

Lakivaliokunnalle

Lausunto

Asia: *Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 58/2024 vp)*

Annan pyydetysti lausuntoni hallituksen esityksestä HE 58/2024 vp, joka liittyy Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen (jäljempänä puolustusyhteistyösopimus) hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. Lausuntopyynnön mukaisesti keskityn tässä lausunnossani erityisesti rikosoikeudellista toimivaltaa ja sen käyttöä koskeviin kysymyksiin.

Tuomioistuinten tuomiovalta rikosasioissa ja sen rajat

Rikosoikeudellisen toimivalta jakautuu kolmeen eri toimivallan muotoon: tuomioistuinten tuomiovaltaan rikosasioissa, lainsäädäntövaltaan (rikoslainsäädännön alueellinen soveltamisala) ja toimeenpanovaltaan. Näistä kaksi ensimmäistä kytkeytyvät vahvasti toisiinsa, sillä rikosasioissa tuomioistuimet pääsääntöisesti soveltavat omaa kansallista rikoslainsäädäntöään.

Tuomioistuinten tuomiovallasta rikosasioissa ja samalla kansallisen rikoslainsäädännön soveltamisalasta säädetään kansallisessa lainsäädännössä, Suomessa rikoslain 1 luvussa. Tämä kansallinen toimivaltasäätely pohjautuu yleisesti hyväksytyihin toimivaltaperiaatteisiin. Toimivaltaperiaatteet ilmentävät erilaisia liittymiä, jotka ovat perusteena sille, että rikos otetaan valtion tuomioistuinten tuomiovallan ja kansallisen rikoslain soveltamisalan piiriin tietyissä tilanteissa. Tällaisia yleisesti hyväksytyjä liittymiä ovat esimerkiksi rikoksen tekopaikka, rikoksen tekijän tai uhrin kansalaisuus, rikoksen kohdistuminen valtioon itseensä ja rikoksen luonne vakavana kansainvälisenä rikoksena.

Monissa valtioissa, myös Suomessa, rikosoikeudellisen toimivallan ala on määritelty laajaksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että varsin yleisesti tulee vastaan kilpailevan toimivallan tilanteita (ns. positiivisia toimivaltakonflikteja) eli tilanteita, joissa useammalla valtiolla on toimivalta suhteessa tiettyyn rikokseen. Kansainvälisellä tasolla ei ole omaksuttu sitovia sääntöjä siitä, kuinka tällaiset toimivaltakonfliktit tulisi ratkaista. Usein tilanteet ratkeavat käytännön perustein esimerkiksi sen mukaan, missä valtiossa rikoksesta epäilty on kiinniotettuna tai otettavissa kiinni. Alueperiaate on toimivaltaperiaatteista laajimmin hyväksytty ja usein on myös monia käytännön syitä sille, miksi toimivaltaa on perusteltua käyttää nimenomaan siinä valtiossa, jossa rikos on tehty. Mitään muodollista tai oikeudellisesti sitovaa etusijaa tekopaikan valtiolla ei kuitenkaan ole.

Vaikka kansallinen toimivaltasäätely pohjautuu yleisesti kansainvälisellä tasolla omaksuttuihin toimivaltaperiaatteisiin, kyse on kansallisesta sääntelystä, eikä toimivaltaperusteista tai

niiden etusijajärjestyksestä ole kattavasti määrätty kansainvälisissä sopimuksissa. Kansainvälisoikeudellisilla normeilla on kuitenkin rajatumpia vaikutuksia toimivaltasääntelyyn ja toimivallan käyttöön Suomessa. Suomi on esimerkiksi useissa kansainvälisiä rikoksia koskevissa tapauksissa sitoutunut ulottamaan tuomioistuintensa toimivallan sopimuksessa tarkoitettuihin rikoksiin tietyissä sopimuksissa tarkemmin määritellyissä tilanteissa.

Toisaalta Suomen rikosoikeudellisen toimivallan alaa rajaavat erilaiset rikosoikeudellisen koskemattomuuden muodot kuten diplomaattien ja valtion päämiesten henkilökohtainen koskemattomuus ja valtion virkamiesten virkatehtävien hoitoon liittyvä koskemattomuus. Erilaisissa sopimuksissa on sovittu myös esimerkiksi eräiden kansainvälisten järjestöjen henkilöstön koskemattomuudesta. Koskemattomuudesta voidaan sopia myös silloin, kun valtion sotilaita sijoitetaan toisen valtion alueelle. Virkatoimiin liittyvän ja erillisiin sopimusmääräyksiin perustuvan koskemattomuuden taustalla on yleensä pyrkimys mahdollistaa kotivaltionsa ulkopuolella toimivien valtiotaan tai kansainvälistä järjestöä edustavien henkilöiden häiriötön tehtävien hoitaminen. Koskemattomuus ei lähtökohtaisesti tarkoita samaa kuin rankaisemattomuus, sillä henkilö voidaan asettaa rikoksistaan vastuuseen omassa kotivaltiossaan.

