

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2006 vp

### Valtioneuvoston selvitys Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista

*Valtioneuvostolle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 13 päivänä helmikuuta 2006 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla selvityksen Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista (UTP 3/2006 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Irma Ertman, osastopäällikkö Jorma Korhonen, yksikön päällikkö Sinikka Antila, yksikön päällikkö Marja Lehto, yksikön päällikkö Sakari Vuorensola, lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ja lainsäädäntösihteeri Tiina Jokinen, ulkoasiainministeriö

- sotilaslakimies Kari Takamaa, Maanpuolustuskorkeakoulu
- pääsihteeri Kristiina Kumpula, Suomen Punainen Risti
- professori Martti Koskenniemi
- professori Martin Scheinin.

##### *Viitetiedot*

Ulkoasiainvaliokunta on saanut hallintovaliokunnalta (HaVL 35/2006 vp) ja ympäristövaliokunnalta (YmVL 28/2006 vp) lausunnot, jotka on otettu tämän lausunnon liitteiksi.

#### VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Uuden perustuslain johdosta asetettu valtiosopimustyöryhmä ehdotti 31 päivänä tammikuuta 2000 luovuttamassaan mietinnössä (UM 1/2000), että sopimuksia koskevaa tietojenanto-menettelyä kehitetään käytännössä siten, että valtioneuvosto antaa säännöllisesti eduskunnalle selonteon Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta, esimerkiksi jokaisen vaalikauden alussa. Valtioneuvostossa pidettiin tarpeellisenä kerätä kokemuksia nykyisen perustuslain ja vuonna 2003 voimaan tulleen valtioneuvostolainsäädännön soveltamisesta ennen uuden val-

tiosopimusselvityksen 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. 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 painotuksia sekä Suomen kahdenvälisten ja monenvälisten sopimussuhteiden kehityssuuntia sekä selostamaan Suomen varaumakäytäntöä. Selvitys sisältää sekä kahdenvälisten että monenvälisten sopimusten aloittaisen katsauksen ja luettelon Suomen vireillä olevista sopimusasioista. Niiden tarkoituksena on tarjota eduskunnalle lähtökohdat myös tulevaisuudessa seurattavien sopimushankkeiden valinnalle.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Yleistä**

Ulkoasiainministeriö on antanut ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuuntauksista. Selvityksessä on kuvattu Suomen sopimuspolitiikan yleisiä painotuksia sekä tehty selkoa Suomen kahden- ja monenvälisten sopimussuhteiden kehityssuunnista samoin kuin Suomen noudattamasta varaumakäytännöstä. Edellinen samankaltainen selvitys on annettu ulkoasiainvaliokunnalle helmikuussa 1997.

Selvityksen antamisen taustalla on vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain johdosta asetetun valtiosopimustyöryhmän ehdotus valtiosopimuksia koskevan tietojenantomenettelyn kehittämiseksi. Valtiosopimusselvityksen antamisen eräänä tarkoituksena on parantaa eduskunnan valiokuntien mahdollisuuksia seurata valtiosopimusten valmistelua. Ulkoasiainvaliokunta on sen vuoksi lähettänyt selvityksen kaikkiin erikoisvaliokuntiin mahdollisia toimenpiteitä

varten. Ympäristövaliokunta ja hallintovaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (YmVL 28/2006 vp, HaVL 35/2006 vp) ja perustuslakivaliokunta lausuman.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä selvitys on kattava tietolähde ja hyvä parlamentaarisen valvonnan apuväline. Selvityksen seikkaperäinen ja selkeä luonne tekee siitä käyttökelpoisen käsikirjan. Valiokunnan aikaisemman kannan mukaisesti selvitys sisältää arvion EU-jäsenyyden vaikutuksista Suomen sopimuspolitiikkaan. Valiokunta pitää valtiosopimusselvityksiä perusteltuina myös jatkossa. Selvitysten sisällön tulisi kuitenkin heijastaa selvemmin hallituksen poliittisia tavoitteita sopimuspolitiikassa — valiokunnan tässä lausunnossa esittämien tarkennusten mukaisesti.

Valtiosopimusselvityksen antaminen on selvityksestä ilmenevistä syistä ajoittunut tällä keralla vaalikauden loppuun, mutta valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan, että eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien kannalta on tärkeää, että vastaisuudessa valtiosopimus-

selvitys annetaan ulkoasiainvaliokunnalle vaalikauden alussa.

Valtioneuvostolainsäädännön uudistus vuonna 2003 on merkinnyt huomattavaa muutosta useiden ministeriöiden kohdalla. Uudistuksen myötä ministeriöille siirtyivät niiden toimialaan kuuluvat sopimukset. Hajautetun järjestelmän eduksi voidaan lukea se, että kansainvälisten sopimusten valmistelusta ja voimaansaattamisesta vastaavat lainvalmistelijat, jotka tuntevat parhaiten sopimuksen asiasisällön ja vastaavan kansallisen lainsäädännön. Valiokunta yhtyy selvityksen kantaan, että järjestelmän haasteena on valtiosopimus oikeudellisen ja sopimusten voimaansaattamiseen liittyvän valtiosääntöoikeudellisen asiantuntemuksen kartuttaminen ja ylläpitäminen kaikissa ministeriöissä. Tärkeä osa tästä on Suomen ulkopoliitikassa omaksuttujen yleisten linjausten, menettelyjen ja yhdenmukaisen sopimusterminologian noudattaminen.

#### *Eduskunnalle tiedottaminen valtiosopimusasioissa*

Perustuslain 97 §:n mukaan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Tämä tietojensaantioikeus kattaa sekä valtakunnan suhteet ulkomaailmaan että Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Valtioneuvoston tulisi säännöksen nojalla oma-aloitteisesti antaa ulkoasiainvaliokunnalle selvityksiä. Ulkoasiainvaliokunnan teettämän UTP-selvityksen perusteella ([www.eduskunta.fi/ulkoasiainvaliokunta](http://www.eduskunta.fi/ulkoasiainvaliokunta)) voidaan todeta, että ns. perinteisistä valtiosopimusasioista ei ulkoasiainvaliokunnalle ole pääsääntöisesti annettu tietoja perustuslain 97 §:n nojalla.

Käsiteltävänä olevan selvityksen mukaan vähäinen tietojensaantikäytäntö johtunee myös valtiosopimusasioiden jakautumisesta valtioneuvostossa eri ministeriöiden hoidettavaksi. Selvityksestä käy ilmi, että tarkasteluajanjakson aikana on neuvoteltu ja valmistunut myös sellaisia valtiosopimuksia, joihin niiden sisällön puolesta olisi voitu ajatella sovellettavan perustuslain 97 §:ssä tarkoitettua menettelyä. Tällaisia

sopimusryhmiä ovat esimerkiksi ihmisoikeussopimukset, terrorismin ja rikollisuuden torjuntaa koskevat sopimukset, kansainvälisiä rikostuomioistuimia koskevat sopimukset ja aseidenriisuntasopimukset. Tämä on selvä puute eduskunnan tietojensaannissa, ja ulkoasiainvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että eduskunnan tiedonsaantia valtiosopimusten valmisteluvaiheessa kehitetään. Ulkoasiainvaliokunta viittaa myös ympäristövaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausuntoihin ja toteaa, että tietojensaanti tulee kytkeä sopimusneuvottelujen aloitusvaiheeseen. Valiokunta korostaa kuitenkin, että itse operatiivisten neuvottelujen käyminen on hallituksen edustajien vastuulla, ja eduskunnan tehtävänä on parlamentaarinen valvonta.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että eduskunnan parlamentaarinen valvonta valtiosopimusten suhteen voidaan varmistaa vain, jos tiedottamista eduskunnalle kehitetään perustuslain edellyttämällä tavalla. Niin unioniin liittyvissä sopimusneuvotteluissa kuin muissa merkittävissä sopimusneuvotteluissa eduskunnalle tulee antaa ns. Suomen tavoitemuistio kunkin sopimusneuvottelun alkuvaiheessa. EU-asoiden osalta käytäntö on kehittynyt hyvään suuntaan komission vihreiden kirjojen käsittelyssä. Mutta kuten selvityksestä ilmenee, eduskunnalle tiedottamisesta puuttuu koko hallinnon kattava säännönmukaisuus. Sopimusten laaja kattavuus ja eri sopimusalojen keskinäisriippuvuus huomioon ottaen tiedottamisen tarve on entisestään lisääntynyt. Neuvottelujen kuluessa eduskunnalle tulee tiedottaa harkinnan mukaan poliittisesti merkittävistä kysymyksistä.

Valiokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että kansainvälinen säätely on siirtynyt yhä enenevässä määrin monenvälisten valtiosopimusneuvottelujen ulkopuolelle. Erilaiset yhteisymmärryspöytäkirjat, käytäntösäännöt ja menettelytavat laaditaan useimmiten epävirallisissa asiantuntija- tai virkamiestyöryhmissä, eikä niillä ole oikeudellisesti valtiosopimusten sitovuutta. Käytännössä nämä "säännöt" kuitenkin ohjaavat monia hallitusten toimintatapoja. Eduskunnan — ja kansanvallan — kannalta on erittäin tärkeää, että myös näistä poliittisesti

merkittävistä sitoumuksista tiedotetaan säännönmukaisesti eduskunnalle. Valiokunta edellyttää, että seuraavassa valtiosopimusselvityksessä käsitellään myös tämän säätelyn sisältöä, käytäntöjä ja merkitystä.

*Euroopan unionin jäsenyyden vaikutukset Suomen sopimussuhteisiin ja vaikutusmahdollisuuksiin*

Euroopan unionin jäsenyys on vaikuttanut merkittävästi Suomen sopimussuhteisiin. Jäsenyys on vaikuttanut Suomen toimivaltaan tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Monilla alueilla yhteisölle on siirtynyt joko yksinomainen (yhteisösopimukset) tai osittainen toimivalta (jaetun toimivallan sopimukset eli sekasopimukset) tehdä Suomen puolesta kansainvälisiä sopimuksia. Julkisessa keskustelussa on korostunut, että Suomen itsenäinen toimivalta tehdä sopimuksia on useilla aloilla kaventunut EU-jäsenyyden myötä. Toisaalta on tärkeää muistaa, että Suomi on EU-jäsenyytensä kautta laajentanut sopimuskenttäänsä päästessään osalliseksi sellaisiin kolmansien maiden kanssa tehtyihin sopimuksiin, joita Suomen saattaisi olla hankalaa neuvotella itsenäisesti tai joihin kolmansilla mailla on kiinnostusta, koska sopimus kattaa koko Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltiot.

Suomen liittyminen Euroopan unioniin on osaltaan merkinnyt päätöksenteon siirtymistä Euroopan unionin neuvostoon EU:n toimivaltaan kokonaan tai osittain kuuluvilla aloilla. Myös komissiolla on usein merkittävä rooli neuvotteluissa. Tämä vaikuttaa merkittävästi sopimuksia koskevaan kansalliseen valmisteluun. Erytisen tärkeää on ottaa huomioon, että painopiste valmisteluissa on nyt neuvottelujen alkuvaiheessa, kuten selvityksessä todetaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus tehostaa Suomen vaikutusmahdollisuuksia, jotta komission esitykset ja suositukset vastaisivat Suomen tavoitteita. Viitaten hallintovaltiokunnankin lausuntoon ulkoasiainvaliokunta toteaa, että hallituksen tulee huolehtia siitä, että Suomella on asiantuntemusta ja riittävät henkilöresurssit sopimusneuvotteluissa. Eduskunnalle tiedottami-

sen osalta valiokunta viittaa siihen, mitä edellä on mainittu.

*Suomen sopimuspolitiikan yleisiä painotuksia*

Ulkoasiainvaliokunnalla ei ole huomautettavaa Suomen sopimuspolitiikan lähtökohdista. Suomi pyrkii sopimuspolitiikassaan edistämään kestävästä kehitystä, vakautta ja turvallisuutta sekä vahvistamaan Suomen kansainvälistä asemaa. Myös sopimuspolitiikassa Suomi tukee Yhdistyneiden kansakuntien ja muiden laajaan kansainväliseen yhteistyöhön perustuvien yhteistyörakenteiden toimintakyvyn parantamista demokration, ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion periaatteiden vahvistamiseksi. Suomi on perinteisesti ollut aktiivinen sopimuspolitiikassa ihmisoikeuksien edistämiseksi, lähialueyhteistyössä, ympäristönsuojelussa, humanitaarisen oikeuden edistämiseksi sekä Euroopan unionin, Euroopan neuvoston ja Yhdistyneiden kansakuntien piirissä tapahtuvassa monenkeskisessä yhteistyössä.

Valiokunta on huolestunut siitä, että selvityksen mukaan Suomi osallistuu monenvälisten sopimusten käsittelyyn pikemminkin ottamalla kantaa muiden tekemiin ehdotuksiin tai kollektiivisessa neuvotteluprosessissa syntyneisiin muotoiluihin kuin edistämällä sopimuspolitiikkaa omin aktiivisin toimin. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että oma aloitteellisuus monenvälisten sopimusten aikaansaamiseksi on globalisoituvassa maailmassa pienen valtion kannalta yhä tärkeämpää. On myös huomattava, että pienten maiden myös omista intresseistään lähtevät, hyvin valmistellut aloitteet ovat usein poliittisesti helpommin hyväksyttäviä kuin esimerkiksi suurvaltojen. Kuten ympäristövaliokunta on lausunnossaan todennut, Suomen aloitteellisuus esimerkiksi Itämeren suojelua koskevan Helsingin sopimuksen suhteen on tärkeää. Suomi onkin äskettäin tehnyt aloitteen Itämeren suojelukomissiolle HELCOMille alusten käymäläjätevesiä koskevien päästömääräysten tiukentamisesta Itämerellä.

Eduskunnalle annettavien sopimusselvitysten keskeinen tavoite tulee olla nimenomaan hallituksen poliittisten tavoitteiden kiteyttäminen

sopimuspolitiikassa. Valiokunta edellyttää, että seuraavassa valtiosopimusselvityksessä selvitetään kattavasti Suomen sopimuspolitiikan painopisteitä ja tavoitteita sekä niistä aiheutuvia toimenpiteitä ja mahdollisia omia sopimusaloitteita seuraavalla vaalikaudella.

Hallintovaliokunta on aiheellisesti kiinnittänyt huomiota sopimusten toimeenpanoon ja seurantaan. Nopeasti muuttuvassa ja globaaleihin uhkiin ja haasteisiin liittyvässä monenvälisessä yhteistyössä sopimusten toimivuus käytännössä on yhä haasteellisempaa. Toisaalta monien sopimusten hyvinkin yksityiskohtainen sääntelytaso on eräiden asiantuntijoiden mukaan johtanut siihen, että sopimusten seurantaan perustetuille "teknisille" asiantuntijatyöryhmille on itse asiassa siirtynyt poliittista valtaa. Seuraavassa selvityksessä olisi perusteltua käsitellä ja analysoida myös tätä kehitystä.

#### **Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vahvistaminen**

Selvityksessä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden asema ja vahvistaminen on käsitelty varsin pintapuolisesti — maininta Haagin kulttuurisopimuksen vahvistamisesta ja Punaisen Ristin uuden tunnusmerkin hyväksymisestä ei kuvaa humanitaarisen oikeuden asemaa ja erityisesti siihen kohdistuvia suuria paineita. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Suomen turvallisuuspolitiikan olennainen osa nykyisessä turvallisuusympäristössä on aktiivinen toiminta humanitaarisen oikeuden kehittämiseksi ja olemassa

olevien humanitaarisen oikeuden sääntöjen kunnioittamiseksi.

Valiokunnan saamien asiantuntijaselvitysten mukaan ajankohtaisia haasteita ovat mm. humanitaarisen oikeuden normien tietoinen hämärtäminen ja normien soveltamiskynnykseen liittyvä ongelma — erityisesti terrorismin vastaisessa taistelussa. Toinen keskeinen ongelma on ollut Yhdysvaltain hallinnon linja, jonka mukaan ns. laittomat taistelijat eivät nauttisi lainkaan humanitaarisen oikeuden suojaa. Taistelutoiminnan "ulkoistaminen" yksityisille taistelijoille aiheuttaa sekä vastuunkanto-ongelmia, sotilaallisen kurin helytymistä että sääntöjen noudattamatta jättämistä. Sotilaallisten operaatioiden teknistyminen ja ilmapommitusten lisääntyminen — omien tappioiden rajaamiseksi — ovat saadun selvityksen mukaan lisänneet erityisesti siviiliuhrien määrää. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi toimii aktiivisesti ihmisyyden vähimmäisstandardien kunnioittamisen edistämiseksi.

Valiokunta toistaa kantansa pienaseiden kansainvälisen kaupan ehkäisemiseksi. Valiokunta pitää valitettavana, että Suomen EU-puheenjohtajakaudellaan ajama unionin aseidenvientä koskeva käytönsääntöjen sitovuuden vahvistaminen ei ole edennyt.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

*että valtioneuvosto ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

**UaVL 2/2006 vp — UTP 3/2006 vp**

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Mari Kiviniemi /kesk	Johannes Koskinen /sd
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Eero Lankia /kesk
	Jörn Donner /r	Petri Neittaanmäki /kesk
	Antero Kekkonen /sd	Kalevi Olin /sd
	Kimmo Kiljunen /sd	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Katri Komi /kesk	vjäs. Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.