VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite:
Eduskunnan lakivaliokunnan kokouksessa 8.2.2024 esittämät kysymykset

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)

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeuskanslerin asiantuntijalausuntoa ylimpien laillisuusvalvojien toimivallasta suhteessa valtakunnansyyttäjälle ehdotettuun toimivaltaan (voimaansaattamislakiehdotus 2 §).

Ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan liittyviä kysymyksiä käsitellään erityisesti hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelussa (HE 90/2023 vp, s. 146 - 148). HE:n asianmukaisena pidettävänä lähtökohtana on, että Nato Sofa ja sen kansallinen voimaansaattamislainsäädäntö ei rajoita millään lailla valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 108, 109 sekä 110 §:ien mukaista toimivaltaa mukaan lukien perustuslain 110 §:n 1 momentin mukainen toimivalta syyttää laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Tarkemmassa tarkastelussa ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa on perusteltua analysoida kahdessa eri tilanteessa: 1) Suomen toimiessa vastaanottajavaltiona ja 2) Suomen toimiessa lähettäjävaltiona.

Silloin kun Suomi toimii (1) vastaanottajavaltiona, on hallituksen esityksessä perusajatuksena kansainvälinen tapaoikeus valtioimmuniteetistä sekä Nato Sofan II artiklan määräys siitä, että

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

lähettäjävaltio sitoutuu kunnioittamaan vastaanottajavaltion lakia, mikä on eri asia kuin vastaanottajavaltion lain noudattaminen. Kansainväliseen tapaoikeuteen valtioimmuniteetista soveltuu huonosti se, että toisen valtion perustuslaillinen toimija ryhtyisi tutkimaan toisen valtion viranomaisten ja muiden toimijoiden toimintaa valtion virallisissa tehtävissä, joissa sovelletaan lisäksi Nato Sofan II artiklan mukaan lähettäjävaltion lakia ottaen huomioon vastaanottajavaltion lain kunnioittaminen. En näe, että tältä osin esityksessä olisi ongelmia.

Kun Suomi toimii (2) lähettäjävaltiona, ovat suomalaiset joukot Suomen lain ja tuomiovallan alaisia virallisissa tehtävissään. Tällöin niihin kohdistuu ylimpien laillisuusvalvojien perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetty laillisuusvalvonta, jonka yhtenä käytännössäkin merkityksellisenä keinona on perustuslain 110 §:ssä säädetty syyteoikeus. 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.

Valtakunnansyyttäjä ei voi perustuslaista ilmenevästä valvovien viranomaisten hierarkiasta johtuen luopua toimenpiteistä tai sitoutua olemaan käyttämättä Suomen tuomiovaltaa valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen puolesta. Kun voimaansaattamislaki nyt esitetään säädettäväksi supistetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä ja säännös valtakunnansyyttäjän toimivallasta olisi tämän lain 2 §:ssä, voidaan ajatella olevan tarpeen selkeästi todeta, ettei ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa rajoiteta eikä valtakunnansyyttäjällä ole toimivaltaa luopua Suomen tuomiovallasta (lainkäyttövallasta) ylimpien laillisuusvalvojien puolesta. Selkeintä olisi tässä asetelmassa ottaa asiasta samankaltainen lyhyt säännös voimaansaattamislakiin kuin on Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänvirastoston (EPPO) toimintaan annetun lain (66/2021) 9 §:n 2 momentissa.

Toisaalta voitaisiin hyvin ajatella, että perustuslain säännöksistä johtuu myös, ettei tavallisella lailla voida myöskään rajoittaa tätä ylimpien laillisuusvalvojien suoraan perustuslaissa säädettyä toimivaltaa, mikä oli myös perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestykseen vaikuttanut kanta ns. EPPO-lakia säädettäessä (ks. PeVL 39/2020 vp, s. 3-5, erityisesti s. 5 lausuttu). Nyt esillä olevassa lakiehdotuksessa ei ole käsitykseni mukaan tarkoitus rajoittaa ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa suomalaisten joukkojen osalta eikä supistettu säätämisjärjestys johdu siitä, että lakiehdotus koskisi perustuslakia ylimpien laillisuusvalvojien toimivallan osalta tavalla, joka koskee perustuslakia (PeL 95 §).

Perustuslain 108-110 §:n säännökset huomioon ottaen, vaikka asiasta ei laissa erikseen säädettäisi, valtakunnansyyttäjä ei voisi oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen puolesta luopua käyttämästä tuomiovaltaa. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota lakiin rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä Suomen muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden

välillä (295/2012). Siinä on säädetty muun muassa tutkinnanjohtajan ja syyttäjän toimivallasta siirtää esitutkinta tai syytetoimet toiseen EU:n jäsenvaltioon. Laissa ei ole erikseen säädetty siitä, etteivät nämä toimijat voisi esitutkintaa tai syytetoimia siirtää, silloin kun kysymys on ylimmän laillisuusvalvojan laillisuusvalvontaan kuuluvasta asiasta. Kaikessa lainsäädännössä ei siten ole erikseen nytkään huomioitu erikseen perustuslain tasoista ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti