

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 35/2006 vp

Valtioneuvoston selvitys Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ulkoasiainvaliokunta on 16 päivänä kesäkuuta 2006 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista (UTP 3/2006 vp) hallintovaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Johanna Puiro, sisäasiainministeriö
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut — ympäristöministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Säännöksen perusteluissa korostetaan valtioneuvoston oma-aloitteisen tiedottamisen tärkeyttä erityisesti sellaisten toimien osalta, joista valiokunta ei ole muutoin tietoinen.

Uuden perustuslain johdosta asetettu valtiosopimustyöryhmä ehdotti 31 päivänä tammikuuta 2000 luovuttamassaan mietinnössä (UM 1/2000), että sopimuksia koskevaa tietojenantoa menettelyä kehitetään käytännössä siten, että valtioneuvosto antaa säännöllisesti eduskunnalle selonteon Suomen kansainvälisestä sopimus-

politiikasta, esimerkiksi jokaisen vaalikauden alussa. Valtioneuvostossa pidettiin tarpeellisenä kerätä kokemuksia nykyisen perustuslain ja vuonna 2003 voimaan tulleen valtioneuvostolainsäädännön soveltamisesta ennen uuden valtiosopimusselvityksen antamista. Tästä syystä ensimmäinen, nykyisen perustuslain 97 §:n mukainen sopimusselvitys ajoittuu vaalikauden lopulle.

Edellinen sopimusasioita koskeva selvitys "Suomen kansainvälinen sopimuspolitiikka — valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n mukainen hallituksen selonteko eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle" (UM 12/1997) annettiin helmikuussa 1997. Selvityksessä käsiteltiin lähinnä Euroo-

pan unionin jäsenyyden ja Neuvostoliiton hajoamisen vaikutuksia Suomen sopimuspolitiikkaan. Selonteon johdosta 3.4.1998 antamassaan vastauksessa ulkoasiainvaliokunta katsoi monenvälisten sopimusten osalta muun muassa, että selonteossa olisi voitu keskittyä paremmin käsittelemään sitä, millaisia sopimusaloitteita Suomi on tehnyt tai vastustanut. Kahdenvälisten sopimusten osalta ulkoasiainvaliokunta totesi, että selonteon näkökulmaa olisi ollut syytä tarkentaa uusien kehityspiirteiden käsittelyyn. Lisäksi valiokunta olisi pitänyt selonteon informatiivisuutta lisäävänä selvitystä siitä, millaisia vaikutuksia Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ja kauppapoliittisessa ympäristössä tapahtuneilla muutoksilla on ollut Suomen sopimus-kumppanien ja sopimusten aihepiirien valintaan. Selvitykseen sisällytetyn vireillä olevien sopimushankkeiden luettelon katsottiin sisältävän valiokunnan kannalta hyödyllistä tietoa ja

vaikuttavan seurattavien sopimushankkeiden valintaan.

Ulkoasiainvaliokunnan antama vastaus edellisen selonteon johdosta on pyritty ottamaan huomioon tätä selvitystä tehtäessä. Kyseisen selonteon jälkeen on Suomessa tullut voimaan uusi perustuslaki. Aiempaan selvitykseen viitaten voidaan todeta, että Euroopan unionin jäsenyys vaikuttaa edelleen merkittävästi Suomen sopimussuhteiden muotoutumiseen. Tämän näkökulman lisäksi tässä selvityksessä pyritään kuvaamaan Suomen sopimuspolitiikan yleisiä painoituksia sekä Suomen kahdenvälisten ja monenvälisen sopimussuhteiden kehityssuuntia sekä selostamaan Suomen varauksikäytäntöä. Selvitys sisältää sekä kahdenvälisten että monenvälisen sopimusten aloittaisen katsauksen ja luettelon Suomen vireillä olevista sopimusasioista. Niiden tarkoituksena on tarjota eduskunnalle lähtökohdat myös tulevaisuudessa seurattavien sopimushankkeiden valinnalle.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston selvityksessä on pyritty kuvaamaan Suomen kansainvälistä sopimuspolitiikkaa ja sen kehityssuuntia sekä selostamaan Suomen varauksikäytäntöä. Selvitykseen sisältyy myös kahden- ja monenvälisen sopimusten katsaus ja luettelo Suomen vireillä olevista sopimusasioista. Hallintovaliokunta pitää selvitystä huolellisesti laadittuna ja hyvin tarpeellisena. Edellinen selvitys on vuodelta 1997. Suomen kansainvälisoikeudellisessa ja -poliittisessa toimintaympäristössä on sen jälkeen tapahtunut merkittäviä muutoksia, muun muassa Suomen EU-jäsenyyden myötä ja myös EU:n ulkopuolella. Tämänkaltaisen kokonaisvaltaisen selvityksen saaminen olisikin ollut suotavaa jo aikaisemmin.

Asiakirja on varsin havainnollinen, vaikkakin paikoin jossain määrin teknisen oloinen. Selvityksessä on kuvattu sopimuspolitiikan painopisteitä aloittain, mutta valiokunnan mielestä olisi ollut hyödyllistä myös eritellä eri alojen ja

sopimuspolitiikkaan liittyvien erilaisten näkökohtien painoarvoa ja tarkastella perustuslakiin kirjattujen kansainvälisen sopimuspolitiikan lähtökohtien ja periaatteiden toteuttamista sopimuspolitiikan painoituksissa. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä esimerkiksi ihmisoikeusnäkökulman toteutumiseen eri aloilla.

Selvityksen mukaan EU-jäsenyys on vaikuttanut merkittävästi Suomen sopimussuhteiden muotoutumiseen. Monilla aloilla yhteisölle on siirtynyt joko yksinomainen tai osittainen toimivalta tehdä Suomen puolesta kansainvälisiä sopimuksia. EU-jäsenyys on vaikuttanut myös sopimuksetekomenettelyyn ja sopimusten sisältöön. Painopiste valmistelussa on keskittynyt menettelyn alkuvaiheisiin, jolloin on tärkeää esimerkiksi pyrkiä vaikuttamaan komissioon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. EU-jäsenyydellä ei ole ollut juurikaan vaikutuksia Suomen tekemien kahdenvälisen valtiosopimusten määrään. Sitä mukaa, kun EU:n sopimusverkosto on joillakin aloilla korvannut Suomen omaa sopi-

musverkostoa, mukaan on tullut uusia aloja, joita säännellään kahdenvälisin sopimuksin. Hallintovaliokunnan toimialan osalta kahdenväliset sopimukset ovat yhä keskeisiä esimerkiksi rajaturvallisuudessa ja poliisiyhteistyössä. Kahdenvälisten sopimusten tarve on vähentynyt esimerkiksi takaisinottosopimusten, pelastustoimen ja rikosten torjuntaa koskevan yhteistyön alalla. Kansainvälisen sääntelyn kehitys on ollut erityisen intensiivistä terrorismin torjunnan alalla. Yksi uusi sopimusryhmä on turvallisuusluokiteltujen tietojen vaihtamista ja vastavuoroista suojaamista koskevat sopimukset, joiden tarve on kasvanut viime vuosina kansainvälisen yhteistyön syvenemisen ja laajenemisen myötä. Esimerkkinä mainittakoon Saksan ja Ranskan kanssa tehdyt tietoturvaluussopimukset ja ESA:n tietoturvaluussopimus, joiden hyväksymistä ja voimaansaattamista sekä kansallisen lainsäädännön muuttamista koskevista hallituksen esityksistä hallintovaliokunta on antanut mietinnöt.

Valtiosopimusten toimintaympäristössä tapahtuu merkittäviä ja nopeitakin muutoksia. On tärkeää, että sopimusten toimivuutta muuttuvissa olosuhteissa seurataan ja sopimuksia päivitetään riittävän usein. Esimerkiksi osa öljyvahinkojen torjuntaan liittyvistä sopimuksista on tehty 1990-luvun alussa tai aiemminkin. Tänä aikana esimerkiksi liikenteen määrä Itämerellä on lisääntynyt huomattavasti. Myös viranomaisyhteistyötä tulee kehittää. Yksi ongelma etenkin monenvälisten sopimusten osalta on myös se, että sopimuksen allekirjoittamisen ja voimaantulon välinen aika voi muodostua hyvinkin pitkäksi ja sopimus on voinut jo sen vuoksi jäädä kehityksestä jälkeen.

Valtioneuvostolainsäädännön vuoden 2003 alusta voimaan tulleessa uudistuksessa ministeriöiden välistä toimivallanjakoa muutettiin siten, että valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite kuuluu. Aiemmin valtiosopimusten valmistelu ja voimaant-

saattaminen kuului pääsääntöisesti ulkoasiainministeriölle. Hajautetun järjestelmän etuna on muun muassa se, että kansainvälisten sopimusten valmistelusta ja voimaansaattamisesta vastaavat tahot, jotka tuntevat parhaiten sopimuksen asiasisällön ja sen sopeuttamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Täysipainoinen osallistuminen sopimusten valmisteluun, voimaansaattamiseen ja täytäntöönpanoon myös vaatii huomattavia henkilöstöresursseja ja asiantuntemusta yleisestä valtiosopimusoikeudesta, eri erityisalojen kansainvälisoikeudellisesta normistosta sekä sopimuksen voimaansaattamiseen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista säännöksistä ja menettelyistä. Tämän perusasiatuntemuksen kartuttamiseen ja ylläpitämiseen sekä asianmukaisten resurssien varaamiseen ministeriöissä on tärkeää kiinnittää riittävästi huomiota.

Yksi keskeinen kysymys kansainvälisen sopolitiikan toimintaympäristön nopeassa muutoskehityksessä on se, että Suomen sopolitiikka pysyy riittävän hyvin parlamentaarisen ohjaus- ja valvonta- ja vastuukatteen piirissä. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että eduskunta voi osallistua ja vaikuttaa Suomen sopolitiikkaan ja konkreettisiin sopimuksiin jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, kuten esimerkiksi sopimusten valmisteluvaiheessa. Huomiota tulisi entistä enemmän kiinnittää eduskunnan tietojensaantioikeuden tehokkaaseen toteutumiseen. Tällöin valtioneuvoston omaaloitteisuudella on suuri merkitys ja nyt käsiteltävänä olevan kaltainen selvitys kehiteltynä ja vähän useammin, esimerkiksi vaalikausittain annettuna olisi tässä suhteessa yksi tärkeä eduskunnan tietojensaantia ja vaikuttamismahdollisuuksia parantava järjestelmä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

HaVL 35/2006 vp — UTP 3/2006 vp

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Kähkönen /sd
jäs.	Janina Andersson /vihr	Kari Kärkkäinen /kd
	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Satu Taiveaho /sd
	Lasse Hautala /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Ahti Vielma /kok
	Esko Kurvinen /kok	Tuula Väättäin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.