

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 90/2023 vp** 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

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Lontoossa 19.6.1951 Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä Nato SOFA) sekä Pariisissa 28.8.1952 Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (jäljempänä Pariisin pöytäkirja).

Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan hyväksyminen liittyy Suomen 4.4.2023 alkaen toteutuneeseen Pohjois-Atlantin sopimuksen jäsenyyteen eli Nato-jäsenyyteen. Suomen jäsenyys Natossa edellyttää, että Suomi sitoutuu Natossa sen historian aikana hyväksytyihin sitoviin asiakirjoihin (Naton *acquis*). Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja kuuluvat näihin sitoviin asiakirjoihin (HE 315/2022 vp, s. 24–25). Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja sisältävät määräyksiä muun muassa aseenkanto-oikeudesta, tuomiovallan käytöstä, viranomaistoimivaltuuksien käyttämisestä sekä henkilöiden kiinniottamisesta ja rikostutkinnassa avustamisesta. Sopimuksilla on näin rikos- ja rikosprosessioikeudellista merkitystä, minkä lisäksi ne ovat merkityksellisiä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, ennen muuta perustuslain (731/1999) kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista ja hyväksymistä koskevien 94 ja 95 §:n kannalta.

Keskityn lausunnossani ennen muuta niihin Nato SOFAn määräyksiin, jotka ovat merkityksellisiä rikos- ja rikosprosessioikeudellisesta näkökulmasta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin lähtökohdat

Suomi on jo aiemmin Naton rauhankumppanuusyhteistyöhön osallistuvana valtiona sitoutunut Nato SOFAa ja Pariisin pöytäkirjaa pitkälti vastaaviin velvoitteisiin (SopS 64 ja 65/1997 sekä SopS 72 ja 73/2005). On kuitenkin huomattava, että rauhankumppanuusyhteistyö on luonteeltaan Nato-jäsenyyttä ja sen aiheuttamia velvoitteita huomattavasti pienimuotoisempaa. Rauhankumppanuuteen perustuva yhteistyö merkitsee kumppanuusmaan alueella järjestettäviä lyhytkestoisia rauhanturva-, etsintä- ja pelastustoimen harjoituksia, joiden aikana vieraiden valtioiden puolustusvoimien jäseniä ja siviilihenkilöstöä oleskelee vastaanottajavaltion alueella (PeVL 6/1997 vp, s. 2/1). Keskeinen ero rauhankumppanuuteen liittyviin osin samansisältöisiin velvoitteisiin nähden on, että Suomi on nyt sitoutumassa Naton puitteissa laadittuihin velvoitteisiin suoraan eikä välillisesti, kuten rauhankumppanuuden yhteydessä (HE, s. 130). Ylipäänsä voidaan todeta, että Pohjois-Atlantin liitossa on kysymys luonteeltaan uudentyyppisestä yhteistyön muodosta eikä se täysin rinnastu mihinkään aiempaan kansainväliseen järjestöön tai sopimusjärjestelyyn, jonka jäsenenä tai osapuolena Suomi on (PeVL 80/2022 vp, 3 kohta).

Esityksessä (s. 35) omaksutun lähtökohdan mukaan Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislakeihin sekä eräisiin muihin lakeihin tehtäisiin sopimusten toimeenpanoon sekä niiden sujuvaan soveltamiseen liittyviä välttämättömiä muutoksia. Esityksessä todetaan, että samanlaisesti vireillä on toimialakohtaisia säädöshankkeita, joilla on tarkoitus sujuvoittaa Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan toimeenpanoa. Edelleen esityksessä todetaan, että sopimusten voimaansaattamista valmisteltaessa on huomattu, että sopimusten sujuva soveltaminen saattaa edellyttää tulevaisuudessa tehtäviä lainsäädäntömuutoksia.

Esityksessä omaksuttu lähtökohta on nähdäkseni perusteltu. Jos esimerkiksi sopimusten soveltamiseen liittyvään rikos- ja rikosprosessioikeudelliseen yhteistyöhön liittyen sopimuksista saatujen soveltamiskokemusten perusteella ilmenee, että asiasta on syytä säätää omaksumalla esimerkiksi Nato SOFA -yhteistyötä koskevaa erityistä, tavanomaisesta rikosoikeudellisesta yhteistyöstä poikkeavaa sääntelyä, tämänkaltaisen lainsäädännön valmisteluun saattaa olla syytä ryhtyä. Selvää nähdäkseni kuitenkin on, että tässä vaiheessa on perusteltua toteuttaa esityksessä omaksutun näkemyksen mukaisesti sopimusten voimaansaattamisen ja sujuvan soveltamisen kannalta välttämättömät kansalliset lainsäädäntömuutokset. Kokonaan uudenlaisen lainsäädännön antaminen tilanteessa, jossa kysymys on uudenlaisesta yhteistyöstä, josta ei ole aiempia soveltamiskokemuksia, ja johon liittyen muut Suomen kannalta keskeisinä verrokkimaina toimivat Pohjois-Atlantin liiton sopimuspuolet eivät ole ainakaan toistaiseksi antaneet erityistä vieraiden joukkojen asemaa koskevaa lainsäädäntöä, ei olisi tarkoituksenmukaista. Merkitystä on annettava myös sille, että siltä osin kuin esityksessä omaksutut lainsäädäntöratkaisut pohjautuvat voimassa olevassa lainsäädännössä omaksutuille malleille, sääntely on ennakoitavampaa ja sisältää valmiiksi esimerkiksi tiettyjä rikosoikeudellisen yhteistyön kannalta merkityksellisiä oikeusturvatakeita koskevaa sääntelyä.

On kuitenkin huomattava, että esityksessä (s. 34) mainitun mukaisesti Norja on valmistelemassa vieraan valtion joukkojen asemaa kansallisessa lainsäädännössä määrittelevää lainsäädäntöä. Vaikka käsiteltävänä olevassa esityksessä omaksuttu lainsäädäntöratkaisu on tässä tilanteessa

nähdäkseni perusteltu, erityisesti Norjan valmisteilla olevaa lainsäädäntöä ja siitä sen mahdollisen hyväksymisen jälkeen saatavia soveltamiskokemuksia on seurattava ja arvioitava sekä harjittava, onko Suomessa jatkossa perusteita ryhtyä valmistelemaan erityistä ja laajempaa asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä.

Oikeus käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella

Esityksessä omaksuttu peruslähtökohta. – Nato SOFAn VII artikla sisältää kattavan lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion rikosoikeudellisen lainkäyttö- ja kurinpitovallan jakoa, rikosasian käsittelyä sekä asevoimien turvallisuuden, järjestyksen ja kurin ylläpitoa koskevan velvoitteen. Pariisin pöytäkirjan 3(2) sekä 4(a) ja (b) artiklan viittaussäännösten mukaan Nato SOFAn VII artikla joko kokonaan tai osin voi tulla sovellettavaksi Pariisin pöytäkirjassa sanotuissa artikloissa tarkoitetuissa tilanteissa. On huomattava, että määräys on esityksessä (s. 64 ja 133) todetun mukaisesti merkityksellinen Suomen täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n 1 momentin ja tuomiovallan käyttöä Suomessa koskevan 3 §:n 3 momentin kannalta. Esityksessä (s. 64) on omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan vieraan valtion viranomaisten oikeuden käyttää Suomessa tiettyjä toimivaltuuksia ei tule olla laajempaa kuin mitä Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet edellyttävät. Lähtökohta on edellä mainittujen perustuslain säännösten kannalta perusteltu, ottaen lisäksi huomioon, että tuomiovallan käyttämisessä on kysymys valtion suvereniteetin ja yksilön oikeuksien kannalta hyvin keskeisestä asiasta.

Lähettäjävaltion toimivalta vastaanottajavaltion alueella. – Nato SOFAn VII(1)(a) artiklan mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettäjävaltion lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat lähettäjävaltion asevoimia koskevan oikeuden alaisia. VII(1)(b) artiklan mukaan vastaanottajavaltion viranomaisilla on tuomiovalta joukkojen ja siviilihenkilöstön jäseniin sekä näiden huollettaviin nähden niiden rikosten osalta, jotka on tehty vastaanottajavaltion alueella ja jotka ovat rangaistavia sen lain mukaan. Artiklan 2 kappale sisältää määräyksen lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion yksinomaisesta tuomiovallasta ja 3 kappale rinnakkaisesta toimivallasta.

Esityksessä (s. 65–66) omaksutun kannan mukaan edellä todettu rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen lainkäyttövalta tarkoittaa sekä tuomioistuimessa että sakkomenettelyssä ja sotilaskurinpitomenettelyssä määrättyjä rangaistuksia ja muita seuraamuksia sekä syyttäjän toimivaltaa ja rajoitetusti esitutkintaa. Esityksessä omaksuttu lähtökohta on nähdäkseni perusteltu, mutta Nato SOFAn VII(1)–(3) artiklan mahdollistamien esitutkintatoimenpiteiden laajuus ei esityksen perusteella vaikuta erityisen selvältä. Esityksessä (s. 66) viitataan siihen, oikeuskirjallisuudessa esitutkintatoimivaltuuksien VII artiklan 1–3 kappaleen nojalla on katsottu kattavan esitutkintaisellaisia toimenpiteitä, joiden perusteella syytetoimet ovat mahdollisia. Esityksessä ei tältä osin ole katsottu tarpeelliseksi ehdottaa täydentävää sääntelyä, vaan sopimuksen VII artiklaa sovellettaisiin viranomaistoimivaltuuksien osalta suoraan. Koska erityisesti esitutkintatoimia koskeva tulkinta ei perustu sopimuksen sanamuotoon vaan ennen muuta oikeuskirjallisuudessa esitettyyn kannanottoon, sopimuksen soveltamiskäytäntöä on tältä osin syytä seurata ja ryhtyä lainsäädäntötoimiin, jos viranomaistoimivaltuudet, erityisesti esitutkintatoimivaltuudet, muodostuvat sääntelemättömyyden vuoksi käytännössä ongelmallisiksi.

Tuomiovallan jakautuminen lähettäjä- ja vastaanottajavaltion kesken. – Tuomiovallan jakautumista lähettäjä- ja vastaanottajavaltion kesken koskevat Nato SOFAn VII(2–3) artiklan määräykset ovat merkityksellisiä Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan rikoslain (39/1889) 1 luvun kannalta. Nato SOFAn VII(2) artikla määrittää lähettäjä- ja vastaanottajavaltion yksinomaisen rikosoikeudellisen lainkäyttövallan teon kyseisen valtion lainsäädännön perusteella toteutuvan rangaistavuuden perusteella. Jos teko on rangaistava jommassakummassa valtiossa, mutta ei toisessa, sillä valtiolla, jossa teko on rangaistava, on yksinomainen lainkäyttövalta. Artikla ei tältä osin ole esityksessä (s. 69) mainituin perustein ongelmallinen rikoslain 1 luvun kannalta, koska se ei laajenna tai rajoita Suomen rikoslain soveltamisalaa voimassa olevan lainsäädännön mukaan määräytyvästä lainkäyttövallasta.

Nato SOFAn VII(3) artikla sisältää määräyksen rikosoikeudellisen lainkäyttövallan määrittämisestä valtioiden rinnakkaisen tuomiovallan tilanteissa. Lähettäjävaltiolla on VII(3)(a) artiklan mukaan ensisijainen lainkäyttövalta kyseisen valtion omaisuutta tai turvallisuutta loukkaavan taikka kyseisen valtion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai huollettavan henkilöön tai omaisuuteen kohdistuvan rikoksen osalta. Lisäksi lähettäjävaltiolla on ensisijainen lainkäyttövalta rikoksiin, jotka johtuvat jostain toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Kohdan mukainen tuomiovalta koskee joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsentä. VII(3)(b) artiklan mukaan kaikkien muiden rikosten osalta vastaanottajavaltion viranomaisella on ensisijainen lainkäyttövalta.

Nato SOFAn VII(3) artikla on tulkinnanvarainen siinä käytetyn virallisen tehtävän käsitteen vuoksi, minkä lisäksi rikosoikeudellisen lainkäyttövallan perusteena olevia tekoja ei sopimuksessa määritellä täsmällisesti. Sopimuksessa ei määritellä virallisen tehtävän käsitettä, vaan lähettäjävaltio määrittää sen tapauskohtaisesti. Esityksen (s. 56) perustelujen mukaan jäsenvaltioiden tulkintakäytäntö asiaa koskien vaihtelee ja osa Naton jäsenvaltioista katsoo joukkojensa olevan jatkuvasti virallisissa tehtävissä niiden ollessa vastaanottajavaltion alueella. Tulkinnanvaraisuus ja jäsenvaltioittain vaihteleva tulkintakäytäntö voi muodostua käytännön ongelmaksi etenkin Nato SOFAn VII(3)(a)(ii) artiklan suhteen, jonka mukaan lähettäjävaltiolla on ensisijainen lainkäyttövalta koskien rikoksia, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Käytännössä mikä tahansa virallisessa tehtävässä toteutettu teko tai laiminlyönti voisi kohdan perusteella kuulua lähettäjävaltion lainkäyttövallan alaan. Kysymyksessä voisi olla myös muu kuin sotilas- tai virkarikos (HE, s. 69). Esityksessä (esim. s. 43) on katsottu, että kaikki lähettäjävaltion Suomen alueella tapahtuva toiminta ei voi olla virallisissa tehtävissä tapahtunutta, vaan tapauskohtaisesti on arvioitava, onko kysymys virallisissa tehtävissä vai niiden ulkopuolella tapahtuneesta teosta. Asiaa koskeva mahdollinen erimielisyys pyrittäisiin esityksen mukaan ratkaisemaan diplomaattisin keinoin.

Artikla ei sinänsä muodostu rikoslain 1 luvun sääntelyn kannalta ongelmalliseksi, koska esityksessäkin (s. 69) mainituin tavoin Nato SOFA on luvun 15 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen sopimus, joka sisältää Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa rajoittavan määräyksen (säännöksen esitöistä ks. HE 1/1996 vp, s. 30–32). On myös huomattava, että eduskunnan lakivaliokunta on Naton rauhankumppanuutta ja siihen liittyviä velvoitteita arvioidessaan katsonut Nato SOFAn olevan sellainen rikoslain 1 luvun 15 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen sopimus, jolla voidaan rajoittaa Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa (LaVL 4/1997 vp, s. 2/I). Tästä huolimatta Nato SOFAn VII(3)(a) artiklan edellä mainitun laajuuden ja epätäsmällisyyden sekä virallisen tehtävän käsitteen tapauskohtaisuuden ja jäsenvaltioittain vaihtelevan tulkinnan vuoksi rinnakkaista toimivaltaa koskevan soveltamiskäytännön kehittymistä on tulevaisuudessa syytä seurata ja sen

perusteella arvioida, onko asiaa tarkoituksenmukaista tai mahdollista määritellä kansallisesti sopimusta täsmällisemmin – sopimusvelvoitetta luonnollisesti kuitenkin rikkomatta.

Lähettiläjä- ja vastaanottajavaltion yhteistyö rikosasioiden käsittelyssä

Nato SOFAn VII(5) ja (6) artiklassa määrätään lähettiläjä- ja vastaanottajavaltion yhteistyöstä rikosten selvittämisessä. Artiklan 5 kappale koskee pidättämistä ja 6 kappale tarvittavien rikoksia koskevien tutkimusten toteuttamista ja todistusaineiston keräämistä ja hankkimista. Määräykset ovat luonteeltaan varsin yleisiä. Esityksen (s. 71 ja 73) mukaan niiden tulkinnasta ei ole yhteisymmärrystä sopimusvaltioiden välillä.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen toimiessa vastaanottajavaltiona Suomen viranomaiset noudattaisivat henkilön toimittamisessa lähettiläjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle kyseiseen valtioon soveltuvin osin sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä (1. lakiehdotuksen 4 §, jossa säädettäisiin henkilön toimittamisesta lähettiläjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle). Esityksessä (s. 72) tätä on pidetty tarkoituksenmukaisena, vaikka Nato SOFAn VII(5) artiklassa ei asiallisesti ole kysymys rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta. Omaksuttu lainsäädäntöratkaisu vastaa myös esimerkiksi Tanskassa omaksuttua sääntelymallia (HE, s. 71). Nato SOFA VII(5)(a) artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa suomalainen viranomainen voisi myös joutua ottamaan kiinni lähettiläjävaltion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen myös tilanteessa, jossa teko ei ole Suomen lainsäädännön mukaan rangaistava. Tämän vuoksi 1. lakiehdotuksen 3 §:ään ehdotetaan asiaa koskevaa säännöstä.

Vaikka Nato SOFAn VII(5) artiklassa tarkoitettussa tilanteessa ei tosiasiaassa ole kysymys rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta, esityksessä ehdotettu asiaa koskeva lainsäädäntöratkaisu on nähdäkseni perusteltu. Nato SOFAn asiaa koskevien velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi ei ensinnäkään ole perusteltua luoda tavanomaisesta rikosoikeudellisesta yhteistyöstä poikkeavia järjestelyitä, ottaen myös huomioon, että esityksessä olevien tietojen mukaan tämänkaltaisia erityisiä vain Nato-yhteistyötä varten luotuja järjestelyitä ei ole muissa sopimusvaltioissa. Toiseksi omaksuttu lainsäädäntöratkaisu on perusteltu, koska rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva lainsäädäntö ja sopimukset sekä 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kansainvälistä rikosoikeusapua koskeva sääntely sisältää perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottavia kieltäytymisperusteita, mikä varmistaa riittävän perus- ja ihmisoikeuksien suojan tason kiinniottamista ja pidättämistä sekä henkilön toimittamista lähettiläjävaltion viranomaisille koskevia Nato SOFAn velvoitteita käytännössä toteutettaessa.

Vastaavin perustein Nato SOFAn VII(6)(a) artiklaan liittyvä lainsäädäntöratkaisu, jonka mukaan Suomen viranomaiset auttavat lähettiläjävaltion toimivaltaisia viranomaisia noudattaen soveltuvin osin kyseiseen valtioon sovellettavaa kansainvälistä rikosoikeusapua koskevaa sääntelyä (1. lakiehdotuksen 7 §), on nähdäkseni perusteltu.

On kuitenkin huomattava, että Nato SOFAn VII(5)(a) artikla ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan sääntelyn soveltaminen 1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaisella tavalla johtaa tilanteeseen, jossa henkilön toimittaminen lähettiläjävaltion viranomaisille voi perustua 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon. Kysymys voi näin olla tilanteesta, jossa teko on vain lähettiläjävaltion lainsäädännön mukaan rangaistava. On huomattava, että kaksoisrangaistavuuden vaatimus on rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen keskeinen edellytys, EU-

luovuttamislaisissa (1286/2003) säädettyjä tiettyjä tilanteita (EU-luovuttamislain 3 §) lukuun ottamatta. Tiettyihin kansainvälisiin velvoitteisiin perustuen kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta on aiemminkin luovuttu (kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön voimaansaattamisen osalta ks. LaVM 16/2000 vp, s. 3/1). Kaksoisrangaistavuuden edellytyksestä luopumisesta säädettäisiin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä, jonka toisen virkkeen mukaan henkilön toimittaminen voisi perustua myös 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon. Ehdotettu lainsäädäntö on tässä suhteessa nähdäkseni riittävää, ottaen lisäksi myös huomioon, että Nato SOFAn VII(5)(a) artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa ei varsinaisesti ole kysymys rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta.

Edellä todetusta huolimatta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota, että 1. lakiehdotuksen 3.2 §:ssä, 4 §:ssä ja 7 §:ssä omaksuttu lainsäädäntöratkaisu saattaa muodostua käytännössä lainsoveltajan kannalta vaikeaselkoiseksi. Sanottujen lainkohtien mukaan kansainvälistä rikosoikeusapua koskevaa sääntelyä tai rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä olisi noudatettava ”soveltuvin osin”. Ilmaisulla ”soveltuvin osin” viitataan ennen muuta siihen, että kansainvälistä rikosoikeusapua tai rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevat säädökset eivät tule Nato SOFAan liittyvissä tilanteissa täysimääräisesti ja kokonaisuudessaan sovellettaviksi, minkä lisäksi sovellettavat säädökset saattavat vaihdella sen mukaan, mikä Naton jäsenmaa on lähettäjävaltiona.

Ehdotettu sääntelyratkaisu muistuttaa osin Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppaja yhteistyösopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten soveltamisesta annetussa laissa (470/2021) omaksuttua sääntelyratkaisua. Sanotun lain mukaan Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppaja yhteistyösopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevia määräyksiä noudatetaan Suomessa soveltuvin osin rinnakkain rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtoa koskevien Euroopan unionin oikeuteen pohjautuvien kansallisten säännösten kanssa. Eduskunnan lakivaliokunta piti tuolloin ehdotettua sääntelyratkaisua lainsoveltajan kannalta vaikeaselkoisena, mutta kokonaisuutena arvioiden hyväksyttävänä. Valiokunta kuitenkin totesi, että sääntelystä tulee järjestää riittävää koulutusta ja laatia käsikirjatyypistä ohjeistusta. Lisäksi valiokunta edellytti, että lain ja ohjeistuksen toimivuutta seurataan sekä tarvittaessa, mikäli ongelmia ilmenee, ryhdytään tarvittaviin lainsäädännön tarkistuksiin (LaVM 6/2021 vp, s. 3–5).

Vaikka Nato SOFAan ja 1. lakiehdotukseen liittyvä sääntelyratkaisu koskeva asetelma ei ole edellisessä kappaleessa mainitun sääntelyratkaisun kanssa identtinen, voidaan myös arvioida, että sääntelyratkaisu on nimenomaan lainsoveltajan kannalta suhteellisen vaikeaselkoinen. Myös tässä yhteydessä olisi nähdäkseni perusteltua edellyttää, että sääntelystä järjestetään riittävää koulutusta ja että sääntelyratkaisun toimivuutta seurataan ja mahdollisten soveltamisongelmien ilmetessä arvioidaan vaihtoehtoisten lainsäädäntöratkaisujen mahdollisuutta.

Kuolemanrangaistuksen kieltö

Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan. Kuolemanrangaistuksen kieltö sisältyy lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. ja 13. pöytäkirjaan sekä YK:n KP-sopimuksen 2. lisäpöytäkirjaan. Myös EU:n perusoikeuskirjan 2(2) artikla sisältää kuolemanrangaistuksen kiellon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on lisäksi katsottu

kuolemanrangaistuksen olevan vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklaa (Al-Saadoon ja Mufdhi v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.3.2010, 119–122 kohta).

Nato SOFAn VII(7)(a) artiklan mukaan lähettäjävaltion viranomaiset eivät saa panna täytäntöön kuolemanrangaistusta vastaanottajavaltiossa, jos vastaanottajavaltion lainsäädännössä ei säädetä sellaista rangaistusta samanlaisessa tapauksessa. Lisäksi Nato SOFAn lisäpöytäkirja (Additional Protocol to the Agreement among the States Parties to the North Atlantic Treaty and the other States participating in the Partnership for Peace regarding the Status of their Forces, 19.6.1995) rajaa kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoa. On kuitenkin huomattava, että jo kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuus Suomessa on ristiriidassa perustuslain 7 §:n 2 momentin yksiselitteisen ja ehdottoman kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa (PeVL 6/1997 vp, s. 3/I). Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että pelkkä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanosta luopuminen ei poista perustuslaista johtuvia esteitä luovuttamiselle, vaan on saatava takeet siitä, että tällaista rangaistusta ei tuomita (PeVL 5/2007 vp, s. 8/II ja PeVL 33/2010 vp, s. 3/II). Nato SOFA voisi johtaa näin siihen, että lähettäjävaltio tuomitsisi Suomessa kuolemanrangaistuksen, mutta ei panisi sitä Suomessa täytäntöön. Tällainenkin tilanne on siis ongelmallinen perustuslain kannalta. Tämä oli yksi syy sille, minkä vuoksi 19.6.1995 tehty Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhan-kumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä tehty sopimus niiden joukkojen asemasta sekä siihen liittyvä kuolemanrangaistuksen käytön rajoittamista koskeva lisäpöytäkirja eli PfP SOFA (SopS 64/1997) hyväksyttiin niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 6/1997 vp, s. 3/I).

Esityksessä (s. 138) omaksutun näkemyksen mukaan Suomen tulee tulkita Nato SOFAn II artiklaan sisältyvää lainsäädännön kunnioittamisvelvoitetta siten, että kuolemanrangaistuksen tuomitseminen ei Suomen alueella Suomen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vuoksi ole mahdollista. Esityksen perusteluissa (s. 45 ja 138) tehdään selkoa asiaa koskevan varauman tekemisen mahdollisuudesta ja todetaan, että yksikään sopimuspuoli ei ole tehnyt varaumaa sopimukseen. Lisäksi esityksessä todetaan, että ei ole ollut mahdollista varmistua etukäteen siitä, että Suomen mahdollista asiaa koskevaa varaumaa ei vastustettaisi. Tämän vuoksi varauma ei välttämättä olisi tehokas. Esityksessä (s. 45–46 ja 138–139) todetun mukaisesti Suomi on tehnyt Yhdysvaltain kesken nottienvaihdon (HE, s. 210–212), jossa on kysymys Nato SOFAn ja kuolemanrangaistuksen kiellon välisestä suhteesta. Noottienvaihdosta käy ilmi, että lähtökohdiana on kummankin maan lainsäädännön ja ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittaminen, erityisesti kuolemanrangaistusta koskien. Esityksen (esim. s. 46) mukaan noottienvaihdolla vahvistetaan Suomen ja Yhdysvaltojen hallitusten välinen yhteisymmärrys siitä, miten Nato SOFAa tulkitettiin Suomessa kuolemanrangaistukseen liittyvien velvoitteiden osalta.

Selvää sinänsä on, että noottienvaihto merkitsee sopimuksen tulkintaa koskevaa poliittista yhteisymmärrystä, mutta se ei poista oikeudellista ristiriitaa perustuslain 7 §:n 2 momentin sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Nato SOFAn välillä. Esityksessä varauman tekemisestä esitetyt tiedot huomioon ottaen oikeudellisesti sitovan varauksen tekeminen ei kuitenkaan vaikuta realistiselta vaihtoehdolta. Lienee myös oletettavaa, että mallia, jossa ristiriita perustuslain sekä ihmisoikeusvelvoitteiden ja Nato SOFAn välillä ratkaistaan tulkinnalla, pidettäisiin hyväksyttävänä, koska esityksessä (s. 138) todetun mukaisesti muut sopimusvaltiot vaikuttavat myös ratkaisseen asian tulkinnalla. Edellä esitetyin perustein hallituksen esityksessä ehdotettua ratkaisumallia voidaan nähdäkseni pitää perusteltuna, vaikka se ei esityksessä todetun mukaisesti poista ristiriitaa perustuslain ja Nato SOFAn välillä. Esityksessä muun ohessa

tämän vuoksi ehdotetaankin, että Nato SOFA koskee tältä osin perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Lähettiläjävaltion oikeus käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella ja ylimpien laillisuusvalvojen asema

Nato SOFA VII(10) artikla sisältää määräyksen lähettiläjävaltion viranomaisten oikeudesta käyttää viranomaisvaltuuksia vastaanottajavaltion alueella. Artiklan a kohdan mukaan joukkojen pysyvillä sotilasyksiköillä tai muodostelmilla on oikeus pitää yllä turvallisuutta ja järjestystä leireillä, laitoksissa tai muissa paikoissa, jotka ovat heidän hallussaan vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla.

Artikla on kattava eikä sen mahdollistamien toimenpiteiden henkilöpiiriä ole rajattu. Toimenpiteitä ei ole myöskään sidottu vastaanottajavaltion viranomaisten myötävaikutukseen. Artiklan perusteella toteutettavia toimenpiteitä ei ole rajattu kuin niitä koskevalla asianmukaisuuden vaatimuksella. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiempi vastaavankaltaisia velvoitteita koskeva lausuntokäytäntö huomioon ottaen voidaan katsoa, että määräys mahdollistaa kiistatta julkisen vallan käyttämisen Suomen alueella (PeVL 16/2005 vp, s. 5/II). On toisaalta sinänsä ymmärrettävää, että sotilasyksiköt ja esikunnat vastaavat itse niiden hallussa olevien alueiden ja tilojen varustamisesta sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta niissä (PeVL 16/2005 vp, s. 5/II).

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 13 §:n mukaan puolustusvoimat voisi käytössään olevalla alueella antaa sopimuksen VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa tarkoitettuja paikkoja lähettiläjävaltion käyttöön. Esityksen perustelujen (s. 144) mukaan kysymys olisi siitä, että osoittamalla tällaisen alueen puolustusvoimat antaa samalla lähettiläjävaltion joukoille oikeuden Nato SOFA VII(10)(a) artiklassa tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöön kyseisellä alueella tietyssä ajanjaksona.

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevat perustelut sisältävät jakson, jossa arvioidaan ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa suhteessa Nato SOFAn määräyksiin. Jakson (s. 147–148) todetaan, että Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan soveltamisalalla tehtävä suomalaisten viranomaisten ja suomalaisten julkista tehtävää hoitavien valvonta säilyy ylimpien laillisuusvalvojen tehtävänä perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetyllä tavalla. Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettiläjävaltion toiminnan suhdetta perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen tehtävän hoitamiseen sen sijaan tulisi esityksen mukaan arvioida tapauskohtaisesti laillisuusvalvojen toiminnassa.

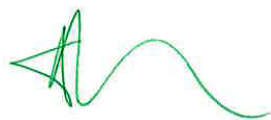
Ylimpien laillisuusvalvojen asemasta ei ehdoteta säädettäväksi esityksen 1. lakiehdotuksessa. Nähdäkseni ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama laillisuusvalvonta voi kuitenkin ajankohtaistua lähettiläjävaltion joukkojen toimiessa Suomen alueella, kuten esityksessäkin (esim. s. 147–148) todetaan. Tältä osin on ensinnäkin huomattava se edellä todettu seikka, että lähettiläjävaltion joukkojen oikeus käyttää viranomaisvaltuuksia Suomen alueella olisi etenkin Nato SOFA VII(10)(a) artiklan nojalla henkilölliseltä soveltamisaltaan ja toimivaltuuksia koskien laajaa, vaikkakin alueellisesti rajattua. Toiseksi, vaikka lähettiläjävaltio käyttäisi viranomaisvaltuuksia pääasiassa oman valtionsa kansalaisiin nähden, laillisuusvalvonta voinee ajankohtaistua myös

tämänkaltaisessa tilanteessa, koska perustuslaissa turvatut perusoikeudet koskevat pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia henkilöitä (HE 309/1993 vp, s. 42/II).

Kysymystä ylimpien laillisuusvalvojen valvonnan ulottumisesta muihin kuin suomalaisiin virkamiehiin on arvioitu Euroopan syyttäjänvirastosta (EPPO) annettua asetusta (EU) 2017/1939 täydentävää kansallista lainsäädäntöä annettaessa. Tuossa yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että Euroopan syyttäjänvirastoa koskevassa asetuksessa turvattu Euroopan syyttäjien riippumattomuus ei merkinnyt vaatimusta EPPO-syyttäjien immunitetista koskien ylimpien laillisuusvalvojen toteuttamaa laillisuusvalvontaa (PeVL 39/2020 vp, s. 4). Valiokunta katsoi, että tämän lähtökohdan tuli käydä ilmi lainsäädännöstä (PeVL 39/2020 vp, s. 5). Saattaisi näin olla perusteltua, että 1. lakiehdotukseen sisällytettäisiin Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan annetun lain (66/2021) 18 §:ää vastaava informatiivinen säännös valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta.

Edelleen on huomattava, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen syyteoikeudesta säädetään perustuslain 110 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan ylimmät laillisuusvalvojat voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa koskevassa asiassa. Kun ylimmät laillisuusvalvojat Nato SOFAn määräykset ja kansainvälinen tapaoikeus huomioon ottaen voisivat harjoittaa laillisuusvalvontaansa suhteessa lähettäjävaltion virkamieheen tilanteessa, jossa on kysymys perustuslain 108 §:n 1 momentissa ja 109 §:n 1 momentissa tarkoitetusta julkisen tehtävän hoitamisesta, ne voisivat toimia myös syyttäväviranomaisena sanotussa asiassa. Esityksen perustelujen (s. 147) mukaan tämänkaltaisissa tilanteissa olisi otettava huomioon Nato SOFAn VII artiklan määräykset tuomiovallan jakautumisesta. Suomessa ei välttämättä ole tuomiovaltaa kaikissa näissä tilanteissa. Tältä osin on huomattava, että esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan Nato SOFAn VII(3)(c) artiklassa tarkoitetut päätökset tuomiovallan käyttämisestä ja siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä Suomessa tekee valtakunnansyyttäjä. Valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen toimiessa perustuslain 110 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa ja siinä tarkoitetuin tavoin syyttäväviranomaisena, ylimpien laillisuusvalvojen valtiosääntöinen asema huomioon ottaen valtakunnansyyttäjä ei nähdäkseni voi toimia tuomiovallan käyttämisestä koskevan asian päätöksentekijänä. EPPO-asetusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä annettaessa vastaavanlainen asetelma oli eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana, jolloin se korosti sen merkitystä, että valtakunnansyyttäjän ratkaisutoimivallasta oli suljettu pois ylimpien laillisuusvalvojen ja EPPO:n väliset toimivaltaristiriidat (PeVL 39/2020 vp, s. 5). Nähdäkseni esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 2 §:ää tulisi muuttaa siten, että valtakunnansyyttäjän tuomiovallan käyttämisestä koskevasta ratkaisutoimivallasta suljettaisiin pois ne tilanteet, joissa ylimmät laillisuusvalvojat toimivat syyttäväviranomaisena.

Helsingissä 9.2.2024



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori