



12.2.2024

OKV/384/22/2024

OKV/384/22/2024-OKV-3

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan puolustusvaliokunta

Viite:

Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausuntopyyntö 9.2.2024

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 voimaansaatamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi (HE 90/2023 vp)

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoani.

Oikeuskanslerin hallituksen esitysten laillisuusvalvonta kohdistuu oikeudellisiin kysymyksiin, mutta ei esityksen tarkoituksenmukaisuuden, vaikutusten tai toimeenpanon resurssien arviointiin. Näkökulmiin sisältyvät erityisesti perustuslainmukaisuuden ja kv. ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuuden arviointi ja esityksen sisältö eduskunnan tiedonsaantioikeuden näkökulmasta sekä kokonaisarvio esityksen ymmärrettävyydestä, oikeudellisesta johdonmukaisuudesta ja perustelujen asianmukaisuudesta, esim. säännösten ja perustelujen vastaavuus ja perustelujen riittävyydestä. Näistä lähtökohdista käsin esitän seuraavat näkökohdat:

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Tämän lausuntoni oheen liitän eduskunnan lakivaliokunnalle samasta hallituksen esityksestä antamani lausunnot.

Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä näiden joukkojen asemasta tehty sopimus, jäljempänä Nato SOFA, on jo aikaisemmin Naton osana Naton rauhankumppanuutta hyväksytynä ja saatettuna valtionsisäisesti voimaan Suomessa (SopS 64 ja 65/1997). Kun joukkuen asemasta tehdyn sopimuksen oikeudellinen ja tosiasiallinen merkitys muuttuu huomattavasti Suomen liittouduttua sotilaallisesti, on perusteltua arvioida kokonaisuudessaan sopimuksen voimaansaattaminen ja siinä yhteydessä tarvittavat muut lainsäädännölliset ratkaisut. Tämä on ollut myös hallituksen esityksen (HE 90/2023 vp) valmistelun lähtökohta. Nato SOFA on perusta Naton jäsenten joukkojen asemalle virallisissa tehtävissä kaikissa turvallisuustilanteille eli rauhan ajan harjoituksissa ja sotilaallisessa yhteistyössä Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan perusteella ja sodan aikana kun Pohjois-Atlantin liiton sopimuksen 5 artiklan mukaisessa yhteisessä puolustuksessa. Sopimus on koskee niin lähetettäessä suomalaisia joukkoja toisiin Naton jäsenvaltioihin, jolloin Suomi on lähettävänä valtiona ja kun Suomi vastaanottaa vastaanottavana valtiona joukkoja. Kun puolustusliitossa joukkojen yhteinen toiminta on laajaa, on tarpeellista ja oikeusvarmuuden kannalta hyvin perusteltua, että yhteistoiminta on mahdollisimman sujuvaa sekä oikeudelliset kysymykset on selvitetty mahdollisimman kattavasti ja ratkaistu lainsäädännöllisesti. Pidän sen vuoksi perusteltuna, että kansallista lainsäädäntöä mukautetaan mahdollisimman kattavasti sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä, jotta yhteistyö olisi sujuvaa ja oikeudellisiin kysymyksiin olisi harkittu oikeudellinen perusta eduskunnan säätämässä laissa.

Hallituksen esityksen sivuilla 12 -13 on selostettu tiiviisti sopimuksen vaikutuksia puolustusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön sekä siten Puolustusvaliokunnan toimivaltaan. Oikeuskanslerin tehtävän ylimpänä laillisuusvalvojana näkökulmasta on merkityksellistä rikosoikeudellisen tuomiovallan, asiallisesti laajemmin rikosoikeudellisen lainkäyttövallan jakoa koskevat määräykset Nato SOFAn VII artiklassa. Lisäksi kyseisessä artiklan 5 kappaleessa on määräykset avustamisvelvollisuudesta lähettäjä- ja vastaanottajavaltion viranomaisten välillä. Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa on määräykset joukkojen oikeudesta pitää yllä turvallisuutta ja järjestystä hallussaan olevissa paikoissa ja lähettäjävaltion sotilaspoliisin toimivaltuuksista. Kyseisen kappaleen b alakohdassa on määräyksiä lähettäjävaltion sotilaspoliisin toimivaltuuksista yhteistyössä vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa lähettäjävaltion hallinnassa olevan alueen ulkopuolella. Nato SOFAssa aikaisempaan suomalaiseen valtio- ja lainsäädäntökäytäntöön nähden uutta on lähettäjävaltion viranomaisten toimivaltuudet Suomen alueella. Rikosoikeudellisen tuomiovallan jakoa koskevat määräykset kansainvälisissä sopimuksissa ovat sinänsä tavanomaisia ja tarpeellisia, koska on yleensäkin varsin tavanomainen ilmiö, että useamman rikosoikeus ja rikosoikeudellinen lainkäyttövalta voivat tulla sovellettavaksi ja tämän

vuoksi on tarpeen määritellä, minkä maan viranomaiset ovat toimivaltaisia ja minkä maan rikosoikeus tulee sovellettavaksi. Suomessa rikosoikeuden kansainvälistä soveltamisalaa koskevat säännökset sisältyvät yleisesti rikoslain 1 lukuun. Nato SOFAn II artiklan mukaan lähettäjävaltion joukkojen toimintaan sovelletaan lähettäjävaltion lakia mutta Nato SOFAn tulkinnan perustana olevan liittolaisten syvän luottamuksen ja toisen suvereniteetin kunnioittamisen periaatteen mukaisesti lähettäjävaltio sitoutuu kunnioittamaan vastaanottajavaltion lainsäädäntöä. Se ei kuitenkaan ole sama asia kuin vastaanottajavaltion lainsäädännön noudattaminen. Nämä määräykset ovat merkityksellisiä myös lain sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain kannalta. Olen rikosoikeudelliseen lainkäyttövaltaan liittyvistä kysymyksistä antanut kaksi lausuntoa eduskunnan lakivaliokunnalle, jotka ovat tämän lausuntoni liitteinä. Ne ovat merkityksellisiä myös sotilaskurinpidon ja puolustusvaliokunnan tehtävän kannalta.

Totean lisäksi yleisesti, että Suomessa perustuslain 2 §:n 4 momentin mukaan oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluu tarkkarajainen, täsmällinen ja ymmärrettävä sääntely eduskuntalailla. Nato SOFA on vanha ja yleispiirteisesti muotoiltu sopimus, minkä johdosta sen määräykset eivät ole samalla tavoin täsmällisiä kuin suomalaisessa lainsäädäntökulttuurissa on ollut tapana ja lisäksi tulkintakäytännöt eivät kaikilta osin ole yhtenäisiä tai niistä ole yhtenäistä kirjoitettua dokumentaatiota. Tämä seikka on tuotu esille hallituksen esityksessä. Oikeusvarmuudenkin ja samalla käytännön asioiden hoidon kannalta olennaisen tärkeässä asemassa on soveltavien viranomaisten kesken tapahtuva yhteydenpito ja tulkintakäytäntö. Tämä osaltaan korostaa edellä jo toteamaani tavallisen lainsäädännön muuttamista siten että Nato SOFAn ja kansallisen lainsäädännön soveltamisen olisivat mahdollisimman selkeää ja sujuvaa. Hallituksen esityksessä on tuotu esille, että nyt esitettyjen seikkojen lisäksi muitakin muutostarpeita voi olla kansallisessa lainsäädännössä.

Yhteenvetona

Valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n mukaisena tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatointen 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 säätämisyjärjestyksessä. 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 lausunnossani ja lausunnoissani lakivaliokunnalle esittänyt osin kriittisiäkin näkökohtia. Asiakokonaisuuteen liittyy kuitenkin monenlaisia oikeudellisia kysymyksiä ja pidän varsin ymmärrettävänä, ettei tämänkaltaisessa esityksessä ole mahdollista arvioida kaikkia mahdollisia erilaisia tapahtumainkuluja 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 ohjeistuksien 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

LIITTEET: Eduskunnan lakivaliokunnalle annetut kaksi lausuntoa