



VN/7659/2023
VN/7659/2023-UM-106

6.2.2024

Asiantuntijalausunto; 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)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (nk. Nato SOFA) sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (nk. Pariisin pöytäkirja) hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi. Nato SOFA koskee Naton jäsenvaltioiden joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa virallisissa tehtävissä toisen Naton jäsenvaltion alueella. Pariisin pöytäkirjalla Nato SOFAn määräykset ulotetaan myös toisissa jäsenvaltioissa toimiviin Naton esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön.

Suomen on liityttävä Nato SOFAan ja Pariisin pöytäkirjaan 12 kuukauden kuluessa siitä, kun Suomi talletti Pohjois-Atlantin sopimusta koskevan liittymiskirjansa eli 4.4.2024 mennessä.

1. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Hallitus katsoo, että loppumääräyksiä lukuun ottamatta, kaikki sopimusten määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan, minkä vuoksi niihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan suostumusta.

Lisäksi esityksen Nato SOFAa koskevaan voimaansaattamislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi se euromääräinen summa, jonka alittuessa Suomi luopuisi korvausvaatimusten esittämisestä. Liittyessään Nato SOFAan Suomi tekee ilmoituksen kyseisestä vähimmäismäärästä. Suomen osalta ilmoitettavaksi vähimmäismääräksi on määritelty 567 euroa.

2. Sopimusten voimaansaattamislait

Sopimusten voimaansaattamislakeihin on sisällytetty joitain asiasisältöisiä säännöksiä, jotka johtuvat Nato SOFAn VII artiklasta, erityisesti artiklan 3, 5, 6 ja 10 kappaleista sekä Pariisin pöytäkirjan 4 artiklasta. Nato SOFAn VII artiklan 3 kappale sisältää määräykset sellaisia tilanteita varten, joissa lähettäjä- ja vastaanottajavaltioilla on rinnakkainen tuomiovalta. Kappaleen

c alakohta koskee tuomiovallasta luopumista. Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei sisällä säännöksiä siitä, millä viranomaisella olisi toimivalta tehdä c kohdassa tarkoitettuja päätöksiä tuomiovallan käyttämisestä Suomessa. Toimivaltaisesta viranomaisesta on siten säädetty voimaansaattamislain 2 §:ssä.

Artiklan 5 kappaleen a kohdan mukaan vastaanottaja- ja lähettäjävaltion viranomaiset auttavat toisiaan joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai näiden huollettavien pidättämisessä vastaanottajavaltion alueella ja heidän toimittamisessaan sille viranomaiselle, jonka on määrä harjoittaa tuomiovaltaa edellä olevien määräysten mukaisesti. Pidättämisestä koskevan avustamisvelvollisuuden osalta esityksessä on arvioitu, että määräystä voidaan pääosin soveltaa suoraan. Siltä osin kuin Suomi toimii vastaanottajavaltiona, avustamisvelvollisuus voinee kuitenkin edellyttää, että Suomen toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus ottaa kiinni ja pidättää henkilö, jota epäillään rikoksesta, joka ei ole Suomen lain mukaan rangaistava. Tämän johdosta voimaansaattamislain 3 §:ään on otettu pidättämisen osalta pääosin Tanskan sääntelyä vastaava säännös henkilön kiinniottamisesta ja pidättämisestä. Oikeusapua ei anneta, jos oikeusavun antaminen saattaisi loukata Suomen täysivaltaisuutta tai vaarantaa Suomen turvallisuutta taikka muita olennaisia etuja tai; jos oikeusavun antaminen olisi ristiriidassa ihmisoi-keuksia ja perusvapauksia koskevien periaatteiden kanssa taikka jos oikeusavun antaminen muutoin olisi Suomen oikeusjärjestyksen perusperiaatteiden vastaista. Mainittu säännös muun ohella tarkoittaisi, että apua ei voitaisi antaa, jos henkilöä uhkasi kuolemanrangaistus. VII artiklan 5 kappaleen mukainen määräys, joka koskee henkilön toimista lähettäjävaltion viranomaisille, on niin yleisluontoinen, että sitä on selvennetty voimaansaattamislain 4 §:ssä. Pykälän mukaan Suomen toimiessa vastaanottajavaltiona, Suomen viranomaiset noudattaisivat henkilön toimittamisessa lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle kyseiseen valtioon soveltuvien osin sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä.

Artiklan 5 kappaleen b kohdan mukaan vastaanottajavaltion viranomaiset ilmoittavat viipymättä lähettäjävaltion sotilasviranomaisille, jos joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsen tai näiden huollettava on pidätetty. Tämän osalta voimaansaattamislain 6 §:ssä on tarpeen säätää, että ilmoitusvelvollisuus Suomessa kuuluisi valtakunnansyyttäjälle.

Artiklan 6 kappaleen a kohdan mukaan vastaanottaja- ja lähettäjävaltion viranomaiset auttavat toisiaan tarvittavien rikoksia koskevien tutkimusten suorittamisessa ja todistusaineiston keräämisessä ja hankinnassa, mukaan lukien rikokseen liittyvien esineiden takavarikoiminen ja soveltuvissa tapauksissa niiden luovuttaminen. Tällaisten esineiden luovuttaminen voi kuitenkin edellyttää niiden palauttamista luovuttaneen viranomaisen määräämän ajan kuluessa. Määräys on niin yleisluonteinen, ettei sitä voi yksinään pitää noudatettavan yhteistyön perustana, jonka voidaan katsoa kattavan muun ohella pakkokeinojen käytön. Määräyksen soveltamista voitaisiin tarkentaa erityisellä kansallisella sääntelyllä, mutta tällainen sääntely perustuisi määräyksen yleisluonteisuuden vuoksi lähes täysin kansalliseen harkintaan, jota ei voida pitää toivottavana, kun kyse on kansainvälisestä yhteistoiminnasta. Tämän johdosta esityksessä ehdotetaan, että voimaansaattamislain 7 §:ssä selvennettäisiin, että kun Suomi toimisi vastaanottajavaltiona, Suomen toimivaltaiset viranomaiset avustaisivat sopimuksen VII artiklan 6 kappaleen a kohdan tarkoittamalla tavalla lähettäjävaltion toimivaltaisia viranomaisia noudattaen soveltuvien osin kyseiseen valtioon sovellettavaa kansainvälistä rikosoikeusapua koskevaa sääntelyä. Kun Suomi toimisi vastaanottajavaltiona, tarvittaessa Suomen toimivaltaisen viranomaisen voisi voimaansaattamislain 7 §:ssä tarkoitetun pyynnön johdosta käyttää pakkokeinoja lähettäjävaltion rikostutkintaa varten. Voimaansaattamislain 8 §:ssä on säädetty toimivaltaisesta viranomaisesta.

Voimaansaattamislain 10 §:ssä on tarpeen säätää VII artiklan 1 kappaleen mukaisesta toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Vastaanottajavaltion alueella sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 5 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena toimisi Helsingin käräjäoikeus ja 6 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena Helsingin hovioikeus.

Voimaansaattamislain 11 §:ssä säädettäisiin poikkeuksesta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annetun lain (21/1987) 3 §:ään. Voimaansaattamislain säännös mahdollistaisi sen, että SOFAn VII artiklan 1–3 kappaleen nojalla lähettäjävaltion viranomaisen määräämä vankeusrangaistus voidaan panna täytäntöön mainitun lain mukaisesti Suomessa, vaikka tuomittu ei ole Suomen kansalainen tai hänellä ei ole kotipaikkaa Suomessa.

Nato SOFAn VIII artiklan 2 kappaleen f kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat luopumaan myös muuta valtion omaisuutta koskevasta vahingonkorvausvaatimuksesta silloin, kun korvausvaatimus alittaa sopimuksessa mainitun tai siihen liittymisen yhteydessä ilmoitetun vähimmäismäärän. Suomen osalta ilmoitettu summa on 567 euroa ja siitä säädettäisiin voimaansaattamislain 12 §:ssä. Asiasta on tarpeen säätää voimaansaattamislaisa, koska kyseinen vahvistettu summa vaikuttaa lainsäädännön alaan kuuluvaan vahingonkorvausvaatimuksen määrään.

Nato SOFAn VII artiklan 10 kappale sisältää määräyksiä lähettäjävaltion sotilaspoliisin toimivallasta ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä kuria joukkojensa keskuudessa. Kohdan mukaisten paikkojen antaminen sotilasyksiköiden tai muodostelmien haltuun edellyttäisi aina tästä sopimista vastaanottajavaltion kanssa ja tästä syystä voimaansaattamislain 13 §:ään on otettu tätä koskeva määräys.

Pariisin pöytäkirjan 4 artiklan määräykset edellyttävät asiasisältöisten säädösten antamista. Voimaansaattamislain 2–4 pykälät sisältävät säännökset Suomen viranomaisen kiinniotto- ja pidätysoikeudesta lähettäjävaltion pyynnöstä, henkilön toimittamisesta lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle sekä Suomen viranomaisen toimivallasta auttaa rikosasian käsittelyssä. Pykälät vastaavat sisällöllisesti Nato SOFAn voimaansaattamislain 3, 4 ja 7 §:n säännöksiä, joita on käsitelty edellä.

3. Ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta

Esityksen jaksossa 14.2.7 on arvioitu ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa. Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Sellaisessa toiminnassa, johon sovelletaan Nato SOFAa, ei rajoiteta ylimpien laillisuusvalvojen oikeutta valvoa oman toimivaltansa mukaan Suomen viranomaisia tai suomalaisia julkista tehtävää hoitavia tahoja. Ylimmillä laillisuusvalvoilla on oikeus edelleen valvoa toimivaltansa mukaisesti Suomen viranomaisten toimintaa sekä silloin, kun nämä toimivat Suomessa, että silloin, kun Suomen joukot toimivat lähetettyinä ulkomailla. Suomalaisten joukkojen toimiminen yhteistoiminnassa toisen valtion joukkojen kanssa ei vaikuta ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan.

Ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta kohdistuu perustuslain mukaisesti suomalaisten viranomaisten toiminnan laillisuuden valvontaan. Ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaisesti kuuluu myös muiden julkista tehtävää hoitavien valvonta. Valvonta kohdistuu lain noudattamiseen ja velvollisuuksien täyttämiseen. Perustuslain esitöissä tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole kuvattu tyhjentävästi sitä, miten kysymystä muiden julkista tehtävää hoitavien toimivallan rajoista tulisi arvioida. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat omassa ratkaisukäytännössään ottaneet kantaa tapauskohtaisesti toimivaltansa rajoihin.

Lähettiläjävaltion sotilasviranomaisten toiminnassa ei voida katsoa olevan kyse perustuslain 108 §:n 1 momentissa tai perustuslain 109 §:n 1 momentissa tarkoitetuista viranomaistehtävien hoitamisesta tai muiden julkisia tehtäviä hoitavien valvonnasta, koska mainituissa säännöksissä tarkoitettulla viranomaisella tarkoitetaan Suomen viranomaisia. Nato SOFAn tai Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettiläjävaltion toiminnan suhdetta perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen tehtävän hoitamiseen tulisi arvioida laillisuusvalvojen toiminnassa tapauskohtaisesti. Perustuslain esityöt tai ratkaisukäytäntö eivät määrittele tyhjentävästi sitä, miten valtiosopimuksen nojalla Suomen alueella tapahtuvaa toisen valtion toimintaa tulisi arvioida julkisen tehtävän määritelmän kannalta.

Esityksessä on katsottu, että Nato SOFA tai Pariisin pöytäkirja eivät rajoita perustuslain 108 §:n tai 109 §:n mukaista toimivaltaa. Laillisuusvalvonnassa on otettava huomioon Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan määräykset sen arvioimisessa, miltä osin niiden piirissä tapahtuvassa toiminnassa voi olla kyse perustuslain 108 §:ssä ja 109 §:ssä tarkoitettusta julkisen tehtävän hoitamisesta. Suomalaisen viranomaisen toiminta on aina myös Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan soveltamisessa ylimpien laillisuusvalvojen valvonnan piirissä. Siltä osin, kun arvioidaan toisen Nato SOFAn sopimuspuolen joukkojen toimintaa Suomen alueella, on otettava huomioon Nato SOFAn II artikla ja kansainvälisen tapaoikeuden säännöt, jotka rajoittavat mahdollisuutta valvoa toisen valtion valtiovaltaansa harjoittaessa tekemän toiminnan laillisuutta. Lähettiläjävaltion joukon immuniteetti on oleellinen edellytys joukon toimimiseksi vastaanottajavaltion alueella. Vieraan valtion joukkojen immuniteetti johdetaan valtioimmuniteetista, joka juontaa juurensa kansainvälisestä tapaoikeudesta. Se soveltuisi näin ollen ilman, että asiasta määrättäisiin erikseen Nato SOFAssa. Immuniteetti ei oikeuta lähettiläjävaltion joukkoja vastuuvapauteen, vaan lähettiläjävaltio kantaa täyden vastuun joukkojensa toiminnasta. Laillisuusvalvojen tulee ratkaista tapauskohtaisesti valvontatoiminnassaan se, miten valvontavallan rajat määrittyvät. Laillisuusvalvojen on otettava myös huomioon Nato SOFAn II artiklan lainsäädännön kunnioittamisvelvollisuus arvioitaessa sitä, millaisiksi lähettiläjävaltion velvoitteita Suomen lainsäädännön osalta voidaan arvioida. Lisäksi on huomioitava, että immuniteettiperiaate koskee myös suomalaisia joukkoja näiden Suomen toimiessa lähettiläjävaltiona.

Asiaan liittyy myös perustuslain 110 §:n 1 momentti, jonka 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. Kysymys perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaisen syytetoimivallan käyttämisestä edellyttää esikysymyksenä sitä, että jonkin asian on katsottu kuuluvan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaan. Siltä osin, kun laillisuusvalvonnassa tulee arvioitavaksi perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaisen syytetoimivallan käyttäminen, on otettava huomioon Nato SOFA VII artiklan määräykset tuomiovallan jakautumisesta. Nato SOFA VII artiklan mukaan Suomen viranomaisilla ei ole välttämättä tuomiovaltaa kaikissa Suomen alueella tapahtuneissa rikoksissa. Arvioitaessa perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaisen syytetoimivallan käytön edellytyksiä, tulisi ottaa huomioon, onko Suomella asiassa ylipäänsä Nato SOFAn VII artiklan mukaisesti toimivalta. Hallitus katsoo, että Suomella on toimivaltaa vain siltä osin, kuin kyse on Suomen viranomaisten toiminnasta.

