Ulkoministeriö
Utrikesministeriet

VN/7659/2023
VN/7659/2023-UM-111

14.2.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Ulkoministeriön vastine lakivaliokunnalle annetuista lausunnoista hallituksen esityksestä 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 vastinetta lakivaliokunnalle toimitetuista lausunnoista hallituksen esityksestä 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). Vastine on valmisteltu yhteistyössä puolustusministeriön ja oikeusministeriön kanssa.

1. Tuomiovallan jakautumiseen ja sen käyttöön liittyvät kysymykset

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa katsotaan, että ”sotilasoikeuden” soveltamisala jää epäselväksi. Oikeusasiamies katsoo, että rikosoikeudellisen toimivallan tarkastelua ja siihen liittyviä lainsäädäntöratkaisuja ei tulisi rajoittaa koskemaan pelkästään sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettuja asioita ja rikoslain 45 luvun 27 §:ssä tarkoitettuja sotilaita, koska Nato SOFAn VII artikla on oikeusasiamiehen käsityksen mukaan soveltamisalaltaan tätä laajempi ja voi koskea myös muita asioita (esim. vakoilu) ja muita henkilöitä (siviilihenkilöstö). Oikeusasiamies pitää sinänsä perusteltuna tuomiovallan antamista sotilasoikeudenhoidon osalta lähettäjävaltion sotilasviranomaisille.

Vastine:

Hallituksen esityksen sivuilla 67-68 on kuvattu, mitä sotilasoikeuden soveltamisalalla on esityksessä tarkoitettu. Käsitteelle ei ole sopimuksessa tyhjentävää sisältöä, vaan se edellyttää kansallista arviointia. Seuraavassa tuodaan esille näkökohtia, jotka ovat merkityksellisiä erityisesti sen kannalta, miten Suomi tulkitsee käsitettä silloin, kun Suomi on lähettäjävaltiona.

Ensiksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, että Nato SOFAn tuomiovaltaa koskevassa VII artiklassa tarkoitetulla asevoimia koskevalla oikeudella (*military law*) on sopimuksen esitöiden ja oikeuskirjallisuuden valossa lähtökohtaisesti katsottava tarkoitettavan sotilasoikeutta sen tavanomaisessa merkityksessä eli sisältäen sotilaskurinpidon ja rikosoikeuden sotilasrangaistussäännökset, joilla taataan viime kädessä sotilaallisen kurin ja järjestyksen toteutuminen asevoimissa. Tähän viittaa myös se, että sopimuksessa toimivaltaa annetaan vain lähettäjävaltion sotilasviranomaisille (*the military authorities of the sending State*), lähettäjävaltion sotilasoikeuden alaisiin henkilöihin nähden (*over all persons subject to the military law of that State*) ja vain siinä määrin kuin heille on sitä lähettäjävaltion lainsäädännössä annettu

(*all criminal and disciplinary jurisdiction conferred on them by the law of the sending State*). Sotilasoikeuden henkilöllinen (keitä henkilöitä säännökset koskevat) ja asiallinen (mitä rikoksia säännökset koskevat) soveltamisala määräytyy kansallisesti ja vaihtelee siten maittain.

Nato SOFAn VII kappaleen tulkinnassa on huomioitava, että Nato SOFAn VII artiklan 1 kappale määrittää lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion lainkäyttövaltaa koskevat yleiset periaatteet, jotka tulee ottaa huomioon artiklan muita tuomiovaltaa koskevia määräyksiä sovellettaessa. Siten yksinomaisen ja rinnakkaisen tuomiovallan tapauksissa lähettäjävaltion sotilasviranomaisella ei voisi olla tuomiovaltaa siviilihenkilöstön jäseneen nähden, mikäli sillä ei ole sitä kansallisenkaan lainsäädännön (ts. asevoimia koskevan oikeuden) perusteella. On kuitenkin huomattava, että sopimuksen esitöiden mukaan osa sopimuksen alkuperäisistä allekirjoittajaosapuolista on ilmoittanut sopimuksen neuvotteluissa, että ne katsovat sopimuksen VII artiklaa tulkittaessa sen asevoimia koskevan oikeuden henkilöllisen soveltamisalan kattavan sekä joukkojen että siviilihenkilöstön jäsenet, koska sopimusmääräys muuten rajoittaisi liiaksi niiden tuomiovaltaa. Sopimus jättää siten myös jossain määrin harkinnanvaraa sen osapuolille asevoimia koskevan oikeuden määrittelyssä.

Hallituksen esityksen valmistelussa *military law* –käsitteen tulkinnassa on lähdetty sopimuksen tarkoitusta vastaavasti siitä, että Suomessa ”asevoimia koskeva oikeus” tällä hetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä perustuu hallituksen esityksessä esitetysti sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa lain (255/2014), sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) ja rikoslain (39/1889) muodostamaan kokonaisuuteen. Rikoslain 45 luvun 27 §:ssä määritellään sotilaat. Rikoslain 45 luvun 28 §:ssä henkilöalaan säädetään eräitä laajennuksia sota-aikana. Sotilaskurinpitomenettelyn alaisista henkilöistä säädetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa lain 1 §:n 2 momentissa. Sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:ssä tarkoitetuista rikoksista voidaan määrätä kurinpitorangaistus tai tuomita rangaistus sotilasoikeudenkäynnissä. Oikeusasiamiehen esittämän huomion mukaisesti käytännössä voisi kuitenkin esiintyä myös tilanteita, joissa sopimuksen tulkinnalla olisi tapauskohtaisesti pyrittävä Suomen kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen ratkaisuun. Yllä todetusti sopimuksen tulkinnassa voitaisiin katsoa olevan tällä tapaa kansallista harkinnanvaraa. Soveltamiskäytännön seuraaminen tulee tämän vuoksi olemaan tärkeää ja tarvittaessa kansallista lainsäädäntöä voitaisiin uudistaa.

Nato SOFAn I artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaisella siviilihenkilöstöllä tarkoitetaan sellaista sopimuspuolen joukkojen mukana seuraavaa siviilihenkilöstöä, joka on tämän sopimuspuolen asevoimien palveluksessa. Suomen ollessa Nato SOFAn mukainen lähettäjävaltio lähetettyyn henkilöstöön voisi joissakin tilanteissa kuulua myös Puolustusvoimien siviilivirkamiehiä ja työsuhteista henkilöstöä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Puolustusvoimien siviilivirkamiehet ja Puolustusvoimiin työsuhteessa olevat henkilöt ovat lähtökohtaisesti sotilaallisen käskyvallan ulkopuolella eivätkä he siten ole sotilaskurinpidon eikä sotilasrangaistussäännösten alaisia. Lisäksi on huomattava, että kansainväliset tilanteet on huomioitu Suomen nykyisessä sotilasoikeuden alassa erikseen vain sotilaallisen kriisinhallinnan osalta, josta on nimenomaiset säännökset myös sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006). Kriisinhallintapalveluksessa oleviin henkilöihin sovelletaan rikoslain 45 luvun säännöksiä ja sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettua lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä. Tällaiseen valtioon julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevaan kriisinhallintahenkilöstöön voi kuulua myös taustaviraltaan Puolustusvoimissa siviilivirkamiehinä toimivia henkilöitä kuten sotilaslakimiehiä, mutta myös esimerkiksi reserviläisiä. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta on kuitenkin huomattava, että kriisinhallintaoperaatioissa niiden isäntämaiden kanssa tehdyissä SOFA-sopimuksissa joukkoja lähettävälle valtiolle annetaan lähtökohtaisesti täysi rikosoikeudellinen tuomiovalta kaikkeen kriisinhallintahenkilöstöön nähden.

Kun sopimuksen soveltamisesta saadaan kokemusta, jatkossa voi olla tarve tarkastella sotilasoikeuden soveltamisalaa ja sotilasviranomaisten toimivaltaa Nato SOFAan liittyen Suomen

ollessa lähettäjävaltiona, millä olisi vaikutuksia myös Nato SOFAn mukaisen tuomiovallan tosiasialliseen laajuuteen. Suomen sotilasoikeuden soveltamisala Suomen ollessa lähettäjävaltio voisi tulla näin myös myöhemmin tarkasteltavaksi erillisen lainsäädäntömuutoksen yhteydessä.

Sopimuksessa on sovittu osapuolten lainkäyttövallasta VII artiklan 1 kappaleen perusperiaatteiden mukaan vain lähettäjävaltion asevoimia koskevan oikeuden ja vastaanottajavaltion alueella tapahtuneiden ja sen lain perusteella rangaistavien rikosten osalta. Mikäli teko ei olisi rangaistava vastaanottajavaltion lainsäädännön mukaisesti, mikä voisi tulla kyseeseen Suomen rikoslain mukaisten virkarikosten tai Suomen turvallisuuteen kohdistuvien rikosten osalta, voisi Suomen tuomiovalta määräytyä asiassa Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan rikoslain 1 luvun säännösten mukaisesti. Mikäli teko olisi rangaistava vain vastaanottajavaltion lainsäädännön mukaisesti, olisi vastaanottajavaltion viranomaisilla yksinomainen tuomiovalta rikokseen.

Lisäksi **oikeusasiamies** katsoo, että kysymys siitä, onko teko rangaistava sekä lähettävän että vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaan, näyttää niin ikään tulkinnanvaraiselta. Tämän oikeusasiamies katsoo johtuvan kansallisesta virka- ja palvelusrikostyyppisestä sääntelystä, jossa rikotun virka -tai palvelusvelvollisuuden sisältö on kytketty velvollisuuksien sisältöä määrittäviin kansallisiin säännöksiin ja määräyksiin.

Vastine: Siihen, onko teko rangaistava sekä lähettävän että vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaan, voi liittyä tulkinnanvaraisia tilanteita. Tulkinnanvaraisuutta kuitenkin väistämättä liittyy oikeudelliseen toimintaan ja siinä tapahtuvaan lainsäädäntötarkasteluun. Tulkinnanvaraisuudet ja epäselvyydet on mahdollisuuksien mukaan selvitettävä ja ratkaistava. On myös hyvinkin mahdollista, että teko on rangaistava vain toisen valtion lainsäädännön mukaan. Silloin toimivaltakysymykset ratkeavat Nato SOFAn VII artiklan 2 kappaleen mukaan. Oikeusasiamiehen lausuntoon ei näiltä osin sisälly jotakin ehdotusta hallituksen esityksessä todetun täydentämiseksi tai parantamiseksi.

Oikeusasiamies katsoo myös, että rikoksen tekopaikan ulottuvuuksia ei ole esityksessä käsitelty.

Vastine: Oikeusasiamiehen lausunnossa todetaan, että saatetaan joutua pohtimaan rikoksen tekopaikan ulottuvuuksia esimerkiksi tilanteessa, jossa käsky on annettu lähettäjävaltiossa ja teko tehty vastaanottajavaltiossa - tai ainakin sen seuraus on ilmennyt vastaanottajavaltiossa. Lisäksi viitataan esimerkiksi dronella tehtyyn tekoon tapauksessa, jossa vastaanottajavaltiossa ei välttämättä edes ole lähettäjävaltion joukkoja. Oikeusasiamiehen lausuntoon ei näiltä osin sisälly jotakin ehdotusta hallituksen esityksessä todetun täydentämiseksi tai parantamiseksi.

Suomen rikoslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella Suomen tuomiovaltaan kuuluu Suomessa tehty rikos. Saman luvun 10 §:n 1 momentin mukaan rikos katsotaan tehdyksi sekä siellä, missä rikollinen teko suoritettiin, että siellä, missä rikoksen tunnusmerkistön mukainen seuraus ilmeni. Laiminlyöntirikos katsotaan tehdyksi siellä, missä rikoksen tunnusmerkistön mukainen seuraus ilmeni. Näihin jälkimmäisen momentin rajauksiin voi liittyä tulkintakysymyksiä, jotka on tarvittaessa tapauskohtaisesti selvitettävä ja ratkaistava. On myös huomattava, että Suomen tuomiovalta ei välttämättä perustu tekopaikkaan, vaan se voi perustua myös rikoksentekijän tai asianomistajan kansalaisuuteen.

Oikeusasiamiehen tapauksessa kuvatut esimerkit vaikuttavat sellaisilta, joiden mukaisissa tapauksissa rikos on tehty tai rikokset on tehty virallisissa tehtävissä. Näin ollen ne kuuluvat lähettäjävaltion ensisijaiseen tuomiovaltaan. Jos Suomi on lähettäjävaltio tai jos ensisijaista tuomiovaltaa käyttävä lähettäjävaltio on siitä luopunut ja asia rikoslain 1 luvun säännösten mukaan kuuluu Suomen tuomiovaltaan esimerkiksi tekopaikan perusteella, se tulee Suomen käsiteltäväksi. Tuolloin normaaliin tapaan Suomen lainsäädännön perusteella selvitetään se, mistä rikoksista mahdollisesti on kysymys, ketkä ovat epäiltyjä rikoksentekijöitä jne. Se, saa-

daanko toisessa valtiossa esimerkiksi käskyn antamalla rikokseen syyllistynyt Suomessa vastuuseen ei ole yksin Suomen vaikutusmahdollisuuksien piirissä, vaan kansainvälisen rikosoikeudellisen yhteistyön ja sen toimivuuden piiriin kuuluva asia.

2. Virallisten tehtävien määrittelyyn liittyvät kysymykset

Usea asiantuntija (**Eduskunnan oikeusasiamies, professori Kimpimäki, professori Melander**) nostaa lausunnossaan esiin virallisen tehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuuden ja sen että se, kuinka virallisen tehtävän ala määritellään, on ulkomaille lähetettävän suomalaisen sotilaan tai siviilihenkilöstöön kuuluvan henkilön kannalta merkittävä kysymys.

Vastine: Virallisessa tehtävässä toimimisen tulkinnanvaraisuuteen on kiinnitetty huomiota useassa lausunnossa. Kuitenkin samalla on tunnistettu määrittelyyn liittyvät vaikeudet. Virallisessa tehtävässä toimimista ei ole määritelty sopimuksessa, eikä Suomi voi yksipuolisesti tehdä muita sopimuspuolia sitovia määritelmiä koskien niiden joukkojen jäsenten toimimista sellaisessa tehtävässä. Sopimuksen esitöiden perusteella on selvää, että virallisissa tehtävissä toimimisen määrittely kuuluu lähtökohtaisesti joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen lähettäjävaltiolle. Suomen ollessa lähettäjävaltio Suomi määrittelee näin ollen yksittäistapauksessa itse sen, milloin Suomen joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen katsotaan toimineen virallisessa tehtävässä. Hallituksen esityksen mukaisesti tämä tapahtuu ottaen huomioon etenkin kansallinen lainsäädäntö, palvelustyyppi, soveltamiskäytäntö ja käsitellä olevat tosiseikat.

Käytännössä Puolustusvoimat määrittää toimivaltaansa kuuluvissa tulkintatilanteissa sen, onko sen palveluksessa oleva joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsen toiminut virallisissa tehtävissään vai niiden ulkopuolella Suomen ollessa lähettäjävaltiona. Kysymys on nimenomaan Puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvista, joihin sovelletaan Nato SOFAa, ja joiden palvelussuhteen ja tehtävien henkilöllinen, ajallinen ja sisällöllinen ulottuvuus suhteessa virallisten tehtävien määritelmään on todennettavissa ainoastaan heihin soveltuvien Puolustusvoimien käskyjen, ohjeiden ja päätösten perusteella. Sen arviointi, onko henkilö toiminut yksittäistapauksessa virallisessa tehtävässä, on aina tapauskohtaista, minkä vuoksi tarkkaan määritelmään ei ole mahdollista päästä. Tämän vuoksi ei ole myöskään mahdollista määritellä oletusarvoisesti, että Puolustusvoimien henkilöstö olisi aina Nato SOFAn mukaisesti virallisten tehtäviensä yhteydessä toisessa valtiossa oleskellessaan koko ajan virallisissa tehtävissä. Sopimuksen soveltamista ja virallisessa tehtävässä toimimisen määrittelyyn liittyviä mahdollisia ongelmia on seurattava sen varmistamiseksi, että käytännöt tulevat toimiviksi ja asianmukaisiksi.

Virallisten tehtävien määrittelyssä ja Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohtaan sisältyvässä mahdollisuudessa pyytää ensisijaisen tuomiovallan omaavaa valtiota luopumaan ensisijaisesta tuomiovallastaan (ns. *waiver*) on kyse kokonaisuudesta, jonka yhtenä puolena on virallisten tehtävien riittävän laaja käsite ja toisena puolena mahdollisuus pyytää erityisen merkittävissä tapauksissa tuomiovaltaa itselleen, jos rikos on tehty virallisten tehtävien ulkopuolella. Pyyntö luopua tuomiovallasta konkretisoituu etenkin silloin, kun henkilö ei ole ollut virallisissa tehtävissä.

3. Toimivaltaisiin tuomioistuimiin liittyvät kysymykset

Eduskunnanoikeusasiamies katsoo, että Nato SOFAa koskevan voimaansaattamislain 10 §:stä tulisi poistaa viittaukset sotilasoikeudenkäyntilakiin, jotta tuomioistuimen käytössä olisi sotilasoikeudenkäyntimenettelyn ohella myös tavanomainen rikosprosessi.

Vastine: Nato SOFAn VII artiklan 1 kappaleen mukaisesti vain lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa tuomiovaltaa vastaanottajavaltion alueella asevoimia koskevan

oikeuden alaisiin henkilöihin nähden. Edellä kohdassa 1. sotilasoikeutta käsittelevässä vastineessa esitetysti hallituksen esityksessä ”asevoimia koskeva oikeuden” on Suomessa katsottu lähtökohtaisesti perustuvan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa lain (255/2014), sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) ja rikoslain (39/1889) muodostamaan kokonaisuuteen, jonka soveltamisala ei normaalioloissa kata siviilivirkamiehiä eikä kaikkia rikoksia. Edellä kohdassa 1. sotilasoikeutta käsittelevässä vastineessa tunnistetusti sopimuksen kansallisessa tulkinnassa voisi kuitenkin olla myös tarve käyttää harkintaa. Koska aiempaa soveltamiskäytäntöä eikä siten arviota sääntelyn tarpeesta ole, ja koska yleisten tuomioistuinten toimivallan laajentaminen Nato SOFAn soveltamistilanteissa vastaanottajavaltion alueelle voisi herättää kysymyksen siitä, olisiko tällainen toiminta sopimuksen hengen mukaista, katsotaan viittauksen sotilasoikeudenkäyntilakiin voimaansaattamislaissa tällä hetkellä riittäväksi. Säännöstä olisi tarvittaessa mahdollista muuttaa, mikäli soveltamiskäytäntö antaa siihen aihetta. Viittaukset sotilasoikeudenkäyntilakiin olisi tarkoituksenmukaista säilyttää Nato SOFAn voimaansaattamislaissa.

Helsingin hovioikeus katsoo, että Nato SOFAn voimaansaattamislain 10 §:ää tulisi juridisteknisesti täsmentää siten, että siinä mainittaisiin VII artiklan 1 kappaleen lisäksi sen kohta a.

Vastine: Nato SOFAn voimaansaattamislain 10 §:ää esitetään huomion johdosta täydennettäväksi seuraavasti (muutos korostettu):

”Suomen toimiessa sopimuksen VII artiklan 1 kappaleen **a** kohdan mukaisesti vastaanottajavaltion alueella sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 5 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena toimii Helsingin käräjäoikeus ja 6 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena Helsingin hovioikeus.

Tuomioistuin voi tarvittaessa pitää istunnon vastaanottajavaltion alueella.”

Helsingin hovioikeus katsoo, että Nato SOFAn voimaansaattamislain 10 §:n perusteluja tulisi täsmentää siten, että ilmaisulla ”vastaanottajavaltion alueella” tarkoitetaan myös tilanteita, jolloin tuomioistuin pitää osan istunnoista tai kaikki istuntonsa Suomessa. Mainittu on mahdollista esimerkiksi tilanteessa, jossa vastaaja osallistuisi Suomessa tapahtuvaan istuntokäsittelyyn videoyhteydellä vastaanottajavaltion alueelta. Mainittu olisi johdonmukaista 2 momentissa esitetyn kanssa.

Vastine: Lakivaliokunta voi harkintansa mukaan sisällyttää lausuntoonsa maininnan, että 1. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tilanteessa tuomioistuin voi pitää osan istunnoista Suomessa. Mahdollista olisi myös käyttää teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään, siltä osin kuin tämä on kansallisessa laissa sallittu siten, että asianosainen on vastaanottajavaltion alueella.

4. Valtakunnansyyttäjän asemaan liittyvät kysymykset

Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että Nato SOFAn voimaansaattamislaissa, jossa säädetään valtakunnansyyttäjän toimivallasta, ei rajoiteta valtakunnansyyttäjän harkintavaltaa tuomiovallan käyttämisen osalta. Esityksen perusteluissa on tuotu esiin harkinnassa huomioon otettavia näkökulmia, mutta oikeuskansleri katsoo, että harkinnan perusteita olisi pyrittävä nostamaan lain tasolle.

Helsingin hovioikeus nostaa lausunnossaan esiin oikeuskanslerin kyseistä asiaa koskevan lausunnon.

Vastine: Oikeuskanslerin esittämää sääntelyratkaisua on arvioitu lainvalmistelun aikana. Valtakunnansyyttäjän harkintavaltaa ohjaavien arviointiperusteiden nostaminen lain tasolle olisi edellyttänyt perusteellista selvitystä ja harkintaa siitä, mitä kaikkia nämä perusteet ovat. Koska kyse on täysin uudesta kansainvälisestä soveltamistilanteesta, kattavaa arviota on ollut mahdoton laatia. Arviointiperusteiden nostaminen lain tasolle olisi aiheuttanut riskin siitä, että sääntelyn ulkopuolelle jää jotain, jota ei ole voitu ennakoida. Tämä voisi aiheuttaa

käytännössä merkittäviä ongelmia ja kyse on yksittäisen rikosasian osalta keskeisestä päätöksenteosta. Avoimen esimerkkiluettelon tai hyvin yleisluontoisten arviointiperusteiden ottaminen lakiin ei toisi säännöksen soveltamiseen juurikaan lisäarvoa ja myös sen osalta olisi riski siitä, että sääntelyä ei pystyttäisi muotoilemaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Se, että perusteet on esitetty sisällytettäväksi esimerkeiksi perusteluihin, mahdollistaa tarkoituksenmukaisen päätöksenteon uudessa sovellettavaksi tulevassa tilanteessa, johon voi liittyä muun ohella erilaisia ennakoimattomia Naton jäsenvaltioiden suhteisiin liittyviä ulottuvuuksia.

Ehdotettu säännös sisällöllisesti rinnastuu rikoslain 1 luvun 12 §:ään valtakunnansyyttäjän syytemääräyksestä, joka on pykälässä mainituissa tilanteissa edellytyksenä rikosten tutkimiselle Suomessa. Myöskään kyseisessä säännöksessä ei ole mainittu arviointiperusteita, joiden nojalla päätös syytemääräyksestä tehdään.

Kyseessä olisi todennäköisesti käytännössä harvoin ajankohtaistuva tilanne. Säännöstä tulisi soveltamaan vain valtakunnansyyttäjä, eikä laaja joukko lainsoveltajia. Valtakunnansyyttäjän toimisto on osallistunut valmisteluun, siltä on pyydetty lausuntoa, eikä sillä ole ollut huomautettavaa ehdotukseen.

Edellä mainituin perustein ehdotettua sääntelyä ei ole perusteltua muuttaa.

Syyttäjälaitos toteaa lausunnossaan, että vaikka valtakunnansyyttäjän tekemät, Suomen tuomiovallan käyttämistä tai käyttämättä jättämistä koskevat päätökset liittyisivät yleensä tiettyyn rikosasiaan, ei niitä tulisi kyseisen rikoksen asianomistajan oikeuksien osalta rinnastaa syyttäjän syyttämättäjättämispäätöksiin. Syyttämättäjättämispäätös avaa asianomistajalle oikeuden nostaa itse syyte asiassa, jossa syyttäjä ei ole niin tehnyt. Mikäli asianomistajalle annettaisiin vastaava oikeus tilanteessa, jossa valtakunnansyyttäjä on päättänyt Suomen tuomiovallan luovuttamisesta, siirtyisi ratkaisuvalta tässä asiassa tosiasiallisesti asianomistajalle, joka on yleensä yksityinen taho. Suomen tuomiovallan käyttämisestä päättäminen on kuitenkin niin voimakkaasti valtion yleiseen etuun liittyvä asia, että päätösvalta tulee säilyttää yksinomaan viranomaisella, esityksen mukaisesti valtakunnansyyttäjällä. Syyttäjälaitos katsoo, että Nato SOFAn voimaansaattamislain säännöskohtaisiin perusteluihin olisi selventävää lisätä, että valtakunnansyyttäjän tekemä Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitettu päätös tuomiovallan käyttämisestä tai käyttämättä jättämisestä sekä siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä Suomessa ei ole oikeudenkäynnistä rikosasioissa 1 luvun 14 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös eikä tähän rinnastettava päätös.

Vastine: Syyttäjälaitoksen lisäysehdotus on perusteltu ja olisi tarkoituksenmukaista, että lakivaliokunta sisällyttäisi tämän lausuntoonsa. Lisäksi viitataan hallituksen esityksessä asianomistajan syyteoikeudesta esitettyyn (s. 148 ja 149).

5. Kuolemanrangaistukseen liittyvät kysymykset

Helsingin hovioikeus toteaa lausunnossaan esityksessäkin todetun tosiasian siitä, että Nato SOFAan sisältyy ainoastaan kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoa koskeva kielto, mutta ei kuolemanrangaistuksen tuomitsemista koskeva kielto. Hovioikeus nostaa myös esiin aiemman lausuntonsa, jossa se toi korkeimman oikeuden tavoin esiin sen, että kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoa koskevan varauman tai selityksen tekeminen olisi ollut oikeudellisesti tehokkaampaa. Hovioikeus pitää Yhdysvaltojen kanssa tehtyä poliittista yhteisymmärrystä ilmentävää noottienvaihtoa toivottavana, mutta ei oikeudellisesti sitovana. Hovioikeus ei ota kantaa siihen onko varauman tekemisen tai selityksen antamisen vaihtoehtoja riittävästi selvitetty.

Vastine: esityksessä on todettu, että mikään Nato-jäsenvaltio ei ole tehnyt varaumia tai selityksiä Nato SOFAan tai Pariisin pöytäkirjaan ja hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on jäsenvaltioiden kanssa käytyjen keskustelujen aikana käynyt selväksi, että varauman tai selityksen tekemiselle ei olisi edellytyksiä. Jotta varauma olisi tehokas, ei yksikään sopimuspuoli, etenkään Yhdysvallat, jonka lainsäädännössä on voimassa kuolemanrangaistus, saisi sitä vastustaa. Myöskään Ruotsi ei alustavan selvityksen mukaan ole nähnyt tarvetta varau-

malle tai selitykselle. Perustuslakivaliokunta myös katsoi v. 1997, että koska ei ole mahdollista varmistua etukäteen, ettei varaumaa vastustettaisi, ei varauma olisi oikeudellisesti tehokas.

Sen sijaan valmistelun yhteydessä on tehty USA:n kanssa noottienvaihto, jolla vahvistetaan osapuolten yhteinen näkemys siitä, että Nato SOFAn tulkinnassa ja soveltamisessa osapuolet kunnioittavat kummankin maan lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Tämä tarkoittaa siis myös sitä, että Suomen viranomaiset eivät ryhdy toimiin, jotka Suomen lainsäädännön tai kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden vastaisia. Noottienvaihdolla pyritään rajaamaan kuolemanrangaistukseen liittyvää ongelmaa, mutta se ei poista sitä.

Suomen asianajajaliitto pohtii lausunnossaan, mikä on hallitusten ja poliittisten valtojen vaihtumisen merkitys hallitusten välisen noottienvaihdon osalta.

Vastine: Valtioiden välisessä kansainvälisessä yhteistyössä tehdään nykyään oikeudellisesti sitovien kansainvälisten sopimusten lisäksi myös paljon erilaisia oikeudellisesti sitomattomia asiakirjoja (esim. Memorandum of understanding - yhteisymmärryspöytäkirja, Arrangement - järjestely, declaration – julistus, exchange of notes – noottienvaihto, exchange of letters - kirjeenvaihto), joiden katsotaan olevan poliittisesti sitovia. Oletuksena ei tällöin ole, että yhteistyöstä, josta oikeudellisesti sitomattomalla asiakirjalla on sovittu, tulisi aina sopia uudelleen, kun yhteistyöhön osallistuvien valtioiden poliittinen johto vaihtuu.

Wienin valtiosopimusoikeutta koskevassa yleissopimuksen (SopS 33/1980) 31 artiklan 2 kappaleen b) kohdassa tunnistetaan valtiosopimuksen tulkintakeinona asiakirja, jonka yksi tai useampi osapuoli on tehnyt valtiosopimuksen tekemisen yhteydessä ja jonka muut osapuolet ovat hyväksyneet valtiosopimusta koskevana asiakirjana. Suomen ja Yhdysvaltojen välinen noottienvaihdon tarkoituksena voidaan katsoa olevan toimia em. Wienin sopimuksen mukaisesti Nato SOFA:n ja Suomen ja Yhdysvaltojen puolustusyhteistyösopimuksen yhteydessä tekemänä asiakirjana, jossa vahvistetaan hallitusten välinen yhteisymmärrys sopimusmääräysten tulkinnasta ja soveltamisesta erityisesti kuolemanrangaistukseen liittyen. Lisäksi on syytä huomata, että noottienvaihdossa viitataan myös Yhdysvaltojen pitkäaikaiseen käytäntöön Nato SOFA sopimuspuolten kesken, mikä myös on tunnistettu Wienin sopimuksessa yhdeksi sopimuksen tulkintakeinoksi (31 artiklan 3 kappaleen b kohta).

Oikeuskansleri tuo lausunnossaan esiin, että kuolemanrangaistuksen ohella tietyissä olosuhteissa myös elinkautinen vankeusrangaistus tai muutoin ilmeisen epäsuhtainen rangaistus voi muodostua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaiseksi. Oikeuskansleri myös toteaa, että esityksestä jää osin epäselväksi, mihin lainsäädäntöön esityksen sivulla 139 viitataan, kun todetaan, että Yhdysvaltojen lainsäädännön vuoksi kuolemanrangaistuksen tuomitseminen Suomessa olisi erittäin epätodennäköistä.

Vastine: Nato SOFAn suhde kuolemanrangaistuksen kieltoon on nostettu esille eduskunnassa silloin, kun PfP SOFA-esitystä on käsitelty (PeVL 6/1997 vp). Hallituksen esityksessä on osin sen vuoksi tuotu esille erityisesti kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyvää arviointia.

Nato SOFAn II artiklan vuoksi lähettäjävaltion tulee kunnioittaa Suomea sitovia ihmisoikeusvelvoitteita, mukaan lukien Euroopan ihmisoikeussopimusta silloin, kun lähettäjävaltio toimii Suomen alueella. Silloin, kun Suomi arvioi voimaansaattamislain mukaisesti edellytyksiä siirtää henkilö Nato SOFA VII artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti lähettäjävaltiolle, tulee Suomen viranomaisten huomioida Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet, mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla.

Yhdysvaltojen kanssa tehdyssä noottienvaihdossa on lisäksi todettu erityisesti kuolemanrangaistuksen kieltoon liittyen, että Yhdysvaltojen hallitus on tietoinen siitä, että Suomen tasavallan hallitus panee Nato SOFAn täytäntöön noudattaen Suomen lainsäädäntöä ja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.

Esityksen sivulla 139 on viitattu, että Yhdysvaltojen lainsäädännön vuoksi kuolemanrangaistuksen tuomitseminen Suomessa olisi erittäin epätodennäköistä. Viittauksella on ollut tarkoitus viitata siihen, mitä asiasta on todettu hallituksen esityksen sivuilla 47-48.

6. Rikostutkintaan liittyvät kysymykset

Oikeuskansleri katsoo lausunnossaan, että rikostutkinnassa poliisin alkuvaiheen toimintamahdollisuudet esimerkiksi pakkokeinojen suhteen ennen valtakunnansyyttäjän tekemää päätöstä tuomiovallan käyttämisestä tai siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä jäävät osin epäselväksi. Oikeuskansleri korostaa, että on tärkeää, että viranomaisten toimivaltuudet ovat riittävän selvät ja menettelytavat toimivat.

Poliisihallitus kuvaa lausunnossaan poliisin tehtäviä esitutkintaviranomaisina ja miten Nato SOFAn määräykset rikosoikeudellisesta tuomiovallasta siihen vaikuttavat. Poliisihallitus tuo lausunnossaan muun ohella esiin, että esitutkinnan aloittaminen ei aina siedä viivytystä, mikä voi tarkoittaa rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttämistä sekä alustavien puhutteluiden ja kuulusteluiden suorittamista. Poliisi ei joka kerta voi joka kerta odottaa valtakunnansyyttäjän tekemää päätöstä aloittaa tai olla aloittamatta esitutkintaa. Poliisihallitus ei ehdota muutoksia voimaansaattamislain ehdotettuun sääntelyyn.

Vastine: Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohta sisältää määräykset sopimuksen mukaisesta ensisijaisesta tuomiovallasta poikkeamisesta. Sen mukaan valtio, jolla on ensisijainen oikeus, voi päättää olla harjoittamatta tuomiovaltaansa. Lisäksi valtio voi pyytää toista valtiota luopumaan ensisijaisesta oikeudestaan. Esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan, että voimaansaattamislain 2 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä päättäisi mainitussa c kohdassa tarkoitetusta tuomiovallan käyttämisestä ja siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä. Ehdotus ei näin ollen tarkoita, että valtakunnansyyttäjä jokaisessa Nato SOFAn soveltamisalaan kuuluvassa tapauksessa päättäisi toimivallan käyttämisestä ja esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä. Valtakunnansyyttäjän toimivalta sitä vastoin koskisi vain c kohdassa tarkoitettuja tilanteita ja vain näihin liittyvissä tilanteissa päätettäisiin esitutkinnasta.

Poliisihallituksen lausunnon johdosta ehdotetaan 1. lakiehdotuksen 2 §:ää muutettavaksi seuraavasti (muutokset korostettu):

Toimivalta päättää tuomiovallan käyttämisestä

”Sopimuksen VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitetut päätökset tuomiovallan käyttämisestä ja siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta**, toimittamatta jättämisestä tai lopettamisesta** Suomessa tekee valtakunnansyyttäjä.

Kappaleen c kohdassa tarkoitetut ilmoitukset ja pyynnöt tekee ja vastaanottaa valtakunnansyyttäjä.”

Ehdotus tarkoittaisi, että esitutkinta voitaisiin aloittaa myös tilanteessa, jossa valtakunnansyyttäjä 1. lakiehdotuksen 2 §:n nojalla tulisi päättämään tuomiovallan käyttämisestä. Ehdotus tarkoittaisi myös, että kun valtakunnansyyttäjä päättäisi tuomiovallan käyttämisestä, hän voisi päättää siihen liittyvän esitutkinnan toimittamisen ja toimittamatta jättämisen lisäksi myös esitutkinnan lopettamisesta.

Yllä tehty ehdotus selventäisi myös esitutkintaviranomaisen oikeutta pakkokeinojen käyttöön, mihin oikeuskansleri on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota.

Vastine on tältä osin valmisteltu yhteistyössä valtakunnansyyttäjän toimiston kanssa.

7. Uusi täydentävä lainsäädäntö

Professori Melander toteaa, että Nato SOFAn VII (1)–(3) artiklan mahdollistamien esitutkintatoimenpiteiden laajuus ei esityksen perusteella vaikuta erityisen selvältä. Esityksessä (s. 66) viitataan siihen, oikeuskirjallisuudessa esitutkintatoimivaltuuksien VII artiklan 1–3 kappaleen nojalla on katsottu kattavan esitutkinta sellaisia toimenpiteitä, joiden perusteella syytetoimet ovat mahdollisia. Esityksessä ei tältä osin ole katsottu tarpeelliseksi ehdottaa täydentävää sääntelyä, vaan sopimuksen VII artiklaa sovellettaisiin viranomaistoimivaltuuksien osalta suoraan. Koska erityisesti esitutkintatoimia koskeva tulkinta ei perustu sopimuksen sanamuotoon vaan ennen muuta oikeuskirjallisuudessa esitettyyn kannanottoon, sopimuksen soveltamiskäytäntöä on tältä osin syytä seurata ja ryhtyä lainsäädäntötoimiin, jos viranomaistoimivaltuudet, erityisesti esitutkintatoimivaltuudet, muodostuvat sääntelemättömyyden vuoksi käytännössä ongelmallisiksi.

Professori Melander lisäksi toteaa, että on huomattava, että esityksessä (s. 34) mainitun mukaisesti Norja on valmistelemassa vieraan valtion joukkojen asemaa kansallisessa lainsäädännössä määrittelevää lainsäädäntöä. Vaikka käsiteltävänä olevassa esityksessä omaksuttu lainsäädäntöratkaisu on tässä tilanteessa perusteltu, erityisesti Norjan valmisteilla olevaa lainsäädäntöä ja siitä sen mahdollisen hyväksymisen jälkeen saatavia soveltamiskokemuksia on seurattava ja arvioitava sekä harkittava, onko Suomessa jatkossa perusteita ryhtyä valmistelemaan erityistä ja laajempaa asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä.

Helsingin käräjäoikeus toteaa, että koska sovellettavat säännökset sekä niiden soveltamistilanteet tulevat olemaan uusia, tulee uuden lainsäädännön vaikutuksia ja sen pohjalta syntyvien soveltamistilanteiden kehitystä seurata tulevaisuudessa.

> **Vastine:** Hallituksen esityksessä on todettu, että se sisältää välttämättömät lainmuutosehdotukset, mutta uutta täydentävää sääntelyä laadittaisiin tarvittaessa (s. 35 ja 74).

8. Kiinniottaminen, pidättäminen ja toimittaminen lähettäjävaltiolle

Korkein oikeus toteaa lausunnossaan, että 1. lakiehdotuksen 3 § ja 2. lakiehdotuksen 2 §, joissa säädettäisiin henkilön kiinniottamisesta ja pidättämisestä hänen toimittamisekseen lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, vaikuttaa jääneen puutteelliseksi sen osalta, miten lähettäjävaltion viranomaiselle toimitettavan henkilön vapaudenmenetystä tarvittaessa jatkettaisiin. Esityksen perusteella jää avoimeksi, minkä säännösten perusteella henkilön vapaudenriistoa tarvittaessa jatkettaisiin siinä vaiheessa, kun pidättämisen enimmäisaika on kulumassa umpeen mutta lainvoimaista päätöstä henkilön toimittamisesta lähettäjävaltion viranomaiselle ei ole vielä olemassa. Sekä 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä että 2. lakiehdotuksen 3 §:ssä olevat viittaukset luovuttamislakien säännöksiin eivät siten ainakaan sanamuotonsa perusteella näyttäisi ulottuvan luovuttamislaeissa oleviin säilöön ottamista koskeviin säännöksiin.

Korkein oikeus pitää tärkeänä, että ehdotettua sääntelyä eduskuntakäsittelyssä täydennetään. Sopimuksen ja pöytäkirjan voimaansaattamislaeissa tulisi säätää selvästi siitä, mitä säännöksiä sovelletaan lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle toimitettavan henkilön vapaudenmenetyksen jatkamiseen kiinnioton ja pidättämisen jälkeen, kunnes hänet tuomioistuimen päätöksen perusteella toimitetaan lähettäjävaltion viranomaisille.

> **Vastine**: Vapaudenmenetyksen jatkamista koskeva kannanotto on perusteltu. Tämän johdosta 1. lakiehdotuksen 4 §:ää ja 2. lakiehdotuksen 3 §:ää ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti (muutos korostettu):
>
> 1. lakiehdotus:
>
> 4 §
>
> *”Henkilön toimittaminen lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle*
>
> Helsingin käräjäoikeus päättää lähettäjävaltion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai näiden huollettavan sopimuksen VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitetusta toimittamisesta lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle rikosasian tutkintaa tai syytetoimenpiteitä varten kyseisen viranomaisen esittämän pyynnön johdosta noudattaen soveltuvin osin

kyseiseen valtioon sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä. Henkilön toimittaminen voi perustua myös 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon. Asian käsittelyyn sovelletaan soveltuvin osin, mitä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetussa laissa (1286/2003) säädetään menettelystä **sekä kiinniottamisesta ja säilöön ottamisesta**.**”**

2. lakiehdotus:

3 §

”Henkilön toimittaminen lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle

Helsingin käräjäoikeus päättää pöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaisesti Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitetusta toimittamisesta lähettäjävaltion toimivaltaiselle viranomaiselle rikosasian tutkintaa tai syytetoimenpiteitä varten kyseisen viranomaisen esittämän pyynnön johdosta noudattaen soveltuvin osin kyseiseen valtioon sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä. Henkilön toimittaminen voi perustua myös 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon. Asian käsittelyyn sovelletaan soveltuvin osin, mitä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetussa laissa (1286/2003) säädetään menettelystä **sekä kiinniottamisesta ja säilöön ottamisesta**.”

Ehdotus tarkoittaisi kiinniottamisen ja säilöön ottamisen osalta, että sovellettavaksi tulisivat ainakin myös rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 16–19 §.

Korkein oikeus katsoo vielä lisälausunnossaan, että henkilön toimittamista koskevassa 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä oleva viittaus, jonka mukaan soveltuvin osin sovelletaan kyseiseen valtioon sovellettavaa rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa sääntelyä, näyttäisi aiheuttavan soveltamisongelmia suhteessa yleisen luovuttamislain 5 §:n säännökseen, jonka mukaan sotilasrikoksena pidettävästä teosta ei saa luovuttaa. Jos tätä säännöstä sovellettaisiin myös tilanteissa, joissa on kysymys Nato SOFAan perustuvasta henkilön toimittamisesta lähettäjävaltion viranomaisille, Suomi ei voisi käytännössä noudattaa Nato SOFA VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitettuja velvollisuuksiaan, jos epäilty rikos on sotilasrikos, mikä todennäköisesti kuitenkin olisi tyypillinen tilanne. Esityksessä ei ole käsitelty tätä kysymystä. Epäselväksi jää, onko tämä luovuttamiselle säädetty este jäänyt esitystä valmisteltaessa havaitsematta vai onko ajateltu, että voimaansaattamislakien asianomaisissa säännöksissä käytetty ilmaisu ”soveltuvin osin” olisi tulkittavissa siten, että kieltoa luovuttaa sotilasrikoksena pidettävästä teosta ei sovellettaisi Nato SOFAn soveltamistilanteissa. Korkein oikeus pitää mahdollista ongelmaa niin merkittävänä, että asiaa ei tulisi jättää myöhemmän tulkinnan varaan, vaan sääntelyä tulisi eduskuntakäsittelyssä selventää.

Sääntelyn selventäminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi muuttamalla 1. lakiehdotuksen 4 §:n toista virkettä seuraavasti: ”Henkilön toimittaminen voi perustua myös 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon tai sotilasrikoksena pidettävään tekoon.” Vastaava muutos olisi tehtävä myös 2. lakiehdotuksen 3 §:ään.

Vastine: Yleisen luovuttamislain 5 §:n sotilasrikoksia koskevaa kieltäytymisperustetta koskeva kannanotto on sinänsä perusteltu. Mainitun 5 §:n mukaan sotilasrikoksena pidettävästä teosta ei saa luovuttaa. Jos teko samalla käsittää rikoksen, josta luovuttaminen muuten on sallittu, saa luovuttaminen kuitenkin tapahtua tästä rikoksesta.

Esitystä valmisteltaessa on katsottu, että ehdotetuissa säännöksissä käytetty ilmaisu ”soveltuvin osin” on ollut perusteltu muun ohella juuri mainitun kieltäytymisperusteen takia ja tarkoituksena on ollut, että mainittua kieltäytymisperustetta voitaisiin jättää soveltamatta. Kuten esityksessä on todettu, asiallisesti henkilön toimittamisessa ei ole kyse rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta. Tältä osin voidaan ottaa huomioon myös vuoden 1957 rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 4 artikla,

jonka mukaan luovuttaminen sotilaslainsäädännön alaisista rikoksista, jotka eivät ole rikoksia yleisten rikoslain säännösten mukaan, ei kuulu tämän yleissopimuksen piiriin.

Suomi on tehnyt mainittuun artiklaan varauman, jonka mukaan, jos sotilasrikoksena pidettävä teko samalla käsittää rikoksen, josta luovuttaminen muuten on sallittu, Suomi varaa itselleen oikeuden määrätä, ettei sellaisesta rikoksesta luovutettua saa rangaista sotilasrikosta tarkoittavan säännöksen nojalla. Tätä vastaava säännös sisältyy yleisen luovuttamislain 12 §:n 2 momenttiin.

Yleinen luovuttamislaki on yleislaki, jota sovelletaan, jolleivat Euroopan unionin jäsenvaltioihin tai Pohjoismaihin sovellettavat luovuttamista koskevat lait tule sovellettavaksi, sekä edellyttäen, etteivät lain säännökset ole ristiriidassa Suomea velvoittavan kansainvälisen luovuttamissopimuksen määräysten kanssa.

Korkeimman oikeuden esille nostamaa kysymystä on hyvä selventää, mutta riittävää olisi esityksen perustelujen selventäminen. Jos lakivaliokunta katsoo tarpeelliseksi, se voi todeta lausunnossaan, että koska 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä viitataan Nato SOFAn VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitettuun toimittamiseen, tämän voidaan katsoa tarkoittavan mainitun a kohdan mukaisesti, että kyse on tuomiovallan harjoittamisesta VII artiklan 1–4 kappaleen mukaisesti. Kyseisen VII artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan kyse on lähettäjävaltion lain mukaisen rikosoikeudellisen ja kurinpidollisen lainkäyttövallan harjoittamisesta kaikkiin henkilöihin, jotka ovat tämän lähettäjävaltion asevoimia koskevan oikeuden alaisia.

Koska korkeimman oikeuden huomio liittyy koko ehdotetun 4 §:n soveltamisalaan, ei asiaa ole perusteltua selventää korkeimman oikeuden ehdottamalla sanamuodolla, jolla mahdollistettaisiin poikkeaminen yleisen luovuttamislain 5 §:n soveltamisesta. Korkeimman oikeuden ehdottamassa sanamuodossa käytetään käsitettä sotilasrikos, jota voidaan pitää liian rajoittuneena ottaen huomioon, että 4 §:ssä ehdotetaan, että toimittaminen olisi mahdollista myös teosta, joka on rangaistava vain lähettäjävaltion lain mukaan. Mainittu 5 § ei myöskään tulisi kaikkien valtioiden osalta sovellettavaksi. Ehdotettu sanamuoto voisi siis aiheuttaa tulkintaongelmia, koska kyse on luovuttamissääntelyssä käytetystä käsitteestä, joka ei vastaa Nato SOFAn määritelmiä.

Perusteluissa voidaan myös todeta, että ottaen huomioon säännöksen soveltamisala, yleisen luovuttamislain 5 §:n kieltäytymisperustetta voitaisiin olla soveltamatta, jos kyseinen laki tulisi sovellettavaksi.

9. Laillisuusvalvojia koskevat kysymykset

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan mukaisen lähettäjävaltion viranomaisten toiminnan valvonta kuuluu perustuslain 109 §:n mukaisesti oikeusasiamiehen toimivaltaan (jollei siitä nyt tehdä poikkeusta) ainakin siltä osin, kun toiminnassa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä Suomen alueella. Oikeusasiamies katsoo, että järjestely, jossa oikeusasiamiehen valvottaviin kuuluva valtakunnansyyttäjä ratkaisisi tuomiovallan siirtämistä koskevan kysymyksen myös oikeusasiamiehen käsiteltävänä olevassa asiassa, ei sovellu oikeusasiamiehen valtiosääntöiseen asemaan.

Vastine: Perustuslain 108 §:n ja 109 §:n mukaisesti ylimpien laillisuusvalvojien tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Asiaa on syytä tarkastella kahdesta näkökulmasta: 1) Laillisuusvalvojien toimivalta suhteessa lähettäjävaltion sotilaisiin, kun nämä ovat Suomen alueella 2) Laillisuusvalvojien toimivalta suhteessa Suomen sotilaisiin, kun Suomi on lähettäjävaltiona.

Siltä osin, kun Suomi on vastaanottajavaltiona, voidaan katsoa, että tällainen lähettäjävaltion joukkojen toiminta ei kuulu Suomen ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan. Lähettäjävaltion joukkojen tulee kunnioittaa Suomen lainsäädäntöä, mutta ne noudattavat lähettäjävaltion lainsäädäntöä. Lisäksi kansainväliseen tapaoikeuteen kuuluva valtioimmuniteetti estäisi sen, että Suomen ylimmät laillisuusvalvojat eivät voi valvoa lähettäjävaltion toimintaa. Nato SOFAlla ei luotaisi lähettäjävaltiolle uutta toimivaltaa Suomessa toimimiseen, vaan oikeutettaisiin lähettäjä toimimaan sopimuksen mukaisella tavalla Suomen alueella oman lainsäädäntönsä puitteissa. Näistä syistä voidaan katsoa, että lähettäjävaltion joukkojen toiminnan arviointi ei tulisi ylimpien laillisuusvalvojien tehtäväksi. Kysymys on myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Siltä osin, kun Suomi on lähettäjävaltiona, ei Nato SOFA rajoittaisi ylimmille laillisuusvalvojille perustuslain mukaan kuuluvia toimivaltuuksia.

Eduskunnan oikeusasiamiehen, professori Sakari Melanderin ja valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnoissa on kiinnitetty huomiota 1. lakiehdotuksen 2 §:n ja perustuslain 110 §:n 1 momentin väliseen suhteeseen.

Professori Melander katsoo lausunnossaan, että Nato SOFAn voimaansaattamislain 2 §:ää tulisi muuttaa siten, että valtakunnansyyttäjän tuomiovallan käyttämistä koskevasta ratkaisutoimivallasta suljettaisiin pois ne tilanteet, joissa ylimmät laillisuusvalvojat toimivat syyttäjäviranomaisena.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on 9.2.2024 päivätyssä lisäselvityksessään todennut, että voimaansaattamislaissa voidaan joko säätää asiasta tai jättää säätämättä asiasta.

Vastine: Hallituksen esityksessä mainitussa voimaansaattamislain pykäläehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi, että sopimuksen VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitetut päätökset tuomiovallan käyttämisestä ja siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä Suomessa tekee valtakunnansyyttäjä. Kappaleen c kohdassa tarkoitetut ilmoitukset ja pyynnöt tekee ja vastaanottaa valtakunnansyyttäjä.

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.

Selvyyden vuoksi on vielä syytä todeta, että kysymys sopimuksen suhteesta perustuslain 108 §:ään, 109 §:ään ja 110 §:ään tullee arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa. Hallituksen esityksen sivulla 147 on todettu, että hallitus pitää selvänä, että Nato SOFA ei rajoita ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa siltä osin, kun on kyse Suomesta lähettäjävaltiona.

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaisissa tilanteissa olisi kyse sekä tilanteista, joissa Suomi on vastaanottajavaltiona, että tilanteista, joissa Suomi on lähettäjävaltiona.

Perustuslain 110 §:n 1 momentin 2. virkkeen mukaisesti syyteoikeus liittyy ”laillisuusvalvontaan kuuluviin asioihin”. Edellä kuvatusti ministeriö katsoo, että Suomen ylimmillä laillisuusvalvojilla ei olisi oikeutta ottaa laillisuusvalvonnan kohteeksi lähettäjävaltion joukkojen jäseniä, kun nämä toimivat Suomen alueella. Valtakunnansyyttäjän toimivaltaan kuuluisivat tämän hallituksen esityksessä esitetyn tulkinnan mukaisesti kysymykset lähettäjävaltion joukkoihin nähden tehtävistä päätöksistä seuraavasti:

Silloin, kun Suomi on lähettäjävaltiona, valvonta kohdistuisi Suomen joukkojen virkatehtäviin. Suomen ensisijainen tuomiovalta määräytyisi SOFAn VII artiklan 3 kappaleen a kohdan i ja ii-alakohtien mukaisesti. A kohdan mukaisesti

a. Lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on ensisijainen oikeus harjoittaa tuomiovaltaa joukkojen tai siviilihenkilöstön jäseneen nähden, kun kyseessä ovat

i) rikokset ainoastaan kyseisen valtion omaisuutta tai turvallisuutta vastaan tai rikokset ainoastaan tämän valtion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai huollettavan henkilöä tai omaisuutta vastaan,

ii) rikokset, jotka johtuvat jostakin toimesta tai laiminlyönnistä virallisissa tehtävissä.

Ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan kohteena voisi olla nämä i ja ii kohdissa mainitut asiat siltä osin, kun kyse olisi laillisuusvalvonnan kohteena olevista toiminnasta. Valtakunnansyyttäjän toimivaltaan kuuluisi tuomiovallan pyytämiset tai luopumiset muiden tekojen kuin virkatehtävissä tehtyjen tekojen osalta

Näin ollen siis voitaneen katsoa, että perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaista toimivaltaa tulisi arvioida silloin, kun voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n soveltamisessa ajankohtaistuisi kysymys, jossa vastaanottajavaltio pyytäisi Suomelta tuomiovaltaa sellaisesta teosta, joka on tehty virallisissa tehtävissä. Vaikka näiden kahden säännöksen suhteesta ei olisi säädetty, voidaan pitää oikeudellisesti selvänä, että valtakunnansyyttäjä ei voine luopua perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaisesta ylimpien laillisuusvalvojien syytetoimivallasta. Tällä hetkellä voitaneen arvioida, että tällaisia tilanteita, joissa tulisi arvioida sitä, että voiko Suomi luopua ensisijaisesta tuomiovallastaan virallisissa tehtävissä tapahtuneista teoista ollessaan lähettäjävaltio, tulisi käytännössä vähän. Tämän vuoksi voitaneen katsoa, että tällainen yhteensovittaminen näissä tilanteissa, voisi tulla tapauskohtaisesti ratkaistavaksi. Käytännössä voitaneen ajatella, että silloin, kun valtakunnansyyttäjä arvioisi, että edellytykset tällaiselle myönteiselle päätökselle olisivat olemassa, valtakunnansyyttäjä voisi selvittää ylimmiltä laillisuusvalvojilta, onko luopumiselle estettä näiden toimivallassa olevan arvioinnin kannalta.

Kun sopimuksen soveltamisesta saadaan käytännön kokemusta, mahdollista sääntelyn täsmentämistarvetta voitaisiin arvioida tarkemmin.

Selvyyden vuoksi voidaan todeta, että silloin, kun laillisuusvalvojat eivät ole ottaneet asiaa perustuslain 110 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ratkaistavakseen, toimivat Syyttäjälaitoksen syyttäjät näiden asioiden toimivaltaisina syyttäjinä siinäkin tapauksessa, että laillisuusvalvoja tutkisi saman asian laillisuusvalvonta-asiana (ks. esim. AOA 30.9.2016 dnro 5482/4/15 ja AOA 25.5.2016 dnro 5606/2/15).

10. Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamista koskevat huomiot

Puolustusministeriö esittää lausunnossaan arvioitavaksi tulisiko Pariisin pöytäkirjan 2 artikla ja 4 artiklan 1 kappaleen a kohta huomioon ottaen valtakunnansyyttäjän tuomiovallan käyttämistä koskevasta toimivallasta säätää myös Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamislaissa.

Vastine: Puolustusministeriön lausunnon johdosta pöytäkirjan voimaansaattamislakiin tulisi lisätä asiaa koskeva uusi 2 §, joka vastaa Nato SOFAn voimaansaattamislain 2 §:ää. Pariisin pöytäkirjan 2 artiklan mukaisesti Nato SOFAn määräyksiä sovelletaan liittokunnan esikuntaan ja sen sotilas- ja siviilihenkilöstöön sekä näiden huollettaviin, kun mainittu henkilöstö on toisen sopimusosapuolen alueella virallisten tehtäviensä yhteydessä tai kun huollettavat ovat sellaisella alueella puolisonsa tai vanhempiensa virallisten tehtävien yhteydessä, ellei pöytäkirjan määräyksistä muuta johdu. Pariisin pöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan oikeus käyttää rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa, joka annetaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisille sopimuksen VII artiklan mukaisesti, uskotaan sen valtion sotilasviranomaisille, jonka asevoimia koskevan oikeuden alaisena henkilö mahdollisesti on. Suomen lähettäessä henkilöstöä Naton kansainvälisiin esikuntiin, on Suomella Nato SOFAn VII artiklan tuomiovallan jakautumista koskevien määräysten mukaisesti oikeus käyttää rikosoikeudellista ja kurinpidollista lainkäyttövaltaa Suomen asevoimia koskevan oikeuden alaisiin henkilöihin nähden. Myös tällaisen henkilöstön osalta voisi aktualisoitua tilanne, jossa Suomelta pyydettäisiin Nato SOFAn VII artiklan 3 kappaleen c kohdan mukaisesti ensisijaisesta

tuomiovallasta luopumista tai jossa Suomi haluaisi pyytää ensisijaisesta tuomiovallasta luopumista. Valtakunnansyyttäjän toimivallasta Pariisin pöytäkirjan soveltamistapauksissa olisi tarpeen säätää Nato SOFAn voimaansaattamislakia vastaavasti.

Puolustusministeriön lausunnon johdosta ehdotetaan, että 2. lakiehdotukseen lisättäisiin uusi 2 § seuraavasti:

”2 § *Toimivalta päättää tuomiovallan käyttämisestä*

Pöytäkirjan 2 artiklan ja 4 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaisesti sopimuksen VII artiklan 3 kappaleen c kohdassa tarkoitetut päätökset tuomiovallan käyttämisestä ja siihen liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta, toimittamatta jättämisestä tai lopettamisesta Suomessa tekee valtakunnansyyttäjä.

Kappaleen c kohdassa tarkoitetut ilmoitukset ja pyynnöt tekee ja vastaanottaa valtakunnansyyttäjä.”

Lain uuden 2 §:n vuoksi sen nykyiset 2-6 §:t numeroitaisiin uudelleen 3-7 §:ksi.

Lisäksi valiokuntakäsittelyn yhteydessä on huomattu, että Pariisin pöytäkirjan alkuperäisen 2 §:n, 3 §:n ja 4 §:n viittaus tulisi kohdistua 4 artiklan 1 kappaleen a kohdan sijaan Pariisin pöytäkirjan 2 artiklaan. Pariisin pöytäkirjan 2 artikla antaa Suomen viranomaisille toimivallan soveltaa Nato SOFAn VII artiklan mukaisia velvoitteita myös Pariisin pöytäkirjan soveltamisessa. Pariisin pöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen a kohta tulisi lakina voimaan Suomessa, jolloin Suomi voisi käsitellä lähettäjävaltion esittämiä pyyntöjä suoraan sen perusteella ilman, että siitä säädettäisiin erikseen. Tämän muutoksen tarkoituksena olisi korjata pykälissä oleva artikloihin kohdistuva viittaus.

”~~*2*~~ ***3*** *§ Suomen viranomaisen kiinniotto- ja pidätysoikeus lähettäjävaltion pyynnöstä*

Suomen toimivaltainen viranomainen voi pöytäkirjan ~~4~~ **2** artiklan mukaisesti ~~kappaleen a kohdan lähettäjävaltion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai näiden huollettavan~~ Lontoossa 19 päivänä kesäkuuta 1951 Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (SopS XX/XXXX) VII artiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitetussa tilanteessa ottaa kiinni ja pidättää lähettäjävaltion joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenen tai näiden huollettavan lähettäjävaltion toimivaltaisen viranomaisen rikosasian tutkintaa tai syytetoimenpiteitä varten esittämän pyynnön johdosta myös teosta, joka on lähettäjävaltion lainsäädännön mukaan rangaistava, vaikka teko ei olisi Suomen lain mukaan rangaistava.

Sopimuksen VII ~~Aa~~**a**rtiklan 5 kappaleen a kohdassa tarkoitettua apua kiinniottamisessa ja pidättämisessä ei anneta, jos kyseiseen valtioon soveltuvin osin sovellettavaan kansainvälistä rikosoikeusapua koskevaan sääntelyyn sisältyvä kieltäytymisperuste estäisi antamasta rikosoikeusapua.

Kiinniottamisesta ja pidättämisestä tulee ilmoittaa valtakunnansyyttäjälle.”

Lisäksi voimaansaattamislain 3 ja 4 §:ssä (eli uudelleen numeroinnin jälkeen 4 ja 5 §:ssä) viittaukset pöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen a kohtaan muutettaisiin viittauksiksi pöytäkirjan 2 artiklaan 2 §:ään tehtyjen muutosten mukaisesti.

11. Lakivaliokunnan esiin nostamat huomiot

Lakivaliokunta on pyytänyt ulkoministeriötä täsmentämään, miten muissa maissa on ratkaistu ristiriita perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ja kuolemanrangaistuksen suhteen.

Vastine: Ulkoministeriö pyrki selvittämään Suomen ulkomaan edustustojen kautta Nato SOFAa koskevia tulkintoja ja kansallisia soveltamiskäytäntöjä ja lähetti tätä koskevan kyselyn

lähes kaikille Nato SOFAn sopimuspuolina oleville EU-jäsenvaltioille ja Isolle-Britannialle. Kyselyyn vastasivat Belgia, Bulgaria, Italia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Tšekki, Iso-Britannia ja Viro. Mikään maa ei tuonut vastauksissaan esiin, että Nato SOFA ja ihmisoikeussopimusvelvoitteet eivät olisi yhteen sovitettavissa. Myös Ruotsin selvitysmiehen selvityksessä[1] todettiin, että yksikään Naton jäsenvaltioista, jotka ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolia, ei ole tehnyt varaumaa tai selitystä Nato SOFAan. Selvitysmiehen selvityksessä ehdotetaan, että Ruotsi katsoisi, että tapauksissa, joissa kuolemanrangaistus voisi tulla sovellettavaksi, Ruotsi voisi pyytää tuomivallan palauttamista tai kieltäytyä luovuttamasta henkilöä Yhdysvaltojen haltuun, mikäli se ei saa vakuutusta siitä, että tapauksessa ei tulla esittämään kuolemanrangaistusta. Viime kädessä tapaukset ratkaistaan diplomaattiteitse.

12. Muita huomioita

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, ettei ole selvää kattaako Nato SOFAn VII artikla myös rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset. Sopimuksen englanninkielisessä versiossa erilaisiin rikkomuksiin ei viitata suoraan rikosoikeudellisina, joten jää avoimeksi, koskeeko artikla nimenomaan rikoksina pidettäviä tekoja vai myöskin sellaisia lainvastaisia tekoja (offences), joista voidaan määrätä muukin kuin rikosoikeudellinen rangaistus, mutta joka on luonteeltaan tai vaikutuksiltaan rangaistuksellinen.

Vastine: Nato SOFA:n VII artikla sisältää lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion rikosoikeudellisen lainkäyttö- ja kurinpitovallan jakoa ja rikosasian käsittelyä koskevia määräyksiä. Sopimus ei sisällä määräyksiä, joilla poikettaisiin hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevista menettelyistä tai niiden määräämistä koskevasta toimivallan jakautumisesta. Näin ollen lähtökohtaisesti sopimuksella ei ole vaikutuksia hallinnollisiin seuraamusmaksuihin, esimerkiksi lievistä ylinopeuksista määrättäviin liikennevirhemaksuihin tai pysäköintivirhemaksuihin.

Professori Melander nostaa lausunnossaan esiin sen, että Nato SOFAn voimaansaattamislain 3, 4 ja 7 §:ään sisältyy vaikeaselkoinen ilmaisu ”soveltuvin osin”. Ehdotettu sääntelyratkaisu muistuttaa osin Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppa- ja yhteistyösopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten soveltamisesta annetussa laissa (470/2021) omaksuttua sääntelyratkaisua. Eduskunnan lakivaliokunta piti tuolloin ehdotettua sääntelyratkaisua lainsoveltajan kannalta vaikeaselkoisena, mutta kokonaisuutena arvioiden hyväksyttävänä. Valiokunta kuitenkin totesi, että sääntelystä tulee järjestää riittävää koulutusta ja laatia käsikirjatyyppistä ohjeistusta. Melander pitää perusteltuna, että myös tässä yhteydessä sääntelystä järjestetään riittävää koulutusta ja että sääntelyratkaisun toimivuutta seurataan ja mahdollisten soveltamisongelmien ilmetessä arvioidaan vaihtoehtoisten lainsäädäntöratkaisujen mahdollisuutta.

Vastine: Sääntelyssä on jouduttu käyttämään ilmaisua *so-veltuvin osin* erityisesti siitä syystä, että 1. lakiehdotuksen 3–5 §:ssä ei ole asiallisesti kyse rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta taikka kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa, jota koskevaan sääntelyyn viitataan. Lisäksi 4 §:ssä viitataan asian käsittelyyn sovellettavan sääntelyn osalta rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettuun lakiin, jonka soveltamisala rajoittuu vain EU:n jäsenvaltioihin. Tämän johdosta siinä käytetyt EU:n jäsenvaltioita koskevat ilmaisut eivät suoraan sovellu kaikkiin Naton jäsenvaltioihin. Ehdotuksen mukaan mainittua lakia sovellettaisiin soveltuvin osin myös sellaisiin Naton jäsenvaltioihin, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltioita.

Ilmaisulla *soveltuvin osin* on haluttu selventää lainsoveltajalle, että kaikki viitattujen lakien säännökset eivät ole sovellettavissa, vaan tätä tulisi arvioida käytännössä. Mainitun ilmaisun käyttäminen ei ole poikkeuksellista lainsäädännössä.

[1] Sveriges tillträde till vissa Natoavtal, Ds 023:22, erityisesti s. 68-71 https://regeringen.se/contentassets/882f6758ed7547d6a6c2aea6484f60b8/sveriges-tilltrade-till-vissa-natoavtal-ds-202322.pdf

Hallituksen esityksen tarkoituksena on luoda viittauksilla rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä rikosoikeusapua koskevaan sääntelyyn sääntelypuitteet, joissa Suomen viranomaiset voivat toimia. Kuten esityksessä on todettu, peruste tälle on, että tarkoituksenmukaisena ei tässä yhteydessä voida pitää yksityiskohtaisen täysin uuden kansallisen sääntelyn laatimista. Tämä olisi ollut vaihtoehtona, jos halutaan mahdollisimman vähän tulkinnanvaraa. Esitetty sääntelytekninen ratkaisu on asiallinen ja käytännössä toimiva.

Kuten edellä on todettu, lainsoveltamista voidaan helpottaa käytännön ohjeistuksella. Lain ja ohjeistuksen toimivuutta on hyvä seurata ja tästä voidaan sisällyttää maininta lakivaliokunnan mietintöön, jos valiokunta katsoo tarpeelliseksi.

Vaihtoehtoiset lainsäädäntöratkaisut edellyttäisivät nyt ehdotettua sääntelyä huomattavasti laajempaa lainvalmistelua, joka sisältäisi useita kysymyksiä, joiden ratkaiseminen voisi osoittautua hyvin ongelmalliseksi. Mahdollisia erilaisia sääntelyratkaisuja olisi syytä arvioida vasta kun sääntelyn soveltamisesta on merkittävästi kokemusta.

Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että esityksessä ei ole arvioitu sitä, miten Suomea sitovat esimerkiksi lapsiin kohdistuvaan kuritusväkivaltaan tai muuhun lähisuhdeväkivaltaan liittyvät kansainväliset velvoitteet tulevat toteutettua, mikäli lähettäjävaltion tuomiovalta Suomen alueella tapahtuvassa rikoksessa on ensisijainen. Toisin kuin Suomi, kaikki Naton jäsenvaltiot eivät ole esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen osapuolia. Näin ollen, mikäli oikeudenkäynnissä noudatettava menettely on lähettäjävaltion lainsäädännön mukaista, niin menettely ei välttämättä täytä kaikkia suomalaisen rikosprosessin edellytyksiä.

Helsingin hovioikeus toteaa lausunnossaan, että tilanteessa, jossa Suomi toimii lähettäjävaltiona, Suomi ei voi turvata sitä, että syytetyn prosessuaaliset oikeudet vastaanottajavaltion tuomioistuimessa vastaavat kokonaan Suomen perustuslain 21 §:n mukaisia oikeusturvatakeita.

Vastine: Nato SOFAn nojalla selvää on, että kukin tuomioistuin soveltaa oman valtionsa prosessuaalista ja aineellista lainsäädäntöä sekä sitä sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Tätä voidaan pitää tavanomaisena erityisesti rikosasioissa. Nato SOFAn soveltamistilanteissa tämä koskee sekä tilanteita, joissa Suomi toimii vastaanottajavaltiona, ja toisen valtion tuomioistuin toimii Suomen alueella, että niitä tilanteita, joissa Suomi toimii lähettäjävaltiona.

Kuten hallituksen esityksessä (s. 44 ja 45) on todettu, jos suomalainen on Nato SOFAn tuomiovallan jakoa koskevien määräysten vuoksi vastaajana vastaanottajavaltion tuomioistuimessa, vastaanottajavaltion tulee kuitenkin turvata vastaanottajavaltion ihmisoikeusvelvoitteiden ja Nato SOFAn VII artiklan 9 kappaleen mukaiset oikeudet. Sen vuoksi joissain tilanteissa on mahdollista, että tällaiselle suomalaiselle henkilölle ei turvata täysimääräisesti perustuslain 21§:n mukaisen oikeusturva-perusoikeuden tason mukaisia oikeuksia täysimääräisesti vastaanottajavaltion tuomioistuimessa.

Oikeuskansleri huomauttaa lausunnossaan, että esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia esimerkiksi lastensuojeluviranomaisen toimivaltuuksiin suhteessa vieraan valtion joukkoihin tai heidän huollettaviinsa, tai esimerkiksi poliisin velvollisuutta tehdä lastensuojeluilmoitus tai määrätä väliaikainen lähestymiskielto ilmeisen hengen tai terveyden vaarassa olevan henkilön suojan tarpeeksi.

Vastine: Mahdolliset lastensuojelua tai lähestymiskieltoa koskevat tilanteet tulisivat ratkottavaksi tapauskohtaisesti ja tilanteissa tehtäisiin yhteistyötä joukot lähettäneen valtion kanssa. Suomella on myös mahdollisuus pyytää lähettäjä valtiolta tietyn henkilön poistamista alueeltaan ja lähettäjävaltio on Nato SOFAn III artiklan 5 kappaleen mukaan vastuussa kyseisen henkilön vastaanottamisesta alueelleen tai tämän poistamisesta Suomesta muulla tavalla.

Helsingin käräjäoikeus toteaa, että on huolehdittava riittävän rahoituksen ja henkilöstön määrästä sekä koulutustarpeiden täyttämisestä asioita käsitteleville käräjätuomareille.

Vastine: Kuten hallituksen esityksessä (s. 39 ja 40) on todettu, hallituksen esitykseen sisältyvillä voimaansaattamislaeilla valtakunnansyyttäjän toimistolle, Helsingin käräjäoikeudelle ja Helsingin hovioikeudelle ehdotetaan joitakin uusia lakisääteisiä tehtäviä samoin kuin esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisille. Korkein oikeus toimisi valitusasteena tuomioistuimille tulevien uusien tehtävien osalta. Kansainvälisen toiminnan lisääntymisen myötä myös siihen liittyvien sotilasoikeudenkäyntiasioiden määrän voidaan olettaa lisääntyvän yleisissä tuomioistuimissa ja Syyttäjälaitoksessa. Syyttäjälaitokselle ja yleisille tuomioistuimille lakiehdotuksista aiheutuvien uusien tehtävien määrää ja mahdollisia lisäresurssitarpeita ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida. Mahdollisesti aiheutuvaan lisäresursointitarpeeseen otetaan normaaliin tapaan kantaa tulevien valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisia määrärahoja koskevissa päätöksentekomenettelyissä.

Asianajajaliitto on lausunnossaan todennut, että koska esitys ei sisällä muutosehdotuksia oikeudenkäyntejä ohjaaviin kotimaisiin prosessilakeihin, tulee muutostarpeiden arviointia kansallisiin prosessilakeihimme liittyen jatkaa. Asianajajaliitto myös totesi, että koska ehdotus rajoittaa tietyissä tilanteissa asianomistajan oikeutta nostaa syyte suomalaisessa tuomioistuimessa sekä ajaa siihen liittyen korvausvaatimuksia, jatkovalmistelussa aiheutuvat muutostarpeet tulee huomioida kattavasti myös tältä osin. Asianajajaliitto myös korosti, että todellisissa soveltamistilanteissa tulee olemaan kyse yksittäistapauksista, joihin muuttujina vaikuttavat sekä kulloinkin kyseessä olevan lähettäjävaltion oikeusjärjestys että mahdollinen toiminnan luonne virkatoimena. Tämä, yhdessä jäsenvaltioiden erilaisiin tulkintoihin, on Asianajajaliiton käsityksen mukaan omiaan heikentämään oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta. Asia on Asianajajaliiton käsityksen mukaan huomioitava prosessisääntelyn muutostarpeiden arvioinnissa ja sääntelyn kehittämisessä tulevaisuudessa.

Vastine: Asianajajaliitto ei yksilöi, millaisia muutoksia olisi tarpeen tehdä sen mainitsemaan lainsäädäntöön. Jos muutostarpeita havaittaisiin, mahdollinen lisäsääntely olisi todennäköisimmin perusteltua sijoittaa voimaansaattamislakeihin, koska kyse on kansainväliseen yhteistyöhön liittyvästä erityissääntelystä.

Jakelu Eduskunnan lakivaliokunta

Tiedoksi OM/Lauri Koskentausta, Tanja Innanen ja Janne Kanerva, PLM/Hanna Nordström, Heini Ryynänen, UMI, VSI, OIK-01, OIK-20, POL-10,