

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 16/2008 vp**

**Hallituksen esitys Suomen osallistumisesta eurooppalaisen puolustusmateriaaliyhteistyöjärjestön (OCCAR) hallinnoimaan Euroopan Puolustusviraston ohjelmistoradioprojektiin (ESSOR) tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta**

*Puolustusvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 22 päivänä huhtikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen Suomen osallistumisesta eurooppalaisen puolustusmateriaaliyhteistyöjärjestön (OCCAR) hallinnoimaan Euroopan Puolustusviraston ohjelmistoradioprojektiin (ESSOR) tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 39/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi puolustusvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto puolustusvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Jenni Honkonen, puolustusministeriö
- yksikön päällikön sijainen, lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntösihteeri Tapio Puurunen, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen osallistumisesta eurooppalaisen puolustusmateriaaliyhteistyöjärjestön (Organisation Conjointe de Co-operation en matiere d'armement, OCCAR) hallinnoimaan Euroopan Puolustusviraston ohjelmistoradioprojektiin (European Secure Software Defined Radio, ESSOR) tehdyn sopimuksen.

Sopimuksella Suomi osallistuu OCCARin yhteydessä toteutettavaan ohjelmistoradioprojektiin. OCCAR on vuonna 1996 perustettu kansainvälisiä puolustusmateriaalialan yhteisiä kahden- tai monenvälisiä kehityshankkeita koordinoiva kansainvälinen järjestö, jolla on sen yleis-sopimuksen mukaan oikeushenkilön asema. OCCARin yhteydessä toimeenpantava projekti edellyttää, että osallistujamaa hyväksyy OCCA-

Rin toiminnan keskeiset puitteet mukaan lukien OCCARin erioikeudet ja vapaudet, välityslausekkeen, joka koskee välimiesmenettelyä, sekä vahingonkorvauslausekkeen.

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimus tulee voimaan päivänä, jona OCCAR saa tiedon Suomen valtion sisäisten menettelyjen loppuunsaattamisesta. Esitykseen sisältyvä laki on tarkoitettu tule-

maan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun sopimus tulee voimaan.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa tehdään selkoa lainsäädännön alaan kuuluvista sopimusmääräyksistä. Perustelujen mukaan sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislainsiksi hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys*

*Sopimusmääräykset.* Suomen ja eurooppalaisen puolustusmateriaaliyhteistyöjärjestön (OCCAR) välillä kirjeenvaihtona tehdyn sopimuksen mukaan Suomen osallistuessa OCCARin hallinnoimaan Euroopan Puolustusviraston ohjelmistoradioprojektiin (ESSOR) sitä sitovat muun muassa OCCARista tehdyn yleissopimuksen I ja II liitteeseen sekä OCCARin hallintomääräykseen OMP 4 sisältyvät määräykset. Näistä I liite sisältää määräyksiä jäsenvaltioiden edustajien sekä OCCARin henkilökunnan erioikeuksista ja vapauksista. Tällaiset määräykset kuuluvat perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäädännön alaan (ks. esim. PeVL 49/2001 vp, s. 3/I ja PeVL 38/2000 vp, s. 2/II). OCCARista tehdyn yleissopimuksen II liite koskee sopimuspuolten välisten sopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskevien riitojen ratkaisemista välitysmenettelyssä. Myös tällaiset sopimusmääräykset kuuluvat lainsäädännön alaan (PeVL 31/2001 vp, s. 2/II). OCCARin hallintomääräys OMP 4 sisältää määräyksiä ohjelmaan osallistuvan valtion vahingonkorvausvastuusta samoin kuin määräyksiä eri tavoin tuotettujen tai saatujen tietojen salassapidosta. Tällaiset määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

Mainittuihin I ja II liitteeseen sisältyvät määräykset samoin kuin valtion vahingonkorvaus-

vastuuta koskevat määräykset ovat kansainvälisessä yhteistyössä tavanomaisia eivätkä koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitulla tavalla. Määräykset asiakirjojen salassapitovelvollisuudesta eivät tällaisessa asiayhteydessä ole ristiriidassa perustuslain 12 §:n 2 momenttiin sisältyvän julkisuusperiaatteen kanssa.

*Lakiehdotus.* Lakiehdotus sopimuksen voimaansaattamisesta voidaan edellä esitetyn perusteella käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### *Hyväksymispäätöksen ala*

Suomen ja OCCARin välisen kirjeenvaihdon mukaan Suomi sitoutuu OCCARista tehdyn yleissopimuksen I ja II liitteen määräyksiin sekä hallintomääräyksiin OMP 1—4. Hallintomääräyksiä OMP 1—3 ei kuitenkaan ole sisällytetty hallituksen esitykseen eikä niitä ole tarkoitettu myöskään julkaista Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa, koska niitä pidetään Suomen säädöskokoelmasta annetun lain 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla yleiseltä merkitykseltään vähäisinä. Valiokunnan mielestä näiden hallintomääräysten sisällöstä ei ole hallituksen esityksessä tehty asianmukaisella tavalla selkoa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saamien lisäselvitysten perusteella se pitää kuitenkin ilmeisenä, että mainitut määräykset eivät sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia tai muutoin eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä. Saadun selvityksen mukaan määräykset

ovat luonteeltaan lähinnä teknisiä ja liittyvät järjestön sisäiseen hallintoon sekä eri ohjelmien hallintointiin. Koska ne ovat asiallisesti ja teknisesti myös itsenäisiä, ne on valiokunnan mielestä voitu jättää hallituksen esityksen ulkopuolelle.

Valiokunta huomauttaa kuitenkin siitä, että sopimuksen hyväksymistä koskeva ponsi on hallituksen esityksessä muotoiltu koskemaan koko sopimusta. Tämä ei ole aivan asianmukaista, koska edellä kuvatuin tavoin hyväksyminen ei koske hallintomääräyksiä OMP 1—3. Siksi valiokunta pitää tarpeellisena hyväksymisponnen tarkistamista niin, että tämä seikka käy selvästi ilmi ponnen sanamuodosta.

#### *Sitoutuminen sopimuksen väliaikaiseen soveltamiseen*

Suomen ja OCCARin välinen sopimus on tehty kirjeenvaihdolla. Järjestön puheenjohtajavaltio lähetti Suomelle heinäkuussa 2007 tarjouskirjeen. Suomi hyväksyi tarjouskirjeessä olevat sopimusmääräykset marraskuussa 2007 päivätyllä vastauskirjeellä ja siihen liitettyllä erillisellä saatekirjeellä. Viimeksi mainitussa kirjeessä Suomi ilmoitti, että ennen ESSOR-ohjelmaa koskevan sopimuksen voimaantuloa Suomen hallitus soveltaa väliaikaisesti OCCARin sääntöjä ja määräyksiä, lukuun ottamatta erioikeuksia ja vapauksia (OCCARista tehdyn yleissopimuksen I liite), välitysmenettelyä (OCCARista tehdyn yleissopimuksen II liite) ja vastuuta koskevia sääntöjä ja määräyksiä (OCCARin hallintomääräys OMP 4). Vaikka saatekirjeessä on mainittu Suomen tekemän kyseisiä määräyksiä koskevan "varauman", kyse on tosiasiallisesti näiden lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten soveltamisen lykkäämisestä, kunnes eduskunta on antanut suostumuksensa sopimukseen sitoutumiselle. Sopimus on saatettu muilta osin väliaikaisesti sovellettavaksi tasavallan presidentin 28 päivänä maaliskuuta 2008 antamalla asetuksella.

Vakiintuneen käytännön mukaan eduskunta hyväksyy kansainväliset sopimukset kokonaisuudessaan (ks. esim. PeVL 13/2008 vp, s. 3/II ja PeVL 5/2007 vp, s. 4—5). Tämä vastaa myös

perustuslain 94 §:n 1 momentin sanamuotoa. Toisaalta valiokunta ei ole katsonut olevan ehdotonta estettä sille, että eduskunnan hyväksyminen rajataan joissakin tilanteissa koskemaan vain eduskunnan hyväksymistä vaativia velvoitteen määräyksiä. Valiokunnan mielestä tällaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta voi olla kyse ainoastaan, jos eduskunnan hyväksymistä vaativa velvoitteen osa muodostaa sen muista osista selvästi erillisen ja niistä niin teknisesti kuin asiallisesti riippumattoman kokonaisuuden. Eduskunnan hyväksymisen ulkopuolelle teknisesti rajattavissa oleviin velvoitteen osiin ei voi sisältyä lainsäädännön alaan kuuluvia — eikä niihin vaikuttavia — tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. Valiokunta on myös korostanut, että tällainen kansainvälisen velvoitteen jakaminen eduskunnan hyväksymisen kannalta erilaisiin osiin voi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisesti. Lisäksi valiokunta on tähdentänyt viime kädessä eduskunnan tehtävänä olevan arvioida sitä, miltä osin velvoite tai sen määräykset ovat sellaisia kuin perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetaan (PeVL 18/2002 vp, s. 3/II). Esimerkiksi tiekuljetussopimuksen laajojen liitteiden muutosten vastustamiselle varattu tavanomaista lyhyempi aika oli sellainen erityinen syy, jonka vuoksi eduskunnan hyväksyminen voitiin poikkeuksellisesti rajata vain osaan sopimusliitteisiin tehdyistä muutoksista (PeVL 24/2004 vp, s. 4/I).

Valiokunnan mielestä edellä kuvatun kaltaisia reunaehtoja on johdonmukaista soveltaa myös arvioitaessa sitä, milloin hallitus voi ilman eduskunnan suostumusta väliaikaisesti sitoutua sellaiseen kansainväliseen velvoitteeseen, johon sisältyy myös eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä. Edellä esitetyn mukaisesti tällaisia määräyksiä ovat nyt esillä olevassa sopimuksessa OCCARin yleissopimuksen I ja II liite sekä OCCARin hallintomääräys OMP 4. Mainitut liitteet sekä hallintomääräys ovat muuhun sopimukseen nähden sekä teknisesti että asiallisesti itsenäisiä kokonaisuuksia. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan väliaikainen sitoutuminen sopimukseen johtui siitä, että ohjelmistoradiohankkeessa on poikkeuksel-

lisen kireä käsittelyaikataulu ja että tämän aika-  
taulun noudattaminen muodosti edellytyksen  
Suomen osallistumiselle koko hankkeeseen. Täl-  
lainen seikka on valiokunnan mielestä tässä  
asiayhteydessä sellainen erityinen syy, jonka  
vuoksi hallitus on voinut sitoutua soveltamaan  
sopimusta väliaikaisesti sen muilta kuin edellä  
mainituilta, eduskunnan hyväksymistä edellyt-  
täviltä osilta.

Valiokunta toteaa myös käsiteltävänä olevan  
sopimuksen osoittavan, että eduskunnan tiedon-  
saantia valtiosopimusten valmisteluvaiheessa on  
syytä kehittää (ks. myös PeVP 59/2006 vp ja  
UaVL 2/2006 vp, s. 3/II). Vaikka sopimus ei it-  
sessään olisi sisällöllisesti erityisen merkittävä,  
sen tekemiseen saattaa liittyä periaatteellisia ky-

symyksiä, jotka on hyvä saattaa asianomaisen  
valiokunnan tietoon jo neuvottelujen aikana.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen  
hallituksen esityksessä tarkoitettuun so-  
pimukseen lukuunottamatta sopimuk-  
sessa viitattuja hallintomääräyksiä 1—  
3,*

*että hyväksymisestä päätetään äänten  
enemmistöllä ja*

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-  
lisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Jacob Söderman /sd	Ville Niinistö /vihr
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tuulikki Ukkola /kok
	Elsi Katainen /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kimmo Kiljunen /sd (osittain)	Antti Vuolanne /sd.
	Esko Kiviranta /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.