

Lakivaliokunnalle

Lausunto

Asia: *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)*

Annan pyydetysti lausuntoni hallituksen esityksestä HE 90/2023 vp, joka liittyy Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (ns. Nato SOFA) hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. Lausuntopyynnön mukaisesti keskityn tässä lausunnossani rikosoikeudellista toimivaltaa ja sen käyttöä koskeviin kysymyksiin.

Tuomioistuinten tuomiovalta rikosasioissa ja sen rajat

Rikosoikeudellisen toimivalta jakautuu kolmeen eri toimivallan muotoon: tuomioistuinten tuomiovaltaan rikosasioissa, lainsäädäntövaltaan (rikoslainsäädännön alueellinen soveltamisala) ja toimeenpanovaltaan. Näistä kaksi ensimmäistä kytkeytyvät vahvasti toisiinsa, sillä rikosasioissa tuomioistuimet pääsääntöisesti soveltavat omaa kansallista rikoslainsäädäntöään.

Tuomioistuinten tuomiovallasta rikosasioissa ja samalla kansallisen rikoslainsäädännön soveltamisalasta säädetään kansallisessa lainsäädännössä, Suomessa rikoslain 1 luvussa. Tämä kansallinen toimivaltasäntely pohjautuu yleisesti hyväksyttyihin toimivaltaperiaatteisiin. Toimivaltaperiaatteet ilmentävät erilaisia liittymiä, jotka ovat perusteena sille, että rikos otetaan valtion tuomioistuinten toimivallan ja kansallisen rikoslain soveltamisalan piiriin tietyissä tilanteissa. Tällaisia yleisesti hyväksyttyjä liittymiä ovat esimerkiksi rikoksen tekopaikka, rikoksen tekijän tai uhrin kansalaisuus, rikoksen kohdistuminen valtioon itseensä ja rikoksen luonne vakavana kansainvälisenä rikoksena.

Vaikka kansallinen toimivaltasäntely pohjautuu yleisesti kansainvälisellä tasolla omaksuttuihin toimivaltaperiaatteisiin, kyse on kansallisesta sääntelystä, eikä toimivaltaperusteista tai niiden etusijajärjestyksestä ole kattavasti määrätty kansainvälisissä sopimuksissa. Kansainvälisoikeudellisilla normeilla on kuitenkin rajatumpia vaikutuksia toimivaltasäntelyyn ja toimivallan käyttöön Suomessa. Suomi on esimerkiksi useissa kansainvälisiä rikoksia koskevissa tapauksissa sitoutunut ulottamaan tuomioistuintensa toimivallan sopimuksessa tarkoitettuihin rikoksiin tietyissä sopimuksissa tarkemmin määritellyissä tilanteissa.

Toisaalta Suomen rikosoikeudellisen toimivallan alaa rajaavat erilaiset rikosoikeudellisen koskemattomuuden muodot kuten diplomaattien ja valtion päämiesten henkilökohtainen koskemattomuus ja valtion virkamiesten virkatehtävien hoitoon liittyvä koskemattomuus. Erilaisissa

sopimuksissa on sovittu myös esimerkiksi eräiden kansainvälisten järjestöjen henkilöstön koskemattomuudesta. Koskemattomuudesta voidaan sopia myös silloin, kun valtion sotilaita sijoitetaan toisen valtion alueelle. Virkatoimiin liittyvän ja erillisiin sopimusmääräyksiin perustuvan koskemattomuuden taustalla on yleensä pyrkimys mahdollistaa kotivaltionsa ulkopuolella toimivien valtiotaan tai kansainvälistä järjestöä edustavien henkilöiden häiriötön tehtävien hoitaminen. Koskemattomuus ei lähtökohtaisesti tarkoita samaa kuin rankaisemattomuus, sillä henkilö voidaan asettaa rikoksistaan vastuuseen omassa kotivaltiossaan.

Lähettiläjävaltion ensisijainen oikeus toimivallan käyttöön

Tarkastelevana olevan Nato SOFA -sopimuksen toimivaltamääräyksiä ei ole muotoiltu koskemattomuudeksi vaan sopimuksessa määrätään toimivallan käytölle etusijajärjestys. Tavoite ja lopputulema on kuitenkin koskemattomuutta koskevien määräysten kanssa saman luonteinen: joukkojen vastaanottajavaltio rajoittaa toimivallan käyttöään eräissä tilanteissa lähettiläjävaltion hyväksi.

Suomessa erilaiset kansainvälisoikeudelliset rajoitukset toimivallan käytölle on huomioitu rikoslain 1 luvun 15 §:ssä, jonka mukaan silloin, jos Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa tai muussa Suomea kansainvälisesti velvoittavassa säädöksessä tai määräyksessä jossakin tapauksessa on rajoitettu Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa siitä, mitä rikoslain 1 luvussa säädetään, noudatetaan tällaista rajoitusta niin kuin siitä on sovittu. Tämä säännös tulee sovellettavaksi myös Nato SOFA -sopimuksesta johtuvien toimivallan rajoitusten kohdalla.

Monissa valtioissa, myös Suomessa, rikosoikeudellisen toimivallan ala on määritelty laajaksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että varsin yleisesti tulee vastaan kilpailevan toimivallan tilanteita (ns. positiivisia toimivaltakonflikteja) eli tilanteita, joissa useammalla valtiolla on toimivalta suhteessa tiettyyn rikokseen. Kansainvälisellä tasolla ei ole omaksuttu sitovia sääntöjä siitä, kuinka tällaiset toimivaltakonfliktit tulisi ratkaista. Usein tilanteet ratkeavat käytännön perusteiden esimerkiksi sen mukaan, missä valtiossa rikoksesta epäilty on kiinniotettuna tai otettavissa kiinni. Alueperiaate on toimivaltaperiaatteista laajimmin hyväksytty ja usein on myös monia käytännön syitä sille, miksi toimivaltaa on perusteltua käyttää nimenomaan siinä valtiossa, jossa rikos on tehty. Mitään muodollista tai oikeudellisesti sitovaa etusijaa tekopaikan valtiolla ei kuitenkaan ole.

Tarkasteltavana olevan Nato SOFA -sopimuksen VII artiklassa määrätään rikosoikeudellisen toimivallan jakautumisesta lähettiläjä- ja vastaanottajavaltion kesken. Tapauksissa, joissa lähettiläjä- ja vastaanottajavaltioilla on rinnakkainen/kilpaileva toimivalta, lähettiläjävaltion sotilasviranomaisilla on ensisijainen oikeus harjoittaa toimivaltaa joukkojensa tai siviilihenkilöstönsä jäsenen nähden, (i) kun kyseessä ovat rikokset kyseisen valtion omaisuutta tai turvallisuutta vastaan taikka sen joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsentä, huollettavaa henkilöä tai näiden omaisuutta vastaan tai, (ii) kun kyse on virallisten tehtävien hoitoon liittyvästä toimesta tai laiminlyönnistä. Lähettiläjävaltio määrittelee viime kädessä sen, mitä se pitää tässä tarkoitettuna virallisena tehtävänä.

Kysymys siitä, miten virallisen tehtävän ala Suomessa määritellään, ohitetaan hallituksen esityksellä yleisellä viittauksella lainsäädäntöön, soveltamiskäytäntöön ja käsillä olevan tapauksen tosiseikkoihin (s. 69) eli asia jätetään käytännössä auki ja valtakunnansyyttäjän harkinnan varaan. Tätä voi pitää puutteena, koska puolustusvoimien kansainvälisen toiminnan jatkuvasti lisääntyessä myös rikosoikeudellisen toimivallan käyttöön liittyviä ratkaisuja joudutaan mitä todennäköisemmin tekemään lisääntyvässä määrin. Se, kuinka virallisen tehtävän ala määritellään, on ulkomaille lähetettävän suomalaisen sotilaan tai siviilihenkilöstöön kuuluvan henkilön kannalta merkittävä kysymys.

Toimivallan etusijajärjestystä koskevien sopimusmääräysten perusteella lähettävävaltion toimivalta joukkojensa suhteen on laaja etenkin, kun otetaan huomioon, että osa jäsenvaltioista tulkitsee virallisten tehtävien alaa laajasti. Käytännössä sopimuksessa omaksuttu etusijamääräys rajoittaa Suomen tuomioistuinten toimivallan alaa silloin, kun Suomi on vastaanottajavaltio, mutta toisaalta antaa Suomen tuomioistuimille ja sotilasviranomaisille etusijan käsitellä omien ulkomaille sijoitettujen joukkojensa virallisia tehtäviä hoitaessaan tekemiä rikoksia.

Omaksutun etusijajärjestyksen vuoksi Suomessa tehty suomalaiseen kohdistunut rikos voi tulla käsiteltäväksi ulkomaisessa tuomioistuimessa. Ulkomainen tuomioistuin soveltaa tällöin omaa prosessuaalista ja aineellista lainsäädäntöään, mikä voi johtaa erilaiseen lopputulokseen kuin mihin Suomessa käytävässä oikeudenkäynnissä päädyttäisiin. En pidä tätä oikeudellisella tai periaatteellisella tasolla ongelmana. Suomessa tehty ja/tai suomalaiseen kohdistunut rikos voi muissakin tapauksissa ja muillakin perusteilla päätyä käsiteltäväksi ulkomaisessa tuomioistuimessa ja ulkomaisen lainsäädännön nojalla. Nyt käsiteltävänä olevissa toimivaltamääräyksissä on kyse perustelluista ja käytännön lähtökohtien pohjalta omaksutuista linjauksista, joiden hyväksyminen on edellytys sopimuksessa tarkoitettuun yhteistyöhön osallistumiselle.

Yleisellä tasolla ei nähdäkseni voida katsoa, että Suomessa tehdyn rikoksen käsitteleminen ulkomailla olisi esimerkiksi rikosvastuun tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta lähtökohtaisesti Suomessa käytävää oikeudenkäyntiä huonompi vaihtoehto. Sen sijaan rikoksen suomalaisen asianomistajan kannalta oikeudenkäynti Suomessa olisi useimmiten helpompi ja parempi vaihtoehto. Myös yleisessä keskustelussa Suomessa tehdyn suomalaiseen henkilöön tai intressiin kohdistuneen rikoksen käsittely voi joissain tapauksissa näyttäytyä epäkohtana. Tapauksissa, joihin liittyy tällaisia näkökohtia, valtakunnansyyttäjä voi esittää lähettävävaltiolle pyynnön luopua ensisijaisen toimivaltansa käyttämisestä. Toimivallan käytöstä voidaan tällöin käydä vastaavaa vuoropuhelua valtioiden välillä kuin muissakin kilpailevan toimivallan tilanteissa, joissa useampi valtio on halukas käyttämään toimivaltaansa. Realistista lienee kuitenkin todeta, että monissa Naton jäsenvaltioissa kynnys luopua sopimusmääräysten mukaisen ensisijaisen toimivaltansa käyttämisestä on todennäköisesti korkea.

Toimeenpanovalta ja yhteistyö rikosasioissa

Toisin kuin edellä tarkastellut tuomioistuinten tuomiovalta rikosasioissa ja rikoslain alueellinen soveltamisala, joiden ala on usein määritelty varsin laajaksi, on toimeenpanovalta

lähtökohtaisesti alueellisesti rajattua. Lähtökohtana on, että valtion oikeusviranomaiset ovat toimivaltaisia vain valtion omalla alueellaan ja toimenpiteiden (esim. kuulustelut, pidättäminen, tuomioistuinten istunnot) suorittaminen muiden valtioiden alueella on sallittua vain kyseisen toisen valtion suostumuksella. Tällainen suostumus voidaan antaa joko yksittäistapauksessa tai laaja-alaisemmin valtioiden välisessä sopimuksessa.

Käsillä olevan sopimuksen perusteella lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus käyttää rikosoikeudellista toimeenpanovaltaa vastaanottajavaltion alueella. Lähettäjävaltio voi siis järjestää oikeudenkäynnin vastaanottajavaltion alueella omien prosessisääntöjensä mukaisesti. Tältä osin kyse on Suomen näkökulmasta uudesta asiasta. Ulkomaisilla tuomioistuimilla ei ole aiemmin ollut toimivaltaa toimia Suomessa. Suomalaiset tuomioistuimet ovat sen sijaan eräissä yksittäisissä kansainvälisiin rikoksiin liittyneissä oikeudenkäynneissä järjestäneet yksittäisiä istuntoja myös ulkomailla kohdevaltion tapauskohtaiseen suostumukseen perustuen.

Kyse on siis periaatteellisella tasolla uudesta ja sinänsä merkittävästä toimivallan siirrosta. Ei ole kuitenkaan oletettavaa, että lähettäjävaltio käytännössä järjestäisi laajamittaisempia ja vakavampiin rikoksiin liittyviä oikeudenkäyntejä Nato SOFA -sopimuksen nojalla Suomessa. Sotilasoikeudenhoidon erityiset nopeus- ja tehokkuustavoitteet huomioon ottaen eräissä sotilasrikostapauksissa prosesseja voi kuitenkin joissakin tapauksissa olla perusteltua järjestää myös vastaanottajavaltiossa etenkin silloin, jos kyse on vähäisemmistä rikoksista ja vastaanottajavaltiossa pitempään oleskelevista joukoista.

Nato SOFA -sopimukseen otetut rikosten tutkintaa, todistusaineiston keräämistä, henkilöiden pidättämistä ja toiselle sopimusvaltiolle toimittamista sekä vankeustuomioiden täytäntöönpanoa koskevat sopimusvelvoitteet ovat varsin yleisluonteisia, mutta näiden määräysten taustalla olevat tavoitteet ovat vastaavia kuin tavoitteet aiemmin omaksuttujen oikeusapua ja luovuttamista koskevien sopimusjärjestelyjen taustalla. Peruslähtökohtana on lähettäjä- ja vastaanottajavaltioiden yhteistyö sopimuksen toimivaltamääräysten täytäntöönpanon mahdollistamiseksi. Pidänkin siksi perusteltuna sopimuksessa omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan Nato SOFA -sopimukseen liittyvän oikeudellisen yhteistyön sääntelyssä sovelletaan soveltuvin osin oikeusapua ja luovuttamista koskevia säännöksiä ja prosesseja.

Kuolemanrangaistuksen tuomitseminen

Nato SOFA -sopimuksen VII artiklan 7 kohta kieltää kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanon vastaanottajavaltiossa, jos kyseisen vastaanottajavaltion lainsäädäntö ei mahdollista kuolemanrangaistusta vastaavassa tapauksessa. Sopimuksessa ei sen sijaan ole määrystä kuolemanrangaistuksen tuomitsemisesta vastaanottajavaltiossa. Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet kuitenkin kieltävät myös kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen. Sopimus onkin tässä suhteessa ongelmallinen, mikä johtunee ennen kaikkea siitä, että suhtautuminen kuolemanrangaistukseen ja sitä koskevat kansainväliset määräykset ovat selvästi tiukentuneet sopimuksen solmimisajankohdan jälkeen.

Hallituksen esityksessä esitetään, että sopimuksen ja Suomen perus- ja ihmisoikeuksien välinen ristiriita ratkaistaan tulkinnan kautta. Kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen Suomen alueella kieltävää tulkintaa puoltaa tällöin ennen kaikkea sopimuksen II artikla, jossa korostetaan velvollisuutta kunnioittaa vastaanottajavaltion lakia ja pidättyä kaikista sopimuksen hengen vastaisista toimista. Hallituksen esityksessä omaksuttua tulkintaa tukee Suomen ja Yhdysvaltojen välinen noottienvaihto. Ratkaisu ei ole oikeudellisessa mielessä ideaali, mutta lienee valitsevilla olosuhteilla ainoa realistisesti tarkastellen käytettävissä oleva vaihtoehto. Olennaista on muistaa, että vastaavat kuolemanrangaistuksen kieltävät kansainväliset sopimusvelvoitteet sitovat myös muita Naton ja Nato SOFA -sopimuksen jäsenvaltioita. Suomi ei olekaan tässä suhteessa erityisasemassa verrattuna muihin kuolemanrangaistuksen kieltämiseen sitoutuneisiin valtioihin, joten vuosikymmenten käytännöstä poikkeavat erityisjärjestelyt olisivat Suomen kohdalla vaikeasti perusteltavissa. Asian käytännön merkitys jäänee myös vähäiseksi, sillä lähettäjävaltiolla – käytännössä Yhdysvalloilla – ei lähtökohtaisesti liene tarvetta tai intressiä järjestää kuolemanrangaistuksen tuomitsemiseen johtavaa oikeudenkäyntiä Suomen alueella.

Johtopäätökset

Katson, että Nato SOFA -sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista puoltavat samat turvallisuuspoliittiset lähtökohdat, jotka puolsivat myös Suomen liittymistä Natoon. Tarve Nato SOFA -sopimuksen hyväksymiselle ja voimaansaattamiselle onkin suoraan seurausta Suomen liittymisestä Natoon. Koska kyse on sopimuksesta, jonka kaikki Naton jäsenmaat ovat hyväksyneet ja saattaneet voimaan, ei Suomella ole tässä vaiheessa järjestöön liittyessään käytännössä juurikaan liikkuma- tai neuvotteluvaraa. Nähdäkseni sopimukseen otetut tuomiovaltaa ja rikoslainsäädännön alueellista soveltamisalaa koskevat määräykset eivät periaatteellisella tasolla muuta Suomessa jo aiemmin omaksutun toimivaltasäätelyn peruslähtökohtia. Merkittävimmät muutokset verrattuna nykytilanteeseen liittyvät lähettäjävaltion mahdollisuuden harjoittaa rikosoikeudellista toimeenpanovaltaa Suomen alueella. Tähän liittyy myös se ongelma, ettei sopimus yksiselitteisesti kiellä kuolemanrangaistuksen tuomitsemista Suomen alueella. Pidän kuitenkin esityksen linjauksia näiltäkin osin perusteltuina.

Tarkasteluni on rajautunut vain sopimuksen rikosoikeudellisiin toimivaltamääräyksiin, mutta tältä osin pidän perusteltuna, että sopimuksessa tarkoitetun sotilaallisen yhteistyön mahdollistamiseksi tarkasteltavana oleva sopimus hyväksytään ja saatetaan Suomessa voimaan esityksen mukaisesti.

Rovaniemellä 5.2.2024

Minna Kimpimäki
Professori
Lapin yliopisto