

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2005 vp

Hallituksen esitys Euroopan unionin sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehdyn sopimuksen, korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laeiksi sopimusten ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä helmikuuta 2005 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Euroopan unionin sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehdyn sopimuksen, korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laeiksi sopimusten ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 268/2004 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta, lakivaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 16/2005 vp, LaVL 3/2005 vp, PuVL 2/2005 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Sami Paatero, puolustusministeriö.

Lisäksi oikeusministeriö on antanut asiasta kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Brysselissä marraskuussa 2003 Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn sopimuksen Euroopan unionin sotilasesikunnan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien, myös harjoitusten, valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi Euroopan unionin toimielinten käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen palvelukseen siirrettyjen sotilas- ja siviilihenkilöiden sekä jäsenvaltioiden tätä varten Euroopan unionin käyttöön asettamien sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta sekä Brysselissä huhtikuussa 2004 Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn sopimuksen jäsenvaltion toiselle jäsenvaltiolle esittämistä korvausvaatimuksista, jotka koskevat sellaiselle omaisuudelle, jonka jäsenvaltio omistaa, jota se käyttää tai jolla se toimii, Euroopan unionin kriisinhallintaoperaation yhteydessä aiheutunutta vahinkoa tai tällaisen operaation yhteydessä sattunutta jäsenvaltion sotilas- ja siviilihenkilöiden loukkaantumista tai kuolemaa, ja että eduskunta hyväksyisi joulukuussa 1997 tehdyn Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan sekä lait sopimusten ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Euroopan unionin joukkojen asemasta tehdyssä sopimuksessa määrätään Euroopan unionin sotilasesikunnan ja muiden Euroopan unionin toimielinten käyttöön asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöstön asemasta sekä unionin jäsenvaltioiden tällaisten

joukkojen käyttöön asettaman sotilas- ja siviilihenkilöstön asemasta.

Euroopan unionin joukkojen asemasta tehtyä sopimusta täydentää korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehty sopimus, jota sovelletaan silloin, kun vaatimukset johtuvat aavalla merellä tai kolmannen maan alueella tehdystä teosta.

Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden joukkojen asemaa koskevan sopimuksen toisessa lisäpöytäkirjassa määrätään, että sopimuspuolet sitoutuvat noudattamaan keskinäisissä suhteissaan Pariisissa vuonna 1952 kansainvälisen sotilasesikuntien asemasta tehtyä pöytäkirjaa tarvittavin mukautuksin.

Euroopan unionin joukkojen asemasta tehty sopimus ja korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehty sopimus tulevat voimaan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä siitä, kun viimeinen Euroopan unionin jäsenvaltio on ilmoittanut valtiosääntöoikeudellisten menettelyjensä päätökseen saattamisesta. Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden joukkojen asemaa koskevan sopimuksen toinen pöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan huhtikuussa 1999. Pöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan Suomen hyväksymiskirjan tallettamispäivänä. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin asetuksilla säädettävänä ajankohtina samaan aikaan kuin sopimukset ja pöytäkirja tulevat Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksellä on saatettu eduskunnan hyväksyttäväksi kolme erillistä, mutta toisistaan riippuvaa sopimusta eli sopimus Euroopan unio-

nin käyttöön asetettujen joukkojen ja esikuntien asemasta (ns. EU SOFA), sitä täydentävä korvausvaatimuksista luopumista EU:n jäsenvaltioiden välillä EU:n kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä koskeva sopimus sekä kolman-

tena Naton rauhankumppanuudessa mukana olevien valtioiden välillä joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (ns. PfP SOFA) toinen lisäpöytäkirja. Suomi on hyväksynyt varsinaisen PfP SOFA -sopimuksen vuonna 1997 (SopS 64—65/1997). Lisäksi eduskunnan hyväksyttäväksi annetaan EU SOFAn 17 artiklaan kohdistuvan selityksen antaminen sekä Suomen PfP SOFAan aiemmin antamaa selitystä koskevan viittauksen tekeminen. Näiden selitysten tarkoituksena on vahvistaa ja selvittää, että lähettäjävaltion tuomioistuinten oikeus käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella on poissuljettu.

Valiokunta korostaa, että osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on oleellinen osa Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Kokemukset kriisinhallinnasta ovat olleet hyviä, ja osallistuminen on myös puolustusvoimien valmiuksien kehittämisen kannalta tärkeää. Käsiteltävinä olevat sopimukset pyrkivät tehostamaan EU:n kriisinhallinnan ja Naton rauhankumppanuuden toimeenpanoa sekä yhteistyötä sopimuspuolten välillä, ja ulkoasiainvaliokunta pitää esitystä perusteltuna ja tarpeellisenä.

Turvallisuushkien globalisoituessa EU:n kriisinhallinnan voimavarojen vahvistaminen ja itsenäisen toimintakyvyn saavuttaminen kriisinhallinnassa on yhä tärkeämpää. Kriisinhallintakyvyn kehittäminen lisää osaltaan myös unionin ulkopolitiikan uskottavuutta. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee osallistua aktiivisesti EU:n kriisinhallinnan kehittämiseen.

Euroopan unionin jäsenvaltiot päättivät Helsingissä 1999 perustaa pysyvät poliittiset ja sotilaalliset rakenteet osana unionin konfliktienesto- ja kriisinhallintatehtävien toimeenpanoa. Tarkoituksena oli vahvistaa EU:n itsenäisiä sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita ilman tukeutumista Naton johto- ja komentorakenteisiin. Näihin voimavaroihin kuuluu pääsihteerin alaisuudessa toimiva monikansallinen sotilasesikunta (EUSE), jonka pääasiallisena tehtävänä on tilannearviointi, varhaisvaroitus ja strateginen suunnittelu. Esikunta laatii unionin sotilaskomitean ohjauksessa erilaisia kriisinhallinnassa tai harjoituksissa tarvittavia välineitä ja valmiuksia. Esikunnassa toimii tällä hetkellä noin 150

henkeä, ja määrä kasvanee kuluvana vuonna lähelle 200 henkeä, kun siviili- ja sotilasyksikköä laajennetaan.

Valiokunta pitää tärkeänä, että EUSE:n palvelukseen siirretty henkilöstö voi suorittaa tehtävänsä riippumattomasti, ilman että jäsenvaltiot tai kolmannet valtiot voivat puuttua heidän yksittäisiin toimiinsa. Käsiteltävänä olevalla EU SOFA -sopimuksella luodaan tähän edellytykset määrittelemällä henkilöstön asema jäsenvaltioiden välisellä sopimuksella ja myöntämällä henkilöstölle heidän tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat erioikeudet ja vapaudet.

EU SOFA -sopimus vastaa sisällöltään pitkälle edellä mainittua Suomen vuonna 1997 hyväksymää PfP SOFA -sopimusta. EU SOFA sisältää määräyksiä henkilöstön oikeudellisesta koskemattomuudesta virantoimituksessa, rikoslainkäyttö- ja kurinpitovaltaa koskevan toimivallan jakautumisesta, vahingonkorvausvaatimuksista luopumisesta sekä tietyistä hallinnollisista ja prosessuaalisista pakkokeinoista ja turvaamistoimenpiteistä. Lakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sopimusmääräykset sisältävät selkeitä poikkeuksia Suomen viranomaisten siviili-, rikos- ja hallinto-oikeudellisesta lainkäyttö- ja tuomiovallasta. Yhtyen puolustus- ja lakivaliokuntien kantaan ulkoasiainvaliokunta pitää Euroopan unionin oman sopimusjärjestelmän luomista perusteltuna.

Lakivaliokunta on lausunnossaan (LaVL 3/2005 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että EU SOFAn 12 artikla koskee poliisioikeuksien käyttämistä leireissä, laitoksissa, esikunnissa ja muissa tiloissa sekä myös niiden ulkopuolella. Artiklan 1 kappale jättää lakivaliokunnan mukaan tulkinnanvaraiseksi, kenellä on oikeus käyttää poliisin valtuuksia lähettäjävaltion tiloissa oleviin muihin kuin lähetettyihin joukkoihin kuuluviin henkilöihin. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 16/2005 vp), että lähettäjävaltion valtuudet on sopimuksessa rajattu alueellisesti lähettäjävaltion yksikköjen hallussa oleviin tiloihin ja aineellisesti toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeellisia järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi näissä tiloissa. Lähettäjävaltion poliisilla on toimivaltaa toimia ainoas-

taan sikäli, kuin sellainen oikeus sopimuksella nimenomaisesti annetaan. Muilta osin poliisin valtuudet kuuluvat vastaanottajavaltion poliisille. Saamansa selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta katsoo, että oikeus käyttää poliisin valtuuksia lähettäjävaltion tiloissa mahdollisesti oleviin muihin kuin lähetettyihin joukkoihin kuuluviin henkilöihin kuuluu vastaanottajavaltion poliisille.

Valiokunta toteaa lisäksi, että kriisinhallintaoperaatioiden ja harjoitusten tai koulutuksen järjestämisestä sovitaan tavanomaisesti kyseistä operaatiota tai harjoitusta koskevalla asiakirjalla, joka tehdään yleensä ns. Memorandum of Understanding (MoU) -asiakirjana. Tällaisessa asiakirjassa voidaan tarvittaessa sopia EU SOFAn täytäntöönpanoon liittyvistä yksityiskohdista. Sopimusta tehtäessä tulisi siten tarpeen mukaan varmistua lähettäjävaltion poliisin valtuuksien pysymisestä 12 artiklan 1 kappaleen määrittämässä rajoissa. Perustuslakivaliokunnan kannan (PeVL 16/2005 vp) mukaan tällainen järjestely ei ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan EU SOFAn 12 artiklan 2 kappaleen määräys lähettäjävaltion poliisitoiminnasta sen yksikköjen hallussa olevien tilojen ulkopuolella ei ole ongelmallinen perustuslain näkökulmasta. Toiminta on määräyksessä sidottu vastaanottajavaltion viranomaisen myötävaikutukseen ja rajattu siihen, mikä on tarpeen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi lähettäjävaltion yksiköiden henkilöstön keskuudessa.

Viitaten perustuslaki- ja lakivaliokunnan kantoihin ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna, että Suomi antaa Ruotsin ja Itävallan tavoin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä selityksen, jonka mukaan Suomi ei tulkitse EU SOFAn 17 artiklan tarkoittavan lähettäjävaltion tuomioistuimen oikeutta käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella. Valiokunta pitää niinikään perusteltuna, että Suomi sitoutuessaan toiseen lisäpöytäkirjaan viittaa Pfp SOFAn ratifiointin yhteydessä antamaansa NATO SOFAn VII artiklaan kohdistuvaan tuomiovaltaa koskevaan selitykseen.

Korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyssä sopimuksessa määritellään säännöt, joita sovelletaan, kun jäsenvaltioiden väliset korvausvaatimukset johtuvat aavalla merellä tai kolmannen maan alueella tehdystä teosta.

Pfp SOFAn toisen lisäpöytäkirjan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat noudattamaan keskinäisissä suhteissaan Pariisissa vuonna 1952 kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehtyä pöytäkirjaa tarvittavin mukautuksin. Saadun selvityksen perusteella toisen lisäpöytäkirjan hyväksyminen selkeyttää erityisesti Suomen Naton esikunnissa toimivien yhteysupseerien asemaa. Pöytäkirjalla on merkitystä myös sopimuspuolten kriisinhallintaharjoituksissa ja tilanteissa, joissa EU:n kriisinhallintaoperaatioissa käytetään Naton voimavaroja.

Hyväksymisestä ja lakiehdotuksista päättäminen

Esityksen sisältämät sopimukset ja toisen lisäpöytäkirjan hyväksyminen voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 16/2005 vp) päättää äänten enemmistöllä. Samoin äänten enemmistöllä päätetään eduskunnan suostumuksesta EU SOFAn 17 artiklaan kohdistuvan selityksen antamiseen sekä Suomen Pfp SOFAan aiemmin antamaa selitystä koskevan viittauksen tekemiseen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan velvoitteiden määräykset eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta eikä lakiehdotuksista ole huomautettavaa perustuslain näkökulmasta, joten lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Brysselissä 27 päivänä marraskuuta 2003 Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä Euroopan unionin sotilasesikunnan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tehtä-

vien, myös harjoitusten, valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi Euroopan unionin toimielinten käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen palvelukseen siirrettyjen sotilas- ja siviilihenkilöiden sekä jäsenvaltioiden tätä varten Euroopan unionin käyttöön asettamien sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehdyn sopimuksen,

että Suomi antaa sopimuksen hyväksymisen yhteydessä selityksen, jonka mukaan Suomi katsoo, että Euroopan unionin joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen 17 artikla ei anna lähettäjävaltion tuomioistuimille oikeutta käyttää tuomiovaltaa Suomen alueella,

että eduskunta hyväksyy Brysselissä 28 päivänä huhtikuuta 2004 Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä jäsenvaltion toiselle jäsenvaltiolle esittämistä korvausvaatimuksista, jotka koskevat sellaiselle omaisuudelle, jonka jäsenvaltio omistaa, jota se käyttää tai jolla se toimii, Euroopan unionin kriisinhallintaoperaation yhteydessä aiheutunutta vahinkoa tai tällaisen operaation yhteydessä sattunutta jäsenvaltion sotilas- ja siviilihenkilöiden louk-

kaantumista tai kuolemaa, tehdyn sopimuksen,

että eduskunta hyväksyy Brysselissä 19 päivänä joulukuuta 1997 tehdyn Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan siltä osin kuin sen määräykset kuuluvat Suomen toimivaltaan,

että Suomi viittaa pöytäkirjan hyväksymisen yhteydessä Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen ratifioimisen yhteydessä antamaansa selitykseen, jonka mukaan Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen VII artiklan mukaisen lähettäjävaltion sotilasviranomaisen toimivallan hyväksyminen Suomen toimesta ei koske lähettäjävaltion tuomioistuinten tuomiovalan harjoittamista Suomen alueella, ja

että lakiehdotukset hyväksytään muutamattomina.

Helsingissä 17 päivänä toukokuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
jäs. Ulla Anttila /vihr
Jouni Backman /sd
Eva Biaudet /r
Antero Kekkonen /sd
Katri Komi /kesk
Eero Lankia /kesk

Suvi Lindén /kok
Petri Neittaanmäki /kesk
Kalevi Olin /sd
Aila Paloniemi /kesk
Maija Perho /kok
Suvi-Anne Siimes /vas
Ben Zyskowitz /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.