



21.2.2024

OKV/448/22/2024

OKV/448/22/2024-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta

Viite:

Ulkoasiainvaliokunnan lausuntopyyntö 15.2.2024

Asia:

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 (HE 90/2023 vp)

Oikeuskanslerin hallituksen esitysten laillisuusvalvonta kohdistuu oikeudellisiin kysymyksiin, mutta ei esityksen tarkoituksenmukaisuuden, vaikutusten tai toimeenpanon resurssien arviointiin. Näkökulmiin sisältyvät erityisesti perustuslainmukaisuuden ja kv. ihmisoikeusveloitteiden mukaisuuden arviointi ja esityksen sisältö eduskunnan tiedonsaantioikeuden näkökulmasta sekä kokonaisarvio esityksen ymmärrettävyydestä, oikeudellisesta johdonmukaisuudesta ja perustelujen asianmukaisuudesta, esim. säännösten ja perustelujen vastaavuus ja perustelujen riittävydestä. Näistä lähtökohdista käsin esitän seuraavat näkökohdat:

Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä näiden joukkojen asemasta tehty sopimus, jäljempänä Nato SOFA, on jo aikaisemmin Naton osana Naton rauhankumppanuutta hyväksyttynä ja saatettuna valtionsisäisesti voimaan Suomessa (SopS 64 ja 65/1997). Kun joukkuen asemasta tehdyn sopimuksen oikeudellinen ja tosiasiallinen merkitys muuttuu huomattavasti Suomen liittouduttua sotilaallisesti, on perusteltua arvioida kokonaisuudessaan sopimuksen voimaansaattaminen ja siinä yhteydessä tarvittavat muut lainsäädännölliset ratkaisut. Tämä on ollut myös hallituksen esityksen (HE 90/2023 vp) valmistelun lähtökohta. Nato SOFA on perusta Naton jäsenten joukkojen asemalle virallisissa tehtävissä kaikissa

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

turvallisuustilanteille eli rauhan ajan harjoituksissa ja sotilaallisessa yhteistyössä Pohjois-Atlantin sopimuksen 3 artiklan perusteella ja sodan aikana kun Pohjois-Atlantin liiton sopimuksen 5 artiklan mukaisessa yhteisessä puolustuksessa. Sopimus koskee niin lähetettäessä suomalaisia joukkoja toisiin Naton jäsenvaltioihin, jolloin Suomi on lähettävänä valtiona ja kun Suomi vastaanottaa vastaanottavana valtiona joukkoja. Kun puolustusliitossa joukkojen yhteinen toiminta on laajaa, on tarpeellista ja oikeusvarmuuden kannalta hyvin perusteltua, että yhteistoiminta on mahdollisimman sujuvaa sekä oikeudelliset kysymykset on selvitetty mahdollisimman kattavasti ja ratkaistu lainsäädännöllisesti. Pidän sen vuoksi perusteltuna, että kansallista lainsäädäntöä mukautetaan mahdollisimman kattavasti sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen yhteydessä, jotta yhteistyö olisi sujuvaa ja oikeudellisiin kysymyksiin olisi harkittu oikeudellinen perusta eduskunnan säätämässä laissa.

Oikeuskanslerin tehtävän ylimpänä laillisuusvalvojana näkökulmasta on merkityksellistä rikosoikeudellisen tuomiovallan, asiallisesti laajemmin rikosoikeudellisen lainkäyttövallan jakoa koskevat määräykset Nato SOFAn VII artiklassa. Lisäksi kyseisessä artiklan 5 kappaleessa on määräykset avustamisvelvollisuudesta lähettäjä- ja vastaanottajavaltion viranomaisten välillä. Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa on määräykset joukkojen oikeudesta pitää yllä turvallisuutta ja järjestystä hallussaan olevissa paikoissa ja lähettäjävaltion sotilaspoliisin toimivaltuuksista. Kyseisen kappaleen b alakohdassa on määräyksiä lähettäjävaltion sotilaspoliisin toimivaltuuksista yhteistyössä vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa lähettäjävaltion hallinnassa olevan alueen ulkopuolella.

Nato SOFAssa aikaisempaan suomalaiseen valtio- ja lainsäädäntökäytäntöön nähden uutta on lähettäjävaltion viranomaisten toimivaltuudet Suomen alueella. Rikosoikeudellisen tuomiovallan jakoa koskevat määräykset kansainvälisissä sopimuksissa ovat sinänsä tavanomaisia ja tarpeellisia, koska on yleensäkin varsin tavanomainen ilmiö, että useamman maan rikosoikeus ja rikosoikeudellinen lainkäyttövalta voivat tulla sovellettavaksi ja tämän vuoksi on tarpeen määritellä, minkä maan viranomaiset ovat toimivaltaisia ja minkä maan rikosoikeus tulee sovellettavaksi. Suomessa rikosoikeuden kansainvälistä soveltamisalaa koskevat säännökset sisältyvät yleisesti rikoslain 1 lukuun. Nato SOFAn II artiklan mukaan lähettäjävaltion joukkojen toimintaan sovelletaan lähettäjävaltion lakia mutta Nato SOFAn tulkinnan perustana olevan liittolaisten syvän luottamuksen ja toisen suvereniteetin kunnioittamisen periaatteen mukaisesti lähettäjävaltio sitoutuu kunnioittamaan vastaanottajavaltion lainsäädäntöä. Se ei kuitenkaan ole sama asia kuin vastaanottajavaltion lainsäädännön noudattaminen. Nämä määräykset ovat merkityksellisiä myös lain sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain kannalta.

Totean lisäksi yleisesti, että Suomessa perustuslain 2 §:n 4 momentin mukaan oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluu tarkkarajainen, täsmällinen ja ymmärrettävä sääntely eduskuntalailla. Nato SOFA on vanha ja yleispiirteisesti muotoiltu sopimus, minkä johdosta sen

määräykset eivät ole samalla tavoin täsmällisiä kuin suomalaisessa lainsäädäntökulttuurissa on ollut tapana ja lisäksi tulkintakäytännöt eivät kaikilta osin ole yhtenäisiä tai niistä ole yhtenäistä kirjoitettua dokumentaatiota. Tämä seikka on tuotu esille hallituksen esityksessä. Oikeusvarmuudenkin ja samalla käytännön asioiden hoidon kannalta olennaisen tärkeässä asemassa on soveltavien viranomaisten kesken tapahtuva yhteydenpito ja tulkintakäytäntö. Tämä osaltaan korostaa edellä jo toteamaani tavallisen lainsäädännön muuttamista siten että Nato SOFAn ja kansallisen lainsäädännön soveltamisen olisivat mahdollisimman selkeää ja sujuvaa. Hallituksen esityksessä on tuotu esille, että nyt esitettyjen seikkojen lisäksi muitakin muutostarpeita voi olla kansallisessa lainsäädännössä.

Edellä sanottuun sopimuksen tiettyyn väljyyteen ja hallituksen esityksessä esiin tuotuun sopimuksen yhtenäisen tulkinnan puuttumiseen liittyy myös lakivaliokunnalle antamassani lausunnossa esille tuomani näkökohdat siitä, että Nato Sofan VII artiklassa annetaan keinot ratkaista rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevat lainkäyttökysymykset, mutta osin epäselväksi jää rikosprosessin kokonaisuus. Käytännössä lienee varsin mahdollista, että sopimuksen mukaiseen lähettäjävaltion ensisijaiseen tuomiovalttaan kuuluva rikos tulee Suomessa poliisin tietoon esimerkiksi hätäkeskukseen soitetun ilmoituksen johdosta tai poliisin tavanomaisen valvonnan yhteydessä. Ensimmäisenä paikalle saapuvalla poliisipartiolla ei välttämättä voi olla edes tietoa siitä, että asiaan liittyy lähettäjävaltion joukkojen henkilöitä vaan tämä saattaa selvitä vasta esimerkiksi rikospaikalle saapumisen jälkeen. Olennaista kuitenkin lienee kysymys poliisin toimivaltuuksista puuttua tekeillä olevaan tai juuri päättyneeseen rikokseen sekä niiden selkeydestä.

Sopimuksen VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitetut päätökset tuomiovallan käyttämisestä ja siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä Suomessa tekee 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä. Esityksen perusteluissa (s. 114) on todettu, että kun valtakunnansyyttäjä päättäisi tuomiovallan käyttämisestä, hän päättäisi myös esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä. Kyseinen rikosasia voisi olla vireillä esitutkintaviranomaisessa, mutta esitutkinnan aloittaminen edellyttäisi valtakunnansyyttäjän määräystä. Tämä tarkoittaisi, että esitutkintaviranomainen voisi tehdä esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin mukaisia esitutkinnan aloittamista edeltäviä toimia. Edelleen osin epäselväksi jää poliisin alkuvaiheen toimintamahdollisuudet esimerkiksi eri pakkokeinojen suhteen ennen valtakunnansyyttäjän päätöstä. Poliisihallitus on omassa lausunnossaan todennut valmistelevansa ohjaavaa kirjettä Nato SOFAn vaikutuksista poliisin päivittäistoimintaan. Tärkeää onkin, että viranomaisten toimivaltuudet ovat riittävän selvät ja menettelytavat toimivat.

Samoin olen lausunnossani lakivaliokunnalle sekä aiemmin hallituksen esityksen luonnoksesta antamassani lausunnossa kiinnittänyt huomiota valtakunnansyyttäjän toimivaltaa koskevaan säännösehdotukseen (1. lakiehdotuksen 2 §). Säännös itsessään ei juuri millään tavoin rajaa

valtakunnansyyttäjän harkintavaltaa tuomiovallan käyttämisessä. Sen sijaan hallituksen esityksen perusteluissa s. 70 ja s. 114 on tuotu esille näkökulmia, joihin valtakunnansyyttäjän voisi harkinnassaan kiinnittää huomiota. Olen jo asian aiemmassa vaiheessa lausunnossani todennut, että näitä harkinnan perusteita olisi pyrittävä nostamaan lain tasolle sen sijaan, että ne jäisivät vain perusteluihin.

Kysymykseen valtakunnansyyttäjän toimivallasta liittyy myös näkökohtia ylimpien laillisuusvalvojien toimivallasta. Tämän lausunnon ohessa toimitan lakivaliokunnalle antamani asiaa koskevan lausunnon.

Yhteenvetona totean, että valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n mukaisena tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuutta. Tämän hallituksen esityksen laillisuusvalvonnallisessa arvioissani keskeistä on ollut, että siinä on näkemykseni mukaan tunnistettu olennaisia oikeudellisia kysymyksiä ja esitetty perusteltu arvio arvioitu eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja käsittelyjärjestyksestä asianmukaisesti. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja tulisi hyväksyä eduskunnassa perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja sopimuksen sekä pöytäkirjan voimaansaattamisen tulisi tapahtua perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa ns. supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Koska hallituksen esitykseen sisältyy useita uusia perustuslain tulkintakysymyksiä, esityksestä tulee pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Tämä on mielestäni perusteltua.

Vaikka nyt esillä olevat sopimukset on sisällöltään hyväksytty ja voimaansaattettu aikanaan rauhankumppanuuden kontekstissa 1990-luvulla, on asetelma tuosta ajankohdasta poikkeava sekä siten, että Suomesta on tullut Naton jäsen että sittemmin säädetyn perustuslain ja sen muutosten säätämisen vuoksi. Olen edellä lausunnossani esittänyt osin kriittisiäkin näkökohtia. Asiakokonaisuuteen liittyy kuitenkin monenlaisia oikeudellisia kysymyksiä ja pidän varsin ymmärrettävänä, ettei tämänkaltaisessa esityksessä ole mahdollista arvioida kaikkia mahdollisia erilaisia tapahtumainkuluja ja niihin liittyviä mahdollisesti harvinaisiakin soveltamistilanteita. Nato SOFAn luonteesta ja kirjoitustavasta johtuu tiettyä epätasällisyyttä ja yleispiirteisyyttä, joka on osaksi suomalaiselle kansalliselle täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta painottavalle kirjoitustavalle vieraampaa. Hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä ja viranomaisten ohjeistuksien tulee pyrkiä täydentämään tai selventämään menettelytapoja siltä osin kuin siihen on sopimusmääräykset ja niiden tulkinta huomioon ottaen oikeudellisia mahdollisuuksia. Asian käsittelyn tässä vaiheessa laillisuusvalvojana keskeistä on ollut, että eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä on arvioitu asianmukaisesti ja esitys antaa riittävät tiedot eduskunnan päätöksentekoon. Totean pitäväni myös olennaisen tärkeänä, että käytännön soveltamistilanteita ja mahdollisia ongelmakohtia sekä kansallisen lainsäädännön muutostarpeita tulee seurata aktiivisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

LIITE: Lakivaliokunnalle annettu lausunto 9.2.2024.