voi perustua yksinomaan sopimuksen tuomiovallan jakautumista koskeviin määräyksiin, vaan asian tulee joka tapauksessa kuulua Suomen rikosoikeuden soveltamisalaan rikoslain 1 luvun säännösten perusteella. Nato SOFAn määräykset voivat kuitenkin rajoittaa rikoslain 1 luvun säännösten perusteella määräytyvää Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa. Luvun 15 §:ssä nimittäin säädetään, että jos Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa jossakin tapauksessa on rajoitettu Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa siitä, mitä tässä luvussa säädetään, noudatetaan tällaista rajoitusta niin kuin siitä on sovittu. Näitä lähtökohtia on asianmukaisesti selostettu esityksen s. 67–69.

Jos suomalaisten joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen vastaanottajavaltiossa tekemä rikos kuuluu Suomen rikosoikeuden soveltamisalaan eikä Nato SOFAn VII artiklasta muuta johdu, suomalaiset tuomioistuimet tai sotilaskurinpitoviranomaiset ovat asiassa toimivaltaisia. Se, käsitelläänkö asia kurinpitomenettelyssä, sotilasrikosasia tuomioistuimessa vai tavanomaisena rikosasia tuomioistuimessa, määräytyy Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan.² Myös se, mikä suomalainen tuomioistuin on asiassa toimivaltainen, määräytyy kansallisen lainsäädännön mukaan.³

Olemassa olevaa toimivaltasääntelyä ehdotetaan esityksessä täydennettäväksi 1. lakiehdotuksen 10 §:n säännöksellä, jonka mukaan Suomen toimiessa vastaanottajavaltion alueella sotilasoikeudenkäyntilain 5 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena toimii Helsingin käräjäoikeus ja 6 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena Helsingin hovioikeus. Ehdotetusta säännöksestä ei sinänsä ole huomauttamista. On kuitenkin hyvä huomata, että Nato SOFAn VII artiklan soveltamisalaan voi kuulua myös tilanteita, joissa suomalaisten joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen vastaanottajavaltiossa tekemäksi epäiltyä rikosta ei Suomessa käsitellä sotilasoikeudenkäyntilain mukaisesti vaan se käsitellään tavanomaisessa rikosprosessissa. Tällaisessa tilanteessa suomalaisen tuomioistuimen toimivalta määräytyy oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 4 luvun säännösten mukaan.

² Ks. sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 1 § ja sotilasoikeudenkäyntilain 2 §.

³ Ks. sotilasoikeudenkäyntilain 2 luku ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 4 luku.

3. Vahinkojen korvaaminen

Esitykseen sisältyvän 4. lakiehdotuksen mukaan valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettua lakia sovellettaisiin jatkossa myös kolmannen osapuolen esittämään korvausvaatimukseen, jonka Suomen valtio on sitoutunut käsittelemään Suomea sitovan joukkojen tai kansainvälisen sotilasesikunnan asemaa koskevan sopimuksen perusteella. Tällaisen korvausvaatimuksen voisi siis ensi asteena käsitellä Valtiokonttori. Ehdotettu sääntely vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta.

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan Valtiokonttorin ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla mutta ratkaisuun tyytymätön voi nostaa kanteen valtiota vastaan käräjäoikeudessa riita-asioista säädettyssä järjestyksessä. Tämä oikeus suojatie koskisi myös ehdotetun uuden säännöksen mukaisia korvaustapauksia.

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetuin tavoin kyseisessä laissa säädetystä korvausmenettelystä huolimatta vahinkoa kärsineellä olisi myös oikeus nostaa valtiota vastaan kanne käräjäoikeudessa vaatimatta korvausta ensin Valtiokonttorilta (ks. HE 159/2014 vp s. 16). Tämä periaate koskisi käsitykseni mukaan myös tilanteita, joissa korvausvaatimus kohdistetaan Suomen valtioon sillä perusteella, että se on sitoutunut käsittelemään korvausvaatimuksen Nato SOFAn tai Pariisin pöytäkirjan perusteella. Koska tätä näkökohtaa ei ole esityksessä käsitelty, valiokunta voisi harkita asian mainitsemista lausunnossaan.

Esitetyistä syistä myös yleisissä tuomioistuimissa voisi tulla käsiteltäväksi korvausvaatimuksia, jotka perustuvat Suomen valtion vastuuseen lähettäjävaltion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenten aiheuttamista vahingoista Nato SOFAn tai Pariisin pöytäkirjan perusteella. Tällaisten valtiota vastaan nostettavien kanteiden määrä tuskin muodostuu merkittäväksi, kun korvausvaatimukset todennäköisesti tulevat pääosin käsitellyiksi Valtiokonttorin korvausmenettelyssä.