

Lakivaliokunta

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

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Annika Naskila, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tanja Inananen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tapio Puurunen, sisäministeriö
- hallitussihteeri Heini Ryyänen, puolustusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusneuvos Tuomo Antila, korkein oikeus
- asessori Anssi Rantala, Helsingin hovioikeus
- osastonjohtaja, käräjätuomari Johanna Nevalainen, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Tuire Tamminiemi, Syyttäjälaitos
- asianajaja Pekka Ylikoski, Suomen Asianajajaliitto
- professori Minna Kimpimäki
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Poliisihallitus

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse kahden valtiosopimuksen, Lontoossa 19.6.1951 Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä Nato SOFA) ja Pariisissa 28.8.1952 Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (jäljempänä Pariisin pöytäkirja), kansallisesta hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Esitys sisältää sopimusten voimaansaattamislakien lisäksi ehdotukset eräiden lakien muuttamisesta, jota Nato SOFA:an ja Pariisin pöytäkirjaan liittyminen edellyttää.

Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan hyväksyminen liittyy Suomen 4.4.2023 alkaen toteutuneeseen Pohjois-Atlantin sopimuksen jäsenyyteen eli Nato-jäsenyyteen. Suomen jäsenyys Natossa edellyttää, että Suomi liittyy myös tiettyihin muihin Naton puitteissa tehtyihin sopimuksiin, kuten Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjaan (ks. HE s. 4).

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). Rauhankumppanuusyhteistyö on kuitenkin luonteeltaan Nato-jäsenyyttä ja sen aiheuttamia velvoitteita huomattavasti pienimuotoisempaa. Edellä todetun vuoksi onkin perusteltua, että velvoitteiden merkitystä on nyt käsillä olevan esityksen myötä tarkasteltu uudelleen.

Nato SOFA on laadittu määrittämään sopimuspuolten joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella ja se sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Pariisin pöytäkirjalla ulotetaan sopimuksen määräykset myös Pohjois-Atlantin liiton (Nato) esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön pöytäkirjassa määrätyn mukautuksin. Pöytäkirja sisältää lisäksi täydentäviä, esikuntaa ja sen henkilöstöä koskevia määräyksiä.

Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan erityisesti rikosoikeudelliseen toimivaltaan ja sen käyttöön liittyviin kysymyksiin. Pariisin pöytäkirjan rikosoikeudellista toimivaltaa koskevat määräykset ovat asiallisesti viittauksia Nato SOFA:aa vastaaviin sopimusmääräyksiin, minkä vuoksi lakivaliokunta on keskittynyt tarkastelemaan Nato SOFA:n asiaa koskevia määräyksiä. Lakivaliokunta ei toimialaansa liittyen ole arvioinut sääätämisyhteistyöön liittyviä kysymyksiä.

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa Nato SOFA:n, Pariisin pöytäkirjan sekä lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin ja muutosesityksin.

Esityksen lähtökohdista

Esityksessä (HE, s. 35) omaksutun lähtökohdan mukaan Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislakeihin sekä eräisiin muihin lakeihin tehdään sopimusten toimeenpanoon sekä

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

niiden sujuvaan soveltamiseen liittyviä välttämättömiä muutoksia. Esityksessä todetaan, että samanaikaisesti vireillä on toimialakohtaisia säädöshankkeita, joilla on tarkoitus sujuvoittaa Nato SOFA:n ja Pariisin pöytäkirjan toimeenpanoa. Edelleen esityksessä todetaan, että sopimusten voimaansaattamista valmisteltaessa on huomattu, että sopimusten sujuva soveltaminen saattaa edellyttää tulevaisuudessa tehtäviä lainsäädäntömuutoksia.

Lakivaliokunta katsoo, että esityksessä omaksuttu lähtökohta on 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. Huomionarvoista on myös se, että nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä on monin paikoin keskitytty tilanteisiin, joissa Suomi on vastaanottava valtio. Selvää 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 ei olisi tarkoituksenmukaista 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. 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 tiettyä rikosoikeudellisen yhteistyön kannalta merkityksellistä oikeusturvatakeita koskevaa sääntelyä.

Lähettiläjävaltion oikeus käyttää tuomiovaltaa

Nato SOFA:n VII artiklan 1 kappaleessa määrätään lähtökohdasta, jonka mukaan sekä lähettiläjävaltiolla että vastaanottajavaltiolla voi olla oikeus käyttää tuomiovaltaa vastaanottajavaltion alueella tapahtuneiden tekojen johdosta. Kappaleen a kohdan mukaan lähettiläjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettiläjävaltion lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat tämän lähettiläjävaltion asevoimia koskevan oikeuden alaisia. Kappaleen b kohdan mukaan vastaanottajavaltion viranomaisilla on tuomiovalta joukkojen ja siviilihenkilöstön jäseniin ja näiden huollettaviin nähden koskien vastaanottajavaltion alueella tehtyjä ja sen lain nojalla rangaistavia rikoksia.

Nato SOFA:n hyväksymisellä näin ollen Suomi antaa suostumuksen, että lähettiläjävaltio voi käyttää rajatusti tuomiovaltaa Suomen alueella. Oikeus käyttää tuomiovaltaa rajautuu näin siis siten, että lähettiläjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettiläjävaltion lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat tämän lähettiläjävaltion asevoimia koskevan oikeuden alaisia.

Artiklan 4 kappaleessa määrätään, ettei artiklan määräysten voida katsoa antavan lähettiläjävaltion sotilasviranomaisille tuomiovaltaa vastaanottajavaltion kansalaisiin tai asukkaisiin nähden, jolleivät he ole lähettiläjävaltion joukkojen jäseniä. Hallituksen esityksessä on todettu, että lähettiläjävaltion joukkoihin voi kuulua henkilöitä, jotka ovat Suomen kansalaisia tai Suomen ja lähettiläjävaltion kaksoiskansalaisia ja he ovat nimenomaisesti liittyneet lähettiläjävaltion asevoimiin

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

(HE, s. 71). Merkityksellistä on se, minkä maan joukkoihin henkilö kuuluu, ei henkilön kansalaisuus.

