

Ennakkoversio - päivitetty maaliskuu 2012



ULKOASIAINMINISTERIÖN

JULKAISUJA

VALTIOSOPIMUSOPAS

Kansainvälisten ja EU-sopimusten

valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet

maaliskuu 2012

Ulkoasiainministeriön julkaisusarjassa vuonna 2003 julkaistu Valtiosopimusopas on palvellut käyttäjiään nyt useamman vuoden ajan. Kun opas aikanaan julkaistiin, sen tavoitteena oli esittää tiivistetyssä muodossa vuonna 2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain ja muuttuneiden käytäntöjen edellyttämät päätöksentekomuodot ja menettelytavat valtiosopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa. Opas perustui pitkälti ulkoasiainministeriön asettaman valtiosopimustyöryhmän mietinnössä (Ulkoasiainministeriö 1/2000) esitettyihin kannanottoihin. Sitä laadittaessa otettiin huomioon myös silloinen eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Vuonna 2003 ulkoasiainministeriössä laadittiin Valtiosopimusoppaasta erillisinä myös EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet (HEL1022-40, 28.8.2003). Valtiosopimusopas julkaistiin murrosvaiheessa, jolloin voimaan oli juuri tullut valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön uudistus. Uudistukseen saakka kansainvälisten sopimusasioiden hoitaminen oli pääsääntöisesti kuulunut ulkoasiainministeriön tehtäviin. Uudistuksen jälkeen kansainvälisten sopimusasioiden hoito hajautettiin eri ministeriöille sen mukaan, minkä ministeriön toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu. Tämän myötä oli tarpeen huolehtia koko valtionhallinnon yhdenmukaisista menettelytavoista ja käytännöistä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia asioita valmisteltaessa.

Kuluneiden vuosien aikana valtion eri viranomaisten yhteistyön merkitys sopimusasioita valmisteltaessa on edelleen kasvanut ja sopimusoikeudellisen ohjeistuksen tarve on entisestään lisääntynyt.

Vuonna 2006 eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annettiin perustuslain 97 §:n mukainen selvitys kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista (UTP 3/2006 vp). Ulkoasiainvaliokunta totesi selvityksen johdosta antamassaan lausunnossa (UaVL 2/2006 vp), että kansainvälisistä sopimusasioista tiedottaminen on selkeästi puutteellista ja että tiedottamisesta puuttuu koko hallinnon kattava säännönmukaisuus. Ulkoasiainvaliokunta piti erittäin tärkeänä, että eduskunnan tiedonsaantia valtiosopimusten

valmisteluvaiheessa kehitetään. Vuonna 2009 ulkoasiainvaliokunnalle annettiin valtiosopimusselvitys (UTP 3/2009 vp), josta ulkoasiainvaliokunta antoi lausuntonsa (UaVL 9/2009 vp). Valtiosopimusselvityksessä nostettiin keskeisenä asiana esiin perustuslain 47 §, 96 § ja 97 §:n mukaiset tiedottamismenettelyt, joilla pyritään turvaamaan eduskunnan tiedonsaantioikeus kansainvälisistä sopimuksista jo niiden valmisteluvaiheessa ja tällä tavalla antamaan eduskunnalle mahdollisuus tarvittaessa vaikuttaa sopimusten valmisteluun.

Ulkoasiainvaliokunnan valtiosopimusselvityksiä koskevissa lausunnoissa esittämät huomiot on pyritty ottamaan huomioon uudistettua Valtiosopimusopasta valmisteltaessa. Oppaaseen on muun muassa sisällytetty jakso eduskunnan osallistumisesta kansainvälisten sopimusasioiden valmisteluun. Siinä ministeriöitä ohjeistetaan menettelystä, jolla pyritään turvaamaan eduskunnan tiedonsaanti myös muissa kuin EU-sopimusasioissa.

Ulkoasiainministeriössä laaditut EU-sopimusohjeet korvattiin helmikuussa 2008 uusilla EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevilla ohjeilla (28.2.2008). Ohjeet käännettiin myös ruotsiksi. EU-sopimusohjeet täydensivät paitsi Valtiosopimusopasta myös oikeusministeriössä laadittua ohjetta eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin kansallisessa valmistelussa (18.1.2008). EU-sopimusohjeet on vuonna 2009 sisällöllisesti yhdistetty uudistettuun Valtiosopimusoppaaseen ja ne on ajantasaistettu ottaen huomioon Lissabonin sopimuksen voimaantulosta johtuvat muutokset unionin ulkosuhdesopimuksia koskeviin menettelyihin.

Uudistettuun Valtiosopimusoppaaseen on pyritty keräämään aiempaa enemmän valtiosopimusasioita koskevia käytäntöjä. Oppaaseen on näin ollen lisätty tietoja esimerkiksi delegoinnin nojalla tehdyn valtiosopimuksen, kansainvälisen hallintosopimuksen ja yhteisymmärryspöytäkirjan eroavuuksista sekä niiden kansallisesta käsittelystä. Oppaaseen on sisällytetty yhteisymmärryspöytäkirjan malli ja sanasto. Oppaassa on myös selostettu varaumia, selityksiä ja ilmoituksia koskevia menettelyjä.

Vuonna 2009 oppaan uudistamisesta pyydettiin sen valmisteluvaiheessa lausunnot kaikilta ministeriöiltä. Lausuntokierroksen palautteen perusteella oppaassa on pyritty entistä enemmän vastaamaan niihin menettelytapakysymyksiin, joita ministeriöiden asiantuntijat sopimusasioita valmistellessaan ovat esittäneet. Tarvittaessa asioita on edelleen avattu oppaaseen lisätyissä alaviitteissä, joissa on viittauksia sekä perustuslakivaliokunnan keskeisiin lausuntoihin että konkreettisiin sopimusesimerkkeihin.

Ulkoasiainministeriö kiittää uudistetun Valtiosopimusoppaan valmisteluun osallistuneita ministeriöitä yhteistyöstä ja toivoo, että Valtiosopimusoppa vastaisi entistä paremmin niihin kysymyksiin, joita valtiosopimusten valmistelijat työssään kohtaavat. Valtiosopimusoppa on saatettu yleiseen käyttöön ensin verkkoversiona kesäkuussa 2009 ulkoasiainministeriön kotisivuilla (<http://www.formin.fi>) ja valtioneuvoston intranetissä Senaattorissa (<http://senaattori.vn.fi>). Verkkoversioon on tämän jälkeen sisällytetty Lissabonin sopimuksen voimaantulosta aiheutuneet muutokset EU-sopimusmenettelyyn ja 1.3.2012 voimaantulleet muutokset perustuslakiin (1112/2011). Perustuslain muutokset ovat edellyttäneet muutoksia myös valtioneuvostosta annettuun lakiin (88/2012) ja valtioneuvoston ohjesääntöön (92/2012), jotka tulevat voimaan yhtä aikaa perustuslain muutosten kanssa.

Valtiosopimusoppaan liitteenä olevat säädösmallit on päivitetty yhdessä oikeusministeriön laintarkastusyksikön kanssa. Oppaaseen on lisätty ruotsinkieliset säädösmallit. Oppaan esittelylistamallit on vastaavasti päivitetty ja näiden lisäksi oppaaseen on lisätty myös EU-sopimusten esittelylistamallit.

1 JOHDANTO.....	1
1.1 LÄHTÖKOHDAT	1
1.2 MÄÄRITELMÄ	3
1.3 VALTIOSOPIMUS KANSAINVÄLISESSÄ OIKEUDESSA	5
1.4 VALTIOSOPIMUS SUOMEN OIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ.....	6
1.5 EU:N ULKOSUHDESOPIMUKSET	7
<i>LISSABONIN SOPIMUKSEN MUKAISET VALTIOSOPIMUKSIA KOSKEVAT MÄÄRÄYKSET</i>	<i>9</i>
<i>EU-SOPIMUSTYYPIT</i>	<i>11</i>
2 TOIMIVALLANJAKO VALTIOSOPIMUSASIOISSA.....	16
2.1 YLEMPIEN VALTIOELINTEN TOIMIVALTA PERINTEISISSÄ VALTIOSOPIMUSASIOISSA.....	16
2.2 TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VÄLINEN TOIMIVALLANJAKO EU-SOPIMUSASIOISSA	17
2.3 MINISTERIÖIDEN VÄLINEN TOIMIVALLANJAKO.....	21
2.4 SOPIMUKSENTEKOVALLAN DELEGOINTI	22
2.5 KANSAINVÄLISET HALLINTOSOPIMUKSET	25
2.6 YHTEISYMMÄRRYSPÖYTÄKIRJAT	27
3 VALTIOSOPIMUKSEN NEUVOTTELEMINEN JA ALLEKIRJOITTAMINEN	30
3.1 NEUVOTTELUALOITE.....	30
3.2 NEUVOTTELUVAIHE	31
3.3 EU:N ULKOSUHDESOPIMUSTEN NEUVOTTELEMINEN	37
3.4 SOPIMUKSEN ALLEKIRJOITTAMINEN	41
3.5 EU-SOPIMUSTEN ALLEKIRJOITTAMINEN	43
3.6 ALLEKIRJOITETUN TEKSTIN OIKAISEMINEN	45
3.7 VÄLIAIKAINEN SOVELTAMINEN.....	46
3.8 EU-SOPIMUSTEN VÄLIAIKAINEN SOVELTAMINEN	48
4 SOPIMUKSEEN SITOUTUMINEN	50
4.1 SITOUTUMISTAVAT	50
4.2 SOPIMUKSEN MUUTOKSEEN SITOUTUMINEN	52
4.3 VARAUMAT, SELITYKSET JA MUUT ILMOITUKSET	54

4.4 VALTIONSISÄINEN PÄÄTÖKSENTEKO	58
4.5 SITOUTUMISESTA ILMOITTAMINEN	61
4.6 EU-SOPIMUKSEEN SITOUTUMINEN JA SITOUTUMISESTA ILMOITTAMINEN	64
5 VALTIOSOPIMUKSEN PÄÄTTYMINEN	66
6 VALTIOSOPIMUKSEN VOIMAANSAATTAMINEN.....	70
6.1 VOIMAANSAATTAMISEN TARKOITUS	70
6.2 VOIMAANSAATTAMISTAVAT	72
6.3 VOIMAANSAATTAMISEN TASO.....	77
6.4 VOIMAANSAATTAMISASETUS	79
6.5 EU-SOPIMUSTEN VOIMAANSAATTAMINEN	80
7 EDUSKUNNAN TOIMIVALTA	81
7.1 YLEISTÄ.....	81
7.2 EDUSKUNNAN OSALLISTUMINEN KANSAINVÄLISTEN ASIOIDEN VALMISTELUUN.....	84
7.3 EDUSKUNNAN OSALLISTUMINEN JA TIEDONSAANTI EU:SSA PÄÄTETTÄVIEN SOPIMUSTEN OSALTA	86
7.4 EDUSKUNNAN HYVÄKSYMISTÄ VAATIVAT SOPIMUKSET.....	92
7.5 LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVAT SOPIMUKSET	93
7.6 HALLITUKSEN ESITYS.....	100
8 SOPIMUSASIOIDEN ESITTELEMINEN.....	105
8.1 YLEISTÄ.....	105
8.2 ESITTELYLISTOJEN LAATIMINEN.....	107
8.3 ESITTELYJEN YHDISTÄMINEN	109
9 VALTIOSOPIMUSTEN JULKAISEMINEN	110
9.1 YLEISTÄ.....	110
9.2 VALTIOSOPIMUSTEN JULKAISEMISEN AJANKOHTA.....	112
9.3 JULKAISEMISKIELI.....	114
9.4 SOPIMUKSEN JULKAISEMATTA JÄTTÄMINEN.....	116
10 AHVENANMAAN ERITYISASEMA.....	118
10.1 YLEISTÄ.....	118
10.2 SOPIMUSNEUVOTTELUT.....	120

10.3 MAAKUNTAPÄIVIEN SUOSTUMUKSEN HANKKIMINEN	121
11 POHJOISMAISET SOPIMUKSET	123
12 SOPIMUSASIAKIRJOJEN JULKISUUS.....	125
12.1 YLEISTÄ.....	125
12.2 JULKISET ASIAKIRJAT	125
12.3 HARKINNANVARAISESTI JULKISET ASIAKIRJAT JA TIEDONANTOVELVOLLISUUS KESKENERÄISSÄ ASIOISSA	127
12.4 SALASSA PIDETTÄVÄT ASIAKIRJAT.....	128
13 TIEDOTTAMINEN	130
14 VALTIOSOPIMUSTEN REKISTERÖIMINEN JA JULKAISEMINEN YK:N SOPIMUSREKISTERISSÄ	131
15 VALTIOSOPIMUSTEN ALKUPERÄISKAPPALEET	132
16 SOPIMUSREKISTERI.....	133
17 VALTIOSOPIMUSTEN KANSITTAMINEN JA SINETÖIMINEN	134

1 JOHDANTO

1.1 Lähtökohdat

- Sopimuksentekovalta kuuluu tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.
- Eduskunta hyväksyy toimivaltaansa kuuluvat sopimukset.
- Dualistinen järjestelmä: valtiosopimukseen sitoutuminen ja voimaansaattaminen ovat erillisiä toimenpiteitä.

Perustuslain säännökset kansainvälisistä suhteista on koottu lain 8 lukuun, jossa säädetään toimivallasta kansainvälisissä asioissa (93 §), kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymisestä (94 §), näiden velvoitteiden voimaansaattamisesta (95 §)¹, eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (96 §) sekä eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa (97 §).

Sopimuksentekovalta kuuluu perustuslain mukaan ulkopoliittikan 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.

Kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen Suomessa perustuu niin sanottuun dualistiseen järjestelmään, jossa valtiosopimuksen voimaantulo

¹ Eduskunta on hyväksynyt perustuslain muutokset, jotka tulivat voimaan 1.3.2012 (1112/2011). Muutokset koskevat muun muassa perustuslain 94 ja 95 §:ää sekä myös hallituksen esityksen antamista koskevaa 39 §:ää. Ks. HE 60/2010 vp ja PeVM 9/2010 vp.

valtiosisäisesti vaatii valtiosopimukseen sitoutumisesta erillisen toimenpiteen eli voimaansaattamissäädöksen. Perustuslaissa tehdään sen vuoksi ero valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisen ja niiden voimaansaattamisen välillä. Tämä seikka vaikuttaa sekä sopimusten kansalliseen valmisteluun ja voimaansaattamissäädösten laatimiseen että eduskunnan päätöksentekomenettelyyn.

Tämän oppaan laadinnassa on otettu huomioon perustuslakia koskeva hallituksen esitys (HE 1/1998 vp) sekä siitä annettu eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 10/1998 vp) ja ulkoasiainvaliokunnan lausunto (UaVL 6/1998 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustuslain voimaantulon jälkeiseltä ajalta on myös kerätty oppaaseen. Oppaassa on otettu huomioon myös perustuslain 1 päivänä maaliskuuta 2012 voimaantulleet muutokset, joilla on vaikutusta muun muassa voimaansaattamissäädöksen antajaan.

Opas perustuu pitkälti ulkoasiainministeriön asettaman valtiosopimustyöryhmän mietintöön (UM 1/2000) sekä ulkoasiainministeriössä laadittuihin EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskeviin ohjeisiin (UM 28.2.2008). Kyseiset ohjeet on sittemmin asiasisällöltään yhdistetty tähän oppaaseen. Oppaaseen on tehty myös muutokset, jotka johtuvat Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä uudistuneista EU:n sopimuskentekomenettelyä koskevista määräyksistä.

Valtiosopimuksia hyväksyttäessä ja saatettaessa voimaan on lisäksi otettava huomioon muu annettu ohjeistus.²

² Hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO), Lainlaatijan opas, Lainlaatijan EU-opas, Lainlaatijan perustuslakiopas, Säädösehdotusten vaikutustenarviointiohteet, Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa: http://senaattori.vn.fi/saadossalmistelu/lainlaatijan_ohjeet_ja_oppaat/Sivut/default.aspx

EU-asiakirjojen julkisuudesta ja käsittelystä annetut ohjeet: http://senaattori.vn.fi/eu_asiat/kansallinen_kasittely/avoisuus/Sivut/default.aspx

Ohjeet eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa sekä suuren valiokunnan 23.4.2007 laatima muistio Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyvistä käytännön kysymyksistä:

1.2 Määritelmä

- Valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite on kahden tai useamman kansainvälisen oikeuden subjektin välinen tahdonilmaisu, jolla on tarkoitus saada aikaan kansainvälisen oikeuden alaisia oikeuksia ja velvollisuuksia.

Perustuslain 8 luvun sopimuksetekovaltaan liittyvät säännökset koskevat valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita. Käsitteitä valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite ei ole kuitenkaan perustuslaissa tai muussakaan lainsäädännössä määritelty.

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980; Wienin yleissopimus) 2 artiklan mukaan yleissopimuksessa “valtiosopimus tarkoittaa kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti valtioiden välillä ja joka on kansainvälisen oikeuden alainen siihen katsomatta, sisältykö se yhteen tai kahteen taikka useampaan toisiinsa liittyvään asiakirjaan ja riippumatta siitä käytetystä nimityksestä”.

Valtiosopimukseksi katsotaan myös valtion ja kansainvälisen järjestön ja toimielimen välinen sopimus³ ja tällaisten järjestöjen välinen sopimus sekä eräissä poikkeustapauksissa toisen valtion viranomaisen kanssa tehty sopimus. Kansainvälinen velvoite on myös valtioiden perustaman kansainvälisen järjestön sellainen sitova päätös⁴, joka luo järjestön jäsenmaille oikeuksia tai

http://senaattori.vn.fi/eu_asiat/kansallinen_kasittely/yhteistyö_eduskunnan_kanssa/Sivut/default.aspx

³ Ks. esimerkiksi sopimus Suomen hallituksen ja Itämeren merellisen ympäristön suojelukomission välillä komission toimistosta sekä erioikeuksista ja vapauksista (SopS 39/1980).

⁴ Ks. esimerkiksi Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta tehdyllä yleissopimuksella (OSPAR) perustetun komission päätökset (SopS 10/2001) tai poikkeuksellisesti

velvollisuuksia. Sama koskee kahdenvälisellä valtiosopimuksella perustetun pysyväisluonteisen toimielimen sitovaa päätöstä.

Kahdenvälinen eli bilateraalin sopimus koskee kahden valtion välistä suhdetta. Monenvälisellä eli multilateraalilla sopimuksella järjestetään useamman valtion välisiä suhteita. Nimikkeeltään valtiosopimus voi olla esimerkiksi yleissopimus (convention), sopimus (agreement, treaty) tai pöytäkirja (protocol). Kirjelmää vaihtamalla tehtyä sopimusta kutsutaan joko noottienvaihdoksi (exchange of notes) tai kirjeenvaihdoksi (exchange of letters).

Valtiosopimuksen määritelmään sisältyy se, että valtiosopimus luo kansainvälisen oikeuden alaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka sitovat osapuolia kansainvälisen oikeuden subjekteina. Kansainvälisen asiakirjan nimikkeellä ei siis yleensä ole ratkaisevaa merkitystä harkittaessa sitä, onko kysymyksessä valtiosopimus, vaan tämän ratkaisee asiakirjan sisältö ja sen sitovuus ja velvoittavuus.

Valtio voi tehdä toisen valtion tai kansainvälisen järjestön taikka yksityisen henkilön kanssa myös yksityisoikeudellisia sopimuksia. Tällaiset esimerkiksi kiinteistön ostamista tai tavaran hankintaa koskevat sopimukset eivät yleensä ole valtiosopimuksia. Yksityisoikeudellisiksi sopimuksiksi on katsottu muun muassa luonteeltaan kaupallista toimintaa koskevat sopimukset, joissa sopimussuhteeseen sovellettavaksi oikeudeksi on määritelty jonkin maan kansallinen lainsäädäntö. Tällaisissa sopimuksissa riitojen ratkaisumenettelynä käytetään tyypillisesti YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden komitean, UNCITRAL, välimiesmenettelysääntöjä.

Perustuslaissa tarkoitettuna valtiosopimuksena tai muuna kansainvälisenä velvoitteena voidaan pitää vain sopimuksia tai velvoitteita, jotka sitovat Suomea valtiona. Siten esimerkiksi viranomaisten väliset sopimukset, joissa

voimaansaattatut Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan osapuolikokouksen päätökset (SopS 37/2006).

sovitaan viranomaisten välisen yhteistyön yleisistä toimintalinjoista tai yhteisistä tavoitteista ja joita ei tehdä hallitusten nimissä, eivät ole perustuslaissa tarkoitettuja valtiosopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita. Näitä niin sanottuja kansainvälisiä hallintosopimuksia ja yhteisymmärryspöytäkirjoja käsitellään jaksoissa 2.5 ja 2.6.

Euroopan unionin jäsenyys on kansainvälisen yhteistoiminnan erityismuoto ja sen piirissä tehtävien sopimusten luonne perustuu unionin perussopimuksissa määriteltyyn unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon.⁵ EU-sopimuksia koskevat poikkeukset tavanomaisesta valtiosopimusmenettelystä on käsitelty tässä oppaassa tarvittaessa erillisen otsikon alla valtiosopimuksia koskevan yleisen osuuden jälkeen.

1.3 Valtiosopimus kansainvälisessä oikeudessa

- Valtiosopimusten merkitys kansainvälisen oikeuden lähteenä on korostunut.
- Valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen on koottu määräykset valtiosopimusten tekemistä ja hyväksymistä koskevista eri vaiheista.

Kansainvälinen valtiosopimusoikeus on kehittynyt kansainvälisen tapaoikeuden pohjalta. Valtiosopimusten merkitys kansainvälisen oikeuden lähteenä on entisestään korostunut. Vuonna 1969 valtiosopimuksia koskevat kansainvälisen oikeuden normit koottiin Wienin yleissopimukseen, joka tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1980.

Wienin yleissopimuksen määräykset kattavat kaikki valtiosopimuksen tekemistä ja hyväksymistä koskevat kansainväliset vaiheet eli valmistelu- ja

⁵ Perustuslain 1 §:ssä mainitaan Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (1112/2011).

neuvotteluvaiheen, sopimuksen allekirjoittamisen, sopimukseen sitoutumisen ja sen voimaantulon. Yleissopimuksessa käsitellään myös valtiosopimuksen päättymistä ja irtisanomista ja sopimukseen tehtäviä varauksia sekä valtiosopimuksen tulkintaa.

1.4 Valtiosopimus Suomen oikeusjärjestelmässä

- "... sopimuksen määräykset ovat lakina voimassa..."
- "... sopimuksen määräykset ovat asetuksena voimassa..."

Kansainvälinen oikeus sääntelee kaikkia valtiosopimuksen tekovaiheita. Valtion oma lainsäädäntö määrittelee sen, mikä valtioelin sopimuksenteon eri vaiheista päättää ja miten sopimukset saatetaan valtionsisäisesti voimaan.

Perustuslaissa ei nimenomaisesti määritellä valtiosopimusten määräysten suhdetta Suomen kansalliseen normistoon. Ihmisoikeussopimusten määräysten erityisasema ilmenee perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 74 §:ssä säädetään eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtäväksi muun muassa antaa lausuntonsa lakiehdotusten suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen veloitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella.

Hierarkkisesti Suomessa voimaansaatetun valtiosopimuksen määräykset on rinnastettava ja niitä on tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa myös sovellettava samalla tavalla kuin Suomen valtionsisäistä lainsäädäntöä. Tämä näkyy myös oppaan liitteinä olevissa voimaansaattamislakien malleissa (...sopimuksen määräykset ovat lakina voimassa...) ja voimaansaattamisasetusten malleissa (...sopimuksen [muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat] määräykset ovat asetuksena voimassa).

1.5 EU:n ulkosuhdesopimukset

EU:n perussopimusten ja niiden nojalla annetun sekundäärilainsäädännön suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön sääntelee unionin oikeuden etusijaperiaate. Unionin oikeudella on etusija suhteessa sen kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön riippumatta tämän säädöshierarkkisesta tasosta, koska jäsenvaltiot ovat unionin toimivaltaan kuuluvissa asioissa siirtäneet lainsäädäntövaltansa unionille. Unionin oikeutta ovat myös unionin kolmansien valtioiden kanssa tekemät sopimukset.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen myötä EU sai uudistetut perussopimukset; Euroopan unionista tehty sopimus (EU-sopimus, SEU) sekä Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUT-sopimus, SEUT). Lissabonin sopimuksen voimaantulo merkitsee joitakin periaatteellisia ja käytännön kannalta merkittäviä uudistuksia myös EU:n ulkosuhdesopimusten osalta. Lissabonin sopimuksella purettiin EU-sopimuksella luotu pilarirakenne, jossa ensimmäisen pilarin muodostivat EY:n perustamissopimukset, toisen pilarin EU-sopimuksen määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja kolmannen pilarin EU-sopimuksen määräykset poliisiyhteistyöstä ja yhteistyöstä rikosoikeuden alalla. Aikaisemmin unionin ns. kolmannen pilarin muodostaneet määräykset siirrettiin osaksi EUT-sopimuksen V osaston määräyksiä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta. Samalla määräysten kattama yhteistyö siirtyi osaksi unionin oikeuden normaalia viitekehystä. Entisen ns. toisen pilarin muodostaneet yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset on yhä sijoitettu EU-sopimukseen samalla kun toiminta näillä aloilla säilytti keskeiset erityispiirteensä. Lissabonin sopimuksella yhdistettiin Euroopan yhteisö ja Euroopan unioni yhdeksi yhtenäiseksi oikeushenkilöksi, joka on Euroopan unioni. Kansainväliset sopimukset tehdään täten jatkossa Euroopan unionin nimissä, eikä erottelua EU:n ja EY:n nimissä tehtäviin sopimuksiin enää tehdä.

Entiset SEU 24 artiklan nojalla neuvoston puheenjohtajavaltiolle kuuluvat sopimusten neuvotteluun liittyvät tehtävät yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla siirtyivät Lissabonin sopimuksella unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle. Poliisiyhteistyön ja rikosasioita koskevan oikeudellisen yhteistyön alalla taas sovelletaan EUT-sopimuksen yleisiä määräyksiä kansainvälisten sopimusten neuvottelusta ja tekemisestä. Unionin tekemät sopimukset tulevat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita sitoviksi suoraan unionin tasolla tehtävällä hyväksymispäätöksellä.⁶

Perinteiset sekasopimukset, jotka sisältävät yhtäältä unionin ja toisaalta jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia osia, edellyttävät jatkossakin jäsenvaltion valtiosäännön mukaista ratifiointia tai hyväksymistä siltä osin kuin sopimukset kuuluvat jäsenvaltion toimivaltaan.

Suurin menettelytapoja koskeva muutos on Euroopan parlamentin hyväksynnän tarpeellisuus kaikilla niillä aloilla, joilla sovelletaan unionin sisäisiä säädöksiä hyväksyttäessä tavallista lainsäätämisyjärjestystä tai sellaista erityistä lainsäätämismenettelyä jossa säädöksen hyväksyminen edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää.⁷

Näissä ohjeissa EU:n ulkosuhdesopimukset jaetaan EU-oikeudellisen perustansa mukaan kolmeen pääryhmään. Ne ovat 1) unionin toimivaltaan kuuluvat sopimukset (entiset yhteisösopimukset), jotka unioni tekee yksin, 2) ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtävät sopimukset (YUTP-sopimukset) sekä 3) sekasopimukset.

Edellä mainittujen ulkosuhdesopimusten lisäksi näissä ohjeissa käsitellään erillisenä neljäntenä ryhmänä eriyvän kansallisen menettelyn vuoksi valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003, VNOS) 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja

⁶ Lissabonin sopimus ei toisin sanoen enää sisällä entisen SEU 24 artiklan 5 kohtaa vastaavaa määräystä, jonka mukaan jäsenvaltio voi asettaa valtiosääntönsä edellyttämien menettelyjen noudattamisen sopimuksen sitovuuden edellytykseksi.

⁷ Ks. HE 23/2008 vp, s. 109, 171, 172 ja 230–235.

sopimuksia, joita ovat pääasiassa a) neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätökset ja sopimukset sekä b) EU:n toimivallassa olevat sopimukset, joiden osapuoleksi EU ei tule⁸. Näissä ohjeissa käsitellään erillisenä viidentenä ryhmänä valtuutuksen perusteella tehtäviä jäsenvaltioiden sopimuksia.

Kaikista näistä ryhmistä tehdään tarkemmin selkoa jäljempänä.

Lissabonin sopimuksen mukaiset valtiosopimuksia koskevat määräykset

Toimivalta ja sen luonne

Lissabonin sopimuksen myötä EUT-sopimus sisältää nimenomaiset määräykset unionin toimivallasta. Tärkeimmän peruseriaatteen muodostaa uuteen SEUT 2 artiklaan kirjattu annetun toimivallan periaate. Annetun toimivallan periaatteesta seuraa, että unioni voi toimia vain ja ainoastaan silloin, kun perussopimuksista voidaan osoittaa kaavailun toimenpiteen valtuuttava määräys, niin sanottu oikeusperustamääräys.

Oikeusperustamääräykset sisältyvät yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikka lukuun ottamatta EUT-sopimukseen sisältyviin politiikka-alakohtaisiin määräyksiin. Kansainvälisten sopimusten tekemistä koskeva toimivalta on joissakin tilanteissa nimenomaista, kuten yhteisen kauppapolitiikan alalla SEUT 207 artikla,⁹ mutta usein unionin toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus voi olla myös implisiittistä ja pohjautua muihin EUT-sopimuksen oikeusperustoihin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetulla tavalla. Kyseinen oikeuskäytäntö on Lissabonin sopimuksella kodifioitu SEUT 3 artiklan 2 kohtaan sekä SEUT 216 artiklaan. Unionilla voi täten olla

⁸ Tähän rinnastetaan myös sellaisen sekasopimuksen muutossopimus, jonka osapuoleksi EU ei tule, jos muutos kuuluu vain EU:n toimivaltaan.

⁹ Ks. esim. yhteisen kauppapolitiikan alalla tehtävät sopimukset SEUT 207 artikla, kehitysyhteistyötä koskevat sopimukset SEUT 209 artikla, rahoitusta koskevat sopimukset SEUT 212 artikla, assosiaatiosopimukset SEUT 217 artikla ja rahapolitiikan alan sopimukset SEUT 219 artikla.

sopimustoimivaltaa myös niillä toimialoilla, joilla unionilla on sisäistä toimivaltaa tai joilla se on toteuttanut yhteistä sääntelyä ja sopimus voisi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta¹⁰.

EUT-sopimuksessa unionin toimivalta on luokiteltu sen luonteen perusteella unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviin aloihin (SEUT 3 artikla), unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluviin aloihin (SEUT 4 artikla) sekä aloihin, joilla unioni voi toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia (SEUT 6 artikla). Yksinomaisen toimivallan alalla ainoastaan unioni voi toimia ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Jaetun toimivallan käyttöä useimmilla aloilla koskee periaate, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa vain siltä osin kuin unioni ei käytä omaa toimivaltaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä. Tukitoimialoilla unionin toimet eivät syrjäytä jäsenvaltion toimivaltaa, eikä unioni voi hyväksyä toimia joilla harmonisoidaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

EU-sopimuksen 37 artiklan perusteella unioni voi tehdä sopimuksia yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla¹¹. Toiminta YUTP:n alalla ei kuulu mihinkään kolmesta ym. toimivaltaluokasta.

Menettelyt

Yhtenäiset määräykset kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseen ja hyväksymiseen sovellettavasta menettelystä sisältyvät uuteen SEUT 218 artiklaan, jota sovelletaan lähtökohtaisesti kaikilla politiikanaloilla.

¹⁰ Ks. asia 22/70, komissio v. neuvosto, nk. ERTA-tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263 sekä lausunto 1/76 (Reinin jokiliikenne) [1977] ECR 741, lausunto 2/91 (ILO) [1993] ECR I-1061, lausunto 1/94 (WTO) [1994] ECR I-5267, tuomio asiassa C-468/98 (komissio v. Ruotsi eli ns. Open Skies) [2002] ECR I-9575 ja tuomio asiassa C469/98 (komissio v. Suomi eli ns. Open Skies) [2002] ECR I-9627.

¹¹ EU-sopimuksen 31 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto ja neuvosto tekevät yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtävät päätökset yksimielisesti.

Komissio – tai korkea edustaja, jos sopimus koskee yksinomaan tai pääasiassa YUTP:tä – tekee suosituksen neuvostolle neuvotteluiden aloittamisesta. Neuvosto tekee päätöksen (ns. **neuvottelumandaatti**), jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut ja jossa nimetään suunnitellun sopimuksen alan mukaan unionin neuvottelija tai neuvotteluryhmän johtaja. Neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita ja nimetä erityiskomitean, jota on kuultava neuvottelujen aikana.

Neuvosto tekee neuvottelijan (komissio tai korkea edustaja) ehdotuksesta päätöksen, jolla annetaan lupa sopimuksen **allekirjoittamiseen** ja tarvittaessa sen **väliaikaiseen soveltamiseen** ennen sen voimaantuloa. Neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen sopimuksen **tekemisestä** Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan tai Euroopan parlamenttia kuultuaan. On myös mahdollista yhdistää päätös sopimuksen allekirjoittamisesta, väliaikaisesta soveltamisesta ja tekemisestä.

Euroopan parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa.

SEUT 218 artiklassa määrätään myös **päätöksentekomenettelystä**. Neuvosto tekee pääsääntöisesti ratkaisunsa määräenemmistöllä koko menettelyn ajan. Se tekee kuitenkin ratkaisunsa yksimielisesti, jos sopimus koskee alaa, jolla unionin säädöksen antaminen edellyttää yksimielisyyttä tai sopimus tehdään YUTP:n alalla. Sekasopimuksissa päätöksentekomenettelyt koskevat vain unionin toimivallan käyttämistä. Jäsenvaltiot päättävät yhteisesti oman toimivallan käyttämisestä (common accord).¹²

EU-sopimustyypit

Unionin toimivaltaan kuuluvat sopimukset

¹² Yksimielisyyttä edellytetään mm. jos kyseessä on assosiaatiosopimus. Joidenkin sopimusten kohdalla sovellettavasta päätöksentekomenettelystä on EUT-sopimuksessa erityismääräys, esimerkiksi yhteisen kauppapolitiikan alalla tehtävistä sopimuksista SEUT 207 artiklassa.

Unionin toimivaltaan kuuluvilla sopimuksilla tarkoitetaan niitä EU:n ulkosopimuksia, joiden osalta unioni käyttää yksin toimivaltaa koko sopimuksen tekemiseen. Tällaisia sopimuksia ovat ne, joiden kohdalla unionilla on yksinomainen toimivalta koko sopimuksen kattamalla alalla, ja ne sopimukset, joiden kohdalla unionilla on jaettua toimivaltaa jota halutaan käyttää sopimuksen tekemiseen.

Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtävät sopimukset

Lissabonin sopimus ei olennaisesti muuta entisen II pilarin eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ”hallitustenvälistä” luonnetta. YUTP:n erityispiirteet näkyvät sopimusten kohdalla esimerkiksi sopimusneuvotteluun liittyvien tehtävien siirtymisessä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle (SEUT 218 artiklan 3 kohta) ja päätöksenteossa, jossa yksimielisyys on pääsääntönä (SEU 31 artikla). Lisäksi Euroopan Parlamentin hyväksyntä tai kuuleminen ei ole tarpeen ennen neuvoston päätöstä sopimuksen tekemisestä (SEUT 218 artiklan 6 kohta). Euroopan Parlamentille on kuitenkin tiedotettava täysimääräisesti kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti myös YUTP-sopimuksista.

Myös YUTP-sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita suoraan unionin tasolla tehtävällä hyväksymispäätöksellä. Eduskunta osallistuu sopimusvalmisteluun perustuslain 96 ja 97 §:n perusteella (ks. jäljempänä jakso 7.3).

Sekasopimukset

Näissä ohjeissa sekasopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joiden osapuolina ovat sekä EU että jäsenvaltiot, koska toimivalta sopimuksen tekemiseen on jakautunut niille molemmille. Sekasopimukseen rinnastetaan myös ne sopimukset, joissa EU ei ole tai ei voi olla osapuolena, mutta joissa osapuolena olevat jäsenvaltiot käyttävät unionin puolesta sen toimivaltaa¹³.

¹³ PeVL 16/2004 vp.

Unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä tulee aina tarkastella sopimuskohtaisesti sopimuksen sisällön ja tavoitteiden perusteella.¹⁴

VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettut sopimukset

Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 3 §:n 9 kohdassa mainitut EU:ssa päätettävä asiat sekä niihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettaviin asioihin liittyvät toimenpiteet, jos ne edellyttävät valtioneuvoston päätöstä (ks. jakso 2.2.) Säännöksellä on vaikutuksia EU:n ulkosuhdesopimusten kansalliseen käsittelyyn ja näin ollen säännöksessä tarkoitettut sopimukset on tarpeen ryhmitellä erikseen.

Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätökset¹⁵ ja sopimukset¹⁶ ovat syntyneet tapaoikeudellisena menettelynä. Tällöin kyse ei ole siitä, että neuvosto käyttäisi unionin toimivaltaa. Päätöksen tai sopimuksen tekevät neuvostossa kokoontuneet jäsenvaltioiden hallitusten edustajat yhdessä.

¹⁴ Neuvosto on yleisellä tasolla päättänyt sisällyttää kaikkiin kolmansien maiden kanssa tehtäviin sopimuksiin vakiomääräykset muun muassa ihmisoikeuksien noudattamisesta, joukkotuhousoseiden leviämisen estämisestä, terrorismin torjunnasta ja kansainvälisestä rikostuomioistuimesta. Jos ihmisoikeuksia tai joukkotuhousoseita koskevia vakiomääräyksiä rikotaan räikeästi, EU voi ryhtyä vastatoimiin. Vakiomääräyksissä on lähinnä kyse yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvasta yhteistyöstä. Vakiomääräyksiä sisältäviä sopimuksia on tähän asti käsitelty yleensä sekasopimuksina, jossa vakiomääräykset ovat kuuluneet jäsenvaltioiden toimivaltaan. EU:lla on kuitenkin toimivalta myös näiden osalta, sikäli kuin jäsenvaltiot päättävät, että EU voi sitä käyttää. Muun muassa jäsenvaltioiden aikaa vievän ratifiointimenettelyn välttämiseksi on keskusteltu näiden sopimusten tekemisestä puhtaina unionisopimuksina. Jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa keskusteltiin näiden sopimusten tekemisestä ns. pilarit ylittävänä sopimuksena ja EU-sopimuksen aiempien 24 ja 38 artiklan soveltamisesta vakiomääräyksiin ja mahdollisiin muihin määräyksiin, jotka koskettavat II ja III pilarin asioita. Mallina viitattiin EU:n ja Sveitsin väliseen sopimukseen Schengen-yhteistyöstä, joka tehtiin vuonna 2004. Tämä sopimus laadittiin yhtenä ns. pilarit ylittävänä sopimuksena, joka EU:ssa hyväksyttiin kahdella erillisellä neuvoston päätöksellä. Toinen päätös koski I pilariin kuuluvia määräyksiä ja toinen III pilariin kuuluvia määräyksiä. Mahdollista on myös tehdä kaksi toisiinsa erottamattomasti kytkettyä sopimusta, niin että yhteinen sanktiomenettely käsittäisi molemmat sopimukset.

¹⁵ Ks. EU-Sofa sopimus, EUVL C 321, 31.12.2003, s. 6 ja HE 268/2004 vp - EV 55/2005 vp.

¹⁶ Ks. päätös Athene-järjestelmälle myönnettyistä erioikeuksista ja vapauksista, EUVL L 261, 6.8.2004, s. 125 ja HE 204/2004 vp. - EV 168/2004 vp.

Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätökset tai sopimukset eivät ole perussopimusten mukaisia normaaleja säädöksiä. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin velvollisia panemaan ne täytäntöön ja ne ovat pääsääntöisesti oikeudellisesti jäsenvaltioita sitovia. Sellaiset päätökset ja sopimukset, joiden loppumääräyksissä edellytetään kansallisen hyväksymismenettelyn noudattamista, käsitellään Suomessa valtiosopimusten tavoin kuitenkin niin, että ne rinnastetaan EU:ssa päätettäviin asioihin (VNOS 3 §:n 9 kohta). Valmistelijan on asian sisällön perusteella varmistettava, että asianmukaiset loppumääräykset sisällytetään tällaisiin päätöksiin ja sopimuksiin.

EU:n toimivallassa olevat sopimukset, joiden osapuoleksi EU ei tule¹⁷ rinnastetaan kansallisessa käsittelyssä EU:ssa päätettävään asiaan. Näihin rinnastetaan myös tilanteet, jossa sekasopimusta, jonka osapuoleksi EU ei tule, muutetaan vain siltä osin, kun sopimus kuuluu EU:n toimivaltaan¹⁸. Näissä tilanteissa Suomi käyttää EU:n toimivaltaa, koska kyseisen sopimuksen määräykset eivät mahdollista, että EU olisi sopimuksen osapuolena tai koska EU ei ole vielä liittynyt sopimukseen.

Jäsenvaltion tekemä sopimus valtuutuksen perusteella

EU:ssa päätettävään asiaan (VNOS 3 §:n 9 kohta) rinnastetaan myös EU-kytkennän johdosta valtiosopimus, jonka tekeminen sallitaan tai jonka tekemiseen jäsenvaltio velvoitetaan EU-säädöksessä tai sopimuksessa.¹⁹ Tällaiseksi katsotaan myös sopimus, joka perustuu EU:n säädöksessä olevaan mekanismiin, jolla oikeutetaan jäsenvaltio neuvottelemaan ja tekemään

¹⁷ Tällaisia sopimuksia ovat esimerkiksi IMO:n (International Maritime Organization) puitteissa tehtävät sopimukset, joihin ainoastaan valtiot voivat tulla osapuoliksi.

¹⁸ Päätös tehdään VNOS 3 §:n 9 kohdan mukaisesti jos jokaiselta osapuolelta edellytetään muutoksen hyväksymisen osoittamiseksi ilmoitusta tai hyväksymis/ratifiomiskirjan tallettamista, mutta muutos kuuluu vain EU:n toimivaltaan.

¹⁹ Esimerkiksi EU:n ja Venäjän välillä tehdyn takaisinottosopimuksen (EUVL L 129, 17.5.2007) 20 artiklan mukaan Venäjä ja EU:n jäsenvaltiot laativat täytäntöönpanopöytäkirjoja, joissa vahvistetaan eräät artiklassa mainittuja asioita koskevat säännöt. Suomen ja Venäjän välinen täytäntöönpanopöytäkirja rinnastetaan VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuun EU:ssa päätettävään asiaan.

sopimus EU:n toimivallan alalla.²⁰ Kyse ei ole perinteisestä sekasopimuksesta, joka sisältää sekä jäsenvaltion että Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvia määräyksiä ja jonka sopimuspuolina ovat sekä unioni että sen jäsenvaltiot. Kyse ei myöskään ole sellaisesta sopimuksesta, johon Euroopan unionin jäsenvaltiot sitoutuvat unionin puolesta (PeVL 16/2004 vp). Perustuslain 8 luvussa säädetyn kansallisen hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyn näkökulmasta kysymys on kokonaisuudessaan Suomen tekemästä sopimuksesta, johon sitoutuminen edellyttäen, että toimitaan unionin hyväksymän valtuutuksen puitteissa, on niin ikään kokonaisuudessaan Suomen päätettävissä. Sopimus hyväksytään ja voimaansaattetaan kansallisesti. Jos tällainen sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, sille pyydetään kokonaisuudessaan eduskunnan hyväksyntää.

Tällainen sopimus voi kuitenkin sisältää myös määräyksiä, jotka kuuluvat puhtaasti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Jos jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä ei voida pitää vähäisinä,²¹ sopimusta ei rinnasteta VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuihin sopimuksiin, vaan tällaiset sopimukset allekirjoitetaan ja hyväksytään tavanomaisten valtiosopimusten tavoin (PL 93 §:n 1 mom.).

²⁰ Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 847/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta ja täytäntöönpanosta sekä neuvoston asetus N:o 664/2009, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2009, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten sellaisten sopimusten neuvottelemiseen ja tekemiseen sovellettavasta menettelystä, jotka koskevat tuomioistuimen toimivaltaa, tuomioiden ja päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa avioliittoa, vanhempainvastuuta ja elatusvelvoitteita koskevilla asioilla sekä elatusvelvoitteisiin liittyvissä asioissa sovellettavaa lakia.

²¹ Vähäisinä pidetään esimerkiksi määräyksiä, jotka koskevat unionin toimivallassa olevista määräyksistä johtuvia mukautuksia.

2 TOIMIVALLANJAKO VALTIOSOPIMUSASIOISSA

2.1 Ylempien valtioelinten toimivalta perinteisissä valtiosopimusasioissa

- Perustuslain 93 §:n 1 momentti: "Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään..."

Säännökset kansainvälisiä suhteita koskevasta toimivallasta sisältyvät perustuslain 93 – 95 §:ään. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tätä toimivaltaa kuitenkin rajoittaa eduskunnalle osoitettu valta hyväksyä perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettut valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet. Perustuslain 95 §:ssä säädetään valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen kansallisen voimaansaattamisen päätöksentekotasosta.

Perustuslain säännökset tuovat päätöksenteon osalta selvästi esille eron kansainvälisen velvoitteen hyväksymisen ja sen valtionsisäisen voimaansaattamisen välillä. Tämä korostaa Suomessa jo ennen nykyistä perustuslakia omaksuttua niin sanottua dualistista järjestelmää, jonka mukaan kansainvälisen velvoitteen soveltaminen vaatii Suomessa hyväksymisen lisäksi myös kansallisen voimaansaattamisen.

Valtiosopimuksen tekemisen ja voimaansaattamisen kannalta mainitut perustuslain säännökset merkitsevät, että sopimusta koskevaan päätöksentekoon osallistuvat sekä tasavallan presidentti, valtioneuvosto että eduskunta. Valtiosopimusasioihin liittyvissä muodollisissa päätöksentekovaiheissa korostuu tasavallan presidentin ja eduskunnan asema, mutta valtiosopimusasioissa tulee sovellettavaksi myös perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitettu presidentin ja valtioneuvoston välinen yhteistoiminta. Päätöksenteossa tämä periaate ilmenee muun muassa siinä, että tasavallan

presidentti tekee päätöksensä myös valtiosopimusasioissa perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.²²

Valtiosopimuksia koskevissa eri päätöksentekovaiheissa noudatettavaa toimivallanjakoa selostetaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että valtiosopimukseen sitoutumiseen, myös niissä tapauksissa, joissa eduskunta on puolestaan hyväksynyt sopimuksen ja mahdollisen voimaansaattamislain, vaaditaan tasavallan presidentin hyväksyminen. Kansallisen voimaansaattamisasetuksen antaa pääsääntöisesti valtioneuvosto, jollei asianomaisen sopimuksen voimaansaattamislain asetuksenantovaltuutta ole poikkeuksellisesti uskottu tasavallan presidentille tai ministeriölle. Seuraavassa jaksossa käsitellään tapauksia, joissa toimivalta kuuluu valtioneuvostolle.

2.2 Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välinen toimivallanjako EU-sopimusasioissa

- Perustuslain 93 §:n 2 momentti: "Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä".

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että 93 §:n 2 momentti kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat.²³ Tällaisiin päätöksiin mahdollisesti liittyvät kansalliset toimenpiteet, kuten täytäntöönpano- ja

²³ PeVM 10/1998 vp, s. 27/I.

voimaantuloasetusten antaminen, kuuluvat perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvostolle.²⁴

Valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 3 §:n 9 kohta säädettiin vuonna 2004 perustuslakivaliokunnan esittämän tulkinnan mukaiseksi. Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee mainitussa lainkohdassa mainitut EU:ssa päätettävät asiat sekä niihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettaviin asioihin liittyvät toimenpiteet, jos ne edellyttävät valtioneuvoston päätöstä.

”Euroopan unionissa päätettävillä asioilla” tarkoitetaan kaikkia sellaisia asioita ja asiaryhmiä, joista päätetään Euroopan unionissa. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota siihen, että unionissa päätettäviin asioihin kuuluvat myös sellaiset päätökset, joiden osalta perussopimuksissa edellytetään jäsenvaltioiden hyväksymistä niiden valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti.²⁵ Näihin liittyvät kansalliset toimenpiteet kuuluvat valtioneuvoston ratkaisovaltaan siltä osin kuin ne eivät vaadi eduskunnan hyväksymistä (ks. jakso 7.4).

Koska perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan termi ”Euroopan unionissa tehtävä päätös” kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat²⁶, myös näihin asioihin sovelletaan valtioneuvostossa

²⁴ PeVL 49/2001 vp.

²⁵ Muita VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä ovat asiaa koskevan esittelymuistion mukaan muun muassa EY:n perustamissopimuksen 22 artiklan (uusi SEUT 25 artikla, unionin kansalaisten oikeuksien täydentäminen), 190 artiklan 4 kohdan (uusi SEUT 223 artikla, ns. Euroopan parlamentin vaalisäädös), 229a artiklan (uusi SEUT 262 artikla EY-tuomioistuimen toimivallan laajentaminen teollisoikeuksien alalla) ja 269 artiklan (uusi SEUT 311 artikla, ns. omat varat) tarkoittamat päätökset ja säännökset ja EU-sopimuksen 17 artiklan (42 siirtyminen yhteiseen puolustukseen) mukaiset päätökset sekä EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10 artiklan 6 kohdan mukaiset päätökset. Ks. myös PTJ:stä esittelymuistio 22.4.2004 (VNK) VNOS 3 §:n 9 kohdan muuttamisesta.

²⁶ Ks. PeVM 10/1998 vp, PeVL 49/2001 vp sekä PeVL 56/2006 vp, joka koski Prümin sopimusta: *”Sopimuksen määräyksillä on yhteys unionin puitteissa tehtävään yhteistyöhön, vaikka sopimusta ei ole tehty unionin rakenteissa. Prümin sopimus rinnastuu Schengenin*

vastaavia menettelyjä. Tällaisia unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavia asioita ovat sopimukset (tai "päätökset"), jotka on tehty unionin tehtävien hoitamista varten tai unioniin liittyvän syyn vuoksi²⁷. Sopimuksen sisällöllinen liityntä unioniin on arvioitava tapauskohtaisesti, mutta ainakin sellaiset sopimukset, jotka on tehty neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien kesken, ovat pääsääntöisesti Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin rinnastettavia.

Unioniasioihin rinnastettavia asioita ovat lisäksi sellaiset sopimukset, jotka kuuluvat Euroopan unionin toimivaltaan, mutta joiden osapuoleksi unioni ei voi tulla sen vuoksi, että sopimuksen osapuoliksi voivat tulla vain valtiot (hyväksyminen, ratifiointi tai liittyminen EU:n puolesta). Samaa koskee myös jos sellaista sekasopimusta, jonka osapuoleksi EU ei tule, muutetaan vain EU:n toimivaltaan kuuluvilta osin.²⁸ Lisäksi unioniasioihin rinnastettavia ovat esimerkiksi sellaiset sopimusmuutokset, joissa on kyse sekasopimuksesta, jossa sekä unioni että jäsenvaltiot ovat osapuolina, mutta muutos koskee ainoastaan unionin toimivaltaan kuuluvia asioita silloin, kun jokaiselta osapuolelta edellytetään muutoksen hyväksymisen osoittamiseksi ilmoitusta tai

sopimuksiin, joita voidaan pitää esimerkkinä unionin toimintaan muodollisesti kuulumattomista, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavista asioista".

²⁷ Ks. PeVL 49/2001 vp, joka koski EU:n turvallisuusalan tutkimuslaitokselle ja satelliittikeskukselle sekä niiden toimielimille ja henkilöstölle myönnettäviä erioikeuksia ja vapauksia "Päätös tehtiin EU:n toimielinrakenteen ulkopuolella, mutta EU:n tehtävien hoitamista varten". Ks. myös PeVL 5/2007 vp. - HE 86/2005 vp, jossa perustuslakivaliokunta katsoi, että muodollisesti unionin rakenteiden ulkopuolella tehdyt Suomen ja USA:n kahdenvälisten luovutus- ja oikeusapusopimukset liittyvät *asiallisesti niin kiinteästi EU-USA sopimuksiin ja ovat näiden edellyttämiä*, että velvoitteet on katsottava sellaisiksi unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettaviksi asioiksi, jotka kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan.

²⁸ Ks. PTJ:stä esim. esittelymuistio (LVM) VN:n yleisistunnolle 28.6.2006 CAS-muutosten hyväksyminen Marpol 73/78 -yleissopimuksen I liitteeseen.

hyväksymis/ratifioimiskirjan tallettamista. Tällaisen toimenpiteen kansallisesta hyväksymisestä päättää valtioneuvosto.²⁹

Valtioneuvosto tekee myös päätöksen VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen Euroopan unionissa päätettävien asioiden voimaansaattamisesta ja täytäntöönpanosta silloin, kun ne vaativat valtioneuvostolta toimenpiteitä. Sopimukseen liittyviä toimenpiteitä ovat ainakin allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen, väliaikaisesta soveltamisesta päättäminen³⁰, ratifiointi, hyväksyminen, liittyminen, sopimusten irtisanominen, varaumien tekeminen ja niiden peruuttaminen, selitysten, julistusten ja ilmoitusten antaminen sekä sopimuksen väliaikaista soveltamista ja voimaansaattamista koskevan asetuksen antaminen.

Sekasopimusten osalta on syytä huomata, että VNOS 3 §:n 9 kohdasta huolimatta *sekasopimusten määräysten hyväksyminen tai ratifiointi, samoin kuin Euroopan unionin perussopimuksia koskevien muutosten ratifiointi, kuuluvat edelleen tasavallan presidentin toimivaltaan.*³¹ Silloin on kyse sopimuksesta, jossa on jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Tasavallan presidentti vahvistaa kaikkien sopimusten voimaansaattamislait.

²⁹Toisaalta, jos osapuolilta ei ko. tapauksessa edellytetä hyväksymis/ratifioimiskirjan tallettamista tai nimenomaista ilmoitusta ja kyse on muutoksesta, joka kuuluu kokonaisuudessaan unionin toimivaltaan, asiassa ei edellytetä kansallisia hyväksymistoimenpiteitä. Molemmissa tapauksissa toimivaltaisen ministeriön on kuitenkin julkaistava ilmoitus sopimusmuutoksesta säädöskokoelman sopimussarjassa viimeistään muutoksen (kansainvälisenä) voimaantulopäivänä.

³⁰ Jos päätös väliaikaisesta soveltamisesta perustuu sopimuksen määräykseen taikka unionissa tehdyn päätöksen säännökseen, joka mahdollistaa sopimuksen väliaikaisen soveltamisen erillisellä päätöksellä, ko. päätös on vietävä valtioneuvoston yleisistunnon hyväksyttäväksi. Kansallisen päätöksen hyväksyminen valmistellaan toimivaltaisessa ministeriössä ja käsitellään EU-asioiden valmisteluelimissä (jaosto).

³¹ HE 1/1998 vp, s. 145/II.

2.3 Ministeriöiden välinen toimivallanjako

- Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen, mukaan lukien EU-sopimukset, käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu.
- Ulkoasiainministeriö käsittelee lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen.
- Ulkoasiainministeriö avustaa valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevien asioiden yhteensovittamisessa.

Valtioneuvoston toimintaa koskevat säädökset on uudistettu vuonna 2003 ja 2012. Valtioneuvostosta annetun lain (VNL) (175/2003) 8 § sisältää säännökset ministeriöiden välisestä toimivallanjaosta valtiosopimusasioissa. Pykälän 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu. Pykälän 2 momentin mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen. Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoasiainministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa. Edelleen pykälän 3 momentissa säädetään, että ulkoasiainministeriö avustaa 1 momentissa tarkoitettujen eri ministeriöissä käsiteltävien kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin yhteensovittaa Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unionissa käsiteltäviä valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat siten kuin lain 9 §:n 2 momentissa säädetään. VNL 2 §:n 2 momentin (mukaan ministeriöt toimivat yhteistyössä asian valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialalle asia pääosin kuuluu.

Valtioneuvoston ohjesäännön 10 § sisältää säännökset toimivaltaisesta ministeriöstä. Pykälän 1 momentin mukaan asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Pykälän 2 momentin mukaan valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden jaosta ministeriöiden

kesken säädetään valtioneuvostosta annetun lain 8 §:ssä. VNOS 10 §:n 3 momentissa viitataan VNL 2 §:ään ministeriöiden välisen yhteistyön osalta ja säädetään kansiliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous pysyviksi yhteistyöelimiksi.

Valtioneuvoston ohjesäännössä ei enää erikseen luetella valtiosopimuksia, jotka kuuluvat muiden ministeriöiden kuin ulkoasiainministeriön käsiteltäviksi. Valtioneuvostosta annetun lain nojalla myös valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat käsittelee se ministeriö, jolle asia sisältönsä puolesta pääasiallisesti kuuluu, ellei se sisällä merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia, jolloin asian käsittelee ulkoasiainministeriö. Jos ministeriöiden välillä on epäselvyyttä siitä, minkä ministeriön käsiteltäviin valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite kuuluu, asia voidaan ratkaista valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n nojalla valtioneuvoston yleisistunnossa.

Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee VNL 9 §:n mukaan se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu. EU-sopimusten kansallinen valmistelu ja tarvittaessa myös Suomen toimintalinjaa koskevien näkemysten yhteensovittaminen tapahtuu EU-yhteensovittamiselimissä, joita ovat EU-ministerivaliokunta, EU-asioiden komitea ja EU-valmistelujaostot. Toimivaltaisen ministeriön velvollisuutena on viedä sopimusasia tarvittaessa yhteensovittamiseliimiin. Tarkemmat ohjeet kansallisesta yhteensovittamisesta löytyvät Senaattorista (EU-asiat - Kansallinen käsittely). Merkittävimmät sopimusoikeudelliset kysymykset, joilla on horisontaalista vaikutusta unionin toimivaltaa koskevissa kysymyksissä, on syytä käsitellä oikeudelliset kysymykset -jaostossa (jaosto 35) ja/tai institutionaalisessa jaostossa (jaosto 40).

2.4 Sopimuksentekovallan delegointi

- Sopimuksentekovaltaa voidaan lailla rajoitetusti siirtää muille viranomaisille.

- Voimaansaattamislakiin perustuva sopimuksentekovaltuus voi koskea lähinnä päävelvoitteen teknisiä tarkistuksia tai yhteistoiminnan yksityiskohtien järjestämistä.
- Laissa olevan valtuutuksen on yksilöitävä valtuutuksen saaja ja määriteltävä riittävän täsmällisesti valtuutuksen asiallinen sisältö ja sopimuskumppani.
- Valtuutuksen perusteella tehtyä sopimusta on pidettävä yleensä valtiosopimuksena.

Edellä todetaan, että valtiosopimuksentekovalta kuuluu pääsääntöisesti perustuslain 93 §:ssä tarkoitettulle ulkopoliittikan johdolle ja käytännössä lähinnä tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslaissa ei ole sopimuksentekovaltan siirtämistä koskevia säännöksiä, mutta perustuslain perusteluissa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että sopimuksentekovaltaa voidaan lailla rajoitetusti siirtää muille viranomaisille. Sopimuksentekovaltan delegoinnin perusteella tehdyllä sopimuksella viranomainen sitoutuu Suomen hallituksen puolesta sopimukseen.

Sopimuksentekovaltaa voidaan siirtää muille viranomaisille valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislailla. Voimaansaattamislain lisäksi sopimuksentekovaltaa voidaan siirtää viranomaiselle myös muulla kansallisella lailla. Myös tällaisessa laissa yksilöidään valtuutuksen saaja ja rajoitetaan valtuuden asiallista sisältöä riittävän täsmällisesti sekä ilmaistaan ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa valtuutuksen saaja voi tehdä sopimuksen.³² Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn voimaansaattamislain sisältämän delegoinnin edellytyksenä on, että valtuutus rajoittuu valtuuttavan velvoitteen puitteisiin eikä merkitse valtuutta sopia päävelvoitteen luonteeseen tai tavoitteisiin vaikuttavista muutoksista sopimussuhteeseen eikä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Viranomaisille

³² Ks. tarkemmin esimerkiksi rakennerahastolain (1401/2006) 42 §:n 3 momentti ja poliisilain (279/2007) 53 §:n 2 momentti.

osoitettu sopimuksetekovaltuutus voi näin ollen koskea lähinnä päävelvoitteen teknisiä tarkistuksia tai täydennyksiä taikka viranomaisen välisen yhteistoiminnan yksityiskohtien järjestämistä.

Ilman nimenomaista laissa säädettyä valtuutusta, sopimuksetekovallan siirtoa koskevia määräyksiä voi myös sisältyä valtiosopimukseen, mutta näissäkin tapauksissa delegointi vaatii laintasoista sääntelyä, mikä yleensä toteutuu sopimuksen voimaansaattamista koskevalla blankettilailla.

Koska sopimuksetekovalta pääsäännön mukaan kuuluu tasavallan presidentille yhteistoiminnassa parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston kanssa, muille viranomaisille kuin valtioneuvostolle tai ministeriöille voidaan rajoitettuakin sopimuksetekovaltaa siirtää vain poikkeuksellisesti ja erityisestä syystä. Valtuutuksen ei katsota sulkevan pois presidentille perustuslain mukaan kuuluvaa sopimuksetekovaltaa. Käytännössä sopimuksetekovallan delegointi kansallisella lailla on ollut harvinaista.

Delegoinnin perusteella tehdyn sopimuksen valtiosääntöoikeudellinen asema ei aina ole aivan selvä. Lähtökohtaisesti tällaista sopimusta on pidettävä valtiosopimuksena, mutta joissakin tapauksissa tällaisen sopimuksen ja jäljempänä käsiteltävän kansainvälisen hallintosopimuksen välinen ero saattaa jäädä epäselväksi. Yleensä tällainen sopimus on kuitenkin saatettava voimaan ja julkaistava kuten muutkin valtiosopimukset. Eroavuuden korostamiseksi suositellaankin, että delegoinnin perusteella tehtävässä sopimuksessa ilmaistaisiin selkeästi, esimerkiksi sopimuksen johdanto-osassa, valtuutus, johon sopimuksen tekeminen perustuu.³³

Käytännössä toimivaltaisen ministeriön tai poikkeuksellisesti muun viranomaisen on tehtävä päätös delegoinnin perusteella tehdyn sopimuksen

³³ Sopimuksessa valtuutus tulisi näkyä myös käyttämällä muotoiluja "The Ministry of [...] acting on behalf of the Government of the Republic of Finland" tai "the Government of the Republic of Finland represented by the Ministry of [...]" sopimuksen nimessä, johdannossa ja allekirjoituskohdassa.

allekirjoittamisesta ja hyväksymisestä. Päätös tehdään kyseisen ministeriön työjärjestyksen perusteella. Päätöksestä tulee ilmetä, kenellä on oikeus allekirjoittaa sopimus. Sopimuksen allekirjoittamisesta ja hyväksymisestä päättäminen voidaan sisällyttää samaan päätökseen. Sopimus saatetaan voimaan ministeriön asetuksella, jos sopimuksentekovaltaa ja siihen liittyvää voimaansaattamisvaltaa on voimaansaattamislalla tai muulla kansallisella lailla siirretty ministeriölle.³⁴ Sopimus julkaistaan säädöskokoelman sopimussarjassa.³⁵ Tilanteita, joissa sopimus ei edellytä kansallista voimaansaattamista tai joissa kysymys on vähämerkityksisestä valtiosopimuksesta, käsitellään jaksossa 9.4.

2.5 Kansainväliset hallintosopimukset

- Kansainvälisellä hallintosopimuksella ei saa olla viranomaisen toimivallan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia eikä sillä saa sitoa Suomen valtiota kansainvälisen oikeuden subjektina.
- Kansainväliseen hallintosopimukseen ei saa sisältyä eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita eikä sillä saa olla ulkopoliittisia ulottuvuuksia.
- Kansainvälisellä hallintosopimuksella voidaan yleensä sopia viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä ja vähäisistä kysymyksistä.
- Kansainvälisiä hallintosopimuksia ei saateta voimaan perustuslain 95 §:n nojalla.

Edellisessä jaksossa käsitellyistä delegoinnin perusteella tehdyistä sopimuksista, jotka periaatteessa ovat valtiosopimuksiin rinnastettavia, on erotettava sopimukset, joiden tekemiseen viranomaisella itsellään on toimivalta

³⁴ Ks. HE 60/2010 vp.

³⁵ Jos sopimusta ei poikkeuksellisesti ole tarpeen saattaa voimaan, siitä julkaistaan ministeriön ilmoitus säädöskokoelman sopimussarjassa.

voimassaolevien säädösten perusteella. Yhä laajentuva kansainvälinen kanssakäyminen edellyttää lisääntyvää eri valtioiden viranomaisten välistä yhteistyötä esimerkiksi tietojenvaihdon, koulutuksen ja erilaisten yhteishankkeiden aloilla. Tällainen yhteistoiminta saattaa myös sisältää näitä kysymyksiä koskevia sopimusjärjestelyjä.

Tässä tarkoitettuja niin sanottuja kansainvälisiä hallintosopimuksia on ministeriöiden katsottu voivan tehdä toimialansa ja määrärahojensa puitteissa. Kansainväliset hallintosopimukset ovat luonteeltaan oikeudellisesti sitovia toisin kuin jäljempänä käsiteltävät yhteisymmärryspöytäkirjat (MoU). Kansainväliseen hallintosopimukseen ei saa sisältyä eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita eikä sillä saa olla ulkopoliittisia ulottuvuuksia. Kansainvälinen hallintosopimus voi sisältää määräyksiä vain asianomaisten viranomaisten väliseen tavanomaiseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä tai muutoin asialliselta merkitykseltään vähäisistä kysymyksistä.³⁶ Kansainvälisellä hallintosopimuksella ei voida asettaa velvoitteita muille viranomaisille eikä yksityisille tahoille. Viranomaisen sopimuksentekotoimivaltaa on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti.

Kansainvälinen hallintosopimus muotoillaan oikeudellisesti sitovaan muotoon. Samalla on kuitenkin vältettävä muotoiluja, joilla on Suomen valtiota koskevia tai muutoin osapuolena olevan viranomaisen toimivallan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia. Sopimuksissa tulisi myös välttää sanamuotoja, jotka voisivat viitata siihen, että sopimukseen olisi sitoutunut Suomen hallitus.³⁷

Suomen viranomaisen toimivaltaan ei vaikuta se, että toisena osapuolena olevalla viranomaisella oman maansa lainsäädännön perusteella saattaa olla

³⁶ Ks. PeVL 5/2007 vp ja PeVL 16/2004 vp.

³⁷ Tällaisia vältettäviä muotoiluja ovat esimerkiksi "Contracting State" (sopimusvaltio) taikka kansainvälisen hallintosopimuksen nimikkeessä "Treaty" tai "Convention" (valtiosopimus). Sen sijaan nimikkeessä suositellaan käytettäväksi "Agreement" tai "Protocol" (sopimus tai pöytäkirja).

toimivaltaa tehdä Suomen valtiosäännön kannalta valtiosopimukseen rinnastettavia sopimuksia.

Pyrkimyksenä on siis yleensä laatia asiakirja, joka ei ole Wienin yleissopimuksessa tarkoitettu valtiosopimus. Tällaisen asiakirjan luonnetta ja Suomen viranomaisten toimivaltaa harkittaessa on kuitenkin aina otettava huomioon asiakirjan sisältö, siinä käytetyt muotoilut ja se, onko osapuolten tarkoituksena ollut tehdä sopimus, jolla sidotaan valtiot kansainvälisen oikeuden subjekteina.

Kansallinen menettely

Ministeriön edellä selostetulla tavalla toimivaltansa rajoissa tekemää kansainvälistä hallintosopimusta ei ole pidettävä perustuslain 94 ja 95 §:ssä tarkoitettuna valtiosopimuksena, joka olisi valtiosisäisesti saatettava voimaan. Sopimuksen allekirjoittamisesta ja hyväksymisestä tulisi kuitenkin tehdä ministeriön tai muun viranomaisen työjärjestyksen mukainen sisäinen päätös.

Kansainvälistä hallintosopimusta ei yleensä julkaista säädöskokoelman sopimussarjassa. Valtioneuvosto tai ministeriö voi kuitenkin erikseen päättää julkaista tiedon yleisön kannalta merkittävän kansainvälisen hallintosopimuksen voimaantulosta sopimussarjassa. Samassa yhteydessä on mahdollista julkaista myös sopimuksen teksti (ks. tarkemmin jakso 9). Ministeriö tai muu viranomainen voi tarvittaessa julkaista sopimustekstin tai tiedon sopimuksen voimaantulosta omassa määräyskokoelmassaan tai verkkosivuillaan.

Sopimusteksti tulisi aina arkistoida. Asiakirjaa ei rekisteröidä YK:ssa YK:n peruskirjan 102 artiklan mukaisesti.

2.6 Yhteisymmärryspöytäkirjat

- Yhteisymmärryspöytäkirja ei yleensä ole oikeudellisesti sitova asiakirja.

- Yhteisymmärryspöytäkirjassa käytetään valtiosopimuksista poikkeavaa terminologiaa.

Valtiosopimuksista ja kansainvälisistä hallintosopimuksista on erotettava yhteisymmärryspöytäkirjat, joista käytetään toisinaan myös nimitystä yhteisymmärrysmuistio tai yhteistyöpöytäkirja (Memorandum of Understanding, MOU, tai järjestely, Arrangement). Yhteisymmärryspöytäkirjalla ei yleensä katsota olevan oikeudellista sitovuutta. Oikeuskirjallisuudessa yhteisymmärryspöytäkirjan oikeudellisesta sitovuudesta on esitetty erilaisia tulkintoja. Yhteisymmärryspöytäkirjalla tarkoitetaan kansainvälisissä suhteissa tavanomaisesti osapuolten keskinäisen poliittisen yhteisymmärryksen ilmaisevia asiakirjoja, jotka pääsääntöisesti tehdään ministeriöiden nimissä.

Yhteisymmärryspöytäkirjan käyttökelpoisuutta arvioitaessa on keskeistä kiinnittää huomiota siihen, onko yhteistyössä tarvetta tavoitella oikeudellisesti sitovia oikeuksia ja velvollisuuksia. Yhteisymmärryspöytäkirja on joustava tapa sopia yhteistyöjärjestelyistä erityisesti siinä tilanteessa, ettei tarvetta oikeudelliselle sitovuudelle ole. Yhteisymmärryspöytäkirjaan sitoutuminen ja sen myöhempi mahdollinen muuttaminen on yleensä huomattavasti joustavampaa kuin valtiosopimukseen sitoutuminen, koska ne eivät yleensä edellytä valtiosisäisiä voimaansaattamistoimia. Joidenkin valtioiden käytännössä yhteisymmärryspöytäkirjoja suositaan myös tapauksissa, joissa asiakirjan tekstiä ei haluta julkistaa.

Yhteisymmärryspöytäkirjojen osalta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että asiakirjan nimikkeellä ei myöskään ole ratkaisevaa merkitystä sen kysymyksen arvioimisessa, onko asiakirjaa pidettävä valtiosopimuksena.³⁸ Ratkaisu tehdään osapuolten tarkoituksen sekä asiakirjan sisällön ja muotoilujen perusteella.

³⁸ Ks. tältä osin Hallituksen esitys Eduskunnalle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 171/2006 vp).

Toisinaan yhteisymmärryspöytäkirjoihin sisällytetään myös valtioita sitovia määräyksiä, mikä hämärtää näiden asiakirjojen ja perinteisten kansainvälisten velvoitteiden välistä eroa. Selkeintä on, jos asiakirjassa todetaan nimenomaisesti sen oikeudellinen sitomattomuus esimerkiksi "*non-legally binding*" tai "*not eligible for registration with the Secretary-General of the United Nations*".

Valtiosopimusoppaan liitteessä 9 a esitetään yhteisymmärryspöytäkirjan malli. Liitteessä 9 b esitetään esimerkkejä valtiosopimuksesta poikkeavasta yhteisymmärryspöytäkirjan terminologiasta. Yhteisymmärryspöytäkirjan terminologiaa suositellaan käytettäväksi yhteisymmärryspöytäkirjaa laadittaessa. Yhteisymmärryspöytäkirjoihin ei sisällytetä määräyksiä sitovasta riitojenratkaisusta, eikä valtiosopimuksille tyypillisiä loppumääräyksiä.

Kansallinen menettely

Yhteisymmärryspöytäkirja tulee pääsääntöisesti voimaan allekirjoitushetkellä. Ennen sen allekirjoittamista ministeriön on kuitenkin työjärjestyksensä mukaisesti tehtävä päätös asiakirjan allekirjoittamisesta. Päätöksessä yksilöidään asiakirjan allekirjoittava henkilö ja mahdollinen sijainen. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että jos kyse on yhteisymmärryspöytäkirjasta, jonka arvioidaan olevan myös ulkopoliittisesti merkityksellinen, asiakirja suositellaan käsiteltäväksi myös ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan (UTVA) tai sen ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa (ns. TP-UTVA). Samoin, jos yhteisymmärryspöytäkirja tehdään poikkeuksellisesti hallitusten eikä ministeriöiden välillä, tarve asiakirjan käsittelyyn UTVA:ssa taikka muussa sopivassa ministerivaliokunnassa tai ministerityöryhmässä tulisi arvioida. Eduskunnan tiedonsaantioikeutta yhteisymmärryspöytäkirjoista käsitellään jäljempänä jaksossa 7.2.

Yhteisymmärryspöytäkirjaa ei pääsääntöisesti saateta voimaan eikä julkaista säädöskokoelman sopimussarjassa. Valtioneuvosto tai ministeriö voi kuitenkin erikseen päättää yleisön kannalta merkittävän yhteisymmärryspöytäkirjan

julkaisemisesta sopimussarjassa (ks. tarkemmin jakso 9). Ministeriö voi tarvittaessa julkaista tiedon yhteisymmärryspöytäkirjan voimaantulosta määräyskokoelmassaan tai julkaista sen sähköisenä versiona verkkosivuillaan. Jos kyse on poikkeuksellisesti hallitusten välillä tehdystä yhteisymmärryspöytäkirjasta, jonka katsotaan olevan myös muutoin merkityksellinen, suositellaan, että sen voimaantulosta julkaistaisiin ministeriön ilmoitus Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa säädöskokoelmalain 9 §:n perusteella. Asiakirjaa ei rekisteröidä YK:ssa YK:n peruskirjan 102 artiklan mukaisesti. Yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoitettu alkuperäiskappale on talletettava ministeriön arkistoon.

Vaikka yhteisymmärryspöytäkirjaa ei pidetä oikeudellisesti sitovana, sillä voi olla oikeudellisia vaikutuksia ja osapuolten tulee ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joita asiakirjan täytäntöön paneminen edellyttää.

3 VALTIOSOPIMUKSEN NEUVOTTELEMINEN JA ALLEKIRJOITTAMINEN

3.1 Neuvottelualoite

- Ministeriöt voivat valtioneuvoston ohjesäännön mukaisen toimivaltansa puitteissa tehdä neuvottelualoitteen.

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

Käytännössä ehdotusta uuden valtiosopimuksen tekemisestä on tapana valmistella toimivaltaisessa ministeriössä yhteistyössä ulkoasiainministeriön sekä muiden ministeriöiden kanssa siten kuin tarve vaatii. Asianomaiset viranomaiset ovat usein luonnosteluvaiheessa suoraan yhteydessä toisen osapuolen vastaaviin viranomaisiin. Monenvälisten sopimusten osalta neuvottelualoite tehdään usein kansainvälisen järjestön toimielimissä. Aloite

voi perustua myös järjestössä aikaisemmin hyväksytyyn päätöslauselmaan tai muuhun päätökseen.

Ministeriöt voivat valtioneuvoston ohjesäännön mukaisen toimivaltansa puitteissa tehdä virallisen aloitteen sopimusneuvottelujen aloittamisesta vieraan valtion kanssa ja luovuttaa aloitteeseen liittyvän mahdollisen sopimusluonnoksen. Usein vieraat valtiot tekevät virallisen neuvottelualoitteen kuitenkin ulkoasiainministeriöiden välityksellä. Samoin toisen osapuolen aloitteeseen vastataan usein diplomaattisella nootilla Suomen paikallisen edustuston tai toisen osapuolen Suomessa olevan edustuston välityksellä. Myös neuvottelujen ajasta ja paikasta sovitaan usein diplomaattista tietä.

Toimivaltainen ministeriö pyytää neuvottelualoitteesta lausunnon asianomaisilta viranomaisilta ja muilta tahoilta. Neuvottelualoitetta valmisteltaessa on arvioitava myös asian suhdetta Euroopan unionin toimivaltaan. Erittäin merkittävät hankkeet voidaan jo tässä vaiheessa viedä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan käsiteltäviksi. Virallisen sopimusaloitteen tekemistä voidaan tärkeimmissä asioissa käsitellä myös valtioneuvoston yleisistunnossa, varsinkin jos sopimusneuvottelujen ala koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä tai jos toimivaltaisesta ministeriöstä on epäselvyyttä. Virallisen sopimusaloitteen tekemisestä ei ole tapana tehdä tasavallan presidentin määrämuotoista päätöstä, ellei sopimuksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys sitä erityisesti vaadi.

3.2 Neuvotteluvaihe

- Valtioneuvoston yleisistunto asettaa neuvottelu- tai konferenssivaltuuskunnan, kun sopimusneuvottelujen ala koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä asia kuulu tasavallan presidentin ratkaistavaksi.
- Tasavallan presidentti asettaa valtuuskunnan kun neuvottelujen kohteena on ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä tai muutoin tärkeä sopimus.

- Jos asia koskee vain yhtä ministeriötä, kyseinen ministeriö voi asettaa valtuuskunnan.
- Neuvotteluvaltakirjan allekirjoittaa yleensä ulkoasiainministeri.
- Tarvittavat neuvotteluohjeet antaa yleensä toimivaltainen ministeriö.
- Neuvotteluvaltuus sisältää valtuuskunnan puheenjohtajalle annetun oikeuden parafoida sopimusteksti.
- EU:n ulkosuhdesopimusten neuvotteluun sovelletaan EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 218 artiklan määräyksiä.

Valtuuskunnan asettaminen

Alustavat keskustelut ulkomaisten viranomaisten kanssa käydään ja sopimusaloite tehdään usein jo ennen valtuuskunnan asettamista. Kaikkiin sopimusneuvotteluihin ei ole myöskään tarpeen asettaa erityistä neuvotteluvaltuuskuntaa. Tämä koskee usein esimerkiksi sellaisia sopimusneuvotteluja, jotka käydään kansainvälisen järjestön alaisessa työryhmässä tai jotka koskevat merkitykseltään vähäisempiä kahdensivisiä asioita. Myöskään kirjeen- tai noottienvaihdolla tehtävät sopimukset eivät edellytä valtuuskunnan asettamista.

Neuvottelu- ja konferenssivaltuuskunnan asettaminen kuuluu perustuslain 93 §:ssä tarkoitetun ulkopoliittikan johtovallan piiriin. Neuvotteluvaltuuskunnat asetetaan sopimusneuvotteluita varten, kun taas konferenssivaltuuskunnat esimerkiksi osapuolten konferenssia varten, jossa ei välttämättä neuvotella sopimusta. Jos tasavallan presidentti asettaa valtuuskunnan, päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta. Asia esitellään toimivaltaisesta ministeriöstä. Valtuuskunnan asettaminen on kuitenkin useissa tapauksissa niin tekninen ja valmisteleva toimenpide, ettei se perustuslain mukaan vaadi tasavallan presidentin päätöstä. Valtuuskunnan asettaminen voidaan harkita tilannekohtaisesti. Tasavallan presidentti päättää kuitenkin neuvotteluvaltuuskunnan asettamisesta, kun neuvottelujen kohteena on ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä tai muutoin tärkeä sopimus. Tällaisia

ovat esimerkiksi sopimukset EU:n perussopimusten muuttamisesta, aseidenriisunnasta tai kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamisesta.

Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa suoraan PL 66 §:n 2 momentin nojalla. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa EU:n toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä. Valtion ylimmän johdon osallistumista vaativaa EU:n muuta toimintaa ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella.³⁹ Jos on tarve päättää pääministeriä avustavan ministerin osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokoukseen, päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa VNOS 3 §:n 5 kohdan nojalla. Samoin menetellään tapauksissa, joissa muu kuin pääministeri tai hänen PL 66 §:n mukaisesti määräytyvä sijaisensa toimii Suomen edustajana muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa EU:n toiminnassa kuin Eurooppa-neuvostossa.⁴⁰ Muissa kuin edellä mainituissa tapauksissa ministerin osallistuminen valtion ylimmälle johdolle kuuluvaan EU:n toimintaan osana Suomen valtuuskuntaa, kuuluu ministerin virkatehtäviin, eikä valtioneuvoston yleisistunnossa ole tarpeen tehdä siitä erikseen päätöstä.⁴¹

³⁹ Ks. VNOS:n muuttamista koskeva esittelymuistio PTJ:llä (VNK) 24.2.2012. Muina kokouksina mainitaan mm. jäsenvaltioiden sekä niiden jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro, valtion- tai hallitusten päämiesten epäviralliset tapaamiset sekä ns. EU:n kolmas maa –kokoukset, joissa unioni ja sen jäsenvaltiot kokoontuvat valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla unionin ulkopuolisten maiden tai maaryhmien edustajien kanssa (EU:n ja Aasian välinen huippukokous (ASEM) , EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian välinen huippukokous (EU-LAC), EU:n ja Afrikan välinen huippukokous (EU-Afrikka) sekä EU:n ja eräiden Itä-Euroopan maiden väliset huippukokoukset (Itäinen kumppanuus), sekä huippukokoukset, joissa EU:n johto ja päämiehet tapaavat esimerkiksi Yhdysvaltojen tai Venäjän presidentin).

⁴⁰ Kyse on tällöin siitä, että valtioneuvosto päättää esimerkiksi tasavallan presidentin tai asianomaisen ministerin edustavan Suomea tällaisessa kokouksessa. Näissä tapauksissa valtioneuvoston kanslia esittelee Suomen edustajan määräämistä koskevan asian valtioneuvoston yleisistunnolle. VNK yhteensovittaa VNOS 12 § 2 kohdan mukaisesti kolmas maa –huippukokouksen valmistelun, jota hoidetaan yhteistyössä toimivaltaisen ministeriön ja muiden ministeriöiden kanssa.

⁴¹ Tällaisia muita tapauksia voi olla esimerkiksi osallistuminen pääministerin valtuuskuntaan EU:n kolmas maa –kokouksessa. Valtioneuvoston kanslia tekee virkamatkapäätöksen virkamiesvaltuuskunnasta, eikä tästä erikseen päätetä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto asettaa neuvotteluvaltuuskunnan vieraiden valtioiden kanssa käytäviä sopimusneuvotteluja varten silloin, kun sopimusneuvottelujen ala koskee olennaisilta osiltaan useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä asia kuulu tasavallan presidentin ratkaistavaksi. Valtiosopimustyöryhmän mietinnön ja valtioneuvoston ohjesäännön valmisteluasiakirjojen mukaan valtioneuvoston yleisistunto päättää valtuuskunnan asettamisesta silloin, kun sopimusneuvottelujen ala koskee olennaisilta osiltaan useampaa kuin yhtä ministeriötä. Jos asia koskee olennaisilta osiltaan vain yhtä ministeriötä, voi kyseinen ministeriö asettaa valtuuskunnan omalla päätöksellään.

Teknisiä tai valmistavia asioita käsittelevään kokoukseen voidaan edustajat määrätä myös toimivaltaisen ministeriön päätöksellä. Viranomaisten osallistuminen oman toimialansa kansainvälisten järjestöjen kokouksiin tai asiantuntijoiden tapaamisiin ei yleensä vaadi valtuuskunnan asettamista, ellei kokouksessa valmistella sopimusta, joka olisi 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.

Valtuuskunnan asettamispäätöksessä nimetään valtuuskunnan puheenjohtaja ja tarvittaessa yksi tai useampi varapuheenjohtaja ja muut jäsenet sekä tarvittaessa oikeutetaan toimivaltainen ministeriö nimeämään asiantuntijoita ja sihteereitä. Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle on varattava tilaisuus osallistua vieraan valtion kanssa tehtävää sopimusta koskeviin neuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä. Esittelijän tulee huolehtia siitä, että esitys valtuuskunnaksi noudattaa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 §:ssä asetettuja vaatimuksia. Esittelijän asiana on myös huolehtia siitä, että päätöksestä ilmoitetaan valtuuskunnan jäsenille ja asianomaisessa maassa sijaitsevalle Suomen edustustolle. Lähtökohtana on, että asianomaiseen valtuuskuntaan puheenjohtajaksi tai jäseneksi esitettävän virkamiehen ei tulisi esitellä valtuuskunnan asettamista koskevaa asiaa

Ministerin esteellisyyttä koskevasta VNL 17a §:stä ei katsota johtuvan ministerin esteellisyyttä esitellä valtuuskuntaa, jossa hän itse on

puheenjohtajana tai jäsenenä. Käytännössä ulkoisen uskottavuuden kannalta on tarkoituksenmukaista toimia siten, että asian esittelee tällaisissa tapauksissa toimivaltaisen ministerin sijainen. Toimivaltainen ministeri ei kuitenkaan ole esteellinen osallistumaan päätöksentekoon asiassa.

Neuvotteluvaltakirja

Neuvotteluvaltakirja on todistus siitä, että asianomainen on oikeutettu edustamaan valtiota. Kahdenvälisissä sopimusneuvotteluissa ei neuvotteluvaltakirjaa käytetä, koska neuvottelujen aloittamisesta on sovittu virallisella neuvottelualoitteella ja siihen annetulla vastauksella.

Monenvälisiin diplomaattikonferensseihin vaaditaan valtakirja (letter of credentials) (malli 20). Valtakirjan puuttumisesta voi seurata, ettei Suomen ääntä lasketa mahdollisissa äänestyksissä. Valtakirjan voi allekirjoittaa toimivaltainen (valtuuskunnan asettanut tai sen esitellyt) ministeri. Kansainvälisestä käytännöstä johtuen yleensä kuitenkin vaaditaan, että valtakirjan allekirjoittaa valtion päämies, ulkoasiainministeri tai pääministeri. Wienin yleissopimuksen mukaan sanottujen henkilöiden katsotaan myös voivan tehtävänsä nojalla ja tarvitsematta esittää valtakirjaa edustaa valtiotaan valtiosopimuksen tekemiseen liittyvissä tehtävissä. Käytännössä valtakirjat allekirjoittaa sanotuista syistä Suomessa ulkoasiainministeri. Valtakirja laaditaan ministeriössä, joka on toimivaltainen tekemään päätöksen valtuuskunnan asettamisesta tai esittelemään valtuuskunnan valtioneuvoston yleisistunnolle tai tasavallan presidentille, minkä jälkeen se toimitetaan ulkoasiainministeriöön allekirjoituksen hankkimista varten.

Neuvotteluohjeet

Jos neuvotteluohjeita tarvitaan, ne antaa yleensä toimivaltainen ministeriö. Joskus voi olla tarpeen valmistella Suomen kantoja esimerkiksi viranomaisten yhteisessä työryhmässä tai EU:ssa käsiteltävien valtiosopimusten tai muiden velvoitteiden osalta EU-asioiden valmistelumenettelyssä. Neuvotteluohjeista voidaan keskustella myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, jos neuvottelut koskevat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta huomattavan merkittävää tai muutoin tärkeää sopimusta. Presidentin

määrämuotoista päätöstä neuvotteluohjeista tarvitaan vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa.

Tarvittaessa neuvottelijoiden on oltava yhteydessä ulkoasiainministeriöön. Yhteyden ottaminen ulkoasiainministeriöön on erityisesti tarpeen, jos neuvottelujen aikana nousee esiin asioita, joiden voidaan arvioida koskevan merkittäviä ulko- tai turvallisuuspoliittisia kysymyksiä.

Sopimustekstin parafointi

Kun kahdenvälisissä neuvotteluissa on saavutettu yksimielisyys sopimustekstistä, valtuuskuntien puheenjohtajat yleensä parafoivat tekstin eli merkitsevät nimikirjaimensa sopimustekstin jokaisen sivun alalaitaan (omassa kappaleessa nimikirjaimet merkitään aina vasemmalle puolelle). Parafointi ei merkitse sopimukseen sitoutumista, vaan se vahvistaa neuvotellun tekstin ja sen eri kieliversioiden oikeellisuuden. Parafoidussa sopimustekstissä havaitut virheet voidaan oikaista sopimalla asiasta toisen osapuolen kanssa.

Jo ennen parafointia sopimustekstistä laaditaan yleensä kummankin osapuolen oma sopimusversio eli alternaatti. Suomen alternaatissa Suomi esiintyy sopimuksen nimessä ja sopimustekstissä aina ensimmäisenä ja Suomen allekirjoituskohta merkitään vasemmalle puolelle.

Tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon tai toimivaltaisen ministeriön antama neuvotteluvaltuus käsittää valtuuskunnan puheenjohtajalle annetun oikeuden parafoida sopimusteksti. Eräät valtiot saattavat kuitenkin antaa erityisen parafointivaltuutuksen. Sopimusta ei tarvitse parafoida, jos tasavallan presidentti on antanut neuvottelijoille myös allekirjoitusvaltuudet, jollei vastapuoli sitä halua. Parafointi ei muutenkaan ole pakollinen toimenpide. Se voidaan korvata esimerkiksi vaihtamalla allekirjoitusvalmiit tekstit diplomaattista tietä tai muulla yhteisesti sovitulla tavalla.

Monenvälisissä neuvotteluissa parafoinnin korvaa yleensä päätös tekstin hyväksymisestä. Wienin yleissopimuksen 9 ja 10 artiklassa käsitellään tekstin hyväksymistä (*adoption*) ja todistusvoimaiseksi tekemistä sekä kansainvälisessä konferenssissa ja kansainvälisen järjestön kokouksessa että kahdenvälisissä neuvotteluissa. Wienin yleissopimuksen 7 artiklan 2

kappaleessa todetaan nimenomaisesti, että kansainväliseen konferenssiin tai järjestön kokoukseen valtuutetut edustajat voivat hyväksyä sopimuksen tekstin tällaisessa konferenssissa esittämättä tätä varten erillistä valtakirjaa.

Sopimusteksti voidaan tarvittaessa ennen allekirjoittamista tarkastuttaa ulkoasiainministeriön oikeuspalvelussa.

3.3 EU:n ulkosuhdesopimusten neuvottelemine

Kaikkien EU-sopimusten valtiosisäinen käsittely noudattaa soveltuvin osin muiden EU-asioiden kansallista valmistelumenettelyä. Suomen kanta neuvoston päätökseen sopimusneuvottelujen aloittamisesta valmistellaan toimivaltaisessa ministeriössä ja EU-asioiden valmisteluelimissä. Vastuu asian seurannasta ja valmistelusta on toimivaltaisella ministeriöllä. Myös kannanottojen määrittely kuuluu toimivaltaiselle ministeriölle ja viime kädessä EU-asioiden yhteensovittamiselimille (eduskunnan osallistumista EU-sopimusten valmisteluun ks. jakso 7.3). Käsittelyssä on otettava huomioon myös Ahvenanmaan oikeus osallistua Suomen kannanottojen valmisteluun (ks. 10 luku).

Unionin toimivaltaan kuuluvat sopimukset valmistellaan pääsääntöisesti EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 218 artiklan 1-4 kohdan määräyksiä noudattaen (ks. jakso 1.5).⁴² Komissio esittää suosituksen neuvostolle, joka tekee päätöksen, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut (ns. neuvottelumandaatti) ja jossa nimetään suunnitellun sopimuksen alan mukaan unionin neuvottelija tai neuvotteluryhmän johtaja.⁴³ Käytännössä neuvottelijana toimii usein komissio unionin toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Neuvosto vahvistaa myös neuvotteluohjeet ja asettaa pääsääntöisesti

⁴² Poikkeuksena unionisopimuksen rahapolitiikkaa koskeva SEUT 219 artikla ja kauppapolitiikkaa koskeva SEUT 207 artikla, jotka sisältävät myös itsenäisiä menettelytapamääräyksiä.

⁴³ SEUT 218 artiklan 3 kohta.

erityiskomiteoita, joita on kuultava neuvottelujen aikana.⁴⁴ Unionin toimivaltaan kuuluvien sopimusten osalta ei aseteta kansallista neuvotteluvaltuuskuntaa. Siltä osin kuin on kysymys eduskunnan toimivaltaan kuuluvista sopimuksista, eduskunnalle on kuitenkin tiedotettava näitä sopimuksia koskevista neuvottelumandaateista sekä neuvotteluista perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesti (ks. jakso 7.3).

Sekasopimukset valmistellaan ja neuvotellaan unionin toimivaltaan kuuluvien sopimusten tavoin. Erona on kuitenkin se, että jäsenvaltiot voivat osallistua sopimusneuvotteluihin siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt toimivaltaansa. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin toimia siten, että samalla kun neuvosto antaa neuvottelijalle neuvotteluvaltuudet neuvotella unionin toimivaltaan kuuluvista asioista, neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajat antavat päätöksellään neuvottelijalle mandaatin neuvotella jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä.⁴⁵ Unionin toimivallan osalta noudatetaan SEUT 218 artiklan päätöksentekosääntöjä, kun taas jäsenvaltioiden toimivallan osalta mandaatti olisi lähtökohtaisesti hyväksyttävä neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yksimielisellä päätöksellä.⁴⁶ Jäsenvaltioiden ja/tai puheenjohtajavaltion läsnäolosta neuvotteluissa ja neuvottelijan velvollisuudesta tiedottaa neuvottelujen etenemisestä on syytä määrätä neuvottelumandaatissa.

Sekasopimuksen neuvottelua varten asetetaan kansallinen neuvotteluvaltuuskunta silloin, jos Suomi jäsenvaltiona osallistuu neuvotteluihin. Kyse on yleensä monenvälisistä sekasopimuksista, esimerkiksi YK:n puitteissa tehtävistä sopimuksista. Valtuuskunnan asettaa joko tasavallan presidentti, valtioneuvoston yleisistunto tai toimivaltainen ministeriö (ks. jakso 3.2). Tämä ei kuitenkaan ole tarpeen, jos neuvottelijalle annetaan valtuudet neuvotella myös jäsenvaltioiden puolesta. Esimerkiksi yhtäältä

⁴⁴ SEUT 218 artiklan 4 kohta.

⁴⁵ Ks. EU-ministerivaliokunnan ja eduskunnan hyväksymät linjaukset sopimuksen neuvottelijoista VNEUS EU-muistio 7.6.2010, VNEUS2010-00421 sekä ohje menettelytavoista UM EU-muistio 7.6.2010, UM2010-01068.

⁴⁶ Ks. ohje menettelytavoista UM EU-muistio 7.6.2010, UM2010-01068.

unionin ja sen jäsenvaltioiden ja toisaalta kolmansien maiden välillä tehtävät "kaksinapaiset" sopimukset neuvottelee yleensä komissio sekä unionin että jäsenvaltioiden puolesta. Neuvottelumandaattiehdotukset sekä tiedot neuvotteluista saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 97 §:n⁴⁷ mukaisesti (ks. jakso 7.3).

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtäviin sopimuksiin (SEU 37 artikla) sovelletaan SEUT 218 artiklassa mainittuja erityisiä menettelyjä. Näissä tapauksissa unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealla edustajalla on komission sijaan oikeus esittää suosituksia neuvostolle, joka tekee päätöksen, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut ja jossa nimetään suunnitellun sopimuksen alan mukaan unionin neuvottelija tai neuvotteluryhmän johtaja (YUTP-sopimusten kohdalla käytännössä korkea edustaja).⁴⁸ Neuvosto tekee SEU 31 artiklan mukaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat päätökset yksimielisesti. Euroopan parlamentilla ei ole roolia päätöksenteossa, mutta sille tiedotetaan täysimääräisesti sopimusmenettelyn kaikista vaiheista SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti. YUTP-sopimusten neuvotteluja varten ei aseteta kansallista neuvotteluvaltuuskuntaa. Eduskunnalle annetaan tietoja neuvottelumandaattiehdotuksista ja neuvotteluista perustuslain 97 §:n mukaisesti (ks. jakso 7.3).

VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetuista sopimuksista *neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätökset ja sopimukset* ovat syntyneet tapaoikeudellisena menettelynä. Tästä johtuen aloitteentekijä ja valmistelutapa neuvostossa vaihtelee asiasisällön mukaan. Aloitteentekijä voi olla puheenjohtajavaltio, jäsenvaltio, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, neuvoston pääsihteeristö tai komissio.

⁴⁷ Neuvottelumandaatti saatetaan kuitenkin eduskunnan käsiteltäväksi PL 96 §:n mukaisesti, jos se poikkeuksellisesti sisältää ehdotuksen mallisopimukseksi.

⁴⁸ Ks. EU-ministerivaliokunnan ja eduskunnan hyväksymät linjaukset sopimuksen neuvottelijoista VNEUS EU-muistio 7.6.2010, VNEUS2010-00421 sekä ohje menettelytavoista UM EU-muistio 7.6.2010, UM2010-01068.

Eduskunnalle tiedotetaan näitä sopimuksia koskevista neuvotteluista perustuslain 97 §:n mukaisesti (ks. jakso 7.3).

Jäsenvaltiot valtuutetaan neuvottelemaan EU:n puolesta *EU:n toimivaltaan kuuluvista sopimuksista, joiden osapuoleksi EU ei voi tulla*. Valtuuskunta on tällöin asetettava kansallisesti siten kuin valtuuskunta asetettaisiin tavanomaisten valtiosopimusten neuvotteluita varten.⁴⁹ Samoin toimitaan kun kyse on sopimusneuvotteluista, jotka jäsenvaltio käy **EU-säädöksessä tai sopimuksessa olevan valtuutuksen perusteella**. Tässä kappaleessa mainituista sopimuksista suositellaan tiedottamaan eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukaisesti (ks. jakso 7.3).

Sopimustekstin kielen tarkastaminen

Jo kansainvälistä sopimusta neuvoteltaessa on kiinnitettävä huomiota oikeaan sopimusterminologiaan. FINLEXin valtiosopimuksia koskevasta osuudesta on löydettävissä valtiosopimussanasto, jota on lähtökohtaisesti noudatettava.

Kuten lainsäädäntöasian käsittelyssä myös EU-sopimuksen käsittelyssä periaatteena on, että ehdotuksesta on käytettävissä suomen- ja ruotsinkielinen toisinto. Jos niitä ei ole saatavilla, on Suomen jätettävä kielivarauma. Harkinnan mukaan asiassa voidaan joustaa sopimuksen valmistelun aikana.

EU-sopimustekstin kieliversion tarkistaminen tulisi tehdä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ottamalla yhteyttä neuvoston juristi-lingvisteihin. Kielikorjausten tekeminen sopimusteksteihin vaikeutuu ratkaisevasti, kun sopimusteksti on julkaistu ensimmäisen kerran joko sopimuksen allekirjoitustaikka hyväksymispäätöksen yhteydessä. Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen on mahdollista Wienin yleissopimuksen 79 artiklan nojalla tehdä ilmoitus tallettajalle sopimustekstissä havaituista virheistä, mutta oikaisumenettely on kuitenkin varsin hidas ja hankala (ks. jakso 3.6). Termien oikeellisuus tulisikin varmistaa aina jo sopimuksentekovaiheessa. Tarkemmat ohjeet kielikorjausten tekemisestä EU-sopimuksen eri valmisteluvaiheissa löytyvät Senaattorista (EU

⁴⁹ Ks. edellä jakso 3.2 valtuuskunnan asettaminen

asiat - Käsittely toimitelmissä – Euroopan unionin neuvosto - Kielikorjaukset - Tekniset ohjeet).

3.4 Sopimuksen allekirjoittaminen

- Sopimuksen allekirjoitusvaltuudet myöntää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta toimivaltaisen ministerin esittelystä.
- Allekirjoitusvaltuudet hankitaan nimetyille henkilölle ja toissijaisesti nimetyille sijaiselle.
- Sopimuksen allekirjoitusvaltakirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti ja varmentaa esittelevä ministeri.
- VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja EU-sopimuksia varten myönnetään allekirjoitusvaltuudet valtioneuvoston yleisistunnossa. Sopimuksen allekirjoitusvaltakirjan allekirjoittaa tällöin pääministeri ja varmentaa esittelevä ministeri.

Sopimuksen allekirjoittaneen valtion on pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän (Wienin yleissopimuksen 18 artikla). Jos valtio päättää, ettei se aio sitoutua sopimukseen ja ilmoittaa tästä muille allekirjoittajille, se vapautuu velvollisuudesta pidättäytyä tällaisista toimenpiteistä.

Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta perustuslain 93 §:n nojalla sopimuksen allekirjoittamisesta myöntämällä toimivaltaisen ministerin esittelystä allekirjoitusvaltuudet nimetyille henkilölle. Poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodostavat VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettut EU-sopimukset, joiden allekirjoitusvaltuudet myöntää valtioneuvoston yleisistunto. Allekirjoittajalle määrätään myös nimetty sijainen.

Ennen allekirjoitusvaltuuksien pyytämistä toimivaltaisen ministeriön tulee hankkia asianomaisilta viranomaisilta ja muilta tahoilta, joiden etua sopimus

koskee, lausunnot sopimuksesta ja sen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Jos sopimus koskee Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai maakunnalle muutoin hyvin tärkeää asiaa, tulee myös maakunnan hallitukselta pyytää lausunto ennen sopimuksen allekirjoittamista. Lausunnoissa tulee pyytää jo tässä vaiheessa alustavaa arviota siitä, mitä toimenpiteitä sopimus edellyttää lausunnonantajien hallinnonaloilla ja sisältääkö sopimus eduskunnan myötävaikutusta edellyttäviä määräyksiä. Jos toimivaltainen ministeriö on muu kuin ulkoasiainministeriö, on ulkoasiainministeriön lausunto pääsääntöisesti hankittava.

Esittelijä huolehtii allekirjoitusvaltakirjan (full powers) laatimisesta. Valtakirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti ja varmentaa esittelevä ministeri (mallit 21-25). Poikkeuksen tästä muodostavat VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetut EU-sopimukset, jolloin valtakirjan allekirjoittaa pääministeri ja varmentaa esittelevä ministeri (malli 26). Monenvälisen sopimuksen allekirjoitusvaltakirja laaditaan suomenkielellä, jos suomi on sopimuksen todistusvoimainen kieli (malli 21). Muussa tapauksessa käytetään yleensä englannin tai ranskan kieltä (mallit 23-24). Pohjoismaiden välillä tehtävien sopimusten allekirjoitusvaltakirjat laaditaan ruotsinkielellä (malli 22). Kahdenvälisen sopimuksen allekirjoitusvaltakirja laaditaan tapauksesta riippuen joko suomenkielellä, jos suomi on sopimuksen alkuperäiskieli, tai jollakin sopivalla muulla kielellä, yleensä englannin- tai ranskankielellä. Jos valtakirja laaditaan suomenkielellä, voidaan siitä laatia epävirallinen käännös ("courtesy translation") sopimuksen tallettajan tai toisen osapuolen ymmärtämällä kielellä, esimerkiksi englanniksi. Valtakirjaan merkitään, että allekirjoittaminen tapahtuu ratifioimis- tai hyväksymisvaraumin (subject to ratification/acceptance), jollei tasavallan presidentti ole tehnyt allekirjoitusvaltuuksien myöntämisen yhteydessä päätöstä myös sopimuksen ratifioimisesta tai hyväksymisestä. Valtakirja laaditaan samanaikaisesti esittelyasiakirjojen kanssa. Se toimitetaan kuitenkin tasavallan presidentille allekirjoitettavaksi esittelyasiakirjoista erillisissä kansissa sen jälkeen kuin esittelevä ministeri on sen allekirjoittanut. Esittelijä toimittaa valtakirjan valtuutetulle ja huolehtii siitä, että valtuutuksesta ilmoitetaan asianomaisessa maassa sijaitsevalle Suomen edustustolle.

Kahdenvälisen sopimuksen osalta on huolehdittava sopimuksen allekirjoituskappaleiden valmistamisesta ja allekirjoitustilaisuuden järjestämisestä. Tavallisesti kumpikin osapuoli valmistaa omalle sopimuspaperilleen oman alternaattinsa. Sopimusteksti sidotaan erityisiin valtiosopimuskansiin ja tarvittaessa sinetöidään.

Ulkoasiainministeriö tarjoaa muille sopimusasioita hoitaville ministeriöille valtiosopimusten kansitus- ja sinetöimispalvelua ja myy sopimuksen tekemiseen tarvittavia tarvikkeita. Liitteessä 12a ovat ohjeet allekirjoitustilaisuuden järjestämisestä ulkomailla. Tarkemmat tiedot ulkoasiainministeriön tarjoamista palveluista ovat jäljempänä jaksossa 17.

Jos tasavallan presidentti on valtuuttanut allekirjoittajaksi pääministerin tai ulkoasiainministerin, heille ei yleensä anneta valtuutuksen osoituksena valtakirjaa, koska he voivat Wienin yleissopimuksen 7 artiklan perusteella allekirjoittaa sopimuksen valtakirjaa esittämättä. Koska pääministerille ja ulkoasiainministerille nimetään kuitenkin yleensä sijainen siltä varalta, että ensisijainen valtuutettu on estynyt, valtakirja on syytä laatia myös sanotuissa tapauksissa. Tasavallan presidentti ei itse yleensä allekirjoita valtiosopimuksia.

Ministerin esteellisyyttä koskevasta VNL 17a §:stä ei katsota johtuvan ministerin esteellisyyttä esitellä itseään koskevia valtiosopimuksen allekirjoitusvaltuuksia. Käytännössä ulkoisen uskottavuuden kannalta on tarkoituksenmukaista toimia siten, että asian esittelee tällaisissa tapauksissa toimivaltaisen ministerin sijainen, joka myös varmentaa allekirjoitusvaltakirjan. Toimivaltainen ministeri ei kuitenkaan ole esteellinen osallistumaan päätöksentekoon asiassa.

3.5 EU-sopimusten allekirjoittaminen

Neuvosto päättää neuvottelijan ehdotuksesta **unionin toimivaltaan kuuluvan sopimuksen** allekirjoittamisesta. Sopimuksen allekirjoittaa unionin puolesta yleensä komission edustaja. Unionin toimivaltaan kuuluvia sopimuksia ei allekirjoiteta jäsenvaltioiden puolesta, eikä niihin muutoinkaan sovelleta

kansallista hyväksymismenettelyä. Neuvoston päätösluonnos sopimuksen allekirjoittamisesta saatetaan tarvittaessa⁵⁰ eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 tai 97 §:n mukaisesti jatkokirjeellä (ks. jakso 7.3).

Unionin edustajat ja jäsenvaltiot allekirjoittavat **sekasopimuksen**. Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluviin määräyksiin sovelletaan tavanomaista valtiosopimusmenettelyä. Mahdollisen allekirjoitusvaltakirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti ja varmentaa esittelevä ministeri. Allekirjoitusvaltakirja laaditaan suomeksi ja siitä suositellaan tehtäväksi englanninkielinen käännös asioiden sujuvan hoidon varmistamiseksi. Myös sekasopimuksia koskeva neuvoston päätösluonnos sopimuksen allekirjoittamisesta saatetaan tarvittaessa⁵¹ eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 tai 97 §:n mukaisesti jatkokirjeellä (ks. jakso 7.3).

Päätöksen **yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtävän sopimuksen** allekirjoittamisesta EU:n puolesta tekee neuvosto neuvottelijan (käytännössä ulkoasioiden- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja) ehdotuksesta. YUTP-sopimuksia ei allekirjoiteta jäsenvaltioiden puolesta, eikä niihin muutoinkaan sovelleta kansallista hyväksymismenettelyä. Neuvoston päätösluonnos YUTP sopimuksen allekirjoittamisesta saatetaan tarvittaessa⁵² eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 tai 97 §:n mukaisesti jatkokirjeellä (ks. jakso 7.3)

VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetut sopimukset

Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksiä ei yleensä allekirjoiteta, kun taas neuvostossa kokoontuneiden hallitusten edustajien väliset sopimukset allekirjoitetaan, jolloin on tarpeen hankkia myös

⁵⁰ Toisinaan voi olla tarve laatia jatkokirje allekirjoittamisvaiheessa, jos komission ehdotuksessa on jotain uutta, johon eduskunnan kantaa tarvitaan, kuten oikeusperusta.

⁵¹ Ks. edellinen alaviite.

⁵² Ks. edellinen alaviite.

allekirjoitusvaltuudet. Eduskunnalle tiedotetaan tarvittaessa allekirjoittamisesta perustuslain 97 §:n mukaisesti jatkokirjeellä (ks. jakso 7.3).

EU:n toimivaltaan kuuluvat sopimukset, joiden osapuoliksi EU ei voi tulla tai tällaisen sekasopimuksen EU:n toimivaltaan kuuluva muutossopimus, koordinoidaan yleensä neuvostossa. Jäsenvaltiot allekirjoittavat osapuolina tällaiset sopimukset. Näistä sopimuksista suositellaan tiedottamaan eduskunnalle perustuslain 97 §:n nojalla (ks. jakso 7.3).

Valtioneuvoston yleisistunto myöntää allekirjoitusvaltuudet näitä VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja sopimuksia varten (ks. jakso 2.2). Jos valtakirjan käyttöä edellytetään, valtakirjan allekirjoittaa pääministeri ja varmentaa esittelevä ministeri (ks. jakso 2.2).

Jäsenvaltioiden EU-säädöksessä tai sopimuksessa olevan valtuutuksen tai oikeutuksen perusteella tekemät sopimukset jäsenvaltiot allekirjoittavat tavanomaisten valtiosopimusten tavoin ja valtioneuvoston yleisistunto myöntää allekirjoitusvaltuudet VNOS 3 §:n 9 kohdan perusteella (ks. jakso 2.2). Jos kuitenkin tällainen jäsenvaltion tekemä sopimus sisältää kansalliseen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, joita ei voida pitää vähäisinä⁵³, sopimusta ei rinnasteta VNOS 3 §:n 9 kohdan sopimukseen ja allekirjoitusvaltuudet myöntää tasavallan presidentti perustuslain 93 §:n 1 momentin perusteella. EU-säädöksessä tai sopimuksessa olevan valtuutuksen tai oikeutuksen perusteella tehtävistä sopimuksista suositellaan tiedottamaan eduskunnalle perustuslain 97 §:n nojalla (ks. jakso 7.3).

3.6 Allekirjoitetun tekstin oikaiseminen

- Allekirjoitetussa sopimustekstissä havaittu virhe voidaan oikaista Wienin yleissopimuksen määräysten mukaisesti.

⁵³ Vähäisinä pidetään esimerkiksi määräyksiä, jotka koskevat unionin toimivallassa olevista määräyksistä johtuvia mukautuksia.

Allekirjoitetun tekstin oikaisemisesta on määräyksiä Wienin yleissopimuksen 79 artiklassa. Kahdenvälisen sopimuksen tekstiä koskevat virheet voidaan korjata laatimalla tai vaihtamalla asiakirja tai asiakirjat, joihin sovittu oikaisu on merkitty. Käytännössä on usein menetelty siten, että sopimustekstin oikaisemisesta sovitaan osapuolten välillä noottienvaihdolla. Jos sopimustekstiä ei ole vielä ehditty julkaista, julkaistaan sopimussarjassa konsolidoitu versio oikaistusta sopimustekstistä. Jos sopimusteksti on jo ehditty julkaista, julkaistaan sopimussarjassa ministeriön ilmoitus, jonka liitteenä korjaukset ovat. Rekisteröitäessä sopimusta YK:n peruskirjan 102 artiklan mukaisesti rekisteröintiä varten on muistettava toimittaa noottienvaihto, jolla tekstin oikaisemisesta on sovittu. Tällainen noottienvaihto ei edellytä noottienvaihtovaltuuksia. Kun kysymyksessä on monenvälinen valtiosopimus, jota varten sopimuksessa on asetettu tallettaja, asiassa tulee ottaa yhteyttä tallettajaan, joka tiedottaa muille allekirjoittajavaltioille ja sopimusvaltioille virheestä ja sitä koskevasta oikaisuehdotuksesta. Tallettaja asettaa muille valtioille määräajan, johon mennessä niiden tulee reagoida, jos ne haluavat vastustaa oikaisuehdotusta. Yhteydenotto tallettajaan tapahtuu Suomen edustuston välityksellä. Käytännössä Wienin yleissopimuksen 79 artiklassa tarkoitettuun oikaisumenettelyyn on jouduttu turvautumaan useimmiten EU-sopimusten ja kahdenvälisen sopimusten yhteydessä todistusvoimaisessa suomenkielisessä tekstissä havaittujen virheiden korjaamiseksi.

3.7 Väliaikainen soveltaminen

- Valtiosopimusta tai sen osaa mukaan lukien EU-sopimukset voidaan soveltaa väliaikaisesti ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa.
- Eduskunnan hyväksymistä edellyttävää määräystä Suomi voi soveltaa väliaikaisesti vasta sen jälkeen, kun eduskunnan hyväksyminen on saatu.

Koska sopimukseen sitoutumista koskevat valtiosisäiset menettelyt vaativat useissa tapauksissa melkoisesti aikaa, sovitaan toisinaan siitä, että valtiosopimusta tai sen osaa sovelletaan väliaikaisesti (provisional application) ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa. Yleensä väliaikainen soveltaminen alkaa sopimuksen allekirjoittamisesta. Jollei valtiosopimuksessa muuta määrätä tai neuvottelevat valtiot ole toisin sopineet, väliaikainen soveltaminen lakkaa valtion osalta, jos se ilmoittaa muille valtioille, että sen aikomuksena ei ole tulla sopimuksen osapuoleksi (Wienin yleissopimuksen 25 artikla).

Suomen perustuslaissa tai muussakaan lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä sopimuksen väliaikaista soveltamista koskevassa päätöksenteossa noudatettavasta menettelystä. Sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta ja VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen EU-sopimusten osalta valtioneuvoston yleisistunto.

Jos sopimus sisältää eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä, voi Suomi soveltaa tällaisia määräyksiä väliaikaisesti vasta sen jälkeen, kun eduskunnan hyväksyminen hallituksen esityksellä sopimukselle ja sen väliaikaiselle soveltamiselle on saatu ja hyväksymisestä on ilmoitettu tallettajalle.⁵⁴ Tämä on otettava huomioon väliaikaista soveltamista koskevaa sopimusmääräystä muotoiltaessa. Mahdollisuudesta soveltaa sopimusta väliaikaisesti otetaan säännös sopimuksen voimaansaattamislakiin. Väliaikaiselle soveltamiselle ei pyydetä ponnassa erikseen eduskunnan hyväksymistä koska hyväksymisponnen on katsottu sisältävän myös suostumuksen antamisen sopimuksen väliaikaiseen soveltamiseen.

Päätös sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta on esiteltävä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentille (VNOS 3 §:n 9 kohdan tapauksissa valtioneuvoston yleisistunnolle) tarvittaessa eduskunnan suostumuksen hankkimisen jälkeen. Tämän jälkeen tallettajalle tai muille

⁵⁴ Ks. PeVL 16/2008 vp.

osapuolille on ilmoitettava Suomen päätöksestä soveltaa sopimusta väliaikaisesti.

Käytännössä sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta on säädetty sopimuksen voimaansaattamislakiin otetun valtuutuksen perusteella asetuksella (malli 14). Asetus esitellään mahdollisimman pian sen jälkeen, kun Suomi on ilmoittanut sitoutumisestaan väliaikaiseen soveltamiseen. Väliaikaisesta soveltamisesta annettu asetukset kumotaan sopimuksen varsinaisella voimaansaattamisasetuksella sopimuksen tullessa aikanaan voimaan (ks. jakso 6.1 ja malli 15).

3.8 EU-sopimusten väliaikainen soveltaminen

EU:n päätös väliaikaisesta soveltamisesta kytkeytyy yleensä sopimuksen allekirjoittamista koskevaan päätökseen. Väliaikaisesta soveltamisesta ei ole tarvetta tehdä erillistä kansallista päätöstä, jos on kyse unionin toimivaltaan kuuluvan tai yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtävän sopimuksen tai joidenkin niiden määräysten väliaikaisesta soveltamisesta.⁵⁵ Kansallista päätöstä ei tehdä myöskään silloin, kun kyse on sekasopimuksen unionin toimivaltaan kuuluvien määräysten väliaikaisesta soveltamisesta. Eduskuntaa on kuitenkin informoitava perustuslain 96 §:n (jos sopimuksen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan) tai perustuslain 97 §:n (jos sopimus on muutoin merkittävä mutta ei sisällä määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan) mukaisesti (ks. jakso 7.3).

Sekasopimukset on hyväksyttävä sekä unionin toimesta että erikseen jokaisessa jäsenvaltiossa. Kyseisten sopimusten väliaikainen soveltaminen on tavanomaista ottaen huomioon, että sopimusten kansallinen ratifiointimenettely eri jäsenmaissa kestää usein pitkään viivästyttäen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa. Näin ollen on yleistä sopia sopimuksen tai joidenkin sen määräysten väliaikaisesta soveltamisesta ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa. Yleensä sopimuksen väliaikainen soveltaminen alkaa sopimuksen allekirjoittamisesta tai neuvoston allekirjoituspäätöksessä ilmaistusta muusta myöhemmästä ajankohdasta. Sopimuksessa tai unionin

⁵⁵ SEUT 218 artiklan 5 kohta.

päätöksessä väliaikaisesta soveltamisesta voidaan määrätä, että väliaikaisesti sovelletaan vain niitä määräyksiä jotka kuuluvat unionin toimivaltaan. Päätösluonnos sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta unionin puolesta saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n (jos sopimuksen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan) tai perustuslain 97 §:n (jos sopimus on muutoin merkittävä mutta ei sisällä määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan) mukaisesti (ks. jakso 7.3).

Myös neuvostossa kokoontuneiden hallitusten edustajien päätöstä tai sopimusta, joka edellyttää jäsenvaltioiden valtiosisäisiä toimia, voidaan soveltaa väliaikaisesti. Menettely on tällöin edellä selostetun mukainen.

Kun unionissa tehdään päätös sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta allekirjoittamisesta lukien tapauksissa, joissa sopimus sisältää Suomen toimivallassa olevia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, neuvoston pöytäkirjaan on jätettävä lausuma siitä, että Suomi ei voi soveltaa sopimusmääräyksiä väliaikaisesti ennen kuin kansalliset toimenpiteet sopimuksen hyväksymiseksi (perustuslain 8 luvussa säädetyt menettelyt) on suoritettu loppuun, ellei asiaa hoideta esimerkiksi jäsenvaltioiden yhteisellä samansisältöisellä julistuksella. Kun mainitut kansalliset toimenpiteet ovat tulleet loppuun suoritetuiksi, tästä ilmoitetaan sopimuksen tallettajalle.⁵⁶

Kuten yllä on selostettu, päätös sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta on esiteltävä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentille (VNOS 3 §:n 9 kohdan tapauksissa valtioneuvoston yleisistunnolle) ennen kuin Suomi voi ilmoittaa sopimusmääräysten väliaikaisesta soveltamisesta tallettajalle. Tarvittaessa on hankittava myös eduskunnan suostumus (ks. edellinen jakso).

⁵⁶ Jos tallettajana toimii neuvoston sihteeristö, ilmoitus tehdään Eutorin kautta ohjeella Suomen pysyvälle edustustolle Brysseliin, joka välittää tiedon edelleen neuvoston sihteeristölle.

4 SOPIMUKSEEN SITOUTUMINEN

4.1 Sitoutumistavat

- Valtiosopimukseen sitoudutaan ratifioimalla tai hyväksymällä sopimus, allekirjoittamalla sopimus ilman ratifioimis- tai hyväksymisvaraamaa, noottien- tai kirjeenvaihdolla, liittymällä tai muulla osapuolten sopimalla tavalla.

Yleistä. Valtioiden sitoutuminen valtiosopimuksen noudattamiseen voidaan ilmaista allekirjoittamalla sopimus ilman ratifioimis- tai hyväksymisvaraamaa, vaihtamalla valtiosopimuksen muodostavat asiakirjat (noottien- tai kirjeenvaihto), ratifioimalla, hyväksymällä, liittymällä tai muulla tavalla, jos niin on sovittu. Määräyksiä sitoutumistavoista sisältyy Wienin yleissopimuksen 11—17 artiklaan.

Sopimusneuvotteluissa sovitaan siitä, mitä muotoja käyttäen valtion suostumus sopimuksen noudattamiseen ilmaistaan. Tästä sisällytetään nimenomainen määräys sopimuksen loppumääräyksiin. Oikeudellista eroa eri sitoutumismuodoilla ei ole. Kaikki merkitsevät kansainvälistä sitoutumista valtiosopimuksen noudattamiseen.

Allekirjoittaminen ilman hyväksymis- tai ratifioimisvaraamaa (definitive signature). Valtion suostuminen valtiosopimuksen noudattamiseen voidaan ilmaista allekirjoittamalla sopimus ilman hyväksymis- tai ratifioimisvaraamaa. Näin menetellään, jos valtiosopimus edellyttää, että allekirjoituksella on tämä vaikutus. Jos asia ei ilmene sopimustekstistä, osapuolet ovat voineet sopia, että allekirjoittamisella on tämä vaikutus, tai asia ilmenee allekirjoitusvaltuutuksesta. Jos Suomi sitoutuu sopimukseen jo allekirjoituksella, on tasavallan presidentin päätettävä samalla kertaa sekä sopimuksen allekirjoittamisesta että sen hyväksymisestä. Koska sopimusten valtionsisäisiä vaikutuksia on usein selvitettävä tarkemmin allekirjoittamisen jälkeen, tulisi neuvotteluissa yleensä pyrkiä siihen, että allekirjoittaminen ilman

hyväksymis- tai ratifioimisvaraamaa ei ole ainoa tapa sitoutua valtiosopimuksen noudattamiseen. Koska Suomessa ei ole tapana hankkia eduskunnalta sopimuksen ennakkohyväksyntää, sopimukseen sitoutuminen allekirjoituksella ei tule kysymykseen eduskunnan suostumusta edellyttävien sopimusten kohdalla.

Ratifioiminen (ratification) tai hyväksyminen (acceptance or approval).

Useimmiten sopimuksen valtiosisäisiä vaikutuksia joudutaan vielä selvittämään sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Tästä syystä lopullinen sitoutuminen sovitaan tapahtuvaksi erillisellä toimenpiteellä eli ratifioimalla tai hyväksymällä sopimus sen allekirjoittamisen jälkeen.

Valtion sitoutuminen valtiosopimuksen noudattamiseen ilmaistaan ratifioimalla tai hyväksymällä sopimus, jos valtiosopimus sitä edellyttää tai neuvottelevat valtiot ovat siitä sopineet, jos valtiosopimus on allekirjoitettu ratifioimis- tai hyväksymisvaraumin tai aikomus ilmenee valtion allekirjoitusvaltakirjasta.

Sopimuksen ratifioimisella ja hyväksymisellä ei kansallisesti ole asiallista eroa ja päätöksenteko Suomessa noudattaa molemmissa tapauksissa samaa menettelyä. Ainoa ero on siinä, että sopimuksen ratifioimiskirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti - ja VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetuissa EU-sopimuksissa pääministeri - ja varmentaa esittelevä ministeri, kun taas hyväksymiskirjan allekirjoittaa vakiintuneen käytännön mukaisesti ulkoasiainministeri. Jos sopimus mahdollistaa sitoutumisen molemmilla tavoilla, käytetään Suomessa yleensä hyväksymismenettelyä. Ratifioimista on perinteisesti käytetty tärkeimpien valtiosopimusten yhteydessä.

Sopimukseen liittyminen (accession). Useisiin monenvälisiin sopimuksiin voidaan sitoutua myös liittymällä. Tällöin sopimusta ei erikseen allekirjoiteta. Liittymistä on käytettävä esimerkiksi silloin, jos sopimus on ollut avoinna allekirjoitettavaksi tietyn ajan, jonka kuluessa Suomi ei ole sopimusta allekirjoittanut jolloin/ja Suomi päättää liittymisestä myöhemmin. Sopimuksessa voidaan myös määrätä, että siihen voidaan liittyä sen jälkeen, kun sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan. Joissakin sopimuksissa taas määrätään, että sitoutuminen sen noudattamiseen voidaan ilmaista liittymällä jo ennen kuin sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan. Joissakin sopimuksissa

liittyminen voi edellyttää useampivaiheista menettelyä, jolloin valtio jättää ensiksi liittymishakemuksen. Osapuolten hyväksytyä liittymisen, hakija voi tallettaa liittymiskirjansa. Joissakin tapauksissa, esimerkiksi Euroopan unioniin liityttäessä, liittymisestä laaditaan erillinen liittymissopimus, johon tarvittavat ehdot ja mukautukset kirjataan.

Muut sitoutumistavat. Osapuolet voivat sopia myös muista sitoutumismuodoista ja eri sitoutumismuotojen yhdistelmistä. Olennaista on, että valintaa tehtäessä ja voimaantulopäivää määritettäessä otetaan aina huomioon sopimuksen valtiosisäisen voimaansaattamisen edellyttämät toimenpiteet ja niiden vaatima aika.

Yksinkertaistetuista sopimuksentekomenettelyistä yleisin on ***sopimuksen tekeminen noottien- tai kirjeenvaihdolla (exchange of notes/letters)***.⁵⁷ Kirjeenvaihto eroaa noottienvaihdosta siten, että kirjeenvaihto tehdään henkilöiden välillä, kun taas noottienvaihto tehdään aina diplomaattista tietä ulkoasiainministeriön tai Suomen edustuston välityksellä. Noottienvaihtovaltuus haetaan siten ulkoasiainministeriön edustajalle. Toimivaltaisen ministeriön tulee noottienvaihtovaltuuksia hankittaessa ottaa yhteyttä ulkoasiainministeriöön noottienvaihdon suorittamista varten. Kyseisiä sopimuksentekotapoja käytetään yleensä silloin, kun on kysymys kahdenvälisistä teknisluonteisista sopimuksista tai sopimuksista, joilla ei ole ulkopoliittista merkitystä taikka tällaisten sopimusten muuttamisesta.

4.2 Sopimuksen muutokseen sitoutuminen

- Sopimuksen muutokseen sitoudutaan muutossopimuksessa tai alkuperäisessä sopimuksessa määrätyllä tavalla.
- Monenvälisten sopimusten teknisiä liitteitä muutettaessa käytetään usein niin sanottua opting out tai contracting out -menettelyä.

⁵⁷ Ks. liite 7 ja 8

Sopimusmuutokseen sitoudutaan kyseisen sopimuksen määräysten mukaisesti. Jos määräyksiä menettelytavoista ei sopimuksessa ole, osapuolet sopivat niistä. Alkuperäisen sopimuksen muutosta koskevaa sopimusta pidetään itsenäisenä sopimuksena ja se saatetaan voimaan sen omien määräysten edellyttämässä järjestyksessä. Alkuperäisen sopimuksen voimaansaattamismenettelyllä ei siis ole merkitystä muutossopimuksen voimaansaattamistasoa harkittaessa.

Opting out tai contracting out -menettely. Monenvälisiä sopimuksia ja erityisesti niiden teknisiä liitteitä muutettaessa käytetään usein niin sanottua *opting out* tai *contracting out* -menettelyä. Tämä tarkoittaa sitä, että kansainvälisessä konferenssissa tai järjestön kokouksessa päätetty muutos tulee valtiota sitovaksi, jos valtio ei vastusta muutosta määräajassa. *Opting out* tai *contracting out* -menettely on siinä mielessä ongelmallinen, että se edellyttää, että tasavallan presidentti hyväksyy tai hylkää muutoksen asetetussa määräajassa valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta.⁵⁸ Jos asiaa ei esitellä ennen määräajan päättymistä, Suomi tulee kuitenkin automaattisesti kansainvälisesti sidotuksi muutokseen. Yksinkertainen muuttamismenettely voi olla myös sellainen, että kaikki osapuolet tulevat muutokseen sidotuiksi, ellei tietty määrä valtioita vastusta muutosta määräajassa (ns. hiljaisuusmenettely). Ongelmista huolimatta yksinkertaistettuja muuttamismenettelyjä käytetään hyvin usein varsinkin sopimusten teknisiä liitteitä muutettaessa. Kun on kyse sopimuksesta, joka sisältää yksinkertaistetun muuttamismenettelyn, toimivaltaisen ministeriön tulee valmistautua seuraamaan omatoimisesti tallettajan ilmoituksia ja verkkosivuja, joista ehdotetut muutokset ilmenevät. Tällä pyritään varmistamaan se, ettei Suomi tule sidotuksi sopimusten muutoksiin, joita ei ole käsitelty perustuslain 93 ja 94 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

⁵⁸ Ks. jakso 7.3, eduskunnan osallistuminen EU-sopimusta koskevaan päätöksentekoon sekä jakso 7.4, eduskunnan hyväksymistä vaativat sopimukset.

4.3 Varaumat, selitykset ja muut ilmoitukset

- Varauma on miten tahansa muotoiltu tai nimetty selitys, jonka valtio antaa allekirjoittaessaan sopimuksen tai sitoutuessaan siihen lopullisesti ja jonka tarkoituksena on sopimuksen tiettyjen määräysten oikeudellisten vaikutusten poistaminen tai muuttaminen sovellettaessa niitä tähän valtioon.
- Varauman on oltava yksilöity eikä se saa olla sopimuksen päämäärän tai tarkoituksen vastainen.
- Varaumaa voidaan myös supistaa tai se voidaan poistaa.
- Valtio voi myös antaa selityksiä, ilmoituksia tai tiedonantoja.

Varauma. Jos valtio monenväliseen sopimukseen sitoutuessaan ei voi tai halua saattaa kansallisia lakeja, asetuksia tai alemmanasteisia normeja kaikilta osin sopimuksen määräysten mukaiseksi, on sitoutumisen yhteydessä tehtävä varauma (reservation). Varauma voidaan tehdä, jos se on asianomaisen sopimuksen ja Wienin yleissopimuksen mukaan sallittua.

Wienin yleissopimuksessa varauma määritellään miten tahansa muotoilluksi tai nimetyksi selitykseksi, jonka valtio antaa allekirjoittaessaan sopimuksen tai sitoutuessaan siihen lopullisesti ja jonka tarkoituksena on sopimuksen tiettyjen määräysten oikeudellisten vaikutusten poistaminen tai muuttaminen sovellettaessa niitä tähän valtioon.

Varauman on oltava riittävän yksityiskohtaisesti muotoiltu. Valtio ei voi esimerkiksi vain yleisesti vedota valtionsisäiseen lainsäädäntöön sopimuksen määräyksen täyttämättä jättämisen perusteena tai ilmoittaa noudattavansa sopimusta vain siltä osin kuin se ei ole ristiriidassa valtionsisäisen lainsäädännön kanssa. Varauma ei saa myöskään olla ristiriidassa sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa. Pääsääntöisesti Suomen tulisi pyrkiä jo sopimusneuvotteluissa siihen, että sopimus vastaa Suomen tavoitteita, jolloin varauman tekeminen sopimukseen ei ole tarpeen.

Varauma voidaan myöhemmin peruuttaa tai sitä voidaan supistaa, mutta sen muuttaminen varauman merkitystä laajentavalla tavalla on kiellettyä. Silloin,

kun kyse on määräaikaisesta varaumasta, sen jatkamiseen määräajaksi tai toistaiseksi, sovelletaan varauman hyväksymistä koskevaa kansallista menettelyä. Varauman voimassaolon jatkamiseen on siten tarvittaessa pyydettävä myös eduskunnan suostumus.⁵⁹

Suomi voi myös vastustaa toisen sopimusvaltion sopimukseen tekemää varaamaa. Tyypillisesti Suomi vastustaa esimerkiksi ihmisoikeussopimukseen tehtyjä varaumia, jotka ovat ristiriidassa sopimuksen päämäärän ja tarkoituksen kanssa. Suomi on pitänyt sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän vastaisina paitsi sellaisia varaumia ja julistuksia, jotka ovat ristiriidassa keskeisten sopimusmääräysten kanssa, myös varaumia, jotka yleisluonteisuutensa vuoksi herättävät epäilyksiä varauman tehneen valtion sitoutumisesta sopimuksen määräysten noudattamiseen ja sen päämäärän ja tarkoituksen toteuttamiseen. Yleisissä varaumissa vedotaan usein kansallisen lainsäädännön ensisijaisuuteen sopimuksen määräyksiin nähden täsmentämättä riittävässä määrin kansallisen lainsäädännön sisältöä. Varaumat eivät tällöin anna sopimusoikeudellisesti riittävän täsmällistä kuvaa siitä, mihin varauman tehnyt valtio on ylipäättään sitoutunut luoden täten oikeudellisesti epätyydyttävän tilanteen. Suomi katsoo, että sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän vastainen varauma on lähtökohtaisesti mitätön. Sopimus on tämän näkemyksen mukaan voimassa varauman tehneen ja sitä vastustaneen osapuolen välillä kokonaisuudessaan, eikä kielletyn varauman tehnyt valtio voi vedota varaumaan.

Varaumien vastustamisella voi olla ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia myös sellaisissa tapauksissa, että kysymyksessä oleva sopimus on luonteeltaan tekninen. Jos toimivaltainen ministeriö harkitsee toisen valtion sopimukseen tekemän varauman vastustamista, tulisi sen ottaa yhteyttä ulkoasiainministeriön oikeuspalvelun kansainvälisen oikeuden yksikköön. Vastalauseet on tehtävä kirjallisesti ja ne toimitetaan tallettajalle Suomen edustuston kautta. Varaamaa

⁵⁹ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehtyjen varaumien voimassaolon jatkamisen hyväksymisestä (HE 220/2005 vp) ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 4/2006 vp).

vastustaessa on noudatettava Wienin yleissopimuksen 20 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettua 12 kuukauden määräaikaa. Jollei valtiosopimuksessa toisin määrätä, varaamaa koskeva vastaväite voidaan peruuttaa milloin tahansa. Varaamaa koskevan vastaväitteen peruutus tulee voimaan vasta, kun varauman tehnyt valtio on saanut siitä ilmoituksen. Varaumien tekemisestä ja hyväksymisestä sekä niitä koskevista vastalauseista (vastaväitteistä), oikeusvaikutuksista ja menettelytavoista on määräyksiä Wienin yleissopimuksen 19 - 23 artiklassa.⁶⁰

Valtionsisäistä menettelyä varaamaa tehtäessä selvitetään jaksossa 4.4 ja 7.1 ja varauman julkaisemista selvitetään jaksossa 9.1.

Selitykset ja muut ilmoitukset. Valtio voi sopimukseen sitoutumisen yhteydessä ilmaista käsityksensä eli antaa selityksen (declaration) siitä, miten jotakin sen epäselvänä tai tulkinnanvaraisena pitämää sopimusmääräystä on sovellettava. Selityksellä ei, toisin kuin varaumalla, pyritä poistamaan tai muuttamaan sopimusmääräysten oikeudellisia vaikutuksia. Suomi on antanut myös selityksiä, joista osalla voi olla varaumanluonteisia oikeusvaikutuksia. Useimmiten niitä voidaan luonnehtia tulkintaselityksiksi, joissa määritellään esimerkiksi, miten sopimusta Suomessa sovelletaan

Sopimuksessa voidaan toisaalta myös edellyttää valtiolta selityksiä, ilmoituksia (notification) tai muita tiedonantoja (communication). Nämä ovat eri asemassa kuin sopimusmääräykseen perustumattomat ilmoitukset. Ilmoitusta käytetään esimerkiksi silloin, kun valinnaismääräyksiä sisältävien sopimusten (ns. menu-sopimusten) ollessa kyseessä, Suomi ilmoittaa, mitä sopimuksen määräyksiä se

⁶⁰ Kysymystä monenvälisiin valtiosopimuksiin tehtävistä varaumista ja niihin kohdistuvista vastalauseista on käsitellyt Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen oikeuden komissiossa ILC:ssä lähes kahden vuosikymmenen ajan. Erityisraportoiija Alain Pellet'n tekemän työn pohjalta ja valtioiden esittämiä huomioita kuultuaan toimikunta hyväksyi varaumia koskevat suuntaviivat vuonna 2011, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia. Kiellettyjen varaumien ja niihin tehtyjen vastalauseiden osalta lopputulos on osittain epätydyttävä kompromissi. Pohjoismaista kantaa edustaa suuntaviivoissa omaksuttu näkemys, jonka mukaan kielletyn varauman tehneen valtion oletetaan tulleen sidotuksi sopimukseen kokonaisuudessaan, ellei se ole ilmoittanut päinvastaista tahtoaan tai ellei sellaista voida päätellä muista seikoista. Toisaalta suuntaviivoissa katsotaan, että tämä oletus on varauman tehneen valtion kumottavissa milloin hyvänsä, siis myös jälkikäteen, pelkällä ilmoituksella siitä, että valtion tahto tulla sidotuksi sopimukseen on ollut riippuvainen varaumasta.

sitoutuu noudattamaan. Ilmoitukset voivat koskea myös valitusoikeuden tai jonkin kansainvälisen tuomioistuimen tuomiovallan tunnustamista. Esimerkiksi rikostorjuntaa, rikoksentekijöiden luovuttamista ja oikeusapua koskevat sopimukset edellyttävät usein monenlaisia ilmoituksia sopimusvaltiossa noudatettavasta menettelystä, toimivaltaisista viranomaisista ja kielistä. Toisinaan sopimusta voidaan soveltaa väliaikaisesti vastaavan sitoumuksen tehneiden valtioiden välillä.

Vakiintuneen käsityksen mukaan sopimuksen nimenomaiseen määräykseen perustumaton selitys ei sido muita valtioita. Niiden ei myöskään tarvitse esittää vastalausetta välttyäkseen tulemasta sidotuksi selitykseen.

Selitysten ja julistusten antamisessa noudatettavaa valtiosisäistä menettelyä selvitetään jaksossa 4.4 ja niiden julkaisemista selvitetään jaksossa 9.1.

4.4 Valtionsisäinen päätöksenteko

- Päätöksen valtiosopimukseen tai muuhun kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumisesta tekee tasavallan presidentti. Presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta myös mahdollisista varaumista ja selityksistä.
- Kun kyse on VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetuista EU-sopimuksista, sitoutumisesta, varaumista ja selityksistä päättää valtioneuvoston yleisistunto.
- Jos sopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä, on hyväksyminen hankittava, ennen kuin tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto tekee päätöksen sopimukseen sitoutumisesta.

Valtiosopimuksen määräysten noudattamiseen sitoutumisesta eli sopimuksen ratifioimisesta, hyväksymisestä tai siihen liittymisestä päättäminen kuuluu perustuslain 93 §:n nojalla tasavallan presidentille. Valtioneuvoston yleisistunto päättää kuitenkin sopimuksen hyväksymisestä tai ratifioimisesta silloin, kun kyse on VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetuista EU-sopimuksista. Presidentti päättää asiasta perustuslain 58 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä eli valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta.⁶¹ Hyväksyminen tässä mielessä on erotettava päätöksestä, jolla eduskunta hyväksyy sen toimivaltaan kuuluvan valtiosopimuksen.

Lopullisen päätöksen valtiosopimukseen sitoutumisesta tekee siten aina tasavallan presidentti siitä riippumatta, edellyttääkö sopimus eduskunnan suostumusta vai ei. Oikeudelliselta luonteeltaan eduskunnan päätöstä sopimuksen hyväksymisestä pidetään lähinnä eduskunnan antamana oikeutuksena päättää Suomen sitoutumisesta sopimukseen. Jos eduskunnan

⁶¹ Presidentin päätöksentekoa koskevaa 58 §:n 2 momenttia muutettiin 1.3.2012 siten, että jos presidentti ei päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamisesta, virkaan nimittämisestä tai tehtävään määräämisestä selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa.

suostumus sopimukseen on tarpeen, se on hankittava ennen kuin tasavallan presidentti tekee päätöksen sopimukseen sitoutumisesta. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta selvitetään jaksoissa 7.4 ja 7.5.

Jos sopimukseen liittyminen edellyttää erillisen liittymis- tai jäsenyyshakemuksen jättämistä, tasavallan presidentti tekee päätöksen hakemuksen jättämisestä. Jos tällainen sopimus sisältää eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä, eduskunnan hyväksyminen hankitaan sen jälkeen, kun Suomen liittymishakemus on hyväksytty, mutta ennen kuin tasavallan presidentti tekee lopullisen päätöksen sopimukseen liittymisestä. Jos liittymisestä laaditaan erillinen liittymissopimus, noudatetaan samaa menettelyä kuin muidenkin allekirjoitettavien ja ratifioitavien tai hyväksyttävien sopimusten kohdalla.

Jos sopimukseen on tarpeen tehdä varauma tai antaa selitys, julistus tai ilmoitus, asiasta päättää tasavallan presidentti lukuun ottamatta VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja EU-sopimuksia, joiden osalta asiasta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Kun kyse on varaumasta, selityksestä tai ilmoituksesta, joka koskee lainsäädännön alaa, sille on ennen tasavallan presidentin taikka valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä hankittava eduskunnan suostumus (ks. jaksot 7.4 ja 7.6). Jos kyse on lähinnä teknisestä, pääsääntöisesti sopimusmääräykseen perustuvasta ilmoituksesta, jolla ei ole oikeutta luovaa vaikutusta ja jonka tarkoituksena on esimerkiksi välittää tietoa toimivaltaisen viranomaisen yhteystiedoista, päätöksen ilmoituksen antamisesta voi tehdä toimivaltainen ministeriö (ks. myös ilmoituksen toimittamisesta tallettajan tietoon jakso 4.5).

Tasavallan presidentti tai VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen EU-sopimusten osalta valtioneuvoston yleisistunto päättää varauksen peruuttamisesta tai sen supistamisesta.⁶² Myös varauksen peruuttamiselle tai supistamiselle on tarvittaessa hankittava eduskunnan suostumus ennen tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä (ks. jakso 7.4

⁶² Sama koskee soveltuvin osin myös ilmoituksen tai julistuksen supistamista tai peruuttamista.

ja 7.6). Varauma voidaan peruuttaa milloin tahansa eikä sen peruuttamiseen vaadita varauman hyväksyneen valtion suostumusta, ellei valtiosopimuksessa toisin määrätä. Varauman tai varaumaa koskevan vastaväitteen peruuttaminen on tehtävä kirjallisesti. Varauman peruutus tulee voimaan toiseen sopimusvaltioon nähden vasta, kun tämä valtio on saanut siitä ilmoituksen, ellei valtiosopimuksessa toisin määrätä tai muusta ole sovittu.

Suomi on peruuttanut tai supistanut kansainväliseen sopimukseen tekemiään varaumia pääsääntöisesti silloin, kun Suomen lainsäädäntö on saatettu yhdenmukaiseksi yleissopimusten määräysten kanssa.⁶³ Myös näissä tapauksissa on muistettava varmistua siitä, edellyttääkö toimenpide eduskunnan suostumusta.⁶⁴ Suomi ei yleensä tee varaumia tai anna selityksiä, julistuksia tai ilmoituksia sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä, vaan vasta lopullisen sitoutumisen yhteydessä. Tästä käytännöstä joudutaan toisinaan poikkeamaan, kun Euroopan unionin jäsenvaltiot ja unioni päättävät yhteisesti tehdä tällaisen toimenpiteen allekirjoittamisen yhteydessä. Tällöin on muistettava hankkia valtuudet varauman, selityksen, julistuksen tai ilmoituksen antamiseen allekirjoitusvaltuuksien hankkimisen yhteydessä. Varauma, selitys, julistus tai ilmoitus on yleensä vahvistettava sopimukseen sitoutumisen yhteydessä, jos se halutaan pitää voimassa. Varauma katsotaan tällöin tehdyksi sen vahvistamispäivänä. Ennen varauman vahvistamista toisen osapuolen esittämä nimenomainen hyväksyminen tai varaumaa koskeva vastaväite eivät puolestaan vaadi vahvistamista.

Opting out tai contracting out -menettelyssä tai hiljaisuusmenettelyssä tasavallan presidentin päätös sopimusmuutoksen hyväksymisestä on hankittava ennen vastustamiselle varatun ajan päättymistä. Jos muutos edellyttäisi

⁶³ Ks. tarkemmin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan tehdyn varauman osittainen peruuttaminen, (SopS 40/2001). Varauma perustui sopimuksen 6 artiklan valossa Suomen puutteelliseen lainsäädäntöön suullisten oikeudenkäyntien osalta.

⁶⁴ Perustuslakivaliokunta on katsonut vaatimuksen irtisanomisen hyväksymisestä koskevan myös sellaisen varauman tai vastaavan peruuttamista, jonka eduskunta on hyväksynyt tai jonka hyväksymisestä eduskunnan tulisi päättää (PeVL 4/2001 vp).

eduskunnan suostumusta, olisi se hankittava normaaliin tapaan ennen kuin tasavallan presidentti hyväksyy muutoksen valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta. Tällaisessa tapauksessa Suomi joutuu toisinaan ottamaan yhteyttä sopimuksen talletajaan ja ilmoittamaan, että Suomen ei ole mahdollista saattaa kansallista käsittelyänsä loppuun hiljaisuusmenettelylle varatussa ajassa. Näin menetellään siitä riippumatta, sisältääkö sopimus nimenomaista mahdollisuutta vedota valtiosisäisten menettelyjen keskeneräisyyteen.⁶⁵

4.5 Sitoutumisesta ilmoittaminen

- Sitoutumisesta ilmoitetaan erityisellä sitoutumiskirjalla tai nootilla taikka kirjeellä sen mukaan mitä sopimuksessa asiasta määrätään.
- Ratifioimiskirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti taikka VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen EU-sopimusten ollessa kyseessä pääministeri, ja varmentaa esittelevä ministeri. Hyväksymis- ja liittymiskirjan allekirjoittaa kaikissa tapauksissa ulkoasiainministeri.
- Sopimukseen liittyvät varaukset ja selitykset sisällytetään asiakirjaan, jolla Suomen sitoutumisesta sopimuksen noudattamiseen ilmoitetaan.
- EU-sopimukseen sitoutumisesta ilmoitetaan yleensä pysyvän edustuston kirjeellä tallettajalle.

Monenväliseen sopimukseen sitoutumisesta ilmoitetaan vakiintuneen kaavan mukaisella sitoutumiskirjalla. Sitoutumisen kansainvälinen vaikutus alkaa vasta sitoutumiskirjan luovuttamisesta. Esimerkiksi ratifioimispäiväksi

⁶⁵ Näin on tehty erityisesti kansainvälisessä merenkulkujärjestössä IMO:ssa hyväksytyjen muutosten osalta, ks. esimerkiksi yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä (SopS 11/1981, SOLAS-yleissopimus) sekä yleissopimus alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä (SopS 51/1983, ns. MARPOL 73/78 –yleissopimus).

katsotaan kansainvälisesti ratifioimiskirjan tallettamispäivä eikä se päivä, jona tasavallan presidentti valtiosisäisesti päättää sopimuksen ratifioimisesta.

Ratifioimisesta laaditaan ratifioimiskirja, jonka allekirjoittaa tasavallan presidentti lukuun ottamatta VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja EU-sopimuksia, jota koskevan ratifioimiskirjan allekirjoittaa pääministeri. Molemmissa tapauksissa sitoutumiskirjat varmentaa esittelevä ministeri (mallit 27-28). Kun kyse on monenvälisen sopimuksen hyväksymisestä, laaditaan sopimukseen sitoutumisesta hyväksymiskirja, jonka vakiintuneen käytännön mukaan allekirjoittaa ulkoasiainministeri (mallit 29-32). Liittymisestä ilmoitetaan liittymiskirjalla, jonka allekirjoittaa niin ikään ulkoasiainministeri (malli 33).

Monenvälisen sopimuksen sitoutumiskirja laaditaan suomen kielellä, jos suomi on yksi sopimuksen todistusvoimaisista kielistä. Muussa tapauksessa käytetään yleensä englannin tai ranskan kieltä. Sitoutumiskirjan laatimisesta huolehtii esittelijä. Asiakirja laaditaan yhtä aikaa esittelyasiakirjojen kanssa, mutta se toimitetaan kuitenkin allekirjoitettavaksi esittelyasiakirjoista erillisenä lähetyksenä. Sitoutumiskirja päivätään sille päivälle, jolloin tasavallan presidentti tai VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetuissa EU-sopimuksissa valtioneuvoston yleisistunto tekee päätöksen sopimukseen sitoutumisesta. Euroopan unionissa sovitaan toisinaan sekasopimusten osalta, että jäsenvaltioiden ja unionin sitoutumiskirjat talletetaan samanaikaisesti. Myös näissä tapauksissa sitoutumiskirja laaditaan yhtä aikaa esittelyasiakirjojen kanssa, mutta asiakirjaa säilytetään esittelevässä ministeriössä tai Suomen edustustossa, kunnes samanaikainen tallettaminen voidaan suorittaa.

Sopimukseen liittyvät varaukset, ilmoitukset ja selitykset sisällytetään asiakirjaan, jolla Suomen sitoutumisesta sopimuksen noudattamiseen ilmoitetaan (malli 28). Vastaavasti varauman supistamisista ja peruuttamisista on ilmoitettava erillisellä asiakirjalla tallettajalle taikka toiselle osapuolelle (malli 35). Jos kyse on edellä jaksossa 4.4 selostetusta teknisestä ilmoituksesta, ilmoitus saatetaan tallettajan tietoon toimivaltaisen ministeriön kirjeellä. Kirje suositellaan toimitettavaksi tallettajalle ulkoasiainministeriön välityksellä samanaikaisesti sopimusta koskevan sitoutumiskirjan kanssa.

Ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirja lähetetään ulkoasiainministeriön välityksellä tallettamista varten tallettajavaltiossa olevaan Suomen edustustoon. Edustusto tallettaa sitoutumiskirjan tallettajalle, joka on kansainvälinen järjestö tai vieraan valtion ulkoministeriö. Edustuston tehtävänä on viedä sitoutumiskirja tallettajalle ja varmistua siitä, että asiakirja kirjataan asianmukaisesti saapuneeksi. Edustuston tulee ilmoittaa toimivaltaiselle ministeriölle asiakirjan tallettamispäivämäärä, joka tarvitaan voimaansaattamissäädöstä varten. Sitoutumiskirjaa ei tule lähettää postissa suoraan tallettajalle, koska vaarana on toisaalta asiakirjan katoaminen ja toisaalta se, että postin käyttäminen aiheuttaa epäselvyyksiä tallettamispäivämäärän määrittämisessä.

Monenvälisen sopimuksen tallettaja ilmoittaa lähettjävaltiolle sitoutumiskirjan vastaanottamisesta. Lisäksi tallettaja ilmoittaa sitoutumiskirjan tallettamisesta sekä siihen mahdollisesti sisältyvistä varaumista ja selityksistä monenvälisen sopimuksen kaikille osapuolille.

Kahdenvälisten ja pohjoismaisten sopimusten sekä niiden muutosten hyväksymisestä ilmoitetaan toiselle osapuolelle tai pohjoismaisen sopimuksen tallettajavaltiolle sitoutumiskirjan sijasta yleensä nootilla ellei sopimuksen loppumääräyksissä muuta edellytetä. Nootti jätetään toisen osapuolen tai tallettajavaltion ulkoministeriölle tai Suomessa olevalle edustustolle. Hyväksymisnootti laaditaan tapauksesta riippuen joko suomenkielellä, jos se on sopimuksen todistusvoimainen kieli, tai jollakin sopivalla muulla kielellä, yleensä ruotsin-, englannin- tai ranskankielellä.

Jos kahdenvälinen sopimus edellyttää ratifioimiskirjojen vaihtamista, laaditaan sopimustekstit sisältävä suomenkielinen ratifioimiskirja. Ennen ratifioimiskirjojen vaihtamista osapuolet ilmoittavat toisilleen nootilla kansallisten hyväksymismenettelyiden loppuunsaattamisesta. Ratifioimiskirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti ja varmentaa esittelevä ministeri. Ratifioimiskirjat vaihdetaan yleensä erityisessä tilaisuudessa, josta toisinaan laaditaan pöytäkirja.

4.6 EU-sopimukseen sitoutuminen ja sitoutumisesta ilmoittaminen

Kaikkiin EU-sopimuksiin sitoutumisessa noudatetaan SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisia menettelyitä. Suomen kanta EU-sopimukseen sitoutumisesta valmistellaan toimivaltaisessa ministeriössä ja EU-asioiden valmisteluelimissä. Asia ei pääsääntöisesti ole tarpeen saattaa uudestaan eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 tai 97 §:n mukaisesti, jos EU:n hyväksymispäätös ei sisällä oleellista uutta, kuten esimerkiksi toimivaltajulistusta. Kuitenkin, kun kyse on EU:n liittymisestä sopimukseen, asia on tarpeen saattaa eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 tai 97 §:n mukaisesti viimeistään silloin, kun luonnos EU:n liittymispäätökseksi esitetään.

Neuvosto hyväksyy **unionin toimivaltaan kuuluvan sopimuksen** neuvottelijan ehdotuksen perusteella päätöksellään tai joissain tapauksissa asetuksellaan kuultuaan Euroopan parlamenttia tai saatuaan ensin tarvittaessa Euroopan parlamentin hyväksynnän

Sekasopimusten osalta noudatetaan SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisesti EU:ssa sovellettavien menettelyjen lisäksi edellä selostettua kansallista tavanomaista kansainväliseen sopimukseen sitoutumista koskevaa menettelyä.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtyjen sopimusten osalta SEUT 218 artiklan 6 kohta sisältää poikkeuksen, jonka mukaan neuvoston ei ole kuultava Euroopan parlamenttia eikä pyydetävä sen hyväksyntää ennen sopimuksen tekemistä. SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti Euroopan parlamentille tiedotetaan kuitenkin välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa.

VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetut sopimukset

EU:n jäsenvaltiot hyväksyvät *neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätökset ja sopimukset* kokoontuessaan neuvoston kokouksen yhteydessä. Myös *EU:n toimivaltaan kuuluvat sopimukset, joiden osapuoliksi EU ei voi tulla tai tällaisten sekasopimusten muutokset, jotka kuuluvat vain EU:n toimivaltaan*, koordinoidaan yleensä neuvostossa.

Kansallisesti noudatetaan *kaikkien VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen sopimusten osalta* edellä selostettua tavanomaista kansainväliseen sopimukseen

sitoutumista koskevaa menettelyä kuitenkin niin, että valtioneuvoston yleisistunto päättää VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen sopimusten⁶⁶ hyväksymisestä, irtisanomisesta, varaumista ja niiden peruuttamisesta sekä selitysten, julistusten ja ilmoitusten antamisesta sen jälkeen, kun niille on tarvittaessa hankittu eduskunnan suostumus. Ratifioimiskirjan allekirjoittaa pääministeri tasavallan presidentin sijasta. Ratifioimiskirjan varmentaa esittelevä ministeri. Hyväksymis- ja liittymiskirjan allekirjoittaa vakiintuneen tavan mukaisesti aina ulkoasiainministeri.

Sopimuksiin, jotka jäsenvaltiot tekevät **EU-säädöksessä tai sopimuksessa olevan valtuutuksen perusteella**, sovelletaan VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuihin sopimuksiin sovellettavaa menettelyä (ks. jakso 2.2). Jos tällainen jäsenvaltion tekemä sopimus kuitenkin sisältää kansalliseen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, joita ei voida pitää vähäisinä⁶⁷, sopimusta ei rinnasteta VNOS 3 §:n 9 kohdan sopimukseen, vaan niihin sovelletaan tavanomaista kansainväliseen sopimukseen sitoutumista koskevaa menettelyä.

EU-sopimuksissa, joissa neuvoston pääsihteeri on tallettajana, ei yleensä määrätä, että sitoutumisesta tulisi ilmoittaa ratifioimis- tai hyväksymiskirjalla. Sen sijaan niissä määrätään, että jäsenvaltion on ilmoitettava neuvoston pääsihteeristölle valtiosääntönsä edellyttämien menettelyjen loppuun saattamisesta. Sitoutumisesta ilmoitetaan erityisen sitoutumiskirjan sijasta Suomen pysyvän edustuston kirjeellä.⁶⁸ Tällaista menettelyä käytettäessä on huolehdittava siitä, että edustustolle kirjeen laatimista varten annettavat ohjeet ovat selkeät ja niissä yksilöidään tarkasti hyväksyttävä sopimus. Jos tällaisen sopimuksen hyväksymisen yhteydessä on kuitenkin tarpeen tehdä varaus tai

⁶⁶ Ks. edellä jakso 2.2.

⁶⁷ Vähäisinä pidetään esimerkiksi määräyksiä, jotka koskevat unionin toimivallassa olevista määräyksistä johtuvia mukautuksia.

⁶⁸ Sopimusten kansallisten toimenpiteiden tultua loppuunsaoritetuiksi tästä ilmoitetaan Eutorin kautta ohjeella Suomen pysyvälle edustustolle Brysseliin, joka välittää tiedon edelleen neuvoston sihteeristölle.

antaa selitys, se on varmintä sisällyttää erityiseen sitoutumiskirjaan, vaikka sopimus ei sitoutumiskirjan antamista edellyttäisikään.⁶⁹

5 VALTIOSOPIMUKSEN PÄÄTTYMINEN

- Valtiosopimuksen irtisanomisesta päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti.
- Irtisanomiseen vaaditaan eduskunnan suostumus, jos kysymyksessä on sopimus, joka sisältää eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.
- Irtisanomisesta ilmoitetaan nootilla, kirjeellä tai irtisanomiskirjalla.
- EU:n perussopimukset eivät sisällä erityisiä säännöksiä kansainvälisen sopimuksen irtisanomisesta tai lakkauttamisesta. Käytännössä sopimuksen irtisanomiseen sovelletaan samoja menettelymääräyksiä kuin sen tekemiseen.

Valtiosopimus voi päättyä sopimusmääräysten mukaisesti tai milloin tahansa kaikkien osapuolten suostumuksella. Jos valtiosopimus ei sisällä määräyksiä sen päättymisestä tai irtisanomisesta, sitä ei voida irtisanoa, ellei osoiteta, että tarkoituksena oli sallia irtisanominen tai ellei irtisanomisoikeus johdu suoraan valtiosopimuksen luonteesta.⁷⁰ Yleensä valtiosopimus sisältää kuitenkin nimenomaiset määräykset irtisanomisesta ja sitä koskevasta menettelystä.

⁶⁹ Tällaisen sitoutumiskirjan ministeriöt voivat toimittaa suoraan ulkoasiainministeriön kuriiritoimistoon Suomen pysyväälle edustustolle (EUE) edelleen lähettämistä varten.

⁷⁰ Wienin yleissopimuksen 42 artiklan 2 kappaleen mukaan valtiosopimuksen päättymisen tai irtisanomisen voi tapahtua soveltamalla kyseessä olevan valtiosopimuksen tai Wienin yleissopimuksen määräyksiä. Edelleen Wienin yleissopimuksen 54 artiklan mukaan valtiosopimuksen päättymisen ja osapuolen luopumisen siitä voi tapahtua a) valtiosopimuksen määräysten mukaisesti tai b) milloin tahansa kaikkien osapuolten suostumuksella sen jälkeen, kun asiasta on neuvoteltu muiden sopimusvaltioiden kanssa.

Sopimusneuvotteluissa tulisikin pääsääntöisesti pyrkiä siihen, että sopimukseen sisällytetään irtisanomista koskevat määräykset, ellei valtiosopimus ole luonteeltaan sellainen, että irtisanominen ei tule kysymykseen.

Valtiosopimuksen irtisanomisesta päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti perustuslain 93 §:n nojalla lukuun ottamatta VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja EU-sopimuksia, joiden irtisanomiseen liittyvistä kansallisista toimenpiteistä päättää tarvittaessa valtioneuvoston yleisistunto. Perustuslain 94 §:n mukaan sopimuksen irtisanomiselle vaaditaan kuitenkin eduskunnan suostumus, jos kysymyksessä on sopimus, joka sisältää eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.⁷¹ Jos sopimus on saatettu voimaan lailla, esitetään eduskunnalle samalla voimaansaattamislain kumoamista koskeva lakiehdotus.

Sopimuksen irtisanominen vaatii eduskunnan suostumusta myös niissä tapauksissa, jolloin sopimuksen hyväksyminen aikaisemman valtiosäännön mukaan ei edellyttänyt eduskunnan suostumusta, mutta joka uuden perustuslain mukaan vaatisi eduskunnan suostumuksen. Eduskunnan suostumus tarvitaan myös silloin, jos uudella sopimuksella korvataan tai muutoin kuin irtisanomalla lakkautetaan eduskunnan toimivaltaan kuulunut aiempi sopimus.⁷² Eduskunnan suostumus on tarpeen myös irtisanottaessa tai lakkauttaessa sopimusta, johon sitoutumisesta on päätetty eduskunnan myötävaikutuksella ainoastaan sen taloudellisten vaikutusten vuoksi.⁷³

Irtisanomisen osalta on syytä huomata, että tapauksissa, joissa sopimus irtisanotaan sopimusmääräysten mukaisesti toisen osapuolen aloitteesta, eduskunnan suostumusta ei pyydetä sopimuksen irtisanomiselle, koska kyseessä on yksipuolinen toimi. Tällöin on kuitenkin laadittava hallituksen

⁷¹ Ks. PeVL 32/2006 vp.

⁷² PeVL 18/2002 vp. Eduskunnan suostumuspyyntöä ei tapauksessa, jossa sopimus lakkautetaan toisella sopimuksella, kirjata ponteen vaan tarve suostumukselle selostetaan hallituksen esityksessä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta käsittelevässä jaksossa.

⁷³ Ks. HE 7/2001 vp.

esitys irtisanotun sopimuksen mahdollisen voimaansaattamislain kumoamisesta. Kyseinen hallituksen esitys tulisi mahdollisuuksien mukaan antaa eduskunnalle niin hyvissä ajoin, että eduskunnan hyväksyminen lain kumoamiselle saadaan ennen irtisanomisen voimaantuloa. Voimaansaattamislain kumoutuessa kumoutuu myös voimaansaattamisasetus, eikä sitä sen vuoksi ole tarpeen erikseen kumota. Vastaavasti sellaisen sopimuksen irtisanomisen kohdalla, jonka irtisanominen ei edellytetä eduskunnan suostumusta, ja joka irtisanotaan toisen osapuolen aloitteesta, tasavallan presidentin päätettäväksi ei esitellä sopimuksen irtisanomista, vaan pelkkä sopimuksen voimaansaattamisasetuksen kumoaminen. (mallit 16-17).⁷⁴

Irtisanomisesta ilmoitetaan tallettajalle tai toiselle osapuolelle siten kuin valtiosopimuksessa edellytetään. Valtiosopimus voi edellyttää erityisen irtisanomiskirjan (instrument of denunciation/withdrawal) toimittamista tallettajalle (malli 34). Irtisanomiskirjan allekirjoittaa ulkoasiainministeri. Useimmiten irtisanomisesta voidaan ilmoittaa nootilla tai ulkoasiainministerin allekirjoittamalla kirjeellä. Valtiosopimuksen irtisanomista koskevasta päätöksestä on annettava tieto säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistavalla asianomaisen ministeriön ilmoituksella (malli 18). Ilmoitus on julkaistava viimeistään silloin, kun irtisanominen on tosiasiallisesti suoritettu, jolloin sopimuksen irtisanominen saatetaan yleiseen tietoon mahdollisimman varhain. Vastaavasti, kun kyse on toisen osapuolen aloitteesta irtisanotusta sopimuksesta, ministeriön ilmoitus irtisanomisesta tulisi julkaista mahdollisimman pian sen jälkeen, kun irtisanomisesta on saatu tosiasiallisesti tieto. Voimaansaattamisasetus kumotaan sekä tapauksissa, joissa Suomi on irtisanonut sopimuksen että tapauksissa, joissa sopimus on irtisanottu toisen osapuolen aloitteesta. Voimaansaattamisasetus on kumottava siten, että kumoamisasetus tulee voimaan samana päivänä, kun sopimuksen irtisanominen tulee voimaan.

⁷⁴ Perustuslain 95 §:n 1 momentin. muutoksen (1112/2011) jälkeen valtioneuvoston asetuksella kumotaan myös tasavallan presidentin voimaansaattamisasetukset. Toimivaltaperusteena esittelylistassa käytetään ao. voimaansaattamislain asetuksenantovaltuutta.

EU-sopimusten irtisanominen tai lakkauttaminen

EU:n perussopimuksissa ei ole määräyksiä EU-sopimusten irtisanomisesta tai lakkauttamisesta noudatettavasta menettelystä.⁷⁵ Yleensä on lähdetty siitä, että sopimuksen irtisanomisesta tai lakkauttamisesta noudatetaan samaa menettelyä kuin noudatettaisiin sopimuksen hyväksymisessä.⁷⁶ Huomattakoon, että sopimuksen lakkauttamista koskevan unionin säädöksen oikeusperusta ei kuitenkaan välttämättä ole sama kuin se, jota on käytetty alkuperäisen sopimuksen hyväksymisessä. Unionin säädöksen oikeusperusta täytyy ratkaista viittaamalla säädöksen päämäärään ja sisältöön, ei lakkautettavan säädöksen oikeusperustaan.⁷⁷

EU-sopimuksen irtisanominen tai lakkauttaminen on tarpeen saattaa eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 tai 97 §:n mukaisesti.

⁷⁵ Komission 16.6.2006 antamassa EU:n ja USA:n välisen PNR-sopimuksen irtisanomista koskevassa tiedonannossa (KOM(2006) 335 lopullinen) komissio totesi, että koska EY:n perustamissopimus ei sisällä erityisiä säännöksiä sopimuksen irtisanomisesta, riittävää on, että molemmat toimielimet osoittavat irtisanomisilmoituksensa yhteisellä verbaalinootilla USA:n viranomaisille. Komissio viittasi SEY 233 artiklaan, jonka mukaan toimielimen, jonka säädös on julistettu mitättömäksi, on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

⁷⁶ SEUT 218 artikla.

⁷⁷ Ks. *The External relations of the European Communities*, Macleod, Henry and Hyett, Clarendon Press Oxford, 1996, s. 119-120.

6 VALTIOSOPIMUKSEN VOIMAANSAATTAMINEN

6.1 Voimaansaattamisen tarkoitus

- Suomessa vallitsevan dualistisen järjestelmän mukaan valtiosopimukseen sitoutuminen ja sen voimaansaattaminen ovat erillisiä toimenpiteitä.
- Voimaansaattamisen tarkoituksena on saattaa velvoite osaksi valtiosisäistä oikeutta.
- Myös sopimuksen väliaikainen soveltaminen edellyttää soveltamissäädöksen antamista, joka kumotaan sopimuksen tullessa voimaan.

Suomen tekemä valtiosopimus sitoo Suomea valtiona. Kansainvälisen velvoitteen voidaan katsoa tämän johdosta kohdistuvan valtion niihin toimielimiin, jotka valtiosäännön mukaan ovat velvoitteen tarkoittamassa asiassa toimivaltaisia. Tämä vaikutus ulottuu Suomessa lähinnä ylimpiin valtioelimiin eli eduskuntaan, tasavallan presidenttiin ja valtioneuvostoon, joiden asiana on vastata siitä, että Suomi täyttää kansainväliset sitoumuksensa.

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

Kansallisen voimaansaattamisen tarkoituksena on Suomen oikeusjärjestelmässä saattaa velvoite osaksi valtiosisäistä oikeutta ja siten tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettavaksi. Valtiosisäisesti voimaansaatettu velvoite voi sen sisällöstä riippuen perustaa myös yksilölle tai muulle oikeussubjektille oikeuksia tai velvollisuuksia tai vaikuttaa niihin.

Tavanomaista kansainvälistä oikeutta ja siihen sisältyvää pakottavaa oikeutta (*jus cogens*) lukuun ottamatta erityinen voimaansaattamistoimi voi olla tarpeen

muidenkin kuin sopimusmuotoisten kansainvälisten velvoitteiden kohdalla. Esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita velvoittavan päätöksen tai muun kansainvälisen järjestön tai osapuolten kokouksen tekemän oikeudellisesti sitovan päätöksen täytäntöönpano Suomessa saattaa päätöksen sisällöstä riippuen vaatia erityisiä voimaansaattamistoimia.

Kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen Suomessa perustuu niin sanottuun dualistiseen järjestelmään eli valtiosopimuksen voimaantulo valtiosisäisesti vaatii valtiosopimukseen sitoutumisesta erillisen toimenpiteen.⁷⁸

Edellä jaksossa 3.7 selostettu valtiosopimuksen väliaikainen soveltaminen ja jaksossa 3.8 selostettu EU-sopimusten väliaikainen soveltaminen eivät tarkoita sopimuksen lopullista voimaantuloa. Sopimuksen soveltaminen edellyttää kuitenkin, että siitä annetaan erityinen, väliaikaista soveltamista koskeva säädös. Säädöksestä ilmenee, että kysymyksessä on sopimuksen väliaikainen soveltaminen ja lopullinen voimaansaattamissäädös annetaan, kun sopimus tulee kansainvälisesti voimaan. Samassa yhteydessä sopimuksen väliaikaista soveltamista koskeva säädös kumotaan.

Koska sopimuksesta on sen hyväksymisen jälkeen annettava voimaansaattamisasetus, jonka pitäisi tulla voimaan samanaikaisesti kuin sopimus tulee Suomen osalta voimaan, tulisi sopimuksen voimaantulomääräys muotoilla niin, että sopimus tulee voimaan tietyn ajan kuluttua - vähintään 30 päivää - sen jälkeen, kun sopimuksen voimaantulon edellytykset ovat täyttyneet.

⁷⁸ On huomattava, että unionin toimivaltaan kuuluvia sopimuksia ei hyväksytä tai voimaansaateta kansallisesti.

6.2 Voimaansaattamistavat

- Yleisin voimaansaattamistapa on blankettilaki ja -asetus tai blankettiasetus.
- Sekamuotoista säädöstä käytetään silloin, kun sopimuksen soveltamista varten tarvitaan myös asiasisältöisiä toimeenpanosäännöksiä.
- Blanketti- tai sekamuotoisen voimaansaattamissäädöksen lisäksi on muut kansalliset säädökset saatettava tarpeellisin osin sopusointuun kansainvälisen veloitteen kanssa.

Blankettisäädös

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen veloitteen voimaansaattaminen toteutetaan nykyisin joko lailla ja valtioneuvoston asetuksella tai pelkästään valtioneuvoston asetuksella silloin, kun sopimuksen hyväksyminen ei edellytä eduskunnan suostumusta.⁷⁹

Yleisin voimaansaattamistapa on niin sanottu blankettilaki tai pelkkä blankettiasetus. Blankettilain voimaantulosta sekä sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädetään blankettiasetuksella. Nämä säädökset saavat asiasisältönsä itse sopimuksesta. Blankettisäädöksen ensimmäisen pykälän ensimmäisessä momentissa yksilöidään voimaansaatettava sopimus mainitsemalla sen täydellinen nimike, tekopaikka ja –aika. Blankettiasetuksen ensimmäisessä pykälässä mainitaan myös sopimuksen voimaantulopäivä. Kahdenvälisissä sopimuksissa osapuolet mainitaan ennen sopimuksen tekopaikkaa ja –aika. Voimaansaattamisasetuksen ensimmäisen pykälän toisessa momentissa

⁷⁹ Kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisasetuksessa on perustuslakimuutoksen esitöiden mukaan kysymys veloitteeseen sitoutumisesta johtuvasta sellaisesta täytäntöönpanotoimesta, joka kuuluu valtioneuvoston ja joissakin tapauksissa ministeriön vastuulle (HE 60/2010 vp, s. 46). Ministeriölle asetuksenantovaltuus voidaan antaa esimerkiksi tilanteissa, joissa sopimuksetekovaltaa on delegoitu ministeriölle. Jos voimaansaattamisasetuksen antamisvalta halutaan poikkeuksellisesti osoittaa ministeriölle, tulee siitä ottaa voimaansaattamislakiin nimenomainen säännös.

mainitaan sopimuksen kansallisen hyväksymisen eri vaiheiden ajankohdat ja sitoutumiskirjan tallettamisajankohta seuraavasti: mahdollinen eduskunnan hyväksyminen, tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yleisistunnon päätös sopimuksen hyväksymisestä, ratifioimisesta tai siihen liittymisestä, sitoutumiskirjan tallettamisajankohta tai ajankohta, jolloin sopimuksen kansallisesta hyväksymisestä on ilmoitettu toiselle osapuolelle tai muille osapuolille.

Jos kyse on lailla voimaansaattavasta sopimuksesta, voimaansaattamisasetuksen toisen pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään sopimuksen voimaansaattamislain voimaantuloajankohdasta ja sen toisessa momentissa todetaan mahdollinen Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen.

Kolmannessa pykälässä säädetään sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja neljännessä pykälässä säädetään asetuksen voimaantulosta. Jos sopimus ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, asetuksen toisessa pykälässä säädetään, että sopimuksen määräykset ovat asetuksena voimassa. Asetuksen kolmannen pykälän ensimmäisessä momentissa puolestaan säädetään asetuksen voimaantuloajankohdasta ja toisessa momentissa todetaan mahdollinen Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen. Valtiosopimusoppaan liitteenä on malleja erilaisista voimaansaattamissäädöksistä.

Voimaansaattamisasetusten johtolauseeseen kirjataan näkyviin se voimaansaattamislain säännös, johon sisältyy mainittu asetuksenantovaltuus. Poikkeuksen tästä muodostaa asetus, jolla saatetaan voimaan pelkästään asetuksentasoisia määräyksiä sisältävä sopimus, jolloin toimivalta johdetaan suoraan perustuslain 80 ja 95 §:stä.⁸⁰

Voimaansaattamisasetuksen yhteydessä julkaistaan pääsääntöisesti sopimusteksti. Sopimussarjassa julkaistuun sopimustekstiin viitattaessa säädöstekstissä tulisi käyttää viittausta, joka sisältää sekä viittauksen lain ja

⁸⁰ Sama koskee myös väliaikaisesta soveltamisesta annettua asetusta taikka kumoamisasetusta.

asetuksen sopimussarjanumeroihin, jos sopimus on voimaansaatettu lailla ja asetuksella.⁸¹ Viitattaessa pelkkään säädökseen, eli voimaansaattamislakiin tai -asetukseen, käytetään säädöskokoelman numeroa.

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen tulisi toteuttaa pääsääntöisesti blankettisäädöksellä tai jäljempänä mainituissa tapauksissa sekamuotoisella voimaansaattamissäädöksellä, joka on tunnistettavissa yksilöidyn veloitteen voimaansaattamislakiin tai -asetukseksi.

Blanketti- tai sekamuotoisen voimaansaattamissäädöksen käyttäminen ei merkitse sitä, ettei kansallista lainsäädäntöä tarvittaessa tulisi myös asialliselta sisällöltään saattaa sopusointuun Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Sekamuotoinen voimaansaattaminen

Sekamuotoisella voimaansaattamislalla ja -asetuksella tarkoitetaan säädöstä, joka blankettisäädökseen tavanomaisesti sisällytettävien seikkojen ohella sisältää asiasisältöisiä säännöksiä. Sekamuotoista säädöstä käytetään silloin, kun sopimuksen soveltamista varten tarvitaan lain- tai asetuksentasoisia valtiosisäisiä toimeenpanosäännöksiä. Jos tarvitaan myös alemman viranomaisen antamia sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämiä määräyksiä, voidaan voimaansaattamislakiin sisällyttää perustuslain 80 §:n 2 momentin mukainen valtuutussäännös. Tarkempia säännöksiä koskeva asetuksenantovaltuus ja viranomaisen valtuutussäännös tulisi sisällyttää voimaansaattamislakiin ainoastaan silloin, kun siihen on todellista tarvetta (ks. malli 2, jossa valtuutussäännös tarpeellisuusharkinnan vuoksi hakasulkeissa).⁸²

Asiasisältöinen voimaansaattaminen

⁸¹ Esim. seuraavasti: "SopS 16 ja 17/2009".

⁸² Sekamuotoisen voimaansaattamislain voimaansaattamisasetuksen johtolauseeseen kirjataan näkyviin voimaansaattamislain säännökset, jotka koskevat sekä voimaansaattamisasetuksen antamista että mahdollisen täytäntöönpanoasetuksen antamista.

Asiasisältöisellä voimaansaattamisella tarkoitetaan yleisesti sellaista voimaansaattamisen tapaa, jossa kansainvälisen velvoitteen määräyksiä ei saateta lain tasolla sellaisinaan valtiosisäisen oikeuden osaksi vaan kansallinen lainsäädäntö saatetaan aineelliselta sisällöltään asianomaisen velvoitteen vaatimuksia vastaavaksi. Asiasisältöiseksi voimaansaattamislakiksi voidaan siten kutsua esimerkiksi lakia, jonka säännöksissä asianomaisen velvoitteet määräykset toistetaan sellaisinaan tai lähes sellaisinaan. Asiasisältöiseksi voimaansaattamiseksi kutsuttuun menettelyyn liittyy säännönmukaisesti blankettiasetuksen antaminen.

Voimaansaattamista yksinomaan kansallisen lain aineellisia säännöksiä muuttamalla tai täydentämällä tulisi käyttää vain poikkeuksellisesti ja, jos sitä käytetään, tulisi hallituksen esityksessä mainita syyt siihen, miksi näin esitetään meneteltäväksi. Myös asiasisältöistä voimaansaattamistapaa käytettäessä tulee laista käydä ilmi sen luonne tietyn kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislakina.⁸³ Tämä toteutetaan pääsääntöisesti ottamalla asiasta nimenomainen maininta johonkin lain pykälään.⁸⁴ Voimaansaattamisasetuksesta tulee tällöin käydä ilmi myös se laki tai ne lait, joilla velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu asiasisältöisesti voimaan.

Asiasisältöisenä voimaansaattamisena on aikaisemmin pidetty myös kansallisen lainsäädännön saattamista ennakolta vastaamaan sellaisen kansainvälisen velvoitteen määräyksiä, johon Suomi aikoo sitoutua (*ennakkoharmonisointi*). Perustuslakivaliokunta on torjunut ennakkoharmonisoinnin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen tapana.⁸⁵ Velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten varsinaista voimaansaattamista ei voida toteuttaa ennen eduskunnan päätöstä asianomaisen

⁸³ Ks. PeVL 61/2001 vp.

⁸⁴ Ks. HE 5/2002 vp ja siihen sisältyvä ehdotus laiksi merilain 10 luvun 5 §:n muuttamisesta sekä HE 165/2003 vp ja siihen sisältyvä ehdotus laiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelystä.

⁸⁵ Ks. PeVL 19/1995 vp.

velvoitteen hyväksymisestä. Ennakkoharmonisointia ei siten voida enää pitää kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisen tapana. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, ettei sopimuksen ennakkollinen hyväksyminen ole mahdollista.⁸⁶ Kansallisen lainsäädännön tarkistukset ovat kuitenkin usein tarpeen valmistauduttaessa sitoutumaan kansainväliseen velvoitteeseen.⁸⁷ Tällaisissa valmistautumistoimissa ei ole kuitenkaan kyse kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta, joka on aina toteutettava PL 95 §:n säännösten mukaisesti.

Erilaisten voimaansaattamislakien mallit ovat oppaan liitteenä (mallit 1-4).

Voimaansaattamissäädöksen antamatta jättäminen

Muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattaminen toteutetaan tarvittaessa asetuksella.⁸⁸ Erillinen voimaansaattamistoimi ei ole siten muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten kohdalla aina välttämätön.⁸⁹ 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 asetuksella. Voimaansaattamistoimi ei ole tarpeen myöskään sopimusmuutoksissa, jotka

⁸⁶ PeVL 54/2005 vp ja PeVL 12/2002 vp.

⁸⁷ Ks. esim. HE 165/2003 vp ja siihen sisältyvä ehdotus laiksi ydinenergiain muuttamisesta. Ks. myös edellä oleva alaviite 51; Hallituksen esitys Århusin yleissopimuksen hyväksymisestä sisälsi myös asiasisältöisen voimaansaattamislain.

⁸⁸ Ks. HE 1/1998 vp, s. 150. Ks myös PeVL 19/2010; sopimukseen perustuvalla toimielimelle siirretyn sopimuskentekotoimivallan nojalla tehdyt aineellisesti vähämerkitykselliset lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettiin ennakkollisesti voimaan lailla. Toimielimen tulevaisuudessa vastaavanlaisten määräysten hyväksymisestä julkaistaisiin vain ilmoitus säädöskokoelman sopimussarjassa.

⁸⁹ Ks. esimerkiksi SopS 68/2001, joka koskee Suomen ja Venäjän federaation välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa tehdyn sopimuksen muuttamista siten, että sopimukseen on lisätty Venäjän viranomaisen, joka on tullut itsenäiseksi hallintoyksiköksi.

kuuluvat kokonaisuudessaan Euroopan unionin toimivaltaan, mutta joiden osapuoleksi unioni ei voi tulla sen vuoksi, että sopimuksen osapuoliksi voivat tulla vain valtiot.⁹⁰ Voimaansaattamista ei myöskään edellytetä tapauksissa, joissa toimivalta sopimuksen tai sen muutoksen suhteen kuuluu tai on siirtynyt unionille tämän käytettyä toimivaltaansa. Näissä tapauksissa sopimuksesta tulee kuitenkin julkaista Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa toimivaltaisen ministeriön ilmoitus siitä, missä tietoverkossa sopimus on saatavissa sekä tieto siitä viranomaisesta, jolta on saatavissa jäljennös valtiosopimuksesta ja joka antaa sopimuksesta tietoja suomeksi ja ruotsiksi (ks jäljempänä jakso 9.4).

6.3 Voimaansaattamisen taso

- Valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella. Laki tulee voimaan asetuksessa säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin sopimus tulee voimaan.

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen veloitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella.

Voimaansaattaminen lailla

Lainsäädännön alaan kuuluvat kansainvälisen veloitteen määräykset tulee perustuslain mukaan saattaa voimaan lailla. Ilmaisua "lainsäädännön ala"

⁹⁰ Ks. esimerkiksi CAS-muutosten hyväksyminen Marpol 73/78 -yleissopimuksen I liitteeseen (SopS 106/2006) ja niiden hyväksymistä koskeva esittelymuistio 28.6.2006 (LVM) VN:n yleisistunnolle valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmässä (PTJ).

tulkitaan perustuslain 95 §:n 1 momentin yhteydessä samalla tavalla kuin perustuslain 94 §:n 1 momentin kohdalla. Lainsäädännön alaa selvitetään tarkemmin jaksossa 7.5.

Eduskunta hyväksyy voimaansaattamislain yleensä samanaikaisesti, kuin se hyväksyy itse valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen. Lain voimaantulosäännöksessä todetaan, että sopimuksen muiden määräysten ja kyseisen lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Voimaansaattaminen valtioneuvoston asetuksella

Valtioneuvoston asetuksella saatetaan yleensä voimaan kaikki muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräykset. Tällaisia ovat asetusten ja sitä alemmanasteisten normien alaan kuuluvat määräykset. Asetuksenantovallan ala määräytyy perustuslaissa tai muussa laissa säädettyjen asetuksenantovaltuuksien mukaisesti. 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. Perustuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä voimaansaattamisvallan siirtämisestä eduskunnalta tasavallan presidentille. Sovellettavaksi tulee perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset siten, että lailla delegoidaan joidenkin lain alaan kuuluvien määräysten voimaansaattaminen asetuksella toteutettavaksi. Valtuuttavan lain tulee täyttää lainsäädäntövallan delegoinnille asetetut yleiset edellytykset, kuten vaatimukset valtuutuksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Asetuksella voimaansaattavaksi ei voida siirtää kansainvälisen velvoitteen määräyksiä asiassa, josta perustuslain mukaan voidaan säätää vain lailla.

Sen sijaan ministeriölle asetuksenantovaltuus voidaan antaa tilanteissa, joissa sopimuksentekovaltaa on delegoitu ministeriölle. Jos voimaansaattamisasetuksen antamisvalta halutaan poikkeuksellisesti osoittaa ministeriölle, tulee siitä ottaa voimaansaattamislakiin nimenomainen säännös.

6.4 Voimaansaattamisasetus

- Valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite sekä voimaansaattamislaki saatetaan voimaan pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella.

Valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite saatetaan voimaan pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella silloinkin, kun sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.⁹¹ Lailla saatetaan silloin voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ja asetuksella vastaavasti sopimuksen muut määräykset. Laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Asetuksella voimaansaattettujen sopimusmääräysten mahdollisten muutosten voimaansaattaminen voidaan toteuttaa niin ikään asetuksella.

Sopimuksen voimaansaattamisasetukseen on sisällytettävä säännös myös Suomen sopimukseen mahdollisesti tekemästä varaumasta, ilmoituksesta tai selityksestä, jotka tasavallan presidentti tai VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen EU-sopimusten ollessa kyseessä valtioneuvoston yleisistunto on hyväksynyt (malli 12). Kun kyse on edellä jaksossa 4.4 selostetusta sopimusmääräykseen perustuvasta teknisestä ilmoituksesta, on kuitenkin riittävää, että asiasta julkaistaan toimivaltaisen ministeriön ilmoitus säädöskokoelman sopimussarjassa. Sopimussarjassa julkaistaan myös toimivaltaisen ministeriön ilmoitus varaumasta, josta varauman teksti käy ilmi sen alkuperäiskielellä. Ilmoitukset julkaistaan sopimussarjassa voimaansaattamisasetuksen jälkeen.

Jos varaumaa myöhemmin supistetaan taikka se peruutetaan, voimaansaattamisasetusta on muutettava.⁹² Muutettu asetus tulee voimaan samaan aikaan kun varauman supistus tai peruutus tulee voimaan. Varauman

⁹¹ Ks. edellä jaksossa 6.3 voimaansaattamisesta ministeriön asetuksella.

⁹² Ks. esim. Tasavallan presidentin asetus valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta annetun asetuksen muuttamisesta (346/2001).

peruuttamisesta tai supistamisesta julkaistaan myös ministeriön ilmoitus säädöskokoelman sopimussarjassa.⁹³

Asetus sopimuksen voimaansaattamisesta esitellään valtioneuvoston yleisistunnolle sen jälkeen, kun molemmat osapuolet ovat ilmoittaneet valtiosisäisten hyväksymismenettelyjensä loppuun saattamisesta tai monenvälisen sopimuksen tallettajalta on saatu tieto sopimuksen kansainvälisen voimaantulon ajankohdasta.

Voimaansaattamisasetus esitellään edellä selostetulla tavalla valtioneuvostolle ennen sopimuksen voimaantuloa. Poikkeuksellisesti voimaansaattamisasetus voidaan antaa sopimuksen tultua voimaan. Näin joudutaan menettelemään esimerkiksi silloin, kun tallettajan ilmoitus sopimuksen voimaantulosta saapuu niin myöhään, että sopimus on tullut Suomen osalta jo kansainvälisesti voimaan. Tällöin asetuksessa todetaan, että sopimus **on** voimassa niin kuin siitä on sovittu.⁹⁴

Erialaisten voimaansaattamisasetusten mallit ovat oppaan liitteenä (mallit 6-13 ja 15-16).

6.5 EU-sopimusten voimaansaattaminen

- Sekasopimukset sekä VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetut EU-sopimukset ja niiden mahdollinen voimaansaattamislaki saatetaan voimaan valtioneuvoston asetuksella.
- Unionin toimivaltaan kuuluvia sopimuksia tai yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtäviä sopimuksia ei saateta voimaan kansallisesti.

⁹³ Ks. esim. Ulkoasiainministeriön ilmoitus valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen tehdyn selityksen peruuttamisesta (Sops 32/2001).

⁹⁴ Voimaansaattamisasetus ei kuitenkaan voi tulla esittelypäivänä voimaan. Voimaantuloajankohdaksi suositellaan aikaisintaan toista arkipäivää esittelypäivästä.

Unionin toimivaltaan kuuluvat sopimukset sekä **YUTP-sopimukset** tulevat voimaan neuvoston päätöksessä säädettynä ajankohtana. Ne ovat suoraan unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita velvoittavia. Jäsenvaltiot eivät siten saata näitä sopimuksia erikseen kansallisesti voimaan. Nämäkin sopimukset voivat edellyttää asiallisia täytäntöönpanosäädöksiä.

Sekasopimukset saatetaan voimaan joko voimaansaattamislaillla ja valtioneuvoston asetuksella (eduskunnan myötävaikutusta edellyttävät sopimukset) taikka valtioneuvoston asetuksella.

Ne **VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetut sopimukset**, jotka vaativat valtiosisäisiä voimaansaattamistoimia, saatetaan voimaan joko voimaansaattamislaillla ja valtioneuvoston asetuksella (eduskunnan myötävaikutusta edellyttävät sopimukset) taikka valtioneuvoston asetuksella (ks. jakso 2.2).

Jäsenvaltioiden EU-säädöksessä tai sopimuksessa olevan valtuutuksen tai oikeutuksen perusteella tekemät sopimukset saatetaan voimaan valtioneuvoston asetuksella (ks. jakso 2.2).

7 EDUSKUNNAN TOIMIVALTA

7.1 Yleistä

- Hyväksyessään valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen eduskunta antaa suostumuksensa sille, että tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta velvoitteeseen sitoutumisesta.
- Eduskunta hyväksyy kansainvälisen velvoitteen kokonaisuudessaan. Jaetun toimivallan sopimukset eduskunta hyväksyy kuitenkin vain niiltä osin kuin ne kuuluvat Suomen toimivaltaan.
- Eduskunta hyväksyy sellaisen varauman tai selityksen, jolla on vaikutuksia sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamiseen Suomessa.

- Eduskunta hyväksyy myös sellaisen kansainvälisen velvoitteen irtisanomisen, joka kuuluu eduskunnan toimivaltaan.

Suomen niin sanottu dualistinen järjestelmä edellyttää, että valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet on sekä hyväksyttävä että saatettava valtiosisäisesti voimaan. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tätä myös valtiosopimusten hyväksymistä koskevaa toimivaltaa rajoittaa kuitenkin eduskunnalle osoitettu valta hyväksyä perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetut valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Oikeudelliselta luonteeltaan eduskunnan päätöstä sopimuksen tai muun velvoitteen hyväksymisestä pidetään lähinnä eduskunnan antamana oikeutuksena päättää Suomen sitoutumisesta kansainväliseen velvoitteeseen. Lopullisesta sitoutumisesta päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta lukuun ottamatta VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja EU-sopimuksia, joiden osalta sitoutumisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto.

Sopimuksen hyväksymisestä eduskunta päättää äänten enemmistöllä. Jos hyväksymisehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, sopimus on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan perustuslain 95 §:n mukaan lailla. Useimmiten voimaansaattaminen tapahtuu niin sanotulla blankettilla, jossa vain viitataan sopimuksen määräyksiin. Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä yksinkertaisella enemmistöllä. Jos ehdotus koskee perustuslakia, se on hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä (niin sanottu supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys).

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sen toimivaltaan kuuluvan määräyksen sisältävän valtiosopimuksen tai muun velvoitteen kokonaisuudessaan, eikä pelkästään niiden lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.⁹⁵ Niin sanotut sekasopimukset eduskunta hyväksyy kuitenkin vain niiltä osin kuin sopimuksen määräykset kuuluvat Suomen toimivaltaan.⁹⁶ Eduskunnan hyväksyminen voidaan rajata koskemaan vain eduskunnan hyväksymistä vaativia tiettyjä määräyksiä vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Tällaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta voi olla kysymys, jos eduskunnan hyväksymistä vaativa velvoitteen osa muodostaa sen muista osista selvästi erillisen ja niistä teknisesti ja asiallisesti riippumattoman, itsenäisen kokonaisuuden.⁹⁷ Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös eduskunnan toimivaltaan kuuluvan velvoitteen irtisanomiseen.⁹⁸

Eduskunnan suostumus tarvitaan myös siihen, että Suomi tekee valtiosopimukseen sellaisen varauman tai antaa sellaisen sopimusta koskevan selityksen tai julistuksen, jolla on vaikutuksia sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamiseen Suomessa. Tällainen varauma, selitys ja julistus on esiteltävä eduskunnan hyväksyttäväksi samalla hallituksen esityksellä, jolla esitetään sopimuksen hyväksymistä. Hallituksen esityksessä esitetään siten, että eduskunta hyväksyisi kyseisen sopimuksen ja siihen mahdollisesti liittyvät varaumat taikka selitykset. Jos on kyse varauman supistamisesta taikka sen peruuttamisesta, sovelletaan vastaavaa menettelyä. Esitys tehdään hyväksymisponnen muodossa, joista on malleja liitteessä 2.

Perustuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä siitä, missä vaiheessa eduskunnan suostumus kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumiseen olisi saatava. Vallitsevan tulkinnan mukaan suostumus on saatava ennen velvoitteeseen sitoutumista, eli ennen kuin tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston

⁹⁵ Ks. esim. PeVL 6/2001 vp.

⁹⁶ Ks. esim. PeVL 18/2002 vp, PeVL 24/2004 vp ja PeVL 16/2008 vp.

⁹⁷ Ks. esim. PeVL 18/2002 vp, PeVL 24/2004 vp ja PeVL 16/2008 vp.

⁹⁸ Ks. esim. PeVM 10/2008 vp, PeVL 18/2002 vp ja PeVL 32/2006 vp

yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta veloitteen lopullisesta hyväksymisestä. Valtioneuvosto korvaa kuitenkin tasavallan presidentin päätöksentekijänä VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen EU-sopimusten ollessa kyseessä. Koska valtiosopimuksen allekirjoittamisella ei ole valtiota lopullisesti sitovia vaikutuksia, eduskunnan suostumusta ei tarvita ennen sopimuksen allekirjoittamista.

7.2 Eduskunnan osallistuminen kansainvälisten asioiden valmisteluun

- Valtioneuvoston on PL 96 §:n mukaan kirjelmällään lähetettävä puhemiehelle *viipymättä tietoonsa tullut ehdotus* sellaiseksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, josta päätetään Euroopan unionissa ja joka muutoin perustuslain perusteella kuuluisi eduskunnan toimivaltaan (U-asia).
- Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee PL 97 §:n mukaan pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista (UTP-asia).
- Suuren valiokunnan tulee PL 97 §:n mukaan vastaavasti saada selitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa (E-asia).
- Eduskunnan valiokunnilla on PL 47 §:n 2 momentin perusteella oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys. Lisäksi valiokunta voi saamansa selvityksen johdosta antaa lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.
- Ministeriöt voivat PL 47 §:n perusteella toimittaa oma-aloitteisesti tietoja merkittävistä kansainvälisistä sopimushankkeista valiokunnille.

Vaikka valtiosopimuksen allekirjoittamiselle ei tarvita eduskunnan suostumusta, saattaa tietojen antaminen eduskunnalle sopimuksen valmistelun eri vaiheista olla kuitenkin tarpeen. Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Merkittävistä kansainvälisistä sopimuksista tai muista velvoitteista tulee toimivaltaisen ministeriön antaa siten pyytämättäkin tietoja ulkoasiainvaliokunnalle.

Ulkoasiainvaliokunta on valtiosopimusselvityksen johdosta antamassaan lausunnossa⁹⁹ todennut, että niin sanotuista perinteisistä valtiosopimusasioista ei ulkoasiainvaliokunnalle ole pääsääntöisesti annettu tietoja perustuslain 97 §:n nojalla (ns. UTP-asia). Tätä on pidetty selvänä puutteena eduskunnan tietojensaannissa. Tämän vuoksi valiokunta piti erittäin tärkeänä, että eduskunnan tiedonsaantia valtiosopimusten valmisteluvaiheessa kehitetään. Ulkoasiainvaliokunta piti myös tarpeellisena saada tietoja erilaisista poliittisesti merkittävistä yhteisymmärryspöytäkirjoista, joilla ei ole oikeudellisesti valtiosopimusten sitovuutta. Koska nämä kuitenkin ohjaavat monia hallitusten toimintatapoja, valiokunta katsoi, että näistäkin olisi tiedotettava eduskunnalle. Sopimusasioiden lisäksi eduskunnalle tulee antaa tietoja myös muista merkittävistä kansainvälisistä neuvotteluista ja ulko- ja turvallisuuspoliittisista kysymyksistä perustuslain 97 §:n mukaisesti kuten edellä on todettu.

Valtiosopimusselvityksessä esitetty ja ulkoasiainvaliokunnan kannanotto huomioon ottaen eduskunnalle tulee jatkossa tietyissä tapauksissa antaa tietoja jo *kansainvälisten sopimusten valmisteluvaiheessa*. Menettelyä tulee soveltaa sisältönsä puolesta merkittäviin sopimuksiin, jotka sisältäisivät eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Tällaisia ovat etenkin merkittävät sopimukset, jotka sisältäisivät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä taikka joilla olisi merkittäviä budjettivaikutuksia. Esimerkkeinä mainittakoon ihmisoikeussopimukset, terrorismin ja rikollisuuden torjuntaa koskevat sopimukset, kansainvälisiä rikostuomioistuimia koskevat sopimukset ja aseidenriisuntasopimukset. Lisäksi menettelyä sovelletaan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviin yhteisymmärryspöytäkirjoihin.

Sopimuksista tiedotetaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle perustuslain 97 §:n perusteella ja muille valiokunnille perustuslain 47 §:n perusteella toimivaltaisen ministeriön laatimalla vapaamuotoisella muistiolla. Perustuslain

⁹⁹ Valtiosopimusselvitys Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista (UTP 3/2006 vp) ja ulkoasiainvaliokunnan siitä antama lausunto (UaVL 2/2006 vp) sekä (UTP 3//2009 vp) ja ulkoasiainvaliokunnan lausunto (UaVL 9/2009 vp).

47 §:ssä säädetään eduskunnan sekä sen valiokuntien ja muiden toimielinten tietojensaantioikeudesta. Perustuslain 47 §:n 1 momentissa ilmaistu eduskunnan tietojensaantioikeus sisältää *yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot* ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot.¹⁰⁰ Ministeriön olisi kuitenkin syytä olla etukäteen yhteydessä asianomaiseen valiokuntaan asianmukaisten käytänteiden luomisessa tietojenvaihdon toteuttamiseksi.

Euroopan unionissa päätettävien sopimusten osalta eduskunnan osallistumista ja tietojensaantioikeutta koskevat säännökset sisältyvät perustuslain 96 (ns. U-asiat) ja 97 §:ään (ns. E-asiat). Jos eduskunnalle annetaan tietoja EU-sopimuksesta U- tai E-asiانا, erillistä tarvetta edellä selostettuun harkinnanvaraiseen tietojen antamiseen ei yleensä ole.

Sopimuskohtaisen tiedottamisen lisäksi kunkin vaalikauden alussa eduskunnalle on tarkoitus jakaa valtiosopimusselvityksen liitteenä vireillä olevien kahden- ja monenvälisten sopimusten luettelo. Luettelo kootaan ulkoasiainministeriön oikeuspalvelussa ministeriöiden antamien tietojen perusteella. Luettelo sisältää tiedot vireillä olevista sopimushankkeista ja vastuuministeriöistä.

7.3 Eduskunnan osallistuminen ja tiedonsaanti EU:ssa päätettävien sopimusten osalta

Valtioneuvoston on perustuslain 96 §:n mukaan kirjelmällään lähetettävä puhemiehelle *viipymättä tietoonsa tullut ehdotus* sellaiseksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, josta päätetään Euroopan unionissa ja joka muutoin perustuslain perusteella kuuluisi eduskunnan toimivaltaan (ns. *U-asiat*). Vaatimuksella viipymättä lähettämisestä korostetaan sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa

¹⁰⁰ PeVM 10/1998 vp

ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen kannanottojen muodostamiseen. U-kirjelmän antamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto.¹⁰¹

Suuren valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys asioiden valmistelusta EU:ssa perustuslain 97 §:n perusteella (ns. *E-asiat*). Unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa (ns. *UTP-asiat*) selvitys tulee antaa ulkoasiainvaliokunnalle. Perustuslain 97 §:n mukaisten ns. *selvitysasioden* toimittamisesta vastaa asiassa toimivaltainen ministeriö, joka toimittaa tiedot suoraan suurelle valiokunnalle ja/tai ulkoasiainvaliokunnalle.¹⁰²

Perustuslain 97 §:n mainintaa ulko- ja turvallisuuspolitiikasta on EU asioiden osalta ymmärrettävä viittauksena Euroopan unionin perustamissopimuksen V osastoon ja sen 24 artiklassa olevaan erityiseen päätöksentekosääntöön. Artiklan 24 mukaisessa järjestyksessä päätettävät asiat toimitetaan UTP-asioina ulkoasiainvaliokunnalle. Muut EU:n ulkosuhdeasiat, kuten kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua sekä useimmat EU:n tekemät tavanomaisten kansainvälisten sopimusten valmistelua koskevat asiat toimitetaan E-asioina suurelle valiokunnalle, joka tarvittaessa pyytää lausunnon ulkoasiainvaliokunnalta tai muulta erikoisvaliokunnalta (Ulkoasiainvaltiokunnalle annettavista tiedoista niin sanotuissa perinteisissä valtiosopimusasioissa ks. jakso 7.2)

U-kirjelmän lähettämisestä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa ja se esitellään siitä ministeriöstä, jonka toimialaan valmistelu ensisijaisesti kuuluu. Esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa on annettu tarkempia ohjeita valtioneuvoston esittelijän oppaassa. U-kirjelmä laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, joten kääntämiselle on varattava riittävästi aikaa. U-kirjelmään liitetään valtioneuvoston yleisistuntoa varten EU:ssa tehty ehdotus suomen- ja ruotsinkielisenä. Jos suomen- ja ruotsinkielistä käännöstä ei ole saatavilla,

¹⁰¹ Ks. myös ohjeet eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa.

¹⁰² Ks. myös ohjeet eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa.

kirjelmään liitetään englanninkielinen kieliversio ja esitetään esittelylistan kansilehdellä perustelut menettelylle. Suomen- tai ruotsinkielisen kieliversioon puuttumisen vuoksi ei tule viivyttää asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Neuvoteltavina olevia sopimusluonnoksia ei kuitenkaan tule liittää U-kirjelmään, vaan asia selostetaan U-kirjelmään liitettävässä muistiossa.

Sekasopimukseen sovelletaan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisen käsittelyn ohella perustuslain 94 ja 95 §:n mukaista tavanomaista valtiosopimusmenettelyä. Sopimus on siis *vietävä hallituksen esityksellä eduskunnan hyväksyttäväksi, vaikka se olisi jo käsitelty U- tai E-asiana*, jos se sisältää lainsäädännön alaa kuuluvia määräyksiä taikka jos se muusta syystä edellyttää eduskunnan hyväksyntää.¹⁰³ Sekasopimukseen eduskunnan hyväksyminen pyydetään siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan.

Lisäksi suuri valiokunta on edellyttänyt lausunnossaan EU-asioiden käsittelystä suuressa valiokunnassa ja sille lausunnon antavissa erikoisvaliokunnissa, että eduskunnalle toimitetaan joko U- tai E-asiana kaikki ne sopimukset, joiden oikeusperustana on SEUT 352 artikla (entinen SEY 308 artikla).¹⁰⁴ Suuren valiokunnan edellä mainitun lausunnon lisäksi ulkoasiainvaliokunta on antanut lausunnon EU-asioiden käsittelystä ulkoasiainvaliokunnassa.¹⁰⁵

¹⁰³ Entisen SEU 24 artiklan 5 kohdan mukainen ns. ratifiointioptio on Lissabonin sopimuksen myötä poistunut. Näissä tapauksissa asia saatetaan nykyisin eduskunnan käsiteltäväksi ainoastaan PL 96 §:n (jos sopimuksen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan) tai PL 97 §:n (jos sopimus on muutoin merkittävä mutta ei sisällä määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännöalään) mukaisesti. Ks. E 175/2009 vp.

¹⁰⁴ SuVL 3/1995 vp

¹⁰⁵ Ks. vastaavasti UaVL 6/1995 vp käsittelystä ulkoasiainvaliokunnassa.

U-asiat

Kaikkia EU-sopimustyyppisiä käsitellään U-asiana, jos ne sisältävät määräyksiä, jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.¹⁰⁶

Luonnos sopimustekstiksi tai osa siitä on saatettava U-kirjelmällä eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä EU-työryhmäkäsittelyn kuluessa silloin, kun sopimustekstistä tai sen osasta on muodostunut riittävän ymmärrettävä kokonaisuus, johon eduskunnalla on tarve ottaa ja johon se voi muodostaa kannan. Ajankohta tulisi valita työryhmäkäsittelyn aikana siten, että eduskunnalla on vielä tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus sopimukseen.¹⁰⁷ Jos ehdotuksen käsittely etenee päätöksentekovaiheeseen eikä asiasta ole vielä saatu eduskunnan kantaa, Suomen edustajan on tarvittaessa oltava yhteydessä eduskunnan suuren valiokunnan valtiokuntaneuvokseen varauman jättämisen tarpeellisuudesta.¹⁰⁸ Asiassa ei tule tehdä Suomea lopullisesti sitovia ratkaisuja, ennen kuin eduskunnalla on ollut tosiasiallinen tilaisuus lausua kantansa sisällöllisesti sen toimivaltaan kuuluvista asioista.¹⁰⁹

U-kirjelmä tehdään ja otsikoidaan koskemaan kyseisen sopimuksen neuvottelemista, eikä komission ehdotusta sopimuksen allekirjoituspäätökseksi.¹¹⁰

¹⁰⁶ Edellä olevasta poiketen on kuitenkin katsottu, että jos sopimusta, jossa unioni ei ole osapuolena, muutetaan yksinkertaisessa muutosmenettelyssä, jossa määräaika muutoksen hyväksymiselle tai sen vastustamiselle on rajallinen (esim. opting out -menettely), muutoksesta annetaan eduskunnalle tietoja E-kirjeellä ennen kuin muutosten vastustamiselle tai hyväksymisille varattu määräaika on kulunut umpeen. E-kirjeessä on selostettava, miten kyseiset sopimusmuutokset aikanaan toimeenpannaan unionitasolla (esim. viittaus direktiiviin). Kun muutokset pannaan aikanaan täytäntöön unionin säädöksillä, näistä lainsäädäntöehdotuksista on tavanomaiseen tapaan laadittava U-kirje. Muutosehdotuksesta on tiedotettava E-kirjeellä, koska sopimusmääräykset hyväksytään ajallisesti ennen lainsäädäntöehdotusta.

¹⁰⁷ Tämä koskee myös sopimuksia, joissa EU ei ole tai ei voi olla osapuolena, mutta joissa osapuolet käyttävät unionin puolesta sen toimivaltaa.

¹⁰⁸ Ks. Varauamat-ohje, Senaattorissa: EU-asiat/Käsittely toimitelmissä/Euroopan unionin neuvosto.

¹⁰⁹ Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta, VNK:n julkaisusarja 16/2009.

¹¹⁰ Jos U-kirjelmä poikkeuksellisesti toimitetaan eduskunnalle vasta kun sopimuksen allekirjoittaminen lähestyy (esim. siinä vaiheessa, kun sopimus on jo parafoitu), U-kirjelmä

Perustuslakivaliokunta on katsonut eduskunnan osallistumisen tarpeelliseksi tietyissä tapauksissa myös silloin, kun kyse on EU:n erillisvirastojen tekemistä sopimuksista. Tämän mukaisesti ehdotus neuvoston päätökseksi, jolla hyväksyttiin EU:n erillisviraston Eurojustin ja USA:n välinen yhteistyösopimus, olisi tullut toimittaa eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisella kirjelmällä (U-kirjelmä). Eduskunnalle tiedottaminen U-kirjelmällä olisi ollut tarpeen, koska sopimuksen allekirjoittaminen edellytti neuvoston päätöstä sopimuksen hyväksymisestä. Valtiosääntöoikeudellisesti merkitystä ei ollut sillä, voiko neuvosto käytännössä vaikuttaa sopimuksen sisältöön vai vain joko hyväksyä tai hylätä sen.¹¹¹

U-kirjelmässä ja sen kanta-osiossa on selostettava sopimukseen liittyvät poliittisesti merkittävät seikat ja kysymykset, joiden neuvottelemisen odotetaan olevan vaikeaa. Lisäksi kirjelmästä on käytävä ilmi vastaavatko jo saavutetut neuvottelutulokset niitä tavoitteita, joita sopimukselle on EU:n mandaatin hyväksymisen yhteydessä asetettu. U-kirjelmässä on keskityttävä erityisesti niihin kysymyksiin, joita eduskunta on neuvottelumandaattia koskevan E-kirjeen käsittelyn yhteydessä painottanut. U-kirjelmä on lähtökohtaisesti julkinen asiakirja, ja on mahdollista, että eduskunnan asianmukaisen tiedonsaannin turvaamiseksi sen tietoon on saatettava sopimusneuvotteluista myös seikkoja, jotka eivät ole julkisia. Näitä seikkoja voivat olla esimerkiksi Suomen/EU:n neuvotteluvara tai muiden jäsenvaltioiden kannat, ks. myös alla E-asioita käsittelevä jakso. Tämä voi tapahtua toimittamalla U-jatkokirje vaateliaisuuspyynnöin valiokunnalle samanaikaisesti itse U-kirjelmän kanssa. U-kirjelmään on kuitenkin sisällytettävä kaikki julkiset tiedot, esimerkiksi oikeusperustaa koskevat tiedot.

otsikoidaan neuvoston päätösehdotukseksi kyseisen sopimuksen allekirjoittamisesta. Tässä vaiheessa sopimustekstiin ei käytännössä voi enää vaikuttaa ja kirjelmä koskee kannanottoja saavutettuun neuvottelutulokseen ja päätösehdotuksen oikeusperustaan. U-kirjelmän antohetkeen saakka tietoja sopimusneuvotteluista annetaan eduskunnalle E-asiana.

¹¹¹ PeVL 60/2006 vp.

Eduskunnalle voidaan U-kirjelmän antamisen jälkeen toimittaa lisätietoja toimivaltaisen ministeriön lähettämällä U-jatkokirjeellä perustuslain 96 §:n nojalla. U-jatkokirje on tarpeen myös silloin, kun tarvitaan eduskunnan kannanoton tarkentamista tai lisäkantoja.¹¹²

E-asiat

Ehdotus neuvotteluvaltuuksiksi sekä neuvoston päätös neuvotteluvaltuuksista ja -ohjeista ei vielä ole U-asiana käsiteltävä eduskunnan toimivaltaan kuuluva ehdotus eikä muu toimenpide.¹¹³ Kaikkien lainsäädännön alaan kuuluvien tai muutoin merkittävien EU-sopimusten neuvottelua koskevat ohjeet on kuitenkin annettava tiedoksi eduskunnalle E-asiana. Periaatteellisesti merkittävät, mittavat ja poliittisesti kiistanalaiset hankkeet on syytä antaa tiedoksi E-asiana jo ennen kuin asia on edennyt virallisen ehdotuksen antamiseen.

Ministeriöiden on ilmoitettava eduskunnalle tietoja antaessaan käsityksensä siitä, onko tietojen julkisuuden rajoittaminen joiltakin osin tarpeen ja mistä syytä. Kun neuvotteluohjeita toimitetaan eduskunnan käsiteltäviksi, ministeriön on ilmoitettava, edellyttääkö niiden käsittely vaiteliaisuutta eduskunnalta esimerkiksi sillä perusteella, että ohjeita koskevan tiedon antaminen voisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan aiheuttaa vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Vaiteliaisuuspyynnössä on yksilöitävä, mitkä asiakirjan sisältämät tiedot edellyttävät vaiteliaisuutta. Vaiteliaisuuspyyntö on rajattava asiallisesti koskemaan ainoastaan näitä tietoja. Vaiteliaisuuspyyntö on myös rajattava ajallisesti (esimerkiksi neuvottelujen päättymiseen mennessä) ja lyhyesti perusteltava. Eduskunta - käytännössä suuri valiokunta ja/tai ulkoasiainvaliokunta - päättää vaiteliaisuuspyynnön hyväksymisestä

¹¹² Esimerkiksi neuvoston oikeuspalvelun tai Euroopan parlamentin kannanottojen johdosta, tai jos hyväksymispäätöksen yhteydessä tehdään toimivaltajulistus.

¹¹³ Jos mandaattia täydennetään neuvotteluiden aikana, ja neuvotteluista on jo annettu tietoja eduskunnalle U-kirjelmällä, annetaan täydentävää neuvottelumandaattia koskevat tiedot U-jatkokirjeellä eduskunnalle

perustuslain 50 §:n 3 momentin ja eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 43 a §:n perusteella.¹¹⁴

7.4 Eduskunnan hyväksymistä vaativat sopimukset

Eduskunnan hyväksymistä edellyttävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka:

- sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä,
- sitovat eduskunnan budjettivaltaa,
- koskevat valtakunnan alueen muuttamista
- sisältävät merkitykseltään huomattavia velvoitteita,
- koskevat sodasta tai rauhasta päättämistä, tai
- koskevat asiaa, joka perustuslain mukaan muuten kuuluu lain alaan.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta 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. Edellä olevan mukaisesti valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite voidaan katsoa kuuluvan eduskunnan toimivaltaan seuraavien perustuslain säännösten perusteella:

¹¹⁴ Ks. julkisuuskysymyksistä OM:n ohje eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa sekä OM:n ohje EU-asiakirjojen julkisuudesta ja käsittelystä (20.9.2010).

1. Sopimukseen sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä (94 §). Sopimusmääräysten kuulumista lainsäädännön alaan käsitellään jäljempänä tarkemmin jaksossa 7.5.

2. Sopimusmääräys sitoo eduskunnan budjettivaltaa (94 §). Eduskunnan suostumus on tarpeen, jos sopimus aiheuttaa Suomelle sellaisia huomattavia toistuvia kustannuksia tai kertamenoja, joita ei voida kattaa jo talousarviossa olevilla määrärahoilla tai budjettivaroilla.

3. Sopimus koskee valtion alueen muuttamista (4 §). Säännös koskee lähinnä olennaisimpia valtakunnan rajan muutoksia, jotka voivat johtua esimerkiksi vieraan valtion kanssa tehdystä sopimuksesta tai rajavaltioiden kanssa määräajoin tehtävistä rajakäynneistä.

4. Sopimus sisältää merkitykseltään huomattavia velvoitteita (94 §). Merkitykseltään huomattavia velvoitteita voi sisältyä esimerkiksi Euroopan unionin perussopimuksia muuttaviin sopimuksiin, Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntöä merkitykseltään vastaaviin sopimuksiin, ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia koskeviin sopimuksiin sekä muihin sopimuksiin, joilla on merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia.

5. Sopimus koskee sodasta ja rauhasta päättämistä (93 §).

Sodasta ja rauhasta päättää tasavallan presidentti eduskunnan suostumuksella.

6. Sopimus koskee asiaa, joka perustuslain mukaan muuten kuuluu lain alaan (80 §). Perustuslakiin sisältyy lukuisia säännöksiä, joiden mukaan säännöksessä tarkoitettusta asiasta on säädettävä lailla. Nämä säännökset koskevat myös valtiosopimuksia, jotka vaativat eduskunnan suostumusta. Perustuslaissa säädetyt lakivaraukset on lueteltu muun muassa Valtiosopimustyöryhmän mietinnössä (UM 2000).

7.5 Lainsäädännön alaan kuuluvat sopimukset

Määräys kuuluu lainsäädännön alaan:

- jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista,
- jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita,
- jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla,
- jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä, tai
- jos asiasta on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.

Edellä sanotun mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Perustuslaissa tai muussa lainsäädännössä ei ole tarkempia säännöksiä tämän käsitteen sisällöstä. Perustuslakivaliokunnan perustuslain voimaantulon jälkeisessä lausuntokäytännössä on käsitettä ”lainsäädännön ala” on määritelty aiempaa selkeämmin. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen veloitteen määräykset.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen veloitteen määräys on luettava lainsäädännön alaan,¹¹⁵

1. jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista,
2. jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita,
3. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla,

¹¹⁵ Ks etenkin PeVL 11/2000 vp, PeVL 12/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp.

4. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä, tai

5. jos asiasta on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.¹¹⁶

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa.

Sopimusmääräysten kuulumista lainsäädännön alaan sekä sopimusten ja voimaansaattamislain käsittelyjärjestystä on selvitetty edellä mainittujen lausuntojen lisäksi monissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, jotka on annettu perustuslain voimaantulon jälkeen.¹¹⁷ Perustuslakivaliokunnan lausunnot löytyvät eduskunnan Internet-sivuilta (<http://www.eduskunta.fi>). Perustuslakikysymysten arviointia ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on selostettu myös Lainlaatijan perustuslakioppaassa (OM 2006:11).

Arvioitaessa sopimusmääräysten kuulumista lainsäädännön alaan on syytä seurata perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä sekä pyytää muiden sopimuksen asiasisällöstä vastaavien ministeriöiden kannanottoa määräysten suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Sopimusmääräyksen kuulumisen lainsäädännön alaan tulee useimmiten harkittavaksi, jos määräys koskee seuraavia asioita:

¹¹⁶ Ks. erityisesti PeVL 11/2000 vp, PeVL 12/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp.

¹¹⁷ PeVL 38/2000 vp, PeVL 43/2000 vp, PeVL 45/2000 vp, PeVL 6/2001 vp, PeVL 24/2001 vp, PeVL 29/2001 vp, PeVL 31/2001 vp, PeVL 38/2001 vp, PeVL 49/2001 vp, PeVL 51/2001 vp, PeVL 61/2001 vp, PeVL 7/2002 vp, PeVL 13/2002 vp, PeVL 18/2002 vp, PeVL 30/2002 vp, PeVL 44/2002 vp, PeVL 24/2004 vp, PeVL 5/2007 vp, PeVL 13/2008 vp ja PeVL 16/2008 vp. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta varaumaa, julistusta tai selitystä annettaessa ks. erityisesti PeVL 2/1980 vp, PeVL 28/1997 vp, PeVL 36/1997 vp, PeVL 45/2000 vp, PeVL 4/2006 vp ja PeVL 2/2008 vp. Vrt. myös HE 8/2001 vp.

Laintasoinen sääntely. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräys on luettava lainsäädännön alaan, jos määräyksessä tarkoitettusta asiasta on voimassa lain säännöksiä.¹¹⁸ On syytä huomata, että kansainvälisen velvoitteen määräys, jonka tarkoittamasta asiasta on säädetty lain tasolla, kuuluu siis lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa.

Vieraan valtion viranomaisen toimivalta Suomen alueella. Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Tähän säännökseen liittyvät sopimusmääräykset koskevat useimmiten vieraan valtion viranomaisten oikeutta käyttää Suomen alueella julkista valtaa ja kuuluvat lainsäädännön alaan. Jos vieraan valtion viranomainen voi Suomen alueella käyttää julkista valtaa itsenäisesti ilman Suomen viranomaisen lopullista ratkaisu- tai valvontavaltaa, sopimusmääräyksellä voi olla vaikutusta sopimuksen käsittelyjärjestykseen eduskunnassa. Arvioitaessa sitä, onko sopimusmääräys sillä tavalla ristiriidassa mainitun perustuslain säännöksen kanssa, että se vaatisi supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä, on otettava huomioon myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan lähtenyt siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisinaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa.¹¹⁹

¹¹⁸ PeVL 11/2000 vp ja PeVL 12/2000 vp.

¹¹⁹ PeVL 45/2000 vp, PeVL 3/2001 vp ja PeVL 6/2001 vp; ks. myös PeVL 38/2001 vp, PeVL 44/2002 vp, PeVL 21/2003 vp, PeVL 9/2003 vp, PeVL 16/2005 vp ja PeVL 56/2006 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 19/2010 vp. Muun kuin merkittävän toimivallan siirrosta, ks. myös HE 60/2010 vp.

Kansainvälisen järjestön oikeushenkilöllisyys. Kansainvälisen järjestön perustamista tai sen toimintaa muutoin koskevaan valtiosopimukseen sisältyvä määräys, jonka mukaan järjestöllä on oikeushenkilöllisyys, kuuluu lainsäädännön alaan, koska oikeushenkilöllisyydestä sekä siihen liittyvästä oikeuskelpoisuudesta ja oikeudellisesta toimintakyvystä säädetään Suomessa lailla.¹²⁰

Kansainvälisen järjestön ja sen henkilöstön erioikeudet ja vapaudet. Yhdistyneiden Kansakuntien ja sen erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamislain, niin sanotun YK-valtuuslain (23/1958), perusteella on kansainvälisille järjestöille ja niiden henkilöstölle myönnettyjä erioikeuksia ja vapauksia koskevia sopimuksia, siltä osin kuin ne on katsottu kuuluvan YK:n privilegiosopimuksen piiriin, ennen perustuslain voimaantuloa voitu saattaa voimaan asetuksella. Perustuslain voimaantulon jälkeen perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että tämä laki ei täytä perustuslain 80 §:ssä asetettuja tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia, minkä vuoksi Suomessa lain tasolla säädettyjä erioikeuksia ja vapauksia koskeva sopimusmääräys kuuluu lainsäädännön alaan.¹²¹ Tässä tarkoitettut helpotukset tai vapaudet koskevat yleensä verotusta, tullittomuutta, maahantulohelpotuksia tai lainkäyttövapautuksia.

Perusoikeudet ja ihmisoikeusvelvoitteet. Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräykset, joka koskevat perus- ja ihmisoikeuksia, kuuluvat perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lainsäädännön alaan.¹²² Sellaiset yleispiirteiset ja julistuksenomaiset määräykset, joissa osapuolet vahvistavat sitoumuksensa kunnioittaa kansainvälisiä ihmisoikeuksia, eivät vaikuta Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen ihmisoikeuksien aloilla, eikä eduskunnan suostumus niihin sen vuoksi ole

¹²⁰ Esim. PeVL 38/2000 vp.

¹²¹ Esim. PeVL 38/2000 vp ja PeVL 49/2001 vp.

¹²² PeVL 2/1990 vp, PeVM 4/2004 vp ja PeVM 2/2006 vp.

tarpeen.¹²³ EU:n laaja-alaisissa sopimuksissa ihmisoikeusvelvoitteet ovat yleensä määrätty sopimuksen olennaiseksi osaksi ja niiden rikkomiseen on liitetty sanktiomekanismi, jolloin ihmisoikeusmääräys on katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan.¹²⁴

Sopimuksen käsitteiden määritelmä ja soveltamisala. Jos sopimuksessa määritellyt käsitteet tai sopimuksen soveltamisalaa koskevat määräykset koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, määritelmät vaikuttavat välillisesti näiden lainsäädännön alaan kuuluvien aineellisten määräysten sisältöön ja soveltamiseen ja kuuluvat siksi itsekin lainsäädännön alaan.¹²⁵

Riitojen ratkaiseminen. Jos sopimuksessa, joka muutoinkin sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, on määräyksiä pakollisesta ja osapuolia sitovasta menettelystä sopimuksen tulkintaa tai sen soveltamista koskevan riidan ratkaisemisesta osapuolten välillä, voi riidan ratkaisu vaikuttaa siihen, miten Suomessa laintasoisena säänneltyä asiaa koskevaa määräystä on sovellettava. Tällaisissa tapauksissa riitojen ratkaisemista koskeva määräys kuuluu lainsäädännön alaan.¹²⁶ Jos riidan käsittely sopimuksessa on osoitettu sellaisen pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen tai välitystuomioistuimen ratkaistavaksi, jonka tuomiovallan Suomi on aikaisemmin tunnustanut, kuten esimerkiksi Kansainvälinen tuomioistuin tai Haagin pysyvä välitystuomioistuin, tällainen sopimusmääräys ei kuitenkaan kuulu lainsäädännön alaan.

Sopimuksentekovaltan delegointi kansalliselle viranomaiselle¹²⁷. Sopimuksentekovaltaa voidaan siirtää muille viranomaisille valtiosopimuksen

¹²³ PeVL 31/2001 vp.

¹²⁴ PeVL 31/2001 vp.

¹²⁵ PeVL 6/2001 vp ja PeVL 24/2001 vp.

¹²⁶ PeVL 31/2001 vp; HE 84/2001 vp.

¹²⁷ Ks. erityisesti PeVL 14/2010 vp, myös HE 1/1998 vp, s. 145, PeVL 15/1994 vp, PeVL 16/2004 vp, PeVL 19/2010 vp ja HE 60/2010 vp.

tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislaiilla. Delegointia koskeva sopimusmääräys kuuluu lainsäädännön alaan.

Valtiosopimuksen muuttamistoimivallan delegoiminen sopimuksen toimielimelle. Jos sopimus sisältää sellaisen sopimuksen muuttamista koskevan määräyksen, jonka mukaan valtio voi tulla sidotuksi muutokseen vastoin tahtoaan, tällainen määräys kuuluu lainsäädännön alaan.¹²⁸ Tällainen tilanne voi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun kansainvälinen toimielin määräenemmistö päätöksellään voi päättää kaikkia osapuolia sitovista muutoksista, jotka Suomessa perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta. Määräys vaikuttaa myös Suomen täysivaltaisuuteen ja näin ollen käsittelyjärjestykseen eduskunnassa.¹²⁹

EU-sopimukseen liittyvää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä

EU:n perussopimukset: PeVL 14/1994 vp, PeVL 10/1998 vp, PeVL 38/2001 vp, PeVL 11/2003 vp, PeVL 16/2005 vp, PeVL 36/2006 vp, PeVL 13/2008 vp.

Sekasopimukset: PeVL 6/2001 vp - HE 8/2001 vp: hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien YK:n merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta tehty sopimus (*toimivallan jakautumisen perusteluvelvollisuus*).

PeVL 31/2001 vp - HE 84/2001 vp: Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen, ns.

¹²⁸ Ks. mm. PeVL 38/2001 vp.

¹²⁹ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että jos sopimukseen perustuvalla toimielimelle annetaan toimivaltaa mukauttaa mutta ei muuta sopimusta, tämä ei kuitenkaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuusäännösten kanssa. Sallittujen mukautusten tulee olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen eivätkä toisaalta koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta (Ks. HE 60/2010 vp s. 44–46 sekä PeVM 9/2010 vp). Perustuslain tarkistuksen tultua voimaan 1.3.2012 ainoastaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle on päätettävä kahden kolmasosan määräenemmistöllä, mikä vastaa nykyistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä

Cotonou sekä Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden tämän sopimuksen johdosta tekemä sisäinen rahoitussopimus (*sekasopimus ja EU:n sisäiset sopimukset*).

PeVL 15/2004 vp - HE 165/2003 vp: Århusin yleissopimus (hyväksymispäätöksen ala, selityksen antaminen).

PeVL 16/2004 vp - HE 59/2004 vp: ihmishengen turvallisuudesta merellä v. 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutos sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälinen turvasäännöstö (sekasopimus, jossa jäsenvaltiot käyttävät unionin toimivaltaa; toimivallan jakautuminen).

PeVL 24/2004 vp - HE 134/2004 vp: vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista tehdyn eurooppalaisen sopimuksen A liitteen muutokset (toimivallan jakautuminen ja hyväksymispäätöksen ala).

Euroopan unionissa tehtävät päätökset tai niihin rinnastettavat asiat: *PeVL 49/2001 vp - HE 173/2001 vp: EU:n turvallisuusalan tutkimuslaitokselle ja satelliittikeskukselle sekä niiden toimielimille ja henkilöstölle myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista tehty neuvostossa kokoontuneiden hallitusten edustajien päätös (neuvostossa kokoontuneiden hallitusten edustajien päätös, joka käsitelty tavanomaisen valtiosopimuksen tavoin).*

PeVL 6/2004 vp - HE 9/2004 vp: Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön muuttaminen (Unionin päätös, joka jäsenvaltioiden hyväksyttävä valtiosääntönsä mukaisesti).

PeVL 16/2005 vp - HE 268/2004 vp: EU:n sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehty sopimus, korvausvaatimuksista luopumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehty sopimus (neuvostossa kokoontuneiden hallitusten edustajien väliset sopimukset; täysivaltaisuus ja selityksen antaminen).

PeVL 56/2006 vp - HE 242/2006 vp: Rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehty sopimus (Prümin sopimus, unionin asioihin rinnastettava asia).

PeVL 60/2006 vp - E 123/2006 vp: Eurojustin ja Amerikan yhdysvaltojen välinen yhteistyösopimus (Euroopan unionissa tehty sopimus; PL 96 §:n soveltamisala).

7.6 Hallituksen esitys

- Jos sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, hallituksen esitykseen sisällytetään voimaansaattamislakiehdotus.
- Lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset yksilöidään eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa.
- Eduskunnan hyväksymistä pyydetään niille sekasopimusten määräyksille, jotka kuuluvat Suomen toimivaltaan.

Oikeusministeriössä laadituissa hallituksen esitysten laatimisohteissa (HELO) on yleiset ohjeet hallituksen esityksiä laadittaessa huomioon otettavista seikoista. Yleisiä ohjeita on noudatettava soveltuvin osin myös valtiosopimuksia koskevissa esityksissä. HELO sisältää myös valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan esityksen rakenteen.¹³⁰ Malli valtiosopimusta koskevan hallituksen esityksen vakio-otsikoinnista on tämän oppaan liitteessä 1. Vakio-otsikointia voidaan tarvittaessa muunnella esityksen luonteen ja laadun mukaan. Jäljempänä luetellaan eräitä valtiosopimuksia koskevissa esityksissä erityisesti huomioon otettavia seikkoja.

Hallituksen esityksen nimikkeestä tulee käydä ilmi, että eduskunnan hyväksymistä pyydetään sekä sopimukselle että sen voimaansaattamista koskevalle laille.¹³¹

Sopimuksen sisältöä ja sen suhdetta Suomeen lainsäädäntöön koskevassa jaksossa selostetaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen veloitteen sisältöä yleensä artiklakohtaisesti. Laajahkojen sopimusten kohdalla voidaan asian luonteesta riippuen selostaa sopimuksen sisältöä luvuittain tai muulla tavoin ryhmiteltyinä. Tämän lisäksi tulee selvittää sopimusmääräysten suhdetta Suomen lainsäädäntöön ja, jos määräys on ristiriidassa jonkin lain kanssa tai

¹³⁰ Hallituksen esityksen laatimisohteet, jakso VI, s. 28-30 ja liite s. 54.

¹³¹ Perustuslain 1.3.2012 voimaantulleiden muutosten myötä PL 39 § muuttui siten, että valtioneuvosto antaa hallituksen esitykset eduskunnalle.

edellyttää uutta lainsäädäntöä, minkälaisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin on tarpeen ryhtyä.

Esityksestä tulee käydä ilmi, milloin valtiosopimus tulee kansainvälisesti voimaan tai milloin se mahdollisesti jo on tullut voimaan. Jos sopimus ei vielä ole tullut kansainvälisesti voimaan, on selostettava ne edellytykset, joiden täyttyessä sopimus tulee voimaan. Niissä tapauksissa, joissa sopimus jo on kansainvälisesti voimassa, tulee lisäksi selostaa sopimuksen arvioitu voimaantuloajankohta Suomen osalta.

Koska valtiosopimuksen voimaansaattamislain voimaantuloajankohta on yleensä syytä olla sama kuin sopimuksen voimaantuloajankohta, esityksessä ei tavallisesti voida esittää tarkkaa lain voimaantulopäivämäärää. Perusteluissa lakiehdotuksen voimaantuloajankohta voidaan ilmaista esimerkiksi seuraavasti: "Esitykseen sisältyvä laki esitetään tulevaksi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti sopimuksen kanssa".

Jos sopimukseen sisältyy Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, esityksessä on mainittava, miltä osin sopimuksen määräykset kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Koska maakuntapäivien suostumus tulisi saada ennen kuin sopimuksen hyväksymisestä lopullisesti ilmoitetaan, voidaan Ahvenanmaata koskeva selvitys sisällyttää sopimuksen voimaantuloa koskevaan jaksoon. Ahvenanmaan erityisasemaa selostetaan tarkemmin luvussa 10.

Valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevaa hallituksen esitystä valmisteltaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota myös esityksen vaikutusten arviointiin. Velvoitteen voimaansaattamisen vaikutukset tulisi selvittää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valmistelua ja arvio niistä tulisi sisällyttää velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevaan hallituksen esitykseen.¹³²

¹³² Ks. Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet, OM 2007:6.

Valtiosopimusta koskevaan esitykseen sisältyvä voimaansaattamislakiehdotus on yleensä niin sanottu blankettilaki, jonka säännöksissä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ei selosteta eikä yksilöidä. Tämän vuoksi on tärkeää, että ne sopimusmääräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan ja näin ollen saatetaan Suomessa voimaan laintasoisina, selostetaan ja perustellaan esityksessä riittävän yksityiskohtaisesti. Tämä tehdään esityksen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa siitä huolimatta, että sopimuksen sisältöä kuvaavien perustelujen yhteydessä selostetaan sopimuksen suhdetta Suomen lainsäädäntöön. Pelkkä toteamus siitä, että sopimus sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ei eduskunnan päätöksentekoa ja sopimuksen soveltamista ajatellen ole riittävää.

Sekasopimukset sisältävät sekä unionin että jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Unionin toimivaltaan kuuluvia sopimusmääräyksiä ei Suomessa saateta voimaan, eivätkä ne kuulu eduskunnan toimivaltaan. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että toimivallan jakautumiseen unionin ja jäsenvaltioiden välillä kiinnitetään riittävästi huomiota laadittaessa hallituksen esityksiä sekasopimuksista. Valiokunta on todennut, että esityksistä tulee riittävällä tarkkuudella käydä asiaryhmittäin ilmi, miltä osin sopimuksen määräykset tai niiden kohteena olevat seikat kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan.¹³³ Jos toimivallan jakautumisesta on hallituksen esityksen artiklakohtaisissa perusteluissa tehty yksityiskohtaisesti selkoa, on riittävää, jos eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuteen sisällytetään yhteenvedo toimivallanjaosta.

Käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa käsitellään sopimuksen suhdetta perustuslakiin ja tehdään kokoavasti selkoa perustuslain kannalta merkityksellisistä sopimusmääräyksistä. Perustuslakivaliokunnan käytäntö tulee ottaa asianmukaisesti huomioon, ja siitä on tehtävä selkoa ainakin viittausmaininnoilla tärkeimpiin asiaan liittyviin valiokunnan lausuntoihin. Jakson lopussa esitetään arvio sopimuksen hyväksymisen käsittelyjärjestyksestä ja lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä. Jos sopimuksen

¹³³ PeVL 6/2001 vp, PeVL 31/2001 vp.

tai lakiehdotuksen suhde perustuslakiin on tulkinnanvarainen, voidaan jaksoon ottaa lausuma esityksen saattamisesta perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Säättämisyjärjestystä koskevan jakson otsikkona käytetään muotoa "käsittelyjärjestys", jos esitykseen ei liity lainkaan tai yksinomaan lakia, eikä kysymyksessä ole siten säättämisyjärjestysasia sanan varsinaisessa merkityksessä.¹³⁴

Jos sopimuksen perustuslainmukaisuudesta selvästikään ei ole epäilyksiä, voidaan tästä ja ehdotetusta käsittelyjärjestyksestä mainita eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa. Tällöin erillinen käsittelyjärjestysjakso ei ole tarpeen.

Hallituksen esityksessä esitetään, että eduskunta hyväksyisi kysymyksessä olevan sopimuksen¹³⁵ ja siihen mahdollisesti liittyvät lainsäädännön alaan kuuluvat varaukset taikka julistukset tai selitykset. Tällainen esitys tehdään hyväksymisponnen muodossa, joista on malleja liitteessä 2. Hallituksen esityksen perusteluissa tehdään yleensä selkoa myös muista sopimukseen liittyvistä varauksista, julistuksista tai selityksistä, vaikka niille ei eduskunnan suostumusta pyydetäkään.

¹³⁴ PeVM 2/2001 vp.

¹³⁵ Perustuslakivaliokunta ei ole katsonut olevan ehdotonta estettä sille, että eduskunnan hyväksyminen rajataan joissakin tilanteissa koskemaan vain eduskunnan hyväksymistä vaativia veloitteen määräyksiä. Valiokunnan mielestä tällaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta voi olla kyse ainoastaan, jos eduskunnan hyväksymistä vaativa veloitteen osa muodostaa sen muista osista selvästi erillisen ja niistä niin teknisesti kuin asiallisesti riippumattoman kokonaisuuden. Eduskunnan hyväksymisen ulkopuolelle teknisesti rajattavissa oleviin veloitteen osiin ei voi sisältyä lainsäädännön alaan kuuluvia — eikä niihin vaikuttavia — tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. (PeVL 18/2002 vp, PeVL 24/2004 vp ja PeVL 16/2008 vp).

8 SOPIMUSASIOIDEN ESITTELEMINEN

8.1 Yleistä

- Päätökset sopimuksen tekemisen ja voimaansaattamisen keskeisistä vaiheista vaativat esittelyn valtioneuvoston yleisistunnolle ja tasavallan presidentille.
- Esittelystä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan sopimus sisällöltään pääasiallisesti kuuluu.

Kuten edellä on todettu, valtiosopimusten tekemistä ja voimaansaattamista koskevat keskeiset vaiheet vaativat tasavallan presidentin tai valtioneuvoston muodollista päätöstä.

Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sopimuksen allekirjoitusvaltuuksien myöntämisestä sekä sopimuksen hyväksymisestä, ratifioimisesta taikka siihen liittymisestä lukuun ottamatta VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja EU-sopimuksia, joissa päätöksen tekee valtioneuvoston yleisistunto. Valtioneuvosto päättää sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta myös sopimuksen lopullisesta hyväksymisestä eduskunnan vastauksen johdosta, ellei kyse ole VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetuista EU-sopimuksista, jolloin hyväksymisestä päättää valtioneuvoston yleisistunto. Huomattakoon, että tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta kaikkien sopimusten voimaansaattamislain vahvistamisesta.

Sopimusta koskevan voimaansaattamisasetuksen antamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sopimusta koskevan neuvotteluvaltuuskunnan asettamisesta silloin, kun neuvottelujen kohteena on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä tai muutoin tärkeä sopimus. Muussa

tapauksessa neuvotteluvaltuuskunnan asettaminen kuuluu valtioneuvoston yleisistunnolle tai asianomaiselle ministeriölle.¹³⁶

Valtiosopimusta koskevat asiat esitellään siitä ministeriöstä, jonka toimialaan sopimus asiasisällöltään pääasiallisesti kuuluu. Usein valtiosopimuksen hyväksyminen edellyttää myös asiasisältöisiä muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Näissä tapauksissa on yleensä tarkoituksenmukaista, että sekä valtiosopimusta että kansallista lainmuutosta käsitellään samassa hallituksen esityksessä, jonka esittelee yleensä se ministeriö, jonka toimialaan sopimus asiasisällöltään pääasiallisesti kuuluu. Muilta ministeriöiltä hankitaan esittelylupa niiden toimialaan kuuluvien esitykseen sisältyvien lakiehdotusten esittelemiseksi.

Toisaalta on myös tapauksia, joissa valtiosopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen muodostavat vain osan tietyistä laajemmasta lainsäädäntöhankkeesta, jolloin on luonnollista, että asia kokonaisuudessaan esitellään koko lainsäädäntöhankkeesta vastaavasta ministeriöstä. Koska muodollinen toimivalta valtiosopimuksen ja kansallisen lainsäädännön sisällön osalta myös näissä tapauksissa voi olla eri ministeriöillä, on tarpeen, että esitteleväksi ministeriöksi sovittu ministeriö pyytää toiselta ministeriöltä virallisen luvan saada esitellä myös tämän ministeriön toimivaltaan kuuluvan lain tai sopimuksen (esittelylupa).

Yleiset ohjeet esittelystä sisältyvät valtioneuvoston kanslian julkaisemaan Valtioneuvoston esittelijän oppaaseen.¹³⁷ Esittelijän oppaaseen ei kuitenkaan sisälly valtiosopimusasioita koskevia esittelylistamalleja, minkä vuoksi näitä koskevat mallit on otettu tämän oppaan liitteiksi. EU-sopimuksia koskevat listamallit on myös sisällytetty oppaaseen. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsiteltäviä asioita käsitellään tarkemmin valtioneuvoston määräyksissä asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.¹³⁸

¹³⁶ Ks. jakso 3.2.

¹³⁷ Helmikuu 2004, liitteet 43-48 päivitetty 22.2.2005.

¹³⁸ 3.1.2002 n:o TM 0201.

8.2 Esittelylistojen laatiminen

- Esittelylistoissa käytetään valtuuskunnan asettamisessa toimivaltaperusteena VNOS 3 §:n 7 kohtaa tai PL 93 §:n 1 momenttia.
- Allekirjoitusvaltuuksien osalta käytetään PL 93 §:n 1 momenttia, kun kyse on tavanomaisista valtiosopimuksista ja PL 93 § 2 momenttia, kun kyse on VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetuista EU-sopimuksista.
- Hyväksymisen osalta esittelylistoissa käytetään toimivaltaperusteina PL 93 §:n 1 momenttia tavanomaisten valtiosopimusten osalta sekä PL 93 §:n 2 momenttia ja VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen EU-sopimusten osalta.
- Hallituksen esityksissä ja eduskunnan vastauksissa ei pääsääntöisesti käytetä toimivaltaperustetta.
- Eduskunnan vastausta koskevan esittelylistan päätösesitykseen sisältyy sekä valtiosopimukseen sitoutuminen että mahdollisen lain vahvistaminen. Myös hyväksyttävä varauma tai selitys on sisällytettävä päätösesitykseen.
- Voimaansaattamisasetusten osalta toimivaltaperusteena käytetään kaikissa tapauksissa joko ao. voimaansaattamislain asetuksenantovaltuutta tai jos kyse on pelkästään asetuksella voimaansaatettavasta sopimuksesta PL 80 §:ää ja PL 95 §:n 1 momenttia.

Esittelylistojen laatimisessa tulee sen lisäksi, mitä Valtioneuvoston esittelijän oppaassa sanotaan, ottaa huomioon muun muassa seuraavat seikat.

Toimivaltapykälää ei mainita hallituksen esityksiä ja eduskunnan vastauksia koskevissa esittelylistoissa. Toimivaltapykälä mainitaan kuitenkin eduskunnan vastausta koskevassa valtioneuvoston esittelylistassa, jos kyse on EU-sopimuksesta, jonka valtioneuvoston yleisistunto hyväksyy. Tällöin toimivaltaperuste on PL 93 §:n 2 mom. (ks. EU-sopimusten esittelylistamallit,

listamallit 21-27).¹³⁹ Jos valtiosopimus saatetaan voimaan lailla ja asetuksella, voimaansaattamisasetusten osalta toimivaltapykälä on kyseisen voimaansaattamislain asetuksenantovaltuuden osoittava säännös. Jos sopimus saatetaan voimaan vain asetuksentasoisesti, toimivaltaperusteena käytetään perustuslain 80 §:ää ja 95 §:ää. Tämä koskee myös valtiosopimusta, jonka hyväksyminen kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan. (ks EU-sopimusten esittelylistamallit, listamalli 7 VN). Muissa valtiosopimusasioissa tasavallan presidentin toimivaltaa osoittava säännös on perustuslain 93 §:n 1 mom. Valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta tietyissä tapauksissa asettaa sopimusta koskeva neuvotteluvaltuuskunta perustuu valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 7 kohtaan.

Eduskunnan vastausta koskevan esittelylistan päätösesitykseen sisältyy sekä valtiosopimukseen sitoutuminen (sopimuksen hyväksyminen, ratifioiminen tai siihen liittyminen) että voimaansaattamislain¹⁴⁰ ja asiaan mahdollisesti liittyvän muun lain vahvistaminen.¹⁴¹ Jos sopimukseen on ehdotettu tehtäväksi varauma tai annettavaksi muu kuin vain ilmoituksenluontoinen selitys, tämäkin on sisällytettävä päätösesitykseen.

Valtiosopimusten esittelylistoihin on tapana liittää muistio kaikissa tapauksissa, lukuun ottamatta esittelyjä, jotka koskevat hallituksen esitystä, eduskunnan vastausta tai eduskunnan kirjelmää.¹⁴² Sopimuksen allekirjoitusvaltuuksien

¹³⁹ Oppaan liitteissä on erikseen esittelylistamalli niille EU-sopimusasioille, joiden listamalli poikkeaa tavanomaisten valtiosopimusten esittelylistamalleista. Esim. hallituksen esityksissä ja voimaansaattamisasetuksessa listamalli on molemmissa ryhmissä sama.

¹⁴⁰ Eduskunnan vastauksesta irrotetaan ainoastaan laki ja siihen lisätään lain antamispäivämäärät sekä allekirjoittajat (ks. liite 3).

¹⁴¹ Jos sopimukselle on hankittu eduskunnan suostumus vain budjettisyistä, eduskunnan vastaukseen ei sisälly voimaansaattamislakia. Tällöin tasavallan presidentille tai valtioneuvostolle, kun kyse on VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetuista EU-sopimuksista, esitetään vain sopimukseen sitoutumista. Esittelylistaan liitetään koko eduskunnan vastaus suomeksi ja ruotsiksi.

¹⁴² Poikkeuksen tästä muodostavat sellaiset sopimukset, jotka eduskunta on hyväksynyt, mutta joihin sitoutumisen yhteydessä Suomen on tarkoitus antaa sellainen selitys tai ilmoitus taikka

myöntämistä koskevassa esittelymuistiossa on selvitettävä, sisältyykö sopimukseen lainsäädännön alaan kuuluvia tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. Allekirjoitusvaltuuksia koskevaan esittelymuistioon on liitettävä sopimuksen suomenkielinen toisinto tai jos suomi ei ole sopimuksen todistusvoimainen kieli, sopimuksen käännös suomenkielellä. Jos ruotsinkielinen sopimusteksti on saatavilla, myös se voidaan ottaa esittelylistan liitteeksi. Jos sopimustekstiä ei ole tarkoitus julkaista, on tästä mainittava muistiossa sekä myös perustelut sopimustekstien julkaisematta jättämiselle.

Käytännöksi on muodostunut, että saman esittelijän kansainvälisiä sopimuksia koskevat esittelylistat jaetaan seuraavassa järjestyksessä: hallituksen esitykset, hallituksen kirjelmät, eduskunnan vastaukset, asetukset (tasavallan presidentin asetukset ensin, sen jälkeen valtioneuvoston ja viimeisenä ministeriön asetukset), sopimukseen sitoutuminen, noottien- tai kirjeenvaihtovaltuudet, allekirjoitusvaltuudet ja valtuuskunnat.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevien esittelylistojen mallit ovat liitteessä 14; tavanomaiset valtiosopimukset (liite 14 A) ja EU-sopimukset (liite 14 B). Lisäksi kaikki perustuslain voimaantulon jälkeiset esittelylistat löytyvät Valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä (PTJ).

8.3 Esittelyjen yhdistäminen

- Valtiosopimusten tekemistä ja voimaansaattamista koskevaa monivaiheista päätöksentekoa voidaan yksinkertaistaa yhdistämällä samaa sopimusta koskevien eri vaiheiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä.

jättää varauma, joka ei ole edellyttänyt eduskunnan suostumusta. Tällaisesta selityksestä, ilmoituksesta tai varaumasta päättää tasavallan presidentti päättäessään sitoutumisesta sopimukseen. Esittelyasiakirjoihin on näissä tapauksissa liitettävä muistio, jossa tehdään selkoa selityksen, ilmoituksen tai varauksen sisällöstä.

Edellä on todettu yleisesti ne valtiosopimusten tekemistä ja voimaansaattamista koskevat vaiheet, jotka vaativat esittelyä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekoa varten. Tätä monivaiheista menettelyä voidaan kuitenkin jossain määrin yksinkertaistaa yhdistämällä eräitä esittelytapauksia.

Neuvotteluvaltuuskunnan asettaminen ja sopimuksen allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen voidaan yhdistää samaan esittelyyn, jos sopimusteksti on etukäteen viranomaisten välisissä keskusteluissa tai valmistelukokouksissa muotoiltu asiasisällöltään riittävän lopulliseen muotoon. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että neuvotteluvaltuuskunnan voi asettaa joko tasavallan presidentti, valtioneuvoston yleisistunto tai toimivaltainen ministeriö (ks. jakso 3.2). Allekirjoitusvaltuuksien myöntämisestä päättää pääsääntöisesti tasavallan presidentti lukuun ottamatta VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja EU-sopimuksia, joiden osalta allekirjoituksesta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Esittelyn yhdistäminen on suositeltavaa, kun tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto sekä asettaa neuvotteluvaltuuskunnan että myöntää allekirjoitusvaltuudet. Kun valtuuskunnan asettaa valtioneuvoston yleisistunto, mutta tasavallan presidentti myöntää allekirjoitusvaltuudet, yhdistetty esittely on mahdollista, mutta se edellyttää poikkeusjärjestelyitä listamenettelyyn. Tässä on oltava yhteydessä valtioneuvoston istuntoyksikköön. Listamalli 15 sisältää mallin yhdistetystä esittelystä, kun valtuuskunnan asettaa valtioneuvoston yleisistunto.

Allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen ja sopimuksen hyväksyminen voidaan myös yhdistää samaan esittelyyn, jos sopimus ei vaadi eduskunnan suostumusta, sopimuksen teksti on lopullinen ja sen kansalliset vaikutukset selvitetty.

9 VALTIOSOPIMUSTEN JULKAISEMINEN

9.1 Yleistä

- Voimaansaattamissäädökset julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.
- Säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistaan Suomessa voimaansaatetut valtiosopimukset sekä Suomen niihin tekemät varaumat, selitykset ja ilmoitukset sekä voimaansaattamissäädökset ja tiedot valtiosopimusten irtisanomisesta, soveltamisen keskeyttämisestä ja muita valtiosopimukseen liittyviä ilmoituksia sekä tieto yleisön kannalta merkittävistä viranomaisten välisistä kansainvälisistä sopimuksista (kv. hallintosopimukset).

Perustuslain 95 §:n 3 momentin mukaan yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan lailla. Suomen säädöskokoelmasta annetussa laissa (188/2000) on säännöksiä myös kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta.

Perustuslain 79 §:n 2 momentin mukaan vahvistettu tai ilman vahvistusta voimaan tuleva laki on viipymättä julkaistava Suomen säädöskokoelmassa. Tämä säännös koskee myös valtiosopimusten voimaansattamislakeja, jotka siis on julkaistava Suomen säädöskokoelmassa heti sen jälkeen, kun ne on vahvistettu, riippumatta sopimusten voimaantuloajankohdasta.

Perustuslain 80 §:n 3 momentin mukaan yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla. Säädöskokoelmalaissa on myös valtiosopimuksia koskevia säännöksiä.

Säädöskokoelman erillisessä sopimussarjassa julkaistaan myös tiedot valtiosopimusten irtisanomisesta ja niiden soveltamisen keskeyttämistä koskevista päätöksistä (malli 18). Säädöskokoelmalain 8 §:n mukaan sopimussarjassa julkaistaan myös Suomen valtiosopimukseen tekemät varaumat, selitykset ja ilmoitukset. Myös silloin, kun varaukaa supistetaan tai se peruutetaan, julkaistaan tätä koskeva ilmoitus sopimussarjassa. Koska varaumat, selitykset ja ilmoitukset ilmoitetaan yleensä sopimuksen todistusvoimaisella kielellä, ilmoituksen liitteenä tulee julkaista varauksen, selityksen tai ilmoituksen teksti sekä kotimaisilla kielillä että sopimuksen todistusvoimaisella kielellä. Tämä koskee myös tapauksia, jossa annettua varaukaa supistetaan (malli 19).

Säädöskokoelman 10 §:n mukaan sopimussarjassa voidaan myös julkaista muita Suomen kansainvälisiä suhteita koskevia merkitykseltään yleisiä ilmoituksia. Valtioneuvosto tai ministeriö voi myös erikseen päättää julkaista tiedon yleisön kannalta merkittävän viranomaisten välisen kansainvälisen sopimuksen (ns. kansainvälinen hallintosopimus) voimaantulosta sopimussarjassa. Ilmiöön sisällytetään kansainvälisen hallintosopimuksen nimi ja osapuolet sekä sopimuksen tekoajankohdat ja -paikka. Kaikkein vähämerkityksisimmistä kansainvälisistä hallintosopimuksista ei edelleenkään julkaistaisi ilmoitusta sopimussarjassa. Vastaavaa menettelyä sovellettaisiin merkittäviin yhteisymmärryspöytäkirjoihin, jotka koskevat viranomaisten välistä poliittista yhteistyötä. Tässä yhteydessä on mahdollista julkaista myös sopimusteksti ilmoituksen liitteenä. Merkittävänä ei pidetä sopimusta, joka sisältää vain tietoja asianomaisten viranomaisten väliseen tavanomaiseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä tai muutoin asialliselta merkitykseltään vähäisistä kysymyksistä.

9.2 Valtiosopimusten julkaisemisen ajankohta

- Voimaansaattamislaki julkaistaan säädöskokoelmassa heti, kun se on vahvistettu.
- Sopimussarjassa julkaistaan valtiosopimuksen teksti sekä mahdollinen voimaansaattamislaki ja -asetus, viimeistään kun sopimus tulee voimaan.

Eduskunnan hyväksymä laki valtiosopimuksen voimaansaattamisesta on julkaistava Suomen säädöskokoelmassa viipymättä sen vahvistamisen jälkeen. Tässä yhteydessä sopimustekstiä ei julkaista. Perustuslain 79 §:n mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Koska voimaansaattamislaki asiallisesti liittyy sitä koskevaan sopimukseen, lain on tarkoituksenmukaista tulla voimaan samanaikaisesti sopimuksen kanssa. Lakia annettaessa ei useinkaan tiedetä sopimuksen voimaantuloajankohtaa, minkä vuoksi lain voimaantulosäännös kirjoitetaan niin, että sopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston

asetuksella. Näin saatetaan yleensä samalla asetuksella voimaan sekä sopimus että laki.

Valtiosopimuksen teksti julkaistaan säädöskokoelmalain 14 §:n mukaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa viipymättä sen jälkeen, kun Suomi on saanut tiedon sopimuksen voimaantulon ajankohdasta. Periaatteessa sopimus tulisi julkaista viimeistään sen voimaantulopäivänä yhdessä voimaansaattamisasetuksen kanssa. Säännös on kuitenkin saanut sanamuotonsa siitä syystä, että joissakin tapauksissa tieto sopimuksen voimaantulosta saadaan vasta voimaantulon jälkeen. Kahdenvälinen sopimus tulee yleensä voimaan sen jälkeen, kun molemmat osapuolet ovat ilmoittaneet toisilleen, että sopimus on valtiosisäisesti hyväksytty. Monenvälisen sopimuksen voimaantulosta ilmoittaa osapuolille sopimuksen tallettaja sen jälkeen, kun sopimuksen voimaantulolle asetetut edellytykset on täytetty. Jos sopimusta sovelletaan väliaikaisesti, se julkaistaan sopimussarjassa yhdessä väliaikaista soveltamista koskevan asetuksen kanssa. Kun voimaansaattamista ja väliaikaista soveltamista koskevan asetuksen kumoamista koskeva asetusta aikanaan annetaan, sopimusta ei ole tarpeen julkaista uudestaan. Voimaansaattamisasetuksen yhteydessä ilmoitetaan väliaikaista soveltamista koskevan asetuksen sopimussarjanumero.¹⁴³

Valtiosopimuksen teksti julkaistaan vain säädöskokoelman sopimussarjassa. Suositeltavaa on, että kahdenvälisissä sopimuksissa sopimustekstin lopussa/allekirjoituspaikassa julkaistaisiin myös sopimuksen allekirjoittajan nimi ja asema. Samassa yhteydessä julkaistaan sopimussarjassa säädöskokoelmalain 8 §:n 2 momentin mukaan säädöskokoelmassa aikaisemmin julkaistu sopimuksen voimaansaattamislaki sekä sopimusta koskeva voimaansaattamisasetus, jolloin kaikki sopimusta koskevat säädökset ovat luettavissa yhtenä kokonaisuutena. Voimaansaattamislaki on julkaistava myös sopimussarjassa siitä riippumatta, onko kysymyksessä blankettilaki, sekamuotoinen taikka asiasisältöinen voimaansaattamislaki. Sopimussarjassa

¹⁴³ Voimaansaattamisasetuksen alalaitaan lisätään ilmoitus, jossa todetaan, että "Sopimusteksti on julkaistu säädöskokoelman sopimussarjassa nro x".

säädösten julkaisujärjestys on yleensä seuraava: sopimuksen voimaansaattamislaki, voimaansaattamisasetus, jonka liitteenä on sopimusteksti, muut mahdolliset säädökset (lait ennen asetuksia) sekä viimeisenä ilmoitukset. Muut mahdolliset säädökset suositellaan selvyyden vuoksi julkaistavaksi tässä yhteydessä sopimussarjassa, vaikka säädöskokoelmalaisa tätä ei suoranaisesti edellytetäkään. Voimaansaattamisasetus julkaistaan lisäksi myös säädöskokoelmassa. Jos sopimustekstiä ja sen kanssa samanaikaisesti julkaistavaa asetusta ei jostakin syystä ehditä julkaista sopimussarjassa viimeistään sopimuksen voimaantuloajankohtana, on katsottu, että tällaisissa poikkeustapauksissa on riittävä, että ainakin voimaansaattamisasetus tuohon päivään mennessä on julkaistu säädöskokoelmassa. Jos tieto sopimuksen voimaantulosta Suomen osalta on saatu vasta voimaantulon jälkeen, annetaan ja julkaistaan voimaansaattamisasetus välittömästi tiedon saamisen jälkeen.

EU-sopimusten julkaiseminen

EU:n toimivaltaan kuuluvat sopimukset sekä YUTP:n alalla tehdyn sopimukset julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä. Myös sekasopimukset julkaistaan EU:n virallisessa lehdessä, mutta ne on myös julkaistava sopimussarjassa, kuten myös VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettut sopimukset.

9.3 Julkaisemiskieli

- Valtiosopimukset julkaistaan sopimussarjassa suomeksi ja ruotsiksi ja mahdollisella muulla todistusvoimaisella kielellä.

Valtiosopimukset julkaistaan säädöskokoelmalain 11 §:n mukaan pääsääntöisesti suomen ja ruotsin kielellä, ja jos nämä kansalliskielet eivät ole todistusvoimaisia kieliä, sopimus julkaistaan lisäksi ainakin yhdellä todistusvoimaisella kielellä. Käytännössä tämä merkitsee, että monenvälinen

sopimus yleensä julkaistaan kotimaisten kielten lisäksi myös englanninkielisenä. Joidenkin yleissopimusten osalta saattaa olla tarpeen julkaista sopimus myös esimerkiksi ranskankielellä, jolloin tapana on, että sopimussarjan suomenkielisessä laitoksessa rinnakkaisteksteinä ovat suomen ja englanninkieliset tekstit ja sopimussarjan ruotsinkielisessä laitoksessa ruotsin ja ranskan kielet. On myös tapauksia, joissa näiden kielten sijasta tulee käyttää muuta todistusvoimaista kieltä.

Valtiosopimuksen tulkinnan on aina perustuttava todistusvoimaiseen sopimustekstiin. Jos suomi tai ruotsi ei ole sopimuksen todistusvoimaisia kieliä, kotimaisille kielille tehdyt käännökset ovat vain tulkinnan apuvälineitä.

Kahdenvälisten sopimusten osalta ainakin suomen kieli on pääsääntöisesti todistusvoimainen kieli, jolloin sopimusta ei yleensä julkaista toisen osapuolen kielellä. Joissakin sopimuksissa on kuitenkin käytetty myös sellaista menettelyä, että ainoana todistusvoimaisena kielenä on esimerkiksi englannin kieli, jolloin sekin on julkaistava.

Pohjoismaiden välillä tehtävät sopimukset laaditaan ja allekirjoitetaan yleensä kaikilla pohjoismaisilla kielillä, jotka kaikki tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset. Nämä sopimukset julkaistaan siten sopimussarjassa ainoastaan suomen ja ruotsin kielillä.

Ne EU-sopimukset, joissa todistusvoimaisena kielenä on suomi ja ruotsi, julkaistaan säädöskokoelman sopimussarjassa suomeksi ja ruotsiksi. Silloin, kun suomi ja ruotsi eivät ole EU-sopimuksen todistusvoimaisia kieliä, julkaistaan sopimus sopimussarjassa suomen ja ruotsin lisäksi ainakin yhdellä todistusvoimaisella kielellä, joka on yleensä englanti.

Muut kielitoisinnot ovat nähtävissä Euroopan unionin virallisessa lehdessä (EUVL). Unionin toimivaltaan kuuluvia sopimuksia ei julkaista lainkaan säädöskokoelman sopimussarjassa vaan ainoastaan EUVL:ssä.

9.4 Sopimuksen julkaisematta jättäminen

- Valtiosopimus voidaan jättää julkaisematta, jos sopimus ei vaadi eduskunnan hyväksymistä ja jos sopimuksen määräykset ovat yleiseltä merkitykseltään vähäisiä tai jos niiden voimaansaattamiseksi ei ole tarpeen antaa erillistä säädöstä.
- Jos sopimusta ei julkaista, sopimussarjassa julkaistaan ilmoitus valtiosopimuksen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa ja tietoverkon osoitetiedot yksilöidään. Ilmoituksessa julkaistaan myös tieto viranomaisesta, jolta on saatavissa jäljennös sopimuksesta ja joka antaa sopimuksesta tietoja suomeksi ja ruotsiksi.
- Jos EU-sopimusta ei ole ollut tarpeen kansallisesti hyväksyä ja saattaa voimaan PL 92–95 §:n mukaisesti, ei sopimustekstiä myöskään julkaista sopimussarjassa.

Valtiosopimus voidaan säädöskokoelmalain 9 §:n mukaan tietyin edellytyksin valtioneuvoston tai toimivaltaisen ministeriön päätöksellä jättää julkaisematta sopimussarjassa. Käytännöksi on muodostunut, että päätöksen tekee asianomainen ministeriö. Edellytyksenä on, että sopimus ei vaadi eduskunnan hyväksymistä ja että sopimuksen määräykset ovat yleiseltä merkitykseltään vähäisiä tai että sopimusmääräysten voimaansaattamiseksi Suomessa ei ole tarpeen antaa erillistä säädöstä.¹⁴⁴ Valtiosopimuksen yleisen merkityksen vähäisyyttä tulkittaessa on 9 §:ää arvioitava tiukasti sekä sopimuksen sisältämien velvoitteiden laadun että sopimuksen luonteen teknisyyden kannalta¹⁴⁵ Julkaisematta jättämisen edellytyksenä on myös erityinen syy, jollaisena voidaan pitää esimerkiksi sopimusmääräyksen tavanomaisesta poikkeavaa teknistä yksityiskohtaisuutta tai tällaisten määräysten poikkeuksellisen suurta määrää. Erityisenä syynä voidaan pitää myös sitä, että

¹⁴⁴ Sekasopimukseen sisältyviä unionin toimivaltaan kuuluvia liitteitä on voitu jättää julkaisematta sillä perusteella, että niiden voimaansaattamiseksi ei ole tarpeen antaa kansallista säädöstä (ks. HE 9/2011 vp).

¹⁴⁵ PeVM 1/2000 vp.

sopimusmääräykset selvästi koskevat vain tietyn viranomaisen toimialaan liittyviä kysymyksiä.

Milloin sopimusta edellä sanotun mukaisesti ei julkaista sopimussarjassa, ministeriön on pidettävä valtiosopimus yleisessä tietoverkossa yleisön saatavilla. Sopimussarjassa julkaistaan tällöin säädöskokoelmalin 9 §:n 2 momentin mukaan ilmoitus valtiosopimuksen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa.¹⁴⁶ Ilmoituksessa tietoverkon tunnistetiedot yksilöidään. Ilmoituksessa julkaistaan myös tieto siitä viranomaisesta, jolta on saatavissa jäljennös sopimuksesta ja joka antaa sopimuksesta tietoja suomeksi ja ruotsiksi. Säännöksen sanamuodosta huolimatta siinä tarkoitettu ilmoitus on tapana julkaista sopimuksen voimaansaattamisasetuksen yhteydessä siten, että asetuksen alalaitaan lisätään 9 §:n 2 momentissa tarkoitettut tiedot suluissa ja kursiiivilla kirjoitettuna.¹⁴⁷ Voimaansaattamisasetusta koskevassa esittelymuistiossa mainitaan julkaisematta jättämisestä ja sen perusteesta.

Jos kyse on sopimuksesta, joka ei vaadi erillistä voimaansaattamissäädöstä, myös sen voimaantulosta annetaan valtioneuvoston tai toimivaltaisen ministeriön ilmoitus. Säännöksen mukaan asiainomaisen ministeriön on pidettävä tällainen valtiosopimus tietoverkossa ja muulla tavalla yleisön saatavilla. Ministeriön ilmoituksessa on ilmoitettava yksilöidysti tietoverkon osoitetiedot. Kansainvälisten hallintosopimusten sekä yhteisymmärryspöytäkirjojen julkaisemisesta, katso jaksot 2.5 ja 2.6.

¹⁴⁶ Säädöskokoelmalin 9 §:n perustelujen mukaan julkaiseminen voisi tapahtua ministeriön määräyskokoelmassa, ministeriön ulkoisilla verkkosivuilla tai sopimuksen tallettajan ulkoisilla verkkosivuilla. Sopimusteksti julkaistaan tällöin suomeksi ja ruotsiksi taikka näiden sijasta todistusvoimaisella kielellä. Jos julkaiseminen tapahtuu määräyskokoelmassa, itse määräys on kuitenkin aina julkaistava suomeksi ja ruotsiksi.

¹⁴⁷ Teksti kuuluu seuraavasti: *Sopimus on nähtävänä ja saatavissa [www.xxx.fi] sekä [xxx]ministeriössä, joka antaa siitä myös tietoja suomeksi ja ruotsiksi / Överenskommelsen finns till påseende och kan erhållas [yleinen tietoverkko yksilöitävä] samt hos [xxx]ministeriet som även lämnar uppgifter om den på finska och svenska.*

Jos EU- sopimusta ei ole ollut tarpeen erikseen kansallisesti hyväksyä ja saattaa voimaan, ei myöskään sopimustekstiä julkaista säädöskokoelman sopimussarjassa.

10 AHVENANMAAN ERITYISASEMA

10.1 Yleistä

- Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen vaaditaan valtiosopimuksen voimaansaattamiseksi Ahvenanmaalla, jos sopimus koskee maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvia asioita tai jos se sisältää poikkeuksia itsehallintolakiin.
- Neuvotteluista tiedottaminen maakunnalle on tapahduttava riittävän hyvissä ajoin.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 58 § sisältää säännökset maakunnan osallistumisesta valtiosopimuksia koskeviin neuvotteluihin ja tiedottamisesta maakunnan hallitukselle sen toimivaltaan kuuluvista tai maakunnalle muutoin erityisen tärkeitä asioita koskevista neuvotteluista.

Ahvenanmaan itsehallintolakiin sisältyy myös säännöksiä valtiosopimusten voimaantulosta Ahvenanmaan maakunnassa. Itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen on valtiosopimusten voimaansaattamiseksi Ahvenanmaalla hankittava silloin, kun sopimus sisältää poikkeuksia itsehallintolaista tai se koskee asioita, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat oikeudenalat luetellaan itsehallintolain 18 §:ssä.

Jos sopimus sisältää itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, nämä tulevat itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan voimaan maakunnassa vain, jos maakuntapäivät hyväksyvät säädöksen, eli lain tai asetuksen, jolla määräys saatetaan Suomessa voimaan. Maakuntapäivät voi

valtuuttaa maakunnan hallituksen antamaan hyväksymisen tällaisissa tapauksissa.¹⁴⁸

Itsehallintolain 59 §:n 2 momentin mukaan Suomen tekemän valtiosopimuksen määräys, joka on ristiriidassa itsehallintolain kanssa, tulee maakunnassa voimaan vain, jos siitä säädetään eduskunnassa niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla ja maakuntapäivät hyväksyy lain kahden kolmasosan määräenemmistöllä. Jos sopimus sisältää määräyksen itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, tulee sopimusmääräys maakunnassa voimaan vain, jos maakuntapäivät hyväksyvät säädöksen, lain tai asetuksen, jolla sopimusmääräys saatetaan Suomen valtakunnassa voimaan. Maakuntapäivät voi valtuuttaa maakuntahallituksen antamaan hyväksymisen 59 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

Itsehallintolain 36 ja 38 §:n mukaan valtakunnan ja maakunnan välisessä virallisessa yhteydenpidossa on käytettävä ruotsin kieltä. Sopimus saadaan kuitenkin lähettää maakuntapäiville alkuperäiskielellä, jos sopimusta säädöskokoelmalain mukaan ei aiota julkaista kotimaisilla kielillä. Neuvotteluista tiedotetaan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle neuvotteluissa käytettävällä kieliversiolla niin kuin tehdään myös Suomen valtakunnan viranomaisten kanssa. Tällä pyritään samalla varmistamaan myös tiedottamisen joustavuus ja oikea-aikaisuus.¹⁴⁹

EU-sopimusten kannalta merkitystä on myös itsehallintolain 59a §:n säännöksellä, jonka mukaan maakunnan hallituksella on oikeus osallistua valtioneuvoston piirissä Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä edeltävään Suomen kannanottojen valmisteluun, jos päätösvalta asiassa muutoin itsehallintolain nojalla kuuluisi maakunnan toimivaltaan taikka asialla voi muuten olla merkitystä maakunnalle. Jos maakunnan ja valtakunnan kantoja ei

¹⁴⁸ Ks. voimaansaattamissäädöksen hyväksymisen merkityksestä PeVL 13/2008 vp.

¹⁴⁹ Ks. myös oikeusministeriön ohjeet Ahvenanmaan asemasta lainvalmistelussa ja EU-asioissa 12/2010.

voida yhteensovittaa itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakunnan hallituksen pyynnöstä maakunnan kannasta on tiedotettava, kun Suomen kannanottoja esitetään EU:n toimielimissä. EU-asioiden tiedottamisvelvoitteesta säädetään myös itsehallintolain 59a §:ssä.

10.2 Sopimusneuvottelut

- Ahvenanmaan maakunnalle on tiedotettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sen toimivaltaan kuuluvia asioita koskevista neuvotteluista. Lisäksi on tiedotettava hyvissä ajoin neuvotteluista, jotka koskevat maakunnalle muutoin erityisen tärkeitä asioita.
- Ahvenanmaan maakunnalle on tiedotettava myös neuvotteluista, jotka koskevat EU:n toimivaltaan siirtyneitä Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita sekä maakunnalle muutoin erityisen tärkeistä EU-sopimusneuvotteluista.

Maakunnan hallituksella on oikeus tehdä aloite sopimusneuvotteluista, saada tietoa ja erityisestä syystä sille on varattava mahdollisuus osallistua neuvotteluihin. Itsehallintolain 58 §:ssä säädetään maakunnan osallistumisesta valtiosopimuksia koskeviin neuvotteluihin ja tiedottamisesta maakunnan hallitukselle tällaisista sopimuksista. EU-asioiden tiedottamisvelvoitteesta säädetään itsehallintolain 59a §:ssä.

Maakunnan hallitus voi tehdä asianomaiselle viranomaiselle esityksen vieraan valtion kanssa tehtävää sopimusta koskevista neuvotteluista.

Ahvenanmaan maakunnalla on myös oikeus saada tietoja valtiosopimusneuvotteluista. Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle on tiedotettava valtiosopimusta koskevista neuvotteluista, jos kysymys on maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista. Erityisiä muotovaatimuksia tiedottamistavalle ei ole asetettu. Jos neuvottelut eivät koske maakunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, mutta koskevat maakunnalle muutoin erityisen tärkeitä asioita on maakunnan hallitukselle tiedotettava neuvotteluista, jos tämä voi sopivasti tapahtua. Maakunnan hallitukselle on myös tiedotettava

neuvotteluista, jotka koskevat EU:n toimivaltaan siirtyneitä itsehallintolaissa mainittuja asioita tai maakunnalle muutoin erityisen tärkeitä asioita.

Maakunnan hallitukselle on tiedotettava sopimusneuvotteluista riittävän hyvissä ajoin sen varmistamiseksi, että asia voidaan maakunnan hallituksessa valmistella ja maakuntapäivillä käsitellä riittävän kattavasti.

Jos kysymyksessä on EU-sopimus, on suotavaa, että maakunnan kanta pyritään selvittämään ennen EU-asian jaostokäsittelyä. Eduskunnalle perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla toimitettaviin kirjeisiin ja kirjelmiin tulee sisällyttää arvio asian kuulumisesta Ahvenanmaan toimivaltaan.

Tiedottamisen toimivuuden varmistamiseksi myös Ahvenanmaalta toivotaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa arviota niistä asioista, joiden valmistelua maakunnan hallitus haluaa erityisesti seurata.

Maakunnan hallitukselle on varattava tilaisuus osallistua neuvotteluihin, jos siihen on erityistä syytä. Maakunnan osallistuminen neuvotteluihin ei merkitse, että maakunta saisi neuvotteluissa osapuolen aseman eikä se vaikuta itsehallintolain 59 §:n mukaiseen voimaansaattamismenettelyyn.

Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä sisältävästä sopimuksesta tulee aina pyytää maakunnan hallituksen lausunto ennen sopimuksen allekirjoittamista. Viimeistään tällöin valtioneuvosto saa tiedon siitä, onko Ahvenanmaan osalta jätettävä varaus sopimukseen (sopimuksen mahdollistaessa tämän). Sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen laadintavaiheessa voidaan tarvittaessa vielä pyytää maakunnan hallituksen lausunto esitysluonnoksesta. Hallituksen esitykseen tulee sisällyttää arvio asian kuulumisesta Ahvenanmaan toimivaltaan. Tämä kirjataan sopimuksen voimaantuloa koskevaan jaksoon.

10.3 Maakuntapäivien suostumuksen hankkiminen

- Oikeusministeriö hankkii maakuntapäivien suostumuksen toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä.
- Jos valtiosopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä, pyyntö esitetään oikeusministeriölle samaan aikaan hallituksen esityksen antamisen kanssa.
- Oikeusministeriö esittelee suostumuksen hankkimista koskevan asian tasavallan presidentille.
- Maakuntapäivien suostumus tulee hankkia siten, että se ehdittäisiin saada ennen kuin sopimuksen hyväksyminen esitellään tasavallan presidentille tai valtioneuvostolle.

Valtioneuvoston ohjesäännön 14 §:n 6 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevia asioita käsittelee oikeusministeriö. Tämän säännöksen perusteella valtiosopimuksen käsittelystä vastaava ministeriö pyytää kirjeellään oikeusministeriötä hankkimaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen sopimuksen voimaansaattamislain tai –asetuksen voimaantulolle maakunnassa. Kirjeessä tulee lyhyesti selostaa Ahvenanmaan toimivaltaa asiassa, ellei se käy selkeästi liitteenä olevista asiakirjoista ilmi. Oikeusministeriölle lähetetään kirjeen lisäksi sähköisesti (pdf) taitettu versio hallituksen esityksestä tai voimaansaattamisasetuksesta sekä sopimustekstistä suomen- ja ruotsinkielisenä (ks. liite 11 a tai b). Oikeusministeriö esittelee asian tasavallan presidentille, minkä jälkeen pyyntö toimitetaan Ahvenanmaan maaherran välityksellä maakuntapäiville. Oikeusministeriö toimittaa toimivaltaiselle ministeriölle maakuntapäivien tasavallan presidentille lähettämän vastauksen.

Ahvenanmaan suostumusta tulee pyytää niin hyvissä ajoin, että vastaus pyyntöön ehdittäisiin saada ennen sopimuksen hyväksymisesittelyä tasavallan presidentille tai valtioneuvostolle. Eduskunnan suostumusta vaativien sopimusten osalta on tapana lähettää maakuntapäivien suostumusta koskeva kirje oikeusministeriölle samanaikaisesti, kun hallituksen esitys annetaan eduskunnalle. Milloin sopimus ei edellytä eduskuntakäsittelyä, tulee pyyntö ajoittaa niin, että maakuntapäiville varataan riittävästi aikaa käsitellä asiaa ennen sopimuksen hyväksymisesittelyä.

Toimivaltainen ministeriö lähettää virallisen suostumuspyynnön lisäksi sopimusta koskevan ruotsinkielisen hallituksen esityksen tai asetusluonnoksen sopimusteksteineen 15 kappaleena suoraan maakuntapäiville (Osoite: Ålands lagting, 22100 MARIEHAMN) (ks. liite 11 c). Tarvittava määrä kopiota tilataan Editalta samalla, kun painatusmääräys annetaan. Editan kanssa on mahdollista sopia myös siitä, että tarvittava määrä kappaleita toimitetaan Editasta suoraan maakuntapäiville ja lasku lähetetään ministeriölle.

Maakuntapäivien suostumuksesta otetaan maininta sopimusta koskevaan voimaansaattamisasetukseen (ks. liite 3, mallit 8 ja 11). Jos maakuntapäivät ei osaltaan hyväksy sopimuksen voimaansaattamissäädöstä, on tätä tarkoittava alueellinen varauma esiteltävä sopimuksen hyväksymisen yhteydessä edellyttäen, että sopimus sallii tällaisen varauman. Varaumasta on tämän jälkeen asianmukaisesti ilmoitettava sopimuksen tallettajalle tai toiselle osapuolelle. Silloin kun maakuntapäivien suostumusta ei maakuntapäivien käsittelyaikatauluun liittyvistä syistä saada ajoissa, sopimussarjassa julkaistaan jälkikäteen ilmoitus maakuntapäivien suostumuksesta voimaansaattamissäädöksen voimaantulolle maakunnassa.¹⁵⁰

11 POHJOISMAISET SOPIMUKSET

- Pohjoismaiset sopimukset tehdään kaikilla pohjoismaisilla kielillä.
- Pohjoismaisten sopimusten laatimisesta on olemassa yhteispohjoismaisesti sovitut ohjeet.

¹⁵⁰ Ks. PeVL 36/2006 vp ja PeVL 13/2008 vp Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksesta ja sen epäämistä EU:n perussopimusta muutettaessa.

Pohjoismaiden välillä tehtävien sopimusten yksinkertaistamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi on vuonna 1986 Pohjoismaiden ulkoasiainministeriöiden välillä sovittu yhteisistä suuntaviivoista, joita tulisi soveltaa pohjoismaisia sopimuksia tehtäessä.

Pohjoismaiset sopimukset tehdään kaikilla pohjoismaisilla kielillä, jotka ovat yhtä todistusvoimaiset. Pohjoismaiset sopimukset valmistellaan yleensä Pohjoismaiden ministerineuvoston piirissä tai asianomaisten viranomaisten välisissä neuvotteluissa. Virallisia neuvotteluvaltuuskuntia asetetaan vain poikkeuksellisesti. Sopimustekstejä ei näin ollen myöskään parafoida, mutta sopimustekstin erikielisten versioiden yhdenmukaisuus on tarpeen tarkistaa, yleensä tallettajavaltion toimesta. Vaikkakin pohjoismaiset sopimukset usein koskevat vain tiettyä alaa, on niiden kansallisessa valmistelussa kuitenkin syytä kuulla eri tahoja.

Pohjoismaiset sopimukset tehdään yleensä vain yhtenä kappaleena kaikilla pohjoismaisilla kielillä. Sopimustekstejä ei siis alternoida¹⁵¹ ja sopimusvaltioiden nimet kirjoitetaan ruotsinkielen mukaisessa järjestyksessä. Sopimuksen erikieliset allekirjoituskappaleet kirjoitetaan arkistokelpoiselle A 4 – kokoiselle paperille. Allekirjoituskappaleeseen liitetään erillinen sivu allekirjoituksia varten. Pohjoismaisia sopimuksia ei yleensä ratifioida, vaan niiden kansallisesta hyväksymisestä ilmoitetaan nootilla sopimuksen tallettajavaltiolle, joka ilmoittaa muille osapuolille näistä ilmoituksista sekä sopimuksen voimaantuloajankohdasta.

Pohjoismaisten sopimusten eräät mallimääräykset ovat liitteessä 10. Sopimuskäytännön ja pohjoismaisen yhteistyön yleisen yhteensovittamisen kannalta sekä virallisten yhteydenpitojen vuoksi on tärkeää, että ulkoasiainministeriön oikeuspalvelulle annetaan eri sopimuksentekovaiheissa riittävästi tietoja. Pohjoismaisten sopimusten laatimista koskevat ohjeet ovat

¹⁵¹ Alternoinen tarkoittaa sopimuksen allekirjoituskappaleen räätälöimistä kutakin allekirjoittajavaltiota varten siten, että kyseisen valtion nimi esiintyy sopimuksen tälle valtiolle alternoidussa kieliversiossa aina ensimmäisenä (sopimuksen nimi, osapuolet, sopimusmääräykset ja allekirjoituskohta).

saatavina sekä suomen- että ruotsinkielisinä ulkoasiainministeriön oikeuspalvelun EU- ja valtiosopimusosaston yksiköstä.

12 SOPIMUSASIAKIRJOJEN JULKISUUS

12.1 Yleistä

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkisuutta sääntelevät viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevat yleiset säännökset. Viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, asetuksessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä hallintotavasta (1030/1999) sekä asetuksessa tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010). Suomen julkisuuslainsäädäntö perustuu julkisuusperiaatteeseen, joten viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Valtioneuvoston esittelijän oppaassa on ohjeet valtioneuvoston asiakirjojen julkisuudesta ja salassa pidettävien asioiden esittelystä. Ulkoasiainministeriössä salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä on säännöksiä ulkoasiainhallinnon yleisessä tietosuojamääräyksessä.¹⁵²

12.2 Julkiset asiakirjat

- Voimaantullutta valtiosopimusta ei voida Suomessa käsitellä salassa pidettävänä asiakirjana, vaikka toinen osapuoli niin menettelisikin.
- Valtiosopimus tulee julkiseksi viimeistään silloin, kun ratkaisuehdotus sopimuksen allekirjoittamisesta on tehty

¹⁵² Ks. normi 18/2007, 14.01.2008 sekä normi 12/2010, 16.9.2010.

tasavallan presidentille tai VNOS 3 §:n 9 kohdan sopimusten osalta, kun valtioneuvosto on allekirjoitusvaltuuksista päättänyt.

- EU-sopimukseen sovelletaan samoja sääntöjä kuin muihinkin valtiosopimukseen.

Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei lailla toisin säädetä. Ehdottoman tiedonsaantioikeuden ulkopuolella ovat salassa pidettäviksi säädetyt asiakirjat (julkisuuslaki 24 §) sekä keskeneräiseen asiaan liittyvät asiakirjat (julkisuuslaki 6 ja 7 §). Valtioneuvoston tasavallan presidentille tekemät ratkaisuehdotukset tulevat julkiseksi valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen. Valtiosopimus tulee siten julkiseksi viimeistään silloin, kun sopimuksen allekirjoittamisesta on tehty ratkaisuehdotus tasavallan presidentille tai VNOS 3 §:n 9 kohdan sopimusten ollessa kyseessä valtioneuvostolle. Jos asiakirjasta ei erityisestä syystä tulisi antaa tietoja vielä valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen, esimerkiksi ennen sopimuksen allekirjoittamista, sitä voidaan käsitellä harkinnanvaraisesti julkisena. Ks. tarkemmin valtioneuvoston esittelijän opas, ”Asiakirjojen julkisuus ja salassa pidettävien asioiden esittely”.

EU-sopimukseen sovelletaan lähtökohtaisesti samoja sääntöjä. Toisin sanoen tiedonsaantioikeus suomalaisen viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta tai asiakirjan mahdollinen salassapito perustuu julkisuuslakiin. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen EY N:o 1049/2001, jäljempänä avoimuusasetus, 5 artikla koskee kansallisen viranomaisen hallussa olevia toimielinten asiakirjoja. Kyseistä säännöstä sovelletaan tilanteessa, jossa kansallinen viranomainen vastaanottaa asiakirjapyynnön, joka koskee toimielimeltä peräisin olevaa asiakirjaa.¹⁵³

¹⁵³ Avoimuusasetuksen 5 artiklassa määrätään, että ” [k]un jäsenvaltio vastaanottaa pyynnön, joka koskee sen hallussa olevaa toimielimestä peräisin olevaa asiakirjaa, jäsenvaltio kuulee asianomaista toimielintä, jollei ole selvää, että asiakirja on luovutettava tai että sitä ei tule luovuttaa, voidakseen tehdä päätöksen, joka ei vaaranna tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamista. Jäsenvaltio voi tämän asemesta toimittaa pyynnön edelleen asiakirjan laatineelle toimielimelle.”

Asiakirjojen julkisuutta koskeva lainsäädäntö on erilainen eri maissa. Sopimusneuvotteluissa toinen osapuoli voi esittää, että valtiosopimuksesta tai sen osasta ei tulisi antaa tietoja julkisuuteen sen voimaantulon jälkeenkään. Voimaantullutta valtiosopimusta ei voida Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuitenkaan pitää salassa.

Kansainväliset järjestöt julkaisevat nykyään niiden puitteissa neuvoteltavien sopimusten tekstit usein jo luonnosvaiheessa. Tällaiset suomalaisen viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat aina myös Suomen julkisuutta koskevan lainsäädännön mukaisesti julkisia asiakirjoja.

Asiakirjan julkisuus merkitsee sitä, että jokaisella on oikeus saada asiakirjasta tieto ja että viranomaisen on pyynnöstä annettava siitä virallinen jäljennös tai ote taikka annettava se viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi.

12.3 Harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat ja tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä asioissa

- Valtiosopimusluonnoksesta voidaan antaa neuvotteluvaiheessa tietoja harkinnan mukaan.
- Tietojen luovuttamisessa on otettava myös huomioon velvoitteet antaa tietoja lainsäädännön uudistamista koskevasta työstä.
- EU-sopimukseen sovelletaan samoja sääntöjä.

Asiakirjasta, joka liittyy viranomaisella valmisteltavana olevan asiaan, ei ole oikeutta saada tietoa ennen laissa säädettyä ajankohtaa (julkisuuslaki 6 ja 7 §). Näistä asiakirjoista viranomaisella on kuitenkin oikeus antaa tietoja niiltä osin

kuin tietoja ei ole pidettävä salassa. Valtiosopimusluonnoksesta voidaan antaa neuvotteluvaiheessa tämän nojalla tietoja.

Valtiosopimusten valmistelussa on lisäksi otettava huomioon julkisuuslain 19 §, jonka mukaan viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä sekä valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuista. Sama koskee valmisteilla olevia yleisesti merkittäviä asioita.

12.4 Salassa pidettävät asiakirjat

- Kansainvälisen käytännön mukaan neuvotteluosapuolen kannanottoja tai neuvotteluasetelmia ei anneta julkisuuteen ilman asianomaisen valtion suostumusta.
- Myös Suomen omat neuvotteluohjeet voivat olla salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä heikentäisi Suomen mahdollisuuksia toimia kansainvälisessä yhteistyössä.
- EU-sopimukseen sovelletaan lähtökohtaisesti samoja sääntöjä.

Julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteista valtiosopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat erityisesti 1 momentin 1 ja 2 kohdan ulkopoliittisia etuja koskevat säännökset.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainitaan muun muassa ulkoasiainministeriön ja edustustojen tilanearvioinnit ja poliittisia ja taloudellisia suhteita toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat. Nämä perinteisen ulkopoliittikan keskeiseen toimialueeseen kuuluvat pääsääntöisesti salassa pidettävät asiakirjat voivat koskea myös sopimusneuvotteluja.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Säännös koskee muita kuin perinteisen ulkopoliittikan ydinalueeseen kuuluvia asiakirjoja. Tämän säännöksen nojalla myös muun viranomaisen kuin ulkoasiainministeriön hallussa olevat sopimusneuvotteluja koskevat asiakirjat voivat olla salaisia, jos tiedon antamisesta aiheutuu sanotulla tavalla vahinkoa tai haittaa.

Kansainvälisen käytännön mukaan neuvotteluosapuolen kannanottoja tai neuvotteluasetelmia ei ilmaista ilman asianomaisen valtion suostumusta. Tästä poikkeaminen voisi vaarantaa Suomen suhteet kyseiseen valtioon. Salassa pidettäviä ovat usein myös kansainvälisen järjestön tai toimielimen laatimat asiakirjat, jos ne kyseisen järjestön sääntöjen mukaan ovat salassa pidettäviä. Tällöinkin joudutaan kuitenkin tapauskohtaisesti harkitsemaan, aiheutuisiko julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu vahinko tai haitta, jos tieto annettaisiin. Myös Suomen omat neuvotteluohjeet saattavat olla salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä heikentäisi Suomen mahdollisuuksia toimia kansainvälisessä yhteistyössä.

13 TIEDOTTAMINEN

- Sopimusasioiden tiedotuksesta vastaa toimivaltainen ministeriö.
- Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä olevista asioista tiedottaa Valtioneuvoston tiedotusyksikkö. Mahdolliset erilliset tiedotteet laaditaan esittelevässä ministeriössä.
- EU-sopimuksista tiedottaminen on koordinoitava valtioneuvoston tiedotusyksikön kanssa.

Sopimusasioiden tiedotuksesta vastaa toimivaltainen ministeriö. Sopimusten yksityiskohtaisesta sisällöstä ja soveltamisesta antavat tietoja ne viranomaiset, joiden toimivaltaan asia kuuluu.

Sopimusasioista tiedottaminen liittyy keskeisesti valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltäviin asioihin. Näistä tiedottamisen hoitaa valtioneuvoston tiedotusyksikkö. Lista-asioihin liittyvät erilliset tiedotteet tehdään kuitenkin esittelevissä ministeriöissä.

Valtioneuvoston kansliassa toimiva valtioneuvoston tiedotusyksikkö huolehtii koko hallitusta koskevasta tiedotuksesta. Tiedotusyksikkö jakaa tiedotusvälineille istunnossa hyväksytyjen julkisten asioiden esittelylistat sekä ministeriöissä laaditut ja tiedotusyksikölle etukäteen toimitetut tiedotteet. Valtioneuvoston päätökset ja valtioneuvoston tasavallan presidentille tekemät ratkaisuehdotukset tulevat julkisiksi yleisistunnon jälkeen. Tarkempia ohjeita asiasta on valtioneuvoston esittelijän oppaassa.¹⁵⁴ Ministeriö voi myös julkaista itse tiedotteen esittelyyn liittyvästä asiasta. Ulkoasiainministeriön esittelemistä asioista tiedotetaan ministeriön lehdistö- ja kulttuuriosaston kautta.

Ulkomaille suuntautuvasta tiedottamisesta huolehtii pääsääntöisesti ulkoasiainministeriön lehdistö- ja kulttuuriosasto yhteistyössä muiden osastojen

¹⁵⁴ Ks. VN:n esittelijän opas, luku 14.

ja erityisviranomaisten kanssa. Muut viranomaiset voivat myös itse hoitaa tiedottamisen ulkomaalaisille toimituksille.

EU-sopimuksista tiedottaminen tulee pääministerin ohjeiden mukaan koordinoita valtioneuvoston tiedotusyksikön kanssa.

14 VALTIOSOPIMUSTEN REKISTERÖIMINEN JA JULKAISEMINEN YK:N SOPIMUSREKISTERISSÄ

- Valtiosopimukset on toimitettava YK:n sihteeristölle rekisteröimistä ja YK:n sopimussarjassa julkaisemista varten.
- Kirjaamatta jätettyyn sopimukseen ei voi vedota YK:n toimielimissä.
- Toimivaltaisen ministeriön tulee toimittaa ulkoasiainministeriölle Suomen tekemistä kahdenvälisistä YK:n mallin mukaan oikeaksi todistetut versiot.

Valtiosopimukset on niiden voimaantulon jälkeen toimitettava YK:n sihteeristölle rekisteröimistä ja julkaisemista varten.¹⁵⁵ Kirjaamatta jätettyyn sopimukseen tai välipuheeseen ei voi vedota missään YK:n toimielimessä. Valtiosopimusten tekstejä ja muita tietoja löytyy esimerkiksi Internetistä YK:n sopimusrekisteristä (<http://untreaty.un.org/>).

Toimivaltaisen ministeriön tulee toimittaa ulkoasiainministeriön oikeuspalvelun EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikköön sähköisesti pdf-versio rekisteröitävästä valtiosopimuksesta sen kaikilla virallisilla kielillä.

Sopimuksen oikeaksi todistamista koskevan lausekkeen pitäisi sisältää maininta elektronisten versioiden oikeaksi todistamisesta. Malli sopimuksen oikeaksi todistamista koskevasta lausekkeesta on liitteessä 13.

¹⁵⁵ YK:n peruskirjan 102 artikla ja Wienin yleissopimuksen 80 artikla.

Sopimustekstien kopiot tulisi olla mahdollisimman hyvälaatuisia, jotta ne ovat luettavissa koneellisesti. Suositeltavaa on myös, että sopimussarjassa julkaistaan kahdenvälisissä sopimuksissa sopimuksen allekirjoittajien nimet, koska tätä tietoa tarvitaan sopimusta rekisteröitäessä.

Edelleen YK on vedonnut jäsenvaltioihin, että ne toimittaisivat sopimuksen rekisteröintipyynnön yhteydessä sopimuksista niiden englannin- ja/tai ranskankieliset käännökset sähköisessä muodossa, jos kumpikaan näistä kielistä ei ole sopimuksen virallinen kieli.

Ulkoasiainministeriön oikeuspalvelun EU- ja valtiosopimusosaston yksikkö neuvoo sopimusten rekisteröinnissä. Monenvälisen sopimuksen rekisteröinnistä vastaa tallettaja, ellei sopimuksessa ole sovittu erillisestä rekisteröijästä.

15 VALTIOSOPIMUSTEN ALKUPERÄISKAPPALEET

- Sopimusten alkuperäiskappaleet ja monenvälisen sopimuksen oikeaksi todistetut jäljennökset säilytetään ulkoasiainministeriön sopimusarkistossa.

Ulkoasiainministeriön arkistossa (sopimusarkisto, HAL-40) säilytetään kaikkien Suomea sitovien kahdenvälisen sopimusten alkuperäiskappaleita ja toisten osapuolten alkuperäisiä valtakirjoja sekä monenvälisen sopimusten oikeaksi todistettuja jäljennöksiä. Arkistossa ovat myös niiden monenvälisen sopimusten alkuperäiskappaleet, joiden tallettaja Suomi on. Ulkoasiainministeriön arkisto toimittaa pyynnöstä jäljennöksiä edellä mainituista asiakirjoista.

Ministeriöiden on huolehdittava niiden hoidossa olevien sopimusten alkuperäiskappaleiden ja toisen osapuolen alkuperäisten valtakirjojen sekä oikeaksi todistettujen jäljennösten toimittamisesta ulkoasiainministeriön arkistoon.

16 SOPIMUSREKISTERI

- Valtiosopimuksia koskevia tietoja ja sopimusten tekstejä löytyy muun muassa valtion sähköisestä säädöstietopankista (Finlex). Tietojen pohjalta ulkoasiainministeriö laatii Vieraiden valtioiden kanssa tehdyt sopimukset -julkaisun.

Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 8 §:n mukaisesti Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistaan pääsääntöisesti valtiosopimukset ja niitä koskevat tiedot (ks. myös oppaan jakso 9).

Tiedot Suomea velvoittavista säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistuista valtiosopimuksista löytyvät Internetistä maksuttomasta valtion säädöstietopankista (<http://www.finlex.fi/>) kohdasta *valtiosopimukset*.

Tällä hetkellä tiedosto sisältää muun muassa suomenkieliset sopimustekstit, sopimusten ja niiden muutosten nimet, voimaantuloajat, osapuolet sekä säädöskokoelman ja sopimussarjan numerot. Lisäksi Finlexissä on tiedot sitoutumispäivistä, varaumista ja selityksistä. Sähköistä sopimussarjaa, joka sisältää myös ruotsinkieliset sopimustekstit, on julkaistu vuodesta 1999 lähtien. Vuoden 2011 alusta sähköinen sopimussarja on todistusvoimainen, jonka johdosta on siirrytty ainoastaan sähköiseen julkaisuun. Siinä on julkaistu myös sopimusten rinnakkaistekstejä alkuperäisillä kielillä, erityisesti englanniksi. Viranomaisten väliset sopimukset eivät sisälly rekisteriin.¹⁵⁶ Rekisterin pohjalta ulkoasiainministeriön oikeuspalvelu laatii tarpeen mukaan ulkoasiainministeriön julkaisusarjassa julkaistavan kirjasen *Vieraiden valtioiden kanssa tehdyt sopimukset* suomeksi ja ruotsiksi.

¹⁵⁶ Säädöskokoelmalain muutoksen (1197/2010) myötä rekisteristä on saatavilla tiedot myös niistä viranomaissopimuksista, joista on julkaistu ilmoitus sopimussarjassa. Ks. jakso 2.5.

17 VALTIOSOPIMUSTEN KANSITTAMINEN JA SINETÖIMINEN

Valtiosopimukset on kansitettava ja sinetöitävä asianmukaisesti. Ministeriöillä on oltava tähän tarvittavat välineet ja tarvikkeet sekä osaaminen. Tapausten harvalukuisuuden vuoksi niiden hankkiminen saattaa muodostua tarpeettoman kalliiksi. Ulkoasiainministeriö tarjoaa valtiosopimusten kansitus- ja sinetöimispalvelua seuraavasti:

Työstä vastaa ministeriön virastopalvelujen Merikasarmin palvelupiste (C-rakennus) ja se tehdään ulkoasiainministeriön tiloissa, jonne työn tilaaja toimittaa sopimuksen.

Palvelun hinta määritellään sinetöitävältä sopimukselta. Hinnasta noin puolet aiheutuu tarvikekustannuksista - kannet, silkkinaru ja sinettilakka - ja toinen puoli on työpalkkiota. Ilman lakkasinetöintiä työn hinta on edullisempi.

Jos työ on tehtävä normaalin virka-ajan ulkopuolella, hintaan lisätään ylityökorvauksista aiheutuvat menot. Jos työ on tehtävä muualla kuin ulkoasiainministeriössä, hinta on jonkin verran korkeampi ja siihen lisätään mahdolliset matkakulut.

Ulkoasiainministeriö myy muille ministeriöille sopimuksen tekoon tarvittavia tarvikkeita omakustannushintaan. Edellä mainittujen lisäksi niihin kuuluu sopimuspaperi.

Ulkoasiainministeriö laskuttaa palvelusta jälkikäteen.

Lisätietoja antaa Merikasarmin palvelupiste (C-rakennus) puh. 55656.

