

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**

Lausunto 6/1997 vp

Hallituksen esitys 19/1997 vp

*Ulkoasiainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 3 päivänä huhtikuuta 1997 hallituksen esityksen 19/1997 vp Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välisen sopimuksen niiden joukkojen asemasta ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina yksikön päällikkö Ilkka Heiskanen ja lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki puolustusministeriöstä, Satakunnan jääkäripataljoonan komentaja, everstiluutnantti Kalle Liesinen, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Martti Koskenniemi ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltävään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Brysselissä 19.6.1995 Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä tehdyn sopimuksen niiden joukkojen asemasta sekä siihen liittyvän kuolemanrangaistuksen käytön rajoittamista koskevan lisäpöytäkirjan. Tämä sopimus (ns. Pfp-sopimus) on kehys-sopimus, jolla asianomaiset valtiot sitoutuvat keskinäisissä suhteissaan noudattamaan Naton jäsenvaltioiden välillä vuonna 1951 tehtyä sopimusta niiden joukkojen asemasta (ns. Nato-sofa).

Esitykseen sisältyy lakiehdotus Pfp-sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä. Ehdotettu laki on tarkoitettu

tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin Pfp-sopimus. Se tulee Suomen osalta voimaan 30 päivän kuluttua siitä, kun Suomi on tallettanut sopimuksen hyväksymisasiakirjansa. Suomi osallistuu toukokuussa 1997 Norjassa rauhankumppanuuden hengessä järjestettävään pohjoismaiseen rauhanturvaharjoitukseen, jota ennen Suomen tulisi esityksen mukaan hyväksyä Pfp-sopimus.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan ensiksikin Nato-sofan VII artiklan 1 kappaleen a kohta. Sen mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettäjävaltion lain mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista tuomiovaltaa niihin henkilöihin, joita lähettäjävaltion sotavoimaa koskeva lainsäädäntö koskee. Perustelujen mukaan Suomi tulkitsee tätä sopimuskohtaa niin, että lähettäjävaltion tuomioistuimet eivät tosiasiallisesti voi käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella. Tarkoituksena on, että Suomi antaa Pfp-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä tämän sisältöisen selityksen. Koska sopimuksella ei siten anneta vieraan valtion tuomioistuimille oikeutta käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella, ei esityksen mukaan synny ristiriitaa hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:n kanssa.

Saman VII artiklan 5 kappaleen a kohdan ja 6 kappaleen a kohdan määräykset sisältävät esityksen mukaan sellaisia yhteistoimintavelvoitteita, joiden nojalla lähettäjävaltion viranomaiset eivät voi ryhtyä itsenäisesti sellaisiin toimiin, jotka sisältäisivät julkisen vallan käyttöä Suomen alueella. Nämäkään määräykset eivät hallituksen käsityksen mukaan ole ristiriidassa hallitusmuodon edellä mainittujen säännösten kanssa.

Nato-sofan VII artiklan 10 kappaleen a kohdan määräykset järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä vieraan valtion joukkojen hallussa sopimuksen perusteella olevilla paikoilla eivät ole esityksen perustelujen mukaan ristiriidassa hallitusmuodon kanssa.

Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista on kuitenkin pidetty tarpeellisena.

### **Valiokunnan kannanotot**

#### *PfP-sopimuksesta*

PfP-sopimus on ensimmäinen poliittisluonteeseen rauhankumppanuusjärjestelyyn liittyvä oikeudellisesti sitova sopimus. PfP-sopimusta luonnehditaan hallituksen esityksessä kehysopimukseksi, joka — kuten sen johdannossa ilmaistaan — edellyttää erillisiä järjestelyjä asianomaisten sopimusvaltioiden välillä päätettäessä joukkojen lähettämisestä ja vastaanottamisesta. PfP-sopimuksessa sen enempää kuin Nato-sofassa ei kuitenkaan ole tarkempia määräyksiä siitä, mitä nämä järjestelyt voivat olla.

PfP-sopimuksen tausta on hyvin käytännöllinen ja tavoite teknisluonteinen. Rauhankumppanuusmaiden alueella järjestetään lyhytkestoisia rauhanturva-, etsintä- ja pelastustoimen harjoituksia, joiden aikana vieraiden valtioiden puolustusvoimien jäseniä ja siviilihenkilöitä oleskelee vastaanottajavaltion alueella. Suomen kanalta arvioituna PfP-sopimuksella määritellään yhdenmukaisella tavalla suomalaisten joukkojen oikeudellinen asema ulkomailla pidettävissä ja ulkomaisten joukkojen asema Suomen alueella toimeenpantavissa erillisissä PfP-harjoituksissa. Kansainvälisen tapaoikeuden lähtökohtana on, että vastaanottajavaltion suostumus vaaditaan vieraan valtion sotilasjoukkojen saapumiseen sen alueelle. Valiokunnan käsityksen mukaan rauhankumppanuuden luonteesta johtuu, ettei PfP-sopimuksella ole tarkoitus eikä voidakaan poiketa tästä lähtökohdasta, vaikka asiaa ei ole todettu nimenomaisin määräyksin. PfP-sopimuksessa ei toisaalta ole perustetta esimerkiksi vieraiden sotilasjoukkojen pitempiaikaiselle sijoittamiselle toisen sopimusvaltion alueelle.

#### *Eduskunnan hyväksyminen*

PfP-sopimuksen 1 artiklan mukaan kaikki sopimuspuolet soveltavat Nato-sofan määräyksiä siten kuin ne olisivat Nato-sofan sopimuspuolia. Nato-sofan määräykset koskevat useissa kohdin hallitusmuodon 33 §:ssä tarkoitettuihin tavoin lainsäädännön alaa, minkä vuoksi eduskunnan hy-

väksyminen PfP-sopimukselle lisäpöytäkirjoi-  
neen on tarpeen.

#### *Tuomiovallan käyttö ja siihen liittyvät valtuudet*

Nato-sofan VII artiklan 1 kappale oikeuttaa sanamuotonsa mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaiset käyttämään kaikkea lainsäädäntönsä mukaista rikosoikeudellista ja kurinpidollista tuomiovaltaa Suomen alueella niihin henkilöihin, joita lähettäjävaltion sotavoimaa koskeva lainsäädäntö koskee. Artiklan 2 ja 3 kappaleen määräykset koskevat yksinomaisten tuomiovaltan määrittelyä ja rinnakkaisen tuomiovallan tilanteissa sovellettavia periaatteita. Näiden tuomiovallan jakamista koskevien sopimusmääräysten nojalla lähettäjä- ja vastaanottajavaltioilla on useimmiten rinnakkainen tuomiovalta, joskin eräitä tilanteita varten on säädetty toisen osapuolen yksinomaisesta tuomiovallasta. Artiklan 4 kappale rajoittaa lähettäjävaltion sotilasviranomaisen tuomiovaltaa siten, että se ei voi ulottua vastaanottajavaltion kansalaisiin eikä siellä kotipaikan omaaviin henkilöihin, elleivät he ole lähettäjävaltion joukkojen jäseniä.

Sopimuksen valtiosääntöoikeudellisesti merkitsevä sisältö tältä osin on se, että ulkomaan viranomaisen voi käyttää tuomiovaltaa Suomessa. Tämä tuomiovalta ei rajoittuisi joihinkin vähäpätöisiksi katsottaviin tekoihin ja seuraamuksiin. Nato-sofan näiden määräysten kaltaisen toimivallan uskomista ulkomaan viranomaiselle Suomessa ei ole pidetty sopusoinnussa valtion täysivaltaisuutta ja tuomiovallan käyttöä koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa (esim. PeVL 14/1994 vp).

Esityksen perustelujen mukaan (s. 15/I) Suomi tulkitsee VII artiklan 1 kappaleen a kohtaa niin, ”etteivät lähettäjävaltion tuomioistuimet voi käyttää tuomiovaltaansa tosiasiallisesti Suomen alueella”. Perusteluissa mainitaan Suomen tarkoituksena olevan antaa sopimuksen hyväksymisen yhteydessä tämän sisältöinen selitys. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Yhdysvallat, joka on PfP-sopimuksen tallettajavaltio, on ilmoittanut, että Suomen selitysteksti sallii toteuttamiskelpoisen tulkinnan ja että sen perusteella Yhdysvallat ei suunnittele vastustavansa Suomen selitystä. — Mainittakoon, että Ruotsin tässä yhteydessä tekemä varauma menee Suomen selitystä huomattavasti pidemmälle, sillä se sulkee pois kaiken vieraan valtion julkisoikeudellisen toimivallan lukuun ottamatta lähettäjävaltion sotilasviranomaisten sellaisia toimenpiteitä,

jotka ovat välttämättömiä takaamaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen joukkojen keskuudessa.

Hallituksen kaavailemassa selityksessä on asiallisesti ottaen kysymys Wienin valtiosopimus oikeutta koskevan yleissopimuksen 20 artiklassa tarkoitettua varaumasta. Koska varaumien tekemistä ei ole kielletty Pfp-sopimuksessa eikä hallituksen mainitsema selitys ole ristiriidassa sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa, on varauksen tekeminen katsottava sallituksi. Muilla sopimusvaltioilla on kuitenkin mahdollisuus ilmoittaa vastustavansa varaumaa 12 kuukauden kuluessa siitä tiedon saatuaan. Varuma ei tällöin tule voimaan varauksen tekneen ja sitä vastustaneen sopimusvaltion välillä.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on todettava, että hallituksen esityksen perusteluissa ilmaistu aikomus varauksen tekemisestä ei voi syrjäyttää sopimusmääräyksen selkeää sanamuotoa, kun arvioitavana on voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestys. Koska varaumasta päätetään vasta lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn jälkeen ja koska tässä tapauksessa varauksen merkitys riippuu muiden sopimusvaltioiden suhtautumisesta siihen, mahdollista varaumaa ei valiokunnan mielestä voida ottaa huomioon ratkaistaessa säätämisyjärjestyskysymystä. Lain säätämisyjärjestysarvioinnin kannalta vaikutuksellisin tavoite asia olisikin järjestettävissä lähinnä itse voimaansaattamislakiin otettavien asiasisältöisin säännöksin (vrt. PeVL 5/1979 vp). Tällaisten säännösten olisi tietenkin ulotuttava kaikkiin niihin kohtiin, joissa sopimusmääräykset ovat ristiriidassa perustuslakien kanssa.

Tuomiovallan käyttöön liittyvä erityiskysymys seuraa Nato-sofan VII artiklan 7 kappaleen a kohdasta ja sopimuksen lisäpöytäkirjasta, jotka koskevat kuolemanrangaistusta. Näistä sopimusmääräyksistä selviää, että kuolemanrangaistukseen tuomitseminen vastaanottajavaltiossa olisi sinänsä mahdollista, joskin rangaistuksen täytäntöönpanoon siellä kohdistuisi rajoituksia. Kuolemanrangaistuksen tuomitsemisen mahdollisuus Suomessa on ristiriidassa hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin sisältyvän yksiselitteisen ja ehdottoman kiellon kanssa.

VII artiklan 5 kappaleen a kohdan pidätysvaltuudet ovat muotoilultaan niin väljiä, että lähettävävaltion viranomaiselle voinee johtaa varsinkin itsenäisesti toimintaa pelkän avustavan roolin jäädessä suomalaiselle viranomaiselle. Tällainen asetelma ei vastaisi valtion täysivaltaisuutta ja

täytäntöönpanovallan käyttöä koskevia hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksiä.

#### *Vieraan sotilaspoliisin valtuudet*

Nato-sofan VII artiklan 10 kappaleen a kohdan nojalla on pysyville sotilasyksiköillä oikeus vartioida leirejä, laitoksia ja muita paikkoja, jotka ovat niiden hallussa vastaanottajavaltion kanssa tehdyn sopimuksen johdosta. Joukkojen sotilaspoliisi voi ryhtyä kaikkiin sopiviin toimiin taatakseen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tällaisilla paikoilla. Tällaiset sotilaspoliisin valtuudet, joiden käyttöä ei ole sidottu yhteistoimintaan vastaanottajavaltion viranomaisten kanssa, ovat epäilyksittä julkisen vallan käyttöä ja voivat olla yksilön oikeuksille merkittäviä. Näiden valtuuksien antaminen ulkomaan viranomaiselle on ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta ja toimeenpanovallan käyttöä koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa. Asia tulisi kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti toisin arvioitavaksi, jos ulkomaisen sotilaspoliisin valtuudet olisivat käytettävissä asianomaisiin joukkoihin kuulumattomiin nähden vain yhteistoiminnassa suomalaisen viranomaisen kanssa.

#### *Käännökset*

Hallituksen esityksessä olevat Pfp-sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan sekä Nato-sofan suomen- ja ruotsinkieliset käännökset ovat oikeudellisesti merkityksettömiä eduskunnan päätösten kannalta, sillä ne eivät ole virallinen osa sen enempää sopimuksia kuin voimaansaattamislakiakaan. Eduskunta ei hyväksy käännöksiä, mutta se esimerkiksi voi tehdä niistä huomautuksia (PeVL 21/1995 vp).

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty joihinkin käännösten virheellisyyksiin ja epätarkkuuksiin. Hallituksen tulee vielä tarkistaa käännökset, ennen kuin Pfp-sopimus lisäpöytäkirjoineen hyväksytään.

Pfp-sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan voimaansaattamislain käsitteleminen ns. supistettuna perustuslainsäätämisyjärjestyksessä vaatii lakiehdotuksen johtolauseen muuttamista seuraavasti: "Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa määrättyllä tavalla, säädetään."

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen  
sopimukseen ja sen lisäpöytäkirjaan ja*

*että lakiehdotus on käsiteltävä siinä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä, jota noudatetaan asian koskiessa perustuslakia.*

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 1997

---

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Juha

Korkeaoja /kesk, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Jorma Kukkonen /sd, Johannes Lepänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk sekä varajäsenet Jouko Jääskeläinen /skl ja Reijo Kallio /sd.

---