

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2009 vp

**Valtioneuvoston selvitys (UTP): Valtiosopimus-
selvitys Suomen kansainvälisestä sopimuspoli-
tiikasta vuosina 2006—2009 ja sen kehityssuun-
nista**

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ulkoasiainvaliokunta on 17 päivänä kesäkuuta 2009 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen "Valtiosopimusselvitys Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta vuosina 2006—2009 ja sen kehityssuunnista" (UTP 3/2009 vp) puolustusvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- puolustusministeri Jyri Häkämies
- lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- kaupallinen neuvos Arto Koski, hallitusneuvos Jouko Tuloisela ja hallitussihteeri Jenni Herrala, puolustusministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Edellinen valtiosopimusselvitys annettiin eduskunnalle helmikuussa 2006. Saadun selvityksen mukaan jatkossa valtioneuvoston tarkoitus on pyrkiä antamaan valtiosopimusselvitys eduskunnalle käsiteltäväksi heti vaalikauden alussa. Valiokunta pitää tärkeänä, että tällainen selvitys todella saadaan tehdyksi heti vaalikauden alussa, jolloin sen lisäarvo valiokuntien informoimisen kannalta olisi suurin.

Edellisestä valtiosopimusselvityksestä antamassaan lausunnossa (UaVL 2/2006 vp) ulkoasiainvaliokunta kiinnitti huomiota eduskunnan oikea-aikaiseen ja kattavaan informointiin tuoden muun muassa esiin, että tietojensaanti tulee

kytkeä myös sopimusneuvottelujen aloitusvaiheeseen. Myös muut erikoisvaliokunnat ovat kiinnittäneet huomiota eduskunnan informoimiseen kansainvälisten sopimusten valmistelusta. Ohjelmistoradioprojektista antamassaan mietinnössä (PuVM 1/2008 vp) puolustusvaliokunta näki olevan tarpeen kehittää eduskunnan tiedonsaantia valtiosopimusten valmisteluvaiheessa. Valiokunta totesi lisäksi, että vaikkei sopimusitessään olisi sisällöllisesti erityisen merkittävä, siihen saattaa liittyä merkittäviä periaatteellisia kysymyksiä, jotka on hyvä saattaa asianomaisen valiokunnan tietoon jo neuvottelujen aikana.

Nyt annettuun selvitykseen vuosien 2006—2009 kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista (UM/HEL 7191-8) sisältyy puolustushallintoa koskeva osuus (s. 49—51), jonka valmistelussa puolustusministeriö on ol-

lut tiiviisti mukana. Selvityksessä todetaan, että käsiteltävät teemat on pyritty valitsemaan aiheista, jotka kytkeytyvät hallitusohjelman tavoitteisiin ja joissa Suomi on esiintynyt aktiivisesti tai jotka muutoin ovat Suomen kannalta olleet keskeisiä. Tällaisen teemakohtaisen tarkastelun toivotaan tuovan aiempaa paremmin esiin keskeiset sopimushankkeet ja sopimusten poliittiset tavoitteet.

Valiokunta pitää teemakohtaista tarkastelukulmaa eri hankkeisiin sinänsä luontevana tapana hahmottaa monimutkaista kansainvälistä sopimusjärjestelyverkostoa. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että puolustushallinnon sopimusjärjestelyjä koskevassa jaksossa on keskitytty lähes yksinomaan kahdenvälisten puolustusmateriaaliprojektien kuvaamiseen ja sivuutettu muu puolustuspoliittinen yhteistyö.

Euroopan unionin tasolla tehtävä merkittävä ja syvälle menevä yhteistyö EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseksi — erityisesti Euroopan puolustusviraston puitteissa — jää selvityksessä vain maininnan asteelle. Lisäksi Suomen osallistuminen unionin taisteluosastoyhteistyöhön vuosina 2007 ja 2008 ja sen puitteissa tehtyjen sopimusjärjestelyjen avaaminen jäävät selvityksessä tekemättä. Valiokunta huomauttaa, että taisteluosastojen suhteen Suomi on tietyn, 3—5 vuoden välein toistuvan aikasyklin mukaisesti sitoutunut tiiviiseen yhteistyöhön — eräänlaiseen strategiseen kumppanuuteen — tiettyjen unionimaiden kanssa. Taisteluosastoyhteistyön luonteesta on eduskuntaa syytä informoida jatkossa aiempaa huomattavasti yksityiskohtaisemmin.

Myös alati tiivistyvä pohjoismainen yhteistyö jää vain viittauksen asteelle, samoin Nato-yhteistyö. Merkittävänä puutteena voidaan pitää myös strategisen ilmakuljetuskyvyn kehittämiseksi tehtyjen SALIS- ja SAC-järjestelyjen puitteissa tehtyjen sopimusjärjestelyjen sivuuttamista.

Valiokunta korostaa, että monella esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjan kautta käynnistetävällä yhteistyöhankkeella on laajempaa poliittista mielenkiintoa ja merkitystä huolimatta siitä, ettei pöytäkirjoissa olisikaan lainsäädännön

alaan kuuluvia kysymyksiä. Valiokunta pitää keskeisen tärkeänä eduskunnan etupainotteista informointia tehtävien sopimusjärjestelyjen sisällöstä ja niissä annetuista sitoumuksista. Puolustusvaliokunnan toimialan osalta tietojensaantioikeus perustuu perustuslain 47 §:ään.

Eduskunnan rooli puolustusmateriaaliprojektien hyväksymisessä

Saadun selvityksen mukaan puolustusministeriön hallinnonalalla tehdään koko ajan yhä enemmän puolustusmateriaaliyhteistyötä koskevia sopimuksia, mikä on näkynyt puolustusministeriössä muun muassa työmäärän selvänä kasvuna. Käytännössä sopimukset ovat erilaisia projektisopimuksia, jotka voivat olla myös oikeudellisesti sitovia, sekä yhteisymmärryspöytäkirjoja (Memorandum of Understanding, MoU) tai muita oikeudellisesti sitomattomia asiakirjoja.

Valiokunta toteaa, että vaikka laadittuja yhteisymmärryspöytäkirjoja ei yleensä ole pidetty oikeudellisesti sitovina, osapuolet noudattavat niitä tarkasti. Yhteisymmärryspöytäkirjoilla ja teknisiä järjestelyjä koskevilla asiakirjoilla on puolustushallinnossa suuri merkitys, koska niiden perusteella määräytyy tosiasiallisesti osapuolten taloudellinen vastuu. Lisäksi useissa tapauksissa näihin yhteisymmärryspöytäkirjoihin joudutaan sisällyttämään määräyksiä, jotka kuuluvat tai ainakin sivuavat Suomessa lainsäädännön alaa. Tämä on johtanut siihen, että joitakin pöytäkirjoja käsitellään Suomessa kansallisesti oikeudellisesti sitovina asiakirjoina ja ne hyväksytään ja saatetaan voimaan perustuslain 8 luvun mukaisesti.

Saadun selvityksen mukaan Suomen omaksu- ma linja puolustusmateriaalialan yhteisymmärryspöytäkirjojen kansallisessa käsittelyssä on poikkeuksellinen. Puolustusmateriaalialan yhteisymmärryspöytäkirjat eivät pääsääntöisesti muissa maissa vaadi parlamentin hyväksyntää, vaan toimivalta kuuluu kyseessä olevan maan puolustusministeriölle. Valiokunnalle toimitetussa puolustusministeriön muistiossa tuotiin esiin, että Suomen kansallinen hyväksymismenettely voi pahimmillaan viivästyttää koko han-

ketta tai jopa estää Suomen osallistumisen hankkeeseen. Suullisessa kuulemisessa kävi ilmi, ettei ainakaan vielä ole päädytty tilanteeseen, jossa Suomen olisi ollut pakko jättäytyä tietyn materiaaliprojektin ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunta käsitteli ohjelmistoradioprojektia lausunnossaan kesällä 2008 (PeVL 16/2008 vp). Perustuslakivaliokunta totesi muun muassa, että eduskunnan hyväksymisen ulkopuolelle teknisesti rajattavissa olevan velvoitteen osiin ei voi sisältyä lainsäädännön alaan kuuluvia — eikä niihin vaikuttavia — tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. Perustuslakivaliokunta totesi, että esimerkiksi sopimuspuolten välisten sopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskevien riitojen ratkaiseminen välimiesmenettelyssä kuuluu lainsäädännön alaan. Samoin määräykset ohjelmaan osallistuvan valtion vahingonkorvausvastuusta sekä määräykset eri tavoin tuotettujen tai saatujen tietojen salassapidosta kuuluvat lainsäädännön alaan.

Puolustusvaliokunta toteaa, että koska edellä kuvatut elementit kuuluvat oleellisena osana lähes poikkeuksetta minkä tahansa materiaaliprojektin yhteisymmärryspöytäkirjaan, ei perustuslakivaliokunnan omaksuman käytännön valossa liene mahdollista siirtyä menettelyyn, jossa toimivalta yhteisymmärryspöytäkirjojen hyväksymisestä Suomessa olisi ainoastaan puolustusministeriöllä puolustushallinnon alan hankkeissa.

Vaikka nykykäytäntö ei olekaan johtanut Suomen ulosjääntiin puolustusmateriaaliprojekteista, valiokunta pitää mahdollisena, että näin

voi tietyissä tapauksissa käydä. Suomen suhteellista kiinnostavuutta yhteistyökumppanien silmissä heikentää lisäksi se, että Suomi ei kuulu keskeisiin eurooppalaisiin puolustusmateriaali tuottajiin. Valiokunta ilmaisee huolensa myös siitä, että Suomen omaksuma voimaansaattamismenettely voi vaikeuttaa kansallisen puolustusteollisuuden integroitumista hankkeisiin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että mahdollisuuksia Suomen kansallisen ratifiointimenettelyn kehittämiseksi tutkitaan puolustusmateriaalihankkeiden hyväksymisen osalta. Valiokunnan mielestä oleellista on pystyä tunnistamaan jo hyvissä ajoin, onko kyseessä hanke, joka vaatii eduskunnan hyväksynnän. Tämä taas vaatii muun muassa sopimusvalmistelijoiden koulutuksen tehostamista. Kansallista käsittelyprosessia voidaan valiokunnan mielestä nopeuttaa myös siten, että mahdollisuuksien mukaan hyödynnetään olemassa olevia mallisopimuksia (ks. esim. PuVM 1/2008 vp, PuVM 2/2008 vp, PuVM 1/2009 vp). Valiokunta pitää lyhyellä aikavälillä keskeisen tärkeänä toimenä sen varmistamista, että puolustusministeriössä on riittävät henkilöresurssit kansainvälisten puolustusmateriaalialan yhteistyöhankkeiden ripeää kansallista käsittelyä varten.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

PuVL 6/2009 vp — UTP 3/2009 vp

Helsingissä 13 päivänä lokakuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Korkea-aho /kesk	Reijo Laitinen /sd
vpj.	Olli Nepponen /kok	Juha Mieto /kesk
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Lauri Oinonen /kesk
	Juha Hakola /kok	Reijo Paajanen /kok
	Hanna-Leena Hemming /kok	Sari Palm /kd
	Reijo Kallio /sd	Eero Reijonen /kesk
	Inkeri Kerola /kesk	vjäs. Sirpa Paatero /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.