



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite

U 77/2021 vp; kirjallinen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnan 3.2.2022 kokoukseen

Asia

Asiantuntijalausunto; komission ehdotukset ns. Budapestin yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi päätöksiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksista tietoverkkorikollisuutta koskevan ns. Budapestin yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi (U 77/2021 vp).

Pyynnön mukaisesti ulkoministeriö keskittyy asiantuntijalausunnossaan erityisesti komission ehdotuksiin sisältyviin varauksiin, selityksiin ja ilmoituksiin liittyviin näkökohtiin. Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Komission ehdotukset koskevat päätöstä, jolla jäsenvaltiot valtuutettaisiin allekirjoittamaan Euroopan unionin edun mukaisesti Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan Budapestin yleissopimuksen toinen lisäpöytäkirja, sekä päätöstä, jolla jäsenvaltiot valtuutettaisiin ratifioimaan kyseinen lisäpöytäkirja.

Komission päätösehdotusten mukaan lisäpöytäkirja kuuluu kokonaisuudessaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Euroopan unionista ei kuitenkaan voi tulla pöytäkirjan sopimuspuolta, koska sekä pöytäkirja että Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskeva yleissopimus ovat avoimia vain valtioille. Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltiot eivät puolestaan voi toimia, ellei unioni ole valtuuttanut jäsenvaltioita toimimaan unionin intressissä tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi. Tämän vuoksi jäsenvaltiot tulee valtuuttaa toimimaan Euroopan unionin etujen mukaisesti.

Päätösehdotusten 2 artiklan mukaan allekirjoittaessaan ja ratifioidessaan pöytäkirjan jäsenvaltioiden on tehