

Eduskunnan lakivaliokunta

Dnro K2024-01

5.2.2024

lav@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönnö: HE 90/2023 vp, kuuleminen 9.2.2024

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

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) kiittää mahdollisuudesta lausua ja pyydettyä lausuntona esittää seuraavaa.

Yleiset huomiot

Asianajajaliitto oli jakelussa lausuntokierroksella ja nosti marraskuussa 2023 antamassaan lausunnossa huomiota yleisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen huomioimisen Nato SOFAn sekä Pariisin pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä niihin liittyvien lakien säätämisessä sekä lähtökohdan siitä, että valtio ei vapaudu ihmisoikeusvelvoitteidensa mukaisesta vastuusta uuteen, velvoitteiden kanssa mahdollisesti ristiriitaiseen sopimukseen liittyessään tai voi perustella muilla kansainvälisillä velvoitteillaan tai kansallisella lainsäädännöllään toisten kansainvälisten velvoitteidensa laiminlyöntiä.

Lisäksi Asianajajaliitto totesi, että lopullinen esitys tulee sen näkemyksen mukaan saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Asianajajaliitto piti lausunnossaan esitysluonnoksessa esitetyn perusteella perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaista ns. supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä kannatettavana. Asianajajaliiton kanta ei ole merkittävästi muuttunut aiemmin esitetystä.

Huomioita prosessisäätelystä sekä asianomistajan mahdollisuudesta esittää vaatimuksia

Asianajajaliitto jakoi lausunnossaan Helsingin hovioikeuden näkemyksen siitä, että koska esitys ei sisältänyt muutosehdotuksia oikeudenkäyntejä ohjaaviin kotimaisiin prosessilakeihin, tulee muutostarpeiden arviointia kansallisiin prosessilakeihimme liittyen jatkaa.

Asianajajaliitto myös totesi, että koska ehdotus rajoittaa tietyissä tilanteissa asianomistajan oikeutta nostaa syyte suomalaisessa tuomioistuimessa sekä ajaa siihen liittyen korvausvaatimuksia, jatkovalmistelussa aiheutuvat muutostarpeet tulee huomioida kattavasti myös tältä osin. Asianajajaliitto myös korosti, että todellisissa soveltamistilanteissa tulee olemaan kyse yksittäistapauksista, joihin muuttujina vaikuttavat sekä kulloinkin kyseessä olevan lähettävävaltion oikeusjärjestys että mahdollinen toiminnan luonne virkatoimena. Tämä, yhdessä jäsenvaltioiden erilaisiin tulkintoihin, oli Asianajajaliiton käsityksen mukaan omiaan heikentämään oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta. Asia on Asianajajaliiton käsityksen mukaan huomioitava prosessisäätelyn muutostarpeiden arvioinnissa ja säätelyn kehittämisessä tulevaisuudessa.

Oikeus käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella ja kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltö

Asianajajaliitto piti 10.11.2023 antamassaan lausunnossa merkittävimpänä ongelmana sen, että sopimuksen VII artiklan 7. kohdan määräykset kuolemanrangaistuksen osalta koskevat vain sanotun rangaistuksen *täytäntöönpanoa* vastaanottajavaltiossa. Sanottu sopimuskohta ei siis kieltäisi tuomitsemasta kuolemanrangaistusta, jos se pannaan täytäntöön muualla kuin vastaanottajavaltiossa. Asianajajaliitto totesi, ettei tätä Nato SOFAn tulkintaan perustuvaa lähtökohtaa voida pitää täysin tyydyttävänä oikeudellisena takuuna useiden Suomeakin sitovien ihmis- ja perusoikeusinstrumenttien sekä perustuslain sisältämän kuolemanrangaistuksen kiellon osalta vaan esimerkiksi erillisen varauksen tai tulkintaselvityksen tekeminen sopimukseen olisi oikeudellisesti pitävämpi vaihtoehto turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Asianajajaliitto toi lisäksi esiin, että muut Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, erityisesti EIS:n lisäpöytäkirjat 6 ja 13 kieltävät, paitsi kuolemanrangaistuksen tuomitsemisesta koskevan lainsäädännön, rangaistuksen tuomitsemisen ja täytäntöönpanon, myös epäillyn ja/tai tuomitun luovuttamisen maahan, jossa kuolemanrangaistuksen tuomitseminen ja täytäntöönpano ovat varmoja tai lähes varmoja (ks. esim. Pellonpää et al.: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2018, s. 902–904).

Hallituksen esityksessä (s. 138) on tuotu esiin virkatasolla käydyissä keskusteluissa ilmenneen, että ei ole ollut mahdollista saada riittävää varmuutta siitä, että mikäli Suomi hakisi sopimukseen kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen estävää varaumaa, sitä ei tulisi vastustamaan. Näin ollen mainittua varaumaa ei olla myöskään lähdetty hakemaan. Lisäksi esityksessä tuodaan esiin, että myöskään PeVL:n näkemyksen mukaan pelkkä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanosta luopuminen ei poista perustuslaista johtuvia esteitä luovuttamiselle, vaan se edellyttää selkeitä takeita siitä, ettei tällaista rangaistusta edes tuomita (PeVL33/2010).

Nyt lausuttavana olevassa esityksessä keskeiseksi tekijäksi on nostettu Suomen tulkinta siitä, mitä Nato SOFAn II artiklan mukainen lähettäjävaltiota velvoittava "lainsäädännön kunnioittamisvelvollisuus" merkitsee ja onko se yhdistettynä määräykseen, jonka mukaan "lähettäjävaltio sitoutuu pidättymään kaikista sopimuksen hengen vastaisista toimista", riittävää suhteessa EIS:n ja perustuslain kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltöihin. Esityksessä tuodaan esiin, että muut NATOn jäsenvaltiot, jotka ovat EIS:n osapuolia, ovat katsoleet, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja ovat "käytännössä yhteensopivia" EIS:n velvoitteiden kanssa. Esityksen mukaan muut jäsenvaltiot ovat nimenomaisesti ratkaisseet ongelman edellä kuvatulla yhteensopivuustulkinnalla. Esityksessä tuodaan myös erikseen esiin, että Ruotsin selvityshenkilön arvioissa on myös ehdotettu kyseistä tulkintaan perustuvaa ratkaisua sopimusten yhteensopivuuden osalta. Tältä pohjalta nyt lausuttavana oleva esitys lähtee siitä, että Suomen perustuslain säännökset ja Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet huomioon ottaen kuolemanrangaistukseen tuomitseminen Suomen alueella ei olisi sallittua. Näin ollen Suomi tulkitseisi edellä mianittua Nato SOFAn II artiklan määräystä siten, että lähettäjävaltio ei voisi ryhtyä Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriidassa oleviin toimenpiteisiin eikä myöskään Suomella olisi velvollisuutta ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin. Tätä perustellaan lisäksi hallitusten välisellä noottien vaihdolla suoraan Yhdysvaltain kanssa.

Asianajajaliitto katsoo, että nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys tarkoittaa ja taustoittaa kiitettävästi muiden EIS:n jäsenenä olevien Eurooppalaisten valtioiden omaksumaa ja esityksessä valittua yhteensopivuustulkintaa perusteluineen. Esityksen sivulla 138 todetaan muun muassa, että muut Naton jäsenvaltiot, jotka ovat ihmisoikeussopimuksen osapuolia ovat katsoneet, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja olisivat käytännössä yhteensopivia ihmisoikeussopimuksen velvoitteiden kanssa. Lisäksi esityksessä todetaan, että "Suomen muilta jäsenvaltioilta saamien vastausten mukaan vaikuttaisi siltä, että valtiot ratkaisevat Nato SOFAn ja ihmisoikeussopimuksen yhteensopivuuden tulkinnalla". Esityksessä ei tarkemmin avata, onko kyse kaikista niistä Naton jäsenvaltioista, jotka ovat ihmisoikeussopimuksen osapuolia, tai miten suurelta määrältä näistä jäsenvaltioista Suomi on saanut vastauksen. Asianajajaliitto katsoo, että mikäli kyse on kaikista ihmisoikeussopimuksen osapuolina olevista Naton jäsenvaltioista, on tämä omiaan lisäämään valitun tulkintaratkaisun legitimitettä. Asianajajaliitto jakaa kuitenkin esityksen sivulla 139 todetun näkemyksen siitä, että vaikka sopimuksen soveltamiseen liittyvät haasteet onnistuttaisiin ratkaistaan esitetyllä yhteensopivuustulkinnalla, on kuolemanrangaistuksen kielto ehdoton perus- ja ihmisoikeusvelvoite, ja että näin ollen Nato SOFA VII artiklan 1 kappaleen a kohta koskee perustuslain 94 §:n 2 momentissa sekä 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin tavoin perustuslakia ja näin ollen esityksen hyväksymisessä tulee noudattaa esitetyin tavoin ns. supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Asianajajaliitto tuo esiin, että kuten esityksessäkin todetaan, noottien vaihdossa on kyse hallitusten välisestä poliittisesta yhteisymmärryksestä, eikä se poista ristiriitaa perustuslain ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ja Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohdan välillä, vaan noottienvaihto rajaa sopimuksen soveltamista käytännössä. Asianajajaliitto katsoo, että vaihdettujen noottien merkitystä valtioiden hallitusten ja poliittisen vallan vaihtuessa tulisi esityksessä selvittää. Tilanteessa, jossa esimerkiksi Yhdysvalloissa myöhemmän ajankohtana valittu hallitus omaa nyt valitusta tulkintaselityksestä eriävän näkemyksen Nato SOFA:n II artiklan sisällöstä ja merkityksestä, onko aiemmin suoritettulla diplomaattisella noottien vaihdolla enää käytännön merkitystä sopimuksen tosiasiallista soveltamista rajaavana tekijänä. Mikäli vastaus on ei, tulee Suomen valtion Asianajajaliiton näkemyksen mukaan huolehtia siitä, että vastaavat nootit "pidetään voimassa" myös hallitusten ja poliittisten valtojen vaihtuessa.

Esityksessä todetaan edelleen, että Yhdysvaltojen lainsäädännön vuoksi kuolemanrangaistuksen tuomitseminen Suomessa olisi käytännössä erittäin epätodennäköistä ja että Natioliittolaisina Suomen ja Yhdysvaltojen on annettava merkitystä toistensa näkemyksillä siitä, millainen toiminta toisen alueella on sallittua. Asianajajaliitto tuo edelleen esiin, ettei kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen pitäminen "erittäin epätodennäköisenä" ole sen näkemyksen mukaan kestävä juridinen argumentti kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kielon toteutumisen arvioinnissa, sillä kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kielto on ehdoton. Asianajajaliitto korostaakin sitä, että vastuu sopimuksen soveltamisesta ja sen merkityksestä Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten noudattamiselle on ennenkaikkea poliittisille päättäjille kuuluva ratkaisu josta poliittiset päätöksentekijät myös kantavat viimekätisen vastuun. Puhtaasti oikeudellisessa mielessä esitetyt tulkinta- ja soveltamiskeinot eivät poista Suomen valtion mahdollista vastuuta sopimusvelvoitteiden rikkomisesta.

Asianajajaliitto katsoo, että ottaen huomioon hallituksen esityksessä kuitenkin tarkoittaa siinä määrin muiden EIS:n jäsenenä olevien Eurooppalaisten valtioiden omaksumaa ja tässäkin esityksessä omaksumaa tulkintaratkaisua, että esityksessä lähtökohdaksi valittu Nato SOFAn II artiklan mukainen yhteensopivuustulkinta on perusteltu.



Helsingissä 5. päivänä helmikuuta 2024

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Niko Jakobsson
Suomen Asianajajaliiton pääsihteeri