ULKOASIAINMINISTERIÖN

Valtiosopimustyöryhmän mietintö

TAMMIKUU 2000

UM SARJAT
VALTIONEUVOSTO



ULKOASIAINMINISTERIÖN
JULKAISUJA

Tätä julkaisua myy:

Oy EDITA Ab
PL 800, 00043 EDITA, vaihde (09) 566 01
ASIAKASPALVELU
puh. (09) 566 0266, telefax (09) 566 0380
EDITA-KIRJAKAUPAT HELSINGISSÄ
Annankatu 44, puh. (09) 566 0566
Eteläesplanadi 4, puh. (09) 662 801

ISSN 0358-1489
ISBN 951-724-300-6

Oy Edita Ab
Helsinki 2000

Ulkoasiainministeriölle

Uusi 1.3.2000 voimaan tuleva Suomen perustuslaki sisältää uudistetut säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisen velvoitteiden hyväksymisestä, irtisanomisesta ja voimaansaattamisesta. Uuden perustuslain voimaantulon johdosta on tarpeen huolehtia yhdenmukaisista menettelytavoista ja käytännöistä valmisteltaessa kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia asioita.

Tässä tarkoituksessa ulkoasiainministeriö asetti 1.10.1998 työryhmän, jonka tehtävänä oli:

1) kartoittaa perustuslaista johtuvat kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamiskäytäntöön liittyvät ratkaisua vaativat oikeudelliset kysymykset ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan tulkinnan lainsäädännön alan laajuudesta;

2) laatia kartoituksen perusteella ehdotus yhdenmukaisiksi menettelytavoiksi kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevissa asioissa; sekä

3) selvittää kansainvälisten velvoitteiden julkaisemista koskevan sääntelyn tarkistamistarve ja tehdä selvityksen pohjalta hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus lainsäädännön muuttamiseksi.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 31.10.1999 mennessä. Määräaikaa jatkettiin ulkoasiainministeriön 14.10.1999 tekemällä päätöksellä 31.1.2000 asti.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin osastopäällikkö Holger Rotkirch ulkoasiainministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi ylijohtaja Pekka Nurmi oikeusministeriöstä, sekä jäseniksi esittelijäneuvos Eva-Brita Björklund oikeuskanslerinvirastosta, lainsäädäntöneuvos Sami Manninen oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ulkoasiainministeriöstä, valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen eduskunnan kansliasta ja lainsäädäntöneuvos Laura Yli-Vakkuri sisäasiainministeriöstä. Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina ovat toimineet linjanjohtaja Ora Meres-Wuori ulkoasiainministeriöstä, professori Ilkka Saraviita Lapin yliopistosta ja professori Martin Scheinin Åbo Akademista. Työryhmän sihteereiksi määrättiin Manninen ja Yli-Vakkuri. Lisäksi työryhmä nimesi ma. lainsäädäntösihteeri Petri Helanderin ulkoasiainministeriöstä kolmanneksi sihteerikseen.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on kuullut ministeriöitä niiden hallinnonalalle kuuluvien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen liittyvistä erityispiirteistä. Työryhmässä ovat olleet kuultavina myös tasavallan presidentin neuvonantaja Martti Manninen, valiokuntaneuvos Antti

Pelttari eduskunnan kansliasta ja Ahvenanmaan maakuntapäivien sihteeri Lars Ingmar Johansson. Lisäksi työryhmässä ovat olleet kuultavina professori Mikael Hidén, professori Kari Joutsamo, professori Martti Koskenniemi ja professori Olli Mäenpää Helsingin yliopistosta ja professori (emeritus) Antero Jyränki sekä ma. professori Veli-Pekka Viljanen Turun yliopistosta.

Työryhmä on kokoontunut 19 kertaa.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä ulkoasiainministeriölle.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 2000

Holger Rotkirch

Pekka Nurmi

Eva-Brita Björklund

Sami Manninen

Ronald Wrede

Jarmo Vuorinen

Laura Yli-Vakkuri

Petri Helander

Ora Meres-Wuori

Ilkka Saraviita

Martin Scheinin

SISÄLLYSLUETTELO

Saatekirjelmä ... 1

SISÄLLYSLUETTELO ... 4
TIIVISTELMÄ ... 5
I JOHDANTO ... 9
II VALTIOSOPIMUKSET JA MUUT KANSAINVÄLISET VELVOITTEET ... 12
III SOPIMUKSENTEKOVALTA UUDEN PERUSTUSLAIN MUKAAN ... 15
1. Uuden perustuslain kansainvälisiä suhteita koskevat säännökset ... 15
2. Toimivalta kansainvälisissä asioissa ... 16
3. Sopimuksentekovallan aineelliset rajoitukset ... 19
4. Eduskunnan tietojensaantioikeus ... 21
IV VALTIOSOPIMUKSEN TEKEMINEN ... 23
1. Sopimusneuvottelut ... 23
1.1. Neuvottelualoite ... 23
1.2. Neuvotteluvaltuuskunnan asettaminen ja neuvotteluohjeiden antaminen ... 24
2. Sopimuksen allekirjoittaminen ... 26
3. Valtiosopimuksen tai sen irtisanomisen hyväksyminen ... 27
3.1. Yleistä ... 27
3.2. Eduskunnan toimivalta ... 28
3.3. Eduskunnan päätöksentekomenettely ... 32
3.4. Varaumien, selitysten ja julistusten hyväksyminen ja peruuttaminen ... 35
3.5. Kansainvälisen velvoitteen irtisanomisen hyväksyminen ... 38
4. Sopimuksentekovallan delegointi ja kansainväliset hallintosopimukset ... 39
V KANSAINVÄLISTEN VELVOITTEIDEN VOIMAANSAATTAMINEN ... 44
1. Voimaansaattamisen tarkoitus ... 44
2. Voimaansaattamissäädökset ... 45
3. Säädöstason määräytyminen ... 47
4. Voimaansaattamislain säätämisjärjestys ... 50
5. Voimaansaattamislain voimaantulosta ja täytäntöönpanosta annettavat asetukset ... 55
6. Varaumat, selitykset ja julistukset ... 58
7. Voimaansaattamistavat ... 61
7.1. Nykyisen voimaansaattamiskäytännön arviointia ... 62
7.2. Voimaansaattamiskäytännön kehittäminen ... 67
7.3. Voimaansaattamissäädösten lainsäädäntötekninen kehittäminen ... 69
VI VALTIOSOPIMUSTEN JA NIIDEN VOIMAANSAATTAMISSÄÄDÖSTEN JULKAISEMINEN ... 71
LIITTEET ... 73
1. UUDEN PERUSTUSLAIN SISÄLTÄMÄT NIMENOMAISET LAKIVARAUKSET. 73
2. MALLEJA HALLITUKSEN ESITYKSIIN SISÄLLYTETTÄVISTÄ EHDOTUKSISTA EDUSKUNNAN PONSIPÄÄTÖKSIKSI ... 79
3. VOIMAANSAATTAMISSÄÄDÖSTEN MALLEJA ... 81

TIIVISTELMÄ

Valtiosopimustyöryhmän kannanotot

Valtiosopimustyöryhmän tehtävänä on ollut kartoittaa perustuslaista johtuvat kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamiskäytäntöön liittyvät ratkaisua vaativat oikeudelliset kysymykset ja laatia kartoituksen perusteella ehdotus yhdenmukaisiksi menettelytavoiksi kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevissa asioissa. Työryhmän mietintö sisältää seuraavat kansainvälisten velvoitteiden valmisteluun, hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen liittyviä yhdenmukaisia menettelytapoja koskevat kannanotot:

- Työryhmä ehdottaa, että sopimuksia koskevaa tietojenantomenettelyä kehitetään käytännössä siten, että valtioneuvosto antaa säännöllisesti eduskunnalle selonteon Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta, esimerkiksi jokaisen vaalikauden alussa.

- Työryhmä katsoo, että tasavallan presidentin määrämuotoinen päätös neuvottelualoitteen tekemisestä tehdään vastaisuudessakin ainoastaan silloin, kun sopimuksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys sitä erityisesti vaatii. Muussa tapauksessa tällaista määrämuotoista päätöstä ei tarvita. Neuvottelualoitetta voidaan tällöin kuitenkin käsitellä valtioneuvostossa varsinkin, jos sopimusneuvottelujen ala koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä tai toimivaltaisesta ministeriöstä on epäselvyyttä.

- Työryhmä katsoo, että presidentti tekee yleensä päätöksen neuvotteluvaltuuskunnan asettamisesta silloin, kun neuvottelujen kohteena on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä tai muuten tärkeä

sopimus. Muutoin neuvotteluvaltuuskunnan voi asettaa valtioneuvoston yleisistunto tai asianomainen ministeriö. Valtioneuvoston yleisistunto päättää valtuuskunnan asettamisesta silloin, kun toimivaltaisesta ministeriöstä on epäselvyyttä tai kun sopimusneuvottelujen ala koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä.

- Työryhmä ehdottaa, että vastaisuudessa hallituksen esityksessä pyydetään eduskunnan hyväksymistä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävälle kansainväliselle velvoitteelle kokonaisuudessaan. Tällaisen velvoitteen myöhempää muuttamista pidetään muodollisesti itsenäisenä uutena velvoitteena, jonka osalta eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuus arvioidaan erikseen. Eduskunnan hyväksyminen ei ole tarpeen, jos uusi velvoite ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia tai muita eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä.

- Työryhmä ehdottaa, että vastaisuudessa hallituksen esityksessä pyydetään eduskunnan suostumus sen toimivaltaan kuuluvaa sopimusmääräystä koskevan varauman tekemiseen ja selityksen tai julistuksen antamiseen samoin kuin sellaisen peruuttamiseen ja muuttamiseen.

- Työryhmä ehdottaa, että voimaansaattamislakiin sisällytetään vastaisuudessa säännös, jonka mukaan lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

- Työryhmä ehdottaa, että voimaansaattamislakiin otetaan vastaisuudessa säännös, jonka nojalla tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voitaisiin antaa tasavallan presidentin/valtioneuvoston/ministeriön asetuksella.

- Työryhmä ehdottaa, että varaumista, selityksistä ja julistuksista otetaan vastaisuudessakin niiden tekemistä tai antamista koskevat luonteeltaan toteavat säännökset

valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisasetukseen siten, että asetus sisältää nykyiseen tapaan maininnat myös lainsäädännön alaan kuuluviin määräyksiin tehdyistä varaumista, selityksistä ja julistuksista.

- Työryhmä ehdottaa, että valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan vastaisuudessa pääsäännön mukaan voimaan blanketti- tai sekamuotoisella lailla, jolloin määräykset tulevat sellaisinaan velvoitteen todistusvoimaisella kielellä lakina voimaan. Näin menetellään myös silloin, kun kansallinen lainsäädäntö on asiasisällöltään saatettava vastaamaan voimaansaatettavan velvoitteen määräyksiä. Velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattaminen toteutetaan yksinomaan asiasisältöisellä lailla vain poikkeuksellisesti. Laista on tällöinkin käytävä selvästi ilmi sen luonne tietyn yksilöidyn velvoitteen voimaansaattamislakina.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että ryhdytään toimenpiteisiin Wienin valtiosopimusoikeutta koskevaan yleissopimukseen tehdyn selityksen poistamiseksi.

Lisävoimavarojen tarve

Eduskunnan hyväksymistä edellyttävien valtiosopimusten määrän voidaan ennakoida kasvavan. Arvioon vaikuttaa asetuksenantovallan aineellista alaa rajoittava perustuslain 80 §:n 1 momentin uusi säännös sekä se, että lainsäädännön alaan kuuluva valtiosopimus on saatettava eduskunnan hyväksyttäväksi sopimuksen voimaansaattamisen tavasta riippumatta. Eduskunta hyväksyy vastaisuudessa myös sen toimivallan alaan kuuluvan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen irtisanomisen.

Eduskunnan hyväksymistä edellyttävien valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden määrän kasvu lisää vastaavasti valtioneuvoston työmäärää. Työryhmän mielestä tämä tulee ottaa huomioon arvioitaessa mahdollista tarvetta lisätä

valtiosopimusten tekemistä ja niiden voimaansaattamista koskevien asioiden valmistelusta vastaavien ministeriöiden voimavaroja.

I JOHDANTO

Uudella 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulevalla Suomen perustuslailla on tarkistettu valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevaa sääntelyä. Samalla on vahvistettu eduskunnan asemaa kansainvälisiä velvoitteita koskevassa päätöksenteossa. Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa omaksuttujen menettelytapojen ja käytäntöjen kattava uudelleen arviointi on siten uuden perustuslain voimaantulon johdosta tarpeen. Uudelleen arviointia edellyttävät myös perustuslain tulkintakäytännössä 1990-luvulla toteutuneet muutokset.

Perustuslakiuudistukseen ja tulkintojen muutoksiin liittyen on huolehdittava siitä, että valtioneuvostossa noudatetaan yhdenmukaisia menettelytapoja kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia asioita valmisteltaessa. Ohjeistuksen tarvetta lisää se, että kansainvälisiin velvoitteisiin liittyviä asioita käsitellään nykyisin ulkoasiainministeriön lisäksi muissakin ministeriöissä.

Sopimuksentekovalta kuuluu vastaisuudessakin ulkopolitiikan johtovallan piiriin eli lähtökohtaisesti tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta kuitenkin hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Lainsäädännön alaa koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö on lisännyt merkittävästi niiden kansainvälisten velvoitteiden määrää, joihin sitoutuminen vaatii eduskunnan hyväksymisen. Tulkinnan muutoksen johdosta on tarpeen selvittää, milloin kansainvälinen velvoite kuuluu lainsäädännön alaan ja milloin velvoitteeseen sitoutumisesta voidaan päättää ilman eduskunnan suostumusta. Lainsäädännön alan

osalta on vastaisuudessa otettava huomioon myös asetuksenantovallan aineellista alaa rajoittava säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Uudessa perustuslaissa tehdään aikaisempaa selkeämpi ero kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen ja sen voimaansaattamisen välille. Perustuslain voimaantulon johdosta on tarpeen selvittää eri voimaansaattamistapojen käytön edellytyksiä ja laatia tältä pohjalta voimaansaattamistapojen yhdenmukaista käyttöä koskevat periaatteet. Tällöin on otettava huomioon paitsi eduskunnan päätöksentekomenettelyyn liittyvät näkökohdat myös se, että kansainvälisten velvoitteiden määräyksillä on tuomioistuinten ja viranomaisten ratkaisutoiminnassa aikaisempaa suurempi merkitys.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti kartoittanut perustuslain voimaantulosta johtuvia kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamiskäytäntöön liittyviä kysymyksiä ja laatinut selvityksen perusteella ehdotukset yhdenmukaisiksi menettelytavoiksi velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevissa asioissa. Työryhmä on ottanut huomioon, että menettelytapojen tulee perustuslakiuudistuksen tavoitteiden mukaisesti vahvistaa eduskunnan asemaa kansainvälisiä velvoitteita koskevassa päätöksenteossa ja olla sopusoinnussa eduskunnan päätöksentekomenettelystä annettujen uuden eduskunnan työjärjestyksen säännösten kanssa.

Työryhmän mietinnössä on käsitelty kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen liittyviä kysymyksiä verraten laajasti. Tarkoituksena on, että ulkoasiainministeriö uudistaa mietinnön pohjalta kansainvälisten sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat käytännön ohjeet ministeriöiden ja muiden kansainvälisten velvoitteiden valmistelusta vastaavien tahojen käyttöön.

Työryhmän oli myös selvitettävä mahdollinen tarve tarkistaa kansainvälisten velvoitteiden julkaisemista koskevaa sääntelyä ja tehtävä selvityksen pohjalta hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus lainsäädännön muuttamiseksi. Työryhmä on yhteistyössä oikeusministeriön 5 päivänä helmikuuta 1999 asettaman

työryhmän (säädöskokoelmatyöryhmä) kanssa valmistellut hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen säädösten ja valtiosopimusten julkaisemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, jonka pohjalta on valmisteltu eduskunnalle syksyllä 1999 annettu hallituksen esitys.

II VALTIOSOPIMUKSET JA MUUT KANSAINVÄLISET VELVOITTEET

Uuden perustuslain kansainvälisiä suhteita koskevan 8 luvun sanontoja on nykyaikaistettu aikaisemmin voimassa olleisiin säännöksiin nähden. Sopimuksentekovaltaan liittyvät säännökset koskevat valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita. Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen käsitettä ei kuitenkaan ole määritelty.

Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (SopS 32 – 33/1980) 2 artiklan mukaan valtiosopimus tarkoittaa kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti valtioiden välillä ja joka on kansainvälisen oikeuden alainen siihen katsomatta, sisältyykö se yhteen tai kahteen taikka useampaan toisiinsa sisältyvään asiakirjaan ja riippumatta siitä käytetystä nimityksestä. Yleissopimus koskee lähinnä vain kirjallisessa muodossa valtioiden välillä tehtyjä sopimuksia.

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen käsite tulee kansainvälisen tapaoikeuden mukaisesti ymmärtää laajasti siten, että se on kahden tai useamman kansainvälisen oikeuden subjektin välinen tahdonilmaisu, jolla on tarkoitettu saada aikaan kansainvälisen oikeuden alaisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Kansainväliseksi velvoitteeksi katsotaan siten myös valtion ja kansainvälisen järjestön välinen sopimus sekä eräissä poikkeustapauksissa hallituksen toisen valtion osavaltion tai viranomaisen kanssa tekemä sopimus. Velvoitteena pidetään myös valtioiden perustaman kansainvälisen järjestön sellaista päätöstä, joka luo jäsenvaltioille oikeuksia ja velvollisuuksia. Tällaiset päätökset eivät kuitenkaan useinkaan enää tule erikseen valtion hyväksyttäväksi, koska järjestön toimivalta tehdä valtioon vaikuttavia päätöksiä pääsääntöisesti hyväksytään liityttäessä järjestön perustamissopimukseen. Sama koskee kahdenvälisellä valtiosopimuksella perustetun pysyväisluonteisen toimielimen sitovaa päätöstä. Myös kansainvälisellä sopimuksella perustetun tuomioistuimen (esim.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin) päätökset voivat sitoa valtiota kansainvälisoikeudellisesti.

Valtion tekemät yksityisoikeudelliset sopimukset kuten kiinteistön ostamista tai tavaranhankintaa koskevat sopimukset eivät yleensä ole valtiosopimuksia.

Perustuslaissa tarkoitettuna valtiosopimuksena tai muuna kansainvälisenä velvoitteena voidaan pitää vain sopimuksia tai velvoitteita, jotka sitovat Suomea valtiona. Tällaiset sopimukset tai velvoitteet on tehty kansainvälisen oikeuden subjektien toimesta tai kanssa ja ne ovat kansainvälisen oikeuden alaisia. Siten esimerkiksi viranomaisten väliset kansainväliset hallintosopimukset (ks. jäljempänä IV luvun 4 jakso), joissa sovitaan viranomaisten välisen yhteistyön yleisistä toimintalinjoista ja sen yksityiskohdista tai yhteisistä tavoitteista ja joita ei tehdä hallitusten nimissä, eivät ole perustuslain 8 luvussa tarkoitettuja valtiosopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita.

Euroopan unionin jäsenyys on kansainvälisen yhteistoiminnan erityismuoto. Euroopan unionin perustana ovat jäsenvaltioiden välillä tehdyt unionin perussopimukset ja niitä muuttavat ja täydentävät sopimukset. Tämä niin sanottu unionin primäärioikeus perustuu näin ollen kansainvälisen oikeuden alaisiin valtiosopimuksiin. Jäsenvaltiot ovat unioniin liittyessään siirtäneet unionin perussopimuksissa määritellyillä aloilla toimivaltaa Euroopan yhteisölle.

Unionin primäärioikeudessa määritellään unionin toiminnan oikeudellinen perusta. Euroopan yhteisön ja sen toimielinten toimivalta määritellään perussopimuksissa. Yhteisöllä ja sen toimielimillä on primäärioikeuden perusteella lainsäädäntövaltaa ja tietty toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia (ns. yhteisösopimukset). Yhteisöllä ei ole yleistoimivaltaa, vaan se voi tehdä päätöksiä ainoastaan sellaisissa asioissa, joissa jäsenvaltiot ovat siirtäneet sille tarvittavan päätösvallan. Toimivallan siirtäminen sisältää sen, että jäsenvaltioiden omat valtioelimet eivät enää voi käyttää lainsäädäntövaltaa tai sopimustoimivaltaa siltä osin kuin se perussopimusten mukaan kuuluu yhteisölle. Yhteisön antamia säädöksiä ei tässä mielessä voida pitää tavanomaisina kansainvälisinä velvoitteina.

Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvat niin sanotut jaetun toimivallan sopimukset sekä jäsenvaltioiden väliset sopimukset. Jaetun toimivallan sopimuksissa yhteisö käyttää sopimustoimivaltaa jäsenvaltioiden rinnalla, jolloin sopimuspuolina ovat sekä yhteisö että jäsenvaltiot. Jäsenvaltioiden väliset sopimukset (unionisopimuksen 34 artiklassa tarkoitetut poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevat sopimukset sekä EY:n perustamissopimuksen 293 artiklassa tarkoitetut sopimukset) liittyvät lähinnä unionin hallitustenväliseen yhteistyöhön niillä aloilla, joilla yhteisöllä ei ole toimivaltaa. Jäsenvaltion toimivaltaan kokonaan tai osittain kuuluvat sopimukset ovat perustuslain 8 luvussa tarkoitettuja valtiosopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita.

III SOPIMUKSENTEKOVALTA UUDEN PERUSTUSLAIN MUKAAN

1. Uuden perustuslain kansainvälisiä suhteita koskevat säännökset

Kansainvälisiä suhteita koskevat säännökset on uudessa perustuslaissa koottu 8 lukuun, jossa säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa (93 §), kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä (94 §), tällaisten velvoitteiden voimaansaattamisesta (95 §), eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (96 §) sekä eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa (97 §).

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tätä toimivaltaa kuitenkin rajoittavat yhtäältä eduskunnalle osoitettu valta hyväksyä perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetut kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanominen sekä toisaalta eduskunnalle ja valtioneuvostolle perustuslain 93 §:n 2 momentissa ja 96 §:ssä osoitettu toimivalta Euroopan unionin asioissa.

Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisen ja voimaansaattamisen osalta uuden perustuslain säännökset tuovat entistä selvemmin esille jo aiemmin vakiintuneen käytännön mukaisesti tehdyn eron kansainvälisoikeudelliseen velvoitteeseen sitoutumisen eli velvoitteen hyväksymisen ja sen valtionsisäisen voimaansaattamisen välillä. Tämän korostamiseksi kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja irtisanominen sekä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen on uudessa perustuslaissa sijoitettu kahteen eri pykälään. Siten järjestelmämme säilyy edelleen niin sanottuna dualistisena järjestelmänä eli kansainvälisen velvoitteen soveltaminen vaatii Suomessa pääsääntöisesti hyväksymisen lisäksi kansallisen voimaansaattamisen.

2. Toimivalta kansainvälisissä asioissa

Ulkopolitiikan johtamisella perustuslain 93 §:n 1 momentissa viitataan ennen muuta Suomen kansainvälisten suhteiden hoitamisen kannalta keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan (HE 1/1998 vp, s. 146). Tavanomaiseen kansainväliseen kanssakäymiseen ei välttämättä liity Suomen ulkopolitiikan johtamisen kannalta keskeisiä asioita. Käytännössä pääministeri ja muut ministerit sekä heidän johtamansa ministeriöt ja osin myös muut viranomaiset ovat nykyisin monin tavoin yhteydessä toisten valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen toimielimiin ja viranomaisiin. Tällaiseen kanssakäymiseen ei vastaisuudessakaan vaadita tasavallan presidentin määrämuotoisia päätöksiä tai muuta myötävaikuttamista, ellei kanssakäymiseen liity Suomen ulkopolitiikan johdon ratkaisua vaativia asioita.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukainen yhteistoiminta asettaa vaatimuksia yhtä hyvin tasavallan presidentin kuin valtioneuvostonkin toiminnalle. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteistoiminnan edellytyksenä on, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta informoinnista ulkopolitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa (HE 1/1998 vp, s. 145). Yhteistoimintavelvoitteella saattaa olla tulkinnallista merkitystä siten, ettei ulkopolitiikan alaan kuuluvia hallituksen esityksiä tai muita asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys (PeVM 10/1998 vp, s. 25).

Tasavallan presidentti tekee Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat päätökset perustuslain 58 §:ssä säädetyllä tavalla valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksella perustuslaissa tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnossa ennen asian esittelemistä presidentin päätettäväksi tehtyä ehdotusta presidentin päätöksen sisällöksi (HE 1/1998 vp, s. 106). Näiltä osin uuden perustuslain voimaantulo merkitsee periaatteellista muutosta, sillä aiemmin valtioneuvosto on esittänyt virallisen ratkaisuehdotuksensa vain tapauksissa, joista niin on erikseen säädetty. Perustuslaki ei myöskään asettane estettä säätää lailla tapauksittain sellaisesta yhteistoiminnan muodosta, jossa lopullisen päätöksen tekee valtioneuvosto, vaikka pääsääntönä on, että päätöksentekijänä on tasavallan presidentti.

Perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitetun yhteistoiminnan piiriin kuuluvat myös muut kuin presidentin määrämuotoista päätöstä edellyttävät Suomen ulkopolitiikan johtamiseen liittyvät asiat. Presidentti toimii ulkopolitiikassa esimerkiksi tekemällä aloitteita, antamalla neuvotteluohjeita ja esittämällä ulkopoliittisia kannanottoja. Toisaalta presidentti voi tällaisessakin asiassa tehdä päätöksen valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta siten kuin perustuslain 58 §:ssä säädetään. Olennaista on, että presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhdessä valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta (PeVM 10/1998 vp, s. 26).

Uusi perustuslaki ei sisällä tarkempia säännöksiä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteistoiminnan muodoista, vaan niistä voidaan tarvittaessa säätää alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 145). Yhteistoiminnan muodot voivat perustuslain esitöiden mukaan vaihdella esimerkiksi kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Yhteistoiminta voi siten laajakantoisissa asioissa edellyttää presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja (PeVM 10/1998 vp, s. 26). Koko valtioneuvoston myötävaikutus on tarpeen esimerkiksi silloin, kun kysymys on Suomen taholta esitettävien merkittävien ulkopoliittisten aloitteiden valmistelusta tai kun on valmisteltava kantaa muiden tekemiin Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta laajakantoisiin aloitteisiin. (HE 1/1998 vp, s. 145)

Merkitykseltään näitä vähäisemmissä asioissa tai esimerkiksi kiireellisiä ratkaisuja vaativissa erityistilanteissa voi kuitenkin riittää yhteydenpito ministerivaliokunnan taikka yksittäisen ministerin, lähinnä pääministerin, ulkoasiainministerin tai kulloinkin kysymyksessä olevan asian valmistelusta vastaavan muun ministerin kanssa (HE 1/1998 vp, s. 145, PeVM 10/1998 vp, s. 26).

Tärkeä yhteistoiminnan toimielin on ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, jonka on valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 44 §:n 4 momentin mukaan valmistavasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita

ulkovaltoihin koskevat asiat sekä näiden asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. Presidentti osallistuu nykyisin melko tiiviisti ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksiin, jolloin valiokunta on presidentin ja valtioneuvoston yhteistyö- ja keskustelufoorumi. Käytäntö turvaa presidentille luontevan mahdollisuuden osallistua asioiden valmisteluun. Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin osaksi muuntaa valiokunnan valmisteluelimestä tosiasialliseksi päätöksentekoelimeksi ja antaa parlamentaarisen vastuukatteen sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä valtioneuvostossa tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä (PeVM 1/1997 vp, HE 1/1998 vp, s. 145).

Lisäksi presidentti ja ulkoasiainministeri tapaavat toisensa säännönmukaisesti viikoittain keskustellakseen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvista asioista.

Valtioneuvoston sisäisistä toimivalta- ja vastuusuhteista säädetään perustuslain 65-68 §:ssä. Säännöksiä sovelletaan myös kansainvälisten asioiden käsittelyyn valtioneuvostossa (HE 1/1998 vp, s. 145).

Wienin yleissopimukseen tehty selitys

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen a kohdan mukaan valtion päämiehen, hallituksen päämiehen ja ulkoasiainministerin katsotaan tehtävänsä nojalla ja tarvitsematta esittää valtakirjaa edustavan valtiotaan valtiosopimuksen tekemiseen liittyvien tehtävien osalta. Wienin yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä Suomi antoi voimaansaattamisasetuksen (SopS 33/80) mukaan seuraavan selityksen:

> Ottaen huomioon, että toimivalta valtiosopimusten tekemiseen kuuluu Suomessa tasavallan presidentille, sovelletaan yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen a kohtaa vain valtion päämieheen, jolloin pääministeri ja ulkoasiainministeri voivat toimia sanotussa kohdassa tarkoitettuina edustajina ainoastaan, mikäli tasavallan presidentti on antanut heille tehtävään nimenomaisen valtuutuksen.

Selitystä ei voida enää nykyoloissa eikä varsinkaan uuden perustuslain valossa pitää tarpeellisena. Selityksen poistaminen merkitsisi sitä, että myös pääministeri ja ulkoasiainministeri olisivat kelpoisia asemansa nojalla ja ilman tasavallan presidentin antamaa nimenomaista valtakirjaa edustamaan Suomea valtiosopimuksia koskevissa asioissa. Selityksen poistaminen ei vaikuttaisi siihen, miten kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumisesta on Suomen valtiosäännön mukaan päätettävä.

Työryhmän kannanotto

Työryhmä ehdottaa, että ryhdytään toimenpiteisiin Wienin valtiosopimusoikeutta koskevaan yleissopimukseen tehdyn selityksen poistamiseksi.

3. Sopimuksentekovallan aineelliset rajoitukset

Sopimuksentekovaltaa on uudessa perustuslaissa rajoitettu aineellisessa merkityksessä. Perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Säännös velvoittaa kaikkia sopimuksen tekoon missä tahansa sen vaiheessa osallistuvia Suomen viranomaisia, joten säännös on otettava huomioon jo neuvotteluvaiheessa. Säännöksellä asetetaan raja, joka sitoo Suomen sopimusneuvottelijoita ja Suomen hallitusta sen harkitessa kansainvälisen sopimuksen allekirjoittamista. Viime kädessä säännös rajoittaa myös eduskunnan valtaa hyväksyä sellaisia velvoitteita, jotka vaarantaisivat demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita (HE 1/1998 vp, s. 150).

Perustuslain 94 §:n 3 momentin säännös täsmentää perustuslain 1 §:n 3 momentin lähtökohtaa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. On kuitenkin syytä huomata, että 1 §:n 3 momenttia ei ole tarkoitettu tulkittavaksi sillä tavoin tyhjentävästi, että se muodostaisi ehdottoman rajan sille, minkälaiseen yhteistoimintaan Suomi voi osallistua (HE 1/1998 vp, s. 73).

Uuden perustuslain 73 §:n säännös perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta koskee myös 95 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä käsiteltävää kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislakia. Rajatulla poikkeuksella tarkoitetaan sitä, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Rajattua poikkeusta koskevalla säännöksellä on merkitystä kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisvaiheen lisäksi jo aiemmissa sopimuksen tekoon liittyvissä vaiheissa. On vältettävä sellaisia aineellisia sopimuksiin tulevia määräyksiä, jotka eivät mahtuisi rajatun poikkeuksen piiriin ja joita ei siten ole mahdollista saattaa voimaan Suomessa muuttamatta perustuslakia. Ylipäänsä on syytä - mikäli mahdollista - kansainvälisiä velvoitteitakin neuvoteltaessa pyrkiä sellaisiin ratkaisuihin, ettei poikkeuslakimenettelyä lainkaan jouduttaisi velvoitetta voimaansaatettaessa käyttämään. Poikkeuslakimenettelyyn tuleekin turvautua vain poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (PeVM 10/1998 vp s. 22).

Harkittaessa poikkeuslakimenettelyn tarpeellisuutta uuden perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten yhteydessä on otettava huomioon, että niiden kanssa eivät ole ristiriidassa sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen (HE 1/1998 vp, s. 73). Sen sijaan perusoikeussäännösten ja perustuslain muiden aineellisten säännösten kanssa ristiriidassa olevia sopimusmääräyksiä tulee pyrkiä välttämään.

4. Eduskunnan tietojensaantioikeus

Eduskunnan yleinen tietojensaantioikeus valtioneuvostolta perustuu uuden perustuslain 47 §:ään, jota sovelletaan myös kansainvälisiin asioihin. Tämän lisäksi 47 §:n 3 momentissa viitataan tätä täydentävään 97 §:ään, jossa säädetään eduskunnan tietojensaantioikeudesta erityisesti kansainvälisissä asioissa. Asiallisesti 97 § ei sisällä muutoksia aiempaan tietojensaantioikeutta koskevaan sääntelyyn.

Perustuslain 97 §:ssä säädetään yleisesti eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annettavasta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevasta selvityksestä. Ulkoasianvaliokunnan tietojensaantioikeus koskee niin kansallisen toimivallan piiriin kuuluvia kansainvälisiä asioita kuin Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvia asioita. Muiden Euroopan unionin valmisteltavana olevien asioiden osalta tietojensaantioikeus on eduskunnan suurella valiokunnalla. Puhemiesneuvosto voi tarpeen mukaan päättää näille valiokunnille annettujen selvitysten ottamisesta keskusteltavaksi eduskunnan täysistunnossa.

Ulkoasiainvaliokunnan tulee saada selvitys pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan. Selvitysmenettely mahdollistaa valtioneuvoston ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan välisen yhteydenpidon joustavasti siten kuin asia ja tilanne vaativat. Säännöksen perusteluissa korostetaan valiokunnan ja hallituksen luottamussuhteen merkitystä ja hallituksen oma-aloitteisuuden tärkeyttä ulkoasiainvaliokunnan informoinnissa erityisesti sellaisten hallituksen toimien osalta, joista valiokunta ei ole tietoinen. Ulkoasiainministeriö on antanut ulkoasiainvaliokunnalle sopimuspolitiikkaa koskevia selontekoja jo joitakin kertoja. Sinänsä mahdollisuus antaa tiedonantoja ja selontekoja myös kansainvälisiä suhteita koskevista asioista koko eduskunnalle säilyy uudessakin perustuslaissa (44 §).

Työryhmän kannanotto

Työryhmä ehdottaa, että sopimuksia koskevaa tietojenantomenettelyä kehitetään käytännössä siten, että valtioneuvosto antaa säännöllisesti eduskunnalle selonteon Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta, esimerkiksi jokaisen vaalikauden alussa.

IV VALTIOSOPIMUKSEN TEKEMINEN

1. Sopimusneuvottelut

1.1. Neuvottelualoite

Sopimuksentekovaltaan sisältyvä toimivalta tehdä aloite valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta koskevien neuvottelujen käynnistämisestä kuuluu 93 §:ssä tarkoitetun ulkopolitiikan johtovallan piiriin ja siten tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Käytännössä sopimusneuvotteluja on tapana valmistella ulkoasiainministeriössä tai asianomaisen ministeriön ja ulkoasianministeriön välisenä yhteistyönä. Myös muihin ministeriöihin, joita asia koskee, ollaan jo tässä vaiheessa yhteydessä. Lisäksi valmistelu voi sisältää alustavia keskusteluja toisten valtioiden viranomaisten kanssa. Virallisen sopimusaloitteen tekemistä voidaan käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa varsinkin, jos sopimusneuvottelujen ala koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä tai toimivaltaisesta ministeriöstä on epäselvyyttä.

Tasavallan presidenttiin aloitteen valmistelusta vastaava ministeriö on käytännössä yhteydessä ennen varsinaisten neuvottelujen aloittamista vain, jos kyse on Suomen ulko- tai turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävästä aloitteesta. Tällöin aloitteen tekemistä voidaan käsitellä esimerkiksi valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa. Virallisen sopimusaloitteen tekemisestä ei ole tapana tehdä tasavallan presidentin määrämuotoista päätöstä, ellei sopimuksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys sitä erityisesti vaadi.

Pääpiirteissään käytännön voidaan katsoa vastaavan niitä perustuslakiuudistuksen lähtökohtia, joiden mukaan ulkopolitiikan johtamiseen kuuluu ennen muuta Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta keskeinen päätöksenteko ja toiminta siten, että presidentti osallistuu kaikkia Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittäviä asioita koskevaan päätöksentekoon.

Vieraan valtion Suomelle tekemän sopimusaloitteen käsittelyssä noudatetaan lähtökohtaisesti samoja menettelyjä kuin sopimusaloitteen tekemisessä.

Työryhmän kannanotto

Työryhmä katsoo, että tasavallan presidentin määrämuotoinen päätös neuvottelualoitteen tekemisestä tehdään vastaisuudessakin ainoastaan silloin, kun sopimuksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys sitä erityisesti vaatii. Muussa tapauksessa tällaista määrämuotoista päätöstä ei tarvita. Neuvottelualoitetta voidaan tällöin kuitenkin käsitellä valtioneuvostossa varsinkin, jos sopimusneuvottelujen ala koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä tai toimivaltaisesta ministeriöstä on epäselvyyttä.

1.2. Neuvotteluvaltuuskunnan asettaminen ja neuvotteluohjeiden antaminen

Neuvotteluvaltuuskunnan asettaminen kuuluu perustuslain 93 §:ssä tarkoitetun ulkopolitiikan johtovallan piiriin. Kaikkiin sopimusneuvotteluihin ei kuitenkaan ole ollut tapana asettaa erityistä neuvotteluvaltuuskuntaa. Tämä koskee usein esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen puitteissa työryhmätyönä tehtäviä sopimuksia.

Perustuslakiuudistuksessa on lähdetty siitä, että tasavallan presidentin päättäessä neuvotteluvaltuuskunnan asettamisesta presidentti tekee päätöksensä perustuslain 58 §:ssä säädetyssä menettelyssä eli valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

Tähänastisessa käytännössä neuvotteluvaltuuskuntia on määrätty myös toimivaltaisen ministeriön määräyksellä. Uudella perustuslailla ei ole ollut tarkoitus muuttaa noudatettuja käytäntöjä, joten valtuuskunnan asettamisen muoto ja tarpeellisuus voidaan edelleen harkita tilannekohtaisesti. Uuden perustuslain voimaan tultuakin tulee tasavallan presidentin kuitenkin päättää neuvotteluvaltuuskunnan asettamisesta, kun neuvottelujen kohteena on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä tai muutoin tärkeä sopimus. Tällaisia ovat esimerkiksi sopimukset EU:n perussopimusten muuttamisesta, aseidenriisunnasta, kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamisesta tai WTO-sopimuksen kaltaiset laajat kauppapolitiikan alan sopimukset.

Suomen edustajat teknisiä tai valmistelevia asioita käsitteleviin kokouksiin voidaan usein määrätä toimivaltaisen ministeriön päätöksellä. Viranomaisten osallistuminen oman toimialansa kansainvälisiin kokouksiin tai asiantuntijoiden tapaamisiin ei sekään pääsäännön mukaan edellytä valtuuskunnan asettamista, ellei valmisteltava sopimus ole Suomen kannalta erityisen tärkeä tai ellei kokouksessa ole tarkoitus tehdä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittäviä päätöksiä. Kahdenvälistä sopimusta koskeviin virallisiin neuvotteluihin valtuuskunta tulisi kuitenkin edelleen pääsääntöisesti asettaa. Tällöin neuvotteluvaltuus käsittää yleensä myös valtuuskunnan puheenjohtajalle annetun valtuuden parafoida sopimusteksti, ellei valtuutuksen yhteydessä toisin määrätä.

Valtioneuvoston yleisistunnon tulisi päättää neuvotteluvaltuuskunnan asettamisesta ainakin silloin, jos toimivaltaisesta ministeriöstä on epäselvyyttä tai jos toimivaltaisia ministeriöitä on useampia eikä sopimus ole sillä tavalla merkittävä tai tärkeä, että valtuuskunnan asettaminen kuuluu tasavallan presidentille.

Ahvenanmaan maakuntahallitukselle on varattu tilaisuus osallistua vieraan valtion kanssa tehtävää sopimusta koskeviin neuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä.

Sopimusneuvotteluja käytäessä mahdollisesti tarvittavista erityisistä neuvotteluohjeista voidaan edelleen yleensä päättää toimivaltaisessa ministeriössä. Neuvotteluohjeista voidaan keskustella valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, jos neuvottelut koskevat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta

merkittävää tai muutoin tärkeää sopimusta. Presidentin määrämuotoista päätöstä neuvotteluohjeista tarvitaan vain poikkeustapauksissa.

Työryhmän kannanotto

Työryhmä katsoo, että presidentti tekee yleensä päätöksen neuvotteluvaltuuskunnan asettamisesta silloin, kun neuvottelujen kohteena on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä tai muuten tärkeä sopimus. Muutoin neuvotteluvaltuuskunnan voi asettaa valtioneuvoston yleisistunto tai asianomainen ministeriö. Valtioneuvoston yleisistunto päättää valtuuskunnan asettamisesta silloin, kun toimivaltaisesta ministeriöstä on epäselvyyttä tai kun sopimusneuvottelujen ala koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä.

2. Sopimuksen allekirjoittaminen

Sopimuksen allekirjoittamista on pidettävä oleellisena sopimuksentekovaltaan kuuluvana toimenpiteenä myös silloin, kun se ei tarkoita sopimukseen sitoutumista, koska siinä vahvistetaan lopullisesti sopimusteksti ja sitoudutaan virallisesti sopimuksen tavoitteisiin. Tämä periaate ilmenee myös Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 18 artiklasta.

Nykykäytännön mukaan tasavallan presidentti päättää sopimuksen allekirjoitusvaltuuksien antamisesta valtioneuvostossa. Sopimuksen allekirjoittamista on pidettävä sikäli merkittävänä valtion sitoutumistahdon ilmaisuna, ettei käytäntöä siltä osin ole syytä muuttaa.

3. Valtiosopimuksen tai sen irtisanomisen hyväksyminen

3.1. Yleistä

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen hyväksymisellä tarkoitetaan velvoitteeseen sitoutumista koskevaa valtion sisäistä päätöstä. Velvoitteen hyväksymisestä eli siihen sitoutumisesta päättää tasavallan presidentti perustuslain 58 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyssä menettelyssä. Presidentti päättää näin ollen asiasta valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

Hyväksymisellä tarkoitetaan toisaalta myös yhtä valtion sitoutumistahdon ilmaisemisen tapaa. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen mukaan valtion sitoutumistahto voidaan ilmaista allekirjoittamalla sopimus ilman ratifiointia tai hyväksymistä koskevaa varaumaa, vaihtamalla valtiosopimuksen muodostavat asiakirjat, ratifioimalla tai hyväksymällä sopimus tai liittymällä sopimukseen taikka muullakin tavalla, jos niin on sovittu.

Hyväksyminen velvoitteeseen sitoutumista koskevana presidentin päätöksenä on erotettava hyväksymisestä valtion sitoutumistahdon ilmaisemisen tapana samoin kuin päätöksestä, jolla eduskunta hyväksyy valtiosopimuksen tai muun kansainvälinen velvoitteen taikka sen irtisanomisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan sen toimivallan alaan kuuluvalle valtiosopimukselle siitä riippumatta, millä tavalla valtion sitoutumistahto asianomaisen sopimuksen kohdalla ilmaistaan.

3.2. Eduskunnan toimivalta

Tasavallan presidentin sopimuksentekovaltaa rajoittaa eduskunnalle perustuslain mukaan kuuluva toimivalta hyväksyä valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet. Oikeudelliselta luonteeltaan eduskunnan päätöstä sopimuksen tai muun velvoitteen hyväksymisestä pidetään lähinnä eduskunnan antamana oikeutuksena päättää Suomen sitoutumisesta kansainväliseen velvoitteeseen. Siten on selvää, että eduskunnan hyväksyminen on hankittava ennen sitoutumispäätöksen tekemistä (HE 1/1998 vp, s. 148, PeVM 10/1998 vp, s. 27).

Uuden perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvat sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Lainsäädännön ala

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräyksen on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on jonkin perusoikeussäännöksen tai perustuslain muun säännöksen mukaan säädettävä lailla, jos kysymyksessä on sellainen yksilön oikeusasemaan vaikuttava määräys, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on annettava lailla, tai jos määräys on ristiriidassa voimassa olevan kansallisen lain kanssa (ks. HE 1/1998 vp, s. 148; ja esim. PeVL 4/1998 vp). Käytännössä sopimusmääräykset on luettu lainsäädännön alaan myös silloin, kun määräysten on aikaisemman lainsäädännön puuttuessa katsottu edellyttävän lailla annettavia säännöksiä.

Lainsäädännön alaa koskevaa perustuslain säännöstä tulkitaan perustuslakivaliokunnan viime vuosien käytännön pohjalta (PeVM 10/1998 vp, s. 27, HE 1/1998 vp, s. 148). Tätä lähtökohtaa vahvistaa asetuksenantovallan alaa rajoittava perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lainsäädännön alaan kuuluvat siten perusoikeuksien käyttöä tai rajoittamista sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevat määräykset. Lainsäädännön alaan luetaan myös määräykset asioista, joista uuden perustuslain jonkin nimenomaisen säännöksen mukaan on säädettävä lailla (ks. *liite 1*). Lisäksi lainsäädännön alaan kuuluvat oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta uudet elämänalueet, jos asioista on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla (HE 1/1998 vp, s. 148).

Aikaisemmassa, 1990-luvun alkuun ulottuneessa käytännössä lainsäädännön alaan oli tapana lukea lähinnä vain perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevat sopimusmääräykset. Tämän niin sanotun ristiriitateorian puitteissa lainsäädännön ala tulkittiin valtiosopimusten kohdalla lain yleistä alaa kapeammaksi.

Ristiriitakriteeriin perustuneessa käytännössä valtiosopimuksen ja kansallisen lainsäädännön väliset ristiriidat pyrittiin monesti poistamaan ennen velvoitteeseen sitoutumista. Ennakkoharmonisoinnin seurauksena sopimuksen ei enää katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan eikä sen saattamista eduskunnan hyväksyttäväksi siten pidetty tarpeellisena. Perustuslakivaliokunta on sittemmin pitänyt tärkeänä, että kansainväliseen sopimukseen perustuvia niin sanottuja asiasisältöisiä voimaansaattamislakeja säädettäessä myös sopimuksen hyväksymisestä päätetään nimenomaisesti eduskunnassa (PeVL 19/1995 vp ja PeVM 6/1999 vp).

Ristiriitakriteerin merkitys on nykyisin olennaisesti vähäisempi kuin aikaisemmin, koska etenkin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat sopimusmääräykset luetaan muutenkin lainsäädännön alaan kuuluviksi. Näin ollen sopimusmääräyksen mahdollinen ristiriita kansallisen lain kanssa on asiallisesti vain osoitus siitä, että määräyksen tarkoittamasta asiasta on Suomessa säädetty lailla toisella tavalla. Ristiriidan poistaminen

kansallista lainsäädäntöä muuttamalla ei enää nykyisin siirrä asianomaista sopimusmääräystä lainsäädännön alan ulkopuolelle.

Vallitsevassa käytännössä sopimusmääräyksen ei katsota kuuluvan lainsäädännön alaan, jos määräyksen voidaan todeta olevan sopusoinnussa Suomessa lailla annettujen kansallisten säännösten kanssa. Kun sopimusmääräys ei edellytä kansallisen lainsäädännön muuttamista, ei sopimusta ristiriitaedellytyksen puuttumisen vuoksi ole tapana viedä eduskunnan hyväksyttäväksi.

Työryhmässä on keskusteltu siitä, tulisiko lainsäädännön ala vastaisuudessa tulkita eduskunnan asemaa korostavalla tavalla aikaisempaa laajemmaksi siten, että se kattaisi myös tilanteet, joissa kansallinen laki on sopusoinnussa sopimusmääräysten kanssa. Euroopan unionin asioiden kohdalla näin on tehty. Suuri valiokunta on nimittäin edellyttänyt, että eduskunnalle toimitetaan sen toimivallan piiriin kuuluva ehdotus yhteisön säädökseksi siitä riippumatta, aiheutuuko ehdotuksen hyväksymisestä konkreettinen tarve tarkistaa Suomen lainsäädäntöä vai ei (SuVL 3/1995 vp).

Työryhmän näkemyksen mukaan lainsäädännön alan tulkitseminen edellä mainitulla tavalla nykyistä laajemmaksi johtaisi siinä määrin merkittävään vallitsevan käytännön muutokseen, ettei työryhmä katso sitä koskevien ehdotusten tekemisen kuuluvan toimeksiantonsa piiriin. Tässä suhteessa käytännön mahdolliseen muutostarpeeseen ei nimenomaisesti ole otettu kantaa myöskään uuden perustuslain esitöissä. Työryhmä katsookin, että lainsäädännön ala tulkitaan perustuslakiesityksessä mainitulla tavalla perustuslakivaliokunnan viime vuosien lausuntokäytännön pohjalta ja ottamalla huomioon asetuksenantovallan aineellista alaa rajoittava perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös.

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräys luetaan edellä esitetyn perusteella lainsäädännön alaan:

* jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on jonkin perusoikeussäännöksen tai perustuslain muun nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä lailla;

* jos määräys koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita;

* jos kysymyksessä on sellainen yksilön oikeusasemaan vaikuttava tai muu määräys, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on annettava lailla;

* jos määräys on ristiriidassa voimassa olevan lain kanssa.

Perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymistä vaativa velvoite

Eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvat myös sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Käytännössä tällaisia ovat lähinnä velvoitteet, jotka sitovat eduskunnan toimivaltaa valtiontaloutta koskevissa asioissa. Myös valtakunnan alueen muuttamista koskeva sopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen, koska valtakunnan rajoja ei perustuslain 4 §:n mukaan voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta. (HE 1/1998 vp, s. 149)

Merkitykseltään huomattavat velvoitteet

Eduskunta hyväksyy uuden perustuslain mukaan myös merkitykseltään huomattavat kansainväliset velvoitteet. Hallitus on aikaisemminkin voinut harkintansa mukaan pyytää tämän tyyppisille velvoitteille eduskunnan suostumusta. Uusi perustuslain säännös sen sijaan edellyttää kaikkien merkitykseltään huomattavien velvoitteiden saattamista eduskunnan hyväksyttäviksi.

Sopimuksen merkityksen arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota velvoitteen yhteiskunnallisiin, taloudellisiin ja muihin vastaaviin vaikutuksiin sekä eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Hallituksen esityksessä on merkitykseltään huomattavina

velvoitteina mainittu liittoa ja puolustusta koskevat sopimukset sekä muut Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen aseman kannalta merkittävät velvoitteet (HE 1/1998 vp, s. 149). Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa käytännössä on viitattu sopimuksen erityiseen tärkeyteen esimerkiksi Euroopan talousalueen perustamista (PeVL 15/1992 vp) ja Euroopan unioniin liittymistä (PeVL 14/1994 vp) koskevista sopimuksista annetuissa lausunnoissa.

3.3. Eduskunnan päätöksentekomenettely

Eduskunta tekee kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymistä koskevan päätöksen ponnen eikä lain muodossa. Kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sen sijaan säädetään lailla.

Perustuslain 40 ja 41 §:n sekä uuden eduskunnan työjärjestyksen 56 §:n mukaan eduskunnan täysistunto päättää kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä valiokunnan mietinnön pohjalta ainoassa käsittelyssä. Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen ja sen voimaansaattamisen välille tehty aikaisempaa selkeämpi ero tulee esiin silloin, kun asiaa eduskunnassa valmistelleen valiokunnan mietintö sisältää sekä kansainvälistä velvoitetta että sen voimaansaattamislakia koskevan ehdotuksen. Nykyisin eduskunta päättää tällaisessa tapauksessa velvoitteen hyväksymisestä vasta lakiehdotuksen hyväksymisen jälkeen. Uuden perustuslain ja eduskunnan uuden työjärjestyksen tullessa voimaan menettely muuttuu näiltä osin siten, että eduskunta päättää ensin velvoitetta koskevasta ehdotuksesta ja sen jälkeen yleensä samassa istunnossa lakiehdotuksesta.

Kansainvälisen velvoitteen ja sen voimaansaattamislain hyväksymistä on pidettävä aikaisempaa selkeämmin itsenäisinä asioina (ks. myös PNE 1/1999 vp, s. 33). Menettelysäännösten uudistamisella on korostettu sitä, että kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumista koskevan päätöksenteon tulee edeltää velvoitteen voimaansaattamista.

Nykyisin vallitsevan käytännön mukaan eduskunta hyväksyy lainsäädännön alaan kuuluvien velvoitteiden osalta vain eduskunnan hyväksymistä vaativat eli lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Eduskunnan hyväksymistä edellyttävien muunlaisten velvoitteiden kohdalla eduskunnan päätös sen sijaan on voinut koskea koko sopimusta tai muuta velvoitetta. Perustuslakiesityksen perusteluissa onkin katsottu mahdolliseksi omaksua käytäntö, jonka mukaan eduskunta ilmaisisi päätöksensä koskevan koko velvoitetta myös lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävien velvoitteiden yhteydessä (HE 1/1998 vp, s. 150).

Perustuslakiesityksen perusteluissa esitetty näkemys eduskunnan päätöksen kattavuutta koskevan käytännön mahdollisesta muuttamisesta vastaa perustuslain 94 §:n 1 momentin sanamuotoa, jonka mukaan eduskunta hyväksyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet eikä pelkästään niiden lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Asiallisesti eduskunta arvioi nykyisinkin tällaista sopimusta kokonaisuutena, sillä sopimusmääräyksiä ei yleensä ole mahdollista tarkastella kokonaisuudesta irrotettuina erillisinä osina.

Käytännön muuttaminen perustuslakiesityksessä tarkoitetulla tavalla ei merkitse sitä, että kaikki eduskunnan hyväksymän sopimuksen tai muun velvoitteen myöhemmät muutokset välttämättä edellyttäisivät eduskunnan hyväksymistä. Valtiosopimuksen muuttamiseksi tehtyä sopimusta voidaan nimittäin pitää uutena ja muodollisesti alkuperäiseen sopimukseen nähden itsenäisenä velvoitteena. Tällöin on erikseen ja tapauskohtaisesti arvioitava, sisältääkö uusi sopimus lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai vaatiiko se muista syistä eduskunnan hyväksymisen. Jos uusi sopimus ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä eikä myöskään olennaisesti vaikuta aikaisemmin hyväksytyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamiseen, ei uutta sopimusta ole tarpeen saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi, jollei sopimus muista syistä vaadi eduskunnan suostumusta.

Vaikka kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä koskeva eduskunnan päätös vastaisuudessa koskisikin koko velvoitetta, tulee hallituksen esitysten perusteluissa tehdä nykyiseen tapaan selkoa eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja näin ollen myös velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan eduskunta päättää kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä äänten enemmistöllä. Perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskeva velvoite on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Perustuslaissa on siten yhdenmukaistettu velvoitteen hyväksymistä ja sen voimaansaattamista koskevat määräenemmistövaatimukset. Kansainvälisen velvoitteen irtisanomisen hyväksymisestä eduskunta sen sijaan päättää aina äänten enemmistöllä (PeVM 10/1998 vp, s. 27).

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä on vastaisuudessa tehtävä selkoa määräyksistä, joiden vuoksi sopimuksen hyväksyminen hallituksen käsityksen mukaan edellyttää määräenemmistöllä tehtävää päätöstä.

Työryhmä on laatinut malleja hallituksen esityksiin sisällytettävistä ehdotuksista eduskunnan ponsipäätöksiksi valtiosopimuksen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä (ks. *liite 2*).

Työryhmän kannanotto

Työryhmä ehdottaa, että vastaisuudessa hallituksen esityksessä pyydetään eduskunnan hyväksymistä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävälle kansainväliselle velvoitteelle kokonaisuudessaan. Tällaisen velvoitteen myöhempää muuttamista pidetään muodollisesti itsenäisenä uutena velvoitteena, jonka osalta eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuus arvioidaan erikseen. Eduskunnan hyväksyminen ei ole tarpeen, jos uusi velvoite ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia tai muita eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä.

3.4. Varaumien, selitysten ja julistusten hyväksyminen ja peruuttaminen

Varauma on valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen d kohdassa määritelty miten tahansa muotoilluksi tai nimitetyksi yksipuoliseksi selitykseksi, jonka valtio antaa allekirjoittaessaan, ratifioidessaan tai hyväksyessään valtiosopimuksen tai siihen liittyessään ja jonka tarkoituksena on valtiosopimuksen tiettyjen määräysten oikeudellisten vaikutusten poistaminen tai muuttaminen sovellettaessa niitä tähän valtioon. Valtiosopimuksessa voidaan toisaalta edellyttää, että valtio antaa selityksiä, ilmoituksia tai muita tiedonantoja sopimusmääräysten soveltamisesta tai joistakin asianomaisen sopimuksen yksityiskohdista. Lisäksi valtio voi selityksellä ilmaista käsityksensä esimerkiksi siitä, miten sopimuksen jotakin tulkinnanvaraista määräystä on selityksen antaneen valtion mielestä tulkittava.

Varauman tekemiseen tai selityksen tai julistuksen antamiseen taikka sellaisen peruuttamiseen tai muuttamiseen ei aikaisemmassa käytännössä ole ollut tapana pyytää eduskunnan nimenomaista suostumusta silloinkaan, kun varauma tai muu edellä mainittu ilmoitus on koskenut lainsäädännön alaan kuuluvaa tai muuta eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvaa sopimusmääräystä. On katsottu, että tasavallan presidentillä on toimivalta päättää mahdollisista varaumista ja muista ilmoituksista samoin kuin niiden peruuttamisesta ja muuttamisesta.

Käytännössä esimerkiksi varauman tekemisestä tai hallituksen aikomuksesta tehdä varauma on kuitenkin tehty selkoa eduskunnalle asianomaisen sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä. Niinpä esimerkiksi hallituksen esitys Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja siihen liittyvien eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 22/1990 vp) sisältää perustelut sopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskevan varauman tekemisestä samoin kuin siitä, että varauma poistetaan sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt varauman poistamiseksi tarvittavat lainsäädännön muutokset. Hallituksen esityksessä laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995

vp) samoin kuin hallituksen esityksessä oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 33/1997 vp) onkin tehty eduskunnalle yksityiskohtaisesti selkoa esitysten yhteydestä varauman peruuttamiseen.

Eduskunnalla on nykyisin noudatetun käytännön puitteissa mahdollisuus arvioida varauman tekemiseen tai sen peruuttamiseen liittyviä seikkoja sekä mahdollisuus tarvittaessa ottaa asiaan kantaa. Niinpä perustuslakivaliokunta oikeudenkäymiskaaren muuttamista koskevan edellä mainitun hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä totesi nimenomaisesti ehdotettujen uusien säännösten luovan edellytykset peruuttaa Suomen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan suullisesta käsittelystä tekemä varauma hovioikeuksien osalta (PeVL 9/1997 vp). Valiokunnalla oli samalla mahdollisuus kiinnittää huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön merkitykseen oikeudenkäymiskaaren säännöksiä sovellettaessa.

Pitkään noudatettu edellä kuvattu käytäntö on viime vuosina ollut muuttumassa eduskunnan toimivallan alaan kuuluvia sopimusmääräyksiä koskevien selitysten ja julistusten antamisen osalta. Perustuslakivaliokunta on nimittäin pitänyt asianmukaisena, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellään suostumuksensa myös eduskunnan toimivallan alaan kuuluvia sopimusmääräyksiä koskevien selitysten ja julistusten antamiseen (PeVL 2/1980 vp, PeVL 28/1997 vp ja PeVL 36/1997 vp). Varauman tekemisen ja peruuttamisen osalta perustuslakivaliokunta ei ole yleisesti kantaansa ilmaissut. Toisaalta valiokunta piti hallituksen esityksestä laiksi joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemisestä ja rankaisemisesta koskevan yleissopimuksen eräiden säännösten hyväksymisestä annetun lain muuttamisesta (HE 180/1997 vp) antamassaan lausunnossa asianmukaisena, että eduskunta päättää nimenomaisesti hyväksyä eduskunnan alunperin voimaansaattamislailla edellyttämän varauman peruuttamisen (PeVL 36/1997 vp).

Työryhmän mielestä on yhtenäisen käytännön vuoksi perusteltua, että varauman tekemiseen tai selityksen tai julistuksen antamiseen sekä sellaisen peruuttamiseen tai muuttamiseen pyydetään vastaisuudessa eduskunnan nimenomainen hyväksyminen

silloin, kun ne koskevat eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvaa määräystä. Näin meneteltäessä eduskunta voi asianomaisen velvoitteen sallimissa puitteissa osallistua Suomen sitoutumistahdon yksityiskohtien muodostamiseen. Velvoitteen määräystä koskeva varauma tai muu edellä mainittu ilmoitus voi lisäksi vaikuttaa ratkaisevasti velvoitteen sisältöön ja siten myös siihen, onko velvoitteen hyväksymistä koskeva päätös tehtävä määräenemmistöllä. Lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä koskevien varaumien ja muiden ilmoitusten tekeminen ja niiden peruuttaminen vaikuttavat blankettimuotoisen voimaansaattamislain välityksellä Suomessa lain tasolla voimassa olevan oikeuden sisältöön, joten tässä suhteessa varauman ja muun ilmoituksen tekeminen tai sellaisen peruuttaminen on asiallisesti lainsäädäntövallan käyttämistä. Myös eduskunnan uuden työjärjestyksen esitöissä on otettu huomioon, että eduskunta voi kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen yhteydessä päättää hyväksyä myös eduskunnan toimivaltaan kuuluvaa sopimusmääräystä koskevan selityksen antamisen tai varauman tekemisen (PNE 1/1999 vp, s. 33).

Jos eduskunnan hyväksymispäätös koskee nimenomaisesti varauman tekemistä taikka selityksen tai julistuksen antamista, ei varaumaa tai ilmoitusta voida velvoitteeseen sitoutumisen yhteydessä jättää tekemättä tai antamatta. Eduskunnan hyväksymän varauman taikka selityksen tai julistuksen peruuttaminen tai muuttaminen edellyttää niin ikään eduskunnan nimenomaista hyväksymistä. Jos varauman peruuttaminen tai muuttaminen merkitsee Suomen sitoutumista perustuslain kanssa ristiriidassa olevaan velvoitteeseen, eduskunta päättää peruuttamisen hyväksymisestä määräenemmistöllä.

Työryhmän kannanotto

Työryhmä ehdottaa, että vastaisuudessa hallituksen esityksessä pyydetään eduskunnan suostumus sen toimivaltaan kuuluvaa sopimusmääräystä koskevan varauman tekemiseen ja selityksen tai julistuksen antamiseen samoin kuin sellaisen peruuttamiseen ja muuttamiseen.

3.5. Kansainvälisen velvoitteen irtisanomisen hyväksyminen

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan hyväksyminen vaaditaan vastaisuudessa myös eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvan velvoitteen irtisanomiseen. Uuden perustuslain voimaantulo merkitsee muutosta nykyiseen käytäntöön, jonka mukaan tasavallan presidentillä on katsottu olevan toimivalta päättää kansainvälisen velvoitteen irtisanomisesta ilman eduskunnan siihen antamaa suostumusta.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös sellaisen kansainvälisen velvoitteen irtisanomiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Lisäksi eduskunnan hyväksymistä koskeva vaatimus ulottuu tapauksiin, joissa velvoitetta ei ole alunperin hyväksytty eduskunnassa, mutta joissa velvoite uuden perustuslain sisällön perusteella arvioituna olisi tullut saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi. (PeVM 10/1998 vp, s. 27)

Kansainvälisen velvoitteen soveltamisen keskeyttäminen

Perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettu irtisanomisen hyväksymistä koskeva vaatimus koskee vain kansainvälisen velvoitteen muodollista irtisanomista. Tästä ei perustuslakivaliokunnan kannan mukaan ole kysymys silloin, kun Suomi päättää valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen soveltamisen tai täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Päätöksen näissä asioissa tekee siten tasavallan presidentti. Tällaisista asioista on kuitenkin tärkeää tehdä selkoa eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97 §:n mukaisin menettelytavoin ainakin silloin, kun keskeyttäminen ei ole vain tilapäinen ja lyhytaikainen. (PeVM 10/1998 vp, s. 27)

4. Sopimuksentekovallan delegointi ja kansainväliset hallintosopimukset

Sopimuksentekovallan delegointi

Uudessa perustuslaissa ei ole säädetty mahdollisuudesta siirtää presidentille lähtökohtaisesti kuuluvaa sopimuksentekovaltaa valtioneuvostolle tai ministeriölle taikka muulle viranomaiselle. Perustuslakiehdotuksen perusteluissa on kuitenkin katsottu, että tasavallan presidentin sopimuksentekovaltuuksia voitaisiin nykyiseen tapaan rajoitetusti siirtää lailla muille viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 145).

Sopimuksentekovaltaa on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan voitu delegoida muille viranomaisille valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislailla, jos valtuutus on sisältynyt itse velvoitteeseen ja rajoittunut valtuuttavan velvoitteen puitteisiin eikä ole merkinnyt valtuutta sopia päävelvoitteen luonteeseen tai tavoitteisiin vaikuttavista muutoksista sopimussuhteeseen eikä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat eduskunnan toimivallan alaan. Valtuutus tehdä päävelvoitteen rajoissa pitäytyviä viranomaissopimuksia on siten voinut koskea lähinnä päävelvoitteen teknisten tarkistusten tai täydennysten toteuttamista taikka yhteistoiminnan yksityiskohtien järjestämistä (ks. PeVL 13/1989 vp, PeVL 7/1992 vp, PeVL 15/1994 vp).

Voimaansaattamislain lisäksi sopimuksentekovaltaa on voitu siirtää viranomaiselle myös tavallisella kansallisella lailla, jos laissa on yksilöity valtuutuksen saaja ja rajoitettu valtuuden asiallista sisältöä riittävän täsmällisesti sekä ilmaistu ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa valtuutuksen saaja on voinut sopimuksia tehdä. Tällöinkään valtuutuksen ei ole katsottu sulkevan pois presidentille perustuslain mukaan kuuluvaa sopimuksentekovaltaa. Viranomaiselle delegoidun toimivallan on nimittäin katsottu syrjäytyvän tilanteessa, jossa presidentti käynnistää sopimusneuvottelut

valtuuden alaan kuuluvasta asiasta (PeVL 15/1982 vp, PeVL 2/1983 vp, PeVL 15/1994 vp).

Sopimuksentekovallan delegointiin kansallisella lailla on suhtauduttu pidättyvämmin kuin siihen, että valtiosopimus itsessään on sisältänyt viranomaiselle osoitetun valtuuden tehdä sopimuksen rajoissa pitäytyviä viranomaissopimuksia (PeVL 15/1994 vp). Käytännössä sopimuksentekovallan delegointi kansallisella lailla onkin ollut harvinaista.

Tasavallan presidentille kuuluvaa valtaa päättää Suomen sitoutumisesta valtiosopimukseen tai muuhun kansainväliseen velvoitteeseen voidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetettujen ehtojen ja rajoitusten puitteissa vastaisuudessakin siirtää valtioneuvostolle ja ministeriölle. Presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa koskeva perustuslain 93 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen valtioneuvostolle voitaneen kuitenkin vastaisuudessa siirtää sopimuksentekovaltaa aikaisemmin asetettuja ehtoja väljemmin edellytyksin. Tällöin on yhteistoimintaa koskevan vaatimuksen lisäksi otettava huomioon valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välistä toimivallan jakoa koskevat perustuslain säännökset siten, että ministeriölle voidaan osoittaa sopimuksentekovaltaa vain teknisluonteisissa ja vastaavissa toimeenpanovallan alaan kuuluvissa merkitykseltään vähäisissä asioissa.

Sopimuksentekovaltaa käyttää tasavallan presidentti yhteistoiminnassa parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston kanssa. Muulle viranomaiselle kuin valtioneuvostolle tai ministeriölle voidaan työryhmän käsityksen mukaan kuitenkin poikkeuksellisesti ja vain erityisestä syystä siirtää toimivaltaa tehdä valtiosopimuksia tai oikeus päättää Suomen valtiota sitovista muista kansainvälisistä velvoitteista. Tällainen erityinen syy voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun on kyse usein ja nopeasti muunneltavien säännösten antamisesta tai teknisestä ja vähäisiä yksityiskohtia koskevasta sääntelystä, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Siirrettäessä sopimuksentekovaltaa muille viranomaisille on erityisesti huolehdittava valtuutuksen tarkkarajaisuudesta.

Sopimuksentekovallan delegoinnista säädetään vastaisuudessa aina lailla. Delegoidun toimivallan nojalla tehtyihin valtiosopimuksiin ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin sovelletaan valtiosopimusten voimaansaattamista ja julkaisemista koskevia yleisiä säännöksiä.

Kansainväliset hallintosopimukset

Lailla säädettyyn delegointiin perustuva viranomaisen toimivalta tehdä valtiosopimuksia on erotettava viranomaisten tavanomaisesta kansainvälisestä yhteistoiminnasta toimialallaan. Ministeriöt ja muut viranomaiset ovat nykyisin omalla toimialallaan laajasti yhteydessä toisten valtioiden vastaaviin viranomaisiin ja kansainvälisten järjestöjen toimielimiin. Tällöin on voitu muun muassa sopia yhteydenpidon tavoista, yhteistyön tavoitteista ja toimintalinjoista tai esimerkiksi koulutusyhteistyöstä käytettävissä olevien määrärahojen ja voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Tällaisten kansainvälisten tehtävien voidaan katsoa kuuluvan asianomaisen viranomaisen hallinnolliseen toimivaltaan ilman eri valtuutustakin.

Myös monet valtiosopimukset sisältävät nykyisin määräyksiä viranomaisten suorasta yhteydenpidosta, jolloin viranomaiset voivat sopia lähinnä käytännön yhteistyöstä ja viranomaisten kansainvälisen yhteistoiminnan yksityiskohtien järjestämisestä. Tällaisten tehtävien on katsottu kuuluvan viranomaisten hallinnolliseen toimivaltaan. Valtiosopimuksen määräyksiä kansainvälisten hallintosopimusten tekemisestä ei siten ole pidetty sopimuksentekovallan delegointina. Viranomaisten tavanomaista kansainvälistä yhteistyötä koskevia määräyksiä sisältäviä valtiosopimuksia ei näin ollen ole ollut tapana viedä eduskunnan hyväksyttäväksi, elleivät sopimuksen muut määräykset ole sitä edellyttäneet. Vain tavanomaista laajempia viranomaisen sopimuksentekovaltuuksia on pidetty presidentille kuuluvan sopimuksentekovallan delegointina. Tällöin valtiosopimuksen tekemiseen on pyydetty eduskunnan suostumus ja myös sopimuksen voimaansaattamisesta on säädetty lailla (ks. esim. SopS 61-62/1992).

Muiden viranomaisten osalta kansainvälisten hallintosopimusten tekemiseen on suhtauduttu jossain määrin pidättyvämmin. Muulla viranomaisella on vain erityisestä syystä katsottu olevan oikeus tehdä toimialaansa kuuluvia ja viranomaisten hallinnollisen toimivallan puitteissa pitäytyviä välttämättömiä kansainvälisiä hallintosopimuksia toisten valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa.

Ministeriö ja valtion muu viranomainen voi hallinnollisen toimivaltansa rajoissa vastaisuudessakin tehdä kansainvälisiä hallintosopimuksia viranomaisen toimialaan kuuluvien tehtävien toteuttamiseksi. Viranomaisen hallinnolliseen toimivaltaan perustuvaa oikeutta tehdä kansainvälisiä hallintosopimuksia on kuitenkin tulkittava ja sovellettava supistavasti. Kansainväliseen hallintosopimukseen ei saa sisältyä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä eikä viranomainen voi muutenkaan päättää perustuslain 93 ja 94 §:ssä tarkoitetun valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen tekemisestä.

Kansainvälinen hallintosopimus voi sisältää määräyksiä vain asianomaisten viranomaisten välisestä tavanomaiseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä tai muutoin asialliselta merkitykseltään vähäisistä yksityiskohdista. Kansainvälisellä hallintosopimuksella ei saa olla ulkopoliittisia vaikutuksia eikä sillä voida sitoa Suomea kansainvälisen oikeuden subjektina. Kansainväliseen hallintosopimukseen ei myöskään saa ottaa määräystä, jolla voisi olla sopimuspuolena olevan viranomaisen ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia.

Suomen viranomaisen toimivaltaan ei vaikuta laajentavasti se, että sopimuspuolena olevalla toisen valtion viranomaisella ehkä on oman maansa lainsäädännön perusteella toimivalta tehdä myös valtiosopimuksia tai oikeus sitoutua niihin rinnastettaviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Viranomaisten laatiman asiakirjan nimeäminen esimerkiksi yhteistyömuistioksi ei vaikuta asiaan, koska asiakirjan luonne valtiosopimuksena määräytyy sopimuksen aineellisen sisällön eikä asiakirjan otsikon tai nimikkeen perusteella.

Viranomaisen hallinnollisen toimivaltansa rajoissa laatimaa aineelliselta sisällöltään kansainvälisen hallintosopimuksen puitteissa pitäytyvää asiakirjaa ei pidetä

perustuslain 95 §:ssä tarkoitettuna valtiosopimuksena eikä valtion muuna kansainvälisenä velvoitteena, joten sitä ei ole tarpeen saattaa valtionsisäisesti voimaan.

Kansainvälisiä hallintosopimuksia ei ole ollut tapana myöskään julkaista Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa. Eduskunnalle käsiteltäväksi annettu hallituksen esitys säädösten ja valtiosopimusten julkaisemista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 174/1999 vp) sisältää ehdotuksen laiksi Suomen säädöskokoelmasta. Lakiin on ehdotettu otettavaksi myös säännökset valtiosopimusten julkaisemisesta. Ehdotetun lain 8 §:n 3 momentin mukaan valtiosopimusta koskevia lain säännöksiä sovelletaan myös Suomen kansainvälisiä velvoitteita sisältäviin muihin vastaaviin asiakirjoihin. Kansainväliset hallintosopimukset eivät ole ehdotetussa laissa tarkoitetulla tavalla valtiosopimuksiin ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin rinnastettavia eikä niitä ehdotetun pääsäännön mukaan vastaisuudessakaan julkaista sopimussarjassa. Kansainvälinen hallintosopimus voidaan tarvittaessa julkaista viranomaisen määräyskokoelmassa.

V KANSAINVÄLISTEN VELVOITTEIDEN VOIMAANSAATTAMINEN

1. Voimaansaattamisen tarkoitus

Suomen tekemä valtiosopimus ja muu kansainvälisen oikeuden mukaisesti voimassa oleva velvoite sitoo Suomea valtiona. Tällöin velvoitteen voidaan sanoa kohdistuvan valtion niihin toimielimiin, jotka valtiosäännön mukaan ovat velvoitteen tarkoittamassa asiassa toimivaltaisia. Suomen osalta valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite sitoo lähinnä ylimpiä valtioelimiä eli eduskuntaa, tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa, joiden asiana on vastata siitä, että Suomi täyttää kansainväliset sitoumuksensa. Perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata ihmisoikeuksien toteutuminen koskee kuitenkin myös hallintoviranomaisia ja tuomioistuimia.

Valtiota kansainvälisesti sitova valtiosopimus ei tule Suomessa valtionsisäisesti voimaan, ellei sitä erityisellä toimella täällä voimaan saateta. Tavanomaista kansainvälistä oikeutta ja siihen sisältyvää pakottavaa oikeutta (*jus cogens*) lukuun ottamatta erityinen voimaansaattamistoimi voi olla tarpeen muidenkin kuin sopimusmuotoisten kansainvälisten velvoitteiden kohdalla. Niinpä esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita velvoittavan päätöksen täytäntöönpano Suomessa saattaa päätöksen sisällöstä riippuen vaatia erityisiä voimaansaattamistoimia (ks. esim. PeVL 34/1993 vp).

Valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta, jota ei ole saatettu asianmukaisesti Suomessa voimaan, ei pidetä muodollisesti Suomen sisäisen oikeusjärjestyksen osana. Velvoitetta ei siten yleensä sovelleta tuomioistuimissa eikä muissa viranomaisissa eivätkä tällaisen velvoitteen määräykset vaikuta Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevan yksilön tai muun oikeussubjektin oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Jos velvoite kuitenkin

perustuu kansainväliseen tapaoikeuteen (ks. KKO 1993:120) tai koskee ihmisoikeuksia, sillä voi olla vaikutuksia viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa.

Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisen tarkoituksena on saattaa velvoite osaksi valtionsisäistä oikeutta ja siten tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettavaksi. Valtionsisäisesti voimaansaatettu velvoite voi sen sisällöstä riippuen myös perustaa yksilölle tai muulle oikeussubjektille oikeuksia tai velvollisuuksia taikka vaikuttaa tämän oikeuksia ja velvollisuuksia muotoavalla tavalla.

2. Voimaansaattamissäädökset

Laki ja tasavallan presidentin asetus

Uuden perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Perustuslaissa tarkoitettuja voimaansaattamissäädöksiä ovat siten laki ja tasavallan presidentin asetus. Tasavallan presidentti antaa kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset suoraan perustuslain 95 §:n 1 momentin nojalla. Näiltä osin asetuksenantovaltuudesta ei siten ole tarpeen erikseen säätää.

Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamissäädökset ovat valtionsisäisesti voimassa ja sovellettavana kuten säädökset yleensä. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten voimaansaattamissäädöksiä sovellettaessa on kuitenkin otettava huomion ihmisoikeusystävällisen laintulkinnan periaate siten, että tulkintatilanteessa on erilaisista perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka

parhaiten edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista (ks. PeVL 2/1990 vp sek perustuslain 22 §).

Voimaansaattamisvallan siirtäminen

Uudessa perustuslaissa ei ole säännöksiä voimaansaattamisvallan siirtämisest eduskunnalta tasavallan presidentille. Periaatteessa ei kuitenkaan näyttäisi olevan estett soveltaa tässä suhteessa lainsäädäntövallan siirtämistä koskevia perustuslain 80 §:n momentin säännöksiä siten, että lailla delegoitaisiin joidenkin lain alaan sinänsä kuuluvi en määräysten voimaansaattaminen asetuksella toteutettavaksi. Valtuuttavan lain tule tällöinkin täyttää lainsäädäntövallan delegoinnille asetetut yleiset edellytykset, kute vaatimukset valtuutuksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Asetuksell voimaansaatettavaksi ei voida siirtää kansainvälisen velvoitteen määräyksiä asiassa, jost perustuslain mukaan voidaan säätää vain lailla.

Koska kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta on säädettävä lailla t tasavallan presidentin asetuksella, ei valtioneuvostoa tai ministeriötä voida valtuutt antamaan asetusta velvoitteen voimaansaattamisesta.

Ahvenanmaan maakunnan toimivallan alaan kuuluvan määräyksen voimaansaattamine maakunnassa

Jos kansainvälinen velvoite sisältää määräyksen Ahvenanmaan itsehallintolai (1144/1991) mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, on maakuntapäivie hyväksyttävä asianomaisen velvoitteen voimaansaattamissäädös, jotta velvoitte määräys tulisi voimaan maakunnassa (59 § 2 mom.). Maakuntapäivät voi myö valtuuttaa maakuntahallituksen antamaan puheena olevan hyväksymisen (59 § 3 mom.).

Käytännössä itsehallintolain säännöksiä sovelletaan siten, että maakuntapäivät t maakuntapäivien valtuuttamana maakuntahallitus päättää maakunnan toimivalta

kuuluvilta osiltaan hyväksyä sen voimaansaattamislain tai –asetuksen, jolla velvoitteen määräykset saatetaan Suomessa muutenkin voimaan.

Ahvenanmaatyöryhmä on ehdottanut Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n tarkistamista siten, että maakuntapäivät tai maakuntahallitus antaisi vastaisuudessakin suostumuksensa maakunnan toimivallan alaan kuuluvan sopimusmääräyksen voimaansaattamiselle maakunnassa, mutta ei hyväksyisi itse voimaansaattamissäädöstä. Maakunnan toimielimen suostumus kohdistuisi näin ollen säädöksen sijasta sopimusmääräysten voimaansaattamiseen. (Ahvenanmaan itsehallintolain tarkistaminen, Ahvenanmaatyöryhmän 1998/1999 mietintö, Helsinki 1999)

3. Säädöstason määräytyminen

Uuden perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan lainsäädännön alaan kuuluvat valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Voimaansaattaminen lailla

Ilmaisua "lainsäädännön ala" tulkitaan perustuslain 95 §:n 1 momentin yhteydessä samoin kuin 94 §:n 1 momentin kohdalla. Lainsäädännön alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset pitää perustuslain mukaan saattaa voimaan lailla. Perustuslailla on toisin sanoen pidätetty tällaisten määräysten voimaansaattaminen lainsäätäjän toimivaltaan ja vastaavasti rajoitettu tasavallan presidentin toimivaltaa saattaa kansainvälisten velvoitteiden määräyksiä valtionsisäisesti voimaan. Lainsäädäntövallan siirtämistä koskevien perustuslain säännösten puitteissa lailla voitaneen kuitenkin

delegoida joidenkin lain alaan sinänsä kuuluvien määräysten voimaansaattaminen tasavallan presidentin asetuksella toteutettavaksi.

Voimaansaattaminen tasavallan presidentin asetuksella

Tasavallan presidentin asetuksella saatetaan voimaan yleensä kaikki asetuksenantovallan alaan eli muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräykset. Asetuksenantovallan ala määräytyy lähtökohtaisesti perustuslaissa tai muussa laissa säädettyjen asetuksenantovaltuuksien perusteella. Asetuksen alaan on kuitenkin voimaansaattamisen yhteydessä luettava myös sopimusmääräykset, jotka Suomessa vallitsevan lainsäädäntökäytännön perusteella voidaan katsoa asetuksen tasolle kuuluviksi. Asetuksenantajan toimivaltaa rajoittaa perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslain 95 §:n 1 momentin tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa siten, etteikö lailla voitaisi saattaa voimaan myös asetuksen tasolle sinänsä kuuluvia kansainvälisen velvoitteen määräyksiä. Lainsäätäjän toimivaltaa ei muutenkaan tule kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisvallan yhteydessä ymmärtää suljetuksi tai lainsäädäntövallan yleistä alaa kapeammaksi. Lainsäätäjän toimivalta on tässä suhteessa yhtä yleinen ja kattava kuin lainsäätäjälle kuuluva lainsäädäntövalta yleensäkin.

Käytännössä kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen on ollut tapana toteuttaa lailla ja asetuksella. Lailla on saatettu voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ja asetuksella vastaavasti sopimuksen muut määräykset. Tällöin asetuksella voimaansaatettujen sopimusmääräysten mahdollisten muutosten voimaansaattaminen on niin ikään voitu toteuttaa asetuksella. Käytäntöä ei ole tässä suhteessa tarpeen muuttaa, vaan asetuksenantovallan alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen

määräykset on vastaisuudessakin asianmukaista saattaa voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Perustuslakiesityksen mukaan muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattaminen toteutetaan tarvittaessa (HE 1/1998 vp, s. 150). Erillinen voimaansaattamistoimi ei nimittäin muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten kohdalla ole aina välttämätön. Esimerkiksi valtiosopimuksen tekniset liitteet tai sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät viranomaisen sille siirretyn toimivallan nojalla tekemät yleiseltä merkitykseltään vähäiset sopimukset eivät aina sisällä määräyksiä, jotka olisi erikseen saatettava Suomessa voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella (ks. HE 174/1999 vp, s. 22).

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävien valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden lisäksi myös velvoitteet, jotka ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Perustuslakiesityksen perustelujen mukaan velvoite, joka ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, vaan kuuluu eduskunnan toimivallan piiriin jollakin muulla perustuslain 94 §:n 1 momentissa säädetyllä perusteella, voidaan saattaa voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella (HE 1/1998 vp, s. 150). Toisaalta eduskunnan toimivallan alaan kuuluva velvoite voidaan saattaa voimaan myös lailla.

Voimaansaattamisasetuksella voidaan edellä esitetyn mukaisesti saattaa valtionsisäisesti voimaan:

* valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen muut kuin lainsäädännön alaan eli asetuksen ja sitä alemmanasteisten normien alaan kuuluvat määräykset;

* asetuksen tasolle kuuluvat määräykset voidaan saattaa voimaan tasavallan presidentin asetuksella myös silloin, kun lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla;

* eduskunnan toimivallan piiriin perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan kuuluva muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät valtiosopimukset ja kansainväliset velvoitteet.

Aikaisemmin noudatetun käytännön puitteissa asetuksella on voitu saattaa voimaan myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä. Koska julkisen vallan on perustuslain 22 §:n (HM 16 a § 1 mom.) mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, on ihmisoikeusystävällisen laintulkinnan periaate otettava huomioon myös ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisasetuksia sovellettaessa. Nykyisin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisesta ei enää voida säätää asetuksella, vaan ihmisoikeussopimukset on saatettava voimaan lailla.

4. Voimaansaattamislain säätämisjärjestys

Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään uuden perustuslain 95 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä eli perustuslain 72 §:ssä säädetyllä tavalla. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislaki on siten myös säätämisjärjestyksensä osalta tavallinen laki.

Perustuslain 95 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan lakiehdotus on kuitenkin hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä kahden kolmasosan määräenemmistöllä eli niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä, jos ehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista. Tämä menettely poikkeaa perustuslain 73 §:ssä tarkoitetusta perustuslain säätämisjärjestyksestä siten, että lakiehdotus voidaan hyväksyä ilman kiireelliseksi julistamista ("sitä lepäämään jättämättä") samalla

vaalikaudella, jolla ehdotus on annettu eduskunnan käsiteltäväksi. Lakiehdotuksen hyväksymistä koskeva päätös on kuitenkin tehtävä kahden kolmasosan enemmistöllä.

Lakiehdotus perustuslakia koskevan velvoitteen voimaansaattamiseksi

Lakiehdotuksen katsotaan perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla - koskevan perustuslakia, jos se sisältää kansainvälisestä velvoitteesta johtuvia perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Kansallisista syistä johtuvat perustuslain kanssa ristiriidassa olevat säännökset sen sijaan edellyttävät lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Jos kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislaki sisältää useampia perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä, joista vain osa johtuu välittömästi kansainvälisestä velvoitteesta ja osa perustuu kansallisiin syihin, on lakiehdotus tällöinkin käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä (ks. esim. PeVL 15/1992 vp, PeVL 19/1995 vp, PeVL 5/1997 vp, PeVL 13/1998 vp). Perustuslain tekstin muuttamisesta on aina säädettävä perustuslain 73 §:ssä määrätyssä järjestyksessä (HE 1/1998 vp, s. 151).

Supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetty perustuslakia koskeva kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislaki on luonteeltaan niin sanottu poikkeuslaki, jota koskee perustuslain 73 §:ssä säädetty rajatun poikkeuksen vaatimus (PeVM 10/1998 vp, s. 28). Uudella perustuslailla on yleisesti pyritty rajoittamaan poikkeuslakien käyttöalaa edellyttämällä, että perustuslaista mahdollisesti tehtävien poikkeusten tulee olla asiallisesti rajattuja. Vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee muun ohella sitä, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen tai eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä (HE 1/1998 vp, s. 125). Supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävällä voimaansaattamislailla ei voida poiketa perustuslain 94 §:n 3 momentin säännök-

sestä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvalta sia perusteita (HE 1/1998 vp, s. 151).

Supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetty poikkeuslaki rinnastu säädöshierarkiassa tavalliseen lakiin. Poikkeuslaki voidaan siten kumota tavallisell lailla. Poikkeuslakia voidaan myös muuttaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jolle muutos laajenna alkuperäistä poikkeusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneess käytännössä on lisäksi katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalt epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeukse vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jo kokonaisjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s 125). Näitä niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen aukkoteorian periaatteita on voit soveltaa myös supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettyyn voimaansaatta mislakiin (PeVL 21/1995 vp). Ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädety poikkeuslain mahdollisen muutosehdotuksen perustuslainmukaisuutta on kuitenki aukkoteoriaa sovellettaessa arvioitava uuden perustuslain säännösten kannalta (PeV 31/1998 vp).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kansainvälise velvoitteen voimaansaattaminen supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä katta myös sellaiset muuhun lakiin sisältyvät ristiriitaisuudet perustuslain kanssa, jotk johtuvat välittömästi tuosta kansainvälisestä velvoitteesta (PeVL 13/1998 vp). Jo esimerkiksi blankettimuotoinen voimaansaattamislaki on säädetty supistetussa perus tuslainsäätämisjärjestyksessä, voidaan asianomaisesta kansainvälisestä velvoitteest välittömästi johtuvat kansallisen lainsäädännön muutokset toteuttaa tavallisessa säätä misjärjestyksessä. Tavallisen lain säännösten on kuitenkin tällöin pysyteltävä sek asiallisesti että ajallisesti supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädety poikkeuslain puitteissa. Voimaansaattamislailla tehtyä perustuslakipoikkeusta ei site voida tavallisella kansallisella lailla laajentaa.

Lakiehdotus valtakunnan alueen muuttamista koskevan velvoitteen voimaansaattamiseksi

Lakiehdotukset valtakunnan alueen muuttamiseksi käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan samassa järjestyksessä kuin perustuslakia koskevat voimaansaattamislait. Perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa säädetyt määräenemmistövaatimukset vastaavat siten näiltäkin osin toisiaan.

Valtakunnan alueesta säädetään uuden perustuslain 4 §:ssä, jonka toisen virkkeen mukaan valtakunnan rajoja ei voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta. Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan eduskunta päättää valtakunnan alueen muuttamista koskevan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä kahden kolmasosan määräenemmistöllä. Tällainen velvoite ei kuitenkaan välttämättä sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä eikä sen voimaansaattamisesta ole tällöin välttämätöntä säätää lailla. Jos eduskunnalle kuitenkin annetaan lakiehdotus valtakunnan alueen muuttamista koskevan kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamiseksi, käsitellään tällainen lakiehdotus perustuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyssä menettelyssä, jolloin määräenemmistövaatimus koskee sekä velvoitteen että lakiehdotuksen hyväksymistä.

Valtakunnan alueen muuttamista koskevan velvoitteen voimaansaattamislaki ei ole luonteeltaan poikkeuslaki. Perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa järjestyksessä on siten käsiteltävä kaikki valtakunnan alueen muuttamista koskevien kansainvälisten velvoitteiden mahdolliset voimaansaattamislait.

Uutta perustuslakia säädettäessä tarkoituksena ei ole ollut muuttaa pitkäaikaista käytäntöä, jonka mukaan Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välinen valtakunnanraja käydään 25 vuoden välein lähinnä jokien ja järvien syväväylää koskevien muutosten toteamiseksi. Rajalinjan muutokset on ollut tapana vahvistaa noottien vaihdolla ja saattaa voimaan asetuksella sen jälkeen, kun eduskunta on antanut muutoksille suostumuksensa (HE 1/1998 vp, s. 152). Perustuslakivaliokunta on katsonut,

ettei näissä rajankäynneissä ole kysymys varsinaisista aluemuutoksista, vaan lähinnä vain rajaviivalla luonnonoloissa tapahtuneiden muutosten rekisteröinneistä (PeVM 10/1998 vp, s. 28).

Lakiehdotus Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevan velvoitteen voimaansaattamisesta maakunnassa

Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa ristiriidassa oleva valtiosopimuksen määräys tulee voimaan maakunnassa vain, jos siitä säädetään eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävästi hyväksymällä lailla Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Eduskunta käsittelee tällaisen lain perustuslain 95 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivät hyväksyy lain päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Ahvenanmaatyöryhmä on ehdottanut Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n tarkistamista näiltäkin osin siten, että maakuntapäivät ei hyväksyisi voimaansaattamissäädöstä, vaan antaisi yleisemmin suostumuksensa itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevan sopimusmääräyksen voimaansaattamiselle maakunnassa. Maakuntapäivien suostumus olisi ehdotuksen mukaan annettava vastaisuudessakin päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Eduskunta käsittelisi tällaisen voimaansaattamislain nykyiseen tapaan perustuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä.

5. Voimaansaattamislain voimaantulosta ja täytäntöönpanosta annettavat asetukset

Asetus voimaansaattamislain voimaantulosta

Uuden perustuslain 95 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan laissa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella.

Laista tulee perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetun pääsäännön mukaan käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Uuden perustuslain 95 §:n 3 momentin ensimmäistä virkettä on kuitenkin tässä suhteessa pidettävä erityissäännöksenä siten, että 79 §:n 3 momentissa tarkoitettu erityisen syyn vaatimus ei koske voimaansaattamislakia, vaan sellaisen lain voimaantulosta voidaan nykyiseen tapaan säätää perustuslain 95 §:n 3 momenttiin ja asianomaiseen lakiin perustuvan valtuuden nojalla annettavalla asetuksella. (HE 1/1998 vp, s. 152)

Perustuslain 95 §:n 3 momentin säännös on myös jossain määrin 79 §:n 3 momenttia yleisempi, sillä ensin mainitussa säännöksessä tarkoitettu asetuksenantovaltuus voi lain voimaantuloajankohdan lisäksi koskea voimaansaattamislain muutakin voimaantuloa. Käytännössä on nimittäin esiintynyt tilanteita, jolloin velvoitteen kansainväliseen voimaantuloon liittyvien erityispiirteiden vuoksi on ollut välttämätöntä säätää asetuksella myös voimaansaattamislain valtionsisäisestä voimaantulosta muutenkin kuin vain lain voimaantuloajankohdan osalta. Voimaansaattamislain voimaantulosta on saattanut olla tarpeen säätää esimerkiksi siten, että laki tulee väliaikaisesti voimaan vain

joiltakin osiltaan, tai siten, että lakia sovelletaan väliaikaisesti vain suhteessa laissa tarkoitetun velvoitteen joihinkin osapuoliin.

Nykyisin kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin antamalla voimaansaattamisasetuksella, johon on tapana sisällyttää erityinen säännös lain voimaantulosta. Uuden perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetukset antaa vastaisuudessa valtioneuvosto, jollei asetuksen antajasta erikseen muuta säädetä. Käytännössä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista antaa voimaansaattamisasetuksen lisäksi eri asetusta voimaansaattamislain voimaantulosta, vaan asiasta on perusteltua säätää nykyiseen tapaan voimaansaattamisasetukseen otettavalla säännöksellä.

Vastaisuudessa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislakiin tuleekin sisällyttää säännös, jonka mukaan asianomaisen lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Työryhmän kannanotto

Työryhmä ehdottaa, että voimaansaattamislakiin sisällytetään vastaisuudessa säännös, jonka mukaan lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Asetus voimaansaattamislain täytäntöönpanosta

Perustuslain 80 § 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Myös kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislailla voidaan näin ollen säätää asetuksenantovaltuudesta, jonka nojalla presidentti, valtioneuvosto tai ministeriö voi antaa asetuksia esimerkiksi voimaansaattamislain tarkemmasta täytäntöönpanosta tai jostakin laissa nimenomaisesti mainitusta asiasta. Tällaiseen asetuksenantovaltuuteen sovelletaan perustuslain 80 §:n 1 momentin yleissäännöksiä. Valtuuden tulee siten täyttää muun ohella valtuuttavalle laille asetetut tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.

Voimaansaattamislain täytäntöönpanon kannalta tarpeelliset säännökset on nykyisin tapana antaa asianomaisen velvoitteen voimaansaattamisasetuksella. Näin on pääsäännön mukaan asianmukaista menetellä myös vastaisuudessa. Käytännössä ei nimittäin ole tarkoituksenmukaista antaa voimaansaattamisasetuksen lisäksi eri asetusta voimaansaattamislain täytäntöönpanosta. Koska myös tasavallan presidentin muusta kuin suoraan perustuslakiin perustuvasta toimivallasta antaa asetuksia on säädettävä lailla, tulisi voimaansaattamislakiin vastaisuudessa sisällyttää säännös, jonka nojalla tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voitaisiin antaa tasavallan presidentin asetuksella. Tällaista valtuutusta on kuitenkin tulkittava supistavasti siten, että sen nojalla annetaan vain lain asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta välttämättömiä säännöksiä. Jos asetuksella on tarpeen antaa lain täytäntöönpanon tavanomaiset rajat ylittäviä säännöksiä, tulee asetuksen antamisesta ottaa lakiin tätä tarkoittava valtuutus. Tällöin asetuksenantovaltuus voi asian luonteen mukaan olla perusteltua osoittaa presidentin sijasta valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Perustuslain mukaan asetuksenantovaltuudesta voidaan säätää vain perustuslailla tai muulla lailla. Valtioneuvostolle tai ministeriölle ei siten voida osoittaa asetuksenantovaltaa tasavallan presidentin antamalla asetuksella, ellei tällaisesta asetuksenannon edelleen siirtoon oikeuttavasta valtuudesta lailla nimenomaisesti säädetä (PeVM 10/1998 vp, s. 23). Pääsääntönä tulee olla, että valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovalta perustuu välittömästi lain säännöksiin eikä asetuksenantovallan edelleen siirtoon eli subdelegointiin.

Työryhmän kannanotto

Työryhmä ehdottaa, että voimaansaattamislakiin otetaan vastaisuudessa säännös, jonka nojalla tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voitaisiin antaa tasavallan presidentin/valtioneuvoston/ministeriön asetuksella.

6. Varaumat, selitykset ja julistukset

Työryhmä on edellä (IV luvun jaksossa 3.4) ehdottanut, että eduskunta hyväksyisi vastaisuudessa eduskunnan toimivaltaan kuuluvaa sopimusmääräystä koskevan varauman tekemisen sekä selityksen tai julistuksen antamisen samoin kuin sellaisen peruuttamisen.

Varauman tekemisestä taikka selityksen tai julistuksen antamisesta ei nykyisin ole tapana sisällyttää säännöksiä voimaansaattamislakiin, vaan mahdollisista varaumista, selityksistä ja julistuksista tehdään selkoa voimaansaattamisasetuksen säännöksissä. Varauman peruuttamisen yhteydessä asetusta vastaavasti muutetaan niin, että siitä käy ilmi varauman peruutus ja tästä johtuva sopimusmääräyksen voimaantuloajankohta.

Varaumaa, selitystä tai julistusta koskevien säännösten ottaminen voimaansaattamislakiin on yleensä oikeudellisesti tarpeetonta, koska blanketti- tai sekamuotoisen voimaansaattamislain mukaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset tulevat voimaan niin kuin on sovittu ja koska velvoitteen samoin kuin sen voimaansaattamislain sovittu sisältö määräytyy osin tehtyjen varaumien ja annettujen selitysten ja julistusten perusteella. Asiasisältöistä voimaansaattamistapaa käytettäessä

taas on jo lähtökohtaisesti selvää, että laki sisältää vain sellaisia velvoitteesta johtuvia säännöksiä, joihin Suomi on sitoutunut. Varaumista, selityksistä ja julistuksista ei näin ollen ole välttämätöntä ottaa nimenomaisia säännöksiä voimaansaattamislakiin.

Lailla säätämistä ei tässä suhteessa voida yleensä pitää tarpeellisena myöskään eduskunnan toimivallan kannalta, jos eduskunta vastaisuudessa hyväksyy sen toimivallan alaan kuuluvia sopimusmääräyksiä koskevat varaumat, selitykset ja julistukset siten kuin edellä on esitetty.

Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisällöstä ja niiden valtionsisäisestä voimassaolosta tiedottamiseksikaan varaumista, selityksistä ja julistuksista ei ole tarpeellista säätää lailla. Eduskunnan käsiteltävänä oleva ehdotus laiksi Suomen säädöskokoelmasta sisältää säännöksen, jonka mukaan sopimussarjassa julkaistaan vastaisuudessa myös Suomen valtiosopimuksiin tekemät varaumat, selitykset ja muut vastaavat valtiosopimusoikeudessa tavanomaisesti käytetyt ilmoitukset. Tarkoitus on, että nämä tiedonannot julkaistaan vastaisuudessa myös asianomaista ilmoitusta tehtäessä käytetyllä todistusvoimaisella kielellä (HE 174/199 vp, s. 20).

Varaumia, selityksiä ja julistuksia koskevien säännösten ottaminen lakiin voisi aiheuttaa säännösten kirjoittamistapaan liittyviä tarpeettomia sekaannuksia. Eduskunnan päätös esimerkiksi varauman tekemisen hyväksymisestä olisi sen luonteen vuoksi muotoiltava toisin kuin samaa varaumaa koskeva voimaansaattamislain säännös. Itse varauma taas on sopimusta tehtäessä muotoiltava jossain määrin sekä eduskunnan hyväksymispäätöstä että voimaansaattamislakia yksityiskohtaisemmaksi. Lain säännös olisi lisäksi muotoiltava toisin kuin voimaansaattamisasetuksen vastaava säännös, joka nykyisin on kirjoittamistavaltaan ja oikeudelliselta luonteeltaan lähinnä toteava. Laki sen sijaan olisi ymmärrettävä tässäkin suhteessa joko velvoittavaksi tai valtuuttavaksi, jolloin lain suhde eduskunnan päätökseen hyväksyä varauman tekeminen olisi jossain määrin epäselvä.

Nykyistä käytäntöä ei edellä esitetyn perusteella ole tarpeen muuttaa. Varaumista selityksistä ja julistuksista on vastaisuudessakin asianmukaista sisällyttää niiden tekemistä tai antamista koskevat luonteeltaan toteavat säännökset valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisasetukseen, joka näin ollen sisältäisi maininnat myös lainsäädännön alaan kuuluviin määräyksiin tehdyistä varaumista selityksistä ja julistuksista. Varauman mahdollisen peruuttamisen yhteydessä asetusta olisi vastaavasti nykyiseen tapaan muutettava, jolloin asetuksella säädettäisiin myös varauman peruuttamisesta johtuvan uuden velvoitteen valtionsisäisestä voimaantuloajankohdasta.

Jos varauman peruuttamisen taikka selityksen tai julistuksen muuttamisen johdosta on tarpeen muuttaa esimerkiksi sekamuotoisen tai asiasisältöisen voimaansaattamislain säännöksiä, on tästä säädettävä lailla. Muutoksessa on tällöin asiallisesti kyse uuden kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta. Samoin on meneteltävä, jos esimerkiksi varauma on tehty perustuslakia koskevaan sopimusmääräykseen sen vuoksi että eduskunta on voinut hyväksyä sopimuksen ja sen voimaansaattamislain äänten enemmistöllä. Jos Suomi varauman peruuttamisen johdosta sitoutuu perustuslain kanssa ristiriidassa olevaan velvoitteeseen, tekee eduskunta asiasta päätöksen määräenemmistöllä. Tällöin uuden velvoitteen voimaansaattamislaki on käsiteltävä perustuslain 9[illegible] §:n 2 momentissa määrätyssä järjestyksessä. Näin menetellään myös silloin, kun sopimus on alunperin saatettu voimaan blankettilailla.

Työryhmän kannanotto

Työryhmä ehdottaa, että varaumista, selityksistä ja julistuksista otetaan vastaisuudessakin niiden tekemistä tai antamista koskevat luonteeltaan toteavat säännökset valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisasetukseen

siten, että asetus sisältää nykyiseen tapaan maininnat myös lainsäädännön alaan kuuluviin määräyksiin tehdyistä varaumista, selityksistä ja julistuksista.

7. Voimaansaattamistavat

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan nykyisin valtionsisäisesti voimaan niin sanotulla blankettilailla tai asiasisältöisellä lailla taikka näiden yhdistelmällä eli niin sanotulla sekamuotoisella lailla. Voimaansaattamisasetus on yleensä blankettimuotoinen.

Uudessa perustuslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamistavoista tai niiden käyttämisestä. Perustuslain esitöiden mukaan kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisessa voidaan vastaisuudessakin käyttää blankетti- tai sekamuotoista taikka asiasisältöistä voimaansaattamistapaa (HE 1/1998 vp, s. 151).

Uuden perustuslain voimaantulon johdosta on kuitenkin tarpeen tarkistaa voimaansaattamissäädöksissä nykyisin käytettyjä sanontoja. Samalla on yhdenmukaisten menettelytapojen varmistamiseksi aiheellista arvioida eri voimaansaattamistapojen käyttämistä. Myös perustuslakivaliokunta on hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 1998 antamassaan mietinnössä edellyttänyt, että hallitus arvioi yleisesti valtiosopimusten kansallisia voimaansaattamistapoja. Valiokunta on erityisesti kehottanut hallitusta selvittämään niitä etuja ja haittoja, joita aiheutuisi blankettilain säännönmukaisesta liittämisestä asiasisältöiseen voimaansaattamislakiin (PeVM 6/1999 vp).

7.1. Nykyisen voimaansaattamiskäytännön arviointia

Blankettimuotoinen voimaansaattaminen

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen toteutetaan nykyisin joko lailla ja asetuksella tai pelkästään asetuksella. Voimaansaattamisasetus on tapana antaa silloinkin, kun velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla.

Blankettilain antaminen on yleisimmin käytetty kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisen tapa. Blankettilaiksi kutsutaan yksilöityyn kansainväliseen velvoitteeseen viittaavaa lakia, joka ei sisällä lainkaan aineellisia säännöksiä ja on tässä mielessä asiasisällöltään tyhjä. Blankettilain tavanomaisen voimaansaattamissäännöksen mukaan siinä mainitun velvoitteen "määräykset ovat, mikäli ne kuuluvat lainsäädännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu".

Blankettimuotoista voimaansaattamistapaa voidaan arvostella siitä, ettei laista ilmene, miltä osin velvoitteen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan ja ovat siten lakina voimassa. Määräysten sisällöstä ja niiden kuulumisesta lainsäädännön alaan tehdään kuitenkin nykyisin verraten yksityiskohtaisesti selkoa asianomaisessa hallituksen esityksessä. Tässä suhteessa hallituksen esitysten laatimiseen on vastaisuudessakin kiinnitettävä erityistä huomiota.

Blankettimuotoiseen voimaansaattamistapaan liittyy toisaalta myös kiistattomia etuja. Blankettilailla asianomaisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan Suomessa lain tasoisina säännöksinä ja velvoitteen todistusvoimaisella kielellä sellaisinaan valtionsisäisesti voimaan. Näin ollen blankettilaki on tyypillinen perustuslain 95 §:n 1 momentissa tarkoitettu laki kansainvälisen velvoitteen määräysten voimaansaattamisesta.

Blankettilaki on aina tunnistettavissa siinä yksilöidyn sopimuksen tai muun velvoitteen voimaansaattamislaiksi. Lain tunnistaminen voimaansaattamislaiksi on tärkeää sen säätämisvaiheessa, sillä vain voimaansaattamislaki voidaan käsitellä perustuslain 95 §:n 2 momentissa määrätyssä niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Myös lakia sovellettaessa on tärkeää, että se on tunnistettavissa yksilöidyn sopimuksen voimaansaattamislaiksi, jotta tuomioistuin tai viranomainen voi etenkin tulkintaa vaativissa tapauksissa tukeutua lailla voimaansaatetun velvoitteen määräyksiin sekä niiden esitöihin ja muuhun kansainväliseen tulkinta-aineistoon.

Sekamuotoinen voimaansaattaminen

Sekamuotoiseksi voimaansaattamislaiksi on tapana kutsua lakia, joka sisältää blankettilaille ominaisen voimaansaattamissäännöksen lisäksi joitakin velvoitteen voimaansaattamisen tai lain soveltamisen kannalta tarpeellisia aineellisia säännöksiä. Sekamuotoinen voimaansaattamislaki on näin ollen eräänlainen blankettilain täydennetty versio, jota siten koskee se, mitä edellä on sanottu blankettilaista.

Asiasisältöinen voimaansaattaminen

Asiasisältöisellä voimaansaattamisella voidaan yleisesti tarkoittaa sellaista voimaansaattamisen tapaa, jossa kansainvälisen velvoitteen määräyksiä ei saateta lain tasolla sellaisinaan valtionsisäisen oikeuden osaksi, vaan kansallinen lainsäädäntö muutetaan aineelliselta sisällöltään asianomaisen velvoitteen vaatimuksia vastaavaksi. Asiasisältöiseksi voimaansaattamislaiksi voidaan siten kutsua esimerkiksi lakia, jonka säännöksissä asianomaisen velvoitteen määräykset toistetaan sellaisenaan tai lähes sellaisenaan. Tällaisia säännöksiä voi sisältyä myös edellä mainittuun sekamuotoiseen voimaansaattamislakiin.

Asiasisältöisellä voimaansaattamisella voidaan kuitenkin tarkoittaa myös sellaisia lainsäädäntötoimia, joiden tarkoituksena on saattaa kansallinen lainsäädäntö yleisemmin

sopusointuun asianomaisen kansainvälisen velvoitteen määräysten kanssa. Lisäksi asiasisältöisellä voimaansaattamisella voidaan tarkoittaa sellaisen kansallisen lain säätämistä, jonka tarkoituksena on täyttää jokin yksilöity kansainvälinen velvoite, kuten YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita sitova päätös (PeVL 34/1993 vp) tai esimerkiksi sopimus, jonka osapuolet ovat sitoutuneet säätämän jonkin teon rangaistavaksi.

Asiasisältöiselle voimaansaattamislaille on tyypillistä, että asianomaisen kansainvälisen velvoitteen määräykset eivät tule lain säännösten perusteella sellaisinaan ja velvoitteen todistusvoimaisella kielellä Suomessa voimaan. Tässä suhteessa asiasisältöinen voimaansaattamislaki poikkeaa blanketti- ja sekamuotoisesta laista, jotka molemmat sisältävät nimenomaisen säännöksen asianomaisen velvoitteen määräysten voimaansaattamisesta.

Asiasisältöiseksi voimaansaattamiseksi kutsuttuun menettelyyn liittyy säännönmukaisesti blankettiasetuksen antaminen. Voimaansaattamisasetuksen mukaan siinä tarkoitettu sopimus tai velvoite tulee voimaan "niin kuin siitä on sovittu". Blankettiasetuksen perusteella näyttäisikin siltä, että velvoitteen määräykset olisi saatettu Suomessa voimaan vain asetuksella ja että velvoitteen kaikki määräykset olisivat valtionsisäisesti voimassa asetuksen tasoisina säännöksinä. Tässä suhteessa nykyistä käytäntöä on pidettävä pulmallisena, sillä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ei perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan voida saattaa voimaan asetuksella. Asiallisesti velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattaminen on kuitenkin näissä tapauksissa toteutettu asiasisältöisellä lailla, vaikka siitä ei olekaan tapana ottaa lakiin eikä asetukseen nimenomaista mainintaa.

Asiasisältöistä voimaansaattamislakia ei ainakaan kaikissa tapauksissa voida nykyisin tunnistaa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislaiksi. Lain tällaisesta luonteesta ei yleensä sisälly säännöstä asianomaiseen lakiin. Voimaansaattamisasetuksestakaan ei välttämättä ilmene, että velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu asiasisältöisesti voimaan lailla, eikä se, mitä kansallista lakia olisi pidettävä asianomaisen velvoitteen voimaansaattamislakina. Tässä suhteessa nykyistä käytäntöä on tarkistettava.

Asiasisältöisen voimaansaattamistavan etuna on, että laista ilmenee, mitkä velvoitteen määräykset on katsottu lainsäädännön alaan kuuluviksi ja miten tällaiset määräykset on yksityiskohtiensa osalta tarkoitettu Suomessa sovellettaviksi. Tämä kuitenkin edellyttää, että asiasisältöinen laki on tunnistettavissa yksilöidyn kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislaiksi.

Ennakkoharmonisointi

Asiasisältöisenä voimaansaattamisena on aikaisemmin voitu pitää myös kansallisen lainsäädännön saattamista ennakolta vastaamaan sellaisen kansainvälisen velvoitteen määräyksiä, johon Suomi aikoo sitoutua (*ennakkoharmonisointi*).

Aikaisemmin sovelletun ristiriitateorian puitteissa velvoitteen määräysten ei ennakkoharmonisoinnin jälkeen katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan eikä siten myöskään eduskunnan toimivallan piiriin. Velvoitteen varsinainen voimaansaattaminen toteutettiin näissä tapauksissa blankettiasetuksella, josta ei käy ilmi, että velvoite sisältää myös lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Asetuksesta ei ilmene sekään, että kansallista lainsäädäntöä on velvoitteen johdosta tarkistettu. Nykyisin kansainvälisen velvoitteen katsotaan kuuluvan lainsäädännön alaan ja eduskunnan toimivallan piiriin siten kuin edellä on esitetty siitä riippumatta, ovatko velvoitteen määräykset ristiriidassa voimassa olevan kansallisen lainsäädännön kanssa vai eivät.

Eduskuntakäsittelyssä ennakkoharmonisointiin tähtääviä lakiehdotuksia ei ole pidetty kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamislakeina, vaan tavanomaisina ehdotuksina kansallisen lainsäädännön muuttamiseksi. Niinpä tällaisten lakien säätämisjärjestystä on arvioitu valtiopäiväjärjestyksen 66 ja 67 §:n kannalta eikä niihin ole sovellettu valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin säännöksiä perustuslakia koskevien voimaansaattamislakien erityisestä käsittelyjärjestyksestä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 19/1995 vp torjunut ennakkoharmonisoinnin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen tapana ja pitänyt tärkeänä, että asiasisältöisiä voimaansaattamislakeja käytettäessä myös asianomaisen

velvoitteen hyväksymisestä päätetään nimenomaisesti eduskunnassa. Velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten varsinaista voimaansaattamista ei siten voida toteuttaa ennen eduskunnan päätöstä asianomaisen velvoitteen hyväksymisestä. Uuden perustuslain 93–95 §:n säännösten sijoittelu viittaa niin ikään siihen, että kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumista koskevan tahdonmuodostuksen tulee edeltää velvoitteen voimaansaattamistoimia. Myös eduskunnan uuden työjärjestyksen 56 §:n mukaan eduskunta päättää ensin velvoitetta koskevasta ehdotuksesta, jos käsiteltävänä on ehdotus sekä kansainvälisestä velvoitteesta että sen voimaansaattamisesta.

Vaikka ennakkoharmonisointia ei enää voidakaan pitää kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisen tapana, voivat kansallisen lainsäädännön tarkistukset olla joissakin tilanteissa tarpeen valmistauduttaessa sitoutumaan johonkin kansainväliseen velvoitteeseen. Tällaisissa valmistautumistoimissa ei kuitenkaan ole kyse kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta, joka on aina toteutettava perustuslain 95 §:n säännösten mukaisesti.

Kansainvälisiin velvoitteisiin viittaavat säännökset

Kansallinen laki tai asetus saattaa sisältää kansainvälisiin velvoitteisiin viittaavia säännöksiä esimerkiksi säädöksen toissijaisuudesta suhteessa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden määräyksiin.

Tällaisia viittaussäännöksiä tai toissijaisuuslausekkeita ei voida pitää minkään vastaisuudessa tehtävän valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamistoimena, vaan kaikkien velvoitteiden voimaansaattaminen tulee toteuttaa sitä tarkoittavalla nimenomaisella säädöksellä perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaisesti joko lailla tai tasavallan presidentin asetuksella.

7.2. Voimaansaattamiskäytännön kehittäminen

Uuden perustuslain 95 §:ssä edellytetään, että kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan valtionsisäisesti voimaan erityisellä voimaansaattamislailla ("lailla kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta"). Laista tulee siten selvästi ilmetä sen luonne voimaansaattamislakina. Vain kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislakiin voidaan soveltaa perustuslain 95 §:n 2 momentin säännöksiä perustuslakia koskevan lain erityisestä käsittelyjärjestyksestä sekä 95 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan voimaansaattamislain voimaantulosta voidaan muulloinkin kuin erityisestä syystä säätää lain sisältämän valtuuden nojalla annettavalla asetuksella.

Pääsäännön mukaan valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen tulisi myös vastaisuudessa toteuttaa blanketti- tai sekamuotoisella lailla, joka on lakia säädettäessä ja sitä sovellettaessa tunnistettavissa yksilöidyn velvoitteen voimaansaattamislaiksi ja jolla asianomaisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan sellaisinaan valtionsisäisesti voimaan.

Blanketti- ja sekamuotoista voimaansaattamislakia käytettäessä lain säätämisjärjestysarviointi voidaan perustaa voimaansaattamisen kohteena olevan velvoitteen määräyksiin. Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamissäädöksillä on aikaisempaa suurempi merkitys myös lainkäytössä ja muussa viranomaistoiminnassa. Tässäkin suhteessa on tärkeää, että voimaansaattamissäädökset ovat sellaisiksi tunnistettavissa ja että niistä käy selvästi ilmi se velvoite tai ne velvoitteet, joiden voimaansaattamiseksi säädökset on annettu.

Blanketti- ja sekamuotoiseen lakiin perustuvan voimaansaattamistavan käyttäminen ei merkitse sitä, etteikö kansallista lainsäädäntöä tulisi myös asialliselta sisällöltään saattaa sopusointuun Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien samoin kuin viranomaisten toimivallan tulee vastaisuudessakin perustua

ensisijaisesti kansalliseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksillä voi kuitenkin olla tärkeä merkitys kansallisen lain tulkinnan ja soveltamisen kannalta. Sen vuoksi on perusteltua, että kansainvälisten velvoitteiden vaikutus kansallisen lain tulkintaan toteutuu yksiselitteisesti velvoitteen määräysten voimaansaattamiseksi annetun lain välityksellä. Kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset tulisi näin ollen saattaa voimaan blanketti- tai sekamuotoisella lailla myös silloin, kun velvoitteen johdosta on tarpeen tarkistaa kansallisen lainsäädännön aineellista sisältöä.

Voimaansaattamiseen ilman blanketti- tai sekamuotoisen voimaansaattamislain säätämistä ja siten yksinomaan kansallisen lain aineellisia säännöksiä muuttamalla tai täydentämällä tulisi sen sijaan turvautua vain poikkeuksellisesti. Voimaansaattamistavan valintaan johtaneista syistä olisi hallituksen esityksessä tällöin tehtävä erikseen selkoa.

Vastaisuudessa laista tulee kuitenkin myös asiasisältöistä voimaansaattamistapaa käytettäessä käydä ilmi sen luonne tietyn kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislakina. Tämä on mahdollista toteuttaa ottamalla asiasta nimenomainen maininta esimerkiksi lain johonkin pykälään tai voimaantulosäännökseen. Vastaisuudessa myös voimaansaattamisasetuksesta tulee käydä ilmi se laki tai ne lait, joilla velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu asiasisältöisesti voimaan.

Työryhmän kannanotto

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan vastaisuudessa pääsäännön mukaan voimaan blanketti- tai sekamuotoisella lailla, jolloin määräykset tulevat sellaisinaan velvoitteen todistusvoimaisella kielellä lakina voimaan. Näin menetellään myös silloin, kun kansallinen lainsäädäntö on asiasisällöltään saatettava vastaamaan voimaansaatettavan velvoitteen määräyksiä.

Velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattaminen toteutetaan yksinomaan asiasisältöisellä lailla vain poikkeuksellisesti. Laista on tällöinkin käytävä selvästi ilmi sen luonne tietyn yksilöidyn velvoitteen voimaansaattamislakina.

7.3. Voimaansaattamissäädösten lainsäädäntötekninen kehittäminen

Blanketti- ja sekamuotoisen voimaansaattamislain vakiintuneesti käytetyn nimikkeen mukaan kyseessä on laki asianomaisen kansainvälisen velvoitteen eräiden määräysten "hyväksymisestä". Eduskunta ei kuitenkaan hyväksy kansainvälisen velvoitteen määräyksiä lailla, vaan erillisellä päätöksellä siten kuin edellä on esitetty. Voimaansaattamislakien nimikekäytäntöä onkin muutettava. Blanketti- ja sekamuotoisen lain nimikkeestä on vastaisuudessa käytävä selvästi ilmi sen luonne kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislakina.

Blankettilailla on tapana saattaa valtionsisäisesti voimaan vain asianomaisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Velvoitteen muut määräykset saatetaan voimaan asetuksella, joka blankettilain tapaan on asiasisällöltään tyhjä. Nimikkeeltään blankettiasetus on asetus asianomaisen velvoitteen "voimaansaattamisesta" ja asetuksen voimaansaattamissäännöksen mukaan asianomainen sopimus tai velvoite tulee asetuksessa mainittuna ajankohtana voimaan "niin kuin siitä on sovittu".

Blankettiasetuksen tavanomaista voimaansaattamissäännöstä voidaan pitää jossain määrin pulmallisena, koska se sanamuotonsa mukaan näyttäisi koskevan koko sopimusta tai velvoitetta eikä ainoastaan velvoitteen muita kuin lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Lisäksi blankettiasetuksesta välittyy nykyisessä muodossaan vaikutelma siitä, että vain asetusta olisi pidettävä velvoitteen varsinaisena voimaansaattamissäädöksenä. Epäselvää on sekin, tarkoitetaanko säännöksessä asian-

omaisen sopimuksen kansainvälistä vai valtionsisäistä voimaantuloa. Asetuksen säännösten sanamuotoa on näin ollen syytä tarkistaa.

Jos eduskunta on hyväksynyt kansainvälisen velvoitteen, on asiasta tapana ottaa blankettiasetukseen maininta. Eduskunnan päätöstä koskeva asetuksen maininta on kuitenkin nykyisessä muodossaan harhaanjohtava, koska sen mukaan eduskunta on hyväksynyt velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset lailla (vrt. blankettilain nimike).

Blankettiasetukseen on tapana sisällyttää maininta myös siitä, että Ahvenanmaan maakunnan maakuntapäivät tai maakuntapäivien valtuuttamana maakuntahallitus on omalta osaltaan hyväksynyt velvoitteen voimaansaattamisen, jos velvoitteen joidenkin määräysten voimaansaattaminen Ahvenanmaan maakunnassa on edellyttänyt maakunnan toimielimen päätöstä. Nykyisessä muodossaan asetuksen säännöksestä saa tosin sen vaikutelman, että Ahvenanmaan maakunnan asianomainen toimielin olisi hyväksynyt itse velvoitteen eikä sen voimaansaattamista maakunnassa. Voimaansaattamissäännöksessä tavanomaisesti käytettyä sanamuotoa on siten tässäkin suhteessa tarkistettava.

Uuden perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Koska myös valtioneuvosto ja ministeriö voivat vastaisuudessa antaa asetuksiksi kutsuttavia säädöksiä, tulisi tasavallan presidentti ilmetä voimaansaattamisasetuksen nimikkeestä asetuksen antajana.

Työryhmä on laatinut ehdotukset voimaansaattamissäädösten malleiksi yleisimmin esiintyviä tilanteita varten. Työryhmän ehdotukset voimaansaattamissäädösten nimikkeistä samoin kuin näissä säädöksissä tyypillisesti käytettävien säännösten sanamuodoista ja pääasiallisesta sisällöstä ilmenevät mietinnön liitteestä (ks. *liite 3*).

VI VALTIOSOPIMUSTEN JA NIIDEN VOIMAANSAATTAMISSÄÄDÖSTEN JULKAISEMINEN

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaiseminen

Yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan uuden perustuslain 95 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan lailla.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa 3 kohdan mukaisesti selvittää kansainvälisten velvoitteiden julkaisemista koskevan sääntelyn tarkistamistarve ja tehdä selvityksen pohjalta hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus lainsäädännön muuttamiseksi. Työryhmä on yhteistyössä oikeusministeriön 5 päivänä helmikuuta 1999 asettaman työryhmän (*säädöskokoelmatyöryhmä*) kanssa valmistellut hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen säädösten ja valtiosopimusten julkaisemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (säädöskokoelmatyöryhmän mietintö, oikeusministeriö, syyskuu 1999).

Eduskunnan käsiteltäväksi annettu hallituksen esitys säädösten ja valtiosopimusten julkaisemista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 174/1999 vp) on laadittu säädöskokoelmatyöryhmän mietinnön pohjalta. Esitys sisältää ehdotuksen laiksi Suomen säädöskokoelmasta, johon on ehdotettu otettavaksi myös säädöskokoelman sopimussarjaa koskevat säännökset. Lailla on tarkoitus korvata Suomen säädöskokoelmasta annetun asetuksen (696/1980) lisäksi myös kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta annettu laki (360/1982). Säädösten ja valtiosopimusten julkaisemista koskevat lailla annettavat säännökset on siten ehdotettu koottavaksi yhteen lakiin.

Voimaansaattamissäädösten julkaiseminen

Perustuslain 79 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston on julkaistava vahvistettu tai ilman vahvistusta voimaan tuleva laki viipymättä Suomen säädöskokoelmassa. Yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta tulee perustuslain 80 §:n 3 momentin mukaan antaa lailla.

Perustuslain 79 §:n 2 momentin säännös lain julkaisemisesta koskee myös voimaansaattamislakien julkaisemista. Voimaansaattamislaki on siten julkaistava Suomen säädöskokoelmassa viipymättä sen jälkeen, kun se on vahvistettu tai hyväksytty perustuslain 78 §:ssä tarkoitetussa menettelyssä, eikä vasta voimaansaattamisasetuksen julkaisemisen yhteydessä, kuten nykyisin on tapana menetellä (HE 1/1998 vp, s. 151). Perustuslaissa ei toisaalta ole edellytetty, että voimaansaattamislaki olisi julkaistava viipymättä myös säädöskokoelman sopimussarjassa.

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislait ja -asetukset ovat edellä mainitussa lakiehdotuksessa (HE 174/1999 vp) tarkoitettuja säädöksiä ja ne julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa, kuten muutkin lait ja asetukset.

Ehdotuksen mukaan voimaansaattamislait ja -asetukset julkaistaan säädöskokoelman lisäksi myös sen sopimussarjassa. Asiasta ei ole nykyisin nimenomaisesti säädetty, mutta käytännössä voimaansaattamissäädökset on julkaistu myös sopimussarjassa. Voimaansaattamissäädökset julkaistaan sopimussarjassa vastaisuudessakin samanaikaisesti asianomaisen valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen kanssa viipymättä sen jälkeen, kun on saatu tieto velvoitteen kansainvälisen voimantulon ajankohdasta Suomen osalta. Esityksen perustelujen mukaan laki on vastaisuudessa julkaistava sopimussarjassa siitä riippumatta, onko kyseessä blanketti- tai sekamuotoinen vai niin sanottu asiasisältöinen voimaansaattamislaki.

LIITTEET

Liite 1

UUDEN PERUSTUSLAIN SISÄLTÄMÄT NIMENOMAISET LAKIVARAUKSET

Perustuslain 80 §:n 1 momentti sisältää lainsäädännön aineellista alaa täsmentävän säännöksen, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksessä tarkoitetut asiat on siten pidätetty lailla säänneltäviksi. Tällaisia asioita koskevat valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräykset kuuluvat näin ollen lainsäädännön alaan.

Perustuslain 2 luvussa turvattujen perusoikeuksien käyttöä ja rajoittamista koskevien säännösten lisäksi lailla on vastaisuudessa annettava säännökset myös muista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Lisäksi uusi perustuslaki sisältää seuraavat lainsäädännön alaa täsmentävät nimenomaiset lakivaraukset:

* Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (5 § 1 mom.)

* kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella (5 § 1 mom.)

* Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden (5 § 2 mom.)

* oikeus asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleissa on rekisteröidyillä puolueilla ja laissa säädetyllä määrällä äänioikeutettuja (25 § 3 mom.)

* eduskuntavaalien ajankohdasta, ehdokkaiden asettamisesta, vaalien toimittamisesta ja vaalipiireistä säädetään tarkemmin lailla (25 § 4 mom.)

* eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (36 § 1 mom.)

* eduskunta valitsee muita tarvittavia toimielimiä sen mukaan kuin tässä perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään (36 § 2 mom.)

* eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen sopimukseen perustuvaan tai muuhun kansainväliseen toimielimeen säädetään lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä (36 § 3 mom.)

* eduskunnalle annetaan muita kertomuksia sen mukaan kuin tässä perustuslaissa, muussa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetään (46 § 2 mom.)

* neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista (53 § 1 mom.)

* kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla (53 § 2 mom.)

* tasavallan presidentin vaalin ajankohdasta ja presidentin valitsemisessa noudatettavasta menettelystä säädetään tarkemmin lailla (54 § 3 mom.)

* tasavallan presidentti hoitaa hänelle tässä perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetyt tehtävät (57 §)

* presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä (58 § 3 mom. 3 kohta)

* presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään; sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään (58 § 5 mom.)

* valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla (67 § 1 mom.)

* ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla (68 § 3 mom.)

* Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään (75 § 1 mom.)

* Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään (75 § 2 mom.)

* kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta (76 § 1 mom.)

* kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään (76 § 2 mom.)

* erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella (79 § 3 mom.)

* tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla (80 § 1 mom.)

* myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella (80 § 2 mom.)

* yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla (80 § 3 mom.)

* valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta (81 § 1 mom.)

* valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla (81 § 2 mom.)

* lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista niiden erotusta vastaavat tuloarviot ja määrärahat (84 § 1 mom.)

* toisiinsa liittyviä tuloja ja menoja vastaavat tuloarviot ja määrärahat voidaan ottaa talousarvioon usealta varainhoitovuodelta sen mukaan kuin lailla säädetään (84 § 3 mom.)

* valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla (84 § 4 mom)

* liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään (84 § 4 mom.)

* arviomäärärahaa saa ylittää ja siirtomäärärahaa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään (85 § 1 mom.)

* kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa ei saa ylittää eikä kiinteää määrärahaa siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu (85 § 1 mom.)

* lailla voidaan kuitenkin sallia määrärahan siirtäminen sellaiseen kohtaan, johon sen käyttötarkoitus läheisesti liittyy (85 § 2 mom.)

* lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää (87 §)

* valtiontalouden tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla (90 § 2 mom.)

* Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään (91 § 1 mom.)

* lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta (92 § 1 mom.)

* niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus (92 § 1 mom.)

* valtion kiinteää omaisuutta voidaan luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään (92 § 2 mom.)

* valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla (95 § 1 mom.)

* laissa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella (95 § 3 mom.)

* yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan lailla (95 § 3 mom.)

* tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla (98 § 3 mom.)

* ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää (100 § 2 mom.)

* valtakunnanoikeuden kokoonpanosta, tuomionvoivasta jäsenmäärästä ja toiminnasta säädetään tarkemmin lailla (101 § 3 mom.)

* tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti; muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla (102 §)

* lailla säädetään tuomarin velvollisuudesta erota virasta määräiässä tai työkykynsä menetettyään (103 § 2 mom.)

* tuomarien virkasuhteen perusteista muutoin säädetään erikseen lailla (103 § 3 mom.)

* syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla (104 §)

* yleisestä armahduksesta on säädettävä lailla (105 §)

* oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa (110 § 2 mom.)

* syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (114 § 1 mom.)

* jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (118 § 3 mom.)

* eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla (119 § 1 mom.)

* valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä (119 § 2 mom.)

* valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla (119 § 2 mom.)

* Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään (120 §)

* kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (120 § 2 mom.)

* kunnilla on verotusoikeus; lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta (120 § 3 mom.)

* itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla (120 § 4 mom.)

* saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään (120 § 4 mom.)

* kuntajaon perusteista säädetään lailla (121 § 2 mom.)

* yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (123 § 1 mom.)

* valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla (123 § 2 mom.)

* julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (124 §)

* lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (125 § 1 mom.)

* presidentti nimittää ja määrää tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään muualla tässä perustuslaissa tai lailla presidentin tehtäväksi (126 § 1 mom.)

* jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään (127 § 1 mom.)

* oikeudesta saada vakaumuksen perusteella vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla (127 § 2 mom.)

Liite 2

MALLEJA HALLITUKSEN ESITYKSIIN SISÄLLYTETTÄVISTÄ EHDOTUKSISTA EDUSKUNNAN PONSIPÄÄTÖKSIKSI

***Sopimuksen hyväksyminen*:**

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään,

että Eduskunta hyväksyisi päivänä kuuta xxxx ---tehdyn sopimuksen.

Varauman hyväksyminen:

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään,

että Eduskunta hyväksyisi päivänä kuuta xxxx ---tehdyn sopimuksen; ja

että Eduskunta [samalla] hyväksyisi sopimuksen Y artiklaan tehtäväksi varauman, jonka mukaan Suomi ...

Selityksen tai julistuksen hyväksyminen:

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään,

että Eduskunta hyväksyisi päivänä kuuta xxxx ---tehdyn sopimuksen; ja

että Eduskunta [samalla] hyväksyisi annettavaksi

sopimuksen Y artiklan mukaisen julistuksen, jossa Suomi ilmoittaa ...; sekä

sopimuksen Z artiklan mukaisen selityksen, jonka mukaan Suomi ...

Varauman peruuttaminen:

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään,

että Eduskunta hyväksyisi päivänä kuuta xxxx ---tehdyn sopimuksen (SopS /) Y artiklaan tehdyn varauman peruuttamisen.

Varauman osittainen peruuttaminen:

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään,

että Eduskunta hyväksyisi päivänä kuuta xxxx --- tehdyn sopimuksen (SopS /) Y artiklaan tehdyn varauman peruuttamisen siltä osin kuin se koskee ...

Sopimuksen irtisanominen:

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään,

että Eduskunta hyväksyisi päivänä kuuta xxxx ---tehdyn sopimuksen (SopS /) irtisanomisen.

Liite 3

VOIMAANSAATTAMISSÄÄDÖSTEN MALLEJA

Malli 1
Blankettilaki, jolla saatetaan voimaan sopimuksen kaikki määräykset

Laki
--- sopimuksen voimaansaattamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

--- sopimuksen määräykset ovat lakina voimassa niin kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan/voidaan antaa tasavallan presidentin asetuksella.

3 §

Tämän lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Malli 2
Blankettilaki, jolla saatetaan voimaan lainsäädännön alaan kuuluvat sopimusmääräykset

Laki
--- sopimuksen
lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten
voimaansaattamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

--- sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa niin kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §

[*Kuten Mallissa 1*]

3 §

[*Kuten Mallissa 1*]

Malli 3
Perustuslakia koskeva blankettilaki

Laki
--- sopimuksen
lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten/sopimuksen
voimaansaattamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 95 §:n 2 momentissa määrätyllä tavalla, säädetään:

1 §

--- sopimuksen määräykset/sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa niin kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §

[*Kuten Mallissa 1*]

3 §

[*Kuten Mallissa 1*]

Malli 4
Sekamuotoinen voimaansaattamislaki

Huom! Sekamuotoisen lain voimaansaattamissäännös voi olla blankettimuotoinen, mutta siinä voidaan myös yksilöidä ja täsmentää lailla voimaansaatettavia sopimuksen määräyksiä. Tämä voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun valtio voi sopimusta voimaansaatettaessa valita joidenkin sopimuksessa annettujen vaihtoehtojen välillä tai sulkea pois sopimuksen joitakin määräyksiä. Voimaansaattamissäännös voidaan siten muotoilla esimerkiksi seuraavien vaihtoehtojen mukaisesti:

Laki
--- sopimuksen
lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten
voimaansaattamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

--- sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa niin kuin Suomi on niihin sitoutunut.

--- sopimuksen (3) artiklan (c) kappaleen määräystä sovelletaan Suomessa vain ...

Suomi soveltaa --- sopimuksen (4) artiklan (d) kappaletta romanin kieleen ja muihin ei-alueellisiin kieliin.

2 – 4 §

[*Aineellisia säännöksiä*]

5 §

Valtioneuvoston asetuksella annetaan/voidaan antaa tarkempia säännöksiä tämän lain 2–4 §:ssä ja/tai sopimuksen xyz-artiklassa tarkoitetuista asioista.

6 §

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan/voidaan antaa tasavallan presidentin/valtioneuvoston/--- ministeriön asetuksella.

7 §

Tämän lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Malli 5
Asiasisältöinen voimaansaattamislaki, kun lain luonne on tarkoituksenmukaista ilmaista pykälään otettavalla nimenomaisella säännöksellä

Laki
Etelämantereen ympäristönsuojelusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku
Yleiset säännökset

1 §
Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on saattaa voimaan Etelämannerta koskevaan sopimukseen (SopS 31/1984) liittyvän Madridissa 4 päivänä lokakuuta 1991 tehdyn ympäristönsuojelupöytäkirjan ja sen I–V liitteiden lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset niin kuin Suomi on niihin sitoutunut..

- - - -

43 §
Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan/voidaan antaa valtioneuvoston/tasavallan presidentin/--- ministeriön asetuksella.

44 §
Voimaantulo

Tämän lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Malli 6
Asiasisältöinen voimaansaattamislaki, kun lain luonne on tarkoituksenmukaista ilmaista lain voimaantulosäännöksessä

Laki
rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään rikoslain 34 luvun 6 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 578/1995, uusi 2 momentti seuraavasti:

34 luku
Yleisvaarallisista rikoksista

6 §
Ydinräjähderikos

- - - - - - -

Ydinräjähderikoksesta tuomitaan myös se, joka räjäyttää ydinräjähteen Etelämanneralueella.

Tämän lain tarkoituksena on saattaa voimaan --- tehdyn Etelämannerta koskevan sopimuksen V artikla niin kuin Suomi on siihen sitoutunut.

Tämä laki tulee voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Malli 7
Laki voimaansaattamislain kumoamisesta

Laki
--- sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten/sopimuksen voimaansaattamisesta annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan --- sopimuksen (SopS /) [lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten] voimaansaattamisesta päivänä kuuta xxxx annettu laki (/).

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

Malli 8
Asetus lain voimaantulosta, kun sopimuksen kaikki määräykset on saatettu voimaan lailla (ks. Malli 1)

Tasavallan presidentin asetus
--- sopimuksen voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty --- ministerin esittelystä, säädetään:

1 §

--- tehty, eduskunnan päivänä kuuta xxxx hyväksymä ja tasavallan presidentin päivänä kuuta xxxx ratifioima/hyväksymä sopimus, jota koskeva ratifioimiskirja/hyväksymiskirja on talletettu ---n huostaan päivänä kuuta xxxx, tulee Suomen osalta kansainvälisesti voimaan päivänä kuuta xxxx niin kuin siitä on sovittu.

2 §

--- sopimuksen voimaansaattamisesta päivänä kuuta xxxx annettu laki (/) ja tämä asetus tulevat voimaan päivänä kuuta xxxx.

Malli 9

Voimaansaattamisasetus, kun sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu voimaan lailla

Huom! Asetuksen nimike vaihtelee voimaansaattamislaista riippuen. Asetuksen nimike voi siten olla esimerkiksi myös tasavallan presidentin asetus rikoslain 34 luvun 6 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosta.

Tasavallan presidentin asetus
--- sopimuksen voimaansaattamisesta

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty --- ministerin esittelystä, säädetään:

1 §

--- tehty, eduskunnan päivänä kuuta xxxx hyväksymä ja tasavallan presidentin päivänä kuuta xxxx ratifioima/hyväksymä sopimus, jota koskeva ratifioimiskirja/hyväksymiskirja on talletettu ---n huostaan päivänä kuuta xxxx, tulee Suomen osalta kansainvälisesti voimaan päivänä kuuta xxxx niin kuin siitä on sovittu.

2 §

Vaihtoehto 1 (ks. Mallit 2–4):

--- sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta päivänä kuuta xxxx annettu laki (/) tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

Vaihtoehto 2 (ks. Malli 5):

--- Etelämantereen ympäristönsuojelusta päivänä kuuta xxxx annettu laki (/) tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

Vaihtoehto 3 (ks. Malli 6):

--- rikoslain muuttamisesta päivänä kuuta xxxx annettu laki (/) tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

3 §

Sopimuksen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat asetuksena voimassa [lukuun ottamatta sopimuksen liitteitä 1, 2 ja 3].

4 §

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

Malli 10
Voimaansaattamisasetus, kun sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa

Tasavallan presidentin asetus
--- sopimuksen voimaansaattamisesta

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty --- ministerin esittelystä, säädetään:

1 §

--- tehty, eduskunnan päivänä kuuta xxxx hyväksymä ja tasavallan presidentin päivänä kuuta xxxx ratifioima sopimus, jota koskeva ratifioimiskirja on talletettu ---n huostaan päivänä kuuta xxxx, tulee Suomen osalta kansainvälisesti voimaan päivänä kuuta xxxx niin kuin siitä on sovittu.

2 §

--- sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta päivänä kuuta xxxx annettu, myös Ahvenanmaan maakunnan osaltaan hyväksymä laki (/) tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

3 §

Sopimuksen muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat asetuksena voimassa [lukuun ottamatta ...].

4 §

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

Malli 11
Voimaansaattamisasetus, kun eduskunta on hyväksynyt sopimuksen, joka ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä eikä sopimuksen voimaansaattamisesta säädetä lailla

Tasavallan presidentin asetus
--- sopimuksen voimaansaattamisesta

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty --- ministerin esittelystä, säädetään:

1 §

--- tehty, eduskunnan päivänä kuuta xxxx hyväksymä ja tasavallan presidentin päivänä kuuta xxxx ratifioima/hyväksymä sopimus, jota koskeva ratifioimiskirja/hyväksymiskirja on talletettu ---n huostaan päivänä kuuta xxxx, tulee Suomen osalta kansainvälisesti voimaan päivänä kuuta xxxx niin kuin siitä on sovittu.

2 §

Sopimuksen määräykset ovat asetuksena voimassa [lukuun ottamatta ...].

3 §

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

Malli 12
Voimaansaattamisasetus, kun sopimus sisältää vain asetuksenantovallan alaan kuuluvia määräyksiä

Tasavallan presidentin asetus
--- sopimuksen voimaansaattamisesta

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty --- ministerin esittelystä, säädetään:

1 §

--- tehty, tasavallan presidentin päivänä kuuta xxxx ratifioima/hyväksymä sopimus, jota koskeva ratifioimiskirja/hyväksymiskirja on talletettu ---n huostaan päivänä kuuta xxxx, tulee Suomen osalta kansainvälisesti voimaan päivänä kuuta xxxx niin kuin siitä on sovittu.

2 §

Sopimuksen määräykset ovat asetuksena voimassa [lukuun ottamatta ...].

3 §

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

Malli 13
Voimaansaattamisasetus, kun sopimus sisältää asetuksenantovallan alaan kuuluvan määräyksen Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa

Tasavallan presidentin asetus
--- sopimuksen voimaansaattamisesta

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty --- ministerin esittelystä, säädetään:

1 §

--- tehty, tasavallan presidentin päivänä kuuta xxxx ratifioima/hyväksymä sopimus, jota koskeva ratifioimiskirja/hyväksymiskirja on talletettu ---n huostaan päivänä kuuta xxxx, tulee Suomen osalta kansainvälisesti voimaan päivänä kuuta xxxx niin kuin siitä on sovittu.

2 §

Sopimuksen määräykset ovat asetuksena voimassa.

3 §

Tämä, myös Ahvenanmaan maakunnan osaltaan hyväksymä asetus tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

Malli 14
Voimaansaattamisasetus, joka sisältää säännöksen Suomen tekemistä tai antamista varaumista, selityksistä tai julistuksista

Tasavallan presidentin asetus
--- sopimuksen voimaansaattamisesta

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty --- ministerin esittelystä, säädetään:

1 §

--- tehty, [eduskunnan päivänä kuuta xxxx hyväksymä ja] tasavallan presidentin päivänä kuuta xxxx ratifioima/hyväksymä sopimus, jota koskeva ratifioimiskirja/hyväksymiskirja on talletettu ---n huostaan päivänä kuuta xxxx, tulee Suomen osalta kansainvälisesti voimaan päivänä kuuta xxxx niin kuin siitä on sovittu.

2 §

Ratifioimiskirjan/hyväksymiskirjan tallettamisen yhteydessä Suomi on tehnyt sopimuksen (X) artiklaan seuraavan varauman:

...

Suomi on lisäksi antanut sopimuksen (Y–Z) artiklan mukaiset seuraavat selitykset:

...

3 §

Sopimuksen [muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat] määräykset ovat asetuksena voimassa.

4 §

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

Malli 15
Asetus voimaansaattamisasetuksen muuttamisesta, kun asetusta on muutettava varauman peruuttamisen johdosta

Tasavallan presidentin asetus
--- sopimuksen voimaansaattamisesta annetun
tasavallan presidentin asetuksen
muuttamisesta

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty --- ministerin esittelystä, säädetään:

1 §

Tällä asetuksella kumotaan --- sopimuksen voimaansaattamisesta päivänä kuuta xxxx annetun tasavallan presidentin asetuksen (/) (ao.) §.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

* * *

Huom! Lisäksi on asianmukaista julkaista ministeriön ilmoitus, josta käy ilmi, että Suomen hallitus on [eduskunnan päivänä kuuta xxxx antaman suostumuksen mukaisesti] päivänä kuuta xxxx peruuttanut --- sopimuksen (SopS /) (ao.) artiklaan ratifioimiskirjan/hyväksymiskirjan tallettamisen yhteydessä tehdyn varauman.

Malli 16
Asetus voimaansaattamisasetuksen muuttamisesta, kun asetusta on muutettava varauman osittaisen peruuttamisen johdosta

Tasavallan presidentin asetus
--- sopimuksen voimaansaattamisesta annetun
tasavallan presidentin asetuksen
muuttamisesta

Tasavallan presidentin päätöksen mukaisesti, joka on tehty --- ministerin esittelystä,

muutetaan --- sopimuksen voimaansaattamisesta päivänä kuuta xxxx annetun tasavallan presidentin asetuksen (/) (ao.) §, seuraavasti:

(ao.) §

[*Asetuksen ao. säännös muutetaan vastaamaan osittain peruutetusta varaumasta johtuvaa velvoitetta.*]

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta xxxx.

* * *

Huom! Lisäksi on asianmukaista julkaista ministeriön ilmoitus, josta käy ilmi, että Suomen hallitus on peruuttanut varauman osittain (ks. *Malli 15*).