



31.5.2024

OKV/1373/22/2024

OKV/1373/22/2024-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite:

Eduskunnan lakivaliokunnan lausuntopyyntö 30.5.2024

Asia:

HE 58/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusyhteistyötä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lähtökohtia

Käsittelyssä oleva asia on tärkeä ja oikeudellisesti merkityksellinen. Puolustusyhteistyösopimus (DCA) antaa Yhdysvalloille monenlaista toimivaltaa Suomessa, jolloin vaikutuksia kotimaiseen valtiosääntöön sekä perusoikeuksiin on arvioitava huolellisesti, kuten esityksessä näkemykseni mukaan on tehtykin.

Asian valmisteluvaiheissa olen ollut kuultavana ulkoministeriön asettamassa työryhmässä ja antanut lausuntokierroksella olleesta esitysluonnoksesta lausuntoni edellyttäen muun ohella esityksen täydentämistä vielä siten, että siitä ilmenee tarkemmin ne velvoitteet, joihin Suomi sopimuksella sitoutuu. Eduskunnan lakivaliokunnan toimialan osalta on syytä mainita, että erityisesti sopimuksen 12 artiklan mukainen rikosoikeudellisen tuomiovalta herätti lausuntovaiheessa sellaisia kysymyksiä, joihin tuli jatkovalmistelussa ottaa kantaa. Lausunnossani esitetyt näkökohdat on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa enkä ole valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa havainnut estettä esityksen antamiseen eduskunnalle.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Nato SOFAn merkityksestä

Esityksessä on luvussa 1.2 tuotu esille puolustusyhteistyösopimusten suhde Nato SOFAan (SopS 23 ja 24/2024). Vaikka puolustusyhteistyösopimuksessa on kyse erillisestä kahdenvälisestä sopimuksesta eikä se liity suoraan Nato-jäsenyyteen, niin sopimus kuitenkin liittyy eräiltä osin suoraan Nato SOFAn määräyksiin ja Nato SOFA on siten merkityksellinen. Yhteistyössä Yhdysvaltojen kanssa puolustusyhteistyösopimuksia ja Nato SOFAa sovelletaan rinnakkain. Tämä merkitsee sitä, että siltä osin kuin määräyksiä on molemmissa sopimuksissa, sovelletaan Nato SOFAa täydennettynä puolustusyhteistyösopimuksen määräyksillä. Siltä osin kuin Nato SOFA sisältää määräyksiä, joita ei ole puolustusyhteistyösopimuksessa, sovelletaan pelkästään Nato SOFAa. Suomen ja Yhdysvaltain välisessä kahdenvälisessä suhteessa ja Yhdysvaltain toimintaan Suomessa sovelletaan puolustusyhteistyösopimusta silloin kun asiasta on määräyksiä vain puolustusyhteistyösopimuksessa tai kun puolustusyhteistyösopimuksessa on määrätty jostain asiasta toisin tai tarkemmin kuin Nato SOFAssa, sovelletaan puolustusyhteistyösopimusta.

Nato SOFAn hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen ([HE 90/2023 vp](#)) eduskunta on 19.3.2024 hyväksynyt perustuslain 95 §:n 2 momentin määrätyllä tavalla päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä ([EV 10/2024 vp](#)). Nato SOFAn aiempi asianmukainen ja huolellinen käsittely eduskunnassa sekä ennen kaikkea sitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto [PeVL 2/2024 vp](#) ja ulkoasiainvaliokunnan mietintö [UaVM 2/2024 vp](#) ovat antaneet hyvän pohjan tälle puolustusyhteistyösopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen valmistelulle ja määrittävät sopimuksen käsittelyjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskevaa arviointia kuten esityksessä on tunnistettukin.

Rikosoikeudellisesta toimivallasta

Lakivaliokunnan toimialan keskeistä on puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla, jossa käsitellään rikosoikeudelliseen toimivaltaan ja sen käyttöön liittyviä kysymyksiä. Puolustusyhteistyösopimuksen määräysten merkitystä arvioitaessa on kuitenkin samanaikaisesti tunnistettava myös Nato SOFAn säännökset rikosoikeudellisen tuomiovallan jaosta, sillä puolustusyhteistyösopimuksen rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevaa 12 artiklaa sovelletaan yhdessä Nato SOFAn VII artiklan kanssa.

Kuten esityksessä tuotu esille, niin Nato SOFAn rikosoikeudellisen tuomiovallan jaon lähtökohta on se, että rikokset ovat joko toisen valtion (lähettäjä- tai vastaanottajavaltion) yksinomaisessa tuomiovallassa tai niiden jaetussa tuomiovallassa. Nato SOFAn rikosoikeutta koskevissa sopimusmääräyksissä lähdetään siten siitä, että valtio, jolla on määräysten mukaan oikeus harjoittaa yksinomaista tai rinnakkaista tuomiovaltaa, oikeuttaa kyseisen valtion tuomioistuimen

tuomitsemaan rangaistuksen rikoksesta, joka on rangaistava kyseisen valtion rikoslain mukaan. Puolustusyhteistyösopimus ja Nato SOFA eivät sopimusteknisesti luo Suomessa oleville joukoille rikosoikeudellista immunitettia Suomessa tehdyistä rikoksiksi säädettyistä teoista, mutta määrittelevät sitä kumpi valtioista käyttää teoista tuomiovaltaa, millä puolestaan on merkittävät tosiasialliset vaikutukset tuomiovallan käyttöön. Tuomiovallan jakoa koskevat määräykset ovat keskeiset kuten Nato SOFAn käsittelyssäkin nousi esille. Nyt puolustusyhteistyösopimuksessa esille nousee yhä näkyvämmiin virallisen tehtävän määrittelyn olennainen merkitys. Esityksessä asiaa on tuotukin esille, mutta tätä on yhä syytä korostaa.

Lähtökohta on, että puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla ei muuta sitä Nato SOFAn VII artiklan asetelmaa, että lähettjävaltiolla on ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa, kun kyseessä on rikokset jotka johtuvat toimesta tai laiminlyönnistä virallisessa tehtävissä. Puolustusyhteistyösopimus kuitenkin tuo tähän merkittävän tarkennuksen, kun 12 artikla 6 kohta määrää selkeästi, että Yhdysvallat päättää sen, onko väitetty USA:n joukon jäsenen teko tai laiminlyönti tapahtunut suorittaessaan virallista tehtävää.

Oikeusvarmuuden kannalta on lähtökohtaisesti myönteistä, että asialle on puolustusyhteistyösopimuksessa sovittu selvä menettelytapa. Nato SOFA sen sijaan jätti osin avoimeksi sen, miten toimittaisiin tilanteessa, jossa lähettjä- ja vastaanottajavaltiolla olisi erilaiset näkemykset siitä, oliko teko tehty virallisissa tehtävissä. Nyt tällaista epävarmuutta ei ole, koska määrittelyn tekee sopimuksen nojalla selkeästi Yhdysvallat. Päätöksentekijälle on kuitenkin syytä korostaa, mitä käytännössä voi tarkoittaa se, että Yhdysvallat yksin määrittelee asian ja käyttää siltä osin rikosoikeudellista tuomiovaltaa.

Esimerkkinä voidaan käyttää vuoden 1998 Cavalese-tapausta, jolloin harjoituslennolla Italian Alpeilla ollut USA:n sotilaskone katkaisi hiihtohissin kaapelin, jolloin hississä olleet 20 henkilöä (Saksan, Belgian, Puolan, Italian ja Itävallan kansalaisia) saivat surmansa. Cavalesen kunnan edustajat olivat vuosia varoittaneet matalalentojen vaaroista, mutta näihin ei ollut reagoitu. Koska tapaus oli sattunut virallisessa tehtävässä, se siirrettiin ratkaistavaksi Yhdysvalloissa, jossa tuomioistuimien vapautti lentäjät syytteestä, koska tapaus oli johtunut näistä riippumattomasta syystä, nimittäin siitä, ettei hissiä ollut merkitty lentäjien käytössä olleeseen karttaan. Tapaus nosti huomattavat vastalauseet Euroopassa.¹

Kun puolustusyhteistyösopimusta ollaan Suomessa hyväksymässä ja voimaansaattamassa, niin päätöksentekijälle on aihetta tuoda esille mahdollisuus, että jokin samankaltainen asetelma voisi tapahtua jatkossa myös Suomessa. Virallisen tehtävän määrittelyyn ei ole merkitystä, sillä seikalla, kuinka suurta pahennusta ja yleistä mielenkiintoa rikos Suomessa aiheuttaisi. Mikäli

¹ Cavalese-tapausten nosti esille Nato SOFAn HE 90/2023 vp käsittelyn yhteydessä akateemikko, kansainvälisen oikeuden professori (HY, emeritus) Martti Koskeniemi perustuslakivaliokunnalle 6.2.2024 antamassaan [lausunnossaan](#) (s. 8). Tarkemmin tapauksesta oikeuskirjallisuudessa W Michael Riesman & Robert D Sloiane, 'The Incident at Cavalese and Strategic Compensation', 94 American Journal of International Law (2000), 505-515.

rikos on USA:n näkemyksen mukaan tapahtunut virallisissa tehtävissä, niin tuomiovalta on Yhdysvalloilla eikä tuomiovaltaa saada takaisin Suomeen, vaikka tuomioistuimen lopputulos aiheuttaisi Suomessa hämmennystä. Kuten esityksessä tuodaan esille, niin on myös mahdollista, että suomalainen uhri voisi viime kädessä joutua osallistumaan Yhdysvalloissa tapahtuvaan rikosprosessiin oikeusasemansa turvaamiseksi (s. 32).

Edellä todetun Cavalese-tapauksen kaltainen sotilaskoneen lentäminen vaikuttaa verraten selkeästi virallisessa tehtävässä tapahtuneelta teolta. Puolustusyhteistyösopimusta hyväksyttäessä on kuitenkin syytä tuoda esille, että asetelma voi olla Suomen kannalta vielä hankalampi tilanteessa, jossa teon yhteys viralliseen tehtävään olisi tulkinnanvaraisempi. Sen arviointi, onko henkilö toiminut virallisessa tehtävässä, on aina tapauskohtaista, minkä vuoksi tarkkaan määritelmään ei ole ylipäätään mahdollista päästä ([UaVM 2/2024 vp](#) s. 7). Vaikka Suomen viranomaisilla ja rikoksen suomalaisilla uhreilla olisi päteviä oikeudellisia perusteluja sille, miksi teko ei olisi tapahtunut virallisissa tehtävissä ja kuuluisi Suomen toimivaltaan, niin lopullinen päätösvalta määrittelystä pysyy Yhdysvalloilla. Suomi voi esittää näkemyksiään ja pyytää Yhdysvaltojen ylempiä viranomaisia arvioimaan asian, mutta mikään ei muuta sitä, että määrittelyn tekee Yhdysvallat. Rikosoikeudellisen toimivallan lisäksi vahingonkorvauksia koskeva sopimuksen 15 artikla sisältää nimenomaiset rajoitteen virallisia tehtäviä koskevien vahingonkorvausvaatimusten osalta. Yhdysvalloilla olevan virallisen tehtävän määrittelyvallan osalta merkityksetöntä ei ole sekään, että puolustusyhteistyösopimuksen 29 artiklan 6 kohdan mukaan sopimusriitoja ei saateta kansainvälisen tuomioistuimen eikä muutoinkaan kolmannen osapuolen ratkaistavaksi.

Edellä esiintuotu asetelma on varsin merkityksellinen. Samanaikaisesti voidaan kuitenkin todeta, että puolustusyhteistyösopimuksen määräys ei välttämättä eroa olennaisesti Nato SOFAn asetelmasta. Jo Nato SOFAn on tulkittu käytännössä toimivan siten, että lähettäjävaltio määrittää tapauskohtaisen arvion mukaan sen, tapahtuiko jokin teko virallisissa tehtävissä ([UaVM 2/2024 vp](#), s. 7, [HE 90/2023 vp](#) s. 43, 56). Puolustusyhteistyösopimus ei siten vaikuta muuttavan Nato SOFAn asetelmaa virallisen tehtävän määrittelevästä tahosta, vaan ainoastaan toteaa asian siten, ettei tulkinnanvaraa jatkossa jää.

Hallituksen esityksessä rikosoikeudelliseen tuomiovaltaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty ennen kaikkea luvussa 15.2.5. Esitys on tältäkin osin asianmukaisesti perusteltu ja Nato SOFAn käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan esittämät näkemykset ovat siinä tärkeitä. Lausuntopalautteeni johdosta lukuun on tehty osin täsmennyksiä, jotka tarkentavat virallisen tehtävän määrittelyn keskeistä asemaa. Nyt esityksessä todetaan muun ohella selkeästi se, että Suomella olevalla mahdollisuudella pyytää tuomiovallan palauttamista ei ole merkitystä, mikäli Yhdysvallat toteaa teon tapahtuneen suoritettaessa virallisia tehtäviä. Vaikka asia esityksestä tällä tavoin ilmeneekin, niin olen yhä tässä lakivaliokunnalle antamassani lausunnossa halunnut korostaa virallisen tehtävän määrittelyn tosiasiallista merkityksellisyyttä.

Oikeudenkäynnin keston määrittelystä

Puolustusyhteistyösopimuksen 13 artikla koskee vapaudenmenetystä ja vierailuoikeutta. Artiklan 4 kohdan mukaisesti, jos suomalaista oikeudellista menettelyä ei saada päätökseen yhden vuoden kuluessa sen alkamisesta, USA:n joukkojen viranomaiset vapautuvat artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuista velvoitteista. Lausuntopalautteessa oli kiinnitetty huomiota määräajan lyhyteen ja todettu sen olevan tarpeettoman tiukka (s. 39). Valitettava tosiasiahan on, että suomalaista rikosprosessia tällä hetkellä harvoin saadaan päätökseen yhden vuoden kuluessa sen alkamisesta. Kyseisen artiklan osalta esityksessä todetaan seuraavaa (s. 92): ”Määräyksen nojalla määräajan laskemisen alkuajankohdan voidaan katsoa olevan jossain määrin tulkinnanvarainen esitutkinnan ja syyteharkinnan osalta. Koska kyse on määräyksen mukaan ’oikeudellisesta menettelystä’, mahdollisena voidaan pitää sellaista tulkintaa, että määräaika laskettaessa otetaan huomioon ainoastaan oikeudenkäyntivaihe. Näin ollen määräaika laskettaisiin syyteasian vireilletulosta tuomioistuimessa.”

Sopimusmääräykset sisältävät aina tietynasteista tulkinnanvaraa. On kuitenkin syytä ymmärtää, että puolustusyhteistyösopimuksessa on kaksi valtiota osapuolina eikä sopimuksen hyväksymisen jälkeen mahdollisesti vaikeaksi havaittua sopimusehtoa voida yksipuolisesti muuttaa toisenlaiseksi kansallisella tulkinnalla. Tiedossani ei ole se, onko perusteluissa esiintuodusta suomalaisesta tulkinnasta keskusteltu sopimusneuvotteluissa. Poissuljettua ei kuitenkaan liene, että Yhdysvallat tulkitsisi oikeudellisen menettelyn alkavan jo oikeudenkäyntiä aiemmasta rikosprosessin vaiheesta. Kuten sopimuksen 13 artiklan 4 kohdasta ilmenee, niin määräajan tarkoitus on turvata vastaajan oikeus joutuisaan oikeudenkäyntiin. Ottamatta enemmän kantaa esityksessä esitetyn tulkinnan mahdollisuuteen, niin tuon esille, että Suomessakin oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetussa laissa ([362/2009](#)) rikosasian oikeudenkäynnin alkamisajankohta lasketaan 5 §:n nojalla jo siitä, kun toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut vastaajalle hänen tekemäkseen epäilystä rikoksesta tai kun häneen kohdistettu rikosepäily on olennaisesti vaikuttanut hänen asemaansa. Lain esitöissä ([HE 233/2008 vp](#) s. 25) on todettu, että ratkaiseva ajankohta voi olla esimerkiksi se, kun henkilöä on kuulusteltu esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä tai kun hänet on pidätetty rikosepäilyn vuoksi. Tämä puolestaan noudattaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaa (esim. [Malkov v. Estonia 4.2.2010](#), kohta 43).

Kiinnitän huomiota myös siihen, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n mukaan ”13 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun oikeudellisen menettelyn pidentämistä koskevan suostumuksen voi antaa tai mainitussa kohdassa tarkoitetun sopimuksen tehdä syyttäjä sen jälkeen kun syyteasiassa toimivaltainen tuomioistuin taikka ennen syytteen nostamista muu käräjäoikeus, jossa asian käsittely käy sopivasti päinsä, on syyttäjän pyynnöstä antanut siihen luvan.” Kyseinen säännöskään vaikuttaa viittaavan siihen, että määräajan laskeminen alkaa jo ennen

syytteen nostamista, sillä laissa ei kai olisi tarvetta mainita mahdollisuudesta pidentää määräaikaakaan ennen syytteen nostamista, jos määräajan laskeminen alkaa vasta syytteen nostamisesta. Esityksen perusteluissa esiintuotu tulkintamahdollisuus oikeudenkäynnin keston alkamisajankohdasta ja lakiehdotus vaikuttavat siten hieman ristiriitaisilta. Toisaalta perusteluissa on todettukin siinä esitetyn vain erään mahdollisen tulkinnan alkamisajankohdan. Vaikka näin on, niin päätöksentekijän on kuitenkin syytä tiedostaa, että kyseinen tulkinta ei välttämättä ole oikeudellisesti kovinkaan yksiselitteinen. Riippumatta siitä, miten alkamisajankohta lasketaan, niin tärkeää olisi, että kaikilla suomalaisilla rikosprosessin toimijoilla olisi yhdenmukainen tulkinta asiasta, jotta määräaikaakaan kyetään noudattamaan.

Lopuksi

Kuten totesin myös Nato SOFA:n yhteydessä, niin pidän sinänsä varsin ymmärrettävänä, ettei tämänkaltaisessa valtioiden välisessä sopimusasetelmassa ole välttämättä mahdollista arvioida yksityiskohtaisesti kaikkia erilaisia tapahtumainkulkuja ja niihin liittyviä sopimuksen harvinaisiakin soveltamistilanteita. Sopimuksen voimaansaattamisen jälkeen kansallisten viranomaisten tuleekin pyrkiä selventämään viranomaisille sopimusmääräysten mukaisia käytännön menettelytapoja. Olennaisen tärkeää myös on, että käytännön soveltamistilanteita ja mahdollisia ongelmakohtia sekä kansallisen lainsäädännön muutostarpeita tulee seurata aktiivisesti. Asian käsittelyn tässä vaiheessa laillisuusvalvojana keskeistä on ollut, että esityksessä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä on arvioitu asianmukaisesti ja esitys antaa riittävät tiedot eduskunnan päätöksentekoon.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti