

Asia: VN/7659/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Poliisihallitus kiittää mahdollisuudesta lausua

1 Poliisihallituksen lausunto

1.1 Lausunnon rajaaminen poliisitoimintaa koskeviin asioihin

Poliisihallitus lausuu hallituksen esityksen luonnoksesta niiltä osin, kun Nato SOFAlla ja sen voimaansaattamiseen liittyvällä muulla lainsäädännöllä on vaikutusta poliisitoimintaan. Poliisihallituksen lausunto keskittyy erityisesti seuraaviin Nato SOFAn artikloihin:

- VI artikla (aseiden hallussapito ja kantaminen Suomessa)
- VII artikla (rikosoikeudellinen toimivalta).

Tämän lisäksi lausunnossa otetaan kantaa hallituksen esityksen mahdollisiin vaikutuksiin poliisitoimintaa koskien.

1.2 Yleiset asiat

Nato SOFA -sopimus on keskeinen valtiosopimus isäntämaatuen järjestämiseksi. Vaikka isäntämaatuki onkin puolustusministeriön ja Puolustusvoimien vastuulla oleva kokonaisuus, poliisilla on siinä oma roolinsa, koska poliisin perustehtäviin kuuluu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, rikostorjunta ja muut poliisille laissa säädetyt tehtävät.

Nato SOFAn artikloista artikkelit II, IV, VI ja VII ovat poliisitoiminnan kannalta olennaiset. Sotilaallisen yhteistyön kulmakivenä on vastavuoroinen kunnioitus valtioiden välillä pitäen sisällään valtion sisäisen oikeuden ja lainsäädännön kunnioittamisen. Tämä luo perusteet myös poliisin tehtävien hoitamiselle silloin, kun lähettiläjävaltion joukko ja siihen kuuluvat henkilöt oleskelevat Suomen lainkäyttöalueella.

Sotilaallisen liikkuvuuden mahdollistamiseksi poliisi tulkitsee Nato SOFA -sopimuksen IV artiklaa niin, että lähettiläjävaltion myöntämät ajokortit ja ajoluvat sekä asevoimien myöntämät ajoluvat tunnustetaan Suomessa sellaisenaan. Tähän liittyvät tarkennukset ajokorttilakiin ja liikenteen palveluista annettuun lakiin selkeyttävät ajokorttien ja ajolupien tunnustamista.

Ampuma-aseiden hallussapitoa ja kantamista koskeva Nato SOFAn VI artikla on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta keskeinen säännös. Säännös ja sitä koskeva tarkennus ampuma-aseain 17 §:n 1 momentin 10 kohtaan eivät rajoita varsinkaan ampuma-aseen kantamisen ajallista ja alueellista ulottuvuutta. Jos ja kun ampuma-aseen kantaminen Suomessa on sidoksissa joukon tehtävään Suomessa, voi ampuma-aseiden kantaminen tapahtua myös silloin, kun joukon jäsen on vapaa-ajalla. Tämä on seikka, joka esityksen valmistelussa on tärkeä tunnistaa.

Rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöön liittyvän Nato SOFA -sopimuksen VII artiklan sääntelyn taustana on vieraan valtion asevoimien elimellinen rooli osana vierasta valtiota. Tästä syystä on ymmärrettävää, että tuomiovallan käyttö pyritään ratkaisemaan niin, että se on joko lähettiläjävaltiolla tai vastaanottajavaltiolla, minkä lisäksi artikla sisältää sääntelyn, jolla tuomiovallan käytöstä voidaan luopua tai siitä voidaan pyytää luopumaan. Nato SOFA ei ota kantaa siihen, miten esitutkinta tulee suorittaa niin sanotussa Nato-rikoksessa (rikokseksi epäilty teko, jonka tekijäksi epäilty oli tekohetkellä lähettiläjävaltion joukon jäsen, siviilihenkilöstön jäsen tai näiden huollettava). Poliisissa tätä tulkitaan niin, että Nato-rikoksen osalta poliisi tekee rikoksen esitutkintaan liittyvät ensitoimet, mutta siirtää asiassa tehtävät ratkaisut (esitutkinnan aloittaminen, toimenpiteistä luopuminen jne.) Syyttäjälaitoksen tehtäväksi. Tähän liittyen selkeytys valtakunnansyyttäjän roolista on prosessia yksinkertaistava.

Nato-jäsenyydellä on vaikutuksia poliisitoimintaan. Harjoitustoiminnan ja liittokunnan jäsenten joukkojen vierailujen lisääntyessä tosiasialliset vaikutukset konkretisoituvat. Näitä vaikutuksia on seurattava tarkasti, jotta poliisin ja muiden viranomaisten kyky toimia Nato-ajan Suomessa saadaan turvattua.

1.3 Säännöskohtaiset huomiot

1.3.1 Nato SOFA VI artikla (aseiden hallussapito ja kantaminen Suomessa)

Nato SOFAn VI artiklan mukaan joukkojen jäsenet voivat pitää hallussaan ja kantaa aseita sillä ehdolla, että niillä on siihen määräystensä nojalla oikeus. Lähettävävaltion viranomaiset suhtautuvat myönteisesti tätä asiaa koskeviin vastaanottajavaltion tekemiin pyyntöihin. Sopimusmääräyksen kansallisessa voimaansaattamisessa muutettaisiin ampuma-aselain 17 §:n 1 momentin 10 kohtaa niin, että ampuma-aselaki ei soveltuisi, jos toimintaan sovelletaan Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehtyä sopimusta, Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehtyä pöytäkirjaa.

Poliisihallitus toteaa, että vieraan valtion asevoimiin kuuluvalla sotilaalla on lähtökohtaisesti oikeus tehtäväänsä suorittaessaan pitää hallussaan ja kantaa henkilökohtaista asetta sekä sen lisäksi muita ampuma-aseita riippuen siitä, minkälaisella tehtävällä sotilas on. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole kuitenkaan otettu kantaa siihen, minkälaisia alueellisia ja ajallisia ulottuvuuksia Nato SOFAn VI artiklaan liittyy. Kyse on keskeisesti siitä, onko ampuma-aseen hallussa pitäminen ja kantaminen sidoksissa Nato SOFAssa käytettyyn viralliseen tehtävään ja jos on, minkälainen toiminta katsotaan viralliseksi tehtäväksi.

Ampuma-aseen hallussa pitäminen ja kantaminen liittyy keskeisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Poliisitoiminnan kannalta olisi selkeää huomioida se, että ampuma-aseiden hallussa pitäminen ja kantaminen ei tulisi ulottua joukon jäsenten vapaa-ajalle. Ampuma-aseiden hallussapito ja kantaminen tulisikin rajata koskemaan sitä osaa virallista tehtävää, joka tapahtuu joukon jäsenten työajalla.

Jos edellä mainittua ei voida täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sisällyttää Nato SOFAa täydentävään lainsäädäntöön, se tulisi huomioida joukkojen maa-hantulossa ja tarkemmissa turvallisuussuunnitelmissa, jotta voidaan välttää tilanteet, joissa ampuma-aseita kannettaisiin perusteettomasti.

1.3.2 Nato SOFA VII artikla (rikosoikeudellinen tuomiovalta)

Rikokset ja rikosoikeudellisiksi rinnastettavat asiat

Nato SOFA -sopimuksen VII artiklan käännöksen mukaan vastaanottajavaltion yksinomainen toimivalta koskee rikoksia, jotka ovat rangaistavia sen mutta eivät lähettävävaltion lain nojalla. Käännös koskee nimenomaan rikoksia, kun taas alkuperäisessä tekstissä on käytetty sanaa "offence", joka on sisällöltään laajempi.

Nato SOFA -sopimuksen VII artiklan osalta jää auki, miten toimivaltakysymys ratkaistaisiin, jos poliisin tietoon tuleva asia ei olekaan rikos, vaan rangaistusluonteinen hallintoasia (esimerkiksi liikennevirhemaksu). Myös se jää auki, jos poliisin tietoon tuleva asia on muu hallintosanktio, joka ei luonteeltaan ole rangaistusluonteinen (esimerkiksi ylikuormamaksu), mutta siinä kuitenkin on rikosasiaan liittyviä elementtejä, kuten teon oikeudenvastaisuus, syyllisyyskysymyksen ratkaiseminen ja tekoon liittyvä varallisuusseuraamus.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan Nato SOFAn alkuperäinen teksti kattaa myös rikosoikeudelliseksi rinnastettavat hallintoasiat. Näin ollen esimerkiksi liikennevirhemaksua tai pysäköintivirhemaksua ei voisi määrätä ennen toimivaltakysymyksen ratkaisemista, minkä lisäksi tulisi vielä varautua selvittämään, luovutaanko toimivallasta tai pyydetäänkö siitä luopumaan. Esitystä viimeisteltäessä olisi kuitenkin hyvä huomioida, että esimerkiksi liikennevirhemaksuasiat ovat tavattoman yleisiä ja sellaisen asian vireille tuleminen lähettäjävaltion joukon kohdalla on täysin mahdollinen. Siksi se on hyvin olennainen oikeuskysymys poliisitoiminnan osalta.

Esitutkinta Nato-rikoksissa

Vaikka Nato SOFA -sopimuksen VII artiklan 1–3 kappaleissa annetaankin keinot ratkaista rikosoikeudellista tuomiovaltaa koskevat lainkäyttökysymykset, kappaleet eivät välttämättä vaikuta poliisin toimenpiteisiin esitutkinnan osalta niissä tilanteissa, joissa epäilty Nato-rikos tulee poliisin tietoon. Näissä tapauksissa poliisi toimisi esitutkintalain (805/2011) mukaisesti ja varmistaisi alustavin toimenpitein edellytykset esitutkinnan aloittamiselle.

Poliisihallitus on valmistellut ohjaavaa kirjettä Nato SOFA -sopimuksen vaikutuksista poliisin päivittäistoimintaan. Epäillyn Nato-rikoksen tullessa poliisin tietoon, poliisi tekisi esitutkinnan alkutoimet ja ilmoittaisi asiasta viipymättä syyttäjälle esitutkintalain 5 luvun 1 §:n mukaisesti. Tällä ilmoituksella poliisi varmistaisi sen, että Nato SOFA -sopimuksen VII artiklan 3 c kappaleessa säädetyt ilmoitukset ja pyynnöt tulevat tehtyä.

Valtakunnansyyttäjän toimivallasta

1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä tekisi Nato SOFA -sopimuksen VII artiklan 3 c kappaleessa säädetyt ilmoitukset ja pyynnöt. Valtakunnansyyttäjä päättäisi näihin ilmoituksiin ja pyyntöihin liittyvästä esitutkinnan toimittamisesta tai toimittamatta jättämisestä Suomessa. Perusteena on ennen kaikkea asioiden kansainvälinen luonne ja rinnastuminen rikoslain (39/1889) 1 luvun 12 §:ään.

Poliisihallitus toteaa, että niin sanottu Nato-rikos eli Suomessa tehty rikos, jonka tekijäksi epäilty on rikoksen tekoaikana ollut Nato-valtion tai Naton rauhankumppanuusvaltion lähettämään joukkoon tai siviilihenkilöstöön kuuluva henkilö tai hänen huollettavansa, voi tulla poliisin tietoon, kuten mikä tahansa muukin rikosasia. Kyse voi olla esimerkiksi pahoinpitelystä, jossa rikoksesta epäilty on lähettjävaltion joukon jäsen. Näissä tapauksissa poliisi joutuu ottamaan rikoksesta epäillyn kiinni pakkokeinoin (806/2011) 2 luvun 1 §:n perusteella ja suorittamaan rikosepäilyyn liittyvät alkutoimet, kuten esimerkiksi alustavat puhuttelut. Siinä vaiheessa, kun poliisille selviää, että kyseessä on Nato-rikos, poliisi ilmoittaa asiasta valtakunnansyyttäjälle, joka ratkaisee tuomiovallan käyttöä koskevan kysymyksen ja kysymyksen esitutkinnan aloittamisesta ja toimittamatta jättämisestä.

Poliisihallitus korostaa, että Nato SOFA -sopimuksen VII artiklan 3 c kappaleessa ja 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä säädetty ei voi johtaa siihen, että poliisi ei voisi puuttua tekeillä olevaan tai juuri päättyneeseen epäiltyyn rikokseen. Tarkoituksenmukaisempaa olisi, että poliisilla olisi toimivalta alustavien toimenpiteiden tekemiseen esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin perusteella, minkä jälkeen asian jatkamisesta päättäisi valtakunnansyyttäjä. Meneillään olevan rikoksen keskeyttäminen ja alustavien toimenpiteiden tekeminen turvaisi valtakunnansyyttäjän päätöksentekoa, mutta erityisesti rikoksen uhrin asemaa, kun esitutkinnassa tarvittavia tietoja saadaan jo varhaisessa vaiheessa. Alustavien toimien jälkeen poliisi ilmoittaisi epäilystä rikoksesta valtakunnansyyttäjälle.

Kiinniotto vai pidättäminen

Nato SOFA -sopimuksen VII artiklan 5 a kappaleen mukaan vastaanottaja- ja lähettjävaltion viranomaiset auttavat toisiaan joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsenten tai näiden huollettavien pidättämisessä vastaanottajavaltion alueella ja heidän toimittamisessaan sille viranomaiselle, jonka on määrä harjoittaa tuomiovaltaa edellä olevien määräysten mukaisesti. Artiklaa tarkentaa 1. lakiehdotuksen 3–5 §.

Sopimuksen alkuperäisessä tekstissä käytetään verbiä "to arrest", joka voidaan kääntää suomeksi joko kiinni ottamiseksi tai pidättämiseksi. Huomioiden sopimuksen kontekstin, jossa vastaanottaja- ja lähettjävaltio avustavat toisiaan siinä, että epäilty henkilö saadaan toimitettua asianmukaiselle viranomaiselle, olisi kiinniottaminen ajallisesti ennen pidättämistä.

Tämä sama koskee kappaleen b kohtaa, jossa on säädetty ilmoitusvelvollisuudesta, kun joukkojen tai siviilihenkilöstön jäsen tai näiden huollettava on pidätetty. Tässäkin loogisempaa olisi ilmoittaa, kun henkilö on otettu mainitussa tarkoituksessa kiinni.

Ilmoittaminen kiinniotosta ja pidättämisestä

1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan Nato SOFA -sopimuksen VII artiklan 5 c kappaleessa tarkoitetun ilmoituksen pidättämisestä lähettäjävaltion viranomaisille tekee valtakunnansyyttäjä. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 2 luvun 2 §:n mukaan poliisin on ilmoitettava jo kiinniotosta. Tämä tarkoittaisi poliisin osalta, että poliisi ehtisi ilmoittaa ennen valtakunnansyyttäjää ihan jo siitä syystä, että ilmoitusvelvollisuus on poliisin osalta sidottu siihen, onko henkilö otettu kiinni.

1.4 Vaikutukset poliisitoimintaan

Esityksen luvussa 6.4 on arvioitu esityksen vaikutuksia poliisitoimintaan. Lähtökohtaisesti esityksellä on huomattavia vaikutuksia poliisitoimintaan, kuten esimerkiksi esitutkintatehtävien ja liikenteenvalvontatehtävien suorittamiseen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Tässä vaiheessa konkreettisia vaikutuksia on vaikea arvioida, kun Suomi on ollut Naton jäsen vasta puoli vuotta.

Vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että Pfp SOFAa on sovellettu Suomessa yli 20 vuotta. Kumppanuusmaa-aikaan liittyen ei ole arvioitu, miten Naton toiminta tuolloin vaikutti poliisin toimintaan. Sotatoimet Euroopassa ovat muuttaneet Naton toimintaa, mikä näkyy myös poliisin toiminnassa. Jäsenyys Natossa edellyttää yhteiskunnallista resilienssiä, jonka ylläpitämisessä poliisilla on keskeinen rooli, kun kyse on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä ja oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisesta.

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että Nato SOFAn voimaansaattamisen vaikutuksia poliisiin toimintaan seurataan ja vaikutuksiin reagoidaan, jos tarvetta on. Nato SOFAn voimaansaattamisen myötä lähettäjävaltion joukoille tulee sopimuksen VII artiklan 10 kappaleen perusteella oikeus käyttää sovittuja alueita ja paikkoja sekä ylläpitää niillä järjestystä ja turvallisuutta. Vaikka Nato SOFA tämän mahdollistaakin, Suomen suvereniteetin kannalta on tärkeää, että Suomi ja varsinkin poliisi on valmis vastaamaan, jos lähettäjävaltion joukkoon kohdistuu turvallisuusuhkia. Poliisin ja muiden kansallisten viranomaisten (Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat) tulisi olla aina ensimmäinen puolustuslinja, jonka murtumisen jälkeen lähettäjävaltion joukko voisi vasta toimia. Jotta kokonaisuus toimisi näin, poliisin resursseista ja toimintakyvystä tulee huolehtia, jotta poliisi voi olla kaikkien turvaaja, kaikkina aikoina.

Arvelin Konsta

Poliisihallitus