

Prof. Sakari Melander
4.6.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen. Puolustusyhteistyösopimus perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyyn sopimukseen (Nato SOFA, SopS 24/2024) ja täydentää sitä. Puolustusyhteistyösopimus sisältää määräyksiä muun muassa Yhdysvaltojen pääsystä Suomen alueelle sekä tiettyjen liitteessä lueteltujen sovittujen tilojen ja alueiden käytöstä. Lisäksi sopimus sisältää muun muassa joukkojen turvallisuutta sekä rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevia määräyksiä.

Lakivaliokunnan asiantuntijapyynnön 30.5.2024 mukaan lausuntoa pyydetään erityisesti rikosoikeudelliseen toimivaltaan ja sen käyttöön liittyvistä kysymyksistä. Keskityn lausunnossani asiantuntijapyynnössä yksilöityihin kysymyksiin, erityisesti puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklaan.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin lähtökohdat

Käsiteltävänä oleva sopimus on puolustusyhteistyötä Yhdysvaltojen ja Suomen välillä käsittelevä kahdenvälinen valtiosopimus. Yhdysvallat on tehnyt vastaavia kahdenvälisiä joukkojen asemaa

koskevia valtiosopimuksia muiden Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden kanssa. Kahdenväliset puolustusyhteistyösopimukset täydentävät ja nykyaikaistavat Yhdysvaltojen ja Naton jäsenvaltioiden välistä yleistä joukkojen asemaa koskevaa yleissopimusta (Nato SOFA). Eduskunta on hyväksynyt Nato SOFAn (SopS 24/2024) alkuvuodesta 2024 (HE 90/2024 vp, LaVL 2/2024 vp, PeVL 2/2024 vp, PuVL 1/2024 vp ja UaVM 2/2024 vp). Esityksen (s. 6) mukaan Yhdysvaltojen Naton jäsenvaltioiden kanssa tekemät joukkojen asemaa käsittelevät yleissopimukset eroavat Nato SOFasta siinä, että Nato SOFA on vastavuoroinen ja käsittelee Naton jäsenvaltioiden joukkojen asemaa ja siihen liittyviä kysymyksiä silloin, kun ne ovat toisen Naton jäsenvaltion alueella. Puolustusyhteistyösopimukset sen sijaan käsittelevät Yhdysvaltojen joukkojen asemaa ja siihen liittyviä kysymyksiä sopimuksen osapuolena olevan valtion alueella. Nyt käsiteltävänä olevassa sopimuksessa on näin kysymys Yhdysvaltojen joukkojen asemasta silloin, kun ne oleskelevat Suomen alueella. Käsiteltävänä oleva sopimus ei näin anna Suomen joukoille oikeuksia niiden mahdollisesti oleskellessa Yhdysvaltojen alueella.

Nato SOFAa voimaansaatettaessa (HE 90/2023 vp, s. 35) omaksutun lähtökohdan mukaan Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislakeihin sekä eräisiin muihin lakeihin tehtiin sopimusten toimeenpanoon sekä niiden sujuvaan soveltamiseen liittyviä välttämättömiä muutoksia. Tuolloin todettiin, että samanaikaisesti vireillä oli toimialakohtaisia säädöshankkeita, joilla on tarkoitus sujuvoittaa Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan toimeenpanoa. Edelleen esityksessä todettiin, että sopimusten voimaansaattamista valmisteltaessa oli huomattu, että sopimusten sujuva soveltaminen saattaa edellyttää tulevaisuudessa tehtäviä lainsäädäntömuutoksia. Eduskunnan lakivaliokunta piti edellä mainittua lähtökohtaa perusteltuna (LaVL 2/2024 vp, s. 3). Valiokunta kuitenkin totesi, että jos sopimuksen soveltamiseen liittyvään rikos- ja rikosprosessioikeudelliseen yhteistyöhön liittyen sopimuksista saatujen soveltamiskokemusten perusteella ilmenee, että asiasta on syytä säätää omaksumalla esimerkiksi Nato SOFA -yhteistyötä koskevaa erityistä, tavanomaisesta rikosoikeudellisesta yhteistyöstä poikkeavaa sääntelyä, tämänkaltaisen lainsäädännön valmisteluun saattaa olla syytä ryhtyä. Valiokunta ei tuossa yhteydessä pitänyt tarkoituksenmukaisena antaa kokonaan uudenlaista lainsäädäntöä tilanteessa, jossa kysymys on uudenlaisesta yhteistyöstä, josta ei ole aiempia soveltamiskokemuksia ja johon liittyen muut Suomen kannalta keskeisinä verrokkimaina toimivat Pohjois-Atlantin liiton sopimuspuolet eivät ole antaneet joukkojen asemaa koskevaa erityislainsäädäntöä (LaVL 2/2024 vp, s. 3).

Koska nyt käsiteltävänä olevassa sopimuksessa on kysymys Nato SOFAa täydentävästä sopimuksesta, edellä mainittu lakivaliokunnan korostama lähtökohta on merkityksellinen myös käsiteltävänä olevan esityksen kannalta. Esimerkiksi rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevassa puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklassa viitataan Nato SOFAn rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevaan VII artiklaan. Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklaa sovelletaan yhdessä Nato SOFA VII artiklan kanssa ja siinä asetetaan sanottua Nato SOFAn artiklaa täydentäviä ehtoja, joita sovelletaan puolustusyhteistyösopimuksen soveltamisalalla.

Edellä todettu merkitsee, että mahdollista uudenlaisen lainsäädännön antamisen tarpeellisuutta myöhemmin arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota Nato SOFAn ja puolustusyhteistyösopimuksen muodostamaan kokonaisuuteen, sopimusten soveltamisalaan liittyvät erot myös huomioon ottaen. Tämän vuoksi edellä mainittu lakivaliokunnan korostama näkemys uuden lainsäädännön antamisen tarkoituksenmukaisuudesta sopimuksen voimaansaattamishetkellä sekä myöhemmästä tarpeesta saatujen soveltamiskokemusten perusteella arvioida uudenlaisen lainsäädännön antamisen mahdollisuutta ja perusteltavuutta, on ajankohtainen myös nyt käsiteltävänä olevan esityksen suhteen.

Rikosoikeudellinen tuomiovalta

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla sisältää rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevan määräyksen. Määräys täydentää Nato SOFAn VII artiklaa. Esityksen (s. 85) mukaan artikloja sovelletaan yhdessä. Rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevia määräyksiä yhdessä sovellettaessa on otettava huomioon myös puolustusyhteistyösopimuksen 1(1) artikla, jonka mukaan puolustusyhteistyösopimus täydentää Nato SOFalla määrättyjä ehtoja, jotka koskevat USA:n joukkojen ja niiden jäsenten huollettavien oleskelua Suomen alueella. Vastaavasti artikloja sovellettaessa on otettava huomioon Nato SOFAn II artikla ja puolustusyhteistyösopimuksen 1(2) artikla, jotka velvoittavat kunnioittamaan vastaanottajavaltion lainsäädäntöä.

Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan keskeinen määräys sisältyy sen 1 kohdan toiseen virkkeeseen, jonka mukaan Suomi, Yhdysvaltojen pyynnöstä ja edistääkseen sitoutumistaan keskinäiseen puolustukseen, käyttää suvereenia harkintavaltaansa luopuakseen ensisijaisesta oikeudesta käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa USA:n joukkojen jäseniin Nato SOFAn VII(3)(c) artiklassa tarkoitetulla tavalla. Nato SOFAn VII(3)(c) artikla sisältää määräyksen tuomiovallasta luopumisesta ja sen pyytämisestä. Nato SOFAn sanottu tuomiovallasta luopumista koskeva määräys on yksittäistapauksellinen. Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1 kappaleen toisen virkkeen asiaa koskeva määräys sen sijaan on soveltamisalaltaan yleinen. Sopimuksen 12(2) artiklan mukaan Suomi voi kuitenkin erityisen tärkeänä pitämissään yksittäistapauksissa peruuttaa luopumisen antamalla asiaa koskevan kirjallisen lausuman USA:n joukkojen toimivaltaisille viranomaisille.

Esityksessä (s. 86) on ensinnäkin katsottu, että puolustusyhteistyösopimuksen 12(1) artikla ei sanamuotonsa mukaan perusta siinä tarkoitettuja rikoksia koskevaa ensisijaista tuomiovaltaa Yhdysvalloille. Tämän vuoksi kysymyksessä ei esityksessä omaksutun näkemyksen mukaan ole sellainen rikoslain (39/1889) 1 luvun 15 §:ssä tarkoitettu sopimusmääräys, joka rajoittaa Suomen rikoslain soveltamisalaa rikoslain 1 luvussa säädetystä, toisin kuin Nato SOFAn VII(3)(a) artiklan suhteen on katsottu (HE 90/2023 vp, s. 69). Esityksessä omaksuttu näkemys on nähdäkseni siinänsä perusteltu, myös puolustusyhteistyösopimuksen 12(2) artikla huomioon ottaen.

Esityksessä ehdotetaan, että puolustusyhteistyösopimuksen 12(2) artiklassa tarkoitetun päätöksen peruuttaa tuomiovallasta luopuminen Suomessa tekisi valtakunnansyyttäjän (1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentti). Ratkaisu on perusteltu, koska Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta annetun lain (124/2024) 2 §:n mukaan Nato SOFAn VII(3)(c) artiklassa tarkoitetut päätökset tuomiovallan käyttämisestä siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta, toimittamatta jättämisestä tai lopettamisesta Suomessa tekee valtakunnansyyttäjän. Kysymys on lisäksi myös tässä yhteydessä rikoslain 1 luvun 12 §:ssä tarkoitettua valtakunnansyyttäjän syytemääräystä soveltuvin osin muistuttava (ks. myös LaVL 2/2024 vp, s. 7).

On kuitenkin huomattava, että tuomiovallasta luopumista koskeva puolustusyhteistyösopimuksen sääntelykokonaisuus on monelta osin suhteellisen paljon tulkinnanvaraa jättävä. Puolustusyhteistyösopimuksen 12(2) artiklan mukaan tuomiovallasta luopumista koskeva päätös voitaisiin ensinnäkin peruuttaa Suomen erityisen tärkeinä pitämässä yksittäistapauksissa. Sopimuksessa ei täsmennetä, mitä erityisen tärkeillä yksittäistapauksilla tarkoitetaan. Toisaalta

yksittäistapauksen erityinen tärkeys olisi Suomen viranomaisten määriteltävissä. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen (s. 86) mukaan kysymys voisi olla esimerkiksi julkista huomiota Suomessa herättäneestä rikoksesta, rikoksen yhteiskunnallisesta merkittävyystään Suomessa taikka suomalaiseen kohdistuneesta vakavasta tai laadultaan suomalaisessa rikosprosessissa parhaiten käsiteltäväksi soveltuvasta rikoksesta. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 5 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (HE, s. 139) täsmennetään lisäksi niitä seikkoja, joihin valtakunnansyyttäjän tulisi kiinnittää huomiota arvioidessaan, onko esitutinnan toimittaminen Suomessa tutkinnallisista syistä tai rikosvastuun toteuttamisen kannalta puolustusyhteistyösopimuksen 12(2) artiklassa tarkoitettu tavoin erityisen tärkeää.

Toiseksi on huomattava, että puolustusyhteistyösopimuksen 12(3) artiklan mukaan USA:n joukot ilmoittavat Suomen viranomaisille kaikista artiklan 1 kohdan määräyksissä tarkoitetuista tapauksista, lukuun ottamatta rikoksia, joista USA:n lainsäädännön mukaan voidaan tuomita rangaistukseksi enintään sakkoa tai yksi vuosi vankeutta. Esityksen (s. 87) mukaan USA:n viranomaiset ovat sopimusneuvottelujen yhteydessä toimittaneet Suomelle listan niistä rikoksista, joita sopimusmääräyksessä asetetun rangaistusasteikkovaatimuksen mukaisesti ei tarvitse Suomelle ilmoittaa. Esityksen mukaan kysymys on lähinnä rikoksista, jotka vertautuvat Suomessa sotilaskurinpitomenettelyssä käsiteltäviin tekoihin. Tästä huolimatta on syytä huomata, että puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla ja erityisesti sen 3 kappale vaikuttavat jättävän viime kädessä Yhdysvaltojen viranomaisille toimivallan arvioida, onko kysymyksessä sellainen teko, josta on ilmoitettava Suomen viranomaisille artiklan 3 kappaleen mukaisesti. On näin Yhdysvaltojen viranomaisten tehtävänä arvioida, miten kysymyksessä oleva teko rikosoikeudellisesti luokitellaan. Rikoksen oikeudellinen luokittelu vaikuttaa sovellettavaan rikossäännöksen ja siinä tarkoitettuun rangaistusasteikkoon, jotka ovat merkityksellisiä 12(3) artiklassa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuuden ajankohtaistumisen kannalta. Suomi voi käyttää 12(2) artiklassa tarkoitettua tuomiovallasta luopumista koskevaa peruuttamisoikeuttaan vain, jos se saa Yhdysvaltojen viranomaisilta 12(3) artiklassa tarkoitettua ilmoituksen. Artikla näin vaikuttaa jättävän rikoksen luokittelun ja siihen pohjautuvan rikoksen rangaistusasteikkoon sidotun rikoksesta ilmoittamisen ja näin 12(2) artiklassa tarkoitettua Suomen tuomiovallan luovuttamista koskevan yksittäistapauksellisen peruuttamisoikeuden Yhdysvaltojen viranomaisten toteuttamasta oikeudellisesta arvioinnista riippuvaiseksi. Toisaalta tämä harkinta on siinä määrin rajattua, että ilmoitusvelvollisuus ajankohtaistuu aina sellaisten tekojen suhteen, joiden enimmäisrangaistus on yli vuosi vankeutta.

Kolmanneksi puolustusyhteistyösopimuksen 12(6) artikla sisältää Nato SOFA VII(3)(a)(ii) artiklaa täsmäntävän määräyksen siitä, perustuuko väitetty rikos USA:n joukon jäsenen tekoon tai laiminlyöntiin, jonka hän on tehnyt suorittaessaan virallista tehtävää. Nato SOFAn sanotun artiklan mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen nähden, kun kyseessä ovat rikokset, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Puolustusyhteistyösopimuksen 12(6) artiklan mukaan ratkaistaessa, perustuuko väitetty rikos USA:n joukon jäsenen tekoon tai laiminlyöntiin, jonka hän on tehnyt suorittaessaan virallista tehtävää Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen a kohdan ii alakohdan mukaisesti, se, että toimivaltainen USA:n joukkojen viranomainen on Suomen alueella todennut, että tällainen teko tai laiminlyönti on tehty virallista tehtävää suoritettaessa, on ratkaiseva osoitus asiasta. Artiklan mukaan Suomen viranomaiset voivat esittää virkatehtävän määrittelyyn liittyviä tietoja, ja Yhdysvaltojen viranomaiset ottavat nämä tiedot huomioon kaikilta osin, ja osapuolet neuvottelevat niistä mahdollisimman pian. Niissä tapauksissa, joissa Suomen viranomaiset katsovat olosuhteiden edellyttävän, että virkatehtävän määrittely arvioidaan

uudelleen, Suomen viranomaiset pidättävät itsellään mahdollisuuden pyytää ylempiä Yhdysvaltojen viranomaisia vahvistamaan asian.

On huomattava, että virallisen tehtävän käsitettä ei määritellä Nato SOFAssa eikä puolustusyhteistyösopimuksessa. Nato SOFAa on tulkittu niin, että lähettäjävaltio määrittelee tapauskohtaisesti, tapahtuuko jokin teko virallisissa tehtävissä (HE 90/2023 vp, s. 43 ja 56 ja HE, s. 88). Eduskunnan lakivaliokunta piti Nato SOFAn voimaansaattamista koskevaa esitystä käsitellessään sopimuksen VII(3) artiklaa tulkinnanvaraisena erityisesti siinä käytetyn virallisen tehtävän käsitteen vuoksi (LaVL 2/2024 vp, s. 6). Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti asiaan huomiota (PeVL 2/2024 vp, 29–31 kohta). Eduskunnan lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että Nato SOFAn VII(3) artikla ei muodostunut rikoslain 1 luvun kannalta ongelmalliseksi, koska Nato SOFA on rikoslain 1 luvun 15 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen sopimus, joka sisältää Suomen rikoslain soveltamisalaa rajoittavan määräyksen. Puolustusyhteistyösopimuksen 12(6) artikla täsmentää lähinnä sitä, miten vastuu virallisen tehtävän määrittelyssä Nato SOFAa sovellettaessa jakautuu (HE, s. 172). Tältä osin puolustusyhteistyösopimuksen 12(6) artikla ei näin muodostu ongelmalliseksi rikoslain 1 luvun sääntelyn kannalta, koska kysymys on lähinnä Nato SOFAa täsmentävästä sääntelystä. Koska virallisen tehtävän käsite kuitenkin jää edelleen huomattavan epämääräiseksi ja koska 12(6) artikla nimenomaisesti vahvistaisi sen sinänsä käytännössä omaksutun tulkinnan, jonka mukaan vastaanottajavaltiolla ei ole juuri asemaa virallisen tehtävän määrittämisessä, virallisen tehtävän käsitteen tapauskohtaisuuden vuoksi Nato SOFAn VII(3) artiklan ja puolustusyhteistyösopimuksen 12(6) artiklan soveltamiskäytäntöä on syytä seurata sen varmistamiseksi, että käytännöt muodostuvat toimiviksi ja asianmukaisiksi (vastaavasti Nato SOFAn osalta LaVL 2/2024 vp, s. 6–7).

Puolustusyhteistyösopimuksen 12(6) artiklaa vastaava määräys sisältyy myös vahingonkorvausvaatimuksia koskevan puolustusyhteistyösopimuksen 15 artiklan 3 kappaleeseen. Edellä todetut huomiota ovat näin soveltuvien osin merkityksellisiä myös sen suhteen.

Edellä esitetyn perusteella puolustusyhteistyösopimuksen rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskeva 12 artikla on monelta osin tulkinnanvarainen ja sen soveltamisala vaikuttaa olevan avoin ja määrittävän pitkälti tapauskohtaisesti. Lisäksi artikla vaikuttaa antavan Yhdysvaltojen viranomaiselle huomattavaa harkintavaltaa tuomiovallan määrittelyssä. Erityisen ongelmallisena voidaan aiemmin todetun mukaisesti (LaVL 2/2024 vp, s. 6) pitää virallisen tehtävän avoimuutta sekä puolustusyhteistyösopimuksen 12(6) artiklaa, joka antaa Yhdysvaltojen viranomaisille huomattavaa ja käytännössä yksinomaista harkintavaltaa sen suhteen, onko rikos tehty virallista tehtävää suoritettaessa. Edellä todetun vuoksi rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevan Nato SOFA VII artiklan ja puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan muodostaman kokonaisuuden soveltamiskäytäntöä on syytä tarkasti seurata ja soveltamiskokemusten kertyessä arvioitava, ovatko sopimusmääräykset sekä niitä täydentävä kansallinen lainsäädäntö asianmukaisia. Erityistä huomiota olisi lisäksi kiinnitettävä siihen, miten Yhdysvaltoja koskeva 12(3) artiklassa tarkoitettu velvoite tehdä ilmoitus artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista teoista, joiden suhteen Suomi on puolustusyhteistyösopimuksessa tarkoitettu tavoin luopunut ensisijaisesta tuomiovallasta, käytännössä toteutuu. Edellä todetun mukaisesti Yhdysvaltojen ilmoitus käytännössä rajaa puolustusyhteistyösopimuksen 12(2) artiklassa tarkoitettua Suomen yksittäistapauksellista tuomiovallasta luopumista koskevaa peruuttamisoikeutta. Vaikka luopumista koskeva peruuttaminen on Suomen itsenäisesti harkittavissa, sen toteutuminen on käytännössä riippuvainen Yhdysvaltojen 12(2) artiklassa tarkoitettua ilmoituksesta, minkä vuoksi yhteistyön toimivuuteen on myös rikoslain 1 luvun näkökulmasta tärkeää kiinnittää huomiota.

Kuolemanrangaistuksen kieltö

Perustuslain (731/1999) 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan. Kuolemanrangaistuksen kieltö sisältyy lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. ja 13. pöytäkirjaan sekä YK:n KP-sopimuksen 2. lisäpöytäkirjaan. Myös EU:n perusoikeuskirjan 2(2) artikla sisältää kuolemanrangaistuksen kiellon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on lisäksi katsottu kuolemanrangaistuksen olevan vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklaa (Al-Sadoon ja Mufdhi v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.3.2010, 119–122 kohta). Perustuslain 7 §:n 2 momentti kieltää yksiselitteisesti ja ehdottomasti paitsi kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanon myös kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen Suomessa (PeVL 6/1997 vp, s. 3/I ja PeVL 2/2024 vp, 35 kohta).

Nato SOFAn VII(7)(a) artiklan mukaan lähettäjävaltion viranomaiset eivät saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta vastaanottajavaltiossa, jos vastaanottajavaltion lainsäädännössä ei säädetä sellaista rangaistusta samanlaisessa tapauksessa. Lisäksi Nato SOFAn lisäpöytäkirja (Additional Protocol to the Agreement among the States Parties to the North Atlantic Treaty and the other States participating in the Partnership for Peace regarding the Status of their Forces, 19.6.1995) rajaa kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoa. On kuitenkin huomattava, että jo kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuus Suomessa on ristiriidassa perustuslain 7 §:n 2 momentin yksiselitteisen ja ehdottoman kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa (PeVL 6/1997 vp, s. 3/I). Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että pelkkä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanosta luopuminen ei poista perustuslaista johtuvia esteitä luovuttamiselle, vaan on saatava takeet siitä, että tällaista rangaistusta ei tuomita (PeVL 5/2007 vp, s. 8/II ja PeVL 33/2010 vp, s. 3/II). Nato SOFA voisi johtaa näin siihen, että lähettäjävaltio tuomitsisi Suomessa kuolemanrangaistuksen, mutta ei panisi sitä Suomessa täytäntöön. Tällainenkin tilanne on ongelmallinen perustuslain kannalta. Tämä oli yksi syy sille, minkä vuoksi 19.6.1995 tehty Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhan-kumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä tehty sopimus niiden joukkojen asemasta sekä siihen liittyvä kuolemanrangaistuksen käytön rajoittamista koskeva lisäpöytäkirja eli PfP SOFA (SopS 64/1997) hyväksyttiin niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 6/1997 vp, s. 3/I).

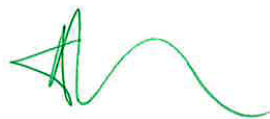
Nato SOFAa voimaansaatettaessa sopimuksen suhdetta kuolemanrangaistuksen kieltöön käsiteltiin laajasti niin hallituksen esityksessä (HE 90/2023 vp, s. 136–139), eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 2/2024 vp, 37–42 kohta) sekä lakivaliokunnan lausunnossa (LaVL 2/2024 vp, s. 13–15). Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti Nato SOFAn voimaansaatamista koskevaa esitystä käsitellessään kuolemanrangaistuksen kiellon vastaisen ihmisoikeusloukkauksen mahdollisuutta Nato SOFAa sovellettaessa äärimmäisen epätodennäköisenä. Valiokunta katsoi sen voivan ajankohtaistua lähinnä vain silloin, jos lähettäjävaltion lainkäyttö- tai hallintoviranomaiset toimisivat sopimuksen perusteella itsenäisesti Suomen alueella vailla suomalaisten viranomaisten myötävaikutusta vastoin hallituksen esityksessä selostettua tosiasiallista yhteisymmärrystä (PeVL 2/2024 vp, 42 kohta). Nato SOFAn voimaansaatamista koskevassa esityksessä selostetuvin tavoin (HE 90/2023 vp, s. 45–47, 138) Suomi on myös tehnyt Yhdysvaltojen kanssa noottienvaihdon, jossa vahvistetaan Yhdysvaltojen tietoisuus siitä, että Suomen tasavallan hallitus panee Nato SOFAn täytäntöön noudattaen Suomen lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Noottienvaihto ei poista ristiriitaa perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä Nato SOFAn välillä, mutta se rajaa sopimuksen soveltamista käytännössä (LaVL

2/2024 vp, s. 14). Noottienvaihto koskee sanamuotonsa mukaisesti myös puolustusyhteistyösopimusta (ks. HE 90/2023 vp, s. 210 sekä käsiteltävänä oleva HE, s. 173).

Käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 172–173) omaksutun kannan mukaan puolustusyhteistyösopimus ei ole ongelmallinen perustuslain 7 §:n 2 momentin sisältämän kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta. Puolustusyhteistyösopimus ei sinänsä sisällä nimenomaisia kuolemanrangaistusta koskevia sopimusmääräyksiä. Se ei esimerkiksi sisällä Nato SOFAn VII(7)(a) artiklan kaltaista määräystä siitä, että lähettäjävaltion viranomaiset eivät saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta vastaanottajavaltiossa, jos vastaanottajavaltion lainsäädännössä ei säädetä sellaista rangaistusta samanlaisessa tapauksessa. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että puolustusyhteistyösopimus on luonteeltaan ennen muuta Nato SOFAa täydentävä. Esityksessäkin (s. 172) todettiin tavoin puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla ei anna itsenäistä oikeutta käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella vaan tällainen oikeus perustuu Nato SOFAn VII artiklaan. Puolustusyhteistyösopimus ei myöskään varsinaisesti laajenna Suomen alueella tapahtuvan tuomiovallan käyttämisoikeuden alaa (HE, s. 172). Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artikla ei nähdäkseni voi perustaa sellaista Nato SOFAn VII artiklasta itsenäistä Yhdysvaltojen harjoittamaa tuomiovallan käyttöä, joka olisi soveltamisalaltaan tässä suhteessa laajempi. Puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklassa kun on kysymys Nato SOFAn VII artiklaa täydentävästä ja täsmäntävästä ja tuomiovallan tietyistä edellytyksistä täsmällisemmin määrittävästä sopimusmääräyksestä. Lisäksi on huomattava, että jos kuolemanrangaistusta koskeva kysymys ajankohtaistuisi puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 1–2 kappaleen tarkoittamissa tilanteissa, valtakunnansyyttäjän tulisi 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan peruuttaa tuomiovalasta luopuminen, jos rikos on tehty Suomen alueella ja sen johdosta on olemassa kuolemanrangaistuksen uhka (HE, s. 139, ks. myös s. 173).

Edellä esitetyn perusteella käsiteltävänä olevassa esityksessä kuolemanrangaistuksen kiellon suhteen omaksuttu kanta, jonka mukaan puolustusyhteistyösopimus ei ole ongelmallinen perustuslain 7 §:n 2 momentin kannalta, vaikuttaa nähdäkseni perustellulta.

Helsingissä 4.6.2024



Sakari Melander
rikosoikeuden professori