

12.2.2024

Apulaisosastopäällikkö Marko Saareks

*Eduskunnan puolustusvaliokunnalle*

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)

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (Nato SOFA) sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (Pariisin pöytäkirja). Esityksessä ehdotetaan lisäksi tehtäväksi sopimukseen ja pöytäkirjaan liittymisestä johtuvat muutokset muun ohella ampuma-aselakiin. Sopimuksissa on useita poliisia, Rajavartiolaitosta sekä pelastustoimea koskevia sisäministeriön toimialaan kuuluvia määräyksiä, minkä vuoksi ministeriö on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun.

Sisäministeriön toimialan kannalta merkityksellisiä ovat Nato SOFAn III artiklan määräykset vieraan valtion joukkojen jäsenten maahantuloedellytyksistä, vapautuksista ulkomaalaisten rekisteröintiä ja valvontaa koskevista säännöksistä sekä joukkojen jäsenten ja siviilihenkilöstön jäsenten oleskelusta vastaanottajavaltiossa, kuten myös sopimuksen VI artiklan määräykset joukkojen jäsenten oikeudesta kantaa aseita sekä VII artiklaan sisältyvät määräykset turvallisuuden, järjestyksen ja kurin ylläpidosta sekä lähettäjä- ja vastaanottajavaltion yhteistyöstä rikosten selvittämisessä.

Pariisin pöytäkirjan viittausmääräyksen mukaan Nato SOFAn edellä mainittuja määräyksiä sovelletaan pöytäkirjassa tarkoitettuun esikunnan henkilöstöön.

Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleessa määrätään turvallisuuden, järjestyksen ja kurin ylläpidosta. Kappaleen a kohdan mukaan pysyvillä sotilasyksiköillä tai muodostelmilla on oikeus pitää yllä turvallisuutta ja järjestystä leireillä, laitoksissa tai muissa paikoissa, jotka ovat niiden hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Edelleen kohdan mukaan joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen näissä paikoissa. Kappaleen b kohdan mukaan näiden paikkojen ulkopuolella tällaista sotilaspoliisia saa käyttää vain, jos vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa on tehty asiaa koskevat järjestelyt, ja vain yhteistyössä näiden viranomaisten kanssa ja vain siinä määrin kuin sotilaspoliisin käyttö on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi joukkojen jäsenten keskuudessa. Turvallisuuden, järjestyksen ja kurin ylläpitoa koskevat määräykset ovat merkityksellisiä sisäministeriön hallinnonalalla poliisin, Rajavartiolaitoksen ja pelastuslaitosten kannalta.

Vaikka Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen a kohdassa määrätään lähettäjävaltion sotilaspoliisin oikeudesta ryhtyä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kuvatuissa paikoissa, kohdan ei voida katsoa rajoittavan vastaanottajavaltion viranomaisten toimivaltaa toimia alueellaan. Lähettäjävaltion joukkojen yksinomaiseen käyttöön annetulla alueella sekä yhteiskäytössä olevilla alueilla käytännön toiminta turvallisuuden ylläpitämiseksi tulee järjestää lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion viranomaisten yhteisymmärryksessä. Käytännössä Puolustusvoimat on PfP SOFAn soveltamiskäytännössä osoittanut lähettäjävaltion joukoille artiklan 10 kappaleen a kohdassa tarkoitettuja paikkoja vain Puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevilla alueilla tai alueilla, jotka ovat Puolustusvoimien tilapäisessä käytössä. Muualla kuin a kohdassa tarkoitetuissa paikoissa lähettäjävaltion sotilaspoliisin toimivalta on edellä kuvatun mukaisesti huomattavasti rajoitettumpaa.

Suomessa poliisi vastaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, johon poliisi voi pyytää Puolustusvoimilta virka-apua, jos poliisin omat voimavarat ovat riittämättömiä ja virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille puolustusvoimista annetun lain mukaista tehtävää vastata Suomen sotilaallisesta puolustamisesta. Puolustusvoimat vastaa turvallisuuden ja järjestyksen ylläpidosta Puolustusvoimien käyttöön ottamilla alueilla. Puolustusvoimilla on myös erikseen säädettyjä toimivaltuuksia näiden alueiden ulkopuolella. Puolustusvoimista annetussa laissa säädetään näiden toimivaltuuksien käytön edellyttämästä yhteistyöstä poliisin kanssa.

Pelastuslaitokset vastaavat pelastustoiminnasta. Vieraan valtion joukkojen yksinomaiseen käyttöön osoitetuilla alueilla pelastuslaitokset olisivat edelleen toimivaltaisia ja velvollisia hoitamaan lakisääteisiä pelastustoimen tehtäviään, mutta käytännössä tehtävien hoitamisesta ja sisäänpääsystä alueelle tulisi kohteliaisuussyistä erikseen neuvotella vieraan valtion joukkojen kanssa. Näillä alueilla pelastuslaitokset, Puolustusvoimat ja vieraan valtion joukot voisivat hoitaa pelastustoimen järjestämisen parhaaksi katsomallaan ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Vieraan valtion joukkojen ja Suomen viranomaisten väliset menettelytavat voitaisiin suunnitella esimerkiksi alueiden haltuun antamista koskevien sopimusten yhteydessä.

Nato SOFAn määräykset lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion rikosoikeudellisen lainkäyttö- ja kurinpitovallan jaosta sekä rikosasian käsittelystä kuuluvat pääosin oikeusministeriön sekä puolustusministeriön toimialaan. Määräykset liittyvät sisäministeriön toimialalla poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimintaan.

Nato SOFAn VII artiklan 5 ja 6 kappaleessa määrätään lähettäjä- ja vastaanottajavaltion yhteistyöstä rikosten selvittämisessä. Määräysten soveltamisala kattaa rikosasian käsittelyn esitutkinnasta alkaen, eikä soveltamisalaan kuulu rikosten ennalta estäminen. Sisäministeriön hallinnonalalta poliisi ja Rajavartiolaitos ovat sopimuksessa tarkoitettuja sotilasviranomaisia ja Suomessa esitutkintaviranomaisia. Poliisilain (827/2011) 1 §:n 3 momentin mukaan rikosten esitutkinnasta säädetään esitutkintalaissa (805/2011), rikosten esitutkinnassa käytettävistä pakkokeinoista pakkokeinolaissa (806/2011) ja poliisihallinnon tehtävien järjestämisestä poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992). Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja toimivaltuuksista rikostorjunnassa säädetään lisäksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018).

Sisäministeriön hallinnonalan viranomaisista Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluu rajavartiolain (578/2005) 3 §:n 3 momentin mukaan osallistuminen sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolain 25:n mukaan tämä tarkoittaa osallistumista valtakunnan puolustamiseen, sotilaskoulutuksen antamista omalle henkilöstölleen ja Rajavartiolaitoksen palvelukseen määrätyille asevelvollisille sekä puolustusvalmiuden ylläpitämistä ja

kehittämistä. Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät suoritetaan kiinteässä yhteistoiminnassa Puolustusvoimien kanssa ja puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan tasavallan presidentin asetuksella liittää Puolustusvoimiin.

Nato SOFAn I artiklan 1 kappaleen mukaan joukoilla tarkoitetaan jonkin sopimuspuolen maa-, meri- tai ilmavoimiin kuuluvaa henkilöstöä, kun se on Pohjois-Atlantin alueella sijaitsevan jonkin toisen Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolen alueella virallisten tehtävien yhteydessä, edellyttäen, että kyseiset kaksi sopimuspuolta voivat sopia, että tiettyjen henkilöiden, yksiköiden tai muodostelmien ei katsota muodostavan 'joukkoja' tai kuuluvan 'joukkoihin' tämän sopimuksen tarkoittamassa mielessä. Se, mitä katsotaan joukoksi, määräytyy lähettäjävaltion kansallisen lainsäädännön mukaan. Täten Rajavartiolaitoksen henkilöstö kuuluu määritelmän piiriin sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviä suorittaessaan.