



30.1.2024

OKV/119/22/2024

OKV/119/22/2024-OKV-4

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite:

Eduskunnan lakivaliokunnan lausuntopyyntö 16.1.2024

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi (HE 90/2023 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoani sen toimialaan liittyen erityisesti rikosoikeudelliseen toimivaltaan ja sen käyttöön liittyvistä kysymyksistä. Tässä tarkoituksessa tuon esille eräitä huomioita liittyen ennen kaikkea Nato SOFA sopimuksen artiklaan VII.

Valtioiden rinnakkaisesta toimivallasta

Sopimuksen VII artiklan 2 kappaleen a ja b kohdan mukaisissa tilanteissa ei voi syntyä rinnakkaista toimivaltaa lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion välillä, koska teot ovat rangaistavia vain toisen valtion lainsäädännön mukaan. Näistä säännöksistä seuraa se, että esimerkiksi Suomessa tapahtunut vieraan valtion joukkojen piirissä tapahtunut lähisuhdeväkivalta tai lapsiin kohdistunut kuritusväkivalta on Suomessa aina rangaistavaa. Mikäli tällainen teko ei olisi lähettäjävaltion lainsäädännössä rangaistavaa, niin ainoastaan Suomen tuomiovalta tulee sovellettavaksi.

Mikäli teko on rangaistavaa myös lähettäjävaltion lainsäädännössä, niin molemmilla valtiolla on rinnakkainen toimivalta. Artiklan 3 kappale sisältää määräyksen rinnakkaisia toimivaltatilanteita varten. On sinänsä varsin ymmärrettävää, että hallituksen esityksessä ei ole ollut mahdollista

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

arvioida kaikkia mahdollisia erilaisia tulevaisuuden tapahtumainkulkuja tai rikoksia rinnakkaisen toimivallan tapausten osalta. Esityksessä on tunnistettu, että eri valtioilla saattaa olla eri käsitys esimerkiksi siitä, mitä sotilasoikeus soveltamisalaltaan koskee (s. 134). Oikeusvarmuuden kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että säännökset ja niiden soveltaminen ovat riittävän selkeitä. Hallituksen esityksessä on kuitenkin tuotu esiin monissa yhteyksissä, nyt puheena olevan VII artiklan osalta esim. s. 65, 71 ja 73, määräysten avoimuus, väljyys ja/tai tulkinnanvaraisuus. Olenkin ministeriölle antamassani lausunnossa katsonut, että tällainen väljyys puoltaa hallituksen esityksen mukaista sopimusten käsittelyjärjestystä.

Rikoslajeista ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista

Yksittäisenä rikoslajina esityksessä on nostettu esille lähinnä henkirikos siihen liittyvän mahdollisen kuolemanrangaistuksen uhan johdosta. Varsin vähäiselle arvioille ovat jääneet sellaiset tavanomaisemmat rikokset, kuten esimerkiksi lähisuhdeväkivalta tai lapsiin kohdistuneet rikokset, joita saattaa tapahtua myös vieraan valtion joukkojen piirissä. Esityksen perusteluissa (s. 69) on nimenomaisesti todettu lähettäjävaltion ensisijaisen tuomiovallan tulevan kyseeseen esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, kun lähettäjävaltion joukkojen jäsen pahoinpitelee lähettäjävaltion joukkojen jäsenen tai huollettavansa. Esityksessä on siten tunnistettu, että sopimuksen johdosta voinee ajankohtaistua esimerkiksi tilanne, jossa lähettäjävaltion tuomioistuin käsittelee Suomen alueella tapahtuneesta lähisuhdeväkivallasta tai lapseen kohdistuneesta väkivallasta nostettavaa syytettä lähettäjävaltion lainsäädännön mukaisesti Suomen alueella.

Esityksessä on tuotu esille, että kaikki Nato SOFAn sopimuspuolet ovat joko Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai KP-sopimuksen sopimusosapuolia ja näin turvaavat tuomiovallan harjoittamisessa joko Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tai KP-sopimuksen 14 artiklan mukaiset oikeudet. Nämä eivät ole kuitenkaan ainoat Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja esimerkiksi lapsiin kohdistuvaan kuritusväkivaltaan tai muuhun lähisuhdeväkivaltaan voidaan suhtautua eri valtioiden oikeusjärjestyksissä eri tavoin. Suomi on osapuolena muun ohella Istanbulin sopimuksessa (Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta), joka asettaa monenlaisia velvoitteita muun muassa tutkintaa, syytetoimia ja uhrien suojelutoimia koskien. Suomi on myös osapuolena YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksessa. Naton jäsenvaltioista Yhdysvallat ei ole kummankaan näiden sopimuksen osapuoli. Esitystä ei ole juurikaan arvioitu siitä näkökulmasta, miten esimerkiksi tällaiset Suomea sitovat velvoitteet tulevat toteutettua, mikäli lähettäjävaltion tuomiovalta Suomen alueella tapahtuvassa rikoksessa on ensisijainen. Oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä on tärkeää muistaa rikoksesta syytetyn näkökulman ohella myös rikoksen uhrin asema ja oikeudet, joita EU:ssa turvataan muun ohella uhridirektiivin säännöksillä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista

vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättöksen 2001/220/YOS korvaamisesta). Mikäli oikeudenkäynnissä noudatettava menettely on lähettäjävaltion lainsäädännön mukaista, niin välttämätön seuraus siitä lienee, että menettely ei välttämättä täytä kaikkia näitä suomalaisen rikosprosessin edellytyksiä.

Rikostutkinta sopimusta koskevissa asioissa

Nato Sofan VII artiklassa annetaan keinot ratkaista rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevat lainkäyttökysymykset, mutta osin epäselväksi jää rikosprosessin kokonaisuus. Kuten aiemmin olen todennut, hallituksen esityksessä on tuotu esiin sopimusmääräysten avoimuus ja tulkinnallisuus.

Käytännössä lienee varsin mahdollista, että sopimuksen mukaiseen lähettäjävaltion ensisijaiseen tuomiovalttaan kuuluva rikos tulee Suomessa poliisin tietoon esimerkiksi hätäkeskukseen soitetun ilmoituksen johdosta tai poliisin tavanomaisen valvonnan yhteydessä. Ensimmäisenä paikalle saapuvalla poliisipartiolla ei välttämättä voi olla edes tietoa siitä, että asiaan liittyy lähettäjävaltion joukkojen henkilöitä vaan tämä saattaa selvitä vasta esimerkiksi rikospaikalle saapumisen jälkeen. Olennaista kuitenkin lienee kysymys poliisin toimivaltuuksista puuttua tekeillä olevaan tai juuri päättyneeseen rikokseen sekä niiden selkeydestä.

Sopimuksen VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitetut päätökset tuomiovallan käyttämisestä ja siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä Suomessa tekee 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä. Esityksen perusteluissa (s. 114) on todettu, että kun valtakunnansyyttäjä päättäisi tuomiovallan käyttämisestä, hän päättäisi myös esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä. Kyseinen rikosasia voisi olla vireillä esitutkintaviranomaisessa, mutta esitutkinnan aloittaminen edellyttäisi valtakunnansyyttäjän määräystä. Tämä tarkoittaisi, että esitutkintaviranomainen voisi tehdä esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin mukaisia esitutkinnan aloittamista edeltäviä toimia.

Edelleen osin epäselväksi jää poliisin alkuvaiheen toimintamahdollisuudet esimerkiksi eri pakkokeinojen suhteen ennen valtakunnansyyttäjän päätöstä. Poliisihallitus on omassa lausunnossaan todennut valmistelevansa ohjaavaa kirjettä Nato SOFAn vaikutuksista poliisin päivittäistoimintaan. Tärkeää onkin, että viranomaisten toimivaltuudet ovat riittävän selvät ja menettelytavat toimivat.

Osin myös rikosprosessiin liitännäisinä kysymyksinä esityksessä ei ole oikeastaan arvioitu kysymystä siitä, vaikuttavatko nyt hyväksyttäväksi esitettävien sopimusten määräykset jollakin tavoin esimerkiksi lastensuojeluviranomaisen toimivaltuuksiin suhteessa vieraan valtion joukkoihin tai heidän huollettaviinsa, tai esimerkiksi poliisin velvollisuuteen tehdä

lastensuojeluilmoitus tai määrätä väliaikainen lähestymiskielto ilmeisen hengen tai terveyden vaarassa olevan henkilön suojan tarpeeksi.

Valtakunnansyyttäjän asemasta

Sopimuksen VII artiklan mukaisissa rinnakkaisen toimivallan tapauksissa valtakunnansyyttäjälle tulee merkittävä asema ja valtakunnansyyttäjän tekemä arvio tärkeäksi oikeussuojatakeeksi, mikä esityksessä on tunnistettukin (s. 148). Valtakunnansyyttäjällä on artiklan 3 kappaleen c kohdan mukainen oikeus päättää olla harjoittamatta ensisijaista tuomiovaltaa tai tehdä toiselle valtiolle pyyntö luopua oikeudesta harjoittaa tuomiovaltaa. Valtakunnansyyttäjän pyynnöllä ja toisen valtion suostumuksella Suomen tuomiovaltaan voidaan pyrkiä saamaan siten nyt esillä olevien sopimusten puitteissa tarvittaessa myös ne rinnakkaiseen toimivallan piiriin kuuluvat asiat, joissa ensisijainen tuomiovalta kuuluu lähettäjävaltiolle. Kyseisen artiklan kohdan mukaan toisen valtion tulee suhtautua myönteisesti toisen valtion pyyntöön, joissa tämä toinen valtio pitää tällaista luopumista erityisen merkittävänä. Tiedossani ei ole oikeuskäytäntöä siitä, onko artiklan mukaisiin pyyntöihin säännönmukaisesti suostuttu. Esityksessäkin on tuotu esille, että lähettäjävaltiolla on ainakin jossain määrin harkintavaltaa siinä, luopuuko se tuomiovallasta (s. 135). Lisäksi lähettäjävaltio ei välttämättä suostu pyyntöön vedoten teon suorittamiseen virallisessa tehtävässä, jolloin ensisijainen tuomiovalta kuuluu lähettäjävaltiolle.

Valtakunnansyyttäjän toimivallasta esitetään säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä. Säännös itsessään ei juuri millään tavoin rajaa valtakunnansyyttäjän harkintavaltaa tuomiovallan käyttämisessä. Sen sijaan hallituksen esityksen perusteluissa s. 70 ja s. 114 on tuotu esille näkökulmia, joihin valtakunnansyyttäjän voisi harkinnassaan kiinnittää huomiota. Olen jo asian aiemmassa vaiheessa lausunnossani todennut, että näitä harkinnan perusteita olisi pyrittävä nostamaan lain tasolle sen sijaan, että ne jäisivät vain perusteluihin.

Valtakunnansyyttäjällä on eräissä muissakin kansainvälisiä liittyntää omaavissa asioissa harkintavaltaa, jota ei ole säännöstasolla kovin yksityiskohtaisesti määritelty. Tällaisena voidaan mainita hallituksen esityksessäkin esiintunut rikoslain 1 luvun 12 §, jonka mukaan ulkomailla tehtyä rikosasiaa ei saa tutkia Suomessa ilman valtakunnansyyttäjän syytemääräystä. Kuten nyt ehdotettava säännös, niin rikoslain 1 luvun 12 §:n 1 momentti ei anna tarkemmin kriteerejä sille, mitä seikkoja valtakunnansyyttäjän tulee syytemääräyksen tarpeellisuutta harkitessaan ottaa huomioon. Huomioitavaa on kuitenkin se, että rikoslain 1 luvun 12 §:ssä säädetään samalla myös niistä tilanteista, joissa valtakunnansyyttäjän syytemääräys ei ole ylipäättään tarpeen, kuten esimerkiksi silloin, jos rikoksen on tehnyt Suomen kansalainen tai se on kohdistunut Suomen kansalaiseen. Nyt käsiteltävässä asiassa valtakunnansyyttäjä voisi sen sijaan luopua Suomen ensisijaisesta tuomiovallasta jopa tilanteessa, jossa Suomessa tapahtuneen rikoksen asianosaisina olisi suomalaisia. Valtakunnansyyttäjän asema on

kansalaisten oikeusturvan kannalta asiassa varsin olennainen. Näkemykseni mukaan asiassa voitaisiin edelleen harkita, tulisiko lain tasolle nostaa niitä valtakunnansyyttäjän päätösharkintaan vaikuttavia seikkoja, joita perusteluissa on tuotu esille.

Kuolemanrangaistuksesta

Kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kiellon osalta perusteluissa on tuotu esille, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut kuolemanrangaistuksen olevan kaikissa olosuhteissa myös vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 2 artiklan oikeutta elämään sekä 3 artiklan kidutuksen kieltoa. Kyse on ehdottomasta kiellosta, josta ei ole esimerkiksi EIS 15 artiklan mukaan mahdollista poiketa edes poikkeusoloissa (s. 136-137). Tässä yhteydessä on syytä myös muistaa, että kuolemanrangaistuksen ohella tietyissä olosuhteissa myös elinkautinen vankeusrangaistus ([Murray v. The Netherlands, 2016 § 99](#)) tai muutoin ilmeisen epäsuhtainen rangaistus ([Harkins and Edwards v. The United Kingdom § 133](#)) voi muodostua EIS:n 3 artiklan vastaiseksi.

Kuolemanrangaistusta koskien esityksessä s. 139 on todettu, että ”Yhdysvaltojen lainsäädännön vuoksi kuolemanrangaistuksen tuomitseminen Suomessa olisi erittäin epätodennäköistä.” Esityksestä jää osin epäselväksi, mihin lainsäädäntöön tässä kohtaa viitataan. Kuolemanrangaistukseen koskevan noottienvaihdon osalta esityksessä on todettukin kyse hallitusten välisestä poliittisesta yhteisymmärryksestä. Noottienvaihdon oikeudellinen merkitys on asetettava tähän kontekstiin. Kuten esityksessä on todettu, niin oikeudellista ristiriitaa suhteessa perustuslain 7 §:n 2 momenttiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ei voida tulkinnalla täysin poistaa.

Yhteenvetona

Valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n mukaisena tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatoimen lainmukaisuutta. Tämän hallituksen esityksen laillisuusvalvonnallisessa arvioissani keskeistä on ollut, että siinä on näkemykseni mukaan tunnistettu olennaisia oikeudellisia kysymyksiä ja esitetty perusteltu arvio arvioitu eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja käsittelyjärjestyksestä asianmukaisesti.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja tulisi hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja sopimuksen sekä pöytäkirjan voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa ns. supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Koska hallituksen esitykseen sisältyy useita uusia perustuslain tulkintakysymyksiä, esityksestä tulee pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Tämä on mielestäni perusteltua. Vaikka nyt esillä olevat

sopimukset on sisällöltään hyväksytty ja voimaansaatettu aikanaan rauhankumppanuuden kontekstissa 1990-luvulla, on asetelma tuosta ajankohdasta poikkeava sekä siten, että Suomesta on tullut Naton jäsen että sittemmin säädetyn perustuslain ja sen muutosten säätämisen vuoksi.

Olen edellä lausunnossani esittänyt osin kriittisiäkin näkökohtia. Asiakokonaisuuteen liittyy kuitenkin monenlaisia oikeudellisia kysymyksiä ja pidän varsin ymmärrettävänä, ettei tämänkaltaisessa esityksessä ole mahdollista arvioida kaikkia mahdollisia erilaisia tapahtumainkulkuja ja niihin liittyviä mahdollisesti harvinaisiakin soveltamistilanteita. Nato SOFAn luonteesta ja kirjoitustavasta johtuu tiettyä epätasällisyyttä ja yleispiirteisyyttä, joka on osaksi suomalaiselle kansalliselle täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta painottavalle kirjoitustavalle vieraampaa. Hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä ja viranomaisten ohjeistuksin tulee pyrkiä täydentämään tai selventämään menettelytapoja siltä osin kuin siihen on sopimusmääräykset ja niiden tulkinta huomioon ottaen oikeudellisia mahdollisuuksia. Asian käsittelyn tässä vaiheessa laillisuusvalvojana keskeistä on ollut, että eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä on arvioitu asianmukaisesti ja esitys antaa riittävät tiedot eduskunnan päätöksentekoon. Totean pitäväni myös olennaisen tärkeänä, että käytännön soveltamistilanteita ja mahdollisia ongelmakohtia sekä kansallisen lainsäädännön muutostarpeita tulee seurata aktiivisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti