Valiokunnan mietintö UaVM 13/2026 vp─ HE 188/2026 vp

Ulkoasiainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Ukrainaan kohdistuvaa hyökkäysrikosta käsittelevän erityistuomioistuimen hallintokomiteasta tehdyn laajennetun osittaissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Ukrainaan kohdistuvaa hyökkäysrikosta käsittelevän erityistuomioistuimen hallintokomiteasta tehdyn laajennetun osittaissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 188/2026 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- yksikönpäällikkö Tarja Långström, ulkoministeriö
- lähetystöneuvos Marja Hopia, ulkoministeriö
- professori (emeritus) Martti Koskenniemi, Helsingin yliopisto
- apulaisprofessori Ukri Soirila, Helsingin yliopisto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Ukrainaan kohdistuvaa hyökkäysrikosta käsittelevän erityistuomioistuimen hallintokomiteasta Chișinăussa tehdyn laajennetun osittaissopimuksen, sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Osittaissopimuksen hyväksyminen ei edellytä lainsäädäntömuutoksia.

Ukrainaan kohdistuvaa hyökkäysrikosta käsittelevä erityistuomioistuin perustetaan vastuuvelvollisuuden toteuttamiseksi Venäjän hyökkäyssodasta. Erityistuomioistuimen hallintokomiteasta tehdyn laajennetun osittaissopimuksen tarkoituksena on varmistaa erityistuomioistuimen toiminnan rahoittaminen ja sen toiminnan hallinnossa ja johtamisessa avustaminen, jotta erityistuomioistuin pystyy täyttämään tehtävänsä tuomioistuimen perussäännössä määrätyllä tavalla.

Osittaissopimus ei ole vielä tullut voimaan. Euroopan neuvoston ministerikomitea päättää erikseen sopimuksen voimaantulosta, kun katsotaan että osittaissopimuksen osapuolten määrä on riittävä, mikä tarkoittaa, että osapuoliin kuuluu ainakin 16 jäsentä ja hallintokomitean suurimmat

rahoittajat, kun talousarvioparametrit katsotaan riittäviksi ja hyväksyttäviksi ja kun suurimmat rahoittajat ovat hyväksyneet sopimuksen voimaantulon.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus osittaissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun osittaissopimus tulee Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esitys

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Ukrainaan kohdistuvaa hyökkäysrikosta käsittelevän erityistuomioistuimen hallintokomiteasta tehdyn laajennetun osittaissopimuksen, sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Osittaissopimuksen hyväksyminen ei edellytä lainsäädäntömuutoksia

Esityksen tausta ja keskeinen sisältö

(2) Venäjän hyökkäys Ukrainaan on vakava YK:n peruskirjan 2 (4) artiklan mukaisen voimankäytön kiellon loukkaus. YK:n turvallisuusneuvoston toimintamahdollisuudet ovat kuitenkin olleet rajalliset Venäjän veto-oikeuden vuoksi. Teko on myös Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) perusäännön tarkoittama hyökkäysrikos. Koska Venäjä ei ole ICC:n osapuoli, ei asia voi kuitenkaan tulla siellä käsiteltäväksi. Oikeudellisen vastuun edistämiseksi on tämän vuoksi päätetty perustaa Ukrainaan kohdistuvaa hyökkäysrikosta käsittelevä erityistuomioistuin Ukrainan ja Euroopan neuvoston (EN) välisellä sopimuksella. Sopimuksen liitteenä on tuomioistuimen perussääntö.

(3) Muiden valtioiden tuki erityistuomioistuimelle järjestetään nyt eduskunnan hyväksyttävänä olevalla erityistuomioistuimen hallintokomiteasta tehdyllä osittaissopimuksella. Laajennettu osittaissopimus on osa sopimuskokonaisuutta, jolla erityistuomioistuin perustetaan. Laajennettu osittaissopimus tehtiin toukokuussa 2026. Päätöksentekoon osallistui 36 valtiota, joista valtaosa EN:n jäsenvaltiota (m. Pohjoismaat, Ranska, Saksa ja UK) sekä EU, Australia ja Costa Rica.

(4) Laajennetun osittaissopimuksen tarkoituksena on varmistaa erityistuomioistuimen toiminnan rahoittaminen sekä sen toiminnan hallinnossa ja johtamisessa avustaminen, jotta erityistuomioistuin pystyy täyttämään tehtävänsä tuomioistuimen perussäännössä määrätyllä tavalla. Osittaissopimus sääntelee erityistuomioistuimen rahoitusta, toiminnan organisointia ja hallinnollista tukea tuomioistuimen tehtävien toteuttamiseksi. Hallintokomitean keskeisimpiin tehtäviin kuuluu tuomioistuimen riittävän rahoituksen varmistaminen, tuomareiden, syyttäjän ja apulaissyyttäjän valitseminen sekä tuomioistuimen kanssa tehtävän yhteistyön edistäminen.

(5) Osittaissopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tuomareiden ja syyttäjien nimittämisestä, määräenemmistöpäätöksenteosta hallintokomiteassa, erityistuomioistuimen henkilöstön riippumattomuudesta, erioikeuksista ja vapauksista sekä hallintokomitean kokousten ja asiakirjojen salassapitovelvollisuudesta.

(6) Kuten edellä kuvataan, osittaissopimuksella ei perusteta itse erityistuomioistuinta eikä hyväksytä sen perussääntöä.

Sopimuksen voimaantulo

(7) Euroopan neuvoston ministerikomitea päättää erikseen sopimuksen voimaantulosta, kun osittaissopimuksen osapuolten määrän katsotaan olevan riittävä. Tämä edellyttää, että osapuolia on vähintään 16 ja niihin kuuluvat hallintokomitean suurimmat rahoittajat. Lisäksi talousarvioparametrien on oltava riittävät ja hyväksyttävät. Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi osittaissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin osittaissopimus tulee voimaan.

(8) Tähän mennessä 38 osapuolta, EU mukaan lukien, on ilmoittanut aikomuksestaan liittyä osittaissopimukseen. Näihin kuuluu EN:n jäsenmaksuvelvoitteen mukaisia suurimpia rahoittajia, kuten Saksa, Ranska ja Iso-Britannia sekä EU. Virallisesti sitoutuneiden osapuolten määrää ei ole vielä vahvistettu, mutta muun muassa Ruotsi, Norja ja Viro ovat ilmoittaneet sitoutuneensa sopimukseen.

Taloudelliset vaikutukset

(9) Osittaissopimuksen hyväksymisestä aiheutuu sopimuksen voimaantulon myötä Suomelle vuosittainen maksuvelvoite. Saadun selvityksen mukaan tällä hetkellä ei ole vielä tarkkaa tietoa siitä, kuinka suuret yksittäisen osapuolen jäsenmaksuosuudet olisivat. Euroopan neuvoston sihteeristö on toimittanut alustavan budjettiarvion, joka koskee erityistuomioistuimen alkuvaiheen kustannuksia. Jokaisen hallintokomitean jäsenen lopullinen osuus riippuu muiden tulevien jäsenten määrästä ja niiden suhteellisista maksuosuuksista.

(10) Alustavan arvion mukaan Suomen osuus olisi noin 200 000 euroa vuonna 2027 ja noin 500 000 euroa vuodessa vuosina 2028—2030. Lopulliset kustannukset riippuvat muun muassa sopimukseen liittyvien osapuolten määrästä ja rahoitusosuuksista. Suomen rahoitusosuudesta aiheutuvat kustannukset katettaisiin momentilta 24.90.66 (Eräät jäsenmaksut ja kansainväliset rahoitusosuudet) ulkoministeriön hallinnonalan voimassa olevien kehysten puitteissa.

Valiokunnan huomiot

(11) Valiokunta pitää hallituksen esitystä tärkeänä ja perusteltuna osana Suomen johdonmukaista tukea Ukrainalle, kansainväliselle oikeudelle ja vakavimpien kansainvälisten rikosten rankaisemattomuuden torjumiselle.

(12) Suomen jäsenyys osittaissopimuksella perustettavassa hyökkäysrikostuomioistuimen hallintokomiteassa tukee osaltaan kansainvälistä yhteistyötä, jolla edistetään YK:n peruskirjan mukaisen rauhan ja turvallisuuden sekä ihmisoikeuksien toteutumista ja kansainväliseen oikeuteen perustuvan maailmanjärjestyksen vahvistamista. Tuomioistuimen toiminnalla tuetaan rankaisemattomuuden vastaista työtä.

(13) Valiokunta korostaa, että Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa loukkaa vakavasti kansainvälisen oikeuden keskeisiä periaatteita ja horjuttaa Euroopan turvallisuusjärjestystä. Hyökkäysrikoksesta vastuussa olevien henkilöiden saattaminen oikeudelliseen vastuuseen on tärkeää kansainvälisen oikeusjärjestyksen uskottavuuden sekä oikeudenmukaisen ja kestävän rauhan kannalta. Erityistuomioistuimen perustaminen on tärkeä askel hyökkäysrikosta koskevan oikeudellisen vastuun toteuttamisessa.

(14) Valiokunta pitää myönteisenä Suomen aktiivista osallistumista erityistuomioistuimen valmisteluun ja katsoo hallintokomiteaan liittymisen olevan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden mukaista.

(15) Valiokunta korostaa, että erityistuomioistuimen uskottavuus edellyttää riippumatonta ja puolueetonta lainkäyttöä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin, myös silloin, kun oikeudenkäynti toimitetaan syytetyn poissa ollessa.

(16) Valiokunta pitää tärkeänä, että erityistuomioistuimelle varmistetaan mahdollisimman laaja kansainvälinen tuki. Laaja osallistuminen vahvistaa tuomioistuimen legitimiteettiä ja toimintaedellytyksiä. Suomen tulee osaltaan edistää kansainvälisen osallistumisen laajentamista myös Euroopan ulkopuolisiin valtioihin.

(17) Valiokunta painottaa lisäksi, ettei hallintokomitean hallinnollinen tai taloudellinen päätöksenteko saa vaarantaa tuomioistuimen riippumatonta lainkäyttötoimintaa.

(18) Valiokunta pitää perusteltuna erityistuomioistuimen rahoituksen ja hallinnollisen tuen järjestämistä laajennetulla osittaissopimuksella. Riittävä ja ennakoitava rahoitus on välttämätöntä tuomioistuimen tehokkaalle ja riippumattomalle toiminnalle.

(19) Valiokunta kiinnittää huomiota Suomen maksuosuuden lopulliseen suuruuteen liittyvään epävarmuuteen. Rahoitusosuudet riippuvat sopimukseen liittyvien osapuolten määrästä ja niiden suhteellisista maksuosuuksista. Valiokunta pitää tärkeänä kustannusten läpinäkyvää seurantaa ja mahdollisimman laajaa rahoitusvastuun jakamista. Mikäli maksuosuus poikkeaa nyt saadusta arviosta, valiokunta edellyttää, että eduskuntaa informoidaan asiasta.

Valiokunnan johtopäätös

(20) Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Ukrainaan kohdistuvaa hyökkäysrikosta käsittelevän erityistuomioistuimen toiminnan tukeminen vahvistaa kansainväliseen oikeuteen perustuvaa järjestelmää ja edistää oikeudellisen vastuun toteutumista Venäjän hyökkäyssodasta.

(21) Valiokunta pitää Suomen liittymistä erityistuomioistuimen hallintokomiteasta tehtyyn laajennettuun osittaissopimukseen perusteltuna ja puoltaa sopimuksen hyväksymistä sekä sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista hallituksen esityksen mukaisesti.

Valiokunnan mietintö UaVM 13/2026 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ulkoasiainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä HE 188/2026 vp tarkoitetun sopimuksen.

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 188/2026 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 12.11.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Sofia Vikman kok
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Savola