



6.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryynänen

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 90/2023 vp

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

Lakivaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa lakivaliokunnan toimialaan liittyen erityisesti rikosoikeudelliseen toimivaltaan ja sen käyttöön liittyvistä kysymyksistä otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä Nato SOFA) ja Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (jäljempänä Pariisin pöytäkirja).

Puolustusministeriön edustajat ovat osallistuneet hallituksen esityksen valmisteluun.

Yleistä

Nato SOFA koskee Naton jäsenvaltioiden joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa virallisissa tehtävissä toisen Naton jäsenvaltion alueella. Nato SOFAn VII artikla sisältää määräykset siitä, miten rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen lainkäyttövalta jakautuu eri tilanteissa joukkoja lähettävän ja vastaanottavan valtion kesken. Pariisin pöytäkirjalla Nato SOFAn määräysten soveltamisala ulotetaan pöytäkirjassa määrätyn mukautuksin myös Naton kansainvälisten sotilasesikuntien henkilöstöön. Pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti kansainvälisten sotilasesikuntien henkilöstön osalta Nato SOFAn VII artiklan mukainen rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen lainkäyttövalta uskotaan sen valtion sotilasviranomaisille, jonka asevoimia koskevan oikeuden alaisena esikunnassa työskentelevä henkilö on. Nato SOFAn VII artiklan rikosasioiden käsittelyssä tehtävää yhteistyötä koskevan 5 kappaleen a kohdan ja 6 kappaleen a kohdan mukaiset velvoitteet koskevat sekä kansainvälistä sotilasesikuntaa että sen valtion viranomaisia, jonka armeijasta tai sen jäsenestä tai työntekijästä tai sellaisen huollettavasta on kyse.

Esityksen mukaan etenkin Nato SOFAn tuomiovaltaa koskeva VII artikla heijastelee tasapainottelua valtion ja sen edustajien immunitetin sekä vieraan valtion asevoimia vastaanottavan valtion alueellisen toimivallan välillä. Nato SOFalla lähettäjävaltiolle annetaan tavanomaista pidemmälle menevät oikeudet käyttää tuomiovaltaa ja pitää joukoissa yllä kuria ja järjestystä, koska valtioiden aseelliset joukot ovat valtion elimiä. Valtioiden asevoimille on osoitettu tehtävä aseellisen voiman käyttäjinä, minkä vuoksi sotilailta vaaditaan erityistä kurinalaisuutta. Sotilaallisen järjestyksen toteutumista tukevat sotilaita



6.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryyänen

koskevat rikosoikeudelliset säännökset. Periaatteena siinä toiminnassa, johon Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirjaa sovelletaan, on se, että valtiot eivät luovuta sotilaidensa täyttä johtosuhdetta toiselle valtiolle tai Natolle. Myös tämän vuoksi on perusteltua, että Nato SOFAssa määritellysti rikosoikeudellista toimivaltaa, mukaan lukien kurinpitotoimivaltaa, käyttää lähtökohtaisesti sotilaiden lähettäjävaltio.

Sopimuksella ja pöytäkirjalla ei vapauteta ketään rangaistusvastuusta, vaan niillä on sovittu siitä, mikä valtio käyttää kussakin tilanteessa tuomiovaltaa. Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja perustuvat vastavuoroisuuteen, joten säännöt, jotka koskevat toisen valtion oikeutta käyttää tuomiovaltaa Suomessa, ovat voimassa Suomen joukkojen ja suomalaisen henkilöstön osalta silloin, kun ne ovat toisen Naton jäsenvaltion alueella virallisten tehtäviensä yhteydessä. Näin ollen Suomella ei ole automaattisesti tuomiovaltaa asioissa, joissa Suomen asevoimia koskevan oikeuden alaisia henkilöitä epäillään rikoksesta, joka on tapahtunut toisen Naton jäsenvaltion alueella, vaan Suomen tuomiovallan laajuus määräytyy sopimusten määräysten mukaisesti. Arvioitaessa toisen Naton jäsenvaltion oikeutta käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella on samalla tunnistettava, että sopimus ja pöytäkirja mahdollistavat vastavuoroisesti myös Suomen tuomiovallan käytön muissa Naton jäsenvaltioissa, mitä voidaan pitää suomalaisen henkilöstön oikeusturvan ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisenä.

Rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen lainkäyttövalta

Lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion tuomiovaltaa koskevien VII artiklan 1 kappaleen yleisten periaatteiden mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on artiklan määräysten mukaisesti oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettäjävaltion lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat lähettäjävaltion asevoimia koskevan oikeuden alaisia. Sopimuksessa toimivaltaa annetaan vain niille lähettäjävaltion viranomaisille, jotka ovat kyseisen valtion lain mukaan toimivaltaisista panemaan täytäntöön sen asevoimia koskevan oikeuden säännökset. Esi-tyksessä tunnistetusti lähettäjävaltion toimivallassa kyse on oikeudellisesti henkilöpiiriltään rajatusta oikeudesta, jonka soveltamisala kuitenkin vaihtelee maittain. Tämän vuoksi VII artiklan 2 ja 3 kappaleessa määrätyn lähettäjävaltion yksinomaisen tai rinnakkaisen tuomiovallan laajuus vastaanottajavaltiossa riippuu myös sen asevoimia koskevasta kansallisesta sääntelystä. Vastaanottajavaltiolle puolestaan annetaan lähtökohtaisesti tuomiovalta lähettäjävaltion joukkojen ja siviilihenkilöstön jäseniin sekä näiden huollettaviin nähden, mikäli rikos on tehty vastaanottajavaltion alueella ja on sen lain mukaan rangaistava.

Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen a kohdassa tarkoitettua asevoimia koskevasta oikeudesta säädetään Suomessa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014), sotilasoikeudenkäyntilaissa (326/1983) ja rikoslaissa (39/1889). Sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä säädetään sotilasoikeudenkäyntiasioista. Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain mukaan sotilaskurinpitomenettelyssä voidaan tutkia teko, jos on syytä epäillä sotilaskurinpitomenettelyn alaisen henkilön syyllistyneen sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Suomessa asevoimia koskevan oikeuden alaisista henkilöistä säädetään rikoslain 45 luvun 27 §:ssä, jossa määritellään sotilaat. Lisäksi lain 45 luvun 28 §:ssä määritellään



6.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryyänen

henkilöalaaan eräitä laajennuksia sota-aikana. Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan sotilaskurinpitomenettelyn alaisista henkilöistä säädetään: 1) rikoslain 45 luvussa; 2) puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007); 3) asevelvollisuuslaissa (1438/2007); 4) naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (285/2022); 5) vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007); 6) sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006); sekä 7) rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005).

Esityksessä on katsottu, että sopimuksessa tarkoitetun rikosoikeudellisen ja kurinpidollisen tuomiovallan voidaan katsoa tarkoittavan tuomioistuimessa ja sakkomenettelyssä määrättyjen rangaistusten ja muiden seuraamusten lisäksi myös sotilaskurinpitomenettelyssä määrättyjä seuraamuksia sekä syyttäjän toimivaltaa ja esityksessä mainituin tavoin rajoitetusti esitutkintaa. Esityksessä on edelleen katsottu, että sopimuksen VII artiklan 1–3 kappaletta on tulkittava siten, että lähettäjävaltion tuomioistuin ja syyttäjä voi toimia vastaanottajavaltion alueella ja että lähettäjävaltio voi rajoitetusti toimittaa esitutkinnan vastaanottajavaltion alueella. Esityksessä ei ehdoteta, että Suomen lainsäädännössä säädettäisiin laajemmista itsenäisistä kiinniottamista ja pidättämisistä koskevista toimivaltuuksista lähettäjävaltion viranomaisille. Vastaavasti siltä osin kuin olisi kyse tilanteesta, jossa Suomen toimivaltaiset viranomaiset olisivat toisen sopimusvaltion alueella, esityksessä ei ehdoteta kiinniottamista tai pidättämisistä koskevia toimivaltasäännöksiä. Suomen viranomaiset kunnioittaisivat Nato SOFAn II artiklan mukaisesti vastaanottajavaltion lainsäädäntöä ja niillä olisi sen sallimat toimivaltuudet. Suomen viranomaisten toimivaltuudet ulkomailla eivät voisi kuitenkaan olla laajempia kuin Suomen laki sallii. Nato SOFAa koskevassa voimaansaattamislaissa esitetään säädettäväksi vastaanottajavaltion alueella toimivaltaisesta tuomioistuimesta Suomen toimiessa sopimuksen VII artiklan 1 kappaleen mukaisesti lähettäjävaltiona (1. lakiehdotuksen 10 §). Voimaansaattamislaissa esitetään myös säädettäväksi pakkokeinolain mukaisten määräaikojen pidennyksestä (1. lakiehdotuksen 9 §) Suomessa tapahtuvaa käsittelyä varten. Sääntely vastaa asiallisesti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 28 §:n 2 momentin ja 29 §:n säännöksiä.

Nato SOFAn määräysten mukaan rikosoikeudellinen tuomiovalta voi kuulua yksinomaisesti toiselle valtiolle tai se voi olla rinnakkaista. Rinnakkaisen tuomiovallan tilanteissa lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen nähdessä muun muassa sellaisten rikosten osalta, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä. Ottaen huomioon VII artiklan 1 kappaleen a kohdan, lähettäjävaltiolla on rinnakkainen tuomiovalta vain, mikäli joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsen on lähettäjävaltion asevoimia koskevan oikeuden alainen. Esityksen mukaan lähtökohtaisesti lähettäjävaltio määrittelee tapauskohtaisesti sen, milloin henkilö on tai on ollut virallisessa tehtävässä. Hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että esityksessä sopimuksen tulkinnan lähtökohdaksi on otettu se, että kaikki lähettäjävaltion Suomen alueella tapahtuva toiminta ei voi olla virallisissa tehtävissä tapahtunutta, vaan tapauskohtaisesti on arvioitava, onko kyse virallisissa tehtävissä vai niiden ulkopuolella tapahtuneesta teosta. Esityksessä ei ole esitetty säädettäväksi siitä, miten Suomi määrittelee virallisen tehtävän, vaan on todettu, että Suomen ollessa lähettäjävaltio kyseisissä määräyksissä tarkoitettu virallinen tehtävä



6.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryyänen

määritellään ottaen huomioon etenkin kansallinen lainsäädäntö, palvelustyyppi, soveltamiskäytäntö ja käsillä olevat tosiseikat. Määrittely perustuu näin ollen aina tapauskohtaiseen harkintaan. Tällöin arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi se, onko henkilö vastaanottajavaltiossa ollessaan jatkuvassa toimintavalmiudessa vai työskenteleekö hän siellä ennalta määriteltujen virka-aikojen puitteissa. Virallisen tehtävän määrittely vaikuttaa käytännössä merkittävästi Suomen ensisijaisen tuomiovallan laajuuteen.

Valtiot voivat rinnakkaisen tuomiovallan tapauksissa pyytää toista luopumaan ensisijaisesta tuomiovallasta silloin, kun valtio pitää tällaista luopumista erityisen merkittävänä. Nato SOFAn voimaansaattamislaissa esitetään, että Suomessa päätöksen tuomiovallan käyttämisestä tekisi valtakunnansyyttäjä (1. lakiehdotuksen 2 §). Säännöksen perusteissa on tuotu esiin seikat, joita tuomiovallan käyttämisestä koskevassa harkinnassa tulisi ottaa huomioon kuten esim. rikoksen vakavuus ja yhteiskunnallinen merkittävyys tai asianomistajan oikeusturvan toteutuminen. Puolustusministeriö esittää arvioitavaksi tulisiko Pariisin pöytäkirjan 2 artikla ja 4 artiklan 1 kappaleen a kohta huomioon ottaen valtakunnansyyttäjän tuomiovallan käyttämisestä koskevasta toimivallasta säätää myös Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislaissa.

Nato SOFAn VII artiklan 5 ja 6 kappaleet sisältävät lähettäjä- ja vastaanottajavaltion yhteistyöstä rikosasioiden käsittelyssä koskevia määräyksiä. Esityksessä on arvioitu, että osaa määräyksistä voidaan soveltaa suoraan. Esityksen mukaan sopimusmääräyksissä tarkoitettu avustamisvelvollisuus tarkoittaisi muun muassa sitä, että sekä vastaanottaja- että lähettäjävaltion toimivaltaisten viranomaisten tulisi omien toimivaltuuksiensa puitteissa auttaa toista sopimuspuolta henkilön kiinniottamisessa ja pidättämisessä sekä esitutkinnan toimittamisessa. Lähettäjä- ja vastaanottajavaltion yhteistyötä rikosasioiden käsittelyssä koskevien sopimusmääräysten yleisluonteisuudesta ja tulokannanvaraisuudesta johtuen Nato SOFAn voimaansaattamislakiin on lisäksi esitetty sääntelyä Suomen viranomaisten toimivallasta tilanteissa, joissa Suomi toimii vastaanottajavaltiona (1. lakiehdotuksen 3-8 §). Määräykset voivat kuitenkin edellyttää tulevaisuudessa myös pidemmälle menevää täydentävää kansallista sääntelyä.

Nato SOFAn VII artiklan 8 kappale sisältää määräykset kaksoisrangaistavuuden kiellon (*ne bis in idem*) soveltamisesta. Sopimuksen mukaan kiellon soveltaminen ei kuitenkaan estä lähettäjävaltion sotilasviranomaisia syyttämästä joukkojensa jäsentä sellaisesta kurinpitösääntöjen rikkomisesta teolla tai laiminlyönnillä, joka muodostaa rikoksen, josta toisen sopimuspuolen viranomaiset häntä syyttivät. Lähettäjävaltion sotilasviranomaisella olisi siis riippumatta siitä, miten tuomiovalta jakautuu sopimuksen määräysten mukaan, aina oikeus syyttää joukkojensa jäsentä sellaisesta kurinpitösääntöjen rikkomisesta teolla tai laiminlyönnillä, joka muodostaa rikoksen. Esityksen mukaan kurinpitösääntöjen rikkomisella katsotaan Suomessa viitattavan tekoihin, jotka voidaan tutkia sotilaskurinpitomenettelyssä.

Esityksessä todetusti Nato SOFAn tuomiovaltaa koskevan VII artiklan määräykset ovat osittain yleisluontoisia ja tulkinnanvaraisia. Liittyessään Natoon Suomi on tehnyt poliittisen päätöksen puolustuksensa järjestämisestä osana liittokuntaa. Nato SOFA ja Pariisin pöytäkirja antavat oikeudellisen kehyksen käytännön toiminnalle, jolla toimeenpannaan Naton yhteistä puolustusta. Käytännössä yhteistyön sujuvuuden varmistaminen perustuu



6.2.2024

HE 90/2023 vp

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström

Puolustuspoliittinen osasto
Hallitussihteeri Heini Ryynänen

osittain liittolaisten väliseen kunnioitukseen ja luottamukseen sopimusmääräysten tul-
kinnassa ja soveltamisessa. Kansallisesti sopimuksen sujuva soveltaminen edellyttää vi-
ranomaisten toimivaltuuksien ja yhteistyömenettelyiden selkiyttämistä muun muassa vi-
ranomaisten ohjeistuksia laatimalla.

Ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta

Esityksessä on arvioitu sopimusten suhdetta myös perustuslain 108 ja 109 §:ään. Ylim-
pien laillisuusvalvojien toimivalta kohdistuu perustuslain mukaisesti suomalaisten viran-
omaisten toiminnan laillisuuden valvontaan. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin kuuluu
myös muiden julkista tehtävää hoitavien valvonta. Valvonta kohdistuu lain noudattami-
seen ja velvollisuuksien täyttämiseen.

Suomalaisen viranomaisen toiminta on Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan soveltamisti-
lanteissa aina – myös silloin, kun Suomen joukot toimivat lähetettyinä ulkomailla – ylim-
pien laillisuusvalvojien valvonnan piirissä. Siltä osin, kun arvioidaan toisen Nato SOFAn
sopimuspuolen joukkojen toimintaa Suomen alueella, on otettava huomioon Nato SOFAn
II artiklan velvoite vastaanottajavaltion lainsäädännön kunnioittamisesta ja kansainväli-
sen tapaoikeuden säännöt, jotka rajoittavat mahdollisuutta valvoa toisen valtion valtio-
valtaansa harjoittaessa tekemän toiminnan laillisuutta. Laillisuusvalvojien tulee ratkaista
tapauskohtaisesti valvontatoiminnassaan se, miten valvontavallan rajat määrittyvät.
Nato SOFAn mukaan lähettäjävaltiolla on velvoite ryhtyä tarpeellisiin toimiin vastaanot-
tajavaltion lainsäädännön kunnioittamisen varmistamiseksi. Käytännössä lainsäädännön
kunnioittaminen edellyttää myös vastaanottajavaltiolta toimia sen lainsäädäntöä koske-
van tiedon jakamiseksi, jotta lähettäjävaltiolla olisi tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa
kunnioittamisvelvoitetta.