

Lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 58/2024 vp

Lausun pyydettyäni asiassa ja esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. Taustoitus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kahdenvälisen sopimuksen puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä ja siihen liittyvät lait.

Puolustusyhteistyösopimus on osa kokonaisuutta, jonka muodostavat Pohjois-Atlantin sopimus¹ eli Naton perustamissopimus ja sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta eli ns. Nato SOFA.² Viimeksi mainitut kaksi sopimusta eduskunta on hyväksynyt jo aiemmin. Käsillä oleva puolustusyhteistyösopimus täydentää ja tarkentaa Nato SOFA-sopimusta.

Nato SOFA määrittää sopimuspuolten joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella ja se sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Nato SOFA on siis luonteeltaan vastavuoroinen ja käsittelee Naton jäsenvaltioiden joukkojen asemaan liittyviä kysymyksiä silloin, kun ne ovat toisen Naton jäsenvaltion alueella. Puolustusyhteistyösopimukset, joita Yhdysvallat on solminut muidenkin Natomaiden kanssa, käsittelevät ainoastaan Yhdysvaltojen joukkojen asemaa kunkin valtion alueella. Suomen ja Yhdysvaltojen välistä puolustusyhteistyösopimusta sovelletaan siten vain Yhdysvaltojen joukkojen ollessa Suomen alueella.

Lausuntopyyntö on rajattu ja kohdistuu puolustusyhteistyösopimukseen vain siltä osin kun sopimuksessa määrätään rikosoikeudellisesta toimivallasta. Tästä syystä, ja myös kiireellisestä aikataulusta johtuen, lausuntoni keskittyy ainoastaan mainittuun kysymykseen.

2. Yleiset huomiot rikosoikeudellisesta toimivallasta

Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta säädetään rikoslain 1 luvussa. Lähtökohtaisesti Suomen rikosoikeuden soveltamisala on hyvin laaja kattaen niin Suomessa tehdyt, Suomeen ja suomalaisiin eri tavoin kohdistetut rikokset sekä suomalaisten tekemät

¹ Ks. HE 315/2022 vp.

² Ks. HE 90/2023 vp.

rikokset. Lisäksi soveltamisala kattaa kansainväliset rikokset ja eräät muut ulkomailla tehdyt rikokset.

Rikoslain 1 luvun 15 §:n mukaan Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa voidaan kuitenkin rajoittaa kansainvälisin velvoittein. Jos Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa tai muussa Suomea kansainvälisesti velvoittavassa säädöksessä tai määräyksessä jossakin tapauksessa on rajoitettu Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa siitä, mitä rikoslain 1 luvussa säädetään, noudatetaan tällaista rajoitusta niin kuin siitä on sovittu. Suomi voi näin ollen luopua rikosoikeudellisesta toimivallastaan sopimusteitse.

Jotta puolustusyhteistyösopimuksen ratkaisuja voidaan tarkastella lähemmin, on ensin syytä käydä lyhyesti läpi Nato SOFA:n keskeiset lähtökohdat.

Nato SOFA:n peruseriaatteisiin kuuluu vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittaminen. Tämä todetaan Nato SOFA:n II artiklassa ja puolustusyhteistyösopimuksen 1 artiklan 2 kohdassa. Valitettavasti tämän yleisen kunnioittamisvelvollisuuden sisältö on hyvin avoin, joten sen tehokkuudesta ei ole varmuutta.³

Nato-yhteistyössä on tavanomaista määritellä sopimusperusteisesti, mikä valtio käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa eri tilanteissa. Nato SOFA:ssa rikosoikeudellisen tuomiovallan jakautumisesta määrätään VII artiklassa. Artiklan lähtökohtana on, että tuomiovaltaa käyttää joko lähettäjävaltio tai vastaanottajavaltio, eikä sopimuksella vapauteta ketään rikosoikeudellisesta vastuusta. VII artiklan mukaan rikosoikeudellinen tuomiovalta voi kuulua yksinomaisesti toiselle valtiolle tai se voi olla rinnakkaista. Olennaista on, että tuomiovallasta voi myös luopua toisen valtion hyväksi.

Puolustusyhteistyösopimuksessa rikosoikeudellista toimivaltaa koskevat kysymykset sisältyvät sopimuksen 12 artiklaan. Artiklassa on päädytty ratkaisuun, joka poikkeaa Nato SOFA:sta siten, että yksittäistapauksellisen tuomiovallasta luopumisen sijaan Suomi luopuisi sopimuksen nojalla rinnakkaisen tuomiovallan ensisijaisuutta koskevasta oikeudestaan. Tämä luopuminen voitaisiin puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 2 kohdan perusteella peruuttaa sellaisissa tapauksissa, joita Suomi pitää erityisen tärkeinä. Sopimuksen 12 artiklan 3 kohdassa määrätään puolestaan, että Yhdysvaltojen sotilasviranomaiset ilmoittavat Suomelle erikseen niistä rikosjutuista, jotka tulevat lähettäjävaltion viranomaisten käsiteltäväksi Suomen ensisijaisen tuomiovallan käyttämisestä luopumisen perusteella. Tämä ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koske sellaisia vähäisiä rikoksia, joista Yhdysvaltain lainsäädännön mukaan voidaan tuomita rangaistukseksi enintään sakkoa tai yksi vuosi vankeutta.

³ Kunnioittamisvelvoitteen sisällöstä, ks. HE 90/2023 vp, s. 7-8.

Näiden vähäisten rikosten kohdalla ongelmallista nähdäkseni on, että harkinta niiden luonteesta jää kokonaan Yhdysvalloille ja Suomelle ei niistä tule tietoa. Tällöin Suomella ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hyödyntää mahdollisuuttaan pyytää tuomiovallan palauttamista. Muutenkin sopimus näyttäisi suosivan Yhdysvaltain tulkintaa asioista, tämä näkyy muun muassa 12 artiklan 6 kohdassa, jonka mukaan Yhdysvallat määrittelee, milloin kyse on ollut ns. virkatehtävistä, jolloin tuomiovalta on aina Yhdysvalloilla. Vaikka Suomi voi esittää asiasta näkemyksensä, lopullinen päätös jää Yhdysvalloille.

Ongelmaksi saattaa muodostua myös suomalaisen asianomistajan asema, sillä 12 artiklan 7 kohta, jossa määrätään osapuolten toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöstä ja tiedonvaihdesta uhrien oikeuksien edistämiseksi on hyvin ylimalkainen.

Suurin haaste rikosoikeudellisen toimivallan osalta liittyy kuitenkin kysymykseen kuolemanrangaistuksesta, jota käsitellään seuraavaksi.

3. Kuolemanrangaistusta koskevat huomiot

Kuten tunnettua, kuolemanrangaistus on Suomen perustuslain (PL) sekä lukuisien Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten nojalla kielletty. PL:n 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) eli Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen kolmastoista lisäpöytäkirja kuolemanrangaistuksesta kaikissa olosuhteissa (SopS 7/2005) määrää sopimuksen 1 artiklassa, että kuolemanrangaistus on poistettava. Artiklan mukaan ketään ei saa tuomita tällaiseen rangaistukseen eikä tällaista rangaistusta saa panna täytäntöön. Pöytäkirjan määräyksistä ei saa poiketa EIS 15 artiklan nojalla, eikä siihen saa tehdä varauksia EIS 57 artiklan nojalla.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus) sisältää valinnaisen pöytäkirjan (SopS 49/1991), jonka 1 artiklan mukaan ketään tämän pöytäkirjan osapuolena olevan sopimusvaltion lainkäyttövallassa olevaa henkilöä ei saa teloittoa. Lisäksi artiklassa määrätään, että jokaisen sopimusvaltion on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin toimiin poistaakseen kuolemanrangaistuksen lainkäyttövaltansa alueella. Lisäksi mainittakoon, että Euroopan unionin (EU) perusoikeuskirjan 2 artiklan nojalla jokaisella on oikeus elämään ja ketään ei saa tuomita kuolemaan eikä teloittoa.

PL:n ja yllä mainittujen kansainvälisten velvoitteiden nojalla on siten täysin selvää, että Suomessa ei ketään voi tuomita kuolemanrangaistukseen eikä sellaista rangaistusta voida Suomessa panna täytäntöön. Lisäksi on muistettava, että PL 9 § 4 momentti ja mainittujen ihmisoikeussopimusten vakiintunut soveltamiskäytäntö ja EU:n perusoikeuskirja (artikla 19) kieltävät henkilön palauttamisen sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus.

Nato SOFA:n 7(a) artiklan mukaan lähettäjävaltion viranomaiset *eivät saa panna täytäntöön* kuolemanrangaistusta vastaanottajavaltiossa, jos vastaanottajavaltion lainsäädännössä ei säädetä sellaista rangaistusta samanlaisessa tapauksessa. Tältä osin tilanne on siis ongelmaton. Mainittu artikla ei kuitenkaan kiellä kuolemanrangaistukseen *tuomitsemista* vastaanottajavaltiossa, mikä puolestaan on olennainen ongelma yllä mainittujen kansainvälisten velvoitteiden ja PL:n valossa, sillä Yhdysvallat ei ole poistanut kuolemanrangaistusta.

En suoraan sanoen ymmärrä, miksi Suomi ei ole neuvotteluissa pyrkinyt tekemään varaumaa yllä olevaan artiklaan, mikä olisi ollut oikeudellisesti tehokkain keino ilmaista selkeästi kanta siihen, ettei kuolemaan voida Suomessa ketään tuomita. HE 90/2023 vp sisältää selitystä tästä, mutta näkökulmat näyttäisivät perustuvan jonkinlaiseen väärinkäsitykseen varaumien oikeudellisesta merkityksestä.⁴ Perustuslakivaliokunta vaikuttaa samoin ottaneen asiaan valitettavasti hieman löysän kannan eli valiokunnalle näytti riittävän hallituksen esityksessä kuvatut toimet eli nootinvaihto Yhdysvaltain kanssa ja Nato SOFA:n II artiklan tapauskohtainen perus- ja ihmisoikeuslähtöinen tulkinta.⁵

Nootinvaihdon ongelma on se, että kyseessä on poliittinen mielenilmaus. Ymmärrän hyvin sen, että poliittiset suhteet Suomen ja Yhdysvaltain välillä ovat juuri nyt hyvät ja nootit on epäilemättä vaihdettu luottamuksen ja yhteisymmärryksen ilmapiirissä. Oikeudellisesti tarkastellen ratkaisu ei ole kuitenkaan hyvä ottaen huomioon millaisesta perustavaa laatua olevasta perus- ja ihmisoikeudesta tässä on kysymys.

Tapauskohtainen oikeudellinen tulkinta puolestaan siirtää keskeisen oikeudellisen kannanoton käytännön soveltamistilanteeseen. Ajattelumalli, jonka mukaan ”tehdään nyt näin, kun ihmisoikeusloukkauksen mahdollisuus on erittäin epätodennäköinen” ei ole kestävä, kun sitä tarkastellaan kuolemanrangaistusta koskevien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa. Niihin nojautuen Suomella on aktiivinen velvollisuus olla millään tavoin edistämättä kuolemanrangaistusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuim (EIT) on ilmaissut selvästi, että sopimusvaltio ei voi tehdä toisen valtion kanssa sopimusta, joka on ristiriidassa sen EIS:sta johtuvien velvoitteiden kanssa. EIT on lisäksi korostanut, että tämä periaate on sitäkin tärkeämpi, kun otetaan huomioon kuolemanrangaistuksen kiellon ehdoton ja perustavanlaatuinen luonne sekä kantajille kuolemanrangaistuksesta aiheutuva vakava ja peruuttamaton vahinko.⁶ Toistan tässä

⁴ Varaumien oikeudellista merkitystä käsittelee perusteellisesti ja oikeudellisesti vakuuttavasti professori Martin Scheinin lausunnossaan (12.2.2024) Nato SOFA:sta perustuslakivaliokunnalle (PeVL 2/2024 vp.)

⁵ PeVL 2/2024 vp, s. 10.

⁶ Al-Saadoon ja Mufdhi vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, Application nro 61498/08, EIT tuomio 4.10.2010, kohdat 126-128 ja 138.

myös yllä mainitun KP-sopimuksen valinnaisen lisäpöytäkirjan artiklan 1, jossa siis määrätään, että jokaisen sopimusvaltion on ryhdyttävä ”kaikkiin tarpeellisiin toimiin poistaakseen kuolemanrangaistuksen lainkäyttövaltansa alueella.”

Kun Suomi luovuttaa rikosoikeudellista toimivaltaansa toiselle valtiolle, sen tulisi toisin sanoen *aktiivisesti ja kaikin tarpeellisin toimin pitää huoli siitä, ettei ketään tuomita kuolemanrangaistukseen Suomessa*. Oikeudellinen tulkintani on, että Suomi ei tässä ole nyt täysin onnistunut.

Pidän lisäksi erittäin ongelmallisena sitä, että hallituksen esityksessä on valittu hyvin varovainen konditionaalimuotoihin perustuva argumentaatio mitä tulee niihin välineisiin, joiden kautta Suomi voisi turvata PL:n, EU:n perusoikeuskirjan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämän kuolemanrangaistuksen kiellon. HE:ssä todetaan muun muassa sivulla 31, että ”12 artiklan 2 kohdan menettelyllä [tuomiovallan palauttaminen] sekä voimaansaattamislain säännöksillä *pyrittäisiin* ehkäisemään kielteisiä ihmisoikeusvaikutuksia.” Sivuilla 172-173 todetaan puolestaan, että ”[s]iltä osin kuin kyse olisi sellaisis[t]a teois[t]a, joihin liittyisi kuolemanrangaistuksen uhka, Suomis *voisi käyttää* puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaista oikeuttaan peruuttaa tuomiovallasta luopuminen kuolemanrangaistuksen uhkan vuoksi.”

Nämä diplomaattisen ehdolliset ”pyrittäisiin” ja ”voitaisiin” ja ”olisi” antavat sellaisen kuvan, että Suomella olisi harkintavaltaa asiassa. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa näin ei ole. Nähdäkseni olisi tärkeää, että edes lakivaliokunta ottaisi napakan kannan kuolemanrangaistukseen ja ilmaisisi selkeästi, että Suomen on nimenomaan *käytettävä* puolustusyhteistyösopimuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaista oikeuttaan, jos käsillä on kuolemanrangaistuksen uhka. Suomen on samoin *tulkittava* kunnioittamisvelvoitetta koskevia Nato SOFA:an II artiklaa ja puolustusyhteistyösopimuksen 1 artiklan 2 kohtaa siten, että näistä määräyksistä johtuu, että kuolemanrangaistukseen tuomitseminen Suomen alueella ei ole sallittua.

Turku, 4.6.2024

Elina Pirjatanniemi

Oikeustieteen professori, Ihmisoikeusinstituutin johtaja

Åbo Akademi