Lakivaliokunta pitää oman toimialansa kannalta Nato SOFA:n mukaista lähettäjävaltion oikeutta tuomiovallan käyttöön hyväksyttävänä. Merkityksellistä on myös se, että määräysten myötä Suomen ollessa mahdollisesti lähettäjävaltio, Suomella on artiklassa tarkoitetuvin tavoin toimivaltaa omien joukkojensa osalta. Tämä on merkityksellistä myös Suomen joukkoihin kuuluvien henkilöiden oikeusturvaan liittyvien näkökohtien osalta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin se, että tuomiovallan määrittelyssä on merkityksellistä se, miten tulkitaan VII artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu "asevoimia koskevan oikeuden alaisuus" Suomen ollessa lähettäjävaltio. Hallituksen esityksessä on tämän osalta käytetty myös muotoilua "sotilasoikeus" (esim. HE, s. 134—135). Kuulemisessa on tuotu esiin, että sopimusmääräyksen osalta osapuolilla on erilaisia tulkintoja ja että rikosoikeudellisen toimivallan tarkastelua ei tulisi rajoittaa koskemaan pelkästään sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettuja asioita ja rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitettuja sotilaita.

Esityksessä (HE, s. 67—68) on kuvattu mitä sotilasoikeuden soveltamisalalla on esityksessä tarkoitettu. Ulkoministeriöltä saadun selvityksen mukaan käsitteelle ei ole sopimuksessa tyhjentävää sisältöä, vaan se edellyttää kansallista arviointia. Nato SOFA:n tuomiovaltaa koskevassa VII artiklassa tarkoitettua asevoimia koskevalla oikeudella (military law) on sopimuksen esitöiden ja oikeuskirjallisuuden valossa lähtökohtaisesti katsottava tarkoitettavan sotilasoikeutta sen tavanomaisessa merkityksessä eli sisältäen sotilaskurinpidon ja rikosoikeuden sotilasrangaistussäännökset, joilla taataan viime kädessä sotilaallisen kurin ja järjestyksen toteutuminen asevoimissa. Sopimus jättää kuitenkin jossain määrin harkinnanvaraa sen osapuolille asevoimia koskevan oikeuden määrittelyssä.

Saadun selvityksen mukaan hallituksen esityksen valmistelussa military law -käsitteen tulkinnassa on lähdetty sopimuksen tarkoitusta vastaavasti siitä, että Suomessa "asevoimia koskeva oikeus" tällä hetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä perustuu hallituksen esityksessä esitetystä sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa lain (255/2014), sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) ja rikoslain (39/1889) muodostamaan kokonaisuuteen.

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta pitää esityksessä omaksuttuja sotilasoikeuden soveltamisalaan liittyviä lainsäädäntöratkaisuja tässä yhteydessä asianmukaisina. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että Nato SOFA:n soveltamista seurataan ja saatujen kokemusten perusteella arvioidaan sotilasoikeuden soveltamisalan sekä siihen liittyvien lainsäädäntöratkaisujen tarkastelutarpeita erityisesti niiden tilanteiden osalta, joissa Suomi olisi lähettäjävaltio.

Lakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että Nato SOFA:n VII artiklan 1 kappaleen b kohdan vastaanottajavaltion tuomiovaltaa koskevan määräyksen osalta on merkityksellistä se, onko teko tehty vastaanottajavaltion alueella. Tähän liittyen saatetaan soveltamistilanteessa joutua arvioimaan myös rikoksen tekopaikan ulottuvuuksia esimerkiksi tilanteessa, jossa käsky on annettu lähettäjävaltiossa ja teko on tehty tai ainakin sen seuraus on ilmennyt vastaanottajavaltiossa.

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

Edellä todetun osalta valiokunta toteaa, että rikoslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella Suomen tuomiovaltaan kuuluu Suomessa tehty rikos. Saman luvun 10 §:n 1 momentin mukaan rikos katsotaan tehdyksi sekä siellä, missä rikollinen teko suoritettiin, että siellä, missä rikoksen tunnusmerkistön mukainen seuraus ilmeni. Laiminlyöntirikos katsotaan tehdyksi siellä, missä rikoksen tunnusmerkistön mukainen seuraus ilmeni. Näihin jälkimmäisen momentin rajauksiin voi liittyä tulkintakysymyksiä, jotka on tarvittaessa tapauskohtaisesti selvitettävä ja ratkaistava. On myös huomattava, että Suomen tuomiovalta ei välttämättä perustu tekopaikkaan, vaan se voi perustua myös rikosentekijän tai asianomistajan kansalaisuuteen. On kuitenkin huomattava, että tapauksissa, joissa rikos on tehty virallisissa tehtävissä, lähettjävaltiolla on Nato SOFA:n VII artiklan 3 kappaleen a kohdan mukaisesti ensisijainen tuomiovalta.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksessä (HE, s. 65—66) omaksutun kannan mukaan lähettjävaltion rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen lainkäyttövalta tarkoittaa myös syyttäjän toimivaltaa ja rajoitetusti esitutkintaa. Valiokunta katsoo, että esityksessä omaksuttu lähtökohta on perusteltu, mutta Nato SOFA:n VII artiklan 1—3 kappaleen 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 sellaisia esitutkintatoimenpiteitä, joiden perusteella syytetoimet ovat mahdollisia, mutta määräykset eivät antaisi kattavia esitutkintavaltuuksia. Esityksessä katsotaankin, että VII artiklan 1—3 kappaletta on tulkittava siten, että lähettjävaltio voi rajoitetusti toimittaa esitutkinnan vastaanottajavaltion alueella. Esityksessä ei tältä osin ole katsottu tarpeelliseksi ehdottaa täydentävää sääntelyä, vaan sopimuksen VII artiklaa sovelletaan viranomais-toimivaltuuksien osalta suoraan. Koska erityisesti esitutkintatoimia koskeva tulkinta ei perustu sopimuksen sanamuotoon vaan ennen muuta oikeuskirjallisuudessa esitettyyn kannanottoon, lakivaliokunta katsoo, että sopimuksen soveltamiskäytäntöä on tältä osin syytä seurata ja ryhtyä tarvittaessa lainsäädäntötoimiin, jos viranomais-toimivaltuudet, erityisesti esitutkintatoimivaltuudet, muodostuvat sääntelemättömyyden vuoksi käytännössä ongelmallisiksi.

Rikosoikeudellisen tuomiovallan jako lähettjävaltion ja vastaanottajavaltion välillä

Nato SOFA:n VII artiklan 2—4 kappaleet sisältävät rikosoikeudellisen tuomiovallan jakoa koskevat säännöt. Esityksestä ilmenevin tavoin (HE, s. 8) Nato SOFA:n rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevilla määräyksillä ei ketään vapauteta rikosoikeudellisesta vastuusta. Sopimuksella tarkennetaan sitä, mikä valtio käyttää missäkin tilanteessa tuomiovaltaa. Artiklan mukaisesti rikosoikeudellinen tuomiovalta voi kuulua yksinomaisesti toiselle valtiolle tai se voi olla rinnakkaista.

Tuomiovallan jakautumista lähettjä- ja vastaanottajavaltion kesken koskevat Nato SOFA:n VII artiklan 2 ja 3 kappaleen määräykset ovat merkityksellisiä Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan rikoslain (39/1889) 1 luvun kannalta. Nato SOFA:n VII artiklan 2 kappale määrittää lähettjä- ja vastaanottajavaltion yksinomaisen rikosoikeudellisen lainkäyttövallan teon rangaistavuuden perusteella. Jos teko on rangaistava jommassakummassa valtiossa, mutta ei toisessa, sillä valtiolla, jossa teko on rangaistava, on yksinomainen lainkäyttövalta. Sopimusmääräys 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.

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

Nato SOFA:n VII artiklan 3 kappale sisältää määräykset rikosoikeudellisen lainkäyttövallan määrittämisestä valtioiden rinnakkaisen tuomiovallan tilanteissa. Lähettjävaltiolla on ensisijainen lainkäyttövalta kyseisen valtion omaisuutta tai turvallisuutta loukkaavan taikka kyseisen valtion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai huollettavan henkilöön tai omaisuuteen kohdistuvan rikoksen osalta. Lisäksi lähettjävaltiolla on ensisijainen lainkäyttövalta rikoksiin, jotka johtuvat jostain toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Kohdan mukainen tuomiovalta koskee joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsentä (VII artiklan 3 kappaleen a kohta). Kaikkien muiden rikosten osalta vastaanottajavaltion viranomaisella on ensisijainen lainkäyttövalta (VII artiklan 3 kappaleen b kohta).

Selvää on, että siihen, onko teko rangaistava sekä lähettävän että vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaan, voi liittyä tulkinnanvaraisia tilanteita. Tulkinnanvaraisuutta kuitenkin väistämättä liittyy oikeudelliseen toimintaan, ja tällaiset tilanteet tulevat ratkaistavaksi kulloisessakin soveltamistilanteessa. On mahdollista, että teko on rangaistava vain toisen valtion lainsäädännön mukaan. Tällöin toimivaltakysymykset ratkeavat Nato SOFA:n VII artiklan 2 kappaleen mukaan.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että VII artiklan 3 kappale on tulkinnanvarainen erityisesti siinä käytetyn virallisen tehtävän käsitteen vuoksi. Sopimuksessa ei määritellä virallisen tehtävän käsitettä, vaan lähettjävaltio 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 SOFA:n VII artiklan 3 kappaleen a kohdan suhteen, jonka mukaan lähettjävaltiolla on ensisijainen lainkäyttövalta koskien rikoksia, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Esityksessä (esim. s. 43) on kuitenkin katsottu, että kaikki lähettjävaltion 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.

Suomen ollessa lähettjävaltio, se milloin Suomen joukkojen jäsenen katsotaan oleva virallisissa tehtävissä määritellään ottaen huomioon etenkin kansallinen lainsäädäntö, palvelustyyppi, soveltamiskäytäntö ja käsillä olevat tosiseikat (HE, s. 69). Ulkoministeriöltä saadun selvityksen mukaan sen arviointi, onko henkilö toiminut yksittäistapauksessa virallisessa tehtävässä, on aina tapauskohtaista, minkä vuoksi tarkkaan määritelmään ei ole mahdollista päästä.

Lakivaliokunta toteaa, että VII artiklan 3 kappale ei muodostu rikoslain 1 luvun sääntelyn kannalta ongelmalliseksi, koska esityksessäkin (HE, s. 69) mainituin tavoin Nato SOFA on luvun 15 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen sopimus, joka sisältää Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa rajoittavan määräyksen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että se on jo Naton rauhankumppanuutta ja siihen liittyviä velvoitteita arvioidessaan katsonut Nato SOFA:n 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 valiokunta katsoo, että mm. Nato SOFA:n VII artiklan 3 kappaleen a kohdan sisältämän virallisen tehtävän käsitteen tapauskohtaisuuden ja jäsenvaltioittain vaihtelevan tulkinnan vuoksi rinnakkaista toimivaltaa kos-

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

kevan soveltamiskäytännön kehittymistä on syytä seurata sen varmistamiseksi, että käytännöt muodostuvat toimiviksi ja asianmukaisiksi.

Tuomiovallasta luopuminen

Nato SOFA sisältää myös määräykset tuomiovallasta luopumisesta ja sen pyytämisestä (VII artikla 3 kappale c kohta). Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä siitä millä viranomaisella on toimivalta tehdä c kohdassa tarkoitettuja päätöksiä tuomiovallan käyttämisestä Suomessa.

Esityksen mukaan (HE, s. 70) mainitussa kohdassa tarkoitettut asiat rinnastuvat asiallisesti rikoslain 1 luvun 12 §:ssä tarkoitettuihin valtakunnansyyttäjän syytemääräystä koskeviin asioihin. Rikoslain 1 luvun 12 §:n esitöissä on katsottu, että säännös koskee myös asianomistajan oikeutta nostaa syyte suomalaisessa tuomioistuimessa (HE 1/1996 vp, s. 26). Koska nyt käsillä olevissa tilanteissa kyse on myös erityisistä todennäköisesti harvinaisista kansainvälisiä liittyviä omaavista asioista, esityksessä on pidetty perusteltuna, että toimivalta keskitetään valtakunnansyyttäjälle. Esityksessä ehdotetaan, että sopimuksen voimaansaattamislakiin otetaan säännös (1. lakiehdotus 2 § 1 mom), jonka mukaan mainittu toimivalta on valtakunnansyyttäjällä. Ehdotuksen mukaan valtakunnansyyttäjä päättää näissä tilanteissa myös esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että mainitun pykälän 2 momenttiin otetaan säännös, jonka mukaan kappaleen c kohdassa tarkoitettut ilmoitukset ja pyynnöt tekee ja vastaanottaa valtakunnansyyttäjä.

Lakivaliokunta pitää esityksessä omaksuttua ratkaisua VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitettuna toimivallan osoittamisesta valtakunnansyyttäjälle perusteltuna. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tuomiovallan käyttämisestä tehtäviä päätöksiä tehtäessä huomioon otettavista seikoista ei kuitenkaan ole säädetty lain tasolla 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä vaan niitä on selostettu esityksen perusteluissa (esim. HE, s. 114). Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää kuitenkin esityksessä omaksuttua ratkaisua tältä osin perusteltuna. Kyseessä on uudesta kansainvälisestä soveltamistilanteesta ja kattavaa arvioita säännöksen soveltamisesta mahdollisesti huomioitavista seikoista ei ole ollut mahdollista tehdä. Sääntelyratkaisu vastaa lisäksi tältä osin jo nykyisin rikoslain 1 luvun 12 §:ssä valtakunnansyyttäjän syytemääräyksen osalta omaksuttua.

Edellä todetun mukaisesti voimassa olevan valtakunnansyyttäjän syytemääräystä koskevan rikoslain 1 luvun 12 §:n esitöissä on todettu, että säännös koskee myös asianomistajan oikeutta nostaa syyte suomalaisessa tuomioistuimessa. Edellä todettua vastaavasti lakivaliokunta esittää, että ulkoasiainvaliokunta selvyuden vuoksi tuo mietinnössään esiin 1. lakiehdotuksen 2 §:n osalta, että valtakunnansyyttäjän tekemä Nato SOFA:n VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitettu päätös tuomiovallan käyttämisestä tai käyttämättä jättämisestä sekä siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä Suomessa ei ole oikeudenkäynnistä rikosasioissa 1 luvun 14 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös eikä tähän rinnastettava päätös.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on noussut esiin myös kysymys esitutkinnan aloittamisen mahdollisuuksista ennen 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitettua valtakunnansyyttäjän päätöksentekoa. Edellä todetun mukaisesti Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohta sisältää määräyk-

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

set sopimuksen mukaisesta ensisijaisesta tuomiovallasta poikkeamisesta. Sen mukaan valtio, jolla on ensisijainen oikeus, voi päättää olla harjoittamatta tuomiovaltaansa. Lisäksi valtio voi pyytää toista valtiota luopumaan ensisijaisesta oikeudestaan. Edellä todetun mukaisesti 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä päättää mainitussa c kohdassa tarkoitettua tuomiovallan käyttämisestä ja siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä. Lakivaliokunta toteaa selvyyden vuoksi, että ehdotus ei näin ollen tarkoita, että valtakunnansyyttäjä jokaisessa Nato SOFA:n soveltamisalaan kuuluvassa tapauksessa päättää toimivallan käyttämisestä ja esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä. Valtakunnansyyttäjän toimivalta sitä vastoin koskee vain c kohdassa tarkoitettuja tilanteita ja vain näihin liittyvissä tilanteissa päätettäisiin esitutkinnasta.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että sääntelyä on kuitenkin perusteltua selkeyttää siltä osin kuin on kyse esitutkinnan toimittamisesta ennen valtakunnansyyttäjän päätöksentekoa niissä tilanteissa, joissa on kyse VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitetuista tilanteista. Edellä todetun perusteella lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle, että *1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momenttiin* lisätään maininta esitutkinnan lopettamisesta siten, että mainittu momentti kuuluu seuraavasti:

Sopimuksen VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitettut päätökset tuomiovallan käyttämisestä ja siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta, toimittamatta jättämisestä *tai lopettamisesta* Suomessa tekee valtakunnansyyttäjä.

Lakivaliokunnan esittämä muutos tarkoittaa, että esitutkinta voidaan aloittaa myös tilanteessa, jossa valtakunnansyyttäjä 1. lakiehdotuksen 2 §:n nojalla tulisi päättämään tuomiovallan käyttämisestä. Muutosesitys tarkoittaa myös, että kun valtakunnansyyttäjä päättää tuomiovallan käyttämisestä, hän voi päättää siihen liittyvän esitutkinnan toimittamisen ja toimittamatta jättämisen lisäksi myös esitutkinnan lopettamisesta.

Lakivaliokunnan edellä esittämän 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin tarkistetun sanamuodon osalta lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin vielä huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 2/2024 vp, s. 6) kiinnittänyt huomiota 1. lakiehdotuksen 2 §:n sanamuotoon. Perustuslakivaliokunta on todennut, että valiokunnan käsityksen mukaan 1. lakiehdotuksen 2 §:n sääntely toimivallasta päättää tuomiovallan käyttämisestä lienee tarkoitettu kohdistettavan syyteoikeuden käyttämiseen, mikä on paremmin sopusoinussa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ulkoasiainvaliokunnan on syytä selkeyttää sääntelyä. Edellä todetun vuoksi lakivaliokunta esittää, että ulkoasiainvaliokunta vielä arvioi 1. lakiehdotuksen 2 §:n sääntelyn tarkistamistarvetta myös perustuslakivaliokunnan esittämän huomion valossa.

Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota mainitun perustuslain säännöksen suhteeseen liittyen 1. lakiehdotuksen 2 §:n valtakunnansyyttäjän toimivaltaa koskevaan säännökseen. Lakivaliokunta pitää oman toimialansa kannalta arvioiden selvänä, että valtakunnansyyttäjän ei tule voida luopua perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaisesta ylimpien laillisuusvalvojen syytetoimivallasta.

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

Lakivaliokunta esittää, että ulkoasiainvaliokunta vielä arvioi onko tämä selvää ilman tarkentavia säännöksiä. Joka tapauksessa lakivaliokunta katsoo, että kun sääntelyn soveltamisesta on saatu käytännön kokemusta, on mahdollista sääntelyn täsmentämistarvetta perusteltua arvioida tarkemmin.

Lähettiläjä- ja vastaanottajavaltion yhteistyö rikosasioiden käsittelyssä

Nato SOFA:n VII artiklan 5 ja 6 kappaleessa määrätään lähettiläjä- ja vastaanottajavaltion yhteistyöstä rikosten selvittämisessä. Artiklan 5 kappale koskee pidättämistä sekä toimittamista tuomiovaltaa käyttävälle taholle 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 noudattavat henkilön toimittamisessa lähettiläjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle kyseiseen valtioon soveltuvin osin sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä (1. lakiehdotuksen 4 §). Esityksessä (s. 72) tätä on pidetty tarkoituksenmukaisena, vaikka VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa ei asiallisesti ole kysymys rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta. Esityksessä (HE, s. 71) selostetuoin tavoin useat sopimusvaltiot ovat ilmoittaneet soveltavansa tilanteessa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä. VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa suomalainen viranomaislainen voi 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 SOFA:n VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitettussa tilanteessa ei tosiasiaassa ole kysymys rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta, esityksessä ehdotettu asiaa koskeva lainsäädäntöratkaisu on lakivaliokunnan näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti perusteltu. Nato SOFA:n asiaa koskevien velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi ei ensinnäkään ole perusteltua luoda tavanomaisesta rikosoikeudellisesta yhteistyöstä poikkeavia järjestelyitä, ottaen myös huomioon, että saadun selvityksen mukaan tiedossa ei ole, että tämänkaltaisia erityisiä vain Nato-yhteistyötä varten luotuja järjestelyitä olisi 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 SOFA:n velvoitteita käytännössä toteutettaessa.

Vastavain perustein Nato SOFA:n VII artiklan 6 kappaleeseen liittyvä lainsäädäntöratkaisu, jonka mukaan Suomen viranomaiset auttavat lähettiläjävaltion toimivaltaisia viranomaisia noudattaen soveltuvin osin kyseiseen valtioon sovellettavaa kansainvälistä rikosoikeusapua koskevaa sääntelyä (1. lakiehdotuksen 7 §), on valiokunnan mielestä perusteltu.

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 3, 4 ja 7 §:ssä käytetty ilmaisu "soveltuvin osin" on lainsoveltajan kannalta vaikeaselkoinen. Edellä todetun mukaisesti tällainen lainsäädäntöratkaisu on kuitenkin tässä sääntely-yhteydessä perusteltu. Mainitun ilmaisun käyttäminen ei myöskään ole poikkeuksellista lainsäädännössä. Ilmaisulla on tarkoitus selventää lainsoveltajalle, että kaikki viitattujen lakien säännökset eivät ole sovellettavissa, vaan tätä tulee arvioida käytännössä. Lakivaliokunta katsoo tästä huolimatta olevan tärkeää, että lain soveltamista helpotetaan käytännön ohjeistuksella. Sääntelyn soveltamista on myös syytä seurata ja tarvittaessa arvioida, onko sääntelyä mahdollista tai tarpeen joiltakin osin täsmentää.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että ehdotetun sääntelyn perusteella on epäselvää sekä 1. että 2. lakiehdotuksen osalta, mitä säännöksiä sovelletaan lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle toimitettavan henkilön vapaudenmenetyksen jatkamiseen kiinnioton ja pidättämisen jälkeen, kunnes hänet tuomioistuimen päätöksen perusteella toimitetaan lähettäjävaltion viranomaisille. Sekä 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä että 2. lakiehdotuksen 3 §:ssä olevat viittaukset luovuttamislakien säännöksiin eivät siten ainakaan sanamuotonsa perusteella vaikuta ulottuvan luovuttamislajeissa oleviin säilöön ottamista koskeviin säännöksiin.

Edellä todetun vuoksi lakivaliokunta esittää ulkoasianvaliokunnalle, että *1. lakiehdotuksen 4 §:n* loppuun lisätään viittaus rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) kiinniottamista ja säilöön ottamista koskeviin säännöksiin siten, että mainittu pykälä kuuluu seuraavasti:

Helsingin käräjäoikeus päättää lähettäjävaltion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai näiden huollettavan sopimuksen VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitettua toimittamista lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle rikosasian tutkintaa tai syytetöimenpiteitä varten kyseisen viranomaisen esittämän pyynnön johdosta noudattaen soveltuvin osin kyseiseen valtioon sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä. Henkilön toimittaminen voi perustua myös 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon. Asian käsittelyyn sovelletaan soveltuvin osin, mitä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetussa laissa (1286/2003) säädetään menettelystä *sekä kiinniottamisesta ja säilöön ottamisesta.*

Lakivaliokunta esittää, että vastaava tarkistus tehdään myös *2. lakiehdotuksen 3 §:n* viimeiseen virkkeeseen.

Valiokunnan edellä esittämät täydennykset tarkoittavat kiinniottamisen ja säilöön ottamisen osalta, että sovellettavaksi tulevat ainakin myös rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 16—19 §.

Edellä todetun mukaisesti 1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan henkilön toimittamisessa lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle noudatetaan soveltuvin osin kyseiseen valtioon sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että yksi mahdollisesti joissain tapauksissa sovellettavaksi tuleva säädös on laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (456/1970, jäljempänä yleinen luovuttamislaki). Mainitun yleisen luovuttamislain 5 §:n mukaan sotilasrikoksena pidettävästä teosta ei saa luovut-

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

taa. Jos teko samalla käsittää rikoksen, josta luovuttaminen muuten on sallittu, saa luovuttaminen kuitenkin tapahtua tästä rikoksesta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitystä valmisteltaessa on katsottu, että ehdotetuissa säännöksissä käytetty ilmaisu "soveltuvin osin" on ollut perusteltu muun ohella juuri mainitun kieltäytymisperusteen takia ja tarkoituksena on ollut, että mainittu kieltäytymisperuste voidaan jättää soveltamatta. Kuten esityksessä on todettu, asiallisesti henkilön toimittamisessa ei ole kyse rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta.

Edelleen, koska 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä viitataan Nato SOFA:n VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitettuun toimittamiseen, tämän voidaan katsoa tarkoittavan mainitun a kohdan mukaisesti, että kyse on toimittamisesta tuomiovallan harjoittamiseksi VII artiklan 1—4 kappaleen mukaisesti. Kyseisen VII artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan kyse on lähettäjävaltion lain mukaisen rikosoikeudellisen ja kurinpidollisen lainkäyttövallan harjoittamisesta kaikkiin henkilöihin, jotka ovat tämän lähettäjävaltion asevoimia koskevan oikeuden alaisia.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta esittää, että ulkoasiainvaliokunta tuo 1. lakiehdotuksen 4 §:n osalta mietinnön perusteluissa selvyuden vuoksi esiin, että edellä todetuin tavoin yleisen luovuttamislain 5 §:n kieltäytymisperustetta voidaan olla soveltamatta, jos kyseinen laki tulisi tässä yhteydessä sovellettavaksi.

Oikeusturvaan ja asianomistajan asemaan liittyviä näkökohtia

Nato SOFA:n voimaansaattaminen osaksi Suomen kansallista oikeutta voi osittain rajoittaa asianomistajan oikeutta ajaa rikossyytettä Suomessa suomalaisessa tuomioistuimessa lähettäjävaltion joukkojen ja siviilihenkilöstön virkatoimiin perustuen silloinkin, kun loukkaus on tapahtunut Suomessa.

Lakivaliokunta katsoo, että esityksen perusteluissa (HE, s. 42—43) on pyritty asianmukaisella tavalla kuvaamaan niitä vaikutuksia, joita Nato SOFA:n 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 SOFA:n VII artiklan 3 kappaleen a kohdan ii alakohdan määräyksestä, jonka mukaan lähettäjävaltion viranomaisilla on ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenenä nähdessä, kun kyseessä ovat rikokset, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä.

Määräyksen käytännön merkitys riippuu olennaisesti siitä, miten laajasti tulkitaan käsitettä "virallisissa tehtävissä". 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.

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 on valtakunnansyyttäjällä. Pykälän

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

säännöskohtaisissa perusteluissa (HE s. 114) on valiokunnan käsityksen mukaan asianmukaisella tavalla tuotu esiin sellaisia näkökohtia, joihin valtakunnansyyttäjän on päätöksenteossaan perusteltua kiinnittää huomiota, ja jotka liittyvät myös asianomistajan asemaan. Toisaalta esityksessä (HE, 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 voidaan pyrkiä puuttumaan tarvittaessa diplomaattisin keinoin. Valiokunta katsoo, että näitä keinoja tarvittaessa aktiivisesti käyttämällä on mahdollista pyrkiä ainakin jossain määrin välttämättä tilanteita, joissa rikosoikeudellisen tuomiovallan jakautumista koskevat sopimusmääräykset johtaisivat Suomessa pysyvästi asuvan asianomistajan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen.

Vahingonkorvauskanteisiin liittyvien kysymysten osalta esityksen perusteluissa (HE, s. 44) on myös tuotu esiin, että Nato SOFA:n ei ole tulkittu estävän vahingonkorvauskanteen tai muun siviilikanteen nostamista kansallisessa tuomioistuimessa. Tältä osin on kuitenkin huomioitava esityksen perusteluissa tarkemmin selostetuin tavoin tarkemmat määräykset näiden tilanteiden osalta. Esimerkiksi tilanteessa, jossa on kyse vieraiden valtioiden joukkojen tai siviilihenkilöstön virallisiin tehtäviin perustuvasta vahingonkorvausvaatimuksesta, Nato SOFA:n VIII artiklan 5 kappaleen g kohta rajoittaa tällaisen siviilioikeudellisen tuomion täytäntöönpanoa. Tällöinkin vastaanottajavaltio vastaa kuitenkin VIII artiklan 5 kappaleen säännösten perusteella mahdolliseen tuomioon tai sovintoon perustuvan vahingonkorvauksen maksamisesta vahingonkärsijälle.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on noussut esiin myös, miten Suomea sitovat esimerkiksi lapsiin kohdistuvaan kuritusväkivaltaan tai muuhun lähisuhdeväkivaltaan liittyvät kansainväliset velvoitteet tulevat toteutettua, mikäli lähettäjävaltion tuomiovalta Suomen alueella tapahtuvassa rikoksessa on ensisijainen. Toisin kuin Suomi, kaikki Naton jäsenvaltiot eivät ole esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen osapuolia. Esiin ovat nousseet myös lastensuojelua tai lähestymiskieltoa koskevat tilanteet suhteessa vieraan valtion joukkoihin tai heidän huollettaviinsa. Samoin esiin ovat nousseet syytetyn oikeusturvaan liittyvät näkökohdat vastaanottajavaltion tuomioistuimessa, jos Suomi on lähettäjävaltio.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen valossa olevan Nato SOFA:n perusteella selvää, että kukin tuomioistuin soveltaa oman valtionsa prosessuaalista ja aineellista lainsäädäntöä sekä sitä sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Tätä voidaan pitää tavanomaisena erityisesti rikosasioissa. Nato SOFA:n soveltamistilanteissa tämä koskee sekä tilanteita, joissa Suomi toimii vastaanottajavaltiona, ja toisen valtion tuomioistuin toimii Suomen alueella, että niitä tilanteita, joissa Suomi toimii lähettäjävaltiona.

Kuten hallituksen esityksessä (HE s. 44 ja 45) on todettu, jos suomalainen on Nato SOFA:n tuomiovallan jakoa koskevien määräysten vuoksi vastaajana vastaanottajavaltion tuomioistuimessa, vastaanottajavaltion tulee kuitenkin turvata vastaanottajavaltion ihmisoikeusvelvoitteiden ja Nato SOFA:n VII artiklan 9 kappaleen mukaiset oikeudet. Sen vuoksi joissain tilanteissa on mahdollista, että tällaiselle suomalaiselle henkilölle ei turvata täysimääräisesti perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvaperusoikeuden tason mukaisia oikeuksia vastaanottajavaltion tuomioistuimessa.

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

Mahdolliset lastensuojelua tai lähestymiskieltoa koskevat tilanteet tulevat valiokunnan saaman selvityksen mukaan ratkottavaksi tapauskohtaisesti ja tilanteissa tehdään yhteistyötä joukot lähettäneen valtion kanssa. Suomella on myös mahdollisuus pyytää lähettäjävaltiolta tietyn henkilön poistamista alueeltaan ja lähettäjävaltio on Nato SOFA:n III artiklan 5 kappaleen mukaan vastuussa kyseisen henkilön vastaanottamisesta alueelleen tai tämän poistamisesta Suomesta muulla tavalla.

Kuolemanrangaistuksen kieltö

Perustuslain 7 §:n mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan. Kuolemanrangaistuksen kieltö sisältyy lisäksi Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Lisäksi perustuslaki ja ihmisoikeusvelvoitteet estävät Suomea luovuttamasta henkilöä, mikäli luovutuksen johdosta tämä joutuisi kuolemanrangaistuksen uhkan kohteeksi. (ks. HE s. 45).

Nato SOFA:n VII artiklan 7 kappaleen a kohdassa rajoitetaan kuolemanrangaistuksen toimeenpanoa sellaisen valtion alueella, jossa kuolemanrangaistus on kielletty. Merkityksellistä kuitenkin on muun muassa se, että perustuslain 7 §:n mukaisesti jo kuolemanrangaistuksen tuomitseminen on kielletty. Tähän kysymyksenasetteluun liittyvää oikeudellista ristiriitaa on käsitelty kattavasti hallituksen esityksessä (HE, s. 45—48, 136—139). Hallituksen esityksen käsittelyjärjestystä koskevien perustelujen mukaan Nato SOFA:n VII artiklan 1 kappaleen a kohta koskeekin perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Lakivaliokunta ei omaan toimialaansa liittyen ole arvioinut säätämisyjärjestykseen liittyviä kysymyksiä vaan tarkastelee kuolemanrangaistukseen liittyvää kysymystä oman toimialansa ja osin käytännön näkökohtien kannalta.

Esityksen perusteluissa (HE, s. 45) selostetuin tavoin Naton jäsenvaltiosta Yhdysvallat on ainoa valtio, joka ei ole minkään kuolemanrangaistuksen kieltöä koskevan kansainvälisen sopimuksen osapuoli. Valmistelussa on arvioitu, että oikeudellisesti tehokkain keino olisi tehdä kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen kieltämistä Suomen alueella koskeva varaus Nato SOFA:an. Esityksen mukaan yksikään Nato SOFA:n sopimuspuoli ei kuitenkaan ole tehnyt varaumaa. Hallituksen esityksen sekä valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomi on hallituksen esityksen valmistelun aikana myös selvittänyt varauman tekemisen mahdollisuutta, mutta sellaisen tekemiselle ei ole edellytyksiä. Koska ei ole mahdollista varmistua etukäteen, ettei yksikään sopimuspuoli, etenkin Yhdysvallat, varaumaa vastustaisi, ei näin ollen voida myöskään saada takeita siitä, että varaumasta saataisiin oikeudellisesti tehokas.

Myös Nato SOFA:n II artiklassa tarkoitettulla vastaanottajavaltion lain kunnioittamisvelvollisuudella on merkitystä kuolemanrangaistukseen liittyvän kysymyksen arvioinnissa. Hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin (HE, s. 138) hallituksen tulkinta lähtee siitä, että osana Nato SOFA:n II artiklan mukaista lainsäädännön kunnioittamisvelvollisuutta lähettäjävaltion tulee kunnioittaa myös Suomen perustuslain ja ihmisoikeussopimusten velvoitteita kuolemanrangaistuksen kiellon osalta. Nato SOFA:n II artiklan mukaan lähettäjävaltio sitoutuu lisäksi pidättymään kaikista sopimuksen hengen vastaisista toimista. Naton toiminnassa sopimuspuolten keskinäisellä toisten lainsäädäntöjen kunnioittamisella on merkityksellinen rooli. Esityksen perusteluista (HE, s. 138) ilmi käyvin tavoin kunnioittamisvelvollisuuden sisällöstä ei ole olemassa Naton jäsenvaltioiden kesken yhtenäistä tulkintaa. Muut Naton jäsenvaltiot, jotka ovat Euroopan ihmisoikeussopimuk-

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

sen sopimuspuolia, ovat kuitenkin katsoneet, että Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja olisivat käytännössä yhteensopivia Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteiden kanssa.

Esityksen mukaan (HE, s. 138) Suomen tulee tulkita Nato SOFA:n II artiklaan sisältyvää kunnioittamisvelvoitetta siten, että kuolemanrangaistuksen tuomitseminen Suomen alueella ei ole sallittua Suomen perustuslain säännökset ja Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet huomioon ottaen. Suomi tulkitsee siten Nato SOFA:n II artiklan tarkoittavan sitä, että lähettäjävaltio ei voi ryhtyä Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ristiriitaisiin toimenpiteisiin, eikä Suomella ole velvollisuutta ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka olisivat Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ongelmallisia.

Esityksessä selostetuin tavoin (HE, s. 45—47, 138) Suomi on tehnyt Yhdysvaltojen kanssa noottienvaihdon, jossa vahvistetaan Yhdysvaltojen tietoisuus siitä, että Suomen tasavallan hallitus panee Nato SOFA:n täytäntöön noudattaen Suomen lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Noottienvaihdon mukaan Yhdysvallat on velvollinen kunnioittamaan Suomen lainsäädäntöä, mukaan lukien kansainvälisoikeudelliset velvoitteet, muun muassa kuolemanrangaistuksen suhteen, käyttäessään Nato SOFA:n VII artiklan mukaista oikeuttaan käyttää tuomiovaltaa Yhdysvaltojen joukon tai siviilihenkilöstön jäseniin Suomen tasavallan alueella. Noottienvaihto vahvistaa sen, että esityksessä omaksuttu Nato SOFA:n ja kuolemanrangaistuksen kieltoa koskevien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden yhteensovittamisen tapaa koskeva tulkinta ei ole ristiriidassa Yhdysvaltojen Nato SOFA:sta tekemän tulkinnan kanssa. Noottienvaihdon ei poisteta ristiriitaa Suomen perustuslain ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ja Nato SOFA:n VII artiklan 1 kappaleen a kohdan välillä. Sopimusmääräys säilyy muuttumattomana, mutta noottienvaihto rajaa sopimuksen soveltamista käytännössä. Näin ollen noottienvaihdon tosiasiallisesti pyritään rajaamaan sopimuksen käytännön soveltamista siten, että sopimuksen soveltamisessa turvataan kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyvien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen.

Esityksen perusteluissa selostetuin tavoin noottienvaihdon vahvistetaan myös se, että Suomen soveltaessa Nato SOFA:n VII artiklan 5 kappaleen a kohtaa ja 6 kappaleen a kohtaa Suomi voi joutua kieltäytymään jostain kyseisten sopimusmääräysten mukaisista esimerkiksi kiinniottoa ja oikeusapua pyynnöistä, jos niiden toimeenpano on kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyvien kysymysten osalta ristiriidassa Suomen perustuslain kanssa.

Noottienvaihdossa on kyse hallitusten välisestä poliittisesta yhteisymmärryksestä. Valiokunnan ulkoministeriöltä saaman selvityksen mukaan Wienin valtiosopimus oikeutta koskevassa yleissopimuksen (SopS 33/1980) 31 artiklan 2 kappaleen b) kohdassa tunnustetaan valtiosopimuksen tulkintakeinona asiakirja, jonka yksi tai useampi osapuoli on tehnyt valtiosopimuksen tekemisen yhteydessä ja jonka muut osapuolet ovat hyväksyneet valtiosopimusta koskevaksi asiakirjaksi. Suomen ja Yhdysvaltojen välisen noottienvaihdon tarkoituksena voidaan katsoa olevan toimia em. Wienin sopimuksen mukaisesti Nato SOFA:n yhteydessä tehtynä asiakirjana, jossa vahvistetaan hallitusten välinen yhteisymmärrys sopimusmääräysten tulkinnasta ja soveltamisesta erityisesti kuolemanrangaistukseen liittyen.

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

Esityksen mukaan (HE, s. 139) hallitus katsoo muun muassa edellä selostettu huomioden, että Suomessa ei Nato SOFA:n soveltamisen puitteissa ole tosiasiallisesti mahdollista käyttää tuomiovaltaa, joka johtaisi kuolemanrangaistuksen tuomitsemiseen.

Myös perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa käsitellyt seikkaperäisesti kuolemanrangaistukseen liittyviä kysymyksiä (ks. PeVL 2/2024 vp, s. 9–10). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta mm. toteaa pitävänsä tässä hyvin erityislaatuisessa sopimuskontekstissa Nato SOFA:n johdosta äärimmäisessä tilanteessa konkretisoituvaa ihmisoikeusloukkauksen mahdollisuutta erittäin epätodennäköisenä.

Lakivaliokunta toteaa, että kuolemanrangaistukseen liittyviä kysymyksiä koskevan varauman tekeminen olisi oikeudellisen sitovuuden kannalta luonnollisesti parhain ratkaisu. Hallituksen esityksen ja asiassa saadun selvityksen perusteella varauman tekemisen sisältävä ratkaisu ei kuitenkaan vaikuta realistiselta vaihtoehdolta. Merkityksellistä on myös se, että esityksessä todetun mukaisesti muut sopimusvaltiot vaikuttavat myös ratkaiseen Nato SOFA:n ja ihmisoikeusvelvoitteiden välisen ristiriidan tulkinnalla (ks. HE, s. 138). Asiaa kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta katsoo oman toimialansa kannalta, että esityksessä omaksuttu ratkaisumalli kuolemanrangaistukseen liittyvien kysymysten osalta on perusteltu, vaikka se ei esityksessä todetun mukaisesti poista ristiriitaa perustuslain ja Nato SOFA:n välillä.

Lakivaliokunta kiinnittää kuolemanrangaistukseen liittyvien seikkojen lisäksi huomiota siihen, että tietyissä olosuhteissa myös elinkautinen vankeusrangaistus voi muodostua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaiseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tältäkin osin Nato SOFA:n II artiklan vuoksi lähettäjävaltion tulee kunnioittaa Suomea sitovia ihmisoikeusvelvoitteita silloin, kun lähettäjävaltio toimii Suomen alueella. Silloin, kun Suomi arvioi voimaansaattamislain mukaisesti edellytyksiä siirtää henkilö Nato SOFA VII artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti lähettäjävaltiolle, tulee Suomen viranomaisten huomioida Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet, mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla.

Toimivaltaiseen tuomioistuimeen liittyvät kysymykset

Esityksen 1. lakiehdotuksen 10 § sisältää säännökset toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Pykälän 1 momentin mukaan Suomen toimiessa sopimuksen VII artiklan 1 kappaleen mukaisesti vastaanottajavaltion alueella sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 5 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimeksi toimii Helsingin kärjäoikeus ja 6 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena Helsingin hovioikeus.

Lakivaliokunta toteaa osin teknisenä huomiona, että 1 momentissa tulee viitata vain VII artiklan 1 kappaleen a kohtaan. Edellä todetun vuoksi lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle, että *1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentti* tarkistetaan kuulumaan seuraavasti:

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

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

Pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuin voi tarvittaessa pitää istunnon vastaanottajavaltion alueella. Lakivaliokunta esittää, että ulkoasiainvaliokunta toteaa 1. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin osalta selvyiden vuoksi, että momentissa tarkoiteussa tilanteessa tuomioistuin voi pitää osan istunnoistaan Suomessa. Mahdollista on myös käyttää teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään, siltä osin kuin tämä on kansallisessa laissa sallittu siten, että asianosainen on vastaanottajavaltion alueella.

Pariisin pöytäkirjaan voimaansaattamiseen liittyvät huomiot

Esityksen 2. lakiehdotus on Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislaki. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 2. lakiehdotus ei sisällä 1. lakiehdotuksen 2 §:ää vastaavaa säännöstä toimivallasta päättää tuomiovallan käyttämisestä.

Ulkoasiainministeriöltä saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislakiin on tarpeen lisätä uusi 2 §, joka vastaa 1. lakiehdotuksen 2 §:ää. Pariisin pöytäkirjan 2 artiklan mukaisesti Nato SOFA:n määräyksiä sovelletaan liittokunnan esikuntaan ja sen sotilas- ja siviilihenkilöstöön sekä näiden huollettaviin, kun mainittu henkilöstö on toisen sopimusosapuolen alueella virallisten tehtäviensä yhteydessä tai kun huollettavat ovat sellaisella alueella puolisonsa tai vanhempiansa virallisten tehtävien yhteydessä, ellei pöytäkirjan määräyksistä muuta johdu. Pariisin pöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan oikeus käyttää rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa, joka annetaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisille sopimuksen VII artiklan mukaisesti, uskotaan sen valtion sotilasviranomaisille, jonka asevoimia koskevan oikeuden alaisena henkilö mahdollisesti on. Suomen lähettäessä henkilöstöä Naton kansainvälisiin esikuntiin, on Suomella Nato SOFA:n VII artiklan tuomiovallan jakautumista koskevien määräysten mukaisesti oikeus käyttää rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa Suomen asevoimia koskevan oikeuden alaisiin henkilöihin nähden. Myös tällaisen henkilöstön osalta voi syntyä tilanne, jossa Suomelta pyydetään Nato SOFA:n VII artiklan 3 kappaleen c kohdan mukaisesti ensisijaisesta tuomiovallasta luopumista, tai jossa Suomi haluaisi pyytää ensisijaisesta tuomiovallasta luopumista. Valtakunnansyyttäjän toimivallasta Pariisin pöytäkirjan soveltamistapauksissa on näin ollen tarpeen säätää Nato SOFA:n voimaansaattamislakia vastaavasti.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle, että 2. lakiehdotukseen lisätään uusi 2 § seuraavasti:

2 §. Toimivalta päättää tuomiovallan käyttämisestä

Pöytäkirjan 2 artiklan ja 4 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaisesti sopimuksen VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitetut päätökset tuomiovallan käyttämisestä ja siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta, toimittamatta jättämisestä tai lopettamisesta Suomessa tekee valtakunnansyyttäjä.

Kappaleen c kohdassa tarkoitetut ilmoitukset ja pyynnöt tekee ja vastaanottaa valtakunnansyyttäjä.

Valiokunnan lausunto LaVL 2/2024 vp

Lakivaliokunnan edellä esittämän 2. lakiehdotuksen uuden 2 §:n osalta lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin vielä huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 2/2024 vp, s. 6) kiinnittänyt edellä todetuin tavoin huomiota 1. lakiehdotuksen 2 §:n sanamuotoon. Perustuslakivaliokunta on todennut, että valiokunnan käsityksen mukaan 1. lakiehdotuksen 2 §:n sääntely toimivallasta päättää tuomiovallan käyttämisestä lienee tarkoitettu kohdistettavan syyteoikeuden käyttämiseen, mikä on paremmin sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ulkoasiainvaliokunnan on syytä selkeyttää sääntelyä. Edellä todetun vuoksi lakivaliokunta esittää, että ulkoasianvaliokunta vielä arvioi onko lakivaliokunnan esittämää 2. lakiehdotuksen uutta 2 §:ää vielä syytä tarkistaa perustuslakivaliokunnan esittämän huomion valossa.

Lakivaliokunnan esittämän uuden 2 §:n vuoksi 2. lakiehdotuksen nykyiset 2—6 § tulee numeroidavaksi uudelleen siten, että ne ovat lisäyksen myötä 3—7 §.

Lakivaliokunta esittää lisäksi teknisenä seikkana ulkoasianvaliokunnan huomioitavaksi, että ulkoministeriöltä saadun selvityksen mukaan 2. lakiehdotuksen 2, 3 ja 4 §:ssä olevat viittaukset Pariisin pöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen a kohtaan tulee muuttaa viittauksiksi Pariisin pöytäkirjan 2 artiklaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto