



Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lausunto asiassa HE 90/2023 vp:

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 voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi

Aluksi

Esitys on perusteltu, ja siinä on tunnistettu oikeudellisesti erityisen merkityksellisiä kysymyksenasetteluja. Tässä lausunnossa kiinnitetään pyydetyksi huomiota lähinnä rikosoikeudelliseen toimivaltaan ja sen käyttöön liittyviin kysymyksiin erityisesti Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä Nato-sofa) kannalta.

Tuomio-/lainkäyttövallan jakautuminen lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion välillä:
Suomi vastaanottajavaltiona

Nato-sofan VII artiklan 3 kappaleen a kohdan mukainen lähettäjävaltion ensisijainen oikeus harjoittaa tuomio-/lainkäyttövaltaa (*jurisdiction*) ja c kohdan mukainen tuomio-/lainkäyttövallan siirtäminen lähettäjävaltiolle Suomessa epäillyksi tapahtuneesta rikoksesta merkitsevät rajoituksia Suomen tuomio-/lainkäyttövallan käyttöön. Lisäksi Nato-sofalla on rajoittavaa merkitystä asianomistajan oikeuksien kannalta.

Nato-sofan VII artiklan 3 kappaleen a kohdan ii alakohdan mukaisessa tilanteessa, jossa rikoksesta epäilty on lähettäjävaltion asevoimien joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsen, lähettäjävaltiolla on ensisijainen tuomio-/lainkäyttövalta, jos epäilty rikos johtuu toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä (*official duty*). Esityksen perustelujen mukaan virallisissa tehtävissä tehtyjä rikoksia ei ole rajattu ja lähettäjävaltio määrittää tapauskohtaisesti, milloin kysymys on virallisesta tehtävästä (s. 69). Lisäksi esityksen perustelujen mukaan osa Naton jäsenvaltioista katsoo joukkonsa olevan jatkuvasti virallisissa tehtävissä niiden ollessa vastaanottajavaltion alueella (s. 56). Näin ollen lähettäjävaltio saattaa katsoa ensisijaisen tuomio-/lainkäyttövallan piiriinsä kuuluvan myös epäillyn rikoksen, joka on tapahtunut esimerkiksi lähettäjävaltion sotilaan iltavapaan aikana.

Nato-sofan voimaansaattaminen osaksi Suomen oikeutta rajoittaa asianomistajan oikeutta ajaa rikossyytettä suomalaisessa tuomioistuimessa lähettäjävaltion joukkojen ja siviilihenkilöstön jäsenten toimista Suomessa, mikäli lähettäjävaltio päättää käyttää ensisijaista tuomio-/lainkäyttövaltaansa rikosasiassa. Nato-sofan voimaan-

saattaminen ei kuitenkaan rajoita asianomistajan oikeutta vaatia rikoksesta korvausta suomalaisessa tuomioistuimessa kanteella, joka käsitellään riita-asian oikeudenkäynnistä säädetystä järjestyksessä.

Nato-sofan voimaansaattaminen rajoittaa osaltaan asianomistajan mahdollisuuksia ajaa korvausvaatimusta Suomessa rikosasian yhteydessä, mikäli lähettjävaltio päättää käyttää rikosasiassa ensisijaista tuomio-/lainkäyttövaltaansa. Täytyy kuitenkin huomata, että suomalainen prosessilaki ei muutoinkaan takaa asianomistajalle poikkeuksetonta oikeutta rikos- ja korvausasian yhteiskäsittelyyn, vaan tuomioistuin voi määrätä, että yksityisoikeudellinen vaatimus käsitellään erikseen riita-asioiden oikeudenkäynnistä säädetystä järjestyksessä (ks. laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 3 luku 1 ja 3 §).

Nato-sofan VII artikla 3 kappaleen c kohta sisältää lähettjävaltiolle mahdollisuuden luopua ensisijaisesta oikeudesta tuomio-/lainkäyttövallasta vastaanottajavaltion hyväksi. Suomi voi vastaanottajavaltiona pyytää tällaisen vallan luovuttamista, kun se pitää sitä erityisen merkittävänä. Esityksen perustelut tarkentavat tällaiseksi tilanteeksi esimerkiksi rikoksen on herättämän julkisen huomion Suomessa, sen yhteiskunnallisen merkittävyyden, vakavuuden tai laadun mainiten esimerkkinä suomalaisen kohdistuneen henki- tai seksuaalirikoksen (s. 70). Esityksen mukaan pyynnön tekisi valtakunnansyyttäjä. Sinänsä lähettjävaltion tulee mainitun kohdan mukaan suhtautua pyyntöön myönteisesti (*shall give sympathetic consideration to a request*). Tulee joka tapauksessa huomata, että tuomio-/lainkäyttövallan luovuttaminen Suomelle jää näissäkkin tilanteissa lähettjävaltion harkintaan, joten syytettyä lähettjävaltion asevoimien sotilaan tai siviilihenkilöstön jäsenen epäilystä rikoksesta ei välttämättä voida käsitellä suomalaisessa tuomioistuimessa.

Nato-sofan artikla 3 kappaleen c kohta sisältää myös mahdollisuuden Suomen vastaanottajavaltiona luovuttaa ensisijainen tuomiovaltansa lähettjävaltiolle. Esityksen mukaan myös tällaisen päätöksen tekisi valtakunnansyyttäjä. Asianomistajalla ei liene tällaisen päätöksen jälkeen enää oikeutta nostaa syytettyä suomalaisessa tuomioistuimessa (vrt. laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 1 luku 14 § 1 mom.). Esityksen perusteluissa mainitaan tuomiovallan käyttämistä harkittaessa huomioon otettavaksi seikoiksi muun ohella rikosvastuun toteutuminen ja suomalaisen asianomistajan vahingonkorvausoikeuden toteutumisen edistäminen (s. 114). Tällainen tilanne, jolloin Suomella olisi ensisijainen tuomio-/lainkäyttövalta lähettjävaltion asevoimien joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen rajoittuneen tosiasiallisesti lähinnä tilanteisiin, jossa vallitsee valtioiden välinen yhteisymmärrys, ettei epäilty rikos ole virallisissa tehtävissä tehty.

Tuomio-/lainkäyttövallan jakautuminen lähettjävaltion ja vastaanottajavaltion välillä:
Suomi lähettjävaltiona

Nato-sofan VII artiklan 3 kappaleen a kohdan mukainen lähettjävaltion ensisijainen oikeus harjoittaa tuomio-/lainkäyttövaltaa ja c kohdan mukainen tuomio-/lainkäyttövallan siirtäminen lähettjävaltiolle turvaavat suomalaisten sotilaiden pääsyä oikeudenkäyntiin suomalaisessa tuomioistuimessa.

Nato-sofan VII artiklan 9 kappaleeseen sisältyy eräitä perustavanlaatuisia oikeusurvatakeita. Tilanteessa, jossa suomalaista sotilasta syytetään rikoksesta ensisijasta tuomio-/lainkäyttövaltaa käyttävässä vastaanottajavaltion tuomioistuimessa,

kappaleella on merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaajana. Lisäksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä eurooppalaisissa Naton jäsenvaltioissa turvaa Euroopan ihmisoikeussopimus ja kaikissa Naton jäsenvaltioissa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. Edelleen jos-sain määrin turvaa tuo vastaanottajavaltion oma prosessisääntely maakohtaisin eroin. Suomi ei kuitenkaan voi turvata sitä, että syytetyn prosessuaaliset oikeudet vastaanottajavaltion tuomioistuimessa vastaavat kokonaan Suomen perustuslain 21 §:n mukaisia oikeusturvatakeita (näin myös esitys s. 44 ja 45).

Kuolemanrangaistuksen tuomitseminen

Perustavanlaatuinen oikeusturvakysymys esityksessä liittyy kuolemanrangaistukseen, kun sellainen sisältyy lähettäjävaltion lainsäädäntöön.

Kiinnitetään huomiota muun ohella korkeimman oikeuden lausunnossa ulkoministeriölle todettuun, että sopimuksen VII artiklan 7 kappaleen a kohdan sanamuoto kiel-tää ainoastaan kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanon (*shall not be carried out*) vastaanottajavaltiossa, kun vastaanottajavaltion lainsäädännössä ei säädetä sel-laista rangaistusta samanlaisessa tapauksessa. Sen sijaan sopimuksen sanamuo-dossa ei mainita kieltoa lähettäjävaltiolla tuomita kuolemanrangaistus vastaanotta-javaltiossa tai vastaanottajavaltion alueella tehdystä rikoksesta. Sen sijaan Suomen perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden perusteella kiellettyä on ylittää kuole-manrangaistuksen tuomitseminen. (Korkeimman oikeuden lausunto 22.11.2023 kohta 8.) Suomi ei voi myöskään luovuttaa rikoksesta epäiltyä lähettäjävaltiolle, jos tätä uhkaa kuolemanrangaistus.

Korkein oikeus ja Helsingin hovioikeus ovat lausunnoissaan ulkoministeriölle nosta-neet esiin perusteltuna, että Suomi Nato-sofaan liittyessään tekisi varauman tai an-taisi selityksen, jonka mukaan se tulkitsee sopimusta siten, että kuolemanrangais-tuksen tuomitseminen Suomen alueella ei ole sallittua (mainittu lausunto kohta 10 ja hovioikeuden lausunto 7.11.2023 s. 2).

Esityksen mukaan varauma tai selitys ei olisi mahdollinen (s. 152). Esityksen mu-kaan Suomi on valmistelun aikana pyrkinyt selvittämään, vastustaisivatko Nato-so-fan sopimuspuolet varaumaa, jolla Suomi kieltäisi kuolemanrangaistukseen tuomit-semisen Suomen alueella, eikä ole mahdollista varmistua etukäteen, ettei va-raumaa vastustettaisi, eikä näin ollen voida myöskään saada takeita siitä, että va-raumasta saataisiin oikeudellisesti tehokas (s. 45 ja 138). Herää kysymys, onko va-rauman tekemisen tai selityksen antamisen vaihtoehtoja riittävästi selvitetty.

Asiassa on lausuntopalautteen jälkeen tehty sellainen poliittinen noottienvaihto Suomen ja Yhdysvaltain hallitusten välillä, jolla tosiasiallisesti pyritään rajaamaan Nato-sofan käytännön soveltamista siten, että turvattaisiin kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyvien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen (ks. esim. s. 138 ja 139). Noottienvaihdossa vahvistetaan muun ohella hallitusten välinen yhteisym-märrys siitä, että Yhdysvallat on velvollinen kunnioittamaan Suomen lainsäädäntöä, mukaan lukien kansainvälisoikeudelliset velvoitteet, muun muassa kuolemanran-gauksen suhteen, käyttäessään sopimuksen VII artiklan mukaista oikeuttaan käyttää tuomiovaltaa Yhdysvaltojen joukon tai siviilihenkilöstön jäseniin Suomen alueella.

Todetaan, että mainittu noottienvaihto on sisällöltään toivottavan mukaista hallituksen välistä yhteisymmärrystä ilmentävä, mutta muodoltaan sellainen, ettei siitä ilmene oikeudellista sitovuutta. Näin ollen viitataan edelleen mainituissa lausunnoissa esitettyyn varaumasta tai selityksestä. Varauksen tekeminen tai selityksen antaminen olisi oikeudellisesti pitävämpi tapa turvata ihmisoikeuksien toteutuminen. Esityksessä mainittuun mahdollisuuksien puuttumiseen ei voida ottaa kantaa.

Lakiehdotus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdystä sopimuksesta (jäljempänä Nato-sofa-laki)

Esitys Nato-sofa-laiksi sisältää tarpeellisia tarkentavia säännöksiä esimerkiksi toimivaltaisista viranomaisista. Valtakunnansyyttäjälle esitetään harkintavaltaa päättää tuomio-/lainkäyttövallan luovuttamisesta Suomelta tai sen pyytämisestä Suomelle. Harkintavallan käyttöä ei ole esitettyssä Nato-sofa-laissa rajattu. Esityksen perusteissa kiinnitetään toki huomiota lukuisiin eri seikkoihin, joita tarkoituksena on valtakunnansyyttäjän ottavan harkinnassa huomioon (ks. s. 70 ja 114). Huomionarvoista on, että oikeuskansleri on lausunnossaan ulkoministeriölle todennut, että olisi pyrittävä nostamaan ao. harkinnan perusteita lain tasolle sen sijaan, että ne jäisivät kokonaan perustelujen varaan (ks. oikeuskanslerin lausunto 9.11.2023 s. 5 ja myös esitys s. 53).

Esitettyssä Nato-sofa-lain 10 §:n 1 momentissa säädettäisiin toimivaltaisesta tuomioistuimesta niissä tilanteissa, joissa lähettäjävaltiona Suomi käyttäisi lainkäyttö-/tuomiovaltaa vastaanottajavaltion alueella Suomen sotilasta kohtaan sotilasoikeudenkäyntilain mukaisessa järjestyksessä. Ehdotetun säännöksen nojalla tällaisten asioiden käsittely olisi keskitetty Helsingin käräjäoikeuteen ja Helsingin hovioikeuteen.

Säännösesitystä on tarkennettu tältä osin luonnosvaiheeseen verrattuna. Sitä vaikuttaa olevan aihetta täsmentää edelleen juridisteknisesti siten, että siinä mainittaisiin VII artiklan 1 kappaleen lisäksi sen kohta a. Kappaleen sisältämä b kohta ei koske tilannetta, jossa kysymys olisi Suomen toimimisesta ulkomaisessa vastaanottajavaltiossa. Tarkennusta puoltaa myös johdonmukaisuus muihin esitettyjen säännösten viittaustarkkuudessa. Mainitulla tarkennuksella säännös kuuluisi seuraavasti (tässä tarkennus **korostettu**):

10 §

Toimivaltainen tuomioistuin

Suomen toimiessa sopimuksen VII artiklan 1 kappaleen **a kohdan** mukaisesti vastaanottajavaltion alueella sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 5 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena toimii Helsingin käräjäoikeus ja 6 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena Helsingin hovioikeus.

Tuomioistuin voi tarvittaessa pitää istunnon vastaanottajavaltion alueella.

Esityksestä ei ilmene tarkempia perusteluja mainitun säännöksen muotoilulle (ks. s.

116). Säännöksen perusteluja lienee tarpeen täsmentää siten, että ilmaisulla "vastaanottajavaltion alueella" tarkoitetaan myös tilanteita, jolloin tuomioistuin pitää osan istunnoista tai kaikki istuntonsa Suomessa. Mainittu on mahdollista esimerkiksi tilanteessa, jossa vastaaja osallistuisi Suomessa tapahtuvaan istuntokäsittelyyn videoyhteydellä vastaanottajavaltion alueelta. Mainittu on johdonmukaista 2 momentissa esitetyn kanssa.