Nyt tarkasteltavana olevan sopimuksen toimivaltamääräykset kytkeytyvät elimellisesti Suomessa 27.4.2024 voimaan tulleen Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (ns. Nato SOFA) toimivaltamääräyksiin, joita puolustusyhteistyösopimuksen toimivaltamääräykset joiltain osin täydentävät ja täsmentävät. Nato SOFA -sopimuksen tai puolustusyhteistyösopimuksen rikosoikeudellista toimivaltaa koskevia määräyksiä ei ole muotoiltu koskemattomuudeksi vaan sopimuksissa määrätään toimivallan käytölle etusijajärjestys. Tavoite ja lopputulema on kuitenkin koskemattomuutta koskevien määräysten kanssa saman luonteinen: joukkojen vastaanottajavaltio rajoittaa toimivallan käyttöönsä eräissä tilanteissa lähettävävaltion hyväksi.

Se, että valtio kansainvälisessä sopimuksessa hyväksyy rikosoikeudellisen toimivallan käyttöä koskevia velvoitteita tai rajoitteita, ei lähtökohtaisesti ole erityisen poikkeuksellista. Se, mikä tarkasteltavana olevassa puolustusyhteistyösopimuksessa on poikkeuksellista, on se, että kyse ei ole vastavuoroisesta vaan yksipuolisesta sopimusjärjestelystä, joka koskee vain USA:n joukkojen asemaa ja oikeuksia Suomessa, mutta ei sen sijaan Suomen joukkojen asemaa ja oikeuksia USA:n alueella.

Lähettävävaltion ensisijainen oikeus toimivallan käyttöön

Koska tarkasteltavana olevan sopimuksen toimivaltamääräykset ovat Nato SOFA -sopimuksen määräyksiä täydentäviä, on perusteltua käsitellä lyhyesti myös Nato SOFA -sopimuksen toimivaltamääräyksiä. Nato SOFA -sopimuksen VII artiklassa määrätään rikosoikeudellisen toimivallan jakautumisesta lähettäjä- ja vastaanottajavaltion kesken. Tapauksissa, joissa lähettäjä- ja vastaanottajavaltioilla on rinnakkainen/kilpaileva toimivalta, lähettävävaltion sotilasviranomaisilla on ensisijainen oikeus harjoittaa toimivaltaa joukkojensa tai siviilihenkilöstönsä jäsenen nähdessä, (i) kun kyseessä ovat rikokset kyseisen valtion omaisuutta tai turvallisuutta

vastaan taikka sen joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsentä, huollettavaa henkilöä tai näiden omaisuutta vastaan tai, (ii) kun kyse on virallisten tehtävien hoitoon liittyvästä toimesta tai laiminlyönnistä. Lähettäjävaltion ensisijaista toimivaltaa joukkojensa suhteen voidaan pitää jo Nato SOFA -sopimuksen perusteella laajana, etenkin, kun otetaan huomioon, että osa jäsenvaltioista tulkitsee virallisten tehtävien alaa laajasti.

Nato SOFA -sopimuksen perusteella Suomi – käytännössä valtakunnansyyttäjä – voi yksittäistapauksessa esittää lähettäjävaltiolle pyynnön, että tämä luopuisi ensisijaisen toimivaltansa käyttämisestä. Toimivallan käytöstä voidaan tällöin käydä vastaavaa vuoropuhelua valtioiden välillä kuin muissakin kilpailevan toimivallan tilanteissa, joissa useampi valtio on halukas käyttämään toimivaltansa. Realistista lienee kuitenkin todeta, että monissa Naton jäsenvaltioissa kynnys luopua sopimusmääräysten mukaisen ensisijaisen toimivaltansa käyttämisestä on todennäköisesti korkea.

Puolustusyhteistyösopimuksen rikosoikeudellista toimivaltaa koskevat määräykset laajentavat lähettäjävaltion toimivallan alaa siinä suhteessa, että sopimuksen perusteella Suomi luopuisi käyttämästä ensisijaista toimivaltansa suhteessa myös sellaisiin USA:n joukkojen jäsenten tekemiksi epäiltyihin rikoksiin, jotka eivät johdu toimesta tai laiminlyönnistä virallisessa tehtävässä. Tämä lähtökohtaisesti yleinen luopuminen olisi kuitenkin Suomen viranomaisten päätöksellä yksittäistapauksessa peruutettavissa.

Puolustusyhteistyösopimuksen ja Nato SOFA -sopimuksen soveltamisalojen kannalta keskeinen rajanveto liittyy siis siihen, miten virallinen tehtävä määritellään. Tämä rajanveto ratkaisee sen, onko viimekätinen päätösvalta toimivallasta luopumisesta tai toimivallasta luopumisen peruuttamisesta lähettäjä- vai vastaanottajavaltiolle. Virallisen tehtävän määrittelystä ei ole määräyksiä Nato SOFA -sopimuksessa, mutta sopimuksen tulkinnassa on lähdetty siitä, että lähettäjävaltio määrittelee viime kädessä sen, mitä se pitää sopimuksessa tarkoitettuna virallisena tehtävänä. Myöskään puolustusyhteistyösopimuksessa ei määritellä virallista tehtävää, mutta sopimukseen on otettu täsmentäviä määräyksiä siitä, miten tämä määrittely tapahtuu. Ratkaisun siitä, onko tietty USA:n joukon jäsenen tekemä rikos tehty virallisessa tehtävässä, tekee toimivaltainen USA:n joukkojen viranomainen. Sopimus antaa Suomen viranomaisille mahdollisuuden esittää tähän liittyviä tietoja neuvottelujen pohjaksi ja pyytää ylempiä USA:n viranomaisia vahvistamaan asian. Viimekätinen päätösvalta asiassa on kuitenkin USA:n viranomaisilla.

Nyt käsiteltävänä oleva sopimus muuttaa virallisen tehtävän määrittelyä vain siltä osin, että määrittelyprosessista on määrätty Nato SOFA -sopimusta täsmällisemmin. Virallisen tehtävän asiallinen määrittely jää kuitenkin molemmissa sopimuksissa avoimeksi, mikä tekee vaikeaksi arvioida sitä, kuinka laajaksi puolustusyhteistyösopimuksen toimivaltamääräysten soveltamisala käytännössä muotoutuu. Hallituksen esityksessä sopimuksen tulkinnan lähtökohtana on todettu olevan, ettei kaikki lähettäjävaltion Suomen alueella tapahtuva toiminta voi olla virallisissa tehtävissä tapahtunutta (s. 32, 98). Epäselväksi kuitenkin jää, mihin tämän tulkinnallinen lähtökohta pohjautuu.

Nato SOFA -sopimuksessa ja puolustusyhteistyösopimuksessa omaksutun etusijajärjestyksen vuoksi Suomessa tehty suomalaiseen kohdistunut rikos voi tulla käsiteltäväksi ulkomaisessa tuomioistuimessa. Ulkomainen tuomioistuin soveltaa tällöin omaa prosessuaalista ja aineellista lainsäädäntöään, mikä voi johtaa erilaiseen lopputulokseen kuin mihin Suomessa käytävässä oikeudenkäynnissä päädyttäisiin. En pidä tätä oikeudellisella tai periaatteellisella tasolla ongelmana. Suomessa tehty ja/tai suomalaiseen kohdistunut rikos voi muissakin tapauksissa ja muillakin perusteilla päätyä käsiteltäväksi ulkomaisessa tuomioistuimessa ja ulkomaisen lainsäädännön nojalla. Nyt tarkasteltavana olevissa sopimusten toimivaltamääräyksissä on kyse perustelluista ja käytännön lähtökohtien pohjalta omaksutuista linjauksista, joiden hyväksyminen on sopimuksissa tarkoitetun yhteistyön edellytys.

Yleisellä tasolla ei nähdäkseni voida katsoa, että Suomessa tehdyn rikoksen käsitteleminen ulkomailla olisi esimerkiksi rikosvastuun tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta lähtökohtaisesti Suomessa käytävää oikeudenkäyntiä huonompi vaihtoehto. Sen sijaan rikoksen suomalaisen asianomistajan kannalta oikeudenkäynti Suomessa olisi useimmiten helpompi ja parempi vaihtoehto. Myös yleisessä keskustelussa Suomessa tehdyn suomalaisen henkilöön tai intressiin kohdistuneen rikoksen käsittely voi joissain tapauksissa näyttäytyä epäkohtana. Puolustusyhteistyösopimus laajentaa jossain määrin lähettjävaltion ensisijaisen toimivallan alaa, mutta on toisaalta Suomelle erityisen merkityksellisissä tapauksissa jossain määrin Nato SOFA -sopimusta ongelmattomampi. Näin siksi, että puolustusyhteistyösopimus, toisin kuin Nato SOFA -sopimus, mahdollistaa toimivallasta luopumisen peruuttamisen Suomen päätöksellä tapauksissa, joissa asialla katsotaan olevan erityistä merkitystä Suomelle. Puolustusyhteistyösopimukseen on otettu myös viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskeva kirjaus, jolla pyritään parantamaan rikoksen uhrin asemaa.

Johtopäätökset

Nähdäkseni sopimukseen otetut rikosoikeudellista toimivaltaa koskevat määräykset eivät periaatteellisella tasolla muuta Suomessa jo aiemmin omaksutun toimivaltasäätelyn peruslähtökohtia. Kyse on rikosoikeudellista toimivaltaa koskevista rajauksista, jotka ovat tyypillisiä tilanteissa, joissa valtion sotilasjoukkoja sijoitetaan toisen valtion alueelle. Suomen rikosoikeudellisen toimivallan rajaaminen onkin edellytys sopimuksessa tarkoitetun sotilaallisen yhteistyön toteutumiselle. En näe, että sopimuksen toimivaltamääräykset muodostaisivat estettä sopimuksen hyväksymiselle tai voimaansaattamiselle.

Rovaniemellä 3.6.2024

Minna Kimpimäki
Professori
Lapin yliopisto