



VALTIOSOPIMUSOPAS
Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua
ja voimaansaattamista koskevat ohjeet



Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2017

Valtiosopimusopas

Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua
ja voimaansaattamista koskevat ohjeet

*Suomi
Finland*
100

Ulkoasianministeriö

ISBN Nid.: 978-952-281-320-6

ISBN PDF: 978-952-281-321-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto, Anne-Marie Paakkari

Helsinki 2017



Kuvailulehti

Julkaisija	Ulkoasiainministeriö, Oikeuspalvelu	29.9.2017
Tekijät	EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikkö (OIK-20)	
Julkaisun nimi	Valtiosopimusopas – Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2017	
ISBN painettu	978-952-281-320-6	ISSN painettu 0358-1489
ISBN PDF	978-952-281-321-3	ISSN PDF 2341-8230
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-321-3	
Sivumäärä	130	Kieli suomi
Asiasanat	Valtiosopimukset, kansainväliset sopimukset, Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, EU-sopimukset, EU-sekasopimus, yhteisymmärryspöytäkirjat, delegoidut sopimukset, kansainväliset hallintosopimukset, väliaikainen soveltaminen, voimaansaattaminen, varauma, ilmoitus, selitys, säädösmallit, esittelylistamallit, valtakirjamallit, sitoutumiskirjamallit	
Tiivistelmä	<p>Valtiosopimusopas sisältää menettelyohjeet kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelusta ja voimaansaattamisesta virkamiesten työn tueksi.</p> <p>Oppaassa selvitetään perustuslain 8 lukuun perustuva sopimuksentekotoimivalta Suomessa. Toimivaltaa valtiosopimusasioissa käyttävät Suomessa ylimmät valtioelimet eli eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvoston yleisistunto. Myös ministeriöillä voi olla rajoitettua sopimuksentekovaltaa joko sopimuksentekovalan delegoinnin kautta (delegoidut sopimukset) taikka voimassaoleviin säädöksiin perustuen (kansainväliset hallintosopimukset).</p> <p>Oppaassa selvennetään valtiosopimuksen asemaa ja tekemistä koskevia menettelyjä myös kansainvälisen oikeuden, erityisesti valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen näkökulmasta. Oppaaseen on sisällytetty menettelyohjeet muun muassa sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta, ilmoitusten, selitysten ja varaumien antamisesta sekä sopimuksen irtisanomisesta.</p> <p>Oppaassa kuvataan Euroopan unionin (EU) sopimuksentekotoimivallan perusteet, sopimuksentekomenettely ja erilaiset EU-sopimustyytit Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) valossa.</p> <p>Eduskunnan rooli kansainvälisten sopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa on keskeinen. Oppaassa avataan eduskunnan osallistumisoikeutta ja tiedottamista koskevia menettelyjä (perustuslain 47 §, 96 § ja 97 §).</p> <p>Opas sisältää erillisen jakson Ahvenanmaan huomioimisesta neuvoteltaessa ja saatettaessa voimaan sopimuksia, jotka sisältävät Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä sekä menettelyohjeet pohjoismaisia sopimuksia varten.</p> <p>Valtiosopimusoppaan liitteenä olevat suomen- ja ruotsinkieliset säädösmallit on päivitetty yhdessä oikeusministeriön laintarkastusyksikön kanssa. Oppaan liitteenä ovat valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittely esittelylistamallit. Opas sisältää myös yhteisymmärryspöytäkirjan mallin ja valtiosopimussanaston. Oppaassa avataan viitetiedoin valtiosopimuksia koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.</p> <p>Tämän version korvaa uusi, muutettu aineisto osoitteessa http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-344-2.</p>	
Kustantaja	Ulkoasiainministeriö	
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017	
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Utrikesministeriet, Rättstjänsten	29.9.2017
Författare	Enheten för EU-rättsliga frågor och traktaträtt (OIK-20)	
Publikationens titel	Fördragshandboken – Anvisningar om beredning och ikraftsättande av internationella fördrag och EU-avtal	
Publikationsseriens namn och nummer	Utrikesministeriets publikationer 2/2017	
ISBN tryckt	978-952-281-320-6	ISSN tryckt 0358-1489
ISBN PDF	978-952-281-321-3	ISSN PDF 2341-8230
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-321-3	
Sidantal	130	Språk finska
Nyckelord	Fördrag, internationella avtal, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EU-avtal, EU:s blandade avtal, samförståndsavtal, delegerade överenskommelser, internationella förvaltningsavtal, provisorisk tillämpning, ikraftsättande, förbehåll, meddelande, förklaring, författningsmallar, mallar för föredragningslistor, fullmaktsmallar, mallar för åtagandehandlingar	
Referat	<p>Fördragshandboken innehåller anvisningar om hur internationella fördrag och EU-avtal bereds och sätts i kraft, till stöd för tjänstemännens arbete.</p> <p>Handboken redogör för behörigheten att ingå fördrag i Finland enligt 8 kap. i grundlagen. I Finland har de högsta statliga organen, dvs. riksdagen, republikens president och statsrådets allmänna sammanträde, behörighet i fördragsärenden. Även ministerierna kan ha begränsad behörighet att ingå fördrag, antingen genom delegerad behörighet (delegerade överenskommelser) eller med stöd av gällande författningar (internationella förvaltningsavtal).</p> <p>Handboken klargör också ur folkrättslig synvinkel de förfaranden som gäller status och ingående av fördrag, särskilt med beaktande av Wienkonventionen om traktaträtten. Den innehåller anvisningar om förfarandet bl.a. vid provisorisk tillämpning, meddelanden, förklaringar och förbehåll samt vid uppsägning av fördrag.</p> <p>Handboken beskriver grunderna för Europeiska unionens (EU) behörighet att ingå avtal, förfarandet vid ingående av avtal i EU samt olika typer av EU-avtal mot bakgrund av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).</p> <p>Riksdagens roll är central vid beredningen och ikraftsättandet av fördrag. Handboken klarlägger de förfaranden som gäller riksdagens rätt att delta och få information (grundlagens 47, 96 och 97 §).</p> <p>I handboken finns separata avsnitt om hur Åland ska beaktas vid förhandlingar om och ikraftsättande av fördrag där det ingår bestämmelser som faller inom Ålands behörighet samt om förfarandet vid nordiska avtal.</p> <p>De finsk- och svenskspråkiga författningsmallarna, som finns som bilaga till fördragshandboken, har uppdaterats i samarbete med justitieministeriets laggranskningsenhet. Mallar för föredragningslistor för statsrådets allmänna sammanträde och för föredragningen för republikens president finns som bilaga till handboken. Den innehåller också en mall för samförståndsavtal samt en fördragsordlista. Genom hänvisningar tar handboken upp grundlagsutskottets utlåtandep Praxis som gäller fördrag.</p> <p>Denna version ersätts av nytt, modifierat material på http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-344-2.</p>	
Förläggare	Utrikesministeriet	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Försäljning: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Ministry for Foreign Affairs, Legal Service	29th of September 2017	
Authors	The Unit for EU and Treaty Law (OIK-20)		
Title of publication	Treaty guide – instructions on the preparation and bringing into force of international treaties and EU agreements		
Series and publication number	Publications of the Ministry for Foreign Affairs 2/2017		
ISBN (printed)	978-952-281-320-6	ISSN (printed)	0358-1489
ISBN PDF	978-952-281-321-3	ISSN (PDF)	2341-8230
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-321-3		
Pages	130	Language	Finnish
Keywords	Treaties, international agreements, Treaty on the Functioning of the European Union, EU agreements, EU mixed agreement, memorandums of understanding, delegated treaties, international administrative agreements, provisional application, bringing into force, reservation, notification, declaration, statute models, presentation agenda models, model credentials and full powers, model instruments of consent.		
Abstract	<p>The Treaty guide provides instructions on the preparation and bringing into force of international treaties and EU agreements to support the work of public officials.</p> <p>The guide describes the competence in the conclusion of treaties in Finland based on Chapter 8 of the Constitution of Finland. The highest governmental bodies, i.e. the Parliament, the President of the Republic and the government plenary session are the authorities with competence in the conclusion of treaties. Ministries may also have limited competence in the conclusion of treaties either through delegation of such competence (delegated treaties) or on the basis of statutes in force (international administrative agreements).</p> <p>The guide clarifies the status of treaties and the procedures for concluding them also from the perspective of international law, particularly the Vienna Convention on the Law of Treaties. The guide includes operating instructions on issues such as provisional application of a treaty, giving of notifications, making of declarations and reservations, and denunciation of treaties.</p> <p>The guide describes the foundations of the European Union's (EU) competence in the conclusion of international agreements, its procedure for concluding them and different agreement types in light of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).</p> <p>In Finland the Parliament plays a key role in preparing treaties and bringing them into force. The guide presents the procedures concerning the parliamentary right to participate and receive information (sections 47, 96 and 97 of the Constitution of Finland).</p> <p>The guide includes a special section on taking the Åland Islands into consideration in negotiating and bringing into force treaties that include provisions falling under the competence of Åland. Moreover, the guide provides operating instructions for Nordic treaties.</p> <p>The statute models in Finnish and Swedish appended to the Treaty guide have been updated in cooperation with the Unit of Legislative Inspection of the Ministry of Justice. Models of the presentation agendas of the government plenary session and the presidential session have been appended to the guide. The guide also includes a model for a memorandum of understanding and a treaty terminology and provides reference information on the statements issued by the Constitutional Law Committee concerning treaties.</p> <p>This version is replaced by new, modified material at http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-344-2.</p>		
Publisher	Ministry for Foreign Affairs of Finland		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

ESIPUHE	9
1 YLEISTÄ VALTIOSOPIMUKSISTA	11
1.1 Lähtökohdat.....	11
1.2 Valtiosopimuksen määritelmä	13
1.3 Valtiosopimus kansainvälisessä oikeudessa.....	15
1.4 Valtiosopimus Suomen oikeusjärjestelmässä	15
1.5 EU:n ulkosuhdesopimukset	16
1.5.1 Unionin toimivalta ja sen luonne	18
1.5.2 Menettelyt.....	19
1.5.3 EU-sopimustyypit.....	20
1.5.3.1 Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat sopimukset	20
1.5.3.2 Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtävät sopimukset	20
1.5.3.3 Sekasopimukset.....	21
1.5.3.4 "VNOS" 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetut sopimukset	21
2 KANSALLINEN TOIMIVALLANJAKO VALTIOSOPIMUSASIOISSA	24
2.1 Ylimpien valtioelinten toimivalta perinteisissä valtiosopimusasioissa	24
2.2 Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välinen toimivallanjako EU-sopimusasioissa.....	25
2.3 Ministeriöiden välinen toimivallanjako	28
2.4 Sopimuksentekovallan delegointi.....	29
2.5 Kansainväliset hallintosopimukset.....	32
2.6 Yhteisymmärryspöytäkirjat	34
3 VALTIOSOPIMUKSEN NEUVOTTELEMINEN JA ALLEKIRJOITTAMINEN	37
3.1 Neuvottelualoite.....	37
3.2 Neuvotteluvaihe	38
3.3 EU:n ulkosuhdesopimusten neuvotteleminen	43
3.4 Sopimuksen allekirjoittaminen.....	46
3.5 EU-sopimusten allekirjoittaminen.....	48
3.6 Allekirjoitetun tekstin oikaiseminen.....	50
3.7 Väliaikainen soveltaminen.....	50
3.8 EU-sopimusten väliaikainen soveltaminen	52

4	SOPIMUKSEEN SITOUTUMINEN	54
4.1	Sitoutumistavat	54
4.2	Sopimuksen muutokseen sitoutuminen	56
4.3	Varaumat, selitykset ja muut ilmoitukset	58
4.3.1	Varaumiin, selitysten ja muiden ilmoitusten tekeminen	58
4.3.2	Varaumiin ja selitysten vastustaminen	59
4.4	Valtionsisäinen päätöksenteko	61
4.5	Sitoutumisesta ilmoittaminen	63
4.6	EU-sopimukseen sitoutuminen ja sitoutumisesta ilmoittaminen	65
5	VALTIOSOPIMUKSEN PÄÄTTYMINEN	67
6	VALTIOSOPIMUKSEN VOIMAANSAATTAMINEN	70
6.1	Voimaansaattamisen tarkoitus	70
6.2	Voimaansaattamistavat	71
6.2.1	Blankettisäädös	72
6.2.2	Sekamuotoinen voimaansaattaminen	72
6.2.3	Asiasisältöinen voimaansaattaminen	72
6.2.4	Voimaansaattamissäädöksen antamatta jättäminen	74
6.3	Voimaansaattamisen taso	74
6.3.1	Voimaansaattaminen lailla	75
6.3.2	Voimaansaattaminen valtioneuvoston asetuksella	75
6.4	Voimaansaattamislain sisältö	75
6.5	Voimaansaattamisasetuksen sisältö	76
6.6	EU-sopimusten voimaansaattaminen	78
7	EDUSKUNNAN TOIMIVALTA	79
7.1	Yleistä	79
7.2	Eduskunnan osallistuminen kansainvälisten asioiden valmisteluun	81
7.3	Eduskunnan osallistuminen ja tiedonsaanti EU:ssa päätettävien sopimusten osalta	83
7.4	Eduskunnan hyväksymistä vaativat sopimukset	86
7.5	Lainsäädännön alaan kuuluvat sopimukset	88
7.6	Hallituksen esitys	93
8	SOPIMUSASIOIDEN ESITTELEMINEN	97
8.1	Yleistä	97
8.2	Esittelylistojen laatiminen	99
8.3	Esittelyjen yhdistäminen	101

9	VALTIOSOPIMUSTEN JULKAISEMINEN	102
9.1	Yleistä	102
9.2	Valtiosopimusten julkaisemisen ajankohta	103
9.3	Julkaisemiskieli	105
9.4	Sopimuksen julkaisematta jättäminen	106
10	AHVENANMAAN ERITYISASEMA	108
10.1	Yleistä	108
10.2	Sopimusneuvottelut	109
10.3	Maakuntapäivien suostumuksen hankkiminen	111
11	POHJOISMAISET SOPIMUKSET	113
12	SOPIMUSASIAKIRJOJEN JULKISUUS	115
12.1	Yleistä	115
12.2	Julkiset asiakirjat	115
12.3	Harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat ja tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä asioissa	117
12.4	Salassa pidettävät asiakirjat	117
13	TIEDOTTAMINEN	119
14	VALTIOSOPIMUSTEN REKISTERÖIMINEN JA JULKAISEMINEN YK:N SOPIMUSSARJASSA	121
15	VALTIOSOPIMUSTEN ALKUPERÄISKAPPALEET	123
16	VALTION SÄÄDÖSTIETOPANKKI FINLEX	124
17	VALTIOSOPIMUSTEN KANSITTAMINEN JA SINETÖIMINEN	125
	Liite 1: Asiakirjamallit	131

ESIPUHE

Valtioneuvosto on useissa ohjelmissaan ja päätöksissään sitoutunut hyvään lainvalmisteluun. Valtiosopimusten valmistelu on myös säädösvalmistelua ja voimaansaatetut valtiosopimukset ovat osa Suomen lainsäädäntöä. Valtiosopimusoppaalla on merkitystä jokaisen kansainvälisiä sopimuksia neuvottelevan ja niiden voimaansaattamista valmistelevan virkamiehen työssä.

Ulkoasiainministeriön vuonna 2003 julkaisema Valtiosopimusopas on palvellut käyttäjiään nyt useamman vuoden ajan. Oppaan tavoitteena oli esittää tiivistetyssä muodossa vuonna 2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain edellyttämät päätöksentekomuodot ja menettelytavat valtiosopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa.

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 veloitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista valmisteltaessa.

Vuonna 2009 Valtiosopimusoppaaseen lisättiin EU-sopimusten valmistelua koskeva ohjeistus ajantasaistettuna Lissabonin sopimuksen voimaantulosta johtuneilla muutoksilla. Vuonna 2012 voimaan tulleet perustuslain muutokset (1112/2011) otettiin huomioon Valtiosopimusoppaan edellisessä päivityksessä (maaliskuu 2012).

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

Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeuden turvaaminen on muodostunut keskeiseksi ja entistä säännönmukaisemmaksi menettelyksi myös muiden kuin EU-sopimusten valmisteluvaiheessa. Tämän johdosta Valtiosopimusopas sisältää menettelyohjeet perustuslain 47 §, 96 § ja 97 §:n mukaisista osallistumis- ja tiedottamismenettelyistä, joilla pyritään turvaamaan eduskunnan tiedonsaantioikeus kansainvälisistä sopimuksista jo niiden valmisteluvaiheessa ja tällä tavalla antamaan eduskunnalle mahdollisuus tarvittaessa vaikuttaa sopimusten valmisteluun.

Valtiosopimusoppaan uudistuksen lähtökohtana on pidetty käytettävyyttä. Tämän vuoksi valtiosopimusoppaaseen on pyritty keräämään entistä enemmän valtiosopimusasioita koskevia käytäntöjä ja menettelyohjeita. Oppaassa on pyritty 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.

Valtiosopimusohjeistuksen lisäksi opas sisältää tietoja delegoinnin nojalla tehdyn valtiosopimuksen, kansainvälisen hallintosopimuksen ja yhteisymmärryspöytäkirjan eroavuuksista sekä niiden kansallisesta käsittelystä. Valtiosopimusoppaan liitteenä olevat säädösmallit on päivitetty yhdessä oikeusministeriön laintarkastusyksikön kanssa. Oppaan liitteenä ovat myös esittelylistamallit.

Ulkoasiainministeriö kiittää uudistetun Valtiosopimusoppaan valmisteluun osallistuneita ministeriöitä yhteistyöstä ja toivoo, että uudistettu Valtiosopimusopas vastaisi entistä paremmin niihin kysymyksiin, joita valtiosopimusten valmistelijat työssään kohtaavat.

Helsingissä 29. syyskuuta 2017



Ulkoasiainministeri
Timo Soini



Yksikön päällikkö
Kaija Suvanto

1 YLEISTÄ VALTIOSOPIMUKSISTA

1.1 Lähtökohdat

- Valtiosopimuksen 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 §), eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (96 §) sekä eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa (97 §).¹

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

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

¹ Perustuslain muutokset 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.

Perustuslaissa tehdään sen vuoksi ero valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten veloitteiden *hyväksymisen* ja niiden *voimaansaattamisen* välillä. Tämä seikka vaikuttaa sopimusten kansalliseen valmisteluun, eduskunnan päätöksentekomenettelyyn ja voimaansaattamissäädösten laatimiseen.

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

2 Muusta ohjeistuksesta ks.:

- Valtioneuvoston esittelijän käsikirja, Hallituksen julkaisusarja 1/2017
- Hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO), Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4,
- Lainvalmistelun prosessiopas,
- Lainkirjoittajan opas,
- Lainlaatijan EU-opas,
- Säädösehdotusten arviointiohteet, Oikeusministeriön julkaisu 2007:6,
- Säädösvalmistelun kuulemisopas,
- Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2012,
- EU:n toimivallan ja päätöksenteon oikeudellisesta perustasta, Oikeusministeriön muistio 26.3.2012 OM 9/469/2012, saatavilla Senaattorissa osoitteessa: <http://senaattori.vnv.fi/senaattori/toiminta/eu-asiat/kansallinen-kasittely/oikeudelliset-kysymykset/sivut/default.aspx>,
- EU:n toimivallan luonteesta eri politiikanaloilla ja kansainvälisten sopimusten tekemisessä Oikeusministeriön muistio 15.1.2015 OM 1/469/2015, saatavilla Senaattorissa osoitteessa: <http://senaattori.vnv.fi/senaattori/toiminta/eu-asiat/kansallinen-kasittely/oikeudelliset-kysymykset/sivut/default.aspx>,
- EU-valmistelu ministeriöissä (OM/VNK ohje), saatavilla Senaattorissa osoitteessa: <http://senaattori.vnv.fi/senaattori/toiminta/eu-asiat/kansallinen-kasittely/sivut/default.aspx>,
- Ohjeet eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 57/2011,
- Suuren valiokunnan muistio "Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyvistä käytännön kysymyksistä" (17.12.2014), saatavilla Senaattorissa osoitteessa: <http://senaattori.vnv.fi/senaattori/toiminta/eu-asiat/kansallinen-kasittely/eduskunta/sivut/default.aspx>,
- EU-toimintaan liittyvien asiakirjojen julkisuudesta, Oikeusministeriön muistio 21.8.2014, saatavilla Senaattorissa osoitteessa: <http://senaattori.vnv.fi/senaattori/toiminta/eu-asiat/kansallinen-kasittely/avoimuus/sivut/default.aspx>.

1.2 Valtiosopimuksen 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 ”*valtiosopimus tarkoittaa kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti valtioiden välillä ja joka on kansainvälisen oikeuden alainen siihen katsomatta, sisältyykö se yhteen tai kahteen taikka useampaan toisiinsa liittyvään asiakirjaan ja riippumatta siitä käytetystä nimityksestä*”.

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).

Valtiosopimukseksi katsotaan myös valtion ja kansainvälisen järjestön tai toimielimen välinen sopimus³ taikka kansainvälisten järjestöjen välinen sopimus sekä eräissä poikkeustapauksissa toisen valtion viranomaisen kanssa tehty sopimus⁴. Kansainvälinen velvoite on myös valtioiden perustaman kansainvälisen järjestön sellainen sitova päätös⁵, joka luo järjestön jäsenvaltioille oikeuksia ja velvollisuuksia. Sama koskee kahdenvälisellä valtiosopimuksella perustetun pysyväisluonteisen toimielimen sitovaa päätöstä.

³ Ks. esimerkiksi sopimus Suomen hallituksen ja Itämeren merellisen ympäristön suojelukomission välillä komission toimistosta sekä erioikeuksista ja vapauksista (SopS 38/1980 ja SopS 39/1980).

⁴ Ks. esimerkiksi Suomen ja Amerikan välillä tehdyn tutkimus- ja kehitystiedon vaihtoa koskevan sopimuksen muuttamisesta tehty sopimus (HE 112/2010 vp; SopS 94/2010 ja 95/2010). Ks. myös turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta Suomen ja Israelin välillä tehty sopimus (HE 4/2012 vp; SopS 34/2012 ja SopS 35/2012).

⁵ Ks. esimerkiksi Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta tehdyllä yleissopimuksella (OSPAR) perustetun komission päätökset (SopS 10/2001) tai poikkeuksellisesti voimaansaattatut Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan osapuolikokouksen päätökset (SopS 37/2006).

Valtiosopimuksen määritelmään sisältyy ajatus siitä, 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 ratkaisumenettelyä 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, joita ei tehdä hallituksen nimissä ja joissa sovitaan viranomaisten välisen yhteistyön yleisistä toimintalinjoista tai yhteisistä tavoitteista, eivät ole perustuslaissa tarkoitettuja valtiosopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita. Näitä niin sanottuja kansainvälisiä hallintosopimuksia ja yhteisymmärryspöytäkirjoja käsitellään jaksoissa 2.5 ja 2.6.

Kansainvälisiä sopimuksia ovat myös Euroopan unionin perussopimukset ja niiden muutokset.⁶ Samoin kansainvälisiä sopimuksia ovat myös Euroopan unionin (*“EU”*) tai Euroopan unionin yhdessä sen jäsenvaltioiden kanssa tekemät sopimukset (ns. *“ulkosuhdesopimukset”*). Euroopan unionin jäsenyys⁷ on kansainvälisen yhteistoiminnan erityismuoto ja sen piirissä tehtävien sopimusten luonne perustuu unionin perussopimuksissa määriteltyyn unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon. EU-sopimuksia koskevat poikkeukset tavanomaisesta valtiosopimusmenettelystä on käsitelty tässä oppaassa tarvittaessa erillisen otsikon alla valtiosopimuksia koskevan yleisen osuuden jälkeen.

6 Perussopimusten muuttamissopimukset ([SEU 48 artikla](#)), uusien jäsenvaltioiden liittymissopimukset ([SEU 49 artikla](#)) ja unionin jäsenyydestä eroamista koskevat sopimukset ([SEU 50 artikla](#)).

7 [Perustuslain 1 §:ssä](#) mainitaan Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ([1112/2011](#)).

1.3 Valtiosopimus kansainvälisessä oikeudessa

- Valtiosopimusten merkitys kansainvälisen oikeuden lähteenä on entisestään 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 neuvotteluvaiheen, sopimuksen allekirjoittamisen, sopimukseen sitoutumisen ja sen voimaantulon. Yleissopimuksessa käsitellään myös valtiosopimuksen päättymistä ja irtisanomista, sopimukseen tehtäviä varauksia sekä valtiosopimuksen tulkintaa.

1.4 Valtiosopimus Suomen oikeusjärjestelmässä

- "... sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat 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 valtiosisäisesti 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 lausunto lakiehdotusten suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen 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 valtiosisäistä lainsäädäntöä. Tämä näkyy myös oppaan liitteinä olevissa voimaansaattamislakien malleissa ("...sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat 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 vuonna 2009 uudistetut perussopimukset; Euroopan unionista tehty sopimus ("EU-sopimus", "SEU") sekä sopimus Euroopan unionin toiminnasta ("EUT-sopimus", "SEUT").⁸

Lissabonin sopimuksen voimaantulo merkitsi joitakin periaatteellisia ja käytännön kannalta merkittäviä uudistuksia myös EU:n ulkosuhdesopimusten osalta. Lissabonin sopimuksella purettiin EU-sopimuksella luotu pilarirakenne, jossa ensimmäisen pilarin muodostivat Euroopan yhteisön ("EY") perustamissopimukset, toisen pilarin EU-sopimuksen määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ("YUTP") ja kolmannen pilarin EU-sopimuksen määräykset poliisiyhteistyöstä ja yhteistyöstä rikosoikeuden alalla. Lissabonin sopimuksella yhdistettiin Euroopan yhteisö ja Euroopan unioni yhdeksi yhtenäiseksi oikeushenkilöksi, joka on Euroopan unioni. EU:n kansainväliset sopimukset tehdään nykyisin Euroopan unionin nimissä, eikä erottelua EU:n ja EY:n nimissä tehtäviin sopimuksiin enää tehdä. Aikaisemmin unionin ns. kolmannen pilarin muodostaneet määräykset siirrettiin Lissabonin sopimuksen myötä osaksi EUT-sopimuksen V osaston määräyksiä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta. Samalla määräysten kattama yhteistyö siirtyi osaksi unionin

⁸ Ks. myös Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus (EUVL C 327, 26.10.2012).

oikeuden normaalia viitekehystä. Poliisiyhteistyön ja rikosasioita koskevan oikeudellisen yhteistyön alalla sovelletaan nykyisin EUT-sopimuksen yleisiä määräyksiä kansainvälisten sopimusten neuvottelusta ja tekemisestä.

Lissabonin sopimus ei kuitenkaan muuttanut entisen ns. toisen pilarin eli YUTP:n hallitustenvälistä luonnetta. YUTP-määräykset on yhä sijoitettu EU-sopimukseen, samalla kun toiminta näillä aloilla säilytti keskeiset erityispiirteensä.⁹ 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.

Suurin menettelytapoja koskeva muutos, jonka Lissabonin sopimus toi mukanaan, 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.¹⁰ Lisäksi unionin tekemät sopimukset tulevat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita sitoviksi suoraan unionin tasolla tehtävällä hyväksymispäätöksellä.¹¹

Vaikka Lissabonin sopimus toi muutoksia, on kuitenkin huomattava, että se ei muuttanut perinteisten *sekasopimusten*, jotka sisältävät yhtäältä unionin ja toisaalta jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia velvoitteita, käsittelyä. Sekasopimukset edellyttävät jatkossakin jäsenvaltion valtiosäännön mukaista ratifiointia tai hyväksymistä siltä osin kuin sopimukset kuuluvat jäsenvaltion toimivaltaan.

Näissä ohjeissa EU:n ulkosuhdesopimukset jaetaan EU-oikeudellisen perustansa mukaan kolmeen pääryhmään. Ne ovat 1) **unionin toimivaltaan kuuluvat sopimukset (unionisopimukset)**, 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 (4) ryhmänä erivälisen kansallisen menettelyn vuoksi **valtioneuvoston ohjesäännön** (262/2003, jäljempänä "VNOS") **3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja sopimuksia**.

Kaikista näistä ryhmistä tehdään tarkemmin selkoa jäljempänä jaksossa 1.5.3.

⁹ Ks. jakso 1.5.3.2.

¹⁰ Ks. [HE 23/2008 vp](#), s. 109, 171, 172 ja 230–235.

¹¹ 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.

1.5.1 Unionin toimivalta ja sen luonne

Lissabonin sopimuksen myötä EU-sopimus ja EUT-sopimus sisältävät nimenomaiset määräykset unionin toimivallasta. Tärkeimmän perusperiaatteen muodostaa uuteen [SEU 5 artiklaan](#) kirjattu *annetun toimivallan periaate*. Annetun toimivallan periaatteesta seuraa, että unioni voi toimia vain ja ainoastaan silloin, kun perussopimuksista voidaan osoittaa kaavailun toimenpiteen oikeuttava määräys, niin sanottu oikeusperustamääräys.

Oikeusperustamääräykset sisältyvät yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lukuun ottamatta EUT-sopimuksen politiikka-alakohdaisiin määräyksiin. Kansainvälisten sopimusten tekemistä koskeva toimivalta on joissakin tilanteissa nimenomaista, kuten yhteisen kauppapolitiikan alalla [SEUT 207 artikla](#).¹² 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](#).¹³ Unionilla voi siten olla 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 ulottuvuutta*.¹⁴

EUT-sopimuksessa unionin toimivalta on luokiteltu sen luonteen perusteella kolmeen pääasialliseen luokkaan: 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 ole käyttänyt omaa toimivaltaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä. Jaetun toimivallan aloilla EU:n toimivallan käyttäminen syrjäyttää jäsenvaltioiden toimivallan: jaetun toimi-

12. 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](#).

13. [SEUT 3 artiklan 2 kohta](#) kuuluu: "Unionilla on myös yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun tämä on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, tai siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta."

[SEUT 216 artikla](#) kuuluu seuraavasti: "Unioni voi tehdä sopimuksen yhden tai useamman kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa, kun perussopimuksissa on asiaa koskeva määräys taikka kun sopimuksen tekeminen on välttämätöntä jonkin unionin politiikalle perussopimuksissa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi tai sopimuksen tekemisestä säädetään oikeudellisesti sitovassa unionin säädöksessä tai sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta."

14. Ks. tuomio [22/70](#) (komissio v. neuvosto, nk. ERTA-tuomio) 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263; [lausunto 1/76](#) (Reinin jokiliikenne) [1977] ECR 741; [lausunto 2/91 \(ILO\)](#) [1993] ECR I-1061; [lausunto 1/94 \(WTO\)](#) [1994] ECR I-5267; asia [C-468/98](#) (komissio v. Ruotsi eli ns. Open Skies) [2002] ECR I-9575; tuomio [C-469/98](#) (komissio v. Suomi eli ns. Open Skies) [2002] ECR I-9627; [lausunto 1/13](#) (Haagin lapsikaappaus sopimus) EU:C:2014:2303; tuomio [C-137/12](#) (ehdollista pääsyä koskeva sopimus) EU:C:2013:675; tuomio [C-114/12](#) (yleisradio-organisaatioiden lähioikeuksien suoja).

vallan aloilla EU:n toimivallasta tulee yksinomaista niiltä osin kuin EU käyttää toimivaltaansa. 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 alalla.¹⁵ Toiminta YUTP:n alalla ei kuulu mihinkään kolmesta yllä mainitusta toimivaltalokasta.

Kysymys unionin toimivallan luonteesta on merkittävä sen vuoksi, että sen pohjalta usein ratkeaa, tekeekö unioni ulkosuhdesopimuksen yksin vai yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Toimivallanjako vaikuttaa myös siihen, millaisia sopimuksia Suomi voi itsenäisesti tehdä. EU:n toimivallan luonteesta ja sen vaikutuksesta, muun muassa kansainvälisten sopimusten tekemiseen, on oikeusministeriö laatinut tarkemman ohjeen.¹⁶

1.5.2 Menettelyt

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

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 (**SEUT 218 artiklan 3 kohta**). Neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita ja nimetä erityiskomitean, jota on kuultava neuvottelujen aikana (**SEUT 218 artiklan 4 kohta**).

Neuvosto tekee neuvottelijan (komissio tai korkea edustaja) ehdotuksesta päätöksen, jolla annetaan lupa sopimuksen **allekirjoittamiseen** ja tarvittaessa sen **väliaikaiseen soveltamiseen** ennen sopimuksen voimaantuloa (**SEUT 218 artiklan 5 kohta**). Neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen sopimuksen **tekemisestä** Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan tai Euroopan parlamenttia kuultuaan (**SEUT 218 artiklan 6 kohta**). On myös mahdollista yhdistää päätös sopimuksen allekirjoittamisesta, väliaikaisesta soveltamisesta ja tekemisestä.

¹⁵ EU-sopimuksen 31 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto ja neuvosto tekevät yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtävät päätökset yksimielisesti.

¹⁶ EU:n toimivallan luonteesta eri politiikanaloilla ja kansainvälisten sopimusten tekemisessä, Oikeusministeriön muistio 15.1.2015 OM 1/469/2015, saatavilla Senaattorissa osoitteessa: <http://senaattori.vnv.fi/senaattori/toiminta/eu-asiat/kansallinen-kasittely/oikeudelliset-kysymykset/sivut/default.aspx>.

Euroopan parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa (SEUT 218 artiklan 10 kohta). EU-tuomioistuimelta on mahdollisuus pyytää lausunto siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa (SEUT 218 artiklan 11 kohta).¹⁷

SEUT 218 artiklassa määrätään myös neuvoston **päätöksentekomenettelystä**. Neuvosto tekee pääsääntöisesti ratkaisunsa määränemmistöllä koko menettelyn ajan (SEUT 218 artiklan 8 kohta). Se tekee kuitenkin ratkaisunsa yksimielisesti, jos sopimus koskee alaa, jolla unionin säädöksen antaminen edellyttää yksimielisyyttä tai sopimus tehdään YUTP:n alalla.¹⁸

On huomattava, että sekasopimuksissa edellä mainitut päätöksentekomenettelyt koskevat vain *unionin* toimivallan käyttämistä. Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien osin jäsenvaltiot tekevät kukin oman kansallisen päätöksen kansallisten menettelyjensä mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat myös päättää yhteisesti toimivaltansa käyttämisestä (common accord).¹⁹

1.5.3 EU-sopimustyypit

1.5.3.1 Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat sopimukset

Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla sopimuksilla tarkoitetaan niitä EU:n ulkosuhdesopimuksia, joiden osalta unioni käyttää yksin toimivaltaa koko sopimuksen tekemiseen. Tällaisia sopimuksia ovat ne, joiden kohdalla unionilla on yksinomainen toimivalta koko sopimuksen kattamalla alalla, kuten tulliliitto ja yhteinen kauppapolitiikka. Tällaisia ovat myös ne sopimukset, joiden kohdalla unionilla on jaettua toimivaltaa (potentiaalinen toimivalta), jota halutaan käyttää sopimuksen tekemiseen.²⁰

1.5.3.2 Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtävät sopimukset

Lissabonin sopimus ei olennaisesti muuttanut entisen II pilarin eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ”hallitustenvälistä” luonnetta. YUTP:n erityispiirteet näkyvät sopimusten kohdalla esimerkiksi sopimusneuvotteluun liittyvien tehtävien siirtymisessä unionin ulko-

17 Ks. esimerkiksi lausunto 2/13 (EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen), ECR, [EU:C:2014:2454](#).

18 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.

19 Tämä osoitetaan yleensä neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksellä.

20 Ks. EU:n toimivallan ja päätöksenteon oikeudellisesta perustasta, Oikeusministeriön muistio 26.3.2012 OM 9/469/2012, saatavilla Senaattorissa osoitteessa: <http://senaattori.vnv.fi/senaattori/toiminta/eu-asiat/kansallinen-kasittely/oikeudelliset-kysymykset/sivut/default.aspx>.

asioiden 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.

1.5.3.3 Sekasopimukset

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 osittain myös unionin puolesta sen yksinomaista toimivaltaa.²¹

Siltä osin kuin sopimusmääräykset kuuluvat jäsenvaltion toimivaltaan, sekasopimus edellyttää jäsenvaltion valtiosäännön mukaista päätöstä sopimuksen allekirjoittamisesta sekä sitoutumisesta. Lisäksi tarvitaan neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta sekä tekemisestä siltä osin kuin sopimusmääräykset kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä tulee aina tarkastella sopimuskohtaisesti sopimuksen sisällön ja tavoitteiden perusteella.²²

1.5.3.4 "VNOS" 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetut sopimukset

Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 3 §:n 9 kohdassa mainitut **EU:ssa päätettävät 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 – kyseisissä tapauksissa valtioneuvoston yleisistunto korvaa tasavallan presidentin päätöksentekijänä – ja näin ollen säännöksessä tarkoitetut sopimukset on tarpeen ryhmitellä erikseen.

21 Tällaisia sopimuksia ovat esimerkiksi kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) sopimukset sekä kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimukset, ks. myös PeVL 16/2004 vp.

22 Ks. EU:n toimivallan luonteesta eri politiikanaloilla ja kansainvälisten sopimusten tekemisessä, Oikeusministeriön muistio 15.1.2015 OM 1/469/2015, saatavilla Senaattorissa osoitteessa: <http://senaattori.vnv.fi/senaattori/toiminta/eu-asiat/kansallinen-kasittely/oikeudelliset-kysymykset/sivut/default.aspx>.

EU:n toimivaltaan muodollisesti kuulumattomia, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavia asioita voivat olla esimerkiksi EU:n puitteissa tehtävät sopimukset, johon **vain osa jäsenvaltioista** tulee osapuoleksi.²³

Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätökset ja sopimukset ovat syntyneet tapaoikeudellisena menettelynä. Tällöin kyse ei ole siitä, että neuvosto käyttäisi unionin toimivaltaa, vaan kyseisissä tapauksissa jäsenvaltiot käyttävät omaa toimivaltaansa. Päätöksen tai sopimuksen tekevät neuvostossa kokoontuneet jäsenvaltioiden hallitusten edustajat yhdessä. Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätökset tai sopimukset eivät ole perussopimusten mukaisia tavanomaisia 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](#)). Asian sisällön perusteella on valmisteluvaiheessa varmistettava, että asianmukaiset loppumääräykset sisällytetään tällaisiin päätöksiin ja sopimuksiin.²⁴

EU:n yksinomaisessa toimivallassa olevat sopimukset, joiden osapuoli EU ei ole²⁵ rinnastetaan kansallisessa käsittelyssä EU:ssa päätettävään asiaan. Näissä tilanteissa jäsenvaltio käyttää EU:n toimivaltaa, koska kyseisen sopimuksen määräykset eivät mahdollista, että EU olisi sopimuksen osapuolena tai koska EU ei ole vielä liittynyt sopimukseen. Näihin rinnastetaan myös tilanteet, jossa sekasopimusta, jonka osapuolena EU ei ole, muutetaan vain siltä osin, kun sopimus kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan.²⁶

EU:ssa päätettävään asiaan ([VNOS 3 §:n 9 kohta](#)) rinnastetaan myös EU-kytkennän johdosta **valtiosopimus, jonka tekeminen sallitaan tai jonka tekemiseen jäsenvaltio velvoi-**

23 Ks. esimerkiksi [HE 243/2006 vp](#) Prümin sopimuksen hyväksymisestä. Perustuslakivaliokunta totesi ([PeVL 56/2006 vp](#)), että ”Prümin sopimusta ei ole tehty unionin rakenteissa, mutta sillä on tuolloisten Schengenin sopimusten taapaa kiinteä yhteys unionin puitteissa tehtävään yhteistyöhön. Sopimuksessa on valiokunnan mielestä kysymys sellaisesta unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavasta asiasta, joka kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan.” Ks. myös yhdistettyä patenttitoimioistuinta koskeva hallituksen esitys [HE 45/2015](#) ja Euroopan vakausmekanismista tehty sopimus ([SopS 74/2012](#) ja [75/2012](#)).

24 Ks. päätös Athene-järjestelmälle myönnettyistä erioikeuksista ja vapauksista, [EUVL L 261, 6.8.2004](#), s. 125 ja [HE 204/2004 vp](#) sekä [EV 168/2004 vp](#). Ks. EU-Sofa sopimus, [EUVL C 321, 31.12.2003](#), s. 6 ja [HE 268/2004 vp](#) sekä [EV 55/2005 vp](#).

25 Tällaisia sopimuksia ovat esimerkiksi kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n puitteissa tehtävät sopimukset, joihin ainoastaan valtiot voivat tulla osapuoliksi.

26 Päätös tehdään [VNOS 3 §:n 9 kohdan](#) mukaisesti, jos jokaiselta osapuolelta edellytetään muutoksen hyväksymisen osoittamiseksi ilmoitusta tai hyväksymis/ratifiointikirjan tallettamista, vaikka muutos kuuluu vain EU:n yksinomaiseen toimivaltaan.

tetaan EU-säädöksessä tai -sopimuksessa.²⁷ Tällaiseksi katsotaan myös sopimus, joka perustuu EU:n säädöksessä olevaan mekanismiin, jolla oikeutetaan jäsenvaltio neuvottelemään ja tekemään sopimus EU:n toimivallan alalla.²⁸ Kyse ei ole perinteisestä seka-sopimuksesta, 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). Valtiosäännön näkökulmasta kyse on sen sijaan muodollisesti kahdenvälisestä sopimuksesta, jonka Suomi on valtuutuksen perusteella oikeutettu tekemään kokonaisuudessaan eli myös EU:n toimivaltaan kuuluvien osien.²⁹ Sopimus hyväksytään ja voimaansaattetaan kansallisesti perustuslain 8 luvun mukaisesti. Jos tällainen sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, sille pyydetään kokonaisuudessaan eduskunnan hyväksyntää.³⁰

VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetut sopimukset hyväksyy valtioneuvoston yleisistunto (perustuslain 93 §:n 2 mom.). EU-säädöksessä tai sopimuksessa olevan valtuutuksen perusteella tehty sopimus voi kuitenkin sisältää myös määräyksiä, jotka kuuluvat puhtaasti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Jos jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä ei voida pitää vähäisinä,³¹ sopimusta ei rinnasteta **VNOS 3 §:n 9 kohdassa** tarkoitettuihin sopimuksiin, vaan tällaiset sopimukset allekirjoitetaan ja hyväksytään tavanomaisten valtiosopimusten tavoin, jolloin päätöksentekijä on tasavallan presidentti (perustuslain 93 §:n 1 mom.).³²

27 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 erät artiklassa mainittuja asioita koskevat säännöt. Suomen ja Venäjän välinen täytäntöönpanopöytäkirja rinnastetaan **VNOS 3 §:n 9 kohdassa** tarkoitettuun EU:ssa päätettävään asiaan.

28 Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/34/EU, annettu 21 päivänä marraskuuta 2012, yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta EU:n rautatiedirektiivi (2012/34/EU); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 847/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta ja täytäntöönpanosta; 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 koskevissa asioissa sekä elatusvelvoitteisiin liittyvissä asioissa sovellettavaa lakia.

29 PeVL 7/2012 vp; PeVL 14/2014 vp.

30 PeVL 7/2012 vp; PeVL 14/2014 vp.

31 Vähäisinä pidetään esimerkiksi määräyksiä, jotka koskevat unionin toimivallassa olevista määräyksistä johtuvia mukautuksia (ks. esimerkiksi HE 41/2014 vp, s. 5).

32 Esim. lentoliikenneoikeuksien myöntämistä ei ole pidetty vähäisinä määräyksinä, vaan niistä päättää tasavallan presidentti (HE 46/2012 vp). Vrt. lentoliikennesopimuksesta, jossa ei ole liikenneoikeuksia, päättää valtioneuvoston yleisistunto (HE 10/2012 vp).

2 KANSALLINEN TOIMIVALLANJAKO VALTIOSOPIMUSASIOISSA

2.1 Ylimpien valtioelinten toimivalta perinteisissä valtiosopimusasioissa

- Perustuslain 93 §:n 1 momentti: ”Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset veloitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten veloitteiden 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](#) tarkoitetut valtiosopimukset ja muut kansainväliset veloitteet. [Perustuslain 95 §:ssä](#) säädetään valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen veloitteen kansallisen voimaansaattamisen päätöksentekotasosta.

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

Valtiosopimuksen tekemisen ja voimaansaattamisen kannalta mainitut perustuslain säännökset merkitsevät, että sopimusta koskevaan päätöksentekoon voivat osallistuvat valtioneuvoston yleisistunto, tasavallan presidentti ja eduskunta. Valtiosopimusasioihin liittyvisä 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.

Valtiosopimuksia koskevista eri päätöksentekovaiheissa noudatettavaa toimivallanjakoa selostetaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että valtiosopimukseen sitoutumiseen, myös niissä tapauksissa, joissa eduskunta on hyväksynyt sopimuksen ja mahdollisen voimaansaattamislain, vaaditaan tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yleisistunnon hyväksyminen. Kansallisen voimaansaattamisasetuksen antaa pääsääntöisesti valtioneuvosto, jollei asianomaisen sopimuksen voimaansaattamislaissa asetuksenantovaltuutta ole poikkeuksellisesti uskottu tasavallan presidentille tai ministeriölle. Seuraavassa jaksossa käsitellään tarkemmin toimivallan jakautumista tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä.

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 1 momentin](#) mukaista *tasavallan presidentin* toimivaltaa on käsitelty edellä jaksossa 2.1. [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.³³ Tällaisiin päätöksiin mahdollisesti liittyvät kansalliset toimenpiteet, kuten täytäntöönpano- ja voimaantuloasetusten antaminen, kuuluvat perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvostolle.³⁴

³³ PeVM 10/1998 vp, s. 27/l.

³⁴ PeVL 49/2001 vp.

Valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 3 §:n 9 kohta säädettiin vuonna 2004 perustuslakivaliokunnan esittämän tulkinnan mukaiseksi. Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee mainitussa lainkohdassa mainitut EU:ssa päätettäviin asioihin sekä niihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettaviin asioihin liittyvät toimenpiteet, jos ne edellyttävät valtioneuvoston päätöstä (ks. edellä jakso 1.5.3.4). Valtioneuvosto tekee 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 päättäminen, ratifiointi, hyväksyminen, liittyminen, sopimuksen irtisanominen, varaumien tekeminen ja niiden peruuttaminen, selitysten, julistusten ja ilmoitusten antaminen sekä sopimuksen väliaikaista soveltamista ja voimaansaattamista koskevan asetuksen antaminen.

”Euroopan unionissa päätettävillä asioilla” tarkoitetaan kaikkia sellaisia asioita ja asiarhymiä, 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.³⁵ Näihin liittyvät kansalliset toimenpiteet kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisovaltaan siltä osin kuin ne eivät vaadi eduskunnan hyväksymistä (ks. jakso 7.4).

Koska perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan termi ”Euroopan unionissa tehtävä päätös” kattaa unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat,³⁶ myös näihin asioihin sovelletaan valtioneuvostossa vastaavia menettelyjä. Tällaisia unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavia asioita ovat sopimukset (tai päätökset), jotka on tehty unionin

35 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 EKP: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.

36 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 sopimukseen, joita voidaan pitää esimerkkinä unionin toimintaan muodollisesti kuulumattomista, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavista asioista”.

tehtävien hoitamista varten tai unioniin liittyvän syyn vuoksi.³⁷ Sopimuksen sisällöllinen liityntä unioniin on arvioitava tapauskohtaisesti, mutta ainakin sellaiset sopimukset, jotka on tehty neuvostossa kokontuneiden 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 osapuoli unioni ei ole esimerkiksi sen vuoksi, että sopimuksen osapuoliksi voivat tulla vain valtiot (hyväksyminen, ratifiointi tai liittyminen EU:n puolesta). Sama koskee myös tapauksia, jossa sellaista sekasopimusta, jonka osapuoleksi EU ei tule, muutetaan vain EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilta osin.³⁸ Lisäksi unioniasioihin rinnastettavia ovat esimerkiksi sellaiset sopimusmuutokset, joissa on kyse sekasopimuksesta, jossa sekä unioni että jäsenvaltiot ovat osapuolina, ja muutos koskee unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia asioita tapauksessa, jossa jokaiselta osapuolelta edellytetään muutoksen hyväksymisen osoittamiseksi ilmoitusta tai hyväksymis/ratifiointikirjan tallettamista. Tällaisen toimenpiteen kansallisesta hyväksymisestä päättää valtioneuvosto.³⁹

EU:ssa päätettävään asiaan ([VNOS 3 §:n 9 kohta](#)) rinnastetaan myös neuvostossa kokontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätökset ja sopimukset, sekä valtiosopimukset, joiden tekeminen sallitaan tai jonka tekemiseen jäsenvaltio veloitetaan EU-säädöksessä tai sopimuksessa (ks. edellä jakso 1.5.3.4).

[VNOS 3 §:n 9 kohdassa](#) tarkoitettuihin sopimuksiin ja päätöksiin liittyvät kansalliset toimenpiteet (allekirjoitusvaltuudet, hyväksyminen/ratifiointi) tekee valtioneuvoston yleisistunto ([perustuslain 93 §:n 2 mom.](#)). Tästä pääsäännöstä poikkeavat kuitenkin sellaiset EU:n valtuutuksen nojalla tehtävät valtiosopimukset, jotka sisältävät myös puhtaasti jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, joita ei voida pitää vähäisinä.⁴⁰

37 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](#), jossa perustuslakivaliokunta katsoi, että muodollisesti unionin rakenteiden ulkopuolella tehdyt Suomen ja USA:n kahdenväliiset luovutus- ja oikeusapuso-pimukset liittyvät *asiallisesti niin kiinteästi EU-USA sopimukseen ja ovat näiden edellyttämiä*, että veloitteet on katsottava sellaisiksi unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettaviksi asioiksi, jotka kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan. Ks. myös yhdistettyä patenttitoimioistuinta koskeva hallituksen esitys [HE 45/2015](#). Ks. myös Euroopan vakausmekanismista tehty sopimus ([SopS 74/2012](#) ja [75/2012](#)).

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

39 Toisaalta, jos osapuolilta ei ko. tapauksessa edellytetä hyväksymis/ratifiointikirjan tallettamista tai nimenomais-ta ilmoitusta ja kyse on muutoksesta, joka kuuluu kokonaisuudessaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, asiassa ei edellytetä kansallisia hyväksymistoimenpiteitä. Tällöin toimivaltaisen ministeriön on kuitenkin julkaistava ilmoitus sopimusmuutoksen voimaantulosta säädöskokoelman sopimussarjassa viimeistään muutoksen (kansainvälise-nä) voimaantulopäivänä.

40 Ks. jakso 1.5.3.4 (valtiosopimus jonka tekeminen sallitaan tai jonka tekemiseen jäsenvaltio veloitetaan EU-säädöksessä tai -sopimuksessa).

Sekasopimusten osalta on syytä huomata, että VNOS 3 §:n 9 kohdasta huolimatta *seka-*sopimusten allekirjoitusvaltuuksista päättäminen, hyväksyminen tai ratifiointi, samoin kuin Euroopan unionin perussopimuksia koskevien muutosten ratifiointi, kuuluvat edelleen tasavallan presidentin toimivaltaan.⁴¹ Näissä tapauksissa on kyse sopimuksesta, jossa on myös jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Tasavallan presidentti vahvistaa myös kaikkien sopimusten voimaansaattamislait.

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. Valtioneuvoston ohjesäännössä ei enää erikseen luetella valtiosopimuksia, jotka kuuluvat muiden ministeriöiden kuin ulkoasiainministeriön käsiteltäviksi. 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 toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Jos ministeriöiden välillä on epäselvyyttä siitä, minkä ministeriön toimivaltaan valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite kuuluu, asia voidaan ratkaista valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:n nojalla valtioneuvoston yleisistunnossa.

41 HE 1/1998 vp, s. 145/II.

Myös valtioneuvoston ohjesäännön 10 § sisältää säännöksiä 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.

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 sopimusaasia tarvittaessa yhteensovittamiseliimiin.⁴² Merkittävimmät sopimusoikeudelliset kysymykset, joilla on horisontaalista vaikutusta unionin toimivaltaa koskevissa kysymyksissä, on syytä käsitellä oikeudelliset kysymykset -jaostossa ja/tai institutionaalisessa jaostossa.

2.4 Sopimuksentekovalan delegointi

- Sopimuksentekovaltaa voidaan lailla rajoitetusti siirtää muille viranomaisille.
- Voimaansaattamislakiin perustuva sopimuksentekovaltuus voi koskea lähinnä päävelvoitteen teknisiä tarkistuksia tai yhteistoiminnan yksityiskohtien järjestämistä.
- Laissa olevassa valtuutuksessa on yksilöitävä valtuutuksen saaja ja määriteltävä riittävän täsmällisesti valtuutuksen asiallinen sisältö ja sopimuskumppani.
- Valtuutuksen perusteella tehtyä sopimusta on lähtökohtaisesti pidettävä valtiosopimuksena.

Valtiosopimuksentekovalta kuuluu pääsääntöisesti perustuslain 93 §:ssä tarkoitetulle ulkopoliittikan johdolle ja käytännössä lähinnä tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslaissa ei ole sopimuksentekovalan siirtämistä koskevia säännöksiä, mutta perustuslain perusteluissa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä⁴³ on katsottu, että sopimuksentekovaltaa voidaan lailla rajoitetusti siirtää *muille viranomaisille*.⁴⁴

42 Tarkemmat ohjeet kansallisesta yhteensovittamisesta löytyvät Senaattorista (Toiminta - EU-asiat - Kansallinen käsittely).

43 PeVL 16/2004 vp, PeVL 17/2004 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 14/2014 vp, PeVL 5/2017 vp.

44 ”Muu viranomainen” viittaa tässä yhteydessä lähtökohtaisesti ministeriöön. Perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi ottanut kantaa sopimuksentekovalan delegointiin muulle viranomaiselle kuin ministeriölle.

Koska sopimuksetekovalta pääsäännön mukaan kuuluu tasavallan presidentille yhteistoiminnassa parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston kanssa, muille viranomaisille voidaan sopimuksetekovaltaa siirtää vain poikkeuksellisesti ja erityisestä syystä. Käytännössä sopimuksetekovaltan delegointi kansallisella lailla on ollut harvinaista.

Sopimuksetekovaltan delegoinnin perusteella tehdyllä sopimuksella viranomaisen sitouuu *Suomen hallituksen puolesta* sopimukseen.

Sopimuksetekovaltaa voidaan siirtää muille viranomaisille valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislailla. Sopimuksetekovaltaa voidaan siirtää viranomaiselle myös muulla kansallisella lailla.⁴⁵ Sopimuksetekovaltaa on mahdollista siirtää viranomaiselle myös suoraan valtiosopimuksen määräyksissä. Tällöin delegointia koskeva sopimusmääräys kuuluu lainsäädännön alaan ja vaatii eduskunnan hyväksynnän. Delegointia koskevan sopimusmääräyksen lisäksi sopimuksen voimaansaattamislakiin voidaan tarvittaessa sisällyttää tarkempi tai selventävä säännös sopimuksetekovaltuudesta.⁴⁶

Delegoinnin edellytyksenä on, että laissa (tai valtiosopimuksen määräyksessä, joka voimaansaattetaan lailla) yksilöidään valtuutuksen saaja ja rajoitetaan valtuuden asiallista sisältöä riittävän täsmällisesti sekä ilmaistaan ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa valtuutuksen saaja voi tehdä sopimuksen.⁴⁷ Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyin 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.⁴⁸ Viranomaisille

45 Esim. [ulkoasiainhallintolain \(204/2000\) 3 a §](#) ja sitä koskeva [PeVL 66/2014 vp](#).

46 Ks. esimerkiksi laki Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta ([722/2010](#)).

47 Ks. esimerkiksi: [Ulkoasiainhallintolain \(204/2000\) 3 a §](#); Laki vaarallisten aineiden kuljetuksista Suomen ja Venäjän välisessä suorassa kansainvälisessä rautatieliikenteessä Suomen ja Venäjän välillä tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ([514/2014](#)).

48 Eduskunnan toimivaltaan kuuluu muun muassa lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksyminen ([perustuslain 94 §](#)). Delegoitu sopimus ei siten saisi lähtökohtaisesti sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin uudemmassa tulkintakäytännössään ([PeVL 19/2010 vp](#)) katsonut, että toimivaltajärjestelyjen vaikutusta täysivaltaisuuteen on valtiosäännön johdonmukaisuuden vuoksi arvioitava uudelleen antamalla enemmän painoa siirrettävän toimivallan *aineelliselle merkitykselle* eikä niinkään pelkästään sille seikalle, kuuluuko jokin määräys lainsäädännön alaan. Rajanveto lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten ja lakia alemmanasteisten määräysten välillä ei ole aina käytännössä yksiselitteinen: siten perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan ei ole täysin poissuljettua, etteikö delegoinnin perusteella tehtävä sopimus voisi ainakin jossain määrin sisältää myös lainsäädännön alaan kuuluvia tai ainakin niitä sivuavia määräyksiä ([PeVL 14/2014 vp](#); [PeVL 66/2014 vp](#)). Lisäksi vuonna 2012 voimaan tulleiden perustuslain tarkistusten myötä täysivaltaisuutta ja kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä koskevat [perustuslain 1 ja 94 §:n](#) säännökset ovat muuttuneet. [Perustuslain 94 §:n](#) ja sen esitöiden mukaan eduskunnan toimivallan siirtäminen tapahtuu *merkittävän ja muun toimivallan* erottelun mukaisesti. Muusta kuin merkittävästä eduskunnan toimivallan siirrosta voidaan nykyisin päättää tavallisella ääntenenemmistöllä ([HE 60/2010 vp](#), s. 45/II; [PeVL 8/2015 vp](#)).

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

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.⁴⁹ Eroavuuden korostamiseksi suositellaankin, että delegoinnin perusteella tehtävässä sopimuksessa ilmaistaisiin selkeästi, esimerkiksi sopimuksen johdanto-osassa, valtuutus, johon sopimuksen tekeminen perustuu.⁵⁰

Ennen delegoidun sopimuksen allekirjoittamista toimivaltainen ministeriö tekee päätöksen delegoinnin perusteella tehdyn sopimuksen 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.

Koska delegeoitua sopimusta pidetään valtiosopimuksena, on delegeoitu sopimus lähtökohtaisesti voimaansaattettava ja julkaistava kuten muutkin valtiosopimukset.⁵¹ Sopimus saatetaan voimaan valtioneuvoston asetuksella. Vaihtoehtoisesti sopimus voidaan voimaansaattaa ministeriön asetuksella, jos sopimuksentekovaltaa ja siihen liittyvää voimaansaattamisvaltaa on voimaansaattamislailla tai muulla kansallisella lailla siirretty ministeriölle.⁵² Sopimus julkaistaan säädöskokoelman sopimussarjassa.⁵³ Tilanteita, joissa sopimus ei edellytä kansallista voimaansaattamista tai joissa kysymys on vähämerkityksisestä valtiosopimuksesta, käsitellään jaksossa 9.4.

49 Lähtökohtaisesti erona kuitenkin on, että kansainvälisen hallintosopimuksen tekemiseen viranomaisella on jo olemassa toimivalta tehdä kyseinen sopimus, kun taas delegoidun sopimuksen tekemistä varten viranomaisen tarvitsee valtuutuksen. Lisäksi kansainvälinen hallintosopimus tehdään yleensä viranomaisen omissa nimissä, kun taas delegeoitu sopimus tehdään Suomen hallituksen puolesta. Delegoidut sopimukset on myös yleensä tarpeen voimaansaattaa osaksi Suomen lainsäädäntöä, kansainvälisiä hallintosopimuksia puolestaan ei voimaansaateta.

50 Delegoidussa sopimuksessa valtuutus tulisi näkyä 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.

51 Ks. esimerkiksi valtioneuvoston asetus pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon (NEFAB) kansallisten valvontaviranomaisten välisen yhteistyösopimuksen voimaansaattamisesta (54/2013).

52 Ks. HE 60/2010 vp. Ks. liite 3 malli 6.

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

2.5 Kansainväliset hallintosopimukset

- Kansainvälisellä hallintosopimuksella voidaan yleensä sopia viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä ja vähäisistä kysymyksistä
- 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.
- 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 voimassaolevien säädösten perusteella, eli niin sanotut kansainväliset hallintosopimukset. Yhä laajentuva kansainvälinen kanssakäyminen edellyttää lisääntyvää eri valtioiden viranomaisten välistä yhteistyötä esimerkiksi tietojenvaihdon, koulutuksen ja erilaisten yhteistyöhankkeiden aloilla. Tällainen yhteistoiminta saattaa myös sisältää näitä kysymyksiä koskevia sopimusjärjestelyjä.

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.⁵⁴ Kansainvälisellä hallintosopimuksella ei voida asettaa veloitteita muille viranomaisille eikä yksityisille tahoille. Viranomaisen sopimuksetekotoimivaltaa on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti.

Kansainvälinen hallintosopimus muotoillaan oikeudellisesti sitovaan muotoon. Samalla on kuitenkin vältettävä muotoiluja, joilla on Suomen valtiota sitovia tai muutoin osapuolena olevan viranomaisen toimivallan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia.⁵⁵

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

55 Sopimuksissa tulee välttää sanamuotoja, jotka voisivat viitata siihen, että sopimukseen olisi sitoutunut Suomen hallitus. 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).

Suomen viranomaisen toimivaltaan ei vaikuta se, että sopimuksen toisena osapuolena on viranomainen, jolla oman maansa lainsäädännön perusteella on toimivaltaa tehdä Suomen valtiosäännön kannalta valtiosopimukseen rinnastettavia sopimuksia. Sopimuksen luonne (valtiosopimus vai kansainvälinen hallintosopimus) arvioidaan Suomen valtiosäännön mukaisesti.

Pyrkimyksenä on siis 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.⁵⁶

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.

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

Sopimusteksti tulisi aina arkistoida viranomaisen arkistoon. Asiakirjaa ei rekisteröidä YK:ssa [YK:n peruskirjan 102 artiklan](#) mukaisesti.

⁵⁶ Selkeintä on, jos asiakirjassa suoraan todetaan, ettei kyse ole sopimuksesta, joilla sidotaan valtioita kansainvälisen oikeuden subjekteina esimerkiksi toteamalla, ettei asiakirjaa voida rekisteröidä YK:ssa valtiosopimuksena "not eligible for registration with the Secretary-General of the United Nations".

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.⁵⁷ 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 se ei tavallisesti 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 ole ratkaisevaa merkitystä sen kysymyksen arvioimisessa, onko asiakirjaa pidettävä valtiosopimuksena.⁵⁸ Ratkaisu tehdään osapuolten tarkoituksen sekä asiakirjan sisällön ja muotoilujen perusteella.

Toisinaan kuitenkin 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*" ja "*not eligible for registration with the Secretary-General of the United Nations*".

57 Aust, Anthony (2013): *Modern Treaty Law and Practice*, s. 21 – 23.

58 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 56/2012 vp](#)).

Valtiosopimusoppaan [liitteessä 9](#) esitetään yhteisymmärryspöytäkirjan malli. [Liitteessä 9](#) esitetään myös esimerkkejä valtiosopimuksesta poikkeavasta yhteisymmärryspöytäkirjan terminologiasta, jota 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 ulkopoliittisesti merkityksellinen, asiakirja suositellaan käsiteltäväksi myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa (ns. "TP-UTVA").

Samoin, jos yhteisymmärryspöytäkirja tehdään poikkeuksellisesti hallitusten eikä ministeriöiden välillä, tarve asiakirjan käsittelyyn TP-UTVA:ssa taikka muussa sopivassa ministerivaliokunnassa tai ministerityöryhmässä tulisi arvioida. Jos yhteisymmärryspöytäkirja koskee poikkeuksellisesti useamman ministeriön toimialaa, kultakin ministeriöltä pyydetään lausuntoa.⁵⁹ Eduskunnan tiedonsaantioikeutta yhteisymmärryspöytäkirjoista käsitellään jäljempänä jaksossa 7.2.

Ministeriö voi julkaista yhteisymmärryspöytäkirjan tekstin ja tiedon yhteisymmärryspöytäkirjan voimaantulosta määräyskokoelmassaan tai sähköisenä versiona verkkosivuillaan. Yhteisymmärryspöytäkirjaa ei pääsääntöisesti saateta voimaan eikä julkaista säädöskokoelman sopimussarjassa. Jos kuitenkin kyse on poikkeuksellisesti hallitusten välillä tehdystä yhteisymmärryspöytäkirjasta, jonka katsotaan olevan myös muutoin merkityksellinen, suositellaan, että tieto sen voimaantulosta julkaistaisiin ministeriön ilmoituksella Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa [säädöskokoelman 9 §:n](#) perusteella. Valtioneuvosto tai ministeriö voi myös erikseen päättää yleisön kannalta merkittävän yhteisymmärryspöytäkirjan tekstin julkaisemisesta sopimussarjassa.⁶⁰ Asiakirjaa ei rekisteröidä YK:ssa [YK:n peruskirjan 102 artiklan](#) mukaisesti. Yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoitettu alkuperäiskappale arkistoidaan viranomaisen arkistoon.

59 Ks. Naton isäntämaatukea koskeva yhteisymmärryspöytäkirja ([SopS 82/2014](#)).

60 Ks. jakso 9. Esim. Naton isäntämaatukea koskeva yhteisymmärryspöytäkirja julkaistiin sopimussarjassa ([SopS 82/2014](#)).

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

VANHTENTUNNUT

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 S:ssä](#) tarkoitetun ulkopoliittikan johdon 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 tavallisesti 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 ulkoasiainministeriönsä välityksellä. Samoin toisen osapuolen aloitteeseen voidaan vastata diplomaattisella nootilla Suomen paikallisen edustuston tai toisen osapuolen Suomessa olevan edustuston välityksellä. Myös neuvottelujen ajasta ja paikasta sovitaan toisinaan diplomaattista tietä.

Toimivaltainen ministeriö pyytää neuvottelualoitteesta lausunnon asianomaisilta viranomaisilta ja muilta tahoilta. Neuvottelualoitetta valmisteltaessa on arvioitava myös asian suhdetta Euroopan unionin toimivaltaan. Samoin on arvioitava asian suhdetta Ahvenanmaan toimivaltaan. Erittäin merkittävät hankkeet voidaan jo tässä vaiheessa viedä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen ("TP-UTVA") 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 (tai VNOS 3 §:n 9 kohdan asioissa valtioneuvoston yleisistunnon) määrämuotoista päätöstä, ellei sopimuksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys sitä erityisesti vaadi.

3.2 Neuvotteluvaihe

- Valtioneuvoston yleisistunto asettaa valtuuskunnan, 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.
- Valtakirjan allekirjoittaa 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

Valtiosopimusneuvotteluita varten on pääsääntöisesti asetettava neuvottelu-valtuuskunta.⁶¹ Usein jo ennen valtuuskunnan asettamista käydään alustavia keskusteluja ulkomais-

⁶¹ Neuvotteluvaltuuskunnat asetetaan sopimusneuvotteluita varten. Jo voimassa olevan sopimuksen nojalla järjestettävää osapuolten konferenssia tai muuta konferenssia varten, jossa ei välttämättä neuvotella valtiosopimusta, voidaan asettaa konferenssivaltuuskunta. Konferenssivaltuuskunnan asettamiseen sovelletaan samoja periaatteita kuin neuvotteluvaltuuskuntaan.

ten viranomaisten kanssa ja tehdään sopimusaloite. Neuvotteluvaltuuskunnan asettaminen kuuluu [perustuslain 93 §:ssä](#) tarkoitetun ulkopoliitiikan johtovallan piiriin.

Valtuuskunnan asettava taho (tasavallan presidentti, valtioneuvoston yleisunto tai ministeriö) vaihtelee asian merkittävyyden perusteella. Tasavallan presidentti päättää 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. Jos tasavallan presidentti asettaa valtuuskunnan, päätös tehdään valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta. Asia esitellään toimivaltaisesta ministeriöstä.

[Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 7 kohdan](#) mukaan valtioneuvoston yleisunto asettaa valtuuskunnan valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevia neuvotteluja tai kansainvälistä kokousta varten, kun asia koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä asia kuulu tasavallan presidentin ratkaistavaksi. Tätä on käytännössä tulkittu niin, että valtioneuvoston yleisunto päättää valtuuskunnan asettamisesta silloin, kun sopimusneuvottelujen ala koskee *olennaisilta osiltaan* useampaa kuin yhtä ministeriötä.⁶²

Jos asia koskee olennaisilta osiltaan vain *yhtä* ministeriötä, voi kyseinen ministeriö asettaa valtuuskunnan omalla päätöksellään. Toimivaltainen ministeriö voi päättää puheenjohtajan, jäsenen tai asiantuntijan myöhemmästä muuttamisesta taikka uuden jäsenen tai asiantuntijan lisäämisestä.⁶³ Teknisiä tai valmistavia asioita käsittelevään kokoukseen voidaan edustajat määrätä myös toimivaltaisen ministeriön päätöksellä.

Kaikkiin sopimusneuvotteluihin ei ole tarpeen asettaa erityistä neuvotteluvaltuuskuntaa. Tämä koskee usein esimerkiksi sellaisia sopimusneuvotteluja, jotka käydään kansainvälisen järjestön alaisessa työryhmässä tai jotka koskevat merkitykseltään vähäisempiä kahdenvälistä asioita. 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. Myöskään kirjeen- tai noottienvaihdolla tehtävät sopimukset eivät edellytä valtuuskunnan asettamista. Sen sijaan kahdenvälistä sopimusta koskeviin virallisiin neuvotteluihin valtuuskunta tulisi kuitenkin edelleen pääsääntöisesti asettaa.

62 Valtiosopimustyöryhmän mietintö ja valtioneuvoston ohjesäännön valmisteluasiakirjat.

63 Näin on myös silloin, kun kyse on valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin asettamasta valtuuskunnasta.

Valtuuskunnan asettamispäätöksessä nimetään valtuuskunnan puheenjohtaja ja tarvittaessa yksi tai useampi varapuheenjohtaja ja muut jäsenet sekä tarvittaessa oikeutetaan toimivaltainen ministeriö nimeämään asiantuntijoita ja sihteeri. 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 a §:ssä](#) asetettuja vaatimuksia.⁶⁴ Esittelijän asiana on myös huolehtia siitä, että päätöksestä ilmoitetaan valtuuskunnan jäsenille ja tarvittaessa asianomaisessa maassa sijaitsevalle Suomen edustustolle.

Asianomaiseen valtuuskuntaan puheenjohtajaksi tai jäseneksi esitettävän virkamiehen ei tulisi esitellä valtuuskunnan asettamista koskevaa asiaa. Vaikka ministerin esteellisyyttä koskevasta [VNL 17a §:stä](#) ei sinänsä katsota johtuvan ministerin esteellisyyttä esitellä valtuuskuntaa, jossa hän itse on puheenjohtajana tai jäsenenä, on käytännössä ulkoisen uskottavuuden kannalta tarkoituksenmukaista toimia siten, että asian esittelee tällaisissa tapauksissa toimivaltaisen ministerin sijainen. Toimivaltainen ministeri voi kuitenkin osallistua päätöksentekoon valtioneuvoston yleisistunnossa.

Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa suoraan [perustuslain 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.⁶⁵ 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 [perustuslain 66 §:n](#) mukaisesti määräytyvä sijaisensa toimii Suomen edustajana muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa EU:n toiminnassa kuin Eurooppa-neuvostossa.⁶⁶ Muissa kuin edellä mainituissa tapauksissa ministerin osal-

⁶⁴ Poikkeuksellisesti valtuuskunnan tehtävät voivat vaatia sellaista erityisosiantuntemusta, että [naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 4 a §:ssä](#) asetettuja vaatimuksia ei pystytä täyttämään.

⁶⁵ 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).

⁶⁶ 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.

listuminen valtion ylimmälle johdolle kuuluvaan EU:n toimintaan osana Suomen valtuuskuntaa kuuluu ministerin virkatehtäviin, eikä valtioneuvoston yleisistunnossa ole tarpeen tehdä siitä erikseen päätöstä.⁶⁷

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 neuvottelu- ja diplomaattikonferensseihin vaaditaan valtakirja "*letter of credentials*" (liite 5 malli 1). Valtakirjan puuttumisesta voi seurata, ettei Suomen ääntä lasketa mahdollisissa äänestyksissä. Kansainvälisestä käytännöstä johtuen yleensä vaaditaan, että valtakirjan allekirjoittaa valtion päämies, ulkoasiainministeri tai pääministeri. Wienin yleisopimuksen 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 yhteensovittamismenettelyssä. Neuvotteluohjeista voidaan keskustella myös TP-UTVA:ssa, jos neuvottelut koskevat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkitykseltään huomattavaa 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.

⁶⁷ Tällaisia muita tapauksia voi olla esimerkiksi osallistuminen pääministerin valtuuskuntaan EU:n kolmas maa -kokouksessa. Virkamiesvaltuuskunnasta ei erikseen päätetä valtioneuvoston yleisistunnossa.

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, kaikilla sopimuksen todistusvoimaisilla kielillä.⁶⁸ 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 tai valtioneuvoston yleisistunto on myöntänyt 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.

⁶⁸ Alternoinen tarkoittaa allekirjoituskappaleen laatimista sopimuksesta kummallekin allekirjoittajavaltiolle siten, että kyseisen valtion nimi esiintyy sopimuksen tälle valtiolle alternoidussa kieliversiossa aina ensimmäisenä (sopimuksen nimi, osapuolet, sopimusmääräykset ja allekirjoituskohta).

3.3 EU:n ulkosuhdesopimusten neuvottelemine

Kaikkien EU-sopimusten valtiosisäinen käsittely noudattaa soveltuvin osin muiden EU-asioiden kansallista valmistelumenettelyä. Suomen kanta sopimusneuvottelujen aloittamiseen ja sopimustekstin neuvotteluun valmistellaan toimivaltaisessa ministeriössä ja EU-asioiden yhteensovittamismenettelyssä (eduskunnan osallistumista EU-sopimusten valmisteluun ks. jakso 7.3). Vastuu asian seurannasta ja valmistelusta on toimivaltaisella ministeriöllä. Käsittelyssä on otettava huomioon myös Ahvenanmaan oikeus osallistua Suomen kannanottojen valmisteluun (ks. 10 luku).

Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat sopimukset valmistellaan pääsääntöisesti [SEUT 218 artiklan 1-4 kohdan](#) määräyksiä noudattaen (ks. jakso 1.5).⁶⁹ 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.⁷⁰ Käytännössä neuvottelijana toimii usein komissio unionin toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Neuvosto vahvistaa myös neuvotteluohjeet ja asettaa pääsääntöisesti erityiskomiteoita, joita on kuultava neuvottelujen aikana.⁷¹ Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien sopimusten osalta ei aseteta kansallista neuvotteluvaltuuskuntaa. Siltä osin kuin on kysymys eduskunnan toimivaltaan koskevista 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 [SEUT 218 artiklan](#) nojalla, kuten yllä on selostettu. Erona on kuitenkin se, että jäsenvaltiot voivat osallistua sopimusneuvotteluihin oman toimivaltansa osalta. Käytännössä jäsenvaltiot toimivat tällöin usein siten, että samalla kun neuvosto antaa neuvottelijalle neuvotteluvalluudet neuvotella unionin toimivaltaan kuuluvista asioista, neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajat antavat päätöksellään neuvottelijalle mandaatin neuvotella myös jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä niiden puolesta.⁷² Unionin toimivallan osalta noudatetaan [SEUT 218 artiklan](#) päätöksentekosääntöjä, kun taas jäsenvaltioiden toimivallan osalta mandaatti olisi lähtökohtaisesti hyväksyttävä neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yksimie-

69 Poikkeuksena unionisopimuksen rahapolitiikkaa koskeva [SEUT 219](#) artikla ja kauppapolitiikkaa koskeva [SEUT 207](#) artikla, jotka sisältävät myös itsenäisiä menettelytapamääräyksiä.

70 [SEUT 218 artiklan 3 kohta](#).

71 [SEUT 218 artiklan 4 kohta](#).

72 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](#).

lisellä päätöksellä.⁷³ Jäsenvaltioiden ja/tai puheenjohtajavaltion läsnäolosta neuvotteluissa ja neuvottelijan velvollisuudesta tiedottaa neuvottelujen etenemisestä on syytä määrätä neuvottelumandaatissa.

Sekasopimuksen neuvottelua varten asetetaan kansallinen neuvotteluvaltuuskunta silloin, kun Suomi jäsenvaltiona osallistuu neuvotteluihin. Kyse on yleensä monenvälisistä seka-sopimuksista, 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 EU:n neuvottelijalle annetaan valtuudet neuvotella myös jäsenvaltioiden puolesta, kuten edellisessä kappaleessa on selostettu. Neuvottelumandaattiehtotukset saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi [perustuslain 97 §:n](#) 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).⁷⁴ 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 neuvottelumandaattiehtotuksista 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 tapaoikeudellisenä menettelynä.* Tästä johtuen aloitteentekijä ja valmistelutapa neuvostossa vaihtelee asiasisällön mukaan. Aloitteentekijä voi olla puheenjohtajavaltio, jäsenvaltio, unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, neuvoston pääsihteeri tai komissio. Eduskunnalle tiedotetaan näitä sopimuksia koskevista neuvotteluista [perustuslain 97 §:n](#) mukaisesti (ks. jakso 7.3).

73 Ks. ohje menettelytavoista UM EU-muistio 7.6.2010, UM2010-01068 (Huom. ohjeesta poiketen EUT:n tuomio asiassa C-28/2012, jossa tuomioistuimien katsottiin, että neuvoston päätöksen ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksen yhdistäminen ei ole mahdollista).

74 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.

Jäsenvaltiot voidaan valtuuttaa neuvottelemaan EU:n puolesta *EU:n toimivaltaan kuuluvista sopimuksista, joiden osapuoli EU ei ole*. Valtuuskunta on tällöin asetettava kansallisesti siten kuin valtuuskunta asetettaisiin tavanomaisten valtiosopimusten neuvotteluita varten.⁷⁵ Samoin toimitaan, kun kyse on sopimusneuvotteluista, jotka jäsenvaltio käy *EU-säädöksessä tai sopimuksessa olevan valtuutuksen perusteella* tai kun on kyse muista sopimusneuvotteluista, jotka koskevat *EU:n toimivaltaan muodollisesti kuulumattomia, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavia asioita*. Sopimuksista suositellaan tiedottamaan eduskunnalle [perustuslain 97 §:n](#) mukaisesti (ks. jakso 7.3).

Sopimustekstin kielen tarkastaminen

Kansainvälistä sopimusta neuvoteltaessa on kiinnitettävä huomiota oikeaan sopimusterminologiaan.⁷⁶

EU-sopimuksen käsittelyssä periaatteena on samoin kuin lainsäädäntöasian käsittelyssäkin, 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 allekirjoitus- tai hyväksymispäätöksen yhteydessä. Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen [Wienin yleissopimuksen 79 artiklan](#) nojalla on mahdollista tehdä ilmoitus tallettajalle sopimustekstissä havaituista virheistä, mutta oikaisumenettely on kuitenkin varsin hidas ja hankala (ks. jakso 3.6). Tämän vuoksi termien oikeellisuus tulisi varmistaa aina jo ennen sopimuksen allekirjoitusvaihetta.

⁷⁵ Ks. edellä jakso 3.2 valtuuskunnan asettaminen

⁷⁶ FINLEXin valtiosopimuksia koskevassa osuudessa on valtiosopimussanasto, jota on lähtökohtaisesti noudatettava, www.finlex.fi.

3.4 Sopimuksen allekirjoittaminen

- Sopimuksen allekirjoitusvaltuudet myöntää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta toimivaltaisen ministerin esittelystä.
- Allekirjoitusvaltuudet hankitaan nimetyille henkilöille 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 pääministeri, varmentajaa ei tarvita.

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 henkilöille. Poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodostavat [VNOS 3 §:n 9 kohdassa](#) tarkoitettut EU-sopimukset, joiden allekirjoitusvaltuudet myöntää valtioneuvoston yleisistunto. Allekirjoittajalle määrätään myös nimetty sijainen.

Toimivaltaisen ministeriön on ennen allekirjoitusvaltuuksien hankkimista pyydettävä tarvittaessa asianomaisilta viranomaisilta ja muilta tahoilta, joiden etua sopimus koskee, lausunto sopimuksesta ja sen allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Jos sopimus koskee Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai maakunnalle muutoin hyvin tärkeää asiaa, lausunto on pyydettävä myös maakunnan hallitukselta. Lausuntopyyntöissä on jo tässä vaiheessa pyydettävä lausunnonantajien alustavaa arviota siitä, mitä toimenpiteitä sopimus edellyttää niiden 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 ([liite 5 mallit 2, 3, 4, 5, 6](#)). Poikkeuksen tästä muodostavat [VNOS 3 §:n 9 kohdassa](#) tarkoitettut EU-sopimukset, jolloin

valtakirjan allekirjoittaa pääministeri (liite 5 malli 7 ja 8).⁷⁷ Monenvälisen sopimuksen allekirjoitusvaltakirja laaditaan suomen kielellä, jos suomi on sopimuksen todistusvoimainen kieli (liite 5 malli 2). Muussa tapauksessa käytetään yleensä englannin tai ranskan kielistä valtakirjaa (liite 5 malli 3 ja 5). Pohjoismaiden välillä tehtävien sopimusten allekirjoitusvaltakirjat laaditaan ruotsin kielellä (liite 5 malli 4). Kahdenvälisen sopimuksen allekirjoitusvaltakirja laaditaan tapauksesta riippuen joko suomen kielellä, jos suomi on sopimuksen alkuperäiskieli, tai jollakin sopivalla muulla kielellä, yleensä ruotsin, englannin tai ranskan kielellä. Jos valtakirja laaditaan suomen kielellä, voidaan siitä laatia epävirallinen kohteliaisuuskielenkäännös ("*courtesy translation*") sopimuksen tallettajan tai toisen osapuolen ymmärtämällä kielellä, esimerkiksi englanniksi. Valtakirjaan merkitään, että allekirjoittaminen tapahtuu ratifioimis- tai hyväksymisvaraumin ("*subject to ratification*" / "*subject to acceptance*"), jollei tasavallan presidentti ole tehnyt allekirjoitusvaltuuksien myöntämisen yhteydessä päätöstä myös sopimuksen ratifioimisesta tai hyväksymisestä.⁷⁸ Valtakirja laaditaan samanaikaisesti esittelyasiakirjojen kanssa. Se toimitetaan kuitenkin tasavallan presidentille allekirjoitettavaksi esittelyasiakirjoista erillisissä kansissa sen jälkeen, kun esittelevä ministeri on sen allekirjoittanut. Esittelijä toimittaa valtakirjan valtuutetulle ja huolehtii siitä, että valtuutuksesta ilmoitetaan tarvittaessa asianomaisessa maassa sijaitsevalle Suomen edustustolle.

Kahdenvälisen sopimuksen osalta on huolehdittava sopimuksen allekirjoituskappaleiden valmistamisesta ja allekirjoitustilaisuuden järjestämisestä.⁷⁹ Tavallisesti kumpikin osapuoli valmistaa omalle sopimuspaperilleen oman alternaattinsa. Sopimusteksti sidotaan erityisiin valtiosopimuskansiin ja tarvittaessa sinetöidään.⁸⁰

Ulkoasiainministeriö tarjoaa tarvittaessa muille sopimusasioita hoitaville ministeriöille valtiosopimusten kansitus- ja sinetöimisapua sekä sopimuksen tekemiseen tarvittavia tarvikkeita.⁸¹

Wienin yleissopimuksen valtuutusta koskevan 7 artiklan mukaan pääministerin tai ulkoasiainministerin ei olisi tarpeen esittää valtakirjaa valtiosopimuksen tekemiseen liittyvien tehtävien osalta. Suomen perustuslaki edellyttää kuitenkin näissäkin tapauksissa määrä-

77 VNOS 3 § 9 kohdan nojalla laadittaviin valtakirjaan ei tule lainkaan varmentajaa. Vrt. tasavallan presidentin allekirjoittamiin valtakirjoihin varmentaja tarvitaan, sillä tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta (perustuslain 58.1 §)

78 Ratifioimisvarauma tai hyväksymisvarauma tehdään aina silloin kuin sopimus vaatii eduskunnan suostumusta.

79 Ulkoasiainministeriö ohjeistaa tarvittaessa tilaisuuden järjestämisessä.

80 Poikkeuksellisesti voidaan myös käyttää sähköistä allekirjoittamista. Sähköinen allekirjoittaminen on kuitenkin pystyttävä todistamaan sopimuksen YK-rekisteröinnin yhteydessä.

81 Liitteessä 12a ovat ohjeet allekirjoitustilaisuuden järjestämisestä ulkomailla. Tarkemmat tiedot ulkoasiainministeriön tarjoamista palveluista ovat jäljempänä jaksossa 17.

muotoista päätöstä sopimuksen allekirjoituksesta ja siihen sitoutumisesta.⁸² Myös valtakirja on tarpeen laatia, koska pääministerille ja ulkoasiainministerille nimetään aina *sijainen* siltä varalta, että ensisijainen valtuutettu on estynyt. Tasavallan presidentti ei itse allekirjoita valtiosopimuksia.

Ministerin esteellisyttä koskevasta [VNL 17a §:stä](#) ei katsota johtuvan ministerin esteellisyttä esitellä itseään koskevia valtiosopimuksen allekirjoitusvaltuuksia. Käytännössä ulkoisen uskottavuuden kannalta on tarkoituksenmukaista toimia siten, että asian esittelee tällaisissa tapauksissa toimivaltainen ministerin sijainen, joka myös varmentaa allekirjoitusvaltakirjan. Toimivaltainen ministeri voi kuitenkin osallistua päätöksentekoon valtioneuvoston yleisistunnossa.

3.5 EU-sopimusten allekirjoittaminen

Neuvosto päättää neuvottelijan ehdotuksesta **unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvan sopimuksen** allekirjoittamisesta.⁸³ Sopimuksen allekirjoittaa unionin puolesta yleensä komission edustaja. Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia sopimuksia ei allekirjoiteta jäsenvaltioiden puolesta, eikä niihin muutoinkaan sovelleta kansallista hyväksymismenettelyä. Neuvoston päätösluonnos sopimuksen allekirjoittamisesta saatetaan tarvittaessa eduskunnan käsiteltäväksi [perustuslain 96 tai 97 §:n](#) mukaisesti jatkokirjeellä (ks. jakso 7.3).

Sekasopimuksen allekirjoittavat sekä unionin että jäsenvaltioiden edustajat. Unionin toimivallan osalta neuvosto päättää sopimuksen allekirjoittamisesta.⁸⁴ Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien määräysten osalta sovelletaan puolestaan tavanomaista kansallista valtiosopimusmenettelyä allekirjoitusvaltuuksien hakemisesta. Mahdollisen allekirjoitusvaltakirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti ja varmentaa esittelevä ministeri. Allekirjoitusvaltakirja laaditaan suomeksi, ja siitä suositellaan tehtäväksi englanninkielinen käännös (ns. "courtesy translation") asioiden sujuvan hoidon varmistamiseksi. Sekasopimuksia

82 Kun Suomi peruutti aiemman Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaletta koskevan selityksen ([SopS 33/1980](#)), niin [HE 208/2000 vp:ssä](#) todettiin seuraavasti: "Selityksen peruuttamisen jälkeen pääministeri ja ulkoasiainministeri voisivat edustaa Suomen valtiosopimusten tekemiseen liittyvien eri tehtävien osalta esittämättä valtakirjaa. Ulkoasiainministerillä tarkoitetaan tässä yksinomaan ulkoasiainministeriä erotuksena muista ulkoasiainministeriön hallinnonalan asioita hoitavista ministeristä. Selityksen peruuttaminen ei mitenkään muuttaisi tarvetta presidentin määrämuotoiseen päätöksen koskien sopimuksen allekirjoittamista ja siihen sitoutumista."

83 [SEUT 218 artiklan 5 kohta](#).

84 [SEUT 218 artiklan 5 kohta](#).

koskeva neuvoston päätösluonnos sopimuksen allekirjoittamisesta saatetaan tarvittaessa 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 tarvittaessa eduskunnan käsiteltäväksi [perustuslain 96 tai 97 §:n](#) mukaisesti jatkokirjeellä (ks. jakso 7.3)

VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettut sopimukset

Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksiä ei yleensä allekirjoiteta, kun taas neuvostossa kokoontuneiden hallitusten edustajien väliset sopimukset allekirjoitetaan, jolloin on tarpeen hankkia myös allekirjoitusvaltuudet. Eduskunnalle tiedotetaan tarvittaessa allekirjoittamisesta [perustuslain 97 §:n](#) mukaisesti jatkokirjeellä (ks. jakso 7.3).

EU:n toimivaltaan kuuluvat sopimukset, joiden osapuoli EU ei ole tai tällaisen sekasopimuksen EU:n yksinomaiseen 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 (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 vähäisinä,⁸⁵ 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). Neuvottelujen päätty-

⁸⁵ Vähäisinä pidetään esimerkiksi määräyksiä, jotka koskevat unionin toimivallassa olevista määräyksistä johtuvia mukautuksia (ks. esimerkiksi [HE 41/2014 vp](#)).

tyä neuvottelutulos on ilmoitettava komissiolle valtuutuksen antamista koskevan EU:n säädöksen tai EU:n tekemän sopimuksen määräyksen mukaisesti.⁸⁶

3.6 Allekirjoitetun tekstin oikaiseminen

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

Allekirjoitetun tekstin oikaisemisesta on määräykset [Wienin yleissopimuksen 79 artiklassa](#). Kahdenvälisen sopimuksen tekstissä olevat virheet voidaan korjata laatimalla tai vaihtamalla asiakirja tai asiakirjat, joihin sovittu oikaisu on merkitty.⁸⁷ Kun kysymyksessä on monenvälinen valtiosopimus, jota varten sopimuksessa on määrätty tallettaja, asiassa tulee ottaa yhteyttä tallettajaan, joka tiedottaa muille allekirjoittajavaltioille ja osapuolille 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 kahdenvälisten sopimusten yhteydessä todistusvoimaisessa suomenkielisessä tekstissä havaittujen virheiden korjaamiseksi.

3.7 Väliaikainen soveltaminen

- EU- tai valtiosopimusta tai niiden osaa voidaan soveltaa väliaikaisesti ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa, jos sopimuksessa näin määrätään.
- Eduskunnan hyväksymistä edellyttävää määräystä Suomi voi soveltaa väliaikaisesti vasta sen jälkeen, kun eduskunnan hyväksyminen on saatu.

⁸⁶ Ks. esim. EU:n rautatiedirektiivin (2012/34/EU) 14 artiklan 5 kohta, jonka mukaan komissio antaa sopimuksen tekemistä (ratifiointia) koskevan luvan.

⁸⁷ Käytännössä on usein menetelty siten, että sopimustekstin oikaisemisesta sovitaan osapuolten välillä noottienvaihdoilla. Jos sopimustekstiä ei ole vielä ehditty julkaista, julkaistaan sopimussarjassa oikaistu versio voimaansaatettavasta 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.

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 vakiintuneen käytännön mukaisesti tasavallan presidentti valtioneuvoston yleisistunnon 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 on saatu ja hyväksymisestä on ilmoitettu tallettajalle.⁸⁸ Tämä on otettava huomioon sopimustekstiä laadittaessa ja muotoiltava väliaikaista soveltamista koskeva sopimusmääräys siten, että väliaikainen soveltaminen ei lähtökohteisesti alkaisi allekirjoitushetkellä Suomen osalta. Mahdollisuudesta soveltaa sopimusta väliaikaisesti valtioneuvoston asetuksella säädetään sopimuksen voimaanssaattamislaissa. 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 yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentille ([VNOS 3 §:n 9 kohdan](#) tapauksissa valtioneuvoston yleisistunnolle) tarvittaessa eduskunnan suostumuksen hankkimisen jälkeen. Tämän jälkeen tallettajalle tai muille osapuolille on ilmoitettava Suomen päätöksestä soveltaa sopimusta väliaikaisesti. Väliaikainen soveltaminen alkaa joko sopimuksessa määrätystä päivästä, tasavallan presidentin päättämästä päivästä tai ilmoituksessa määritellystä ajankohdasta.

Käytännössä sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta on säädetty sopimuksen voimaanssaattamislakiin otetun valtuutuksen perusteella asetuksella ([liite 3 malli 5 ja 14](#)). Asetus esitellään valtioneuvostolle mahdollisimman pian sen jälkeen, kun Suomi on ilmoittanut sitoutumisestaan väliaikaiseen soveltamiseen siten, että asetusta tulee voimaan samanaikaisesti kuin väliaikainen soveltaminen Suomen osalta alkaa. Väliaikaisesta soveltamisesta an-

88 Ks. [PeVL 16/2008 vp.](#)

nettu asetus kumotaan sopimuksen varsinaisella voimaansaattamisasetuksella sopimuksen tullessa aikanaan voimaan (ks. jakso 6 ja liite 3 malli 15).

3.8 EU-sopimusten väliaikainen soveltaminen

EU:n päätös väliaikaisesta soveltamisesta kytkeytyy yleensä sopimuksen allekirjoittamista koskevaan päätökseen.⁸⁹ 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.⁹⁰ Kansallista päätöstä ei tehdä myöskään silloin, kun kyse on sekasopimuksen unionin toimivaltaan kuuluvien määräysten väliaikaisesta soveltamisesta.

Sekasopimukset on hyväksyttävä sekä unionin toimesta että erikseen jokaisessa jäsenvaltiossa. Kyseisten sopimusten väliaikainen soveltaminen on tavanomaista ottaen huomioon, että sopimusten kansallinen ratifiointi- tai hyväksymismenettely eri jäsenmaissa kestää usein pitkään ja viivästyttää 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 päätöksessä väliaikaisesta soveltamisesta voidaan määrätä, että väliaikaisesti sovelletaan vain niitä määräyksiä, jotka kuuluvat unionin toimivaltaan. Päätösluonnos sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta unionin puolesta saatetaan tarvittaessa eduskunnan käsiteltäväksi jatkokirjeellä [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 voidaan soveltaa väliaikaisesti.

Kun unionissa tehdään päätös sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta allekirjoittamisesta lukien tapauksissa, joissa sopimus sisältää Suomen toimivallassa olevia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, neuvoston pöytäkirjaan on tarvittaessa selkeyden vuoksi jätettävä lausuma siitä, että Suomi ei voi soveltaa sopimusmääräyksiä väliaikaisesti ennen kuin kansalliset toimenpiteet sopimuksen hyväksymiseksi ([perustuslain 8 luvussa](#) säädetyt me-

⁸⁹ SEUT 218 artiklan 5 kohta.

⁹⁰ SEUT 218 artiklan 5 kohta.

nettelyt) on suoritettu loppuun. Vaihtoehtoisesti asia voidaan hoitaa esimerkiksi jäsenvaltioiden yhteisellä samansisältöisellä julistuksella. Kun mainitut kansalliset toimenpiteet ovat tulleet loppuun suoritetuiksi, tästä ilmoitetaan sopimuksen tallettajalle.⁹¹

Päätös sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta on esiteltävä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentille (VNOS 3 §:n 9 kohdan tapauksissa valtioneuvoston yleisistunnon) ennen kuin Suomi voi ilmoittaa sopimusmääräysten väliaikaisesta soveltamisesta tallettajalle. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja väliaikaista soveltamista koskevan asetuksen antamisesta on selostettu edellisessä jaksossa.

⁹¹ 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 hyväksymisvaraumaa, noottien- tai kirjeenvaihdolla, liittymällä tai muulla osapuolten sopimalla tavalla.

Yleistä. Valtioiden sitoutuminen valtiosopimuksen noudattamiseen voidaan ilmaista allekirjoittamalla sopimus ilman ratifioimis- tai hyväksymisvaraumaa, 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. Ennen kansainvälistä sitoutumista asiasta on tehtävä kansallinen päätös (ks. jakso 4.4. Valtionsisäinen päätöksenteko).

Allekirjoittaminen ilman hyväksymis- tai ratifioimisvaraumaa (definitive signature). Valtion suostuminen valtiosopimuksen noudattamiseen voidaan ilmaista allekirjoittamalla sopimus ilman hyväksymis- tai ratifioimisvaraumaa. 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 ratifioimisvaraumaa ei ole ainoa tapa sitoutua valtiosopimuk-

sen 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 on ilmaistu neuvottelujen aikana tai valtion allekirjoitusvaltakirjasta.

Sopimuksen ratifioimisella ja hyväksymisellä ei kansallisesti ole asiallista eroa. Päätöksenteko Suomessa noudattaa molemmissa tapauksissa samaa menettelyä. Menettely eroaa kuitenkin siinä, että sopimuksen ratifioimiskirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti ja VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetuissa EU-sopimuksissa pääministeri, kun taas hyväksymiskirjan allekirjoittaa vakiintuneen käytännön mukaisesti ulkoasiainministeri. Tasavallan presidentin allekirjoittaman ratifioimiskirjan varmentaa esittelevä ministeri.⁹² Jos sopimus mahdollistaa sitoutumisen molemmilla tavoilla, käytetään Suomessa yleensä hyväksymismenettelyä. Ratifioimista on perinteisesti käytetty merkittävimpien valtiosopimusten yhteydessä.⁹³

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 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 ja sen jälkeen liittyy sopimukseen (liite 14 mallit 15a VN, 15a TP, 15b VN ja 15b TP). Osapuolten hyväksyttyä liittymisen, hakija voi tallettaa liittymiskirjansa. Joissakin tapauksissa, esimerkiksi Euroopan unioniin

92 VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetuissa EU-sopimuksissa ei tarvita varmentajan allekirjoitusta.

93 Näin on toimittu muun muassa EU:n perussopimusten (ks. esimerkiksi HE 23/2008 vp), ihmisoikeussopimusten (ks. esimerkiksi HE 74/2012 vp) ja kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön osalta (ks. HE 161/2000 vp).

liittyessä, liittymisestä laaditaan erillinen liittymissopimus, johon tarvittavat ehdot ja mukautukset kirjataan.⁹⁴

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 sopimuksetekomenettelyistä yleisin on sopimuksen tekeminen noottien- tai kirjeenvaihdolla (exchange of notes/letters).⁹⁵ 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 sopimuksetekotapoja 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 määrättyllä tavalla.
- Monenvälisten sopimusten teknisiä liitteitä muutettaessa käytetään usein niin sanottua "opting out" tai "contracting out" -menettelyä tai hiljaisuusmenettelyä.

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.

⁹⁴ Ks. [SEU 49 artikla](#).

⁹⁵ Ks. [liite 7 ja 8](#)

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 kansallinen päätös (valtioneuvoston yleisistunto tai tasavallan presidentti) muutoksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä tehdään asetetussa määräajassa. Erityisen ongelmallinen menettely on silloin, jos sopimus edellyttää eduskunnan suostumusta.⁹⁶ Jos asiaa ei esitellä ennen määräajan päättymistä, Suomi tulee kuitenkin automaattisesti kansainvälisesti sidotuksi muutokseen. Jos Suomen ei ole mahdollista saattaa kansallista käsittelyänsä loppuun hiljaisuusmenettelylle varatussa ajassa, Suomi joutuu ilmoittamaan tästä tallettajalle.⁹⁷

Yksinkertainen muuttamismenettely voi olla myös sellainen, että kaikki osapuolet tulevat muutokseen sidotuksi, ellei tietty määrä valtioita vastusta muutosta määräajassa (ns. **hiljaisuusmenettely**). Ongelmista huolimatta yksinkertaistettuja muuttamismenettelyjä käytetään hyvin usein varsinkin sopimusten teknisiä liitteitä muutettaessa.

Toimivaltaisen ministeriön on seurattava omatoimisesti tallettajan ilmoituksia ja verkkosivuja, joista ehdotetut muutokset ilmenevät. Tällä pyritään varmistamaan se, ettei Suomi tule sidotuksi sopimusten muutoksiin ennen kansallisen sitoutumispäätöksen tekemistä.

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

97 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).

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.
- Varaumia ja selityksiä voidaan myös vastustaa.

Varaumien tekemisestä ja hyväksymisestä sekä niitä koskevista vastalauseista (vastaväitteistä), oikeusvaikutuksista ja menettelytavoista on määräyksiä [Wienin yleissopimuksen 19 – 23 artiklassa](#).

4.3.1 Varaumien, selitysten ja muiden ilmoitusten tekeminen

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 yleissopimuksen 2 artiklassa](#) 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 jatkamisesta määräajak-

si tai toistaiseksi, sovelletaan varauman hyväksymistä koskevaa kansallista menettelyä.⁹⁸ Valtionsisäistä menettelyä varaumaa 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 sopimusmääräyksen perustumattomat ilmoitukset. Ilmoitusta käytetään esimerkiksi silloin, kun valinnaismääräyksiä sisältävien sopimusten (ns. menu-sopimusten) ollessa kyseessä Suomi ilmoittaa, mitä sopimuksen määräyksiä se sitoutuu noudattamaan. Ilmoitukset voivat koskea myös valitusoikeuden tai jonkin kansainvälisen tuomioistuimen tuomiovallan tunnistamista. Esimerkiksi rikostentorjuntaa, rikoksentehtävien luovuttamista ja oikeusapua koskevat sopimukset edellyttävät usein monenlaisia ilmoituksia sopimusvaltiossa noudatettava menettelystä, toimivaltaisista viranomaisista ja kielistä. Toisinaan sopimusta voidaan soveltaa väliaikaisesti vastaavan sitoumuksen tehneiden valtioiden välillä.

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

4.3.2 Varaumien ja selitysten vastustaminen

Suomi voi vastustaa toisen sopimusvaltion sopimukseen tekemää varaumaa.

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 sopi-

⁹⁸ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehtyjen varaumien voimassaolon jatkamisen hyväksymisestä, jossa määräaikainen varauma muutettiin toistaiseksi voimassaolevaksi (HE 220/2005 vp) ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 4/2006 vp). Ks. myös HE 155/2014 vp (Istanbulin sopimus), jossa määräaikaista varaumaa käsiteltiin kansallisesti toistaiseksi voimassa olevana.

muksen määräysten noudattamiseen ja sen päämäärän ja tarkoituksen toteuttamiseen. Yleisluontoisissa varaumissa vedotaan usein kansallisen lainsäädännön ensisijaisuuteen sopimuksen määräyksiin nähden täsmentämättä riittävässä määrin kansallisen lainsäädännön sisältöä. Varaukset eivät tällöin anna sopimusoikeudellisesti riittävän täsmällistä kuvaa siitä, mihin varauksen tehnyt valtio on ylipäättään sitoutunut, luoden täten oikeudellisesti epätyytyttävän tilanteen. Suomi katsoo, että sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän vastainen varaus on lähtökohtaisesti mitätön. Sopimus on tämän näkemyksen mukaan voimassa varauksen tehneen ja sitä vastustaneen osapuolen välillä kokonaisuudessaan, eikä kielletyn varauksen tehnyt valtio voi vedota varaukseen.⁹⁹

Varauksien vastustamisella voi olla ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia myös sellaisissa tapauksissa, että kysymyksessä oleva sopimus on luonteeltaan tekninen. Jos toimivaltainen ministeriö harkitsee toisen valtion sopimuksen tekemisen varauksen vastustamista, tulisi sen ottaa yhteyttä ulkoasiainministeriön oikeuspalvelun kansainvälisen oikeuden yksikköön. Vastalauseet on tehtävä kirjallisesti, ja ne toimitetaan tallettajalle Suomen edustuston kautta. Varaukseen vastustaessa on noudatettava [Wienin yleissopimuksen 20 artiklan 5 kappaleessa](#) tarkoitettua 12 kuukauden määräaika. Jos valtiosopimuksessa toisin määrätty, varaukseen koskeva vastaväite voidaan peruuttaa milloin tahansa. Varaukseen koskevan vastaväitteen peruutus tulee voimaan vasta, kun varauksen tehnyt valtio on saanut siitä ilmoituksen.

Vakiintuneen käsityksen mukaan sopimuksen nimenomaiseen määräykseen perustamaton selitys ei sido muita valtioita. Niiden ei myöskään tarvitse esittää vastalauseita välttyäkseen tulevista sitoumuksista selitykseen.

⁹⁹ Kysymystä monenvälisiin valtiosopimuksiin tehtävistä varaumista ja niihin kohdistuvista vastalauseista on käsitellyt Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen oikeuden toimikunta ILC:ssä lähes kahden vuosikymmenen ajan. Erityisraportoiija Alain Pellet'n tekemän työn pohjalta ja valtioiden esittämiä huomioita kuultuaan toimikunta hyväksyi varauksia koskevat suuntaviivat vuonna 2011, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia. Kiellettyjen varaumien ja niihin tehtyjen vastalauseiden osalta lopputulos on osittain epätyytyttävä kompromissi. Pohjoismaista kantaa edustaa suuntaviivoissa omaksuttu näkemys, jonka mukaan kielletyn varauksen 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 varauksen tehneen valtion kummottavissa milloin hyvänsä, siis myös jälkikäteen, pelkällä ilmoituksella siitä, että valtion tahto tulla sidotuksi sopimukseen on ollut riippuvainen varauksesta.

4.4 Valtionsisäinen päätöksenteko

- Päätöksen valtiosopimukseen tai muuhun kansainväliseen veloitteeseen sitoutumisesta tekee tasavallan presidentti. Tasavallan presidentti päättää 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 1 momentin 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.¹⁰⁰

Jos eduskunnan suostumus sopimukseen on tarpeen, se on hankittava ennen kuin tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto tekee päätöksen sopimukseen sitoutumisesta. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta selvitetään jaksoissa 7.4 ja 7.5. Oikeudelliselta luonteeltaan eduskunnan päätöstä sopimuksen hyväksymisestä pidetään lähinnä eduskunnan antamana oikeutuksena päättää Suomen sitoutumisesta sopimukseen. Lopullisen päätöksen valtiosopimukseen sitoutumisesta tekee kuitenkin aina tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto siitä riippumatta, edellyttääkö sopimus eduskunnan suostumusta vai ei. Jos sopimukseen liittyminen edellyttää erillisen liittymis- tai jäsenyyshakemuksen jättämistä, tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto päättää 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.

¹⁰⁰ Presidentin päätöksentekoa koskevaa 58 §:n 2 momenttia muutettiin 1.3.2012 siten, että jos presidentti ei päättä 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.

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).¹⁰¹

Tasavallan presidentti tai VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen EU-sopimusten osalta valtioneuvoston yleisistunto päättää varauksen peruuttamisesta tai sen supistamisesta.¹⁰² Myös varauksen peruuttamiselle tai supistamiselle on tarvittaessa hankittava eduskunnan suostumus ennen tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä (ks. jakso 7.4 ja 7.6). Suomi on peruuttanut tai supistanut kansainväliseen sopimukseen tekemiään varauksia pääsääntöisesti silloin, kun Suomen lainsäädäntö on saatettu yhdenmukaiseksi yleissopimusten määräysten kanssa.¹⁰³ Myös näissä tapauksissa on muistettava varmistua siitä, edellyttävätkö toimenpide eduskunnan suostumusta.¹⁰⁴

Suomi ei yleensä tee varauksia 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 varauksen, 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 varauksen vahvistamista toisen osapuolen esittämä nimenomainen hyväksyminen tai varauksia koskeva vastaväite eivät puolestaan vaadi vahvistamista.

¹⁰¹ Tekninen ilmoitus (esim. viranomaisen yhteystiedot) julkaistaan säädöskokoelman sopimussarjassa toimivaltaisen ministeriön ilmoituksella.

¹⁰² Sama koskee soveltuvin osin myös ilmoituksen tai julistuksen supistamista tai peruuttamista.

¹⁰³ Ks. tarkemmin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan tehdyn varauksen osittainen peruuttaminen (SopS 40/2001). Varauma perustui sopimuksen 6 artiklan valossa Suomen puutteelliseen lainsäädäntöön suullisten oikeudenkäyntien osalta.

¹⁰⁴ Perustuslakivaliokunta on katsonut vaatimuksen irtisanomisen hyväksymisestä koskevan myös sellaisen varauksen tai vastaavan peruuttamista, jonka eduskunta on hyväksynyt tai jonka hyväksymisestä eduskunnan tulisi päättää (PeVL 4/2001 vp).

Varauman tekemisestä on erotettava opting out tai contracting out -menettely tai hiljaisuusmenettely (ks. jakso 4.2).

4.5 Sitoutumisesta ilmoittaminen

- Sitoutumisesta ilmoitetaan erityisellä sitoutumiskirjalla (hyväksymis-, liittymis- tai ratifioimiskirja), nootilla tai kirjeellä sen mukaan, mitä sopimuksessa asiasta määrätään.
- Ratifioimiskirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti ja varmentaa esittelevä ministeri. VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen EU-sopimusten ollessa kyseessä ratifioimiskirjan allekirjoittaa pääministeri eikä varmentajaa tarvita. Hyväksymis- ja liittymiskirjan allekirjoittaa kaikissa tapauksissa ulkoasiainministeri.
- Sopimukseen liittyvät varaumat 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, jolla tarkoitetaan ratifioimiskirjaa, hyväksymiskirjaa tai liittymiskirjaa. Sitoutumisen kansainvälinen vaikutus alkaa vasta sitoutumiskirjan luovuttamisesta. Esimerkiksi ratifioimispäiväksi katsotaan kansainvälisesti ratifioimiskirjan tallettamispäivä eikä se päivä, jona tasavallan presidentti valtiosisäisesti päättää sopimuksen ratifioimisesta.

Ratifioimisesta laaditaan ratifioimiskirja, jonka allekirjoittaa tasavallan presidentti (liite 6 malli 2) lukuun ottamatta VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuja EU-sopimuksia, joita koskevat ratifioimiskirjat allekirjoittaa pääministeri (liite 6 malli 3). Esittelevä ministeri varmentaa tasavallan presidentin allekirjoittaman ratifioimiskirjan. Esittelevän ministerin varmennus ei ole tarpeen, kun pääministeri allekirjoittaa ratifioimiskirjan. Kun kyse on monenvälisen sopimuksen hyväksymisestä, laaditaan sopimukseen sitoutumisesta hyväksymiskirja, jonka vakiintuneen käytännön mukaan allekirjoittaa ulkoasiainministeri (liite 6 malli 4, 5, 6, ja 7). Liittymisestä ilmoitetaan liittymiskirjalla, jonka allekirjoittaa niin ikään ulkoasiainministeri (liite 6 malli 8).

Monenvälisen sopimuksen sitoutumiskirja laaditaan suomen kielellä, jos suomi on yksi sopimuksen todistusvoimaisista kielistä. Mahdollista on laatia lisäksi kohteliaisuuskäännös esimerkiksi englanniksi ("courtesy translation"). Muussa tapauksessa käytetään yleensä englannin tai ranskan kieltä. Sitoutumiskirjan laatimisesta huolehtii esittelijä. Asiakirja

laaditaan yhtä aikaa esittelyasiakirjojen kanssa ja toimitetaan erikseen allekirjoitettavaksi. 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 (liite 6 malli 2). Vastaavasti varauksen supistamisista ja peruuttamisista on ilmoitettava erillisellä asiakirjalla tallettajalle taikka toiselle osapuolelle (liite 6 malli 10). 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.

Ratifikoi-, hyväksymis- tai liittymiskirja lähetetään ulkoasiainministeriön välityksellä tallettamista varten tallettajavaltiossa olevaan Suomen edustustoon. Edustuston tehtävänä on viedä sitoutumiskirja tallettajana toimivalle kansainväliselle järjestölle tai vieraan valtion ulkoministeriölle ja varmistua siitä, että asiakirja kirjataan asianmukaisesti saapuneeksi. Edustuston tulee ilmoittaa toimivaltaiselle ministeriölle asiakirjan tallettamispäivämäärä, joka tarvitaan voimaansaattamissäädestä 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 lähettävävaltiolle sitoutumiskirjan vastaanottamisesta. Lisäksi tallettaja ilmoittaa sitoutumiskirjan tallettamisesta sekä siihen mahdollisesti sisältyvistä varauksista ja selityksistä monenvälisen sopimuksen kaikille osapuolille.

Kahdenvälisten ja pohjoismaisten sopimusten hyväksymisestä ilmoitetaan toiselle osapuolelle tai pohjoismaisen sopimuksen tallettajavaltiolle sitoutumiskirjan sijasta yleensä Suomen ulkoasiainministeriön kautta nootilla ellei sopimuksen loppumääräyksissä muuta edellytetä.¹⁰⁵ Nootti jätetään toisen osapuolen tai tallettajavaltion ulkoministeriölle tai Suomessa olevalle edustustolle. Hyväksymisnootti laaditaan tapauksesta riippuen joko suomen kielellä kohteliaisuuskäännöksiin, jos se on sopimuksen todistusvoimainen kieli, tai jollakin sopivalla muulla kielellä, yleensä ruotsin, englannin tai ranskan kielellä.

105 Ulkoasiainministeriön EU- ja valtiosopimusosoikeuden yksikkö välittää nootin.

Jos kahdenvälinen sopimus edellyttää poikkeuksellisesti ratifioimiskirjojen vaihtamista, on laadittava ratifioimiskirja. Ratifioimiskirjan allekirjoittaa tasavallan presidentti ja varmentaa esittelevä ministeri (VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen EU-sopimusten ratifioimiskirjat allekirjoittaa pääministeri). Ennen ratifioimiskirjojen vaihtamista osapuolet ilmoittavat toisilleen nootilla kansallisten hyväksymismenettelyiden loppuunsaattamisesta. Ratifioimiskirjat vaihdetaan yleensä erityisessä tilaisuudessa, josta toisinaan laaditaan pöytäkirja.

4.6 EU-sopimukseen sitoutuminen ja sitoutumisesta ilmoittaminen

Kaikkiin EU-sopimukseen sitoutumisessa noudatetaan SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisia menettelyitä, eli neuvosto tekee päätöksen sopimukseen sitoutumisesta EU:n puolesta. Ennen neuvoston päätöstä on kuultava Euroopan parlamenttia¹⁰⁶ tai tiettyjen sopimusten osalta saatava parlamentin hyväksyntä¹⁰⁷. Suomen kanta EU-sopimukseen sitoutumisesta valmistellaan toimivaltaisessa ministeriössä ja EU-asioiden valmisteluelimissä. Asiaa ei pääsääntöisesti ole tarpeen saattaa uudestaan eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 tai 97 §:n mukaisesti, jos EU:n hyväksymispäätös ei sisällä oleellista uutta tietoa, 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 luonnosta EU:n liittymispäätökseksi käsitellään työryhmässä.

Neuvosto hyväksyy **unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvan sopimuksen** neuvottelijan ehdotuksen perusteella päätöksellään SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Sopimuksesta riippuen tätä ennen on hankittava Euroopan parlamentin hyväksyntä tai vähintään kuultava parlamenttia. Koska EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva sopimus ei sisällä jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, jäsenvaltioiden kansallisia hyväksymismenettelyitä ei tarvita.

Sekasopimusten osapuolia ovat sekä unioni että jäsenvaltiot. Tämä merkitsee, että seka-sopimukseen sovelletaan SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisen menettelyn lisäksi edellä selostettua kansallista tavanomaista kansainväliseen sopimukseen sitoutumista koskevaa menettelyä siltä osin, kun kyse on sitoutumisesta Suomen toimivaltaan kuuluviin määräyksiin.

106 SEUT 218 (6) (b) artikla.

107 SEUT 218 (6) (a) artikla.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtyjen sopimusten osalta [SEUT 218 artiklan 6](#) kohta sisältää poikkeuksen, jonka mukaan neuvosto ei kuule Euroopan parlamenttia eikä pyydä parlamentin hyväksyntää ennen sopimuksen tekemistä. [SEUT 218 artiklan 10 kohdan](#) mukaisesti Euroopan parlamentille tiedotetaan kuitenkin tällöinkin 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 osapuoli EU ei ole*, 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 sopimusten¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹ Esittelevän ministerin varmennus ei ole tarpeen. Hyväksymis- ja liittymiskirjan allekirjoittaa vakiintuneen tavan mukaisesti aina ulkoasiainministeri.

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.¹¹⁰ 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 varauma tai antaa selitys, se on varminna sisällyttävä erityiseen sitoutumiskirjaan, vaikka sopimus ei sitoutumiskirjan antamista edellyttäisikään.

108 Ks. edellä jakso 2.2.

109 Tasavallan presidentti allekirjoittaa kuitenkin sellaiset sopimukset, jotka tehdään *EU-säädöksessä tai -sopimuksessa olevan valtuutuksen* perusteella silloin, kun Suomen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä ei voida pitää väheisinä 1.5.3.4.

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

5 VALTIOSOPIMUKSEN PÄÄTTYMINEN

- Valtiosopimuksen irtisanomisesta päättää tasavallan presidentti tai [VNOS 3 §:n 9 kohdan](#) tapauksissa valtioneuvoston yleisistunto.
- 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 määräyksiä ulkosuhdesopimuksen 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 sopimuksen irtisanominen, tai ellei irtisanomisoikeus johdu suoraan valtiosopimuksen luonteesta.¹¹¹ Yleensä valtiosopimus sisältää kuitenkin nimenomaiset määräykset irtisanomisesta ja sitä koskevasta menettelystä. 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 1 momentin](#) nojalla lukuun ottamatta [VNOS 3 §:n 9 kohdassa](#) tarkoitettuja EU-sopimuksia, joiden irtisanomiseen liittyvistä kansallisista toimenpiteistä päättää tarvittaessa valtioneuvoston yleisistunto.

¹¹¹ [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 luopuminen siitä voi tapahtua a) valtiosopimuksen määräysten mukaisesti tai b) milloin tahansa kaikkien osapuolten suostumuksella sen jälkeen, kun asiasta on neuvoteltu muiden sopimusvaltioiden kanssa.

Perustuslain 94 §:n mukaan sopimuksen irtisanomiselle vaaditaan kuitenkin eduskunnan suostumus, jos kysymyksessä on sopimus, joka sisältää eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.¹¹² Sopimuksen irtisanominen vaatii eduskunnan suostumusta myös niissä tapauksissa, joissa sopimuksen hyväksyminen aikaisemman valtiosäännön mukaan ei edellyttänyt eduskunnan suostumusta, mutta joka uuden perustuslain mukaan vaatisi eduskunnan suostumuksen.¹¹³ Eduskunnan suostumus tarvitaan myös silloin, jos uudella sopimuksella korvataan tai muutoin kuin irtisanomalla lakkautetaan eduskunnan toimivaltaan kuulunut aiempi sopimus.¹¹⁴ Näissä tapauksissa ponteen kirjataan vain korvaavan tai lakkauttavan sopimuksen hyväksyminen. Esitystä sopimuksen lakkauttamisesta ei kirjata ponteen, vaan tarve suostumukselle selostetaan hallituksen esityksessä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta käsittelevässä jaksossa.¹¹⁵ Eduskunnan suostumus on tarpeen myös irtisanottaessa tai lakkauttaessa sopimusta, johon sitoutumisesta on päätetty eduskunnan myötävaikutuksella ainoastaan sen taloudellisten vaikutusten vuoksi.¹¹⁶

Jos sopimus on saatettu voimaan lailla, esitetään eduskunnalle samalla voimaansaattamislain kumoamista koskeva lakiehdotus. Laki, joka sisältää säännöksen voimaansaattamislain kumoamisesta tulee voimaan samana päivänä, kun sopimuksen irtisanominen tulee voimaan. Voimaansaattamislain kumoutuessa kumoutuu myös sen nojalla annettu voimaansaattamisasetus, eikä sitä sen vuoksi ole tarpeen erikseen kumota.

Jos sopimus on voimaansaatettu ainoastaan asetuksella, kumotaan asetus siten että kumoamisasetus tulee voimaan samana päivänä, kun sopimuksen irtisanominen tulee voimaan.

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 esitys irtisanotun sopimuksen mahdollisen voimaansaattamislain kumoamisesta.¹¹⁷ Kyseinen hallituksen esitys tulisi mahdollisuuksien mukaan antaa eduskunnalle niin hyvissä ajoin, että eduskunnan hyväksyminen lain kumoamiselle saadaan ennen irtisanomisen voimaantuloa. Jos kyseessä on sopimus, jonka irtisanominen

112 Ks. [PeVL 32/2006 vp](#). Ks. myös esimerkiksi [HE 24/2003 vp](#) eräiden kaupallis-taloudellisten sopimusten irtisanomisen hyväksymisestä ja laeiksi niiden eräiden määräysten hyväksymisestä annettujen lakien kumoamisesta.

113 Ks. esimerkiksi Saimaan kanavan Venäjälle kuuluvan osan ja siihen liittyvän alueen vuokraamisesta Suomen tasavallalle sekä Saimaan kanavan kautta tapahtuvasta alusliikenteestä Venäjän kanssa tehty sopimus ([HE 215/2010](#)).

114 [PeVL 18/2002 vp](#).

115 Ks. esimerkiksi Saimaan kanavan Venäjälle kuuluvan osan ja siihen liittyvän alueen vuokraamisesta Suomen tasavallalle sekä Saimaan kanavan kautta tapahtuvasta alusliikenteestä Venäjän kanssa tehty sopimus ([HE 215/2010 vp](#)).

116 Ks. [HE 7/2001 vp](#).

117 Ks. esimerkiksi [HE 10/2008 vp](#) alkoholitavarain salakuljetuksen ehkäisemistä tarkoittavan sopimuksen irtisanomisen hyväksymisestä sekä laiksi Suomen ja Ruotsin välillä yhteisestä valvonnasta alkoholitavarain luvattoman maahantuonnin ehkäisemiseksi tehdyn sopimuksen hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta.

ei edellytetä eduskunnan suostumusta ja joka irtisanotaan toisen osapuolen aloitteesta, tasavallan presidentin tai [VNOS 3 §:n 9 kohdan](#) sopimuksissa valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi ei esitellä sopimuksen irtisanomista, vaan pelkkä sopimuksen voimaansaattamisasetuksen kumoaminen ([liite 3 malli 17–18](#)).¹¹⁸

Irtisanomisesta ilmoitetaan tallettajalle tai toiselle osapuolelle siten kuin valtiosopimuksessa edellytetään. Valtiosopimus voi edellyttää erityisen irtisanomiskirjan (instrument of denunciation/withdrawal) toimittamista tallettajalle ([liite 6 malli 9](#)). Irtisanomiskirjan allekirjoittaa ulkoasiainministeri. Useimmiten irtisanomisesta voidaan ilmoittaa nootilla tai ulkoasiainministerin allekirjoittamalla kirjeellä. Valtiosopimuksen irtisanomisesta on annettava tieto säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistavalla asianomaisen ministeriön ilmoituksella ([Liite 4 Malli 1](#)). Ilmoitus pyritään julkaisemaan heti kun irtisanominen on tosiasiallisesti suoritettu, jolloin sopimuksen irtisanominen saatetaan yleiseen tietoon ennen kuin irtisanominen tulee voimaan. Vastaavasti, kun kyse on toisen osapuolen aloitteesta irtisanotusta sopimuksesta, ministeriön ilmoitus irtisanomisesta tulisi julkaista mahdollisimman pian sen jälkeen, kun irtisanomisesta on saatu tosiasiallisesti tieto.

EU-sopimusten irtisanominen tai lakkauttaminen

EU:n perussopimuksissa ei ole määräyksiä EU-ulkosuhdesopimusten¹¹⁹ irtisanomisesta tai lakkauttamisesta noudatettavasta menettelystä.¹²⁰ Yleensä on lähdetty siitä, että sopimuksen irtisanomisesta tai lakkauttamisesta noudatetaan samaa menettelyä kuin noudatettaisiin sopimuksen hyväksymisessä.¹²¹ 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 ottamalla huomioon säädöksen päämäärä ja sisältö, ei lakkautettavan säädöksen oikeusperusta.¹²²

EU-sopimuksen irtisanominen tai lakkauttaminen on tarpeen saattaa eduskunnan käsiteltäväksi [perustuslain 96 tai 97 §:n](#) mukaisesti.

¹¹⁸ Perustuslain 95 §:n 1 momentin muutoksen ([1112/2011](#)) jälkeen valtioneuvoston asetuksella kumotaan myös tasavallan presidentin voimaansaattamisasetukset. Toimivaltaperusteena esittelylistassa käytetään ao. voimaansaattamislain asetuksenantovaltuutta.

¹¹⁹ Perussopimuksissa on kuitenkin määrätty menettelystä, jota sovelletaan jos jäsenvaltion eroaa unionista ([SEU 50 artikla](#)).

¹²⁰ 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.

¹²¹ [SEUT 218 artikla](#).

¹²² 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.

Kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen Suomessa perustuu niin sanottuun dualistiseen järjestelmään, eli valtiosopimuksen voimaantulo valtiosisäisesti vaatii valtiosopimukseen sitoutumisesta erillisen toimenpiteen: voimaansaattamislain ja/tai voimaansaattamisasetuksen.¹²³

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.

Kansallisen voimaansaattamisen tarkoituksena Suomen oikeusjärjestelmässä on saattaa velvoite osaksi valtiosisäistä oikeutta ja siten tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa

¹²³ Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia sopimuksia ei kuitenkaan Suomessa hyväksytä tai voimaansaateta kansallisesti.

sovellettavaksi. Valtionsisäisesti voimaansaatettu velvoite voi sen sisällöstä riippuen perustaa myös yksilölle tai muulle oikeussubjektille oikeuksia tai velvollisuuksia tai vaikuttaa niihin.

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

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.

Voimaansaattamislain ja/tai -asetuksen pitäisi tulla voimaan samanaikaisesti kuin sopimus tulee Suomen osalta voimaan. Tämän vuoksi sopimuksen voimaantulomääräys tulisi muotoilla niin, että sopimus tulee voimaan tietyn ajan kuluttua – vähintään 30 päivää – sen jälkeen, kun sopimuksen voimaantulon edellytykset ovat täyttyneet.

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 velvoitteen kanssa.

6.2.1 Blankettisäädös

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen toteutetaan joko lailla ja valtioneuvoston asetuksella, tai pelkästään valtioneuvoston asetuksella silloin kun sopimus ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.¹²⁴

Yleisin voimaansaattamistapa on niin sanottu blankettilaki tai pelkkä blankettiasetus. Nämä säädökset saavat asiasisältönsä itse sopimuksesta. Blankettilaissa säädetään, että ”sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa”. Blankettiasetuksessa säädetään, että ”sopimuksen [muut kuin lainsäädännön alaan kuuluvat] määräykset ovat asetuksena voimassa”.

Blankettisäädöksen lisäksi kansallinen lainsäädäntö on saatettava asialliselta sisällöltään sopusointuun Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

6.2.2 Sekamuotoinen voimaansaattaminen

Sekamuotoisella voimaansaattamislaiilla ja -asetuksella tarkoitetaan säädöstä, joka blankettisäädökseen tavanomaisesti sisällytettävien seikkojen ohella sisältää asiasisältöisiä säännöksiä (liite 3 malli 3). 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.¹²⁵ Myös sekamuotoista voimaansaattamissäädöstä käytettäessä asiasisältöinen lainsäädäntö on saatettava sopusointuun kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

6.2.3 Asiasisältöinen voimaansaattaminen

Asiasisältöisellä voimaansaattamisella tarkoitetaan yleisesti sellaista voimaansaattamisen tapaa, jossa kansainvälisen velvoitteen määräyksiä ei saateta lain tasolla sellaisinaan val-

¹²⁴ Kansainvälisen velvoitteen 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.

¹²⁵ [Lainkirjoittajan opas](#), s. 284 jakso 13.5.5 ”Tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta.”

tionsisäisen oikeuden osaksi vaan kansallinen lainsäädäntö saatetaan aineelliselta sisällöltään asianomaisen veloitteen vaatimuksia vastaavaksi (liite 3 malli 4). Asiasisältöiseksi voimaansaattamislaki voidaan siten kutsua esimerkiksi lakia, jonka säännöksissä asianomaisen veloitteet määräykset toistetaan sellaisinaan tai lähes sellaisinaan.

Voimaansaattamista yksinomaan kansallisen lain aineellisia säännöksiä muuttamalla tai täydentämällä tulisi käyttää vain poikkeuksellisesti. Jos näin toimitaan, tulisi hallituksen esityksessä mainita syyt siihen, miksi näin esitetään meneteltäväksi. Myös asiasisältöistä voimaansaattamistapaa käytettäessä tulee laista käydä ilmi sen luonne tietyn kansainvälisen veloitteen voimaansaattamislakina.¹²⁶ Tämä toteutetaan pääsääntöisesti ottamalla asiasta nimenomainen maininta johonkin lain pykälään.¹²⁷ Voimaansaattamisasetuksesta tulee tällöin käydä ilmi myös se laki tai ne lait, joilla veloitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu asiasisältöisesti voimaan sekä kansainväliseen veloitteen voimaantulopäivä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei sopimuksen ennakkollinen hyväksyminen ole mahdollista.¹²⁸ Kansallisen lainsäädännön tarkistukset ovat kuitenkin usein tarpeen valmistauduttaessa sitoutumaan kansainväliseen veloitteeseen.¹²⁹ Tällaisissa valmistautumistoimissa ei ole kuitenkaan kyse kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisesta, joka on aina toteutettava [perustuslain 95 §:n](#) säännösten mukaisesti.¹³⁰

Erilaisten voimaansaattamislakien mallit ovat oppaan liitteenä (liite 3 malli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7).

126 Ks. [PeVL 61/2001 vp](#).

127 [liite 3 malli 4](#). Ks. myös [HE 5/2002 vp](#) ja siihen sisältyvä ehdotus laiksi merilain 10 luvun 5 §:n muuttamisesta (voimaantulosäännös) sekä [HE 165/2003 vp](#) ja siihen sisältyvä ehdotus laiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelystä (1 §).

128 [PeVL 54/2005 vp](#) ja [PeVL 12/2002 vp](#).

129 Ks. esim. [HE 165/2003 vp](#) ja siihen sisältyvä ehdotus laiksi ydinenergialain muuttamisesta. Hallituksen esitys [165/2003 vp](#) Århusin yleissopimuksen hyväksymisestä sisälsi myös asiasisältöisen voimaansaattamislain.

130 Asiasisältöisenä voimaansaattamisena on aikaisemmin pidetty myös kansallisen lainsäädännön saattamista ennakolta vastaamaan sellaisen kansainvälisen veloitteen määräyksiä, johon Suomi aikoo sitoutua (*ennakkoharmonisointi*). Perustuslakivaliokunta on torjunut ennakkoharmonisoinnin kansainvälisten veloitteiden voimaansaattamisen tapana ([PeVL 19/1995 vp](#)). Veloitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten varsinaista voimaansaattamista ei voida toteuttaa ennen eduskunnan päätöstä asianomaisen veloitteen hyväksymisestä. Ennakkoharmonisointia ei siten voida enää pitää kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisen tapana.

6.2.4 Voimaansaattamissäädöksen antamatta jättäminen

Muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattaminen toteutetaan tarvittaessa asetuksella.¹³¹ Erillinen voimaansaattamistoimi ei muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten kohdalla aina ole välttämätön.¹³² 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. Voimaansaattamissäädöksen antamatta jättäminen on mahdollista ainoastaan, jos ei ole tarvetta saattaa sopimusta osaksi Suomen lainsäädäntöä. 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). Voimaansaattamistoimi ei ole tarpeen myöskään tietyissä EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa sopimuksissa (ks. jakso 6.6.).

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 velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella. **Perustuslain 80 §:stä** johtuu, että asetuksen antaja on valtioneuvosto, jollei tasavallan presidenttiä tai ministeriötä erikseen säädetä asetuksen antajaksi.

¹³¹ Ks. HE 1/1998 vp, s. 150. Ks. myös PeVL 19/2010; sopimukseen perustuvalle 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.

¹³² Ks. esimerkiksi SopS 68/2001, joka koskee Suomen ja Venäjän federaation välillä yhteistyöstä rikosten torjunnassa tehdyn sopimuksen muuttamista siten, että sopimukseen on lisätty Venäjän viranomainen, joka on tullut itsenäiseksi hallintoyksiköksi.

6.3.1 Voimaansaattaminen lailla

Lainsäädännön alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset tulee perustuslain mukaan saattaa voimaan lailla. Ilmaisua ”lainsäädännön ala” 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 samanaikaisesti, kun se hyväksyy itse valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen. Lain voimaantulosäännöksessä todetaan, että kyseisen lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

6.3.2 Voimaansaattaminen valtioneuvoston asetuksella

Valtioneuvoston asetuksella saatetaan 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 asetusantovaltuuksien 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. Jos sopimuksentekovaltaa on delegoitu ministeriölle, myös voimaansaattamisasetuksen antamisvalta voidaan osoittaa ministeriölle. Tällöin siitä tulee ottaa voimaansaattamislakiin nimenomainen säännös.¹³³

6.4 Voimaansaattamislain sisältö

Voimaansaattamislain ensimmäisen pykälässä yksilöidään voimaansaatettava sopimus (mainitseamalla sen täydellinen nimike, tekopaikka ja -aika) ja säädetään, että sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

Lain toisessa pykälässä säädetään, että sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lain kolmannessa pykälässä säädetään, että lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

¹³³ Ks. [HE 60/2010 vp](#) laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

6.5 Voimaansaattamisasetuksen sisältö

Voimaansaattamisasetuksen johtolauseessa viitataan voimaansaattamislakiin.

Voimaansaattamisasetuksen ensimmäisen pykälän ensimmäisessä momentissa yksilöidään voimaansaatettava sopimus (mainitseamalla sen täydellinen nimike, tekopaikka ja -aika) ja säädetään sopimuksen voimaantulopäivästä. Kahdenvälisissä sopimuksissa osapuolet mainitaan ennen sopimuksen tekopaikkaa ja -aika. Voimaansaattamisasetuksen ensimmäisen pykälän toisessa momentissa mainitaan sopimuksen kansallisen sitoutumisen päätöksentekovaiheet ja sitoutumisilmoituksen toimitusajankohta.¹³⁴

Jos kyse on lailla voimaansaatettavasta sopimuksesta, voimaansaattamisasetuksen toisessa pykälässä säädetään sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Kolmannen pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään sopimuksen voimaansaattamislain voimaantuloajankohdasta ja sen toisessa momentissa todetaan mahdollinen Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen. Neljännessä pykälässä säädetään asetuksen voimaantulosta.

Jos sopimus ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, asetuksen toisessa pykälässä säädetään, että sopimuksen määräykset ovat asetuksena voimassa. Tällöin asetuksen kolmannen pykälän ensimmäisessä momentissa puolestaan säädetään asetuksen voimaantuloajankohdasta ja toisessa momentissa todetaan mahdollinen Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen.

Erialaisten voimaansaattamisasetusten mallit ovat oppaan liitteenä (liite 3 malli 8, 9, 10, 11, 12, 13 ja 15–16).

Voimaansaattamisasetuksen yhteydessä julkaistaan pääsääntöisesti sopimusteksti. Sopimussarjassa julkaistuun sopimustekstiin viitattaessa säädöstekstissä tulisi käyttää viittausa, joka sisältää sekä viittauksen lain että asetuksen sopimussarjanumeroihin, jos sopimus on voimaansaatettu lailla ja asetuksella.¹³⁵ Viitatessa pelkkään säädökseen, eli voimaansaattamislakiin tai -asetukseen, käytetään säädöskokoelman numeroa.

Sopimuksen voimaansaattamisasetukseen on sisällytettävä säännös myös Suomen sopimukseen mahdollisesti tekemästä varaumasta, ilmoituksesta tai selityksestä, jonka tasavallan presidentti tai VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettujen EU-sopimusten ollessa kyseessä

¹³⁴ Momentissa luetellaan mahdollinen eduskunnan hyväksyminen, tasavallan presidentin tai valtioneuvoston yleisistunnon päätös sopimuksen hyväksymisestä, ratifioimisesta tai siihen liittymisestä, sitoutumiskirjan tallettamisajankohta taikka sopimuksen voimaantuloa koskeva noottienvaihdon tekemispäivä.

¹³⁵ Esim. seuraavasti: "SopS 16 ja 17/2009".

valtioneuvoston yleisistunto on hyväksynyt (liite 3 malli 13). Sopimussarjassa julkaistaan myös toimivaltaisen ministeriön ilmoitus, josta käy ilmi varauman, selityksen tai ilmoituksen teksti sen alkuperäiskielellä.

Jos varaumaa myöhemmin supistetaan taikka se peruutetaan, voimaansaattamisasetusta on muutettava.¹³⁶ Muutettu asetus tulee voimaan samaan aikaan, kun varauman supistus tai peruutus tulee voimaan. Varauman peruuttamisesta tai supistamisesta julkaistaan myös ministeriön ilmoitus säädöskokoelman sopimussarjassa.¹³⁷

Asetus sopimuksen voimaansaattamisesta esitellään valtioneuvoston yleisistunnolle sen jälkeen, kun molemmat osapuolet ovat ilmoittaneet valtionsisäisten hyväksymismenettelyjensä loppuun saattamisesta tai monenvälisen sopimuksen tallettajalta on saatu tieto sopimuksen kansainvälisen voimaantulon ajankohdasta. Asiaa hoitavan virkamiehen on säännönmukaisesti seurattava sopimuksen voimaantulolle asetettujen edellytysten täyttymistä.¹³⁸

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 xx päivästä kk kuuta vvvv niin kuin siitä on sovittu".¹³⁹

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

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

138 Useat monenvälisten sopimusten tallettajat (esim. YK) ovat luopuneet paperisista talletustietoja koskevista ilmoituksista ja kirjaavat tiedot pelkästään sähköisessä muodossa verkkosivuilleen, josta esittelystä vastaavan virkamiehen on voimaantuloa seurattava.

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

6.6 EU-sopimusten voimaansaattaminen

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

Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat sopimukset sekä **YUTP-sopimukset** tulevat voimaan neuvoston päätöksessä ilmoitettuna ajankohtana. Sopimukset ovat suoraan unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita velvoittavia, eikä niitä saateta erikseen kansallisesti voimaan. Nämäkin sopimukset voivat edellyttää asiallisia täytäntöönpanosäädöksiä.

Sekasopimukset saatetaan voimaan joko voimaansaattamislaille ja valtioneuvoston asetuksella (sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä) taikka valtioneuvoston asetuksella (sopimus ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä).

Ne **VNOS 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettut sopimukset**, jotka vaativat valtiosisäisiä voimaansaattamistoimia, saatetaan voimaan joko voimaansaattamislaille ja valtioneuvoston asetuksella (sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä) taikka valtioneuvoston asetuksella (sopimus ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ks. jakso 2.2).

7 EDUSKUNNAN TOIMIVALTA

7.1 Yleistä

- Hyväksyessään valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen eduskunta antaa suostumuksensa sille, että tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto (VNOS 3 § 9 kohdan sopimuksissa) voi päättää veloitteeseen sitoutumisesta.
- Eduskunta hyväksyy kansainvälisen velvoitteen kokonaisuudessaan. Jaetun toimivallan sopimuksen eduskunta hyväksyy kuitenkin vain siltä osin kuin se kuuluu 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 ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tätä myös valtiosopimusten hyväksymistä koskevaa toimivaltaa rajoittaa kuitenkin eduskunnalle osoitettu valta hyväksyä perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettut 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 veloitteeseen. Lopullisesta sitoutumisesta päättää tasavallan presidentti valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta, lukuun

ottamatta [VNOS 3 §:n 9 kohdassa](#) tarkoitettuja EU-sopimuksia, joiden osalta sitoutumisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto.

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen veloitteen hyväksymisestä eduskunta päättää äänten enemmistöllä. Jos hyväksymisehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, sopimus on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen veloitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan [perustuslain 95 §:n](#) mukaan lailla. Useimmiten voimaansaattaminen tapahtuu niin sanotulla blankettilla, jossa vain viitataan sopimuksen määräyksiin. Lakiehdotus kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisesta käsitellään [perustuslain 95 §:n 2 momentin](#) mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä äänten enemmistöllä. Jos ehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä (niin sanottu supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys).¹⁴⁰

[Perustuslain 94 §:n 1 momentin](#) mukaan eduskunta hyväksyy sen toimivaltaan kuuluvan määräyksen sisältävän valtiosopimuksen tai muun veloitteen kokonaisuudessaan, eikä pelkästään niiden lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.¹⁴¹ Niin sanotut sekasopimukset eduskunta hyväksyy kuitenkin vain siltä osin kuin sopimuksen määräykset kuuluvat Suomen toimivaltaan.¹⁴²

Eduskunnan hyväksyminen voidaan lisäksi rajata koskemaan vain eduskunnan hyväksymistä vaativia tiettyjä määräyksiä poikkeuksellisissa tilanteissa. Tällaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta voi olla kysymys, jos eduskunnan hyväksymistä vaativa veloitteen osa muodostaa sen muista osista selvästi erillisen ja niistä teknisesti ja asiallisesti riippumattoman, itsenäisen kokonaisuuden.¹⁴³ Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös eduskunnan toimivaltaan kuuluvan veloitteen irtisanomiseen.¹⁴⁴

140 Perustuslain tarkistuksen tultua voimaan 1.3.2012 (1112/2011) ainoastaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle on päätettävä kahden kolmasosan määräänemmistöllä, mikä vastaa nykyistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ([HE 60/2010 vp](#), s. 20-22 ja 44-46). Sen sijaan *muusta kuin merkittävästä* toimivallan siirrosta voidaan päättää äänten enemmistöllä.

141 Ks. esim. [PeVL 6/2001 vp](#).

142 Ks. esim. [PeVL 18/2002 vp](#), [PeVL 24/2004 vp](#) ja [PeVL 16/2008 vp](#).

143 Ks. esim. [PeVL 18/2002 vp](#), [PeVL 24/2004 vp](#) ja [PeVL 16/2008 vp](#).

144 Ks. esim. [PeVM 10/2008 vp](#), [PeVL 18/2002 vp](#) ja [PeVL 32/2006 vp](#).

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 tai valtioneuvoston yleisistunto ([VNOS 3 §:n 9 kohdassa](#) tarkoitettujen sopimusten osalta) päättää veloitteen lopullisesta hyväksymisestä. 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 [perustuslain 96 §:n](#) mukaan kirjelmällään lähetettävä eduskunnalle viipymättä tietoonsa tullut ehdotus sellaiseksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, josta päätetään Euroopan unionissa ja joka muutoin perustuslain perusteella kuuluisi eduskunnan toimivaltaan (U-asiat).
- Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee [perustuslain 97 §:n](#) mukaan pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista (UTP-asiat).
- Suuren valiokunnan tulee [perustuslain 97 §:n](#) mukaan vastaavasti saada selitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa (E-asiat).
- Eduskunnan valiokunnilla on [perustuslain 47 §:n 2 momentin](#) perusteella oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi saamansa selvityksen johdosta antaa lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Vaikka valtiosopimuksen allekirjoittamiselle ei tarvita eduskunnan suostumusta, saattaa tietojen antaminen eduskunnalle sopimuksen valmistelun eri vaiheista olla kuitenkin tar-

peen. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on nimittäin pitänyt erittäin tärkeänä, että eduskunnan tiedonsaanti valtiosopimusten valmisteluvaiheessa turvataan.¹⁴⁵

Kansainvälisten sopimusten valmisteluvaiheessa eduskunnalle olisi siten annettava tietoja ainakin sellaisista neuvotteluista, joissa on kyse sisältönsä puolesta merkittävistä sopimuksista, jotka sisältäisivät eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Tällaisia ovat etenkin 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 tietoja tulisi antaa ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävistä sopimuksista ja yhteisymmärryspöytäkirjoista.

Sopimuksista tiedotetaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle [perustuslain 97 §:n](#) perusteella ja muille valiokunnille [perustuslain 47 §:n](#) perusteella toimivaltaisen ministeriön laatimalla vapaamuotoisella muistiolla. [Perustuslain 97 §:n 1 momentin](#) mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee *pyynnöstään* ja muutoinkin *tarpeen mukaan* saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Merkittäviä kansainvälisistä sopimuksista tai muista velvoitteista tulee toimivaltaisen ministeriön antaa siten pyytämättäkin tietoja ulkoasiainvaliokunnalle. [Perustuslain 47 §:ssä](#) säädetään eduskunnan sekä sen valiokuntien ja muiden toimielinten tietojensaantioikeudesta. Myös [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*.¹⁴⁶ Ministeriöiden on 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.

145 Ks. "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](#)). Ulkoasiainvaliokunta on todennut, että niin sanotuista perinteisistä valtiosopimusasioista (joilla ei ole EU-kytköstä) ei ulkoasiainvaliokunnalle ole pääsääntöisesti annettu tietoja [perustuslain 97 §:n](#) nojalla (ns. UTP-asiat). Tätä on pidetty selvänä puutteena eduskunnan tietojensaannissa. Tämän vuoksi valiokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että eduskunnan tiedonsaantia valtiosopimusten valmisteluvaiheessa kehitetään. Ulkoasiainvaliokunta on pitänyt myös tarpeellisena saada tietoja erilaisista poliittisesti merkittävistä yhteisymmärryspöytäkirjoista, vaikka niillä ei ole oikeudellisesti valtiosopimusten sitovuuutta, koska nämä kuitenkin ohjaavat monia hallitusten toimintatapoja. Sopimusasioiden lisäksi eduskunnalle tulee antaa tietoja myös muista merkittävistä kansainvälisistä neuvotteluista ja ulko- ja turvallisuuspoliittisista kysymyksistä [perustuslain 97 §:n](#) mukaisesti.

146 [PeVM 10/1998 vp](#).

7.3 Eduskunnan osallistuminen ja tiedonsaanti EU:ssa päätettävien sopimusten osalta

Eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun säädetään [perustuslain 96 ja 97 §:ssä](#).¹⁴⁷

Valtioneuvoston on [perustuslain 96 §:n](#) mukaan kirjelmällään lähetettävä eduskunnalle *viipymättä* tietoonsa tullut ehdotus sellaiseksi *säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi*, josta päätetään Euroopan unionissa ja joka muutoin perustuslain perusteella kuuluisi *eduskunnan toimivaltaan* (ns. *U-asia*). Vaatimuksella viipymättä lähettämistä korostetaan sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen kannanottojen muodostamiseen. U-kirjelmän antamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto.

[Perustuslain 97 §:n](#) perusteella suuren valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta *selvitys asioiden valmistelusta EU:ssa* (ns. *E-asiat*). Unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa (ns. *UTP-asiat*) selvitys tulee antaa ulkoasiainvaliokunnalle.¹⁴⁸ [Perustuslain 97 §:n](#) mukaisten ns. *selvitysasioiden* toimittamisesta vastaa asiassa toimivaltainen ministeriö, joka toimittaa tiedot suoraan suuralle valiokunnalle ja/tai ulkoasiainvaliokunnalle.

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

147 Huom. [perustuslain 96 ja 97 §:ää](#) koskevat ohjeet:

- Ohjeet eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 57/2011,
- Suuren valiokunnan 17.12.2014 laatima muistio ”Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyvistä käytännön kysymyksistä”;
- Ulkoasiainvaliokunnan lausunto EU-asioiden käsittelystä ulkoasiainvaliokunnassa [UaVL 6/1995 vp](#);
- Ks. myös [SuVL 3/1995 vp](#), jossa suuri valiokunta edellytti, että eduskunnalle toimitetaan joko U- tai E-asiانا kaikki ne sopimukset, joiden oikeusperustana on [SEUT 352 artikla](#), jolloin kysymys on asiasta, jossa EU:lla ei ole nimenomaista toimivaltaa minkään perussopimuksen määräyksen nojalla, ainakaan kaikkien ehdotuksen kattamien kysymysten osalta.

148 [Perustuslain 97 §:n](#) mainintaa ulko- ja turvallisuuspolitiikasta on EU-asioiden osalta ymmärrettävä viittauksena [SEU 24 artiklassa](#) olevaan erityiseen päätöksentekosäätöön. Artiklan 24 mukaisessa järjestyksessä päätettävät asiat toimitetaan UTP-asiaina ulkoasiainvaliokunnalle. Muut EU:n ulkosuhdeasiat, kuten kehitys yhteistyötä, humanitaarista apua sekä useimmat EU:n tekemät tavanomaisten kansainvälisten sopimusten valmistelua koskevat asiat toimitetaan E-asiaina suurelle valiokunnalle, joka tarvittaessa pyytää lausunnon ulkoasiainvaliokunnalta tai muulta erikoisvaliokunnalta (Ulkoasiainvaliokunta annettavista tiedoista niin sanotuissa perinteisissä valtiosopimusasioissa ks. jakso 7.2).

U-asiat

Kaikkia EU-sopimustyyppisiä käsitellään U-asiana, jos ne sisältävät määräyksiä, jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.¹⁴⁹

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.¹⁵⁰ Jos ehdotuksen käsittely etenee päätöksentekovaiheeseen eikä asiasta ole vielä saatu eduskunnan kantaa, Suomen edustajan on tarvittaessa oltava yhteydessä eduskunnan suuren valiokunnan valiokuntaneuvokseen varauman jättämisen tarpeellisuudesta.¹⁵¹ Asiassa ei tule tehdä Suomea lopullisesti sitovia ratkaisuja, ennen kuin eduskunnalla on ollut tosiasiallinen tilaisuus lausua kantansa sisällöllisesti sen toimivaltaan kuuluvista asioista.¹⁵²

U-kirjelmä tehdään ja otsikoidaan koskemaan kyseisen sopimuksen neuvottelemista, eikä komission ehdotusta sopimuksen allekirjoituspäätökseksi.¹⁵³

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 kos-

149 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.

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

151 Ks. Varaumat-ohje, Senaattorissa: EU-asiat/Käsittely toimielimissä/Euroopan unionin neuvosto.

152 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. [PeVL 60/2006 vp](#).

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

kevan 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. Tämä voi tapahtua toimittamalla U-jatkokirje vaihteluasiainpyynnöin valiokunnalle samanaikaisesti itse U-kirjelmän kanssa.¹⁵⁴ U-kirjelmään on kuitenkin sisällytettävä kaikki julkiset tiedot, esimerkiksi oikeusperustaa koskevat tiedot.

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. Neuvoteltavina olevia sopimusluonnoksia ei tule liittää U-kirjelmään, koska ne eivät lähtökohtaisesti ole julkisia asiakirjoja, vaan sopimusluonnosten sisältöä selostetaan U-kirjelmään liitettävässä muistiossa.

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 uusia kantoja.¹⁵⁵ U-jatkokirje laaditaan Eutorilla ja toimitetaan eduskunnalle Eutori-järjestelmän kautta.

E-asiat

Ehdotus sopimuksen neuvotteluvaltuuksiksi sekä neuvoston päätös neuvotteluvaltuuksista ja -ohjeista ei vielä ole U-asiana käsiteltävä eduskunnan toimivaltaan kuuluva ehdotus eikä muu toimenpide. Kaikkien lainsäädännön alaan kuuluvien tai muutoin merkittävien EU-sopimusten neuvottelua koskevat neuvotteluvaltuudet ja -ohjeet on 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. Tarvittaessa eduskunnalle voidaan antaa lisätietoja E-jatkokirjeellä ennen U-kirjelmän tekemistä tai sopimuksista, jotka eivät edellytä U-kirjelmää.

E-kirje laaditaan Eutorilla ja toimitetaan eduskunnalle Eutori-järjestelmän kautta.

Ministeriöiden on ilmoitettava eduskunnalle tietoja antaessaan käsityksensä siitä, onko tietojen julkisuuden rajoittaminen joiltakin osin tarpeen ja mistä syystä. Kun neuvottelu-

¹⁵⁴ Ks. vaihteluasiainpyynnöstä tarkemmin seuraavassa alajaksossa "E-asiat".

¹⁵⁵ Esimerkiksi jos ehdotus muuttuu neuvoston oikeuspalvelun tai Euroopan parlamentin kannanottojen johdosta, tai jos allekirjoitus- tai tekemistä koskevassa päätösehdotuksessa esitetään uusi oikeusperusta, taikka jos hyväksymispäätöksen yhteydessä annetaan toimivaltaajulistus.

ohjeita 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 päättämiseen mennessä) ja lyhyesti perusteltava. Eduskunta päättää vaiteliaisuuspyynnön hyväksymisestä [perustuslain 50 §:n 3 momentin](#) ja [eduskunnan työjärjestyksen \(40/2000\) 43 a §:n](#) perusteella.¹⁵⁶

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. Muusta syystä eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä ovat muun muassa eduskunnan *budjettivaltaa sitovat* kansainväliset velvoitteet ([HE 1/1998 vp](#), s. 149/I). Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen. Edellä olevan mukaisesti valtiosopimus tai muu kansainvälinen

¹⁵⁶ Ks. julkisuuskysymyksistä:

- Ohjeet eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 57/2011,

- EU-toimintaan liittyvien asiakirjojen julkisuudesta, Oikeusministeriön muistio 21.8.2014, saatavilla Senaattorissa osoitteessa: <http://senaattori.vnv.fi/senaattori/toiminta/eu-asiat/kansallinen-kasittely/avoimuus/sivut/default.aspx>.

velvoite voidaan katsoa kuuluvan eduskunnan toimivaltaan seuraavien perustuslain säännösten perusteella:

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.¹⁵⁷
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 määräjoihin tehtävistä rajakäynneistä.
4. Sopimus sisältää merkitykseltään huomattavia velvoitteita (94 §). Merkitykseltään huomattavia velvoitteita voi sisältyä esimerkiksi Euroopan unionin perussopimuksia muuttaviin sopimuksiin, Kansainvälisen rikustuomioistuimen 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 tarkoitettua asiasta on säädettävä lailla. Nämä säännökset koskevat myös valtiosopimuksia, jotka vaativat eduskunnan suostumusta. Perustuslaissa säädetyt lakivaroitukset on luettelut muun muassa Valtiosopimustyöryhmän mietinnössä (UM 2000).

¹⁵⁷ Eduskunnan suostumusta ei tarvita sopimuksiin, joilla sidotaan eduskunnan budjettivaltaa toistuvilla menoilla vain niin vähäisin määrin, että ne voidaan toteuttaa olemassaolevien määrärahojen rajoissa (PeVL 29/2012 vp: ”Eduskunnan suostumusta edellyttävät kansainväliset velvoitteet, jotka aiheuttavat valtiolle vähäistä suurempia kustannuksia. Kustannusten merkittävyttä arvioitaessa lähtökohtana voidaan pitää sitä, kuinka merkittävällä tavalla velvoite sitoo eduskuntaa tämän päättäessä valtion talousarviosta. Jos velvoitteesta aiheutuva menoerä on niin vähäinen, että se on toteutettavissa talousarvioon sisältyvän määrärahan puitteissa ilman tarvetta korottaa määrärahaa tai uuden määrärahan lisäämistä talousarvioon, ei tällainen velvoite toistuvanakaan ole perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla perustuslain mukaan ”muusta syystä” eduskunnan hyväksymistä vaativa.”).

7.5 Lainsäädännön alaan kuuluvat sopimukset

Määräys kuuluu lainsäädännön alaan:

- jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatus 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" 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,

1. jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatus perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista,
2. jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita,
3. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla,
4. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä, tai
5. jos asiasta on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.¹⁵⁸

158 Ks. erityisesti [PeVL 11/2000 vp](#), [PeVL 12/2000 vp](#) ja [PeVL 45/2000 vp](#). Perustuslakivaliokunnan lausunnot löytyvät eduskunnan Internet-sivuilta (<http://www.eduskunta.fi>). Perustuslakikysymysten arviointia ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on selostettu myös [Lainkirjoittajan oppaassa](#) (OM 37/2013).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kansainvälisen veloitteen 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 voimaansaatamislain käsittelyjärjestystä on selvitetty edellä mainittujen lausuntojen lisäksi monissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, jotka on annettu perustuslain voimaantulon jälkeen.¹⁵⁹

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

Laintasoinen sääntely. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen veloitteen määräys on luettava lainsäädännön alaan, jos määräyksessä tarkoitusta asiasta on voimassa lain säännöksiä.¹⁶⁰ Kansainvälisen veloitteen määräys, jonka tarkoittamasta asiasta on säädetty lain tasolla, kuuluu siten 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, 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 veloitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja

159 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.

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

jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisinaan ole risti-riidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa.¹⁶¹

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.¹⁶²

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 kansainvälisille järjestöille ja niiden henkilöstölle myönnettyjä erioikeuksia ja vapauksia koskevia sopimuksia on voitu saattaa voimaan asetuksella ennen perustuslain voimaantuloa. 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.¹⁶³ 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.¹⁶⁴ 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 tarpeen.¹⁶⁵ 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.¹⁶⁶

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

161 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. Ks. myös PeVL 13/2012 vp, PeVL 8/2015 vp.

162 Esim. PeVL 38/2000 vp.

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

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

165 PeVL 31/2001 vp.

166 PeVL 31/2001 vp.

aineellisten määräysten sisältöön ja soveltamiseen ja kuuluvat siksi itsekin lainsäädännön alaan.¹⁶⁷

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.¹⁶⁸ 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.

Sopimuskentekovalan delegointi kansalliselle viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle.¹⁶⁹ Sopimuskentekovaltaa voidaan siirtää muille viranomaisille ja kansainväliselle toimielimelle valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaatamislainilla. Delegointia koskeva sopimusmääräys kuuluu lainsäädännön alaan.¹⁷⁰ Sopimuskentekovalan delegointi voi sisältää myös oikeuden muuttaa sopimusta määränemistöpäätöksellä. Tällainen tilanne voi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun kansainvälinen toimielin määränemistöpäätöksellään voi päättää kaikkia osapuolia sitovista muutoksista, jotka Suomessa perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta. Tällöin valtio voi tulla sidotuksi muutokseen vastoin tahtoaan, jonka vuoksi määräys kuuluu lainsäädännön alaan.¹⁷¹ Jos määränemistöllä voidaan päättää asioista, jotka merkittävällä tavalla vaikuttavat Suomen täysivaltaisuuteen, määräyksellä on vaikutusta myös sopimuksen käsittelyjärjestykseen eduskunnassa.¹⁷²

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

168 PeVL 31/2001 vp; HE 84/2001 vp.

169 Ks. PeVL 14/2010 vp, myös HE 1/1998 vp, s. 145, PeVL 15/1994 vp, PeVL 16/2004 vp, PeVL 19/2010 vp. Lisäksi vuonna 2012 voimaan tulleiden perustuslain tarkistusten myötä täysivaltaisuutta ja kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä koskevat perustuslain 1 ja 94 §:n säännökset ovat muuttuneet (ks. HE 60/2010 vp, s. 45/II; PeVM 9/2010). Perustuslain 94 §:n ja sen esitöiden mukaan eduskunnan toimivallan siirtäminen tapahtuu merkittävän ja muun toimivallan erottelun mukaisesti. Muusta kuin merkittävästä eduskunnan toimivallan siirrosta voidaan nykyisin päättää tavallisella ääntenemmistöllä. Ks. tästä mm. PeVL 66/2014 vp, PeVL 13/2012 vp ja PeVL 8/2015 vp.

170 Ks. edellä jakso 2.4 Sopimuskentekovalan delegointi ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö.

171 Ks. mm. PeVL 38/2001 vp.

172 Ks. sopimuksen ja sen voimaansaatamislain hyväksymistä koskevasta päätöksenteosta jakso 7.1.

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. 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; perustuslain 96 §:n soveltamisala).

PeVL 7/2012 vp – HE 10/2012 vp: Venäjän federaation kanssa tehdyn lentoliikennesopimuksen muuttamista koskeva pöytäkirja (EU:n valtuutuksen perusteella tehty sopimus).

PeVL 13/2012 vp - HE 34/2012 vp: Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisesta tehty sopimus (unionin asioihin rinnastettava asia, toimivallan siirto kansainväliselle elimelle).

HE 155/2012 vp - PeVL 37/2012 vp: Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehty sopimus (unionin asioihin rinnastettava asia, toimivallan siirto kansainväliselle elimelle).

HE 175/2014 vp - PeVL 35/2014 vp: Vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehty sopimus (unionin asioihin rinnastettava asia, toimivallan siirto kansainväliselle elimelle).

PeVL 14/2014 vp - HE 41/2014 vp: Vaarallisten aineiden kuljetuksista rautatieliikenteessä Venäjän kanssa tehty sopimus (EU:n valtuutuksen perusteella tehty sopimus; sopimuksen tekovallan delegointi).

PeVL 8/2015 vp - HE 45/2015 vp Yhdistetystä patenttitoimioistuimesta tehty sopimus (unionin asioihin rinnastettava asia, toimivallan siirto kansainväliselle elimelle).

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.

Jos valtiosopimus edellyttää eduskunnan hyväksyntää, se hankitaan hallituksen esityksellä.

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.¹⁷³ Vakio-otsikointia voidaan tarvittaessa muunnella esityksen luonteen ja laadun mukaan. Jäljempänä selostetaan eräitä valtiosopimuksia koskevissa esityksissä erityisesti huomioon otettavia seikkoja.

Hallituksen esityksen nimikkeestä tulee käydä ilmi, että kyseessä on esitys eduskunnalle sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

Sopimuksen sisältöä ja sen suhdetta Suomen lainsäädäntöön koskevassa jaksossa selostetaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen sisältöä yleensä artikla-kohtaisesti. Laajahkojen sopimusten kohdalla voidaan asian luonteesta riippuen selostaa sopimuksen sisältöä luvuittain tai muulla tavoin ryhmiteltynä. Tämän lisäksi tulee selvittää sopimusmääräysten suhdetta Suomen lainsäädäntöön. Jos määräys on ristiriidassa jonkin lain kanssa tai edellyttää uutta lainsäädäntöä, on selostettava, minkälaisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin on tarpeen ryhtyä.

Esityksestä on käytävä 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 voimaantuloajankoh- ta voidaan ilmaista esimerkiksi seuraavasti: "Esitykseen sisältyvä laki esitetään tulevaksi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti sopimuk- sen kanssa".

Jos sopimukseen sisältyy Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, esityksessä on mainittava, miltä osin sopimuksen määräykset kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Jos sopimus ei sisällä Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, myös tämä tode-

173 Hallituksen esityksen laatimisohteet.

taan esityksessä. Edellä mainittu Ahvenanmaan toimivaltaa koskeva arvio sisällytetään sopimuksen voimaantuloa koskevaan jaksoon.¹⁷⁴

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.¹⁷⁵ Myös valtiosopimuksia koskevat hallituksen esitykset toimitetaan tarkastettavaksi valtioneuvoston vaikutusten arviointineuvostolle.

Valtiosopimusta koskevaan hallituksen 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. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevasta jaksossa on yksilöitävä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Pelkkä toteamus siitä, että sopimus sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ei eduskunnan päätöksentekoa ja sopimuksen soveltamista ajatellen ole riittävä.

Sekasopimukset sisältävät sekä unionin että jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Unionin toimivaltaan kuuluvia sopimusmääräyksiä ei Suomessa saateta voimaan, eivätkä ne kuulu eduskunnan toimivaltaan. Tämän vuoksi toimivallan jakautuminen EU:n ja jäsenvaltioiden välillä selostetaan ennen arviointia lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä.¹⁷⁶ 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.¹⁷⁷ Jos toimivallan jakautumisesta on hallituksen esityksen artiklakohtaisissa perusteluissa tehty yksityiskohtaisesti selkoa, on riittävä, jos eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuteen sisällytetään yhteenveto toimivallanjaosta.

174 Ahvenanmaan erityisasemaa selostetaan tarkemmin luvussa 10.

175 Ks. [Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet, OM 2007:6](#).

176 Vrt, EU:n valtuutuksen perusteella tehtävät sopimukset (VNOS 3 §:n 9 kohdan sopimukset), joissa eduskunnan suostumus –jaksossa selostetaan lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä myös unionin toimivaltaan kuuluvien osin. Ks. [PeVL 7/20012 vp](#) (eduskunta hyväksyy tällaiset sopimukset kokonaisuudessaan).

177 [PeVL 6/2001 vp](#), [PeVL 31/2001 vp](#).

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 tai lakiehdotuksen suhde perustuslakiin on tulkinnanvarainen, voidaan jakson loppuun ottaa lausuma esityksen saattamisesta perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Säätämisyjärjestystä koskevan jakson otsikkona käytetään muotoa ”käsittelyjärjestys”, jos esitykseen ei liity lainkaan tai yksinomaan lakia, eikä kysymyksessä ole siten säätämisyjärjestysasia sanan varsinaisessa merkityksessä.¹⁷⁸

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 sopimuksen¹⁷⁹ ja siihen mahdollisesti liittyvät lainsäädännön alaan kuuluvat varaukset taikka julistukset tai selitykset. Tällainen esitys tehdään hyväksymisponnen muodossa.¹⁸⁰ Hallituksen esityksen perusteluissa tehdään yleensä selkoa myös muista sopimukseen liittyvistä varauksista, julistuksista tai selityksistä, vaikka niille ei eduskunnan suostumusta pyydetäkään.

178 PeVM 2/2001 vp.

179 Perustuslakivaliokunta ei ole katsonut olevan ehdotonta estettä sille, että eduskunnan hyväksyminen rajataan joissakin tilanteissa koskemaan vain eduskunnan hyväksymistä vaativia velvoitteen määräyksiä. Valiokunnan mielestä tällaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta voi olla kyse ainoastaan, jos eduskunnan hyväksymistä vaativa velvoitteen osa muodostaa sen muista osista selvästi erillisen ja niistä niin teknisesti kuin asiallisesti riippumattoman kokonaisuuden. Eduskunnan hyväksymisen ulkopuolelle teknisesti rajattavissa oleviin velvoitteen 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).

180 Hyväksymisponnista on malleja liitteessä 2.

8 SOPIMUSASIOIDEN ESITTELEMINEN

8.1 Yleistä

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

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

Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston yleisistunnon 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.¹⁸¹ Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta myös sopimuksen allekirjoitusvaltuuksien myöntämisestä¹⁸² sekä sopimuksen hyväksymisestä, ratifioimisesta taikka siihen liittymisestä, lukuun ottamatta VNOS 3 §:n 9 kohdassa (ks. jakso 1.5 ja 2.2) tarkoitettuja EU-sopimuksia, joissa päätöksen tekee valtioneuvoston yleisistunto.¹⁸³ Edellä oleva koskee myös mahdollisesta vauriudesta tai selityksestä sekä sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta päättämisestä.¹⁸⁴

181 Ks. jakso 3.2 ja 3.3.

182 Ks. jakso 3.4 ja 3.5.

183 Jakso 4.

184 Jakso 4.3.

Valtioneuvoston yleisistunto päättää sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle.¹⁸⁵ Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta 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 aina myös sopimuksen voimaansaattamislain vahvistamisesta.¹⁸⁶

Sopimusta koskevan voimaansaattamisasetuksen antamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto.¹⁸⁷

Sopimuksen mahdollisesta väliaikaisesta soveltamisesta päättää tasavallan presidentti (paitsi [VNOS 3 §:n 9 kohdassa](#) tarkoitettujen EU-sopimusten osalta, jolloin päätöksen tekee valtioneuvoston yleisistunto). Asetuksen sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta antaa valtioneuvosto.¹⁸⁸

Valtiosopimusta koskevat asiat esitellään siitä ministeriöstä, jonka toimialaan sopimus pääosaltaan kuuluu.¹⁸⁹ Usein valtiosopimuksen hyväksyminen edellyttää myös asiasisältöisiä muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Näissä tapauksissa on tarkoituksenmukaista, että sekä valtiosopimusta että kansallista lainmuutosta käsitellään samassa hallituksen esityksessä, jonka esittelee yleensä se ministeriö, jonka toimialaan sopimus pääosaltaan kuuluu. Muilta ministeriöiltä hankitaan virallinen lupa saada esitellä myös kyseisen ministeriön toimivaltaan kuuluva lakiehdotus (esittelylupa).

Toisaalta on myös tapauksia, joissa valtiosopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen muodostavat vain osan tietystä 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 esiteltäväksi ministeriöksi sovittu ministeriö pyytää toiselta ministeriöltä esittelyluvan.

Yleiset ohjeet esittelystä sisältyvät valtioneuvoston kanslian julkaisemaan [Valtioneuvoston esittelijän käsikirjaan](#). Esittelijän käsikirjaan ei kuitenkaan sisälly valtiosopimusasioita koskevia esittelylistamalleja, minkä vuoksi näitä koskevat mallit on otettu [tämän oppaan liitteiksi](#). EU-sopimuksia koskevat listamallit on myös sisällytetty tämän oppaan liitteisiin.

¹⁸⁵ Perustuslain 1.3.2012 voimaantulleiden muutosten myötä [perustuslain 39 §](#) muuttui siten, että valtioneuvosto antaa hallituksen esitykset eduskunnalle.

¹⁸⁶ Jakso 6,

¹⁸⁷ Jakso 6.

¹⁸⁸ Jakso 3.7 ja 3.8.

¹⁸⁹ Jakso 2.3.

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa käsiteltäviä asioita käsitellään tarkemmin valtioneuvoston määräyksissä asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.¹⁹⁰

8.2 Esittelylistojen laatiminen

- Esittelylistoissa käytetään valtuuskunnan asettamisessa toimivaltaperusteena VNOS 3 §:n 7 kohtaa (VN) tai perustuslain 93 §:n 1 momenttia (TP).
- Allekirjoitusvaltuuksien osalta käytetään perustuslain 93 §:n 1 momenttia (TP) tai perustuslain 93 § 2 momenttia ja VNOS 3 § 9 kohtaa (VN).
- Hallituksen esityksissä käytetään toimivaltaperustetta VNOS 3 § 1 kohta.
- Hyväksymisen osalta esittelylistoissa käytetään toimivaltaperusteina perustuslain 93 §:n 1 momenttia (TP) tai perustuslain 93 §:n 2 momenttia ja VNOS 3 §:n 9 kohtaa (VN).
- Eduskunnan vastausta koskevan esittelylistan päätösesitykseen sisältyy sekä valtiosopimukseen sitoutuminen että mahdollisen lain vahvistaminen. Päätösesitykseen on sisällytettävä myös hyväksyttävä varauma tai selitys, sekä mahdollinen väliaikainen soveltaminen.
- Voimaansaattamisasetusten osalta toimivaltaperusteena käytetään kaikissa tapauksissa joko 1) ao. voimaansaattamislakia tai 2) jos kyse on pelkästään asetuksella voimaansaattavasta sopimuksesta, perustuslain 80 §:ää ja 95 §:n 1 momenttia.

Tasavallan presidentin päättäessä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta valtiosopimusta koskevista toimenpiteistä, toimivaltaperusteena käytetään lähtökohtaisesti perustuslain 93 §:n 1 momenttia. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteossa toimivaltaperusteena käytetään perustuslain 93 §:n 2 momenttia ja asianomaista valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) kohtaa.

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

Valtiosopimusten esittelylistoihin on tapana liittää muistio kaikissa tapauksissa, lukuun ottamatta esittelyjä, jotka koskevat hallituksen esitystä, eduskunnan vastausta tai edus-

¹⁹⁰ 3.1.2002 n:o TM 0201.

kunnan kirjelmää.¹⁹¹ Sopimuksen allekirjoitusvaltuuksien myöntämistä koskevassa esittelymuistiossa on selvitettävä, sisältyykö sopimukseen lainsäädännön alaan kuuluvia tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativia määräyksiä. Allekirjoitusvaltuuksia koskevaan esittelylistaan on liitettävä sopimuksen suomenkielinen toisinto tai jos suomi ei ole sopimuksen todistusvoimainen kieli, sopimuksen käännös suomen kielellä. 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.

Eduskunnan vastausta koskevan esittelylistan päätösesitykseen sisältyy sekä valtiosopimukseen sitoutuminen (sopimuksen hyväksyminen, ratifioiminen tai siihen liittyminen) että voimaansaattamislain¹⁹² ja asiaan mahdollisesti liittyvien muiden lakien vahvistaminen.¹⁹³ Eduskunnan vastauksia koskevissa esittelylistoissa toimivaltaperusteena käytetään [perustuslain 77 §:ä](#) (lain vahvistaminen) silloin kun eduskunnan vastaukseen sisältyy yksi tai useampi laki. Lisäksi listaan on merkittävä sopimukseen sitoutujaa osoittava toimivaltaperuste, joka on tavanomaisissa kansainvälisissä sopimuksissa [perustuslain 93 § 1 mom.](#) (tasavallan presidentti). Jos taas kyse on [VNOS 3 §:n 9 kohdassa](#) tarkoitettusta sopimuksesta, toimivaltaperusteena käytetään [perustuslain 93 § 2 mom.](#) sekä [VNOS 3 § 9 kohtaa](#) (valtioneuvoston yleisistunto). Päätösesitykseen on sisällytettävä myös mahdolliset varaukset, selitykset ja mahdollinen sopimuksen väliaikainen soveltaminen.

Jos valtiosopimus saatetaan voimaan lailla ja asetuksella, voimaansaattamisasetusten osalta toimivaltaperuste on kyseinen voimaansaattamislaki. Jos sopimus saatetaan voimaan vain asetuksentasoisesti, toimivaltaperusteena käytetään [perustuslain 80 §:ää](#) ja [95 §:n 1 momenttia](#) ([liite 14 listamalli 11](#)). Tämä koskee myös valtiosopimusta, jonka hyväksyminen kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevien esittelylistojen mallit ovat Liitteessä 14; ”Tavanomaisien valtiosopimusten esittelylistamallit” ja ”EU-sopimusten esittelylistamallit”.¹⁹⁴ Lisäksi

191 Poikkeuksen tästä muodostavat sellaiset sopimukset, jotka eduskunta on hyväksynyt, mutta joihin sitoutumisen yhteydessä Suomen on tarkoitus antaa sellainen selitys tai ilmoitus taikka jättää varaus, joka ei ole edellyttänyt eduskunnan suostumusta. Tällaisesta selityksestä, ilmoituksesta tai varauksesta päättää tasavallan presidentti päättäessään sitoutumisesta sopimukseen. Esittelyasiakirjoihin on näissä tapauksissa liitettävä muistio, jossa tehdään selkoa selityksen, ilmoituksen tai varauksen sisällöstä.

192 Eduskunnan vastauksesta irrotetaan ainoastaan laki ja siihen lisätään lain antamispäivämäärät sekä allekirjoittajat.

193 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.

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

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.

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.¹⁹⁵ 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. Tällöin on oltava yhteydessä valtioneuvoston istuntoyksikköön.¹⁹⁶

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.

¹⁹⁵ Ks. jakso 3.2.

¹⁹⁶ liite 14 listamallit 3 TP ja 3 VN sisältävät mallit yhdistetystä esittelystä, jossa valtuuskunnan asettaa valtioneuvoston yleisistunto ja allekirjoitusvaltuuksista päättää tasavallan presidentti.

9 VALTIOSOPIMUSTEN JULKAISEMINEN

9.1 Yleistä

- Suomen säädöskokoelmassa julkaistaan sopimuksen voimaansaattamiseen liittyvät säädökset.
- Säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistaan Suomessa voimaansaatetut valtiosopimukset, niitä koskevat säädökset sekä ilmoitukset.
- Kaikki valtiosopimukseen liittyvät säädökset julkaistaan siten sekä Suomen säädöskokoelmassa että sopimussarjassa.
- Valtiosopimusten julkaisemista koskevat säännökset sisältyvät säädöskokoelmalain (188/2000) 8–10 §:ään.

Perustuslain 95 §:n 3 momentin mukaan yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan lailla.

Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000, jäljempänä ”säädöskokoelmalaki”) mukaan valtiosopimuksia koskevat säädökset julkaistaan Suomen *säädöskokoelmassa* (2 §). Näitä säädöksiä ovat valtiosopimusten voimaansaattamislait ja -asetukset sekä mahdolliset asiasisältöistä täytäntöönpanoa ja väliaikaista soveltamista koskevat säädökset. Sen sijaan sopimustekstiä ei julkaista säädöskokoelmassa.

Säädöskokoelman erillisessä *sopimussarjassa* julkaistaan valtiosopimusten voimaansaattamislait ja -asetukset, sopimustekstit sekä Suomen tekemät varaumat, selitykset ja ilmoitukset.¹⁹⁷ Lisäksi sopimussarjassa julkaistaan tiedot valtiosopimusten irtisanomisesta ja niiden soveltamisen keskeyttämistä koskevista päätöksistä (*säädöskokoel-*

¹⁹⁷ Koska varaumat, selitykset ja ilmoitukset ilmoitetaan yleensä sopimuksen todistusvoimaisella kielellä, ilmoituksen liitteenä tulee julkaista varauman, selityksen tai ilmoituksen teksti sekä kotimaisilla kielillä että sopimuksen todistusvoimaisella kielellä. Tämä koskee myös tapauksia, jossa annettua varaumaa supistetaan.

malain 8 §). Myös mahdolliset asiasisältöistä täytäntöönpanoa ja väliaikaista soveltamista koskevat säädökset suositellaan selvyiden vuoksi julkaistavaksi voimaansaattamissäädösten yhteydessä sopimussarjassa, vaikka säädöskokoelmalaisia tätä ei suoranaisesti edellytetäkään. Sopimussarjassa julkaistaan lisäksi varauman supistamista tai peruuttamista koskeva ilmoitus.

Säädöskokoelmalin 10 §:n mukaan valtioneuvosto tai ministeriö voi myös erikseen päättää Suomen kansainvälisiä suhteita koskevan merkitykseltään yleisen ilmoituksen tai yleisön kannalta merkittävän viranomaisten välisen kansainvälisen sopimuksen julkaisemisesta sopimussarjassa. Tämän mukaisesti valtioneuvosto tai ministeriö voi päättää julkaista sopimussarjassa tiedon kansainvälinen hallintosopimuksen¹⁹⁸ tai yhteisymmärryspöytäkirjan¹⁹⁹ voimaantulosta. Ilmoitukseen sisällytetään kansainvälisen hallintosopimuksen tai yhteisymmärryspöytäkirjan nimi ja osapuolet sekä asiakirjan teko-aika ja -paikka. Ilmoituksen liitteenä on mahdollista julkaista myös kansainvälisen hallintosopimuksen tai yhteisymmärryspöytäkirjan teksti.²⁰⁰

9.2 Valtiosopimusten julkaisemisen ajankohta

- Voimaansaattamislaki ja muut mahdolliset lait julkaistaan säädöskokoelmassa heti, kun ne on vahvistettu.
- Sopimussarjassa julkaistaan valtiosopimuksen teksti sekä mahdollinen voimaansaattamislaki ja -asetus viimeistään silloin kun sopimus tulee voimaan.

Eduskunnan hyväksymä laki valtiosopimuksen voimaansaattamisesta, ja mahdollinen muu laki, on julkaistava Suomen säädöskokoelmassa viipymättä sen vahvistamisen jälkeen, riippumatta valtiosopimuksen voimaantuloajankohdasta (säädöskokoelmalin 13 § 1 momentti). 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 voimaantulon kanssa.

¹⁹⁸ Ks. jakso 2.5.

¹⁹⁹ Ks. jakso 2.6.

²⁰⁰ Koska kansainvälisiä hallintosopimuksia ja yhteisymmärryspöytäkirjoja on paljon ja vain osa niistä on yleisesti merkittäviä, tarkoitus on ollut rajata asiakirjan tekstin julkaiseminen sopimussarjassa vain yleisön tiedonsaannin kannalta merkittäviin asiakirjoihin. Säädöskokoelmalin perusteluiden (HE 219/2010 vp, 10 §) mukaan yleisesti merkittävänä ei ole pidetty sopimusta, joka sisältää vain tietoja asianomaisten viranomaisten väliseen tavanomaiseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä tai muutoin asialliselta merkitykseltään vähäisistä kysymyksistä. Jos teksti päätetään julkaista, se on julkaistava säädöskokoelmalin 11 §:n 2 momentin mukaisesti suomeksi ja ruotsiksi.

Lakia annettaessa ei useinkaan tiedetä sopimuksen voimaantuloajankohtaa, minkä vuoksi lain voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Samalla asetuksella saatetaan siten yleensä voimaan sekä sopimus että laki. *Asetus* julkaistaan säädöskokoelmassa ja sopimussarjassa ennen sopimuksen voimaantuloa.

Valtiosopimuksen *teksti* julkaistaan vain säädöskokoelman *sopimussarjassa*.²⁰¹ Valtiosopimuksen teksti julkaistaan [säädöskokoelmalin 14 §:n](#) mukaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa viipymättä sen jälkeen, kun Suomi on saanut tiedon sopimuksen voimaantulon ajankohdasta. Samassa yhteydessä julkaistaan sopimussarjassa [säädöskokoelmalin 8 §:n 2](#) momentin mukaan säädöskokoelmassa aikaisemmin julkaistu sopimuksen voimaansaattamislaki sekä sopimusta koskeva voimaansaattamisasetus, jolloin kaikki sopimusta koskevat säädökset ovat luettavissa yhtenä kokonaisuutena. Periaatteessa sopimus tulisi julkaista viimeistään sen voimaantulopäivänä yhdessä voimaansaattamissäädösten 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.

Voimaansaattamislaki on julkaistava myös sopimussarjassa siitä riippumatta, onko kyseessä blankettilaki, sekamuotoinen taikka asiasisältöinen voimaansaattamislaki. Sopimussarjassa säädösten julkaisujärjestys on yleensä seuraava: sopimuksen voimaansaattamislaki, voimaansaattamisasetus, sopimusteksti, muut mahdolliset säädökset (lait ennen asetuksia) sekä viimeisenä ilmoitukset. Muut mahdolliset säädökset suositellaan selvyyden vuoksi julkaistavaksi tässä yhteydessä sopimussarjassa, vaikka säädöskokoelmalaissa tätä ei suoranaisesti edellytetäkään.

Jos sopimusta sovelletaan väliaikaisesti, väliaikaista soveltamista koskeva asetus julkaistaan säädöskokoelmassa ja sopimussarjassa viimeistään silloin, kun sopimuksen väliaikainen soveltaminen alkaa. Sopimussarjassa julkaistaan tällöin myös valtiosopimuksen teksti. Kun lopullinen voimaansaattamisasetus annetaan, kumotaan sillä samalla väliaikaista soveltamista koskeva asetus. Sopimusta ei ole tarpeen julkaista uudestaan, vaan voimaansaattamisasetuksen yhteydessä ilmoitetaan väliaikaista soveltamista koskevan asetuksen sopimussarjanumero.²⁰²

201 Suositeltavaa on, että kahdenvälisissä sopimuksissa sopimustekstin lopussa tai allekirjoituspaikassa julkaistaisiin myös sopimuksen allekirjoittajien nimet ja asema.

202 Voimaansaattamisasetuksen alalaitaan lisätään ilmoitus, jossa todetaan, että "*Sopimusteksti on julkaistu säädöskokoelman sopimussarjassa nro x*"; ks. esim. sähköinen säädöskokoelma [SopS 99/2014](#).

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.²⁰³ Jos nämä kansalliskielet eivät ole sopimuksen todistusvoimaisia kieliä, sopimus julkaistaan lisäksi ainakin yhdellä todistusvoimaisella kielellä. Käytännössä tämä merkitsee, että monenvälinen sopimus julkaistaan kotimaisten kielten lisäksi myös englanninkielisenä. Joidenkin yleissopimusten osalta saattaa olla tarpeen julkaista sopimus myös esimerkiksi ranskan kielellä, 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.²⁰⁴ Joissakin sopimuksissa on kuitenkin käytetty myös sellaista menettelyä, että ainoana todistusvoimaisena tai ratkaisevana kielenä on esimerkiksi englannin kieli, jolloin sekin on julkaistava.

²⁰³ Saamelaisia koskevat valtiosopimukset ja säädökset julkaistaan myös saamenkielisinä käännöksinä ([saamen kielilain \(1086/2003\) 9 §](#)).

²⁰⁴ Suomen ja Venäjän välillä tehdyt valtiosopimukset on kuitenkin yleensä julkaistu suomi-venäjä ja ruotsi-venäjä rinnakkaisteksteinä.

Pohjoismaiden välillä tehtävät sopimukset laaditaan ja allekirjoitetaan yleensä kaikilla pohjoismaisilla kielillä, jotka kaikki tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset. Nämä sopimukset julkaistaan 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 EU-sopimusten kielitoisinnot ovat nähtävissä Euroopan unionin virallisessa lehdessä ("EUVL").

9.4 Sopimuksen julkaisematta jättäminen

- Valtiosopimus voidaan jättää erityisestä syystä 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, ei sopimustekstiä myöskään julkaista sopimussarjassa.

Valtiosopimus voidaan [säädöskokoelmalin 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*.²⁰⁵ Valtiosopimuksen yleisen merkityksen vähäisyyttä tulkittaessa on [9 §:ää](#) arvioitava suppeasti sekä sopimuksen sisältämien velvoitteiden laadun että sopimuksen luonteen teknisyyden kannalta.²⁰⁶ Julkaisematta jättämisen edellytyksenä on myös erityinen syy, jollaisena voidaan pitää esimerkiksi sopimusmääräyksen tavanomaisesta poikkeavaa teknistä yksityiskohtaisuutta tai tällais-

205 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](#)).

206 [PeVM 1/2000 vp](#).

ten määräysten poikkeuksellisen suurta määrää. Erityisenä syynä voidaan pitää myös sitä, että sopimusmääräykset selvästi koskevat vain tietyn viranomaisen toimialaan liittyviä kysymyksiä.

Jos sopimusta ei edellä sanotun mukaisesti julkaista sopimussarjassa, ministeriön on pidettävä valtiosopimus yleisessä tietoverkossa yleisön saatavilla. Sopimussarjassa julkaistaan tällöin **säädöskokoelman 9 §:n 2 momentin** mukaan ilmoitus valtiosopimuksen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa.²⁰⁷ 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.²⁰⁸ Voimaansaattamisasetusta koskevassa esittelymuistiossa mainitaan julkaisematta jättämisestä ja sen perusteesta. Jos kyse on sopimuksesta, joka ei vaadi erillistä voimaansaattamisäädöstä, myös sen voimaantulosta annetaan valtioneuvoston tai toimivaltaisen ministeriön ilmoitus. Kansainvälisten hallintosopimusten sekä yhteisymmärryspöytäkirjojen julkaisemisesta on selostettu edellä.²⁰⁹

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

207 **Säädöskokoelman 9 §:n** perustelujen mukaan julkaiseminen voisi tapahtua esimerkiksi 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.

208 Tämä toteutetaan siten, että asetuksen alalaitaan lisätään **9 §:n 2 momentissa** tarkoitettut tiedot suluissa ja kursivilla kirjoitettuna 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.*

209 Ks. jaksot 2.5 ja 2.6.

10 AHVENANMAAN ERITYISASEMA

10.1 Yleistä

- Maakunnan hallitukselle on tiedotettava sopimusneuvotteluista riittävän hyvissä ajoin.
- Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen vaaditaan valtiosopimuksen voimaansaattamiseksi Ahvenanmaalla, jos sopimus sisältää määräyksen maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa tai jos se sisältää poikkeuksia itsehallintolakiin.

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. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat oikeudenalat luetellaan itsehallintolain 18 §:ssä.

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.

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.²¹⁰

²¹⁰ Maakuntapäivät voi itsehallintolain 59 §:n 3 momentin mukaan valtuuttaa maakunnan hallituksen antamaan hyväksymisen tällaisissa tapauksissa.

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.

Itsehallintolain 36 ja 38 §:n mukaan valtakunnan ja maakunnan välisessä virallisessa yhteydenpidossa on käytettävä ruotsin kieltä. Sopimus saadaan kuitenkin lähettää maakuntapäiville voimaansaattamissädöksen hyväksymisen pyytämiseksi alkuperäiskielellä, jos sopimusta säädöskokoelmalain mukaan ei aiota julkaista kotimaisilla kielillä. Neuvotteluista tiedotetaan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle neuvotteluissa käytettävällä kieliversiolla, samoin kuin tehdään myös Suomen valtakunnan viranomaisten kanssa. Tällä pyritään samalla varmistamaan myös tiedottamisen joustavuus ja oikea-aikaisuus.²¹¹

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 voida yhteensovittaa itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakunnan kannasta on maakunnan hallituksen pyynnöstä tiedotettava silloin, kun Suomen kannanottoja esitetään EU:n toimielimissä.

10.2 Sopimusneuvottelut

- Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle on tiedotettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sen toimivaltaan kuuluvia asioita koskevista neuvotteluista sekä 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 tärkeitä EU-sopimusneuvotteluista.

²¹¹ Ks. myös Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa, oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2012

Maakunnan hallituksella on [itsehallintolain 58 §:n](#) mukaan oikeus tehdä aloite sopimusneuvotteluista, saada tietoa sopimusneuvotteluista ja erityisestä syystä maakunnan hallitukselle on varattava mahdollisuus osallistua neuvotteluihin. EU-asioiden tiedottamisveloitteesta säädetään [itsehallintolain 59 a §:ssä](#).

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

Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle on tiedotettava valtiosopimusta koskevista neuvotteluista, jos kysymys on maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista. 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 Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita tai maakunnalle muutoin erityisen tärkeitä asioita. Epäselvissä tilanteissa suositellaan, että valmistelija on yhteydessä Ahvenanmaan maakuntahallitukseen asian selvittämiseksi.

Eryisiä muotovaatimuksia tiedottamistavalle ei ole asetettu. Tiedottaminen suositellaan kuitenkin tapahtuvan ministeriön kirjaamon kautta tai muuton todisteellisesti. Riittävä tiedottaminen edesauttaa sopimuksen käsittelyä maakuntapäivillä.

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 toimitettavaan eduskuntakirjelmiin on sisällytettävä arvio asian kuulumisesta Ahvenanmaan toimivaltaan. Tavoitteena on, että U-kirjelmät toimitetaan myös ruotsin kielellä asian jaostokäsittelyyn.

Tiedottamisen toimivuuden varmistamiseksi on tärkeää, että Ahvenanmaan viranomaiset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa antavat arvion 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 sopimuksen voimaansaattamismenettelyyn.

Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä sisältävästä sopimuksesta on pyydettävä maakunnan hallituksen lausunto ennen sopimuksen allekirjoittamista, ellei Ahvenanmaan

kanta ole muutoin jo riittävästi selvitetty. Viimeistään tällöin valtioneuvosto saa tiedon siitä, onko Ahvenanmaan osalta jätettävä varauma sopimukseen (edellyttäen, että sopimus mahdollistaa varauksen jättämisen). Sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen laadintavaiheessa voidaan tarvittaessa vielä pyytää maakunnan hallituksen lausunto esitysluonnoksesta. Hallituksen esitykseen tulee sisällyttää arvio asian kuulumisesta Ahvenanmaan toimivaltaan. Ahvenanmaan maakunnan kuuleminen sopimuksen valmisteluvaiheissa helpottaa hallituksen esityksen laatimista ja edesauttaa sopimuksen käsittelyä maakuntapäivillä.

10.3 Maakuntapäivien suostumuksen hankkiminen

- Oikeusministeriö hankkii maakuntapäivien suostumuksen toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä.
- Jos valtiosopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä, pyyntö lähetetään 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 voimaansaatamislain tai -asetuksen voimaantulolle maakunnassa. Kirjeessä tulee lyhyesti selostaa Ahvenanmaan toimivaltaa asiassa, ellei se käy selkeästi ilmi liitteenä olevista asiakirjoista. Oikeusministeriölle lähetetään kirjeen lisäksi sähköisesti (pdf) taitettu versio hallituksen esityksestä tai voimaansaatamisasetuksesta sekä sopimustekstistä suomen ja ruotsin kielellä (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 maa-

kuntapäivien 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. Tällöin luonnos voimaansaattamisasetukseksi on laadittava jo ennen sopimuksen hyväksymisesittelyä Ahvenanmaalle lähetettäväksi.

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](#)).²¹²

Maakuntapäivien suostumuksesta otetaan maininta sopimusta koskevaan voimaansaattamisasetukseen (ks. [liite 3](#), [mallit 9 ja 12](#)).²¹³ Jos maakuntapäivät ei osaltaan hyväksy sopimuksen voimaansaattamissäädestä, 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.²¹⁴

212 Editan kanssa on mahdollista sopia myös siitä, että tarvittava määrä kappaleita toimitetaan Editasta suoraan maakuntapäiville ja lasku lähetetään ministeriölle.

213 Silloin kun maakuntapäivien suostumusta ei maakuntapäivien käsittelyaikatauluun liittyvistä syistä saada ajoissa voidaan poikkeuksellisesti sopimussarjassa julkaista jälkikäteen ilmoitus maakuntapäivien suostumuksesta voimaansaattamissäädetön voimaantulolle maakunnassa. On kuitenkin tärkeää, että tieto maakuntapäivien hyväksymisestä on saatu ennen voimaansaattamisasetuksen esittelyä.

214 Ks. [PeVL 36/2006 vp](#) ja [PeVL 13/2008 vp](#) Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksesta ja sen epäämisestä EU:n perussopimusta muutettaessa.

11 POHJOISMAISET SOPIMUKSET

- Pohjoismaiset sopimukset tehdään yleensä kaikilla pohjoismaisilla kielillä.

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.

Tallettajavaltiosta on päätettävä sopimusneuvottelujen alkuvaiheessa. Tämä on tärkeätä muun muassa, koska tallettaja vastaa uuden sopimuksen valmistelun koordinoinnista. Tallettajalla on myös oltava mahdollisuus antaa tarpeellisia neuvoja ja ottaa kantaa sopimuksen allekirjoittamisajankohtaan ja -paikkaan.²¹⁵

Pohjoismaiset sopimukset tehdään yleensä yhtenä alkuperäiskappaleena kaikilla pohjoismaisilla kielillä, jotka ovat yhtä todistusvoimaiset.²¹⁶ Alkuperäiskappale sisältää sopimustekstin tapauksen mukaan tanskaksi, suomeksi, islanniksi, norjaksi ja ruotsiksi, tässä järjestyksessä.²¹⁷ Osapuolille ei siis laadita omia allekirjoituskappaleita. Alkuperäiskappaleeseen

²¹⁵ Voimassa olevan sopimuksen muuttamisen osalta alkuperäinen tallettaja vastaa työn loppuunsaattamisesta, ellei toisin sovita. Jos allekirjoitustilaisuus pidetään muussa kuin tallettajavaltiossa, tallettaja kuitenkin vastaa sopimusteksteistä ja allekirjoitusmaan ulkoministeriö allekirjoitustapahtumasta ja sinetöinnistä.

²¹⁶ Pohjoismaista sopimusta valmisteltaessa olisi "neuvotteluteksti" mieluiten laadittava yhdellä kielellä. Neuvottelujen alkaessa sovitaan tästä kielestä sekä maasta, joka vastaa neuvottelutekstin laatimisesta. Tämä ei tietenkään estä maita neuvottelujen aikana laatimasta "työkäännöksiä" omaan käyttöönsä. Kun neuvotteluteksti alkaa saada lopullisen muotonsa, kukin maa laatii sopimuksesta omakielisen versionsa. Tämän jälkeen tekstit vaihdetaan keskenään tarkastusta ja mahdollisia kommentteja varten.

²¹⁷ Siinä tapauksessa, että pohjoismainen itsehallintoalue, jolla itsehallintojärjestyksensä mukaan on sopimuksen asiasisällön osalta pätevyys myös suhteessa ulkomaihin, myös allekirjoittaa pohjoismaisen sopimuksen, itsehallintoalueen nimi tulee suoraan sen maan nimen perään, jonka osa alue on. Tämä pätee niin sopimuksen johtolauseeseen, kuin maiden ja kielten luetteluun sopimustekstissä ja allekirjoitussivulla.

liitetään erillinen sivu allekirjoituksia varten.²¹⁸ Sopimuksen allekirjoituskappale laaditaan arkistokelpoiselle A4-kokoiselle paperille. Alkuperäinen allekirjoituskappale jää tallettajalle, joka toimittaa oikeaksi todistetut jäljennökset osapuolille ja Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristölle.

Pohjoismaisia sopimuksia ei yleensä ratifioida, vaan niiden kansallisesta hyväksymisestä ilmoitetaan nootilla sopimuksen tallettajavaltiolle, joka ilmoittaa muille osapuolille ja Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristölle näistä ilmoituksista sekä sopimuksen voimaantuloajankohdasta.

Pohjoismaisten sopimusten eräät mallimääräykset ovat [liitteessä 10c](#). Sopimuskäytännön ja pohjoismaisen yhteistyön yleisen yhteensovittamisen kannalta sekä virallisten yhteydenpitojen vuoksi on tärkeää, että ulkoasiainministeriön oikeuspalvelulle annetaan eri sopimuksetekovaiheissa riittävästi tietoja. Pohjoismaisten sopimusten valmistelusta on erilliset suuntaviivat (ks. [liite 10a suomeksi](#) ja [liite 10b ruotsiksi](#)).²¹⁹

218 Allekirjoitussivu sisältää kunkin maan kielellä tekstin "... hallituksen puolesta" sekä allekirjoitukset seuraavassa järjestyksessä: Tanska, Suomi, Islanti, Norja ja Ruotsi.

219 Suuntaviivat pohjoismaisten sopimusten valmistelusta, ulkoasiainministeriö, oikeudellinen osasto 28.2.1992 ([liite 10a suomeksi](#)).

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. Suomen julkisuuslainsäädäntö perustuu julkisuusperiaatteeseen, joten viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Valtioneuvoston esittelijän käsikirjassa on ohjeet valtioneuvoston asiakirjojen julkisuudesta ja salassa pidettävien asioiden esittelystä.

12.2 Julkiset asiakirjat

- Voimaantullutta valtiosopimusta ei voida Suomessa käsitellä salassa pidettävänä asiakirjana, vaikka toinen osapuoli niin menettelisikin.
- Valtiosopimus tulee julkiseksi tavallisesti viimeistään silloin, kun valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotus sopimuksen allekirjoittamisesta on tehty tasavallan presidentille, tai [VNOS 3 §:n 9 kohdan](#) sopimusten osalta, kun valtioneuvoston yleisistunto on allekirjoitusvaltuuksista päättänyt.
- EU-sopimusten julkisuuteen sovelletaan samoja sääntöjä kuin muihinkin valtiosopimuksiin.

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.

Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei lailla toisin säädetä. Ehdottoman tiedonsaanti-oikeuden ulkopuolella ovat salassa pidettäväksi säädetyt asiakirjat ([julkisuuslaki 24 §](#)) sekä keskeneräiseen asiaan liittyvät harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat ([julkisuuslaki 6 ja 7 §](#)). Valtioneuvoston tasavallan presidentille tekemät ratkaisuehdotukset tulevat julkiseksi valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen. Valtiosopimus tulee siten julkiseksi tavallisesti 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 allekirjoitukseen saakka.²²⁰

EU-sopimusten julkisuuteen 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 asiakirjapyyynnön, joka koskee toimielimeltä peräisin olevaa asiakirjaa.²²¹

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.

²²⁰ Ks. myös Valtioneuvoston esittelijän käsikirja.

²²¹ [Avoimuusasetuksen 5 artiklassa](#) säädetään, 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."

12.3 Harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat ja tiedonantovelvollisuus keskeneräisissä asioissa

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

Asiakirjasta, joka liittyy viranomaisella valmisteltavana olevan asiaan, ei ole oikeutta saada tietoa ennen laissa säädettyä ajankohtaa ([julkisuuslaki 6, 7 ja 9 §](#)). Näistä asiakirjoista viranomaisella on kuitenkin oikeus antaa tietoja niiltä osin kuin tietoja ei ole pidettävä salassa. [Julkisuuslain 9 §:n](#) mukaan tiedon antaminen asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen, on viranomaisen harkinnassa. Myös 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 tilannearvioinnit ja poliittisista ja taloudellisista suhteista 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. Samoin EU:n neuvottelumandaatin liitteenä olevat neuvotteluohjeet eivät lähtökohtaisesti ole julkisia.²²²

²²² Neuvotteluohjeet ovat yleensä luokiteltu "EU restraint / EU restricted".

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 käsikirjassa.²²³ Ministeriö voi myös julkais-
ta itse tiedotteen esittelyyn liittyvästä asiasta. Ulkoasiainministeriön esittelemistä asioista tiedotetaan ministeriön viestintäosaston kautta.

223 Ks. Valtioneuvoston esittelijän käsikirja.

Ulkomailla suuntautuvasta tiedottamisesta huolehtii pääsääntöisesti ulkoasiainministeriön viestintäosasto yhteistyössä muiden osastojen ja viranomaisten kanssa. Muut viranomaiset voivat myös itse hoitaa tiedottamisen ulkomaalaisille toimituksille.

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

VANHTENTUNNUT

14 VALTIOSOPIMUSTEN REKISTERÖIMINEN JA JULKAISEMINEN YK:N SOPIMUSSARJASSA

- YK:n sihteeristö rekisteröi ja julkaisee valtiosopimukset YK:n sopimussarjassa.
- Ulkoasiainministeriön oikeuspalvelu huolehtii keskitetysti valtiosopimusten rekisteröimisestä YK:lle.
- Toimivaltaisen ministeriön tulee toimittaa kahdenväliset valtiosopimukset ulkoasiainministeriölle rekisteröintiä varten.
- Rekisteröimättä jätettyyn sopimukseen ei voi vedota YK:n toimielimissä.

YK:n sihteeristö rekisteröi ja julkaisee valtiosopimukset YK:n sopimussarjassa niiden voimaantulon jälkeen.²²⁴ Rekisteröimättä jätettyyn sopimukseen tai välipuheeseen ei voi vedota missään YK:n toimielimessä. Valtiosopimusten tekstejä ja muita tietoja löytyy esimerkiksi Internetistä YK:n sopimusrekisteristä.²²⁵

Monenvälisen sopimuksen rekisteröinnistä vastaa sopimuksen tallettaja, ellei sopimuksessa ole sovittu erillisestä rekisteröijästä. Kahdenvälisten sopimusten rekisteröinnistä osapuolet voivat sopia keskenään.

Toimivaltaisen ministeriön tulee toimittaa ulkoasiainministeriön oikeuspalvelun EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikköön sähköisesti pdf-versio rekisteröitävästä valtiosopimuksesta sen kaikilla virallisilla kielillä. Lisäksi ministeriön tulisi toimittaa englannin- ja/tai ranskankieliset käännökset sähköisessä muodossa, jos kumpikaan näistä kielistä ei ole sopimuksen virallinen kieli. Malli sopimuksen oikeaksi todistamista koskevasta lausekkeesta on [liitteessä 13](#). Sopimustekstien kopioiden tulisi olla mahdollisimman hyvälaatuisia, jotta ne

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

225 <https://treaties.un.org/>

ovat luettavissa koneellisesti. Suositeltavaa on myös, että sopimussarjassa julkaistaan kahdenvälisissä sopimuksissa sopimuksen allekirjoittajien nimet, koska tätä tietoa tarvitaan sopimusta rekisteröitäessä. Ulkoasiainministeriö huolehtii sopimuksen rekisteröimisestä YK:lle. Lisäksi ulkoasiainministeriö neuvoo sopimusten rekisteröinnissä.

VANHTENTUNNUT

15 VALTIOSOPIMUSTEN ALKUPERÄISKAPPALEET

- Sopimusten alkuperäiskappaleet, toisten osapuolten alkuperäiset valtakirjat sekä monenvälisten sopimusten oikeaksi todistetut jäljennökset säilytetään ulkoasiainministeriön sopimusarkistossa.

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

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

16 VALTION SÄÄDÖSTIETOPANKKI FINLEX

- Valtiosopimuksia koskevia tietoja ja sopimusten tekstejä on muun muassa valtion sähköisessä säädöstietopankissa (Finlex).

Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 8 §:n mukaisesti Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistaan pääsääntöisesti valtiosopimukset ja niitä koskevat tiedot.²²⁶

Tiedot Suomea velvoittavista säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistuista valtiosopimuksista ovat saatavilla maksuttomasta valtion säädöstietopankista Finlex:stä.²²⁷

Säädöstietopankki 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 välisistä sopimuksista ja yhteisymmärryspöytäkirjoista on mahdollista julkaista ilmoitus sopimussarjassa.²²⁸

226 Ks. edellä jakso 9.

227 Ks. www.finlex.fi, kohta "Valtiosopimukset".

228 Ks. jaksot 2.5 ja 2.6.

17 VALTIOSOPIMUSTEN KANSITTAMINEN JA SINETÖIMINEN

Valtiosopimukset on kansitettava ja tarvittaessa sinetöitävä asianmukaisesti. Ministeriöillä on oltava tähän tarvittavat välineet ja tarvikkeet sekä osaaminen. Tapausten harvalukuisuuden vuoksi niiden hankkiminen saattaa muodostua tarpeettoman hankalaksi. Ulkoasiainministeriö tarjoaa tarvittaessa apua valtiosopimusten kansittamisessa ja sinetöimisessä.²²⁹

Tarvikkeita, kuten valtiosopimusten sopimuspaperia, kansia, silkkinarua ja sinettilakkaa saa tarvittaessa ulkoasiainministeriön virastopalveluyksiköltä.

²²⁹ Ulkoasiainministeriön EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikkö.

LIITTEET

Liite 1. Valtiosopimuksen tekovaiheet

Liite 2. Hallituksen esityksen otsikko ja hyväksymisponnet

Liite 3. Voimaansaattamissäädösten malleja

Malli 1: Blankettilaki, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset

Malli 1: Blankettlag genom vilken de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ett avtal sätts i kraft

Malli 2: Blankettilaki, supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys

Malli 2: Blankettlag, inskränkt grundlagsordning

Malli 3: Sekamuotoinen voimaansaattamislaki, supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys

Malli 3: Blandad ikraftträdandelag, inskränkt grundlagsordning

Malli 4: Asiasisältöinen voimaansaattamislaki

Malli 4: Materiell ikraftträdandelag

Malli 5: Laki, jossa on valtuutus sopimuksen väliaikaista soveltamista koskevan asetuksen antamiseen

Malli 5: Lag med bemyndigande att utfärda förordning om provisorisk tillämpning av konventionen

Malli 6: Laki, jossa delegoidaan sopimuksentekovaltaa ministeriölle

Malli 6: Lag där behörighet att ingå avtal delegeras till ett ministerium

Malli 7: Laki voimaansaattamislain kumoamisesta

Malli 7: Lag om upphävande av ikraftträdandelag

Malli 8: Voimaansaattamisasetus, kun eduskunta hyväksynyt sopimuksen, joka sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä

Malli 8: Ikraftträdandeförordning när riksdagen har godkänt ett avtal där det ingår bestämmelser som hör till området för lagstiftningen

Malli 9: Voimaansaattamisasetus, kun sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvan määräyksen Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa

Malli 9: Ikraftträdandeförordning, när avtalet innehåller en bestämmelse som hör till området för lagstiftningen i ett ärende som hör till landskapet Ålands behörighet

Malli 10: Voimaansaattamisasetus, kun eduskunta on hyväksynyt sopimuksen, joka ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä

Malli 10: Ikraftträdandeförordning, när riksdagen har godkänt ett avtal där det inte ingår bestämmelser som hör till området för lagstiftningen

Malli 11: Voimaansaattamisasetus, kun sopimus ei sisällä eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä

- Malli 11: [Ikraftträdandeförordning, när avtalet inte innehåller bestämmelser som hör till riksdagens behörighet](#)
- Malli 12: [Voimaansaattamisasetus, joka sisältää Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita, jotka eivät kuulu lainsäädännön alaan](#)
- Malli 12: [Ikraftträdandeförordning, när avtalet innehåller sådana bestämmelser som omfattas av landskapet Ålands behörighet och som inte hör till området för lagstiftningen](#)
- Malli 13: [Voimaansaattamisasetus, joka sisältää säännöksen Suomen tekemästä varaumasta, ilmoituksesta ja selityksestä](#)
- Malli 13: [Ikraftträdandeförordning med en bestämmelse om ett förbehåll/en reservation som Finland har gjort eller ett meddelande eller en förklaring som Finland har lämnat](#)
- Malli 14: [Asetus sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta](#)
- Malli 14: [Förordning om provisorisk tillämpning av avtal](#)
- Malli 15: [Voimaansaattamisasetus, jolla saatetaan sopimus voimaan ja kumotaan väliaikaisesta soveltamisesta annettu aset](#)
- Malli 15: [Ikraftträdandeförordning om sättande i kraft av ett avtal och upphävande av den provisoriska tillämpningen av avtalet](#)
- Malli 16: [Sopimuksentekovallan delegoinnin perusteella tehdyn sopimuksen voimaansaattamisasetus](#)
- Malli 16: [Förordning om sättande i kraft av ett avtal som ingåtts utifrån delegering av behörigheten att ingå avtal](#)
- Malli 17: [Asetus voimaansaattamislain kumoamisesta annetun lain voimaantulosta](#)
- Malli 17: [Förordning om ikraftträdande av lag om upphävande av ikraftträdandelag](#)
- Malli 18: [Asetus voimaansaattamisasetuksen kumoamisesta](#)
- Malli 18: [Förordning om upphävande av ikraftträdandeförordning](#)

Liite 4. Ministeriön ilmoitus

- Malli 1: [Sopimuksen irtisanominen](#)
- Malli 1: [Uppsägning av avtal](#)
- Malli 2: [Varauman osittainen peruuttaminen](#)
- Malli 2: [Partiellt återtagande av reservation](#)

Liite 5. Valtakirjat

- Malli 1: [englanninkielinen konferenssivaltakirja](#)
- Malli 2: [suomenkielinen TP:n allekirjoitusvaltakirja](#)
- Malli 3: [englanninkielinen allekirjoitusvaltakirja](#)
- Malli 4: [ruotsinkielinen allekirjoitusvaltakirja](#)
- Malli 5: [ranskakielinen allekirjoitusvaltakirja](#)
- Malli 6: [saksankielinen allekirjoitusvaltakirja](#)

Malli 7: [suomenkielinen VN allekirjoitusvaltakirja](#)

Malli 8: [englanninkielinen VN allekirjoitusvaltakirja](#)

Liite 6. Sitoutumiskirjat

Malli 1: [suomenkielinen ratifioimiskirja](#)

Malli 2: [englanninkielinen TP ratifioimiskirja](#)

Malli 3: [englanninkielinen VN ratifioimiskirja](#)

Malli 4: [suomenkielinen hyväksymiskirja](#)

Malli 5: [ruotsinkielinen hyväksymiskirja](#)

Malli 6: [englanninkielinen hyväksymiskirja](#)

Malli 7: [ranskankielinen hyväksymiskirja](#)

Malli 8: [englanninkielinen liittymiskirja](#)

Malli 9: [englanninkielinen irtisanomiskirja](#)

Malli 10: [englanninkielinen varauman peruuttamiskirja](#)

Liite 7. Noottienvaihto / Notväxling

Liite 8. Kirjeenvaihto / Skriftväxling

Liite 9. Yhteisymmärryspöytäkirja (MoU)

Liite 10. Pohjoismaiset sopimukset

a) [Pohjoismaisten sopimusten suuntaviivat suomeksi](#)

b) [Pohjoismaisten sopimusten suuntaviivat ruotsiksi](#)

c) [Mallimääräykset](#)

Liite 11. Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymistä koskeva kirje

a) [Kun sopimus saatetaan voimaan lailla](#)

b) [Kun sopimus saatetaan voimaan asetuksella](#)

c) [Lähetekirje Ahvenanmaalle](#)

Liite 12. Ohjeita sopimuksen allekirjoitustilaisuuteen

a) [Sopimuksen allekirjoitustilaisuus ulkomailla](#)

b) [Ohjeet valtiosopimuksen sitomista varten](#)

Liite 13. Sopimuksen rekisteröintiä koskeva lauseke

Liite 14. Esittelylistojen malleja

Tavanomaisten valtiosopimusten esittelylistamallit

- Listamalli 1: [Valtuuskunnan asettaminen](#)
- Listamalli 2: [VN Allekirjoitusvaltuudet](#)
- Listamalli 2: [TP Allekirjoitusvaltuudet](#)
- Listamalli 3: [VN Yhdistetty esittely: valtuuskunnan asettaminen \(VN\) ja allekirjoitusvaltuudet \(TP\)](#)
- Listamalli 3: [TP Yhdistetty esittely: valtuuskunnan asettaminen \(VN\) ja allekirjoitusvaltuudet \(TP\)](#)
- Listamalli 4: [VN Yhdistetty esittely: allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen ja sopimuksen hyväksyminen](#)
- Listamalli 4: [TP Yhdistetty esittely: allekirjoitusvaltuuksien myöntäminen ja sopimuksen hyväksyminen](#)
- Listamalli 5: [VN Hallituksen esitys](#)
- Listamalli 6: [VN Hallituksen kirjelmä](#)
- Listamalli 7: [VN Eduskunnan vastaus](#)
- Listamalli 7: [TP Eduskunnan vastaus](#)
- Listamalli 8: [VN Eduskunnan vastaus ilman lakia](#)
- Listamalli 8: [TP Eduskunnan vastaus ilman lakia](#)
- Listamalli 9: [Eduskunnan kirjelmä](#)
- Listamalli 10: [Voimaansaattaminen lailla ja asetuksella](#)
- Listamalli 11: [Voimaansaattaminen VN asetuksella](#)
- Listamalli 12: [Väliaikainen soveltaminen](#)
- Listamalli 13: [VN Sopimuksen ratifioiminen](#)
- Listamalli 13: [TP Sopimuksen ratifioiminen](#)
- Listamalli 14: [VN Sopimuksen hyväksyminen](#)
- Listamalli 14: [TP Sopimuksen hyväksyminen](#)
- Listamalli 15a: [VN Liittymishakemuksen jättäminen](#)
- Listamalli 15a: [TP Liittymishakemuksen jättäminen](#)
- Listamalli 15b: [VN Sopimukseen liittyminen](#)
- Listamalli 15b: [TP Sopimukseen liittyminen](#)
- Listamalli 16: [VN Noottivaihtovaltuudet](#)
- Listamalli 16: [TP Noottivaihtovaltuudet](#)
- Listamalli 17: [VN Sopimuksen irtisanominen](#)
- Listamalli 17: [TP Sopimuksen irtisanominen](#)
- Listamalli 18: [VN Asetus kumoamislain voimaantulosta](#)
- Listamalli 19: [VN Asetus voimaansaattamisasetuksen kumoamisesta](#)

EU-sopimusten esittelylistamallit

Listamalli 20: [VN Valtioneuvoston kirjelmä \(U-kirjelmä\)](#)

Listamalli 21: [VN Allekirjoitusvaltuudet, VNOS 3 § 9 kohdan sopimus](#)

Listamalli 22: [VN Hyväksyminen, VNOS 3 § 9 kohdan sopimus](#)

Listamalli 23: [VN Kirjeenvaihtovaltuudet](#)

Listamalli 24: [VN Eduskunnan vastaus, VNOS 3 § 9 kohdan sopimus, VN hyväksyy sopimuksen](#)

Listamalli 24: [TP Eduskunnan vastaus, VNOS 3 § 9 kohdan sopimus, TP vahvistaa lain](#)

Liite 15. [Valtiosopimuksen tekovaiheet – esittelijän muistilista](#)

ULKOASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA
2 / 2017

VANHENTUNUT

ISSN paino 0358-1489
ISSN PDF 2341-8230
ISBN paino 978-952-281-320-6
ISBN PDF 978-952-281-321-3