



2.2.2024

Oikeusneuvos Tuomo Antila

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on pyytänyt korkeimmalta oikeudelta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 90/2023 vp. Lausuntoa on pyydetty erityisesti rikosoikeudelliseen toimivaltaan ja sen käyttöön liittyvistä kysymyksistä.

Korkeimman oikeuden presidentin osoitettua tämän asiantuntijatehtävän minulle esitän valiokunnalle kunnioittavasti seuraavan.

Rikosoikeudellinen toimivalta

Nato SOFAn VII artikla sisältää määräyksiä rikosoikeudellisen tuomiovallan käytön jakautumisesta lähettävävaltion ja vastaanottajavaltion kesken. Näitä määräyksiä noudatetaan myös Pariisin pöytäkirjan soveltamisalalla pöytäkirjan 3 ja 4 artiklasta ilmenevin mukautuksin.

Perustuslain 3 §:n 3 momentista ja 98 §:stä ilmenevin tavoin valtiosääntöisenä lähtökohtana on, että rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö Suomessa kuuluu suomalaisille tuomioistuimille. Sopimusmääräykset, joiden mukaan joukkoja Suomeen lähettävän valtion viranomaiset voivat käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa Suomen alueella, merkitsevät olennaista poikkeusta tästä lähtökohdasta. Esityksen käsittelyjärjestystä koskevissa perusteluissa on perusteellisesti arvioitu tuomiovallan käyttöä koskevia sopimusmääräyksiä perustuslain kannalta (s. 133–136). Pidän perusteltuna tämän arvioinnin perusteella tehtyä johtopäätöstä, jonka mukaan määräykset lähettävävaltion oikeudesta käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa Suomessa koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Esityksen s. 42–43 on pyritty käsitykseni mukaan asianmukaisella tavalla kuvaamaan niitä vaikutuksia, joita Nato SOFAn voimaansaattamisella voi olla erityisesti asianomistajan asemaan tilanteissa, joissa Suomessa tehtyä rikosta koskevan syytteen käsittelee suomalaisen tuomioistuimen asemesta lähettäjävaltion viranomainen. Tällaisia asianomistajan asemaa heikentäviä vaikutuksia saattaa käytännössä johtua erityisesti Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen a kohdan ii alakohdan määräyksestä, jonka mukaan lähettäjävaltion viranomaisilla on ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen nähden, kun kyseessä ovat rikokset, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Sopimusmääräyksen perusteella ovat mahdollisia tilanteet, joissa syytettä lähettäjävaltion joukkoihin tai siviilihenkilöstöön kuuluvan henkilön Suomessa tekemästä ja Suomessa pysyvästi asuvaan asianomistajaan kohdistuneesta rikoksesta ei ainakaan lähtökohtaisesti voida käsitellä suomalaisessa tuomioistuimessa, vaan toimivalta asian käsittelyyn kuuluu ensisijaisesti lähettäjävaltion viranomaisille.

Määräyksen käytännön merkitys riippuu olennaisesti siitä, miten laajasti tulkitaan käsitettä ”virallisissa tehtävissä”. Esityksen s. 56 on esitetty, että Naton jäsenvaltioiden välillä tulkintakäytäntö vaihtelee ja osa jäsenvaltioista tulkitsee käsitettä hyvinkin laajasti. Määräys tulisi joka tapauksessa oletettavasti sovellettavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa lähettäjävaltion sotilaspoliisin epäillään syyllistyneen henkeen tai terveyteen kohdistuneeseen rikokseen sillä perusteella, että hän on vartiointitehtävää suorittaessaan kohdistanut liiallisia voimakeinoja lähettäjävaltion joukkojen hallussa olevalle alueelle pyrkivään henkilöön.

Tältä osin on toisaalta huomattava, että Suomen viranomaiset voivat omalla toiminnallaan pyrkiä vaikuttamaan siihen, että Suomessa pysyvästi asuvan asianomistajan oikeudellisen aseman turvaamiseksi tuomiovaltaa käytettäisiin suomalaisessa tuomioistuimessa.

Kuten esityksen s. 43 on selostettu, Suomi voi ensinnäkin pyytää tuomiovaltaa itselleen Nato SOFA VII artiklan 3 kappaleen c kohdan mukaisesti. Sopimuksen voimaansaattamista koskevan 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan toimivalta tällaisten pyyntöjen esittämiseen olisi valtakunnansyyttäjällä. Valtakunnansyyttäjän nimeäminen toimivaltaiseksi viranomaiseksi vaikuttaa perustellulta ratkaisulta. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 114) on käsitykseni mukaan asianmukaisella tavalla tuotu esiin sellaisia näkökohtia, joihin valtakunnansyyttäjän olisi päätöksenteossaan perusteltua kiinnittää huomiota.

Toisaalta esityksen s. 43 on tuotu esiin se mahdollisuus, että jos Suomi on lähettäjävaltion kanssa eri mieltä siitä tuomiovallan jakautumiseen vaikuttavasta seikasta, onko rikos tapahtunut virallisissa tehtävissä, tilanteeseen voitaisiin pyrkiä puuttumaan tarvittaessa diplomaattisin keinoin.

Näitä keinoja tarvittaessa aktiivisesti käyttämällä on siis mahdollista pyrkiä ainakin jossain määrin välttämättään tilanteita, joissa rikosoikeudellisen tuomiovallan jakautumista koskevat sopimusmääräykset johtaisivat Suomessa pysyvästi asuvan asianomistajan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen.

Henkilön toimittaminen lähettäjävaltion viranomaiselle

Nato SOFAn VII artiklan 5 kappaleen a kohdan mukaan vastaanottaja- ja lähettäjävaltion viranomaiset auttavat toisiaan joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenten tai näiden huollettavien

pidättämisessä vastaanottajavaltion alueella ja heidän toimittamisessaan tuomiovaltaa käyttävälle viranomaiselle. Tästä avustamisesta Suomen viranomaisten suorittamana säädettäisiin tarkemmin 1. lakiehdotuksen 3 ja 4 §:ssä sekä 2. lakiehdotuksen 2 ja 3 §:ssä.

Ehdotettujen säännösten mukaan Helsingin käräjäoikeus päättäisi lähettäjävaltion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai näiden huollettavan toimittamisesta lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle rikosasian tutkintaa tai syytetoimenpiteitä varten. Asiasta päätettäisiin noudattaen soveltuvin osin kyseiseen valtioon sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä. Asian käsittelyyn puolestaan sovellettaisiin soveltuvin osin, mitä ns. EU-luovuttamislaisissa säädetään menettelystä. Viimeksi mainittu tarkoittaisi esityksen perusteluiden (s. 116) mukaan muun ohella sitä, että asiassa sovellettaisiin EU-luovuttamislain muutoksenhakua koskevia säännöksiä.

Nato SOFAn VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitettu henkilön toimittaminen lähettäjävaltion viranomaiselle rinnastuu asiallisesti rikoksen johdosta tapahtuvaan luovuttamiseen vieraaseen valtioon. Oikeusturvasyistä on perusteltua, että asiasta päättää tuomioistuin. Päätöksenteko näissä asioissa on tarkoituksenmukaista keskittää Helsingin käräjäoikeuteen, jolla on ennestään merkittävästi kokemusta EU-luovuttamislain soveltamisesta. Se, että käräjäoikeuden päätökseen voitaisiin hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta EU-luovuttamislaisissa säädetyin tavoin, on tärkeä ja asianmukainen oikeusturvajärjestely. Tämä uusi tehtävä on hoidettavissa korkeimman oikeuden nykyisillä voimavaroilla.

Voimaasaattamislajeissa säädettäisiin myös henkilön kiinniottamisesta ja pidättämisestä hänen toimittamisekseen lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle. Näistä säännöksistä (1. lakiehdotuksen 3 § ja 2. lakiehdotuksen 2 §) ei sinänsä ole huomauttamista. Ehdotettu sääntely vaikuttaa kuitenkin jääneen puutteelliseksi sen osalta, miten lähettäjävaltion viranomaiselle toimitettavan henkilön vapaudenmenetystä tarvittaessa jatkettaisiin.

Esityksen perusteluiden mukaan (s. 114) poliisi toimisi kiinniottamisessa ja pidättämisessä pakkokeinolain säännösten mukaisesti. Pakkokeinolain säännösten mukaan kiinniottaminen ja pidättäminen oikeuttavat vain lyhytaikaiseen vapaudenriistoon. Esityksen perusteella jää avoimeksi, minkä säännösten perusteella henkilön vapaudenriistoa tarvittaessa jatkettaisiin siinä vaiheessa, kun pidättämisen enimmäisaika on kulumassa umpeen mutta lainvoimaista päätöstä henkilön toimittamisesta lähettäjävaltion viranomaiselle ei ole vielä olemassa.

Esitystä valmisteltaessa on mahdollisesti ajateltu, että vapaudenriiston jatkamiseen voitaisiin soveltaa eri luovuttamislajeissa olevia luovutettavaksi pyydetyn henkilön säilöön ottamista koskevia säännöksiä. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 3 §:ssä olevat viittaukset luovuttamislakien säännöksiin näyttävät kohdistuvan vain säännöksiin, jotka koskevat tuomioistuimen päätöksen aineellisia edellytyksiä ja asian käsittelyä tuomioistuimessa. Viittaussäännökset eivät siten ainakaan sanamuotonsa perusteella näyttäisi ulottuvan luovuttamislajeissa oleviin säilöön ottamista koskeviin säännöksiin.

Perustuslain 7 §:n 3 momentista johtuvat vaatimukset huomioon ottaen pidän tärkeänä, että ehdotettua sääntelyä eduskuntakäsittelyssä täydennetään. Sopimuksen ja pöytäkirjan voimaansaattamislajeissa tulisi säätää selvästi siitä, mitä säännöksiä sovelletaan lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle toimitettavan henkilön vapaudenmenetyksen jatkamiseen kiinnioton ja pidättämisen jälkeen, kunnes hänet tuomioistuimen päätöksen perusteella toimitetaan lähettäjävaltion viranomaisille.

Kuolemanrangaistus

Nato SOFAn VII artiklan 7 kappaleen a kohdan mukaan lähettäjävaltion viranomaiset eivät saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta vastaanottajavaltiossa, jos vastaanottajavaltion lainsäädännössä ei säädetä sellaista rangaistusta samanlaisessa tapauksessa. Niin kuin hallituksen esityksessä on selostettu, perustuslain 7 §:n 2 momentin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksen lisäpöytäkirjojen mukaan kiellettyä on kuitenkin jo kuolemanrangaistuksen tuomitseminen, ei vain sellaisen täytäntöönpano.

Korkein oikeus on esitysluonnoksesta ulkoministeriölle 22.11.2023 antamassaan [lausunnossa](#) pitänyt perusteltuna, että Suomi tekisi sopimukseen liittyessään varauman tai antaisi selityksen, jonka mukaan se tulkitsee sopimusta siten, että kuolemanrangaistuksen tuomitseminen Suomen alueella ei ole sallittua. Esityksessä selostetun mukaan esitystä valmisteltaessa on selvitetty varauman tekemisen mahdollisuutta ja päädytty siihen, ettei varaumasta välttämättä saataisi oikeudellisesti tehokasta. Tämän vuoksi Suomen ja Yhdysvaltojen välillä on 20.11.2023 tehty Nato SOFAn ja kuolemanrangaistuksen kiellon suhdetta koskeva noottienvaihto. Tätä tietoa korkeimmalla oikeudella ei ole ollut käytettävissään edellä mainittua lausuntoa annettaessa. Käsitykseni mukaan noottienvaihdolla on tosiasiallisesti ja niin pitkälle kuin se on sopimuksen sisältö huomioon ottaen mahdollista saavutettu korkeimman oikeuden lausunnosta ilmenevä tavoite, vaikka noottienvaihto ei olekaan oikeudellisesti velvoittava. Nähdäkseni ei ole aihetta epäillä esityksessä (s. 48) esitettyä arviota, jonka mukaan muun muassa noottienvaihto huomioon ottaen voidaan pitää hyvin epätodennäköisenä, että Yhdysvallat tuomitsisi kuolemanrangaistuksen käyttäessään sopimuksen perusteella tuomiovaltaa Suomen alueella.

Pidän joka tapauksessa perusteltuna sitä esityksessä (s. 139) esitettyä johtopäätöstä, että kun kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuutta Suomen alueella ei voida oikeudellisesti arvioiden täysin sulkea pois, Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohta koskee perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.