

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen tehdyn selityksen peruuttamisen hyväksymisestä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksellä ehdotetaan, että Eduskunta hyväksyisi Wienissä 23 päivänä toukokuuta 1969 tehtyyn valtiosopimusoikeutta koskevaan yleissopimukseen tehdyn selityksen peruuttamisen. Yleissopimuksen mukaan valtion päämiesten, hallituksen päämiesten sekä ulkoasiainministerien katsotaan tehtävänsä nojalla ja tarvitsematta esittää valtakirjaa edustavan valtiotaan valtiosopimuksen tekemiseen liittyvien tehtävien osalta. Suomi antoi yleissopimuksen ratifioimisen yhteydessä selityksen, jonka mukaan Suomi katsoo, ettei minkään yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleessa ole tarkoitus muuttaa sopimuspuolten sisäisen lainsäädännön määräyksiä, jotka koskevat toimivaltaa tehdä sopimuksia.

Suomen valtiosäännön mukaan toimivalta sopimusten tekemiseen on annettu tasavallan presidentille, joka myös päättää valtakirjan antamisesta hallituksen päämiehelle ja ulkoasiainministerille.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomi peruuttaisi yleissopimukseen tekemänsä selityksen. Selityksen poistaminen merkitsisi sitä, että myös pääministeri ja ulkoasiainministeri olisivat kelpoisia asemansa nojalla ja ilman tasavallan presidentin antamaa nimenomaista valtakirjaa edustamaan Suomea valtiosopimuksia koskevissa asioissa. Selityksen poistaminen ei vaikuta siihen, miten kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumisesta on Suomen valtiosäännön mukaan päätettävä.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

Eduskunta hyväksyi 17 päivänä kesäkuuta 1977 annetulla lailla (SopS 32/1980) Wienissä 23 päivänä toukokuuta 1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen eräät määräykset ja tasavallan presidentti ratifioi yleissopimuksen 17 päivänä kesäkuuta 1977. Yleissopimuksen 7 artikla sisältää valtuutusta koskevat määräykset. Sen 2 kohdan mukaan tehtävänsä nojalla ja tarvitsematta esittää valtakirjaa seuraavien henkilöiden katsotaan edustavan valtiotaan: a) valtion päämiehet, hallituksen päämiehet sekä ulkoasiainministerit kaikkien valtiosopimuksen tekemiseen liittyvien tehtävien osalta.

Suomi antoi yleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä selityksen, jonka mukaan Suomi katsoo, ettei minkään yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleessa esitetyn ole tarkoitus muuttaa sopimuspuolten sisäisen lainsäädännön määräyksiä, jotka koskevat toimivaltaa

tehdä sopimuksia. Suomen valtiosäännön mukaan toimivalta sopimusten tekemiseen on annettu tasavallan presidentille, joka myös päättää valtakirjan antamisesta hallituksen päämiehelle ja ulkoasiainministerille. Viittaus Suomen antamaan selitykseen sisältyy valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta annetun asetuksen (SopS 33/1980) 2 §:n ensimmäiseen momenttiin.

Suomen selitys laadittiin tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 33 §:n perusteella. Sen mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää tasavallan presidentti. Asiaan liittyvät perustuslain säännökset ovat sittemmin muuttuneet. Suomen perustuslain (731/1999) 93 §:n mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Suomen lisäksi mikään muu valtio ei ole tehnyt sopimuksen 7 artiklaan varauksia tai antanut sitä koskevia selityksiä. Iso-

Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt Kuningaskunta antoi Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerille 7 päivänä joulukuuta 1977 ilmoituksen, jossa pantiin merkille, että Suomen ratifioimiskirjaan sisältyi yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaletta koskeva selitys. Iso-Britannia ilmoitti, että se ei katso Suomen selityksen millään tavalla vaikuttavan 7 artiklan soveltamiseen.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on saattaa Suomen kansainväliset velvoitteet Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen osalta vastaamaan nykyisiä oloja ja uuden perustuslain määräyksiä.

Esitys sisältää ehdotuksen, jolla pyydetään eduskunnan hyväksymistä sille, että Suomi peruuttaa Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimukseen tekemänsä selityksen. Selityksen poistaminen merkitsee sitä, että myös pääministeri ja ulkoasiainministeri voivat asemansa nojalla ja ilman tasavallan presidentin antamaa valtakirjaa edustaa Suomea valtiosopimuksia koskevissa asioissa. Selityksen poistaminen ei vaikuta siihen, miten kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumisesta on Suomen valtiosäännön mukaan päätettävä. Esimerkiksi sopimuksen allekirjoittamista ja hyväksymistä koskevat päätökset tekisi edelleenkin tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia eikä organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia.

4. Asian valmistelu

Ulkoasiainministeriö asetti 1 päivänä loka-kuuta 1998 työryhmän, jonka tehtävänä oli kartoittaa uudesta perustuslaista johtuvat kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamiskäytäntöön liittyvät ratkaisua vaativat oikeudelliset kysymykset ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan tulkinnan lainsäädännön alan laajuudesta; laatia kartoituksen perusteella ehdotus yhdenmukaisiksi menettelytavoiksi kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevissa asioissa; sekä selvittää kansainvälisten velvoitteiden julkaisemista koskevan sääntelyn tarkistamistarve ja tehdä selvityksen pohjalta hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus lainsäädännön muuttamiseksi. Valtiosopimustyöryhmä antoi mietintönsä 31 päivänä tammikuuta 2000 (UM 1/2000). Työryhmä esitti muiden ehdotustensa ohella, että ryhdyttäisiin toimenpiteisiin Wienin valtiosopimusoikeutta koskevaan yleissopimuksen tehdyn selityksen poistamiseksi.

Hallituksen esitys on laadittu työryhmän ehdotuksen pohjalta ulkoasiainministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunnot tasavallan presidentin kanslialta, valtioneuvoston kanslialta ja oikeusministeriöltä. Lausunnoissa on pidetty esitystä tarpeellisena ja perusteltuna.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Yksityiskohtaiset perustelut selityksen peruuttamiselle

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 87/1976 vp). todettiin, että kun Suomen suhteista ulkovaltioon määrää hallitusmuodon 33 §:n mukaan tasavallan presidentti, hänellä on yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen tarkoittama oikeus edustaa valtiota ilman eri valtuutusta, niin kuin valtion päämiehellä kansainvälisen tapaoikeuden mukaan yleensäkin on katsottava olevan. Myös hallituksen päämiehet ja ulkoasiainministerit on asetettu valtionpäämiesten kanssa samaan ryhmään. Tässä yhteydessä nostettiin esille kysymys siitä, merkitseekö valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen valtiosisäinen voimaansaattaminen itse asiassa hallitusmuodon 33 §:n soveltamisen laajentamista siten, että myös pääministeri ja ulkoasiainministeri saavat pysyvästi presidentille kuuluvaa sopimuskentekovaltaa. Hallituksen esityksessä todettiin, että Wienin sopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen säännöksen tarkoituksena ei ole sinänsä laajentaa sopimuskentekovaltaa, vaan ainoastaan keventää sopimuskentekomenettelyyn liittyviä muodollisuuksia luopumalla valtakirjan esittämisvaatimuksesta myös hallituksen päämiesten ja ulkoasiainministereiden osalta. Hallituksen esityksessä arveltiin, että Suomen ratifioidessa Wienin yleissopimuksen ei siten näyttäisi syntyvän tilannetta, joka merkitsisi ilmeistä ristiriitaa hallitusmuodon 33 §:n säännöksen ja yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen välillä. Jotta ei syntyisi epäilyksiä siitä, että yleissopimuksen ratifiointi saattaisi merkitä valtiosäännön muuttamista, esitettiin hallituksen esityksessä, että ratifiointiin yhteydessä on tarkoitus antaa selitys, jossa todetaan, että toimivalta valtiosopimusten tekemiseen kuuluu Suomessa tasavallan presidentille ja että yleissopimus ei tältä osin muuta valtiosääntöä.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti yleissopimusta käsitellessään huomiota sopimuksen 27 artiklassa (kielto vedota valtion sisäisen oikeuden määräyksiin) ja 46 artiklassa (kielto

vedota siihen, että suostumus sopimuksen noudattamiseen on annettu vastoin valtion valtiosopimuskenteko-oikeutta koskevia määräyksiä) omaksuttujen periaatteiden merkitykseen 7 artiklan 2 kappaleen a kohdan kansainvälisoikeudellisia vaikutuksia arvioitaessa. Perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen käsitykseen, ettei yleissopimuksen ratifiointi merkitse muutoksia ulkopoliittista päätöksentekoa koskeviin toimivaltasuhteisiin, ja piti myös suotavana ehdotetun selityksen saattamista ratifiointiin yhteydessä muiden sopimuspuolten tietoon ja niitä siten myös sitovaksi (PeVL 1/1977 vp).

Suomi antoi siten esityksen mukaisesti ratifiointiin yhteydessä selityksen, joka kirjattiin osittain myös voimaansaattamisasetuksen 2 §:ään. Voimaansaattamisasetukseen kirjatun suomenkielisen tekstin ja Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerille sopimuksen tallettajana toimitetun englanninkielisen tekstin välillä on eroavuuksia, jotka osaltaan hämärsivät selityksen tarkoitusta. Englanninkielisessä ilmoituksessa todettiin: "Finland declares its understanding that nothing in paragraph 2 of article 7 of the Convention is intended to modify any provisions concerning competence to conclude treaties. Under the Constitution of Finland the competence to conclude treaties is given to the President of the Republic, who also decides on the issuance of full powers to the Head of Government and the Minister for Foreign Affairs." Asetukseen selitystä koskeva viittaus on kirjattu seuraavasti: "Otaen huomioon, että toimivalta valtiosopimusten tekemiseen kuuluu Suomessa tasavallan presidentille, sovelletaan yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen a kohtaa vain valtion päämieheen, jolloin pääministeri ja ulkoasiainministeri voivat toimia sanotussa kohdassa tarkoitettuna Suomen edustajana ainoastaan, mikäli tasavallan presidentti on antanut heille tehtävään nimenomaisen valtuutuksen."

On epäiltävissä, että yleissopimusta koskevassa hallituksen esityksessä yleissopimuksen 2 ja 7 artiklan suomennoksessa esiintynyt ilmaisu "valtuutus" on osaltaan myötävaikuttanut siihen, että selityksen antamista pidettiin aikanaan tarpeellisena. Englanninkielisen

ilmaisun "full powers" ja ranskankielisen ilmaisun "pleins pouvoirs" sijasta suomenkielisessä tekstistä käytettiin ilmaisua "valtuutus", joka jäi myös 7 artiklan otsikoksi Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa julkaistussa sopimustekstissä. Sen sijaan lopullisen sopimustekstin 7 artiklassa samoin kuin 2 artiklan määritelmässä vastineena käytetään tässä yhteydessä oikeampaa ilmaisua "valtakirja".

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp.) todettiin perustuslain 93:n osalta, että Suomen ulkopoliittikkaa johtaisi tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Säännöksen muotoilulla korostetaan sitä, että ulkoasianvallan käyttö on valtioneuvoston myötävaikutukseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piirissä ja että presidentin päätöksentekomenettelyä koskevia perustuslain yleisiä säännöksiä sovelletaan myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Ulkopoliittikan johtaminen edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistoimintaa.

Selitystä ei voida enää nykyoloissa eikä varsinkaan uuden perustuslain valossa pitää tarpeellisena. Huomioon on otettava myös se seikka, että useiden valtiosopimus oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen määräysten on katsottu heijastavan kansainvälistä tapaoikeutta. Myös perustuslakivaliokunta toteaa yleissopimusta käsitellessään, että käsiteltävänä olevan yleissopimuksen määräykset eivät poikkea pääministerin ja ulkoasiainministerin asemavaltuuden osalta tähän asti kansainvälisessä oikeudessa tavanomaisioikeudellisesti noudatetusta käytännöstä (PeVL 1/1977 vp.). Sopimusneuvottelujen ensimmäisessä konferenssissa esitettiin ehdotus, jonka mukaan yleissopimuksen 7 artiklassa viitattaisiin kansallisen oikeuden määräyksiin. Ehdotus ei tullut kuitenkaan hyväksytyksi. Muut valtiot, joiden valtiosääntö valtiosopimusten tekemisen osalta vastaa Suomen järjestelmää, eivät ole antaneet vastaavanlaista selitystä kuin Suomi on antanut.

Suomen antaman selityksen muotoilu ei ole onnistunut myöskään siitä syystä, että siinä viitataan yleisesti kansallisen lainsäädännön määräyksiin, joihin yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleella ei ole vaikutusta. Suomi on

omassa vakiintuneessa valtiokäytännössään vastustanut julistuksia ja varaumia, joissa viitataan yleisesti valtion sisäiseen lainsäädäntöön perusteena sopimusten määräysten noudattamatta jättämiselle. Iso-Britannia onkin todennut selityksen johdosta antamassaan vastalauseessa, että se ei katso Suomen selityksen millään tavalla vaikuttavan 7 artiklan soveltamiseen.

Edellä esitetyillä perusteilla Suomen selityksen peruuttaminen olisi perusteltua. Selityksen peruuttamisen jälkeen pääministeri ja ulkoasiainministeri voisivat edustaa Suomea valtiosopimusten tekemiseen liittyvien eri tehtävien osalta esittämättä valtakirjaa. Ulkoasiainministerillä tarkoitetaan tässä yksinomaan ulkoasiainministeriä erotuksena muista ulkoasiainministeriön hallinnonalan asioita hoitavista ministereistä. Selityksen peruuttaminen ei mitenkään muuttaisi tarvetta presidentin määrämuotoiseen päätökseen koskien sopimuksen allekirjoittamista ja siihen sitoutumista.

2. Voimaantulo

Selityksen peruuttaminen tulee kansainvälisesti voimaan, kun siitä on ilmoitettu tallettajalle. Selityksen peruuttamisen vuoksi on tarpeen muuttaa valtiosopimus oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta annetun asetuksen 2 §:ää.

3. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Varauman tekemiseen tai selityksen tai julistuksen antamiseen taikka sellaisen peruuttamiseen tai muuttamiseen ei aikaisemmassa käytännössä ole ollut tapana pyytää eduskunnan nimenomaista suostumusta silloinkaan, kun varauma tai ilmoitus on koskenut lainsäädännön alaan kuuluvaa tai muuta eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvaa sopimusmääräystä. Käytännössä varauman tai selityksen tekemisestä on kuitenkin tehty selkoa eduskunnalle sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä. Näin meneteltiin myös Wienin valtiosopimus oikeutta koskevan yleissopimuksen kohdalla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt vii-

meaikaisessa käytännössä myös asianmukaisena, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellään suostumuksensa eduskunnan toimivallan alaan kuuluvia sopimusmääräyksiä koskevien selitysten ja julistusten antamiseen (PeVL 2/1980 vp, PeVL 28/1997 vp ja PeVL 36/1997 vp.) Valiokunta piti hallituksen esityksestä laiksi joukkotuhontana pidettävän rikoksen hyväksymisestä annetun lain muuttamisesta (HE 180/1997 vp) antamassaan lausunnossa edelleen asianmukaisena, että eduskunta päättää nimenomaisesti hyväksyä eduskunnan alunperin voimaansaatamislaililla edellyttämän varauman peruuttamisen (PeVL 36/1997 vp.).

Valtiosopimustyöryhmä katsoi mietinnössään, että yhtenäisen käytännön vuoksi on perusteltua, että varauman tekemiseen tai selityksen tai julistuksen antamiseen sekä sellaisen peruuttamisen tai muuttamiseen pyydetään eduskunnan nimenomainen hyväksyminen silloin, kun ne koskevat eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvaa määräystä.

Perustuslakivaliokunta totesi valtiosopimus-oikeutta koskevan yleissopimuksen käsittelyn yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 1/1977 vp.) muun muassa, että valtiosopimusten tekemismenettelyä, sitovuutta, pätemättömyyttä ja päättämistä koskevat määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan. Yleissopimuksen 7 artikla kuuluu yleissopimuksen 1 osastoon, joka koskee valtiosopimusten tekemistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa kyseisen määräk-

sen on katsottu kuuluneen lainsäädännön alaan.

Tämän mukaisesti on katsottava, että Wienin valtiosopimus-oikeutta koskevaan yleissopimukseen tehdyn selityksen peruuttamiselle on pyydettyä eduskunnan hyväksyminen.

4. Käsittelyjärjestys

Wienin valtiosopimus-oikeutta koskevan yleissopimuksen ei ole katsottu aikanaan muuttavan tuolloin voimassa ollutta valtiosäntöä ja yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annettu laki hyväksyttiin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 1/1977 vp.). Ratifiointin yhteydessä annetulla selityksellä pyrittiin vain selventämään sitä, että ristiriitaa perustuslain kanssa ei ole.

Selityksen peruuttaminen ei tämän vuoksi koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla. Eduskunnan hyväksymisestä selityksen peruuttamiselle voidaan siten päättää äänten enemmistöllä.

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

että Eduskunta hyväksyisi 23 päivänä toukokuuta 1969 tehdyn valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32-33/1980) 7 artiklan 2 kappaleeseen tehdyn selityksen peruuttamisen.

Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ulkoasiainministeri *Erkki Tuomioja*

