

Markku Fredman
asianajaja, työelämäprofessori
prosessioikeuden dosentti

4.6.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia Hallituksen esitys **HE 58/2024 vp** Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Minulta on pyydetty asiantuntijalausuntoa erityisesti esityksen ja valtiosopimuksen rikosoikeudelliseen toimivaltaan ja sen käyttöön liittyvistä kysymyksistä. Pyyntö on esitetty lyhyellä määräajalta, josta syystä lausunto on jouduttu laatimaan ilman mahdollisuutta perehtyä syvällisesti esitykseen ja siinä laajasti viitattuun aiempaan ns. Nato SOFA -sopimukseen (SopS 23 ja 24/2024) ja sen voimaansaattamistoimiin.

Esityksessä tarkoitettussa sopimuksessa sovitaan muun ohessa Yhdysvaltojen joukkojen, siviilihenkilöstön, huollettavien ja sopimustoimittajien oikeudellisesta asemasta.

Puolustusyhteistyösopimuksilla poiketaan Nato SOFAn rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevista määräyksistä siten, että Suomi vastaanottajavaltiona luopuu ensisijaisesta tuomiovallasta koskien niitä USA:n joukkojen jäsenten tekemäksi epäiltyjä rikoksia, jotka eivät johdu jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Sopimukset sisältävät kuitenkin menettelyn, jonka mukaisesti tämä tuomiovallasta luopuminen voitaisiin tapauskohtaisesti peruuttaa. Puolustusyhteistyösopimuksissa on joukkojen turvallisuutta ja siihen liittyviä toimivaltaa koskevia määräyksiä laajemmin kuin Nato SOFAssa.

Yhdysvaltojen Suomessa toimivat joukot noudattavat Yhdysvaltojen lainsäädäntöä, mutta kunnioittavat Suomen lainsäädäntöä. Lisäksi Yhdysvalloilla on sopimuksen mukaan velvollisuus varmistaa, että sen oma henkilöstö kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä ja määräyksiä. Joukkojen immuniteetista puolestaan seuraa, että Suomen viranomaiset eivät voi kohdistaa USA:n joukkoihin valvontatoimenpiteitä.

Keskeisenä ihmisoikeussopimuksena sopimuksen soveltamisen kannalta on muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus, jäljempänä EIS, jonka osapuolena Yhdysvallat ei ole. Ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottaminen korostuu puolustusyhteistyösopimuksen rikosoikeudellista tuomiovaltaa (12 artikla) ja vapaudenmenetystä (13 artikla) koskevien määräysten soveltamisessa. Suomi on myös sitoutunut EU:n perussopimusten mukaisiin perusoikeuskirjauksiin ja perusoikeuksiin yleisenä oikeusperiaatteena EU-oikeuden soveltamisalalla sekä EU:n perusoikeuskirjaan soveltaessaan EU-oikeutta. Erityisesti tilanteissa, joissa EU:n perusoikeuskirjassa on EIS:iä vastaava määräys, voi EU:n perusnormistolla ja sitä koskevalla oikeuskäytännöllä olla myös EU-oikeuden soveltamisalaa laajempaa tulkinnallista merkitystä. Yhdysvallat ei luonnollisestikaan ole EU-oikeuden velvoittama.

Rikosoikeudelliseen toimivaltaan liittyvä keskeinen kysymys onkin se, **millä ehdoilla Suomi voisi ihmisoikeussopimuksen osapuolena ja Euroopan unionin jäsenenä omilla toimillaan tehokkaasti luopua lainkäytöllisestä toimivallastaan jonkin Suomessa olevan ja toimivan henkilöryhmän osalta.**

Sopimuksen 12 artiklan mukaan Suomi käyttää suvereenia harkintavaltaansa luopuakseen ensisijaisesta oikeudestaan käyttää rikosoikeudellista tuomiovaltaa USA:n joukkojen jäseniin. Suomen viranomaiset – käytännössä Valtakunnansyyttäjä – voivat *peruuttaa luopumisen* antamalla kirjallisen lausuman USA:n joukkojen toimivaltaisille viranomaisille. USA:n joukot ilmoittavat Suomen viranomaisille lukuun ottamatta rikoksia, joista USA:n lainsäädännön mukaan voidaan tuomita rangaistukseksi enintään sakkoa tai yksi vuosi vankeutta.

Sopimuksen 13 artiklan mukaan kun Suomen viranomaiset ottavat kiinni tai pidättävät USA:n joukon jäsenen tai tämän huollettavan, ne ilmoittavat asiasta viipymättä USA:n joukkojen viranomaisille. USA:n joukkojen viranomaiset saavat pyydettyäessä, sovittaen toimensa yhteen Suomen viranomaisten kanssa, viipymättä vierailla tällaisen USA:n joukon jäsenen tai huollettavan luona ja saavat olla läsnä kaikissa menettelyissä, myös silloin, kun Suomen viranomaiset kuulustelevat kyseistä henkilöä.

USA:n joukon jäsen tai tämän huollettava, joka on Suomen viranomaisten toimittaman esitutkinnan tai vireillä olevan oikeudenkäynnin kohteena, *jää tai*

asetetaan USA:n joukkojen viranomaisten pyynnöstä näiden määräysvaltaan, kunnes kaikki asiaan liittyvät oikeudelliset menettelyt, mukaan lukien muutoksenhakumenettelyt, on saatettu päätökseen. USA:n joukkojen viranomaiset ottavat täysimääräisesti huomioon Suomen viranomaisten kirjallisesti toimittamat ehdot päätettäessä kyseiseen henkilöön kohdistettavista ennalta ehkäisevistä toimenpiteistä ja häneen kohdistuvista rajoituksista.

Jos suomalaista oikeudellista menettelyä ei saada päätökseen vuoden kuluessa sen alkamisesta, USA:n joukkojen viranomaiset vapautuvat em. velvoitteista. Tätä ajanjaksoa voidaan pidentää kuudella kuukaudella USA:n joukkojen viranomaisten ja Suomen viranomaisten suostumuksen mukaisesti. Pidennykseen suostutaan, jos se ei vaaranna vastaajan oikeutta joutuisaan oikeudenkäyntiin. Muut pidennykset tehdään yhteisesti sopimalla.

Sopimusmääräysten arviointi suhteessa Suomea koskeviin velvoitteisiin

EIS 1 artiklan mukaan sopimuspuolet takaavat jokaiselle *lainkäyttövaltaansa kuulualle* yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet. Kysymys kuuluu, millä edellytyksillä ja rajoituksilla jäsenvaltio voi omin toimin vapautua velvollisuudesta taata EIS:n mukaiset oikeudet ja vapaudet suhteessa sellaiseen henkilöryhmään, joka aiemmin on kuulunut sen lainkäyttövaltaan.

Ennen Suomea Yhdysvallat oli neuvottelut jo vastaavan puolustusyhteistyösopimuksen Naton ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltioista Bulgarian, Latvian, Liettuan, Norjan, Puolan, Slovakian, Tšekin, Unkarin ja Viron kanssa. Lisäksi Yhdysvalloilla on useita muita puolustusalan sopimuksia eri Naton jäsenvaltioiden kanssa. Ruotsi ja Tanska kävivät neuvotteluja samanlaisesti Suomen kanssa ja allekirjoittivat puolustusyhteistyösopimukset joulukuussa 2023.

Yhdysvalloilla on ollut Euroopassa joukkoja jo silloin kun Euroopan ihmisoikeussopimus solmittiin 1950-luvun alussa. Oletettavasti ne ovat kaiken aikaa ja kaikissa maissa nauttineet rikosoikeudellisista erivapauksista, jotka vastaavat nyt hyväksyttäväksi esitettyä puolustussopimusta.

Lausunnon laatimiseen käytettävissä olleen lyhyen ajan kuluessa en ole löytänyt ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, joka olisi suoranaisesti koskenut Yhdysvaltain joukkojen Euroopassa nauttimia rikosoikeudellisia erivapauksia ja toisaalta jäsenvaltion velvollisuudesta taata EIS 3, 5 ja 6 artiklojen mukaiset oikeudet yhdysvaltalaisille sotilaille omalla maaperällä.

Näyttäisi siltä, että puolustussopimuksen 12 artiklan (rikosoikeudellisesta tuomiovallasta luopuminen) osalta asia voisi tulla arvioitavaksi vain EIS 6 artiklan

soveltamiskysymyksenä.¹ Näin on tapahtunut arvioitaessa esimerkiksi diplomaattista immuniteettia nauttivien tahojen osallistumista oikeudenkäynteihin jäsenvaltioissa.

Sopimuksen 13 artikla kuuluu sisältönsä puolesta EIS 5 artiklan soveltamisalaan, eli koskee henkilökohtaista vapautta. En ole löytänyt ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä koskien sitä, voiko jäsenvaltio jättää tutkintavan-
gin kaltaisen henkilön jopa vuodeksi EIS:een sitoutumattoman toisen valtion viranomaisten haltuun osana kansallista rikosprosessia. EIS 5 artikla takaa oikeuden saada tutkintavankeuden ja muun vapaudenmenetyksen perusteet uudelleen arvioitavaksi säännöllisesti. Pelkkä rikosepäily ei ratkaisukäytännön mukaan (ks. KKO 2024:20 ja siinä mainitut EIT tuomiot) riitä perusteeksi jatkaa vapaudenmenetystä.

Tiedossani ei ole se millaisia pakkokeinovaltuuksia Yhdysvaltain sotilasviranomaisilla on tilanteessa, jossa yhdysvaltalainen sotilas suomalaisen tuomioistuimen päätöksellä (1. lakiehdotus, 9 §) on päätetty jättää tai asettaa USA:n joukkojen viranomaisten määräysvaltaan. Jos tällainen suomalaisen tuomioistuimen päättämä vapaudenmenetys suomalaisen rikosprosessin turvaamiseksi toimeenpannaan Suomessa, on arvioitava vapautuvatko Suomen viranomaiset velvollisuudesta taata esimerkiksi EIS 3 artiklan mukaiset olosuhteet vapaudenmenetyksen kohteena olevalle henkilölle. Tuleeko näissäkään tilanteissa taata vapautensa menettäneelle oikeus vaatia aika ajoin vapauttamistaan tutkinnassa ilmenneen perusteella?

EIT on eräissä tapauksissa katsonut EIS jäsenvaltion olleen vastuussa Yhdysvaltain sen alueella toimenpanemista EIS 3 artiklan vastaisista toimenpiteistä mm. terrorismin vastaisessa taistelussa käytetyissä salaisissa vankiloissa.

Suuren jaoston tapauksessa *El-Masri v. Makedonia* (2012) viranomaiset olivat luovuttaneet valittajan Yhdysvaltain keskustiedustelupalvelun haltuun niin sanotun vankilento-ohjelman puitteissa ("extraordinary

¹ Ks. Pellonpää ym, Euroopan ihmisoikeussopimus, 2018, s. 19-20: "Euroopan ihmisoikeustoumikunta lähti siitä, että valtion kansainvälisen oikeuden mukaisesti toiselle valtiolle tai ensin mainitun valtion alueella toimivalle kansainväliselle järjestölle myöntämä tuomiovaltaa koskeva "immuniteetti" oikeuttaa katsomaan, ettei yksityiselle oikeussubjektille aiheutuvia vaikeuksia saada tähän erioikeuteensa vetoavaa valtiota tai järjestöä haastetuksi tuomioistuimeen voida pitää aluevaltion "lainkäyttövaltaan" 1 artiklan mielessä kuuluvana mahdollisena ihmisoikeuksien loukkauksena. Ihmisoikeustuomioistuimen muun muassa tapauksissa *Waite ja Kennedy v. Saksa* (suuri jaosto 1999) ja *Al-Adsani v. Yhdistynyt kuningaskunta* (suuri jaosto 2001) antamat tuomiot viittaavat kuitenkin siihen, että asiaa on tarkasteltava pikemminkin 6 artiklaa kuin 1 artiklaa vasten. Kysymys on toisin sanoen sinänsä valtion "lainkäyttövaltaan" 1 artiklan tarkoittamassa mielessä kuuluvasta asiasta, mutta siitä erillinen kysymys on, ovatko valtion tuomioistuinten "tuomiovallan" rajoitukset sopusoinnussa 6 artiklan (oikeus tuomioistuinkäsittelyyn) kanssa."

rendition”). Makedonialaisten viranomaisten olisi tullut olla tietoisia 3 artiklan vastaisen kohtelun todennäköisyydestä luovutettaessa henkilö kyseisellä – jo itsessään 3 artiklaa loukkaavalla – tavalla CIA:n haltuun.

Tapauksessa *Al Nashiri v. Puola* (2014), jossa CIA:n agenteilla oli salainen vankila Puolan maaperällä, jossa he Puolan viranomaisten tietien ja avulla pidättivät terrorismista syytetyn henkilön ja kiduttivat häntä. Puolan vastuu ulottui myös siihen, että henkilö oli luovutettu edelleen vangittavaksi ja kidutettavaksi ulkomailla.

Nähdäkseni hallituksen esityksen käsittelyssä tulee lähteä siitä, että **puolustus-**sopimuksen 13 artiklan ja 1. lakiehdotuksen 9 §:n mukaisessa menettelyssä tulee vapautensa menettäneelle taata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaiset oikeudet, ja että Suomen valtiolla saattaa olla vastuu siitä, että vapautena menettänyttä ei kohdella ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisilla tavoilla.

Esityksen 1. lakiehdotukseen ei sisälly säännöstä vapaudenmenetyksen uudelleenarvioinnista tai edes siitä miten henkilön vapauttamisen suhteen menetellään – 9 § koskee vain vapaudenmenetyksen alkamista, mutta ei sen päättymistä. Viittaus pakkokeinolain (806/2011) 3 luvun säännöksiin ”soveltuvin osin” toki mahdollistaa sen, että sovellettavaksi katsotaan tulevan myös pakkokeinolain 3 luvun 15 §:n säännös uudelleenkäsittelystä ja 17 § vangitun päästämistä vapaaksi. Kun 1. lakiehdotuksen 9 §:n otsikko näyttää koskevan vain vapaudenmenetyksen alkuvaihetta (”määräysvaltaan jäämisestä tai asettamisesta”) on tulkittavissa niin, että ”soveltuvin osin” tapahtuva viittaus pakkokeinolakiin koskee vain menettelyä kun päätetään siitä menettääkö henkilö vapautensa vai ei.

Nähdäkseni olisi perusteltua täydentää 1. lakiesityksen 9 §:ää siten, että pykälän otsikko täydennettäisiin kuuluman: ”USA:n joukkojen viranomaisten määräysvaltaan jäämisestä tai asettamisesta ja siitä vapautumisesta”.

Pykälään tulisi myös sisällyttää säännökset siitä, millä edellytyksillä suomalainen tuomioistuin voisi päättää määräysvaltaan jäämisestä tai asettamisesta. Lisäksi pykälään olisi sisällytettävä säännös siitä, kenellä on toimivalta ilmoittaa USA:n joukkojen viranomaiselle, ettei henkilön määräysvallassa pitäminen ole enää tarpeen – esimerkiksi jos asiassa tehdään syyttämättä jättämispäätös. Asian laatu huomioden ei pakkokeinolain 3 luvun 17 §:n 3 momentin mukaista (kenen tahansa) pidättämiseen oikeutetun virkamiehen määräystä voitane pitää soveltuvana, vaan asia olisi syytä jättää joko valtakunnansyyttäjän tai tuomioistuimen toimivaltaan.

Näin ollen 1. lakiesityksen 9 § voisi kuulua seuraavasti.

9 § USA:n joukkojen viranomaisten määräysvaltaan jäämisestä tai asettamisesta ja siitä vapautumisesta

Puolustusyhteistyösopimuksen 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua USA:n joukkojen viranomaisten määräysvaltaan jäämisestä tai asettamisesta päättää syyttäjän esityksestä vangitsemisesta päättävä tuomioistuin. *Päätös voidaan tehdä, jos asiassa ilmenee pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 11 §:ssä säädettyt vangitsemisen edellytykset.* Asian käsittelyssä noudatetaan soveltuvien osien, mitä pakkokeinolain (806/2011) 3 luvussa säädetään *vangitsemisesta, vangitsemisasian uudelleen käsittelystä ja vangitun päästämistä vapaaksi.* Pakkokeinolain 3 luvun 17 §:n 2 momentissa tarkoitettua esityksen tekee syyttäjä ja 3 momentissa tarkoitettua määräyksen antaa valtakunnansyyttäjä.

Syyttäjä voi esittää puolustusyhteistyösopimuksen 13 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua pyynnön USA:n joukon jäsenen tai tämän huollettavan vapaudenmenetyksen toimeenpanosta Suomen viranomaisten toimesta.

Puolustusopimuksen 13 artiklan 4 kohdan mukaan rikosprosessi pitää saattaa päätökseen vuodessa tai jos lisääjälle saadaan Yhdysvaltain joukkojen viranomaisen suostumus enintään kuuden kuukauden lisäajan kuluessa. Kun Suomessa on mahdollisuus valittaa hovioikeuteen ja sekä esitutkinnot, syyteharjonta että käräjäoikeudet ovat ruuhkautuneet, **on yksi vuosi kovin lyhyt ajanjakso saattaa rikosprosessi päätökseen siis esitutkinnon aloittamisesta hovioikeuden tuomioon.** Nähtävästi sopimuksen mukainen menettely tarkoittaisi siten etusijan antamista sekä esitutkinnoissa että tuomioistuimissa. Tähän nähden olisi ehkä aiheellista säätää kiireellisyydestä erikseen laissa.

Lopuksi on syytä arvioida, onko esityksen mukainen rikosprosessuaalinen järjestely hyväksyttävissä.

Tilannetta voi arvioida eri relaatioissa:

1. suomalainen asianomistaja haluaa saattaa yhdysvaltalaisen sotilaan rikosoikeudelliseen vastuuseen Suomessa tehdystä teosta.
2. yhdysvaltalainen rikoksesta epäilty sotilas haluaa vedota Suomen perustuslain hänelle takaamiin oikeuksiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin tilanteessa, jossa häneen kohdistetaan rikokseen perustuvia pakkokeinoja ja syytetoimia.
3. yhdysvaltalaista sotilasta epäillään rikoksesta toista yhdysvaltalaista sotilasta kohtaan.
4. suomalainen henkilö on epäiltynä rikoksesta, jonka hän olisi tehnyt yhdessä yhdysvaltalaisen sotilaan kanssa.

Tilanteeseen kohdassa 1 liittyy sopimuksen 12 artikla 7 kohdan mukaan osapuolten toimivaltaiset viranomaiset tarvittaessa tekevät yhteistyötä ja vaihtavat keskenään tietoja edistääkseen uhrien oikeuksia, kuten mahdollisten uhrien korvausvaatimuksia sisäisissä kansallisissa järjestelmissä. 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan tähän yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon toimivaltainen viranomainen Suomessa on valtakunnansyyttäjä. Tätä mainintaa pidän sangen merkityksettömänä, eikä sille tule antaa erityistä painoarvoa, koska valtakunnansyyttäjällä ei muun lainsäädännön perusteella ole erityisiä keinoja edistää rikosten uhrien oikeuksia oikeudenkäyntien ulkopuolella.

Tästä huolimatta nähdäkseni kohtuulliset ja riittävät oikeusturvan takeet on tilanteissa 1-4 saavutettavissa hallituksen esityksen mukaisilla järjestelyillä, jos otetaan huomioon edellä mainitut lisäykset 1. lakiehdotuksen 9 §:n mukaisiin menettelyihin.