Liite 15. Valtiosopimuksen tekovaiheet – Esittelijän muistilista

Neuvottelut

Neuvottelualoite

(ks. [Valtiosopimusopas](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163300/UM_2021_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y) 3.1)

* Valtiosopimuksen tekeminen alkaa yleensä sopimusneuvottelualoitteesta, josta/jota tulee:
	+ Arvioida suhteessa EU-toimivaltaan (kahdenvälisissä sopimuksissa tarvittaessa komission konsultointi)
	+ Tarvittaessa järjestää lausuntokierros tai muulla tavoin koordinoida kantoja
	+ Tarvittaessa käsitellä ao. ministerivaliokunnassa
	+ Tiedottaa Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle Ahvenanmaata koskevissa asioissa
* Kahdenvälisissä sopimuksissa aloite/vastaus voidaan tarvittaessa välittää toiselle osapuolelle nootilla ulkoministeriön (UM) kautta.
* Eduskunnan tietojensaantioikeuden turvaaminen
	+ Muut kuin EU-sopimukset: perustuslaki 47 §
	+ EU-sopimukset: perustuslaki 97 §
* E-kirje tulee antaa eduskunnalle heti, kun EU:ssa annetaan ehdotus neuvoston päätökseksi neuvotteluvaltuuksista neuvotella kansainvälinen sopimus (ns. neuvottelumandaatti). Katso tarkempi ohjeistus siitä, miten E-kirje laaditaan ja mitä sen laadinnassa tulee huomioida, valtioneuvoston intranetistä sivulta ”[EU- ja valtiosopimukset](https://kampus.vnv.fi/yhteiset-toiminnot/Sivut/Kansainv%C3%A4liset-sopimukset.aspx)”.

Neuvottelu- tai konferenssivaltuuskunnan asettaminen ja valtakirjan laatiminen

(ks. Valtiosopimusopas 3.2)

* Valtuuskunta tulee pääsääntöisesti asettaa; EU-sopimuksissa kansallinen valtuuskunta asetetaan kuitenkin yleensä vain, jos kyseessä on monenvälinen sekasopimus, jossa Suomi neuvottelee itsenäisesti.
* Neuvotteluja varten asetetulla valtuuskunnalla on oikeus neuvotella Suomen puolesta; valtuutus sisältää valtuuskunnan puheenjohtajan oikeuden sopimustekstin parafointiin/äänestää monenvälisen sopimuksen tekstin hyväksymisen puolesta.
* Valmistelijan tulee selvittää valtuuskunnan kokoonpano; puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, jäsenet, toimivaltaisen ministeriön nimeämät asiantuntijat ja sihteerit.
* Valtuuskunnan asettamisesta päättää:
1. **Toimivaltainen ministeriö** työjärjestyksensä mukaisesti, jos sopimus kuuluu yhden ministeriön toimialaan
2. **Valtioneuvoston (VN) yleisistunto** valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 3 §:n 7 kohdan nojalla, jos sopimus kuuluu usean ministeriön toimialaan, tai VNOS 3 §:n 9 kohdan nojalla, jos sopimus rinnastuu EU:ssa päätettävään asiaan
3. **Tasavallan presidentti (TP)** perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla, jos sopimus on ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä tai muutoin tärkeä sopimus
* Esittelylistaa laadittaessa tulee muistaa:
	+ Toimivaltaperuste (ks. edellä)
	+ Mahdolliset esteellisyyskysymykset
	+ Muistio
	+ Jakolupa esittelevältä ministeriltä
* Huom! Ulkoisen uskottavuuden vuoksi ministerin ei ole suotavaa esitellä valtuuskuntaa, jossa hän on itse puheenjohtajana tai jäsenenä; näissä tilanteissa sijainen esittelee. Ministeri voi kuitenkin osallistua päätöksentekoon.
* Tarvittaessa neuvottelu- tai konferenssivaltakirjan laatiminen (ks. Valtiosopimusopas 3.2)
	+ Toimivaltainen ministeriö vastaa valtakirjan laatimisesta UM/OIK-20:n avustuksella
	+ Valtakirjat allekirjoittaa ulkoministeri (UMI)

Neuvotteluvaihe

* Eduskunnan tietojensaanti- ja osallistumisoikeuden turvaaminen (ks. Valtiosopimusopas 7.2 ja 7.3)
	+ Muut kuin EU-sopimukset: perustuslaki 47 §
	+ EU-sopimukset
* E-asia (perustuslaki 97 §):

Neuvotteluista on tiedotettava eduskuntaa tarvittaessa E-jatkokirjeellä, kunnes asia kypsyy U-asiaksi. Katso tarkempi ohjeistus siitä, miten E-jatkokirje laaditaan ja mitä sen laadinnassa tulee huomioida, valtioneuvoston intranetistä sivulta ”[EU- ja valtiosopimukset](https://kampus.vnv.fi/yhteiset-toiminnot/Sivut/Kansainv%C3%A4liset-sopimukset.aspx)”.

* U-asia (perustuslaki 96 §):

U-kirjelmä tulee antaa eduskunnalle heti, kun konkreettinen sopimusteksti tai osa siitä on saatu ja sopimus sisältää eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Jos sopimus ei sisällä eduskunnan toimivaltaan kuuluvaa, mutta kyseessä on kuitenkin merkittävä sopimus, eduskunnalle annetaan sopimuksesta tietoja E- tai E-jatkokirjeellä.

U-kirjelmä laaditaan suomeksi ja ruotsiksi ja se annetaan eduskunnalle VN:n yleisistunnon kautta (esittelylista + taitto).

U-jatkokirje tarvittaessa.

Katso tarkempi ohjeistus siitä, miten U-kirjelmä ja U-jatkokirje laaditaan ja mitä niiden laadinnassa tulee huomioida, valtioneuvoston intranetistä sivulta ”[EU- ja valtiosopimukset](https://kampus.vnv.fi/yhteiset-toiminnot/Sivut/Kansainv%C3%A4liset-sopimukset.aspx)”.

Sopimustekstin todistusvoimaiseksi tekeminen

(ks. Valtiosopimusopas 3.2)

* Sopimustekstin kielen tarkistaminen
* Kahdenvälisissä sopimuksissa sopimustekstin parafointi tarvittaessa valtuuskunnan puheenjohtajan toimesta
* Monenvälisissä sopimusneuvotteluissa tehdään yleensä päätös tekstin hyväksymisestä

Allekirjoitus

Yleistä

* Kun valtiosopimus on neuvoteltu, se allekirjoitetaan (Huom. jos sopimus tehdään noottienvaihdolla tai kirjeenvaihdolla, ks. kohta ”Sitoutuminen”).
* EU-sopimuksissa E-kirje ja U-kirjelmä tulee olla tehtynä ennen allekirjoittamista. Allekirjoittamisvaiheessa tulee antaa tarvittaessa U-jatkokirje, mikäli neuvoston allekirjoituspäätösehdotuksessa on jotain poikkeuksellista, esim. oikeusperustan osalta.

Lausuntokierros ennen allekirjoittamista tarvittaessa

(ks. Valtiosopimusopas 3.4)

* Lausuntopyynnössä on lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista pyytää näkemyksiä:
	+ Sopimuksen sisällöstä
	+ Sopimuksen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta
	+ Ahvenanmaan mahdollisesti toimivallasta
	+ Toimenpiteistä, joita sopimus ao. hallinnonalalla mahdollisesti edellyttää
	+ Eduskunnan suostumusta mahdollisesti edellyttävistä määräyksistä

Allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen

(ks. Valtiosopimusopas 3.4)

* Pääsääntöisesti TP myöntää allekirjoitusvaltuudet VN:n yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta toimivaltaisen ministeriön esittelystä, ml. EU-sekasopimukset (perustuslaki 93 § 1 mom.); VN myöntää allekirjoitusvaltuudet, jos kyseessä on VNOS 3 §:n 9 kohdan sopimus (perustuslaki 93 § 2 mom. ja VNOS 3 § 9 kohta).
* Valtuudet haetaan **tietylle henkilölle ja tämän sijaiselle**. Huom! Jos allekirjoitusvaltuuksia haetaan toimivaltaiselle ministerille, tämän ei ole ulkoisen uskottavuuden vuoksi suotavaa esitellä itselleen allekirjoitusvaltuuksia, vaan sijaisen tulisi tällöin esitellä asia. Ministeri voi kuitenkin osallistua päätöksentekoon.
* Esittelylista (ks. Valtiosopimusopas 3.4)
	+ Nimetään henkilö, jolle allekirjoitusvaltuutta esitetään, ja hänelle sijainen
	+ Toimivaltaperuste em. mukaisesti
	+ Liitteeksi muistio ja sopimusteksti suomeksi tai suomenkielinen käännös, jos suomi ei ole todistusvoimainen kieli
	+ Jakolupa esittelevältä ministeriltä
* Jos sopimusta on tarkoitus soveltaa poikkeuksellisesti väliaikaisesti Suomen toimivaltaan kuuluvilta osin, tästä päätetään allekirjoitusvaltuuksien yhteydessä em. toimivallan mukaisesti. Jos sopimus sisältää eduskunnan toimivaltaan kuuluvaa, päätös väliaikaisesta soveltamisesta voidaan kuitenkin tehdä vasta eduskunnan hyväksynnän jälkeen.
* Sopimuksen hyväksyminen voidaan yhdistää samaan esittelyyn allekirjoitusvaltuuksien myöntämisen kanssa, jos sopimus ei vaadi eduskunnan hyväksyntää.

Allekirjoitusvaltakirja

(ks. Valtiosopimusopas 3.4)

* Esittelijä huolehtii allekirjoitusvaltakirjan laatimisesta jollain todistusvoimaisella kielellä (lisäksi kohteliaisuuskäännös tarvittaessa) UM/OIK-20:ä tarvittaessa konsultoiden.
* Valtakirjaan merkitään, että Suomi allekirjoittaa ratifioimis- tai hyväksymisvaraumin (paitsi silloin, jos eduskunnalla ei ole toimivaltaa ja sopimuksen hyväksymismenettely voidaan yhdistää allekirjoitusvaltuuksien kanssa).
* TP allekirjoittaa toimivallassaan olevat asiat, jotka esittelevä ministeri varmentaa; VNOS 3 §:n 9 kohdan sopimuksissa pääministeri (PMI) allekirjoittaa ilman varmentajaa.

Muut toimenpiteet sopimuksen allekirjoittamiseen liittyen

* Allekirjoituskappaleet ja alternointi (ks. Valtiosopimusopas 3.4)
* Kansitus ja mahdollinen sinetöinti (ks. Valtiosopimusopas 3.4)
* Allekirjoitustilaisuuden järjestäminen (ks. Valtiosopimusopas 3.4)
* Alkuperäisten allekirjoitettujen sopimusten toimittaminen ulkoministeriön arkistoon

Sitoutuminen

Yleistä

* Valtiosopimukseen sitoutumisen tapa (ratifiointi, hyväksyminen, liittyminen, kirjeenvaihto, noottienvaihto, allekirjoitus ilman hyväksymisvaraumaa tai muu) riippuu kunkin sopimuksen loppumääräyksistä. Sitoutuminen tarkoittaa, että Suomi sitoutuu lopullisesti noudattamaan sopimusta.
* Esittelyn yhteydessä on hyväksyttävä myös mahdolliset varaumat, selitykset tai ilmoitukset.
* Jos ”opt out” -asia (usein esim. sopimusmuutokset), velvoite on esiteltävä hyväksyttäväksi ennen opt out -ajan päättymistä.
* EU-sopimuksissa E-kirje ja U-kirjelmä tulee olla tässä vaiheessa tehtynä. Tarvittaessa voidaan antaa U-jatkokirje, jos neuvoston hyväksymispäätöstä koskevassa ehdotuksessa on jotain poikkeuksellista, esim. oikeusperustan osalta.

A) Jos sitoutuminen ei vaadi eduskunnan suostumusta

* Sitoutumisesta päättää TP perustuslain 93 § 1 mom. nojalla, ellei kyseessä ole VNOS 3 §:n 9 kohdan sopimus, jolloin sitoutumisesta päättää VN perustuslain 93 § 2 mom. ja VNOS 3 § 9 kohdan nojalla.
* Esittelylistan liitteeksi muistio ja sopimusteksti.
* Jos sopimuksen voimaansaattamissäädösten voimaantuleminen Ahvenanmaalla vaatii Ahvenanmaan suostumuksen, tulee asetusluonnos lähettää Ahvenanmaalle oikeusministeriön kautta **hyvissä ajoin ennen sitoutumisesittelyä**. Ahvenanmaan vastaus on **tarpeen saada ennen sitoutumisesta päättämistä**.

B) Jos sitoutuminen vaatii eduskunnan suostumuksen

Hallituksen esityksen (HE) laatiminen

* HE laaditaan RakAs-pohjalle
* Ks. hallituksen esitysten laatimisohjeet ([HELO-opas](http://helo.finlex.fi/)), jakso VI *Valtiosopimustaustainen hallituksen esitys,* ja Valtiosopimusopas 7.6 ja sen liitteet (mm. ponnet, lakimallit).
* Esitykseen tulee sisällyttää:
	+ Lakiesitykset
* Voimaansaattamislaki
* Tarvittaessa muut lakimuutokset
* Jos sopimus korvaa vanhan sopimuksen, uuteen voimaansaattamislakiin otettava säännös vanhan voimaansaattamislain kumoamisesta
	+ Mahdolliset varaumat, selitykset tai ilmoitukset
* Esityksen laadintaan liittyvät mm. seuraavat vaiheet:
	+ Lausuntokierros, ml. Ahvenanmaa tarvittaessa, ja toimittaminen lainsäädännön arviointineuvostolle
	+ Kääntäminen ruotsiksi ja käännöksen tarkistaminen
	+ Laintarkastus
	+ HE:n taitto ja tekninen viimeistely

HE eduskuntaan

* VN:n yleisistunto päättää HE:n antamisesta eduskunnalle
* Esittelylista
	+ VNOS 3 § 1 kohta
	+ Liitteeksi HE suomeksi ja ruotsiksi
	+ Jakolupa esittelevältä ministeriltä (ja mahdollinen esittelylupa toiselta ministeriöltä)
* HE:n painatusmääräys Editalle, kun HE hyväksytty VN:n yleisistunnossa

Tarvittaessa Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen hankkiminen

* Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen tarvitaan valtiosopimuksen voimaansaattamiseksi Ahvenanmaalla, jos sopimus sisältää sen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.
* Suostumusta pyydetään toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä oikeusministeriön välityksellä yleensä samaan aikaan kuin HE annetaan eduskunnalle.
* Ahvenanmaan vastaus on tarpeen saada ennen sitoutumisesta päättämistä.

Eduskuntakäsittelyn seuraaminen

* Kuuleminen valiokunnassa ja kirjallisen lausunnon lähettäminen sähköpostilla

Eduskunnan vastauksen (EV) esittely

* EV tulee esitellä kolmen kuukauden kuluessa siitä päivästä, kun se on tullut VN:n kirjaamoon. Ks. leima ja lähetä leimallinen EV oikeuskanslerinvirastolle (OKV) sähköpostilla.
* Esittely TP:lle
	+ TP päättää samalla sopimuksen hyväksymisestä sekä mahdollisista varaumista tai selityksistä (perustuslaki 93 § 1 mom.) sekä lakien vahvistamisesta (perustuslaki 77 §)
	+ Esittelylistan liitteeksi vahvistettavat lait, ei muuta
* Esittely VN:lle VNOS 3 §:n 9 kohdan sopimuksissa
	+ VN päättää sopimuksen hyväksymisestä sekä mahdollisista varaumista ja selityksistä (perustuslaki 93 § 2 mom. ja VNOS 3 § 9 kohta) ja TP päättää lakien vahvistamisesta (perustuslaki 77 §)
	+ Esittelylistan liitteeksi vahvistettavat lait, ei muuta

Lakien julkaiseminen säädöskokoelmassa

* Tilaa PTJ:n kautta lain/lakien julkaisu säädöskokoelmassa.

Suomen sitoutumisesta ilmoittaminen tallettajalle tai sopimuksen toiselle osapuolelle

* Sopimuksen loppumääräyksistä ja tilanteesta riippuen Suomen sitoutumisesta voidaan ilmoittaa esimerkiksi:
	+ Sitoutumiskirjalla (ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirja), joka toimitetaan sopimuksen tallettajalle
	+ Nootilla UM:n välityksellä
	+ EUE:n kirjeellä, jos EU:n neuvoston pääsihteeri on sopimuksen tallettajana
* Ratifioimiskirjan allekirjoittaa TP (VNOS 3 § 9 kohdan sopimuksissa PMI), hyväksymis- ja liittymiskirjan UMI
* Mahdolliset varaumat tai selitykset mainittava sitoutumiskirjassa tai nootissa

Voimaantulo

Sopimuksen voimaantuloajankohdan seuraaminen

* Valtiosopimuksen voimaantulo on määritelty sopimuksen loppumääräyksissä.
* Lähtökohtana on, että sopimuksen voimaansaattamissäädökset tulisivat kansallisesti voimaan samaan aikaan kun sopimus tulee Suomen osalta kansainvälisesti voimaan.
* Monenvälinen sopimus: seuraa tallettajan sivuja ja ota tarvittaessa yhteyttä UM/OIK-20:een.
* Kahdenvälinen sopimus: seuraa, milloin toinen osapuoli ilmoittaa sopimuksen hyväksymisestä nootilla ja tarkista sopimuksen loppumääräyksestä voimaantulopäivän määräytyminen

Voimaansaattamisasetuksen antaminen

(ks. Valtiosopimusopas 6.5)

* VN:n yleisistunto antaa voimaansaattamisasetuksen
* Esittelylista
	+ Toimivaltaperuste:
* Jos aiemmin on annettu voimaansaattamislaki: lain nimi ja säädöskokoelmanumero sekä VNOS 3 § 3 kohta
* Jos sopimus saatetaan voimaan vain asetuksen tasolla: perustuslaki 80 ja 95 § sekä VNOS 3 § 3 kohta
	+ Liitteeksi muistio sekä asetus suomeksi ja ruotsiksi
* Allekirjoituskappaleet asetuksesta (1 kpl suomeksi, 1 kpl ruotsiksi) VNK:n istuntoyksikköön ennen istuntoa. Asetukset allekirjoittaa ministeri tai tämän sijainen ja varmentaa esittelevä virkamies. Ks. [Valtioneuvoston esittelijän käsikirja](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79183/Esittelijan_opas_250117.pdf?sequence=1&isAllowed=y), erityisesti s. 63.

Voimaansaattamissäädösten ja sopimuksen julkaisu

(ks. Valtiosopimusopas 9 luku)

* Säädökset tulevat aikaisintaan voimaan niiden julkaisuhetkellä, mikä on syytä ottaa huomioon pohdittaessa säädösten voimaantulopäivää.
* Sopimus voidaan vain poikkeuksellisesta syystä jättää julkaisematta.
* Tilaa PTJ:n kautta voimaansaattamisasetuksen julkaisu säädöskokoelmassa. Julkaisuun on hyvä varata vähintään kolme arkipäivää. Kiiretapauksissa tulee olla etukäteen yhteydessä Editaan.
* Tilaa lisäksi PTJ:n kautta voimaansaattamislain ja -asetuksen sekä sopimustekstin (ja mahdollisten varaumien, ilmoitusten jne.) julkaisu säädöskokoelman sopimussarjassa (SopS).

Rekisteröinti YK:n sopimussarjassa

* UM huolehtii keskitetysti valtiosopimusten rekisteröimisestä YK:lle.
* Toimivaltaisen ministeriön tulee toimittaa kahdenväliset valtiosopimukset ja sellaiset monenväliset valtiosopimukset, joissa Suomi toimii tallettajana, UM/OIK-20:lle rekisteröintiä varten.
* Rekisteröimättä jätettyyn sopimukseen ei voi vedota YK:n toimielimissä.