

## Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 7/1997 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välisen sopimuksen niiden joukkojen asemasta ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä

### Johdanto

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 3 päivänä huhtikuuta 1997 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 19/1997 vp.

#### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot ( PeVL 6/1997 vp ja LaVL 4/1997 vp), jotka ovat tämän mietinnön liitteinä.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta ulkoasiainministeriöstä ja kenraaliluutnantti Jussi Hautamäki pääesikunnasta.

Lisäksi vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki puolustusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Antti Pihlajamäki oikeusministeriöstä, ulkoasiainneuvos Ilkka Heiskanen ulkoasiainministeriöstä ja asessori Kaarina Buure-Hägglund (yhdessä Hautamäen kanssa) ovat antaneet asiasta kirjalliset asiantuntijalausunnot.

### Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Brysselissä 19 päivänä kesäkuuta 1995 tehdyn Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välisen sopimuksen niiden joukkojen asemasta sekä siihen liittyvän kuolemanrangaistuksen käytön rajoittamista koskevan lisäpöytäkirjan.

Sopimus (ns. PfP-sopimus) on kehys sopimus, jolla Naton jäsenvaltiot ja rauhankumppanuuteen osallistuvat muut valtiot sitoutuvat noudattamaan keskinäisissä suhteissaan vuonna 1951

Naton jäsenvaltioiden välillä tehtyä sopimusta (ns. Nato-sofa) niiden joukkojen asemasta. Joukkojen asemaa koskeva sopimus sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maa-hantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa sekä joukkojen erivapauksia ja erioikeuksia.

Lisäpöytäkirjan mukaan sen sopimusvaltiot eivät pane täytäntöön kuolemanrangaistusta pöytäkirjan sopimusosapuolena olevan toisen valtion joukkoihin, siviilihenkilöstöön tai niiden huollettaviin kuuluvien henkilöiden osalta.

PfP-sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 13 päivänä tammikuuta 1996 ja sen lisäpöytäkirja 1 päivänä kesäkuuta 1996 kolmen valtion ratifioitua sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan. Muiden valtioiden osalta sopimus tulee voimaan kolmenkymmenen päivän kuluttua ratifioimis- tai hyväksymiskirjojen tallettamisesta ja lisäpöytäkirja tulee voimaan ratifioimis- tai hyväksymiskirjojen allekirjoittamispäivänä.

### Valiokunnan kannanotot

#### *Perustelut*

Naton huippukokous teki 11 päivänä tammikuuta 1994 aloitteen rauhankumppanuudesta, jonka tavoitteena on laajentaa ja tiivistää poliittista ja sotilaallista yhteistyötä kaikkialla Euroopassa. Tavoitteena on lisäksi lisätä vakautta, vähentää rauhaa uhkaavia tekijöitä sekä vahvistaa suhteita käytännön yhteistyötä edistämällä ja vahvistamalla sitoutumista demokraattisiin periaatteisiin.

Suomi on allekirjoittanut rauhankumppanuuteen tähtäävän kehysasiakirjan 9 päivänä toukokuuta 1994 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan hyväksytyttyä ensin Suomen osallistumisen periaatteet ja yhteistyömuodot. Allekirjoituksen yh-

teydessä Suomi toivoi erityisesti voivansa antaa rauhanturvakokemukseensa perustuvan panoksensa vakauden edistämiseksi Euroopassa. Suomi on sittemmin osallistunut noin 160 PFP-tapah-tumaan.

Suomi on puolustushallinnon puolella järjes-tänyt sekä varsinaista PFP-koulutusta sekä kut-sunut osallistujia PFP-maista Suomessa järjeste-tyille sotilastarkkailijakursseille. Tämän lisäksi pelastushallinto on tarjonnut osallistumismah-dollisuuksia Suomessa järjestettäviin koulutusti-laisuuksiin.

Suomi on liittynyt vuonna 1995 alkaneeseen rauhankumppanuuden suunnittelu- ja arviointi-prosessiin (Planning and Review Process, PARP) kehittääkseen suomalaisten kriisinhallintajouk-kojen yhteistoimintakykyä kansainvälisiä ope-raatioita varten. Tässä yhteydessä on niin maa-kuin merivoimista sekä sisäasiainministeriön alaisesta pelastuspalveluyksiköstä nimetty jouk-koja PARP-prosessiin.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että rauhan-kumppanuudesta saadut kokemukset ovat edis-täneet kansainvälistä kriisinhallintayhteistyötä ja saadut kokemukset ovat olleet hyviä. Valio-kunta pitääkin perusteltuna sellaisten yhteistyö-muotojen lisäämistä ja sopimusten solmimista, jotka ovat omiaan tehostamaan rauhankumppa-nuuden tavoitteiden saavuttamista.

Hallituksen esityksessä tarkoitettu joukkojen asemaa koskeva sopimus lähtee käytännön tar-peista, joita PFP-tapahtumien järjestäminen ja niihin osallistuminen edellyttää. Sopimus täs-mentää sitä asemaa, jossa vieraan valtion joukot toisen valtion alueella ovat. Kansainvälisen tapa-oikeuden perusteella vieraan valtion sotajoukko-jen ja niiden palveluksessa olevien henkilöiden on katsottu olevan oleskeluvaltion rikosoikeu-den säännösten ulkopuolella. Ulkoasiainvalio-kunta pitää tarpeellisenä muun muassa tuomio-ja kurinpitovaltaa koskevien säännösten täsmen-tämistä ja kodifiointia kansainvälisellä sopimuk-sella.

Valiokunta yhtyy lakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan tuomiovallan antaminen sotilas-kurinpidon osalta lähettäjävaltion sotilasviran-

omaisille on perusteltua. Tällöin ulkomailla pal-velevat suomalaiset sotilaat kuuluvat suomalai-sen sotilasoikeudenhoitojärjestelmän piiriin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan to-dennut, ettei varaumaa, jonka mukaan ”lähettä-jävaltion tuomioistuimet eivät voi käyttää tuo-miovaltaansa tosiasiallisesti Suomen alueella”, voida pitää selkeää sopimustekstiä syrjäyttävänä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tode-taan lisäksi, että kuolemanrangaistuksen tuomit-seminen vastaanottajavaltiossa olisi inhimilistä mahdollista. Kuolemanrangaistuksen tuomitse-misen mahdollisuus on ristiriidassa hallitusmuo-don 6 §:n 2 momentin yksiselitteisen ja ehdotto-man kiellon kanssa. Sopimukseen sisältyvä laki onkin siten säädettävä ns. supistetussa perustus-lainsäätämisyjärjestyksessä.

### **Päätösehdotus**

Ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdot-taa,

*että Eduskunta hyväksyisi ne Brysse-lissä 19 päivänä kesäkuuta 1995 Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistu-vien valtioiden välillä niiden joukkojen ase-masta tehdyn sopimuksen ja sen lisäpöytä-kirjan määräykset, jotka vaativat Edus-kunnan suostumuksen.*

Lisäksi valiokunta esittää

*että hallituksen esitykseen sisältyvä la-kiehdotus hyväksytään muutoin hallituk-sen esityksen mukaisena paitsi johtolause muutettuna (Valiokunnan muutosehdo-tus)*

### **Valiokunnan muutosehdotus:**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 69 § 1 momentissa määrättyllä tavalla, säädetään:

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn ovat valiokunnassa ottaneet osaa puheenjohtaja Markus Aaltonen /sd, jäsenet Esko Aho /kesk, Sinikka Hurskainen /sd, Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk, Kauko Juhantalo /kesk, Ilkka Kanerva /kok,

Antero Kekkonen /sd, Kimmo Kiljunen /sd, Juha Korkea-aho /kesk, Jarmo Wahlstöm /vas sekä varajäsenet Kaarina Dromberg /kok, Bjarne Kallis /skl ja Jorma Kukkonen /sd.

---

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

*Liite 1*

**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 Jyräki, professori Martti Koskenniemi ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen 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 poliittisuonteiseen 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 teknisuonteinen. Rauhankumppanuusmaiden alueella järjestetään lyhytkestoisia rauhanturva-, etsintä- ja pelastustoimen harjoituksia, joiden aikana vieraiden valtioiden puolustusvoimien jäseniä ja siviilihenkilöstöä oleskelee vastaanottajavaltion alueella. Suomen kannalta 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 määräyksiin. PfP-sopimuksessa ei toisaalta ole perustetta esimerkiksi vieraiden sotilasjoukkojen pitempiäaikaiselle 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 lisäpöytäkirjoineen 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 yksinomaisen tuomiovaltan määrittelyä ja rinnakkaisen tuomiovallan tilanteissa sovellettavia periaatteita. Näiden tuomiovallan jakamista koskevien sopimusmääräysten nojalla lähettäjä- ja vastaanottajavaltiolle 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 uskominen 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 sotilasviranomaisien 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 varauman tekeminen katsottava sallituksi. Muilla sopimusvaltioilla on kuitenkin mahdollisuus ilmoittaa vastustavansa varaumaa 12 kuukauden kuluessa siitä tiedon saatuaan. Varauma ei tällöin tule voimaan varauman tehneen ja sitä vastustaneen sopimusvaltion välillä.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on todettava, että hallituksen esityksen perusteluissa ilmaistu aikomus varauman tekemisestä ei voi syrjäyttää sopimusmääräyksen selkeää sanamuotoa, kun arvioitavana on voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestys. Koska varaumasta päätetään vasta lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn jälkeen ja koska tässä tapauksessa varauman merkitys riippuu muiden sopimusvaltioiden suhtautumisesta siihen, mahdollista varaumaa ei valiokunnan mielestä voida ottaa huomioon ratkaistaessa säätämisyjärjestyskysymystä. Lain säätämisyjärjestysarvioinnin kannalta vaikutuksellisin tavoin asia olisikin järjestettävissä lähinnä itse voimaansaattamislakiin otettavin asiasisältöisin säännöksin (vrt. PeVL 5/1979 vp). Tällaisien 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 lähetjävaltion viranomaisineen voinee johtaa varsin 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 pysyvillä 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 merkityksellisiä 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. supistetussa 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

Korkea-osa /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.

---

**LAKIVALIOKUNTA**

Liite 2

Lausunto 4/1997 vp

Hallituksen esitys 19/1997 vp

*Ulkoasiainvaliokunnalle***Johdanto***Vireilletulo*

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

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina yksikön päällikkö Ilkka Heiskanen ja lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Antti Pihlajamäki oikeusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Timo Turkki puolustusministeriöstä, kenraaliluutnantti Jussi Hautamäki ja asessori Kaarina Buure-Hägglund Puolustusvoimien pääesikunnasta ja professori Raimo Lahti.

Lakivaliokunnalla on asiaa käsitellessään ollut käytettävissä perustuslakivaliokunnan lausunto asiasta (PeVL 6/1997 vp, HE 19/1997 vp).

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Brysselissä 19 päivänä kesäkuuta 1995 tehdyn Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välisen sopimuksen niiden joukkojen asemasta sekä siihen liittyvän kuolemanrangaistuksen käytön rajoittamista koskevan lisäpöytäkirjan.

Sopimus (ns. PFP-sopimus) on kehys sopimus, jolla Naton jäsenvaltiot ja rauhankumppanuuteen osallistuvat muut valtiot sitoutuvat noudat-

tamaan keskinäisissä suhteissaan vuonna 1951 Naton jäsenvaltioiden välillä tehtyä sopimusta (ns. Nato-sofa) niiden joukkojen asemasta. Joukkojen asemaa koskeva sopimus sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maa-hantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa sekä joukkojen erivapauksia ja erioikeuksia.

Lisäpöytäkirjan mukaan sen sopimusvaltiot eivät pane täytäntöön kuolemanrangaistusta pöytäkirjan sopimuspuolena olevan toisen valtion joukkoihin, siviilihenkilöstöön tai niiden huollettaviin kuuluvien henkilöiden osalta.

PfP-sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 13 päivänä tammikuuta 1996 ja sen lisäpöytäkirja 1 päivänä kesäkuuta 1996 kolmen valtion ratifioitua sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan. Muiden valtioiden osalta sopimus tulee voimaan kolmenkymmenen päivän kuluttua ratifioimis- tai hyväksymiskirjojen tallettamisesta ja lisäpöytäkirja tulee voimaan ratifioimis- tai hyväksymiskirjojen tallettamispäivänä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin sopimus.

**Valiokunnan kannanotot***Perustelut*

Lakivaliokunta on keskittynyt hallituksen esitykseen liittyvien sopimusten rikos- ja prosessioikeutta sekä kuolemanrangaistusten täytäntöönpanoa koskeviin säännöksiin.

Rauhankumppanuusohjelmaan osalliset valtiot järjestävät alueillaan rauhanturvatoiminnan



sekä etsintä- ja pelastustoimen harjoituksia, jolloin vieraan valtion puolustusvoimien jäseniä ja siviilihenkilöitä oleskelee toisen valtion alueella. Pfp-sopimuksella määritellään harjoituksiin osallistuvien henkilöiden oikeudellinen asema ja lähettäjä- ja vastaanottajavaltion sotilasviranomaisten rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen tuomiovalta.

Kansainväliset sopimukset, kansainvälinen tavanomaisoikeus ja kansallinen lainsäädäntö sisältävät säännöksiä, joiden perusteella oikeuden soveltamisalaa koskevat ongelmat voidaan ratkaista, mutta kansainvälisen yhteistoiminnan lisääntyessä on tarkoituksenmukaista, että viranomaisten toimivaltasuhteet on säännelty selkeästi.

Nato-sofa sopimuksen VII artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan lähettäjävaltion sotilasviranomaisilla on oikeus harjoittaa vastaanottajavaltiossa kaikkea lähettäjävaltion lain mukaista rikos- ja kurinpitomenettelyyn liittyvää tuomiovaltaa kaikkiin henkilöihin, joita lähettäjävaltion sotilasoikeus koskee. Sanamuotonsa mukaisesti artikla sekä supistaa Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa että laajentaa vieraan valtion sotilasviranomaisten tuomiovaltaa koskemaan Suomessa tehtyjä rangaistavia tekoja.

Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta säädetään rikoslain 1 luvussa, joka tuli uudistettuna voimaan 1 päivänä syyskuuta 1996. Rikoslain 1 luvun 1 §:n mukaan Suomessa tehtyyn rikokseen sovelletaan Suomen lakia. Nato-sofa sopimus on rikoslain 1 luvun 15 §:n mukainen kansainvälinen sopimus, jolla voidaan rajoittaa Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa. Lisäksi kansainvälisen tavanomaisoikeuden perusteella vieraan valtion sotajoukkojen ja niiden palveluksessa olevien henkilöiden on katsottu olevan oleskeluvaltion rikosoikeuden säännösten ulkopuolella.

Hallituksen tarkoituksena on antaa sopimuksen hyväksymisen yhteydessä tulkintaselitys lähettäjävaltion sotilasviranomaisten rikosoikeudellisen ja kurinpidollisen tuomiovallan käytöstä Suomessa. Selityksen mukaan Suomi tulkitsee VII artiklan 1 kappaleen a kohtaa siten, ettei se koske tuomiovallan harjoittamista lähettäjävaltion tuomioistuinten toimesta tosiasiallisesti Suomen alueella. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että lainsäätämisyjärjestyk-

sen kannalta vaikutuksellisin tavoin asia olisi järjestettävissä lähinnä itse voimaansaattamislakiin otettavin asiasisältöisin säännöksin. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan muut sopimusosapuolet todennäköisesti tulevat hyväksymään selityksen, mutta sen muuttaminen ei ole enää mahdollista. Valiokunta katsoo, että selityksen antaminen on lakivaliokunnan kannalta riittävää ja tuomioistuinten tuomiovallan käyttö tulee rajoittaa Suomessa suomalaisiin tuomioistuimiin.

Hallituksen käsityksen mukaan selitys on merkityksellinen myös kuolemanrangaistuksen osalta. Suomessa kuolemanrangaistukseen tuomitseminen on kielletty hallitusmuodon 6 §:n 2 momentissa. Nato-sofa sopimuksen VII artiklan 7 kappaleen a kohta ja lisäpöytäkirja rajoittavat kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanoa, mutta lähettäjävaltion viranomaiset voivat sinänsä tuomita kuolemanrangaistukseen vastaanottajavaltiossa. Lähettäjävaltion tuomioistuinten tuomiovallan käytön tosiasiallinen kieltäminen Suomessa estää myös kuolemanrangaistukseen tuomitsemisen, koska rauhankumppanuuteen liittyneiden valtioiden sotilasviranomaiset eivät ole toimivaltaisia tuomitsemaan kuolemanrangaistusta.

Tuomiovallan antaminen sotilaskurinpidon osalta lähettäjävaltion sotilasviranomaisille on sekä lähettäjä- että vastaanottajavaltion intressien kannalta perusteltua. Suomalaiset tuomioistuimet eivät voi tuomita lähettäjävaltion kansalaisia sotilas- tai virkarikossäännösten perusteella, koska ne ovat kansallisesti rajoitettuja. Toimivallan antaminen joukkojen omille esimiehille mahdollistaa kurinpitovallan tehokkaan käytön lähettäjävaltion sotilasjoukkojen keskuudessa. Todennäköisesti suomalaiset joukot osallistuvat useammin ulkomailla toimitettaviin harjoituksiin kuin ulkomaalaiset joukot Suomessa. Sopimuksen mukainen järjestely on Suomen edun mukaista riippumatta siitä, onko Suomi lähettäjä- vai vastaanottajavaltion asemassa.

#### *Lausunto*

Lakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että ulkoasiainvaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

Helsingissä 25 päivänä huhtikuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Henrik Lax /r, varapuheenjohtaja Matti Vähänäkki /sd ja jäsenet Sulo Aittoniemi /kesk, Satu Hassi /vihr, Toimi Kankaanniemi /skl, Juha Karpio /kok,

Anne Knaapi /kok, Annika Lapintie /vas, Kari Myllyniemi /kesk, Reino Ojala /sd, Heikki Rinne /sd, Pekka Saarnio /vas ja Jukka Tarkka /nuors sekä varajäsen Marja-Liisa Tykkyläinen /sd.

---