

05.02.2024

POL-2024-7082

Eduskunnan lakivaliokunta

VIITE: Eduskunnan lakivaliokunnan lausuntopyyntö 12.1.2024

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 90/2023 vp**1 Lakivaliokunnan lausuntopyyntö**

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä [HE 90/2023 vp](#). Esitys koskee joukkojen oikeudellista asemaa koskevan Nato SOFAn ja kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamista ja niihin liittyviä lakimuutoksia.

Nato SOFA on laadittu määrittämään sopimuspuolten joukkojen oikeudellista asemaa niiden oleskellessa toisen sopimuspuolen alueella ja se sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista sekä joukkojen erioikeuksia ja vapauksia. Pariisin pöytäkirjalla ulotetaan sopimuksen määräykset myös Naton esikuntiin ja niiden sotilas- ja siviilihenkilöstöön pöytäkirjassa määrätyn mukautuksin. Pöytäkirja sisältää lisäksi täydentäviä, esikuntaa ja sen henkilöstöä koskevia määräyksiä.

Lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valiokunnan toimialaan liittyen erityisesti rikosoikeudelliseen toimivaltaan ja sen käyttöön liittyvistä kysymyksistä.

2 Poliisihallituksen asiantuntijalausunto**2.1 Yleistä**

Sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta (*myöhemmin Nato SOFA*) ja pöytäkirja Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta (*myöhemmin Pariisin pöytäkirja*) on merkityksellinen poliisitoiminnan kannalta. Erityisesti sopimuksen III, IV, VI ja VII artiklat eli maahantuloa ja maassa oleskelua, liikenteen lupia, aseenkanto-oikeutta, rikosoikeudellisista tuomiovaltaa sekä kurin ja järjestyksen ylläpitämistä koskevat säännökset liittyvät poliisin toimintaan.

Tässä lausunnossa keskitytään poliisin tehtäviin esitutkintaviranomaisena ja miten Nato SOFAn säännökset rikosoikeudellisesta tuomiovallasta siihen vaikuttavat. Lausunnossa on pyritty huomioimaan, miten poliisin toiminta eroaa Suomen ollessa vastaanottajavaltio ja lähettäjävaltio.

Lausunnon aluksi on hyvä vielä lyhyesti todeta, että Nato SOFA on ollut Suomessa voimassa yli 20 vuotta, jonka Suomi on ollut Naton rauhankumppanuusmaana. Poliisille on tähän mennessä kertynyt hyviä kokemuksia siitä, miten esitutkintatehtävät on saatu suoritettua, kun rikoksesta epäiltynä on ollut lähettäjävaltion joukkoon tai siviilihenkilöstöön kuuluva henkilö tai hänen huollettavansa. Hyvistä kokemuksista huolimatta Nato SOFAn soveltaminen on tulkinnanvaraista.

2.2 Suomi vastaanottajavaltiona

Nato SOFAn VII artiklan kappaleissa 1–3 on pyritty ratkaisemaan rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttö lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välillä. Sopimuksen perusteella tuomiovalta kuuluu jommallekummalle valtiolle, minkä lisäksi se valtio, jolla on ensisijainen oikeus tuomiovallan käyttöön, voi luopua siitä tai sitä voidaan pyytää luopumaan siitä (sopimuksen VII artiklan 3 c kappale).

Nato SOFAn keskiössä on vieraan valtion suvereniteetin kunnioittaminen määrittelemällä vieraan valtion asevoimiin kuuluvien henkilöiden oikeudet myös tuomiovallan käytön osalta. Tästä huolimatta poliisitoiminnassa kyse on yksittäisiin henkilöihin kohdistuvista toimenpiteistä riippumatta siitä, missä tehtävässä he Suomessa ovat. Poliisilla on virkavelvollisuus puuttua lähettäjävaltion joukkoon tai siviilihenkilöstöön kuuluvan henkilön tai hänen huollettavansa toimintaan, jos se häiritsee tai vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai toiminnassa on tai voi olla kyse rikoksesta.

Poliisin tehtävänä on ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä puuttuttava rikolliseen toimintaan rikosten ennalta estämistä ja paljastamista unohtamatta. Poliisi voikin joutua ottamaan vieraan valtion sotilaan kiinni esimerkiksi rikoksesta epäiltynä tai rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseksi, jos poliisitehtävän hoitaminen sitä edellyttää. Kyse on nimenomaan yksittäisen henkilön, ei vieraan valtion asevoimien toimintaan puuttumisesta.

Poliisilla on velvollisuus selvittää esitutkinnassa Suomessa tehty teko, joka on Suomen lain mukaan rikos riippumatta siitä, miten tuomiovallan käyttö Nato SOFAn VII artiklan perusteella ratkeaa. Rikoksen syyteoikeus voi vaikuttaa esitutkintapakeroon, mutta peruslähtökohta on selkeä: esitutkintalain ([805/2011](#)) 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Poliisi suorittaisi esitutinnan silloinkin, kun kyse on teosta, joka kuuluu lähettäjävaltion tuomiovaltaan, mutta teko olisi kuitenkin rikos Suomen lain mukaan.

Tuomiovallan käyttöä koskeva kysymys tulee poliisissa ratkaistavaksi jo ennen esitutinnan aloittamista tai sen aikana. Poliisin tulee pyrkiä selvittämään mahdollisimman nopeasti, kummalle valtiolle tuomiovallan käyttö ensisijaisesti kuuluu, ennen kuin päätös esitutinnan aloittamisesta tehdään. Tuomiovallan käyttöä koskeva kysymys liittyy poliisin esitutkintatoiminnan osalta siihen, toimitetaanko asiassa esitutkinta vai ei.

Poliisi ei ratkaise tuomiovallan käyttöä koskevaa kysymystä itse. Tämä tehdään yhteistyössä syyttäjän kanssa esitutkintalain 5 luvun 1 §:n mukaisesti. Poliisi ilmoittaa syyttäjälle sen tietoon tulleesta rikoksesta, jossa rikoksesta epäiltynä on tekohetkellä ollut lähettäjävaltion joukkoon tai siviilihenkilöstöön kuuluva henkilö tai hänen huollettavansa. Syyttäjän tehtävänä on ottaa kantaa siihen, onko rikosprosessin edellytykset olemassa myös tuomiovallan käytön osalta.

Voimaansaattamislakiin ehdotettava säännös ilmoittamisesta valtakunnan-syyttäjälle selkeyttää tätä prosessia – jatkossa päätöksen tuomiovallan käyttämisestä ja esitutinnan toimittamisesta tekisi valtakunnansyyttäjä. Valiokunnan on kuitenkin hyvä huomioida, että esitutinnan aloittaminen ei aina siedä viivytystä. Tällöin poliisin on aloitettava esitutkintatoimenpiteet heti, jotta tutkinta saadaan turvattua. Tämä voi tarkoittaa rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttämistä sekä alustavien puhutteluiden ja kuulusteluiden suorittamista. Kysymys tuomiovallan käyttämisestä selvitetään kuitenkin tutkintatoimien kestäessä. Poliisi ei siis voi joka kerta jäädä odottamaan valtakunnansyyttäjän tekemää päätöstä aloittaa tai olla aloittamatta esitutkintaa, jos tutkinnan turvaaminen edellyttää kiireellisiä toimia. Poliisi myös jatkaa jo aloitettuja esitutkintatoimia niin kauan, kunnes valtakunnansyyttäjä tekee päätöksen asiassa. Kyse on niin yleisestä kuin yksityisestäkin edusta: esitutkinnan alkuvaiheessa on mahdollista saada kerättyä niitä tietoja, näytteitä ja todisteita, joita voi olla mahdotonta saada jälkikäteen.

2.3 Suomi lähettäjävaltiona

Tuomiovallan käyttöä koskevat säännökset tulevat kyseeseen myös silloin, kun Suomi on lähettäjävaltion asemassa ja Suomen joukkoon tai siviilihenkilöstöön kuuluvaa henkilöä tai hänen huollettavaansa epäillään rikoksesta vastaanottajavaltiossa. Jos tuomiovallan käyttö asiassa kuuluu Suomelle ja vastaanottajavaltiossa tehty rikos on sitä myös Suomen lain mukaan, toimivalta esitutkinnan suorittamisesta jakautuu Puolustusvoimien ja poliisin kesken riippuen siitä, onko rikoksesta epäiltynä sotilas ja kyse onko sotilasoikeydenkäyntiasista vai ei.

Lisäksi on huomattava, että sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimista annetun lain ([255/2014](#)) 27 §:n mukaan Puolustusvoimat suorittaa esitutkinnan, kun sotilasoikeudenkäyntilaissa ([326/1983](#)) tarkoitettu rikos on tullut kurinpitoesimiehen tietoon tai kun on syytä epäillä, että tällainen rikos on tehty. Puolustusvoimat voi lain 39 §:n perusteella siirtää esitutkinnan

poliisille, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Epäilty rikos voidaan muutenkin siirtää poliisille asian laadun niin vaatiessa. Lisäksi poliisilla on myös erityisestä syystä oikeus oma-aloitteisesti ottaa sotilasoikeudenkäyntilaissa tarkoitettu rikos tutkittavakseen.¹

Poliisi ja Puolustusvoimat voivat tarvittaessa sopia, että esitutkintavastuu Nato SOFAn soveltamisalaan kuuluvissa sotilasrikoksissa on ensisijaisesti poliisilla. Mistään tällaisesta ei ole kuitenkaan toistaiseksi sovittu, koska tälle ei ole nähty mitään tarvetta, minkä lisäksi tämän kaltaiset rikokset ovat käsitykseni mukaan harvalukuisia. Esitutkintajärjestelyt ovat siis voimassa olevan lain mukaiset, mutta viranomaisilla on mahdollisuudet arvioida esitutkintajärjestelyjä tarkemmin, jos tarve sitä vaatii.

Poliisilla on vastuu esitutkinnasta, jos vastaanottajavaltiossa rikoksen tekee joukon siviilihenkilöstöön kuuluva henkilö tai epäiltynä on joukkoon tai siviilihenkilöstöön kuuluvan henkilön huollettava, joka on täyttänyt 15 vuotta. Tällöin rikoksesta epäilty ei ole sotilas eikä esitutkintaan sovelleta sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimista annettua lakia vaan esitutkintalakia.

Koska kyse on lähtökohtaisesti ulkomailla tehdystä rikoksesta, tulee esitutkinnan aloittamista harkittaessa huomioida rikoslain ([39/1889](#)) 1 luvun 11 ja 12 §:t. Esitutkinnan aloittaminen voi edellyttää seuraavien asioiden selvittämistä:

- 1) täyttykö kaksoisrangaistavuuden vaatimus
- 2) tarvitaanko valtakunnansyyttäjän syytemääräys.

Jos esitutkinta lopulta aloitetaan, sen toimittaminen voi edellyttää oikeusapua vastaanottajavaltiolta riippuen siitä, pitääkö esitutkintatoimenpiteitä suorittaa siellä. Tällöin sovellettaisiin muun muassa kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettua lakia ([4/1994](#)), jonka osalta oikeusministeriö toimii keskusviranomaisena. Joka tapauksessa poliisi ilmoittaisi vastaanottajavaltiossa epäillyksi tehdystä rikoksesta syyttäjälle esitutkintalain 5 luvun 1 §:n perusteella, jolloin syyttäjä tai, kuten rikoslaissa on säädetty ja voimaansaattamislakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi, valtakunnansyyttäjä ratkaisisi tuomiovaltaa ja esitutkinnan toimittamista koskevat kysymykset.

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksilaeiksi ([HE 82/2023 vp](#)) on vireillä eduskunnassa. Esityksessä on Puolustusvoimien ja poliisin tehtäväjaosta samanlainen perusratkaisu pienin tarkennuksin.

2.4 Muita huomioita

Ehdotetut lakimuutokset vastaavat niihin tarpeisiin, joita Nato SOFAn ja Pariisin pöytäkirjan voimaansaattamista koskien on poliisissa tunnistettu. Lain-säädäntöä on tärkeää kehittää, jos Nato-jäsenyyden myötä tunnistetaan uusia tarpeita esimerkiksi viranomaisten toimivaltuuksien selkeyttämiseksi.

Nato SOFAn perusteella ei ole selvää, kattaako sopimuksen VII artikla myös rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset. Sopimuksen englanninkielisessä versiossa erilaisiin rikkomuksiin ei viitata suoraan rikosoikeudellisina, joten se tuntuu jäävän avoimeksi, koskeeko VII artikla nimenomaan rikoksina pidettäviä tekoja vai myöskin sellaisia lainvastaisia tekoja (*offences*), joista voidaan määrätä muukin kuin rikosoikeudellinen rangaistus, mutta tämä seuraamus on joko luonteeltaan tai vaikutuksiltaan rangaistuksellinen. Tällaisesta esimerkki on tuntuva hallinnollinen maksuseuraamus.

Poliisitarkastaja

Konsta Arvelin

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 05.02.2024 klo 11:37. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-mosta.

Jakelu

Eduskunnan lakivaliokunta

Tiedoksi

Poliisihallituksen esikunta
Poliisiylitarkastaja Mikko Eränen
Poliisilakimies Visa Weckström
Poliisitarkastaja Sami Kalliomaa