

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2009 vp

Valtioneuvoston selvitys Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta vuosina 2006—2009 ja sen kehityssuunnista

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 12 päivänä kesäkuuta 2009 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla selvityksen Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta vuosina 2006—2009 ja sen kehityssuunnista (UTP 3/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, osastopäällikkö Jorma Korhonen, yksikön päällikkö Riitta Oksanen, yksikön päällikkö Anu Saarela ja lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö

- vanhempi hallitussihteeri Tarja Jaakkola ja hallitussihteeri Jenni Herrala, puolustusministeriö
- avustava lakimies Sören Silverström, EU-yksikkö, Ahvenanmaan maakuntahallitus
- johtaja Teija Tiilikainen, Eurooppa-tutkimuksen verkosto
- professori Martti Koskenniemi.

Lausunnot

Ulkoasiainvaliokunta on lähettänyt käsiteltävänä olevan selvityksen muihin valiokuntiin mahdollisia toimenpiteitä varten.

Lausunnon antoivat puolustusvaliokunta (PuVL 6/2009 vp), työ- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 20/2009 vp) ja ympäristövaliokunta (YmVL 31/2009 vp). Lausunnot on otettu tämän lausunnon liitteiksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtiosopimusselvityksen antaminen ulkoasiainvaliokunnalle

Edelliset selvitykset ovat vuosilta 1997 ja 2006. Kuluvalle vuosikymmenellä selvityksen kehittämisen taustalla on vaikuttanut vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain johdosta asetetun val-

tiosopimustyöryhmän ehdotus valtiosopimuksia koskevan tietojenantomenettelyn kehittämiseksi. Valtiosopimustyöryhmä ehdotti tammikuussa 2000 luovuttamassaan mietinnössä (UM 1/2000), että sopimuksia koskevaa tietojenantomenettelyä kehitetään käytännössä siten, että valtioneuvosto antaa säännöllisesti, esimerkiksi jokaisen vaalikauden alussa, eduskunnalle se-

lonteon Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta.

Vuonna 2006 annettu selvitys ajoittui vaalikauden lopulle, koska valtioneuvostossa pidettiin tarpeellisenä kerätä kokemuksia uuden perustuslain ja vuonna 2003 voimaan tulleen valtioneuvostolainsäädännön soveltamisesta ennen selvityksen antamista. Ulkoasiainvaliokunta totei selvityksen johdosta antamassaan lausunnossa (UaVL 2/2006 vp) eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta olevan tärkeää, että vastaisuudessa selvitys annetaan ulkoasiainvaliokunnalle vaalikauden alussa.

Nyt käsiteltävänä oleva selvitys ajoittuu jälleen vaalikauden lopulle, mitä on selvityksessä perusteltu edellisen selvityksen antamisen ajankohdalla ja käsitteilyaikataululla. Selvityksessä todetaan, että jatkossa on tarkoitus pyrkiä antamaan selvitys eduskunnan käsiteltäväksi vaalikauden alussa. Kunkin selvityksen liitteenä on tarkoitus jakaa vireillä olevien kahden- ja monenvälisen sopimusten luettelo.

Ulkoasiainvaliokunta pitää perustuslain 97 §:n mukaisesti annettavia valtiosopimusselvityksiä tarpeellisina. Selvitykset parantavat eduskunnan ja sen valiokuntien mahdollisuuksia seurata Suomen sopimuspolitiikkaa ja valtiosopimusten alkuvaiheidenkin valmistelua kokonaisvaltaisesti. Selvitykset antavat hyödyllisen horisontaalisen kuvan eri ministeriöiden vastuulle kuuluvista sopimusprosesseista ja muodostavat hyvän parlamentaarisen valvonnan apuvälineen.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että vastaisuudessa selvitys annetaan sille kunkin vaalikauden alussa. Seuraava selvitys tulisi täten antaa vuonna 2011 uuden eduskunnan ensimmäisille valtiopäiville. Kun huomioidaan nyt käsiteltävänä olevan selvityksen tarkastelujakson 2006—2009 yksityiskohtainen kuvaus, seuraavan selvityksen kokonaispituus voi olla lyhyempi, mikäli seuraava selvitys toimitetaan ulkoasiainvaliokunnalle seuraavan vaalikauden alussa ja näin siirrytään vaalikausien alussa annettaviin selvityksiin. Selvityksessä tulisi painottaa eteenpäin katsovaa lähestymistapaa.

Käsiteltävänä olevan valtiosopimusselvityksen kattavuus

Käsiteltävänä olevassa selvityksessä on tarkasteltu eduskunnan osallistumista kansainvälisten sopimusasioiden valmisteluun, kansainvälisten hallintosopimusten ja yhteisymmärryspöytäkirjojen laatimista, yhteistyötä valtiosopimusasioissa Ahvenanmaan kanssa, Suomen varu-mapolitiikkaa sekä keskeisiä sopimushankkeita tarkastelujaksolla 2006—2009. Ulkoasiainvaliokunta pitää selvitystä perusteellisena ja yksityiskohtaisena.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo kuitenkin selvityksessä olevan kaksi yleistä puutetta, joiden vuoksi selvityksen sinänsä hyvin ansiokkaalta tekniseltä kuvaukselta puuttuu laajempi pohja. Puutteiden vuoksi selvityksestä ei selkeästi kuvastu, kuinka Suomen sopimuspolitiikkaa on tarkoitus kehittää kansainvälisen toimintaympäristön muutoksessa.

Ensimmäinen yleinen puute on se, että selvityksessä ei ole käytännössä lainkaan käsitelty Suomen sopimuspolitiikan yleisiä painopisteitä, tavoitteita ja kehityssuuntia. Selvityksestä tulisi selvemmin ilmetä, mitkä hallituksen prioriteetit ja tavoitteet sopimuspolitiikassa ovat ja miten niitä on tarkoitus tulevaisuudessa edistää. Selvityksessä voisi myös arvioida, missä laajuudessa Suomen tavoitteet toteutuvat EU:n sopimuspolitiikan kautta ja miten Suomen vaikutusmahdollisuuksia EU:n sisällä kehitetään. Selkeys näiden keskeisten asioiden suhteen jää puuttumaan, kun selvityksen temaattisessa osiossa käsitellään yksityiskohtaisesti ja teknisellä tavalla eri sopimushankkeita yhteensä 27 otsikon alla ilman yleistä johdantoa ja yleisiä johtopäätöksiä. Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkossa selvitystä kehitetään lisäämällä siihen sopimuspolitiikan kehityssuuntien tarkastelua, Suomen tavoitteiden kuvaamista ja niiden toteutumisen arviointia. Tämän ei välttämättä tarvitse johtaa selvityksen pidentymiseen, sillä selvityksessä taaksepäin suuntautuvan tarkastelun osalta yksityiskohtaisuutta voisi vastaavasti supistaa keskittämällä olennaiseen.

Toinen yleinen puute selvityksessä liittyy Euroopan unionin toiminnan ja kehityksen vaiku-

tuksiin Suomen sopimuspolitiikkaan. Tämä aihekokonaisuus on tietoisesti jätetty käsiteltävänä olevan valtiosopimus selvityksen ulkopuolelle, vaikkakin selvityksen temaattisessa osiossa on hajanaisesti eri otsikoiden alla käsitelty EU:n toimintaa tiettyjen sopimusten ja sopimusneuvottelujen osalta. Asiantuntijakuulemisissa saatujen tietojen mukaan aihekokonaisuuden ulkopuolelle jättämisen syitä ovat muun muassa Lisabonin sopimusta koskevan hallituksen esityksen (HE 23/2008 vp) suhteellinen tuoreus sekä aihekokonaisuuden käsittely aikaisemmissa valtiosopimus selvityksissä.

Ulkoasiainvaliokunta pitää EU:n toiminnan ja kehityksen tarkastelua niin merkityksellisenä Suomen sopimuspolitiikan ja sen kehityssuuntien kannalta, että aihetta tulisi käsitellä omana kokonaisuutenaan jokaisessa valtiosopimus selvityksessä. Valiokunta ei pidä ongelmallisena, jos keskeisissä ja laajavaikutteisissa asioissa — kuten esimerkiksi Lisabonin sopimuksen voimaantulon vaikutukset Suomen sopimuspolitiikkaan — selvityksessä toistetaan sellaista tietoa, jonka valtioneuvosto on aikaisemmin jossain muussa yhteydessä saattanut valiokunnan käsitelyyn tai tietoon. Sen sijaan selvityksen käyttöarvoon vaikuttaa haitallisesti, jos siitä puuttuu kokonaan yhden keskeisen aihepiirin käsittely.

Eduskunnan osallistuminen kansainvälisten sopimusasioiden valmisteluun

Edellisessä, vuonna 2006 annetussa valtiosopimus selvityksessä todettiin, että perustuslain 97 §:n soveltuminen oli vakiintunut koskemaan pääosin Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita. Niin sanotuista perinteisistä valtiosopimusasioista ei ulkoasiainvaliokunnalle pääsääntöisesti annettu tietoja perustuslain 97 §:n nojalla. Ulkoasiainvaliokunta katsoi selvityksen johdosta antamassaan lausunnossa, että niin unioniin liittyvissä sopimusneuvotteluissa kuin muissakin merkittävissä sopimusneuvotteluissa eduskunnalle tulee antaa niin sanottu Suomen tavoitemuistio kunkin neuvottelun alkuvaiheessa. Lisäksi ulkoasiainvaliokunta totesi, että eduskunnalle tiedot-

tamisesta puuttuu koko hallinnon kattava säännönmukaisuus.

Ulkoasiainvaliokunta pitää myönteisenä, että edellä sanottu huomioon ottaen ulkoasiainministeriö on sisällyttänyt uudistettuun valtiosopimusoppaaseen (Valtiosopimusopas, UM 2009) jakson, joka koskee eduskunnan osallistumista kansainvälisten asioiden valmisteluun. Uudistetun valtiosopimusoppaan mukaan eduskunnalle tulee antaa tietoja jo kansainvälisten sopimusten sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävien yhteisymmärryspöytäkirjojen valmisteluvaiheessa. Sopimuksista tiedotetaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97 §:n perusteella ja muille valiokunnille perustuslain 47 §:n perusteella.

Kun perustuslaissa ilmaistaan yhtäältä valtioneuvoston velvollisuus oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuus toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot, uudistetussa valtiosopimusoppaassa lähdetään siitä, että toimivaltaisen ministeriön on syytä olla etukäteen yhteydessä asianomaiseen erikoisvaliokuntaan asianmukaisten käytänteiden luomisessa tiedonvaihdon toteuttamiseksi. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvostossa kiinnitetään jatkuvaa huomiota uudistetun valtiosopimusoppaan ohjeistuksen toteutumiseen käytännössä. Ulkoasiainvaliokunta pitää muun muassa valtioneuvoston ja ulkoasiainministeriön järjestämiä esittelijäkursseja sekä muuta koulutusta hyödyllisinä mahdollisuuksina kiinnittää asiaan huomiota.

Kansainväliset hallintosopimukset ja yhteisymmärryspöytäkirjat

Ulkoasiainvaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että kansainvälinen sääntely on siirtynyt yhä enenevässä määrin monenvälisten valtiosopimusneuvotteluiden ulkopuolelle. Eri-laiset yhteisymmärryspöytäkirjat, käytännössä ja menettelytavat laaditaan useimmiten epävirallisissa asiantuntija- tai virkamiestyöryhmissä, eikä niillä ole oikeudellisesti valtiosopimusten sitovuutta. Käytännössä ne kuitenkin ohjaavat monia hallituksen toimintatapoja.

Ulkoasiainvaliokunta pitää myönteisenä, että sen aikaisemman kannan mukaisesti nyt käsiteltävänä oleva selvitys on laajennettu kattamaan aiempaa tarkemmin erilaiset yhteisymmärryspöytäkirjat. Valiokunta pitää kuitenkin kysymystä yhteisymmärryspöytäkirjojen oikeudellisesta statuksesta monimutkaisempana ja tulkinnaaltaan vaikeampana kuin mitä selvityksessä on esitetty.

Selvityksen johdannossa on todettu, että yhteisymmärryspöytäkirjoilla ei ole oikeudellisesti valtiosopimusten sitovuutta. Selvityksen puolustusministeriön hallinnonalaa käsittelevässä kohdassa kuitenkin todetaan osapuolien noudattavan yhteisymmärryspöytäkirjoja tarkasti ja niillä olevan puolustushallinnossa suuri merkitys, koska niiden perusteella määräytyy tosiasiallisesti osapuolten taloudellinen vastuu. Useissa tapauksissa yhteisymmärryspöytäkirjoihin joudutaan sisällyttämään määräyksiä, jotka Suomessa kuuluvat lainsäädäntöön tai ainakin sivuavat Suomessa lainsäädännön alaa. Tämä on johtanut siihen, että joitakin yhteisymmärryspöytäkirjoja käsitellään Suomessa kansallisesti oikeudellisesti sitovina asiakirjoina ja ne hyväksytään ja saatetaan voimaan perustuslain 8 luvun mukaisesti.

Selvityksen puolustusministeriön hallinnonalaa käsittelevässä osuudessa katsotaan Suomen linjan puolustusmateriaalialan yhteisymmärryspöytäkirjojen kansallisessa käsittelyssä olevan poikkeuksellinen. Selvityksen mukaan puolustusmateriaalialan yhteisymmärryspöytäkirjat eivät pääsääntöisesti muissa maissa vaadi parlamentin hyväksyntää, vaan toimivalta kuuluu puolustusministeriölle. Tämän katsotaan voivan johtaa siihen, että Suomen kansallinen hyväksymismenettely viivästyttää koko hanketta, Suomi joutuu liittymään hankkeeseen muita myöhemmin tai Suomi joutuu jäämään sen ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunta totesi ohjelmistoradioprojektia käsittelevässä lausunnossaan (PeVL 16/2008 vp), että eduskunnan hyväksymisen ulkopuolelle teknisesti rajattavissa olevan velvoitteen osiin ei voi sisältyä lainsäädännön alaan kuuluvia — eikä niihin vaikuttavia — tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativia

määräyksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi riitojen ratkaisu välimiesmenettelyssä, vahingonkorvausvastuu sekä tietojen salassapito. Puolustusvaliokunnan (PuVL 6/2009 vp) tavoin ulkoasiainvaliokunta katsoo, että koska edellä kuvatut elementit kuuluvat oleellisena osana lähes minikä tahansa materiaali-projektin yhteisymmärryspöytäkirjaan, ei liene mahdollista siirtyä menettelyyn, jossa toimivalta yhteisymmärryspöytäkirjojen hyväksymisestä Suomessa olisi ainoastaan puolustusministeriöllä puolustushallinnon alan hankkeissa. Mahdollisuuksia Suomen kansallisen ratifiointimenettelyn kehittämiseksi voidaan kuitenkin tutkia. Kansallista käsittelyä voidaan pyrkiä nopeuttamaan ainakin sopimusvalmistelijoiden koulutusta tehostamalla ja olemassa olevia mallisopimuksia hyödyntämällä.

Yhteistyö valtiosopimusasioissa Ahvenanmaan kanssa

Ulkoasiainvaliokunta pitää myönteisenä, että selvitykseen on lisätty jakso, jossa käsitellään yhteistyötä Ahvenanmaan kanssa valtiosopimusasioissa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo yhteistyön Ahvenanmaan kanssa kehittyneen positiivisesti. Valtioneuvoston yleisistunto teki huhtikuussa 2009 periaatepäätöksen, jossa edellytetään, että ulkoasiainministeriö ja oikeusministeriö yhdessä maakunnan hallituksen kanssa harkitsisivat mahdollisuuksia kehittää niitä keinoja, joilla varmistetaan Ahvenanmaan huomioon ottaminen kansainvälisten sopimusten neuvotteluprosesseissa sekä Suomen sitoutuessa kansainvälisiin sopimuksiin.

Ulkoasiainvaliokunta pitää myönteisenä ulkoasiainministeriön aktiivista käytännön toimintaa Ahvenanmaan kanssa tehtävän yhteistyön kehittämisessä mukaan lukien EU-sopimusohjeiden kääntäminen ruotsiksi, valtiosopimusoppaan Ahvenanmaata koskevan jakson päivittäminen ja Lissabonin sopimuksen voimaan saattamiseen liittyvän selvityksen laatiminen EU:n oikeushenkilöllisyyden vaikutuksesta Ahvenanmaan asemaan.

Ulkoasiainvaliokunnan käsiteltävänä olevan selvityksen johdosta järjestämässä asiantuntija-kuulemisessa tuotiin esille myös ehdotuksia yhteistyön edelleen kehittämiseksi jatkossa. Kuulemisissa katsottiin, että maakunnan hallituksen osallistumiselle kansainvälisiin neuvotteluihin on parhaat edellytykset, kun valtioneuvosto tiedottaa maakunnan hallitukselle neuvotteluista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, luo maakunnan hallitukselle mahdollisuuden olla mukana neuvotteluryhmässä ja tiedottaa maakunnan hallitukselle neuvotteluista ruotsiksi. Tässä yhteydessä esiin nostettiin kaksi ongelmakohtaa. Kuulemisissa sanottiin tietyistä Ahvenanmaan maakuntapäiville lähetetyistä voimaantulosäädöksiä sisältäneistä esityksistä ilmenevän, ettei tiettyjen esitysten valmistelun yhteydessä ole hankittu maakunnan hallituksen lausuntoa. Toisena ongelmakohtana mainittiin ruotsinkielisen materiaalin saatavuus, joka toisinaan voi olla puutteellista, mistä esimerkkinä mainittiin valtiosopimusoppaan saatavuus vain suomeksi. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että näitä ongelmia voitaisiin käsitellä Ahvenanmaan kanssa tehtävän yhteistyön kehittämiseksi olemassa olevissa prosesseissa.

Varaumat ja niiden vastustaminen

Suomen tarkastelujakson aikana tekemiä ja vastustamia varaumia on selvityksessä käsitelty kattavasti. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä osana Suomen sopimuspolitiikkaa, jossa Suomi jatkossakin seuraa aktiivisesti monenvälisiin sopimuksiin, erityisesti ihmisoikeussopimuksiin, tehtyjä varaumia ja vastustaa niitä tarvittaessa.

Keskeiset sopimushankkeet tarkastelujaksolla 2006—2009

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää sopimushankkeita kuvaavassa osassa huomiota EU:n kolmasmaasopimukseen, kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen sekä tiettyihin Kansainväliseen työjärjestykseen liittyviin asioihin.

Ulkoasiainvaliokunta pitää puutteena, että EU:n sopimuksia kolmansien maiden, maaryhmien ja järjestöjen kanssa ei ole käsitelty katta-

vasti eikä niitä ole analysoitu kokoavalla tavalla. Tältä osin selvitys on myös jossain määrin sekava. Selvityksessä on muun muassa käsitelty EU:n "kauppasopimusneuvotteluiden" otsikon alla erilaisia assosiaatio-, kumppanuus- ja yhteistyösopimuksia, joihin sisältyy poliittisia kysymyksiä. Näissä sopimuksissa kaupan vapauttaminen on ainoastaan yksi sopimusten lukuisista osa-alueista. Näiden sopimusten taustalla olevia keskeisiä EU:n tavoitteita ovat muun muassa taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen tukeminen kehitysmaissa, vakauden luominen, ihmisoikeuksien toteutumisen tukeminen sekä joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen. Selvityksessä mainittu EU:n kilpailukyvyyn vahvistaminen kuuluu toki sekin EU:n tavoitteiden joukkoon, etenkin muiden kuin vähiten kehittyneiden maiden kanssa tehtävissä sopimuksissa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että selvityksessä voisi jatkossa olla EU:n kolmasmaasopimuksia koskeva osio tai kappale, jossa käsiteltäisiin EU:n erilaiset sopimusinstrumentit (assosiaatiosopimukset, kumppanuussopimukset, yhteistyösopimukset, vapaakauppasopimukset jne.) ja tehtäisiin siltä pohjalta ajankohtaiskatsaus käynnissä ja vireillä oleviin neuvotteluihin. Kyseisessä osiossa tulisi myös jatkossa painottaa Suomen kannalta merkittävimpiä neuvotteluja; nyt käsiteltävänä olevassa selvityksessä ei mainita lainkaan EU:n ja Venäjän kumppanuussopimuksen jatkosta käynnissä olevia neuvotteluja.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että selvityksessä puuttuu EU:n sopimuspolitiikan kuvaaminen EU:n ulkosuhteiden välineenä. Erilaisten sopimusjärjestelyiden kautta EU määrittelee poliittisten ja muiden lähtökohtien perusteella suhteensa kuhunkin kolmanteen maahan joko läheisemmäksi tai etäisemmäksi. Sopimusjärjestelyt myös heijastavat toisen osapuolen merkitystä EU:lle sekä EU:n käsitystä toisen osapuolen kehitystasosta. Sopimukseen liittyy EU:n kauppa- ja kehityspoliittisen merkittävyyden vuoksi periaatteessa vahvat mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi ihmisoikeuksiin ja yhteiskunnalliseen kehitykseen kolmansissa maissa. Selvityksessä voisi arvioida, miten EU on sopimuspolitiikal-

laan käytännössä kyennyt näitä tavoitteita edistämään ja mitä merkitystä asialla on Suomelle.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että selvityksessä olisi ollut syytä käsitellä Lissabonin sopimuksen voimaantulon vaikutuksia EU:n ja Suomen sopimuspolitiikkaan sekä eduskunnan osallistumiseen kansainvälisten sopimusasioiden valmisteluun. Tarkastelua vaativat muun muassa EU:n tulo oikeushenkilöksi, EU:n kauppapoliittisen toimivallan laajentuminen, EU:n neuvottelujärjestelyiden muuttuminen mukaan lukien korkean edustajan rooli sekä Euroopan parlamentin aseman vahvistuminen.

Ulkoasiainvaliokunnan selvityksen johdosta järjestämissä asiantuntijakuulemisissa eräänä yksityiskohtana esiin nousivat niin sanotut irtautumislausokset EY:n (Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen EU:n) ollessa osapuolena yleissopimuksessa. Kyseisillä lausekkeilla EY pyrkii välttämään sitoutumistaan yhteisön oikeuden kanssa ristiriitaisiin määräyksiin yleissopimuksissa. Tyypillisesti yleisessä irtautumislausauksessa todetaan, että siellä missä yhteisöäädöksiä on olemassa, niitä sovelletaan yleissopimuksen sijasta. EY:n näkökulmasta tällainen lauseke on tehokkaampi ja helpompi ratkaisu kuin se, että kustakin yleissopimuksesta pyrittäisiin löytämään kohdat, jotka ovat mahdollisesti ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Yleissopimusten määräykset ovat usein yleisluontoisia, ja yhteisön lainsäädäntö saattaa kehittyä. Kolmansien osapuolten taholla EY:n irtautumislausokset aiheuttavat ongelmia, sillä niiden on vaikea täsmällisesti tietää lausekkeiden kaikkia vaikutuksia, ja lausekkeiden vaikutus voi muuttua yhteisön oikeuden kehittymisen myötä. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että EU:n niin sanottuja irtautumislausokkeita ja Suomen linjaa niiden suhteen tulisi käsitellä seuraavassa valtiosopimusselvityksessä.

Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden osalta ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota edellisen, vuonna 2006 annetun valtiosopimusselvityksen johdosta antamansa lausunnon toteutumukseen aiheen varsin pintapuolisesta käsitelystä selvityksessä. Nyt käsiteltävänä olevasta selvityksestä kansainvälisen humanitaarisen oi-

keuden vahvistamista käsittelevä kohta puuttuu kokonaan, vaikkakin selvitys sisältää kansainvälistä rikostuomioistuinta ja muita sotarikostuomioistuimia käsittelevän kohdan. Humanitaarisen oikeuden käsittelyn osalta selvitys on siis muuttunut valiokunnan kannan suhteen päinvastaiseen suuntaan. Tämä siitä huolimatta, että kansainvälisen humanitaarisen oikeuden haasteet ja sen kehittämiseen kohdistuvat paineet ovat kasvaneet.

Suomi on ollut tarkastelujaksolla mukana kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kehittämiseen tähtäävissä sopimusneuvotteluissa. Selvityksessä ei mainita esimerkiksi rypäleasetta koskevaa Oslon sopimusta, joka neuvoteltiin ja allekirjoitettiin tarkastelujakson aikana. Sopimuksen allekirjoittamatta jättämistä joulukuussa 2008 on pidettävä huomionarvoisena päätöksenä Suomen sopimuspolitiikassa tarkastelujakson aikana. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaan Oslon sopimukseen palataan, kun puolustusvoimien suorituskykyyn liittyvä tutkimus on tehty ja rypäleasetien kansainvälinen kehitystyö, niiden hankintamahdollisuudet ja kustannusvaihtoehdot on selvitetty. Ulkoasiainvaliokunta pitää asian seuraamista valtiosopimusselvityksessä relevanttina asiana. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Oslon sopimuksen yhteydessä huomioidaan myös rypäleasetista käytävät neuvottelut tavanomaisia aseita koskevan CCW-sopimuksen puitteissa ja Suomen aktiivinen osallistuminen näihin neuvotteluihin. CCW-neuvotteluissa ovat mukana rypäleasetien suurimmat tuottaja- ja käyttäjämaat.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että hallitus on valtioneuvoston vuosien 2004 ja 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen yhteydessä linjannut Suomen liittyvän Ottawan jalkaväkimiinoja koskevaan sopimukseen vuonna 2012. Valiokunta toteaa, että mikäli seuraava valtiosopimusselvitys annetaan ulkoasiainvaliokunnan kannan mukaisesti seuraavan vaalikauden alussa vuonna 2011, Ottawan sopimukseen liittyvien valmiste-

luiden käsittely selvityksessä on silloin ajankoh- taista.

Ulkoasiainvaliokunta pitää kannatettavana Suomen aktiivista toimintaa kansainvälisten neuvotteluiden aikaansaamiseksi kansainväli- sen asekauppaa säätelevän sopimuksen (Arms Trade Treaty) laatimiseksi. Suomi kuuluu aloit- teen alkuperäisten esittäjien ryhmään. Valiokun- ta katsoo, että tätäkin aihetta olisi perusteltua kä- sitellä seuraavassa selvityksessä.

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n osalta ul- koasiainvaliokunta ottaa kantaa selvityksessä esiin nostettuun mahdollisuuteen muuttaa tapaa, jolla tietyt asiat tuodaan eduskunnan käsitte- lyyn. Selvityksessä on todettu tähän asti nouda- tetuksi käytännöksi, että ILO:n hyväksymät yleissopimukset on esitelty eduskunnalle perus- tuslain 94 §:n nojalla. Käytännössä tämä on tar- koittanut sitä, että ILO:n yleissopimuksista on laadittu hallituksen esitys myös niissä tapauksis- sa, joissa hallitus ei ole puoltanut kyseessä ole- van yleissopimuksen ratifioimista. Vastaavasti eduskunnan käsiteltäviksi on saatettu myös ILO:n suositukset, joiden osalta hallituksen esi- tys on sisältänyt hallituksen arvion kansallisen lainsäädännön vastaavuudesta ja sopimuksen ra- tifioinnin edellyttämistä lainsäädännön muutos- tarpeista.

Selvityksessä todetaan, että koska eduskunta ei käsitellessään ILO:n yleissopimuksen hyväk- symättä jättämistä taikka ILO:n julistuksia tai suosituksia päätä PL 94 §:n 1 momentissa il- maistulla tavalla kansainvälisen velvoitteen hy- väksymisestä, valtioneuvoston piirissä on selvi- tetty vaihtoehtoa, jossa sanotut asiat saatettais- siin eduskunnan käsiteltäviksi perustuslain 47 §:n nojalla. Perustuslain 47 §:ssä säädetään eduskunnan tietojensaantioikeudesta, jolla tar- koitetaan yhtäältä valtioneuvoston velvollisuut- ta oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvit-

semat tiedot ja toisaalta valtioneuvoston velvol- lisuutta toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot. Pykälän 1 momentin mukaan asianomaisen mi- nisterin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvit- semansa tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan va- liokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaan- sa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityk- sen johdosta antaa asiasta lausuntonsa valtioneu- vostolle tai ministeriölle. Säännöksessä luotu menettely ei poissulje mahdollisuutta keskustel- la asiasta eduskunnan täysistunnossa eduskun- nan työjärjestyksen mukaisesti eduskunnan näin halutessa.

Selvityksessä todetaan, että ne ILO:n yleisso- pimukset, jotka Suomen on tarkoitus ratifioida, saatetaan joka tapauksessa edelleen eduskunnan hyväksyttäväksi perustuslain 94 §:n 1 momentin nojalla.

Selvityksen mukaan ILO-sopimusten ratifioi- matta jättäminen sekä suositusten ja julistusten käsittely perustuslain 47 §:n mukaisessa menet- telyssä voisivat tarjota eduskunnalle luontevam- man tavan käsitellä näitä asioita. Ulkoasiainva- liokunta yhtyy tähän kantaan, jota myös työelä- mä- ja tasa-arvovaliokunta on puoltanut ulko- asiainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy työelämä- ja tasa- arvovaliokunnan perusteluihin, joiden mukaan selvityksessä esitetty menettely olisi valtioneu- voston ja eduskunnan kannalta joustavampi ja kevyempi, mutta turvaisi riittävällä tavalla edus- kunnan vaikutus- ja tiedonsaantimahdollisuudet.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

UaVL 9/2009 vp — UTP 3/2009 vp

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Salolainen /kok	Katri Komi /kesk
vpj.	Markku Laukkanen /kesk	Annika Lapintie /vas
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Elisabeth Naucclér /r
	Pekka Haavisto /vihr	Aila Paloniemi /kesk
	Eero Heinäluoma /sd (osittain)	Eero Reijonen /kesk
	Antti Kalliomäki /sd	Jutta Urpilainen /sd
	Ilkka Kanerva /kok	Ben Zyskowitz /kok
	Timo Kaunisto /kesk	vjäs. Timo Kalli /kesk (osittain)
	Kimmo Kiljunen /sd	Krista Kiuru /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teemu Sepponen.