

5.6.2024

Lainsäädäntöneuvos Tapio Puurunen

*Eduskunnan puolustusvaliokunnalle***Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi puolustusyhteistyöstä Suomen tasavallan hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä tehdyn sopimuksen. Esityksessä ehdotetaan lisäksi tehtäväksi sopimukseen liittymisestä johtuvat muutokset voimassa olevaan lainsäädäntöön. Ehdotetut ampuma-asettain ja ulkomaalaislain muutosehdotukset kuuluvat sisäministeriön toimialaan. Sopimuksissa on useita poliisia, Rajavartiolaitosta pelastustoimea sekä maahanmuuttoa koskevia sisäministeriön toimialaan kuuluvia määräyksiä, minkä vuoksi ministeriö on osallistunut sekä sopimuksen neuvotteluihin että hallituksen esityksen valmisteluun.

Puolustusyhteistyösopimus täydentää Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (SopS 23 ja 24/2024, jäljempänä Nato SOFA) määräyksiä. Sisäministeriön toimialan kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti 6 artiklan (turvallisuus), 7 artiklan (maahantulo ja maasta poistuminen) sekä 14 artiklan (kurinpito) määräykset.

Turvallisuuden, järjestyksen ja kurin ylläpitoa koskevat 6 ja 14 artiklan määräykset ovat merkityksellisiä sisäministeriön hallinnonalalla erityisesti poliisin kannalta. Määräykset täydentävät Nato SOFAn VII artiklan 10 kappaleen määräyksiä.

Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan Suomella on vastuu huolehtia USA:n joukkojen sekä sopimuksessa tarkoitettujen muiden henkilöiden ja materiaalin turvallisuudesta alueellaan. Kyse on velvoitteesta, joka Suomen viranomaisilla olisi muutoinkin Suomen lainsäädännön nojalla ilman nimenomaista sopimusmääräystä.

Artiklan 2 kohdassa annetaan USA:n joukoille toimivaltaa toteuttaa turvallisuustoimenpiteitä sovituilla alueilla ja sovituissa tiloissa sekä niiden välittömässä läheisyydessä. Näiden ulkopuolella USA:n joukoilla on artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltaa vain poikkeuksellisissa olosuhteissa ja yhteisesti hyväksytyjen turvallisuussuunnitelmien mukaisesti. USA:n joukkojen on noudatettava kansallista lainsäädäntöään ja kunnioitettava Suomen lainsäädäntöä. Sopimuksen 6 artiklan 4 kohdan määräykset velvoittavat joukot tekemään turvallisuusasioissa läheistä yhteistyötä Suomen viranomaisten kanssa.

Sopimuksen 14 artiklan mukaan USA:n joukkojen viranomaiset vastaavat kurin ja järjestyksen ylläpidosta USA:n joukkojen keskuudessa siellä, mihin joukkoja on sijoitettuna. USA:n joukkojen viranomaiset voivat käyttää sotilaspoliisin yksiköitä kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi joukoissa myös sellaisissa yhteisöissä, jotka ovat lähellä niitä tiloja ja alueita, joihin USA:n joukkoja on sijoitettuna. Toimivallan edellytyksenä on

lisäksi, että Suomen ja USA:n joukkojen viranomaisten on yhdessä määritettävä menettelyt, joita sotilaspoliisin yksikön on noudatettava ja että toiminta tapahtuu yhteistyössä Suomen viranomaisten kanssa. USA:n kurinpitovalta omiin joukkoihinsa nähden on joukkojen johtamisen välttämätön edellytys ja sen järjestyksen ylläpitämiseen kuuluva sisäinen asia.

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 (551/2007) 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.

Sopimuksen 12 (rikosoikeudellinen tuomiovalta) ja 13 (vapaudenmenetys ja vierailuoikeus) artiklan määräyksillä on merkitystä poliisin ja Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta. Määräykset täydentävät Nato SOFAn VII artiklan määräyksiä. Molempien sopimusten määräysten soveltamisala kattaa rikosasian käsittelyn esitutkinnasta alkaen, eikä soveltamisalaan kuulu rikosten ennalta estäminen.

Sisäministeriön hallinnonalalta poliisi ja Rajavartiolaitos ovat Suomessa esitutkintaviranomaisia ja sopimuksessa tarkoitettuja viranomaisia, jotka voivat ottaa kiinni tai pidättää USA:n joukon jäsenen tai tämän huollettavan. Pidättämiseen oikeutetuista virkamiehistä säädetään pakkokeinolain (806/2011) 2 luvun 9 §:ssä. Poliisilain (827/2011) 1 §:n 3 momentin mukaan rikosten esitutkinnasta säädetään esitutkintalaissa (805/2011), rikosten esitutkinnassa käytettävistä pakkokeinoista pakkokeinolaissa ja poliisihallinnon tehtävien järjestämisestä poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992). Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja toimivaltuuksista rikostorjunnassa säädetään lisäksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018).

Sopimus ei vaikuta poliisin velvollisuuteen toimittaa esitutkinta eivätkä tuomiovallan käyttöä koskevat määräykset vaikuta siihen, voiko poliisi puuttua USA:n joukkojen jäsenen toimintaan, jos toiminta häiritsee tai vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka siinä on syytä epäillä rikosta.

Sopimuksen 6 artiklan 4 kohdassa määrätään koko artiklassa tarkoitettua toimintaa koskevasta yhteistyövelvoitteesta. Kohdan mukaan Suomen viranomaiset ja USA:n joukkojen viranomaiset tekevät keskenään läheistä yhteistyötä artiklan mukaisessa toiminnassa muun muassa hyväksymällä yhteisesti turvallisuussuunnitelmia ja sovittamalla yhteen turvallisuustoimenpiteitä, jollei tilanteen erityinen kiireellisyys estä turvallisuustoimenpiteiden yhteensovittamista. Pelastuslaissa (379/2011) puolestaan säädetään pelastusviranomaisen ja aluehallintoviraston valvontatehtävistä sekä esimerkiksi ulkoisen pelastussuunnitelman tekovelvoitteesta.

Pelastuslain 48 §:n 1 momentissa määritellyille alueille pelastuslaitoksen on laadittava onnettomuuden varalle ulkoinen pelastussuunnitelma yhteistyössä asianomaisen toiminnanharjoittajan kanssa. Pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajan on huolehdittava yhteistyössä suunnitelmasta tiedottamisesta sekä järjestettävä harjoituksia pelastussuunnitelman toimivuuden varmistamiseksi. Ulkoisen pelastussuunnitelman ja harjoitusten toteutumista valvoo aluehallintovirasto. Tältä osin pelastuslakia olisi muutettava, mikäli USA:n joukoilta ei tulla vaatimaan pelastuslain mukaista ulkoista pelastussuunnitelmaa, siihen liittyviä harjoituksia tai suunnitelmia ei valvota. Muutos olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi tällä hallituskaudella pelastuslain toisen vaiheen uudistuksen yhteydessä. Lisäksi pelastuslain uudistuksen

yhteydessä tulisi samalla arvioida mahdolliset muutostarpeet pelastustoiminnan johtamiseen ja toimivaltuuksiin liittyen, mikäli tämä on tarpeen rajanveto-ongelmien välttämiseksi Suomen viranomaisten sekä ja USA:n joukkojen välillä. Asiasta keskustellaan Yhdysvaltojen kanssa sopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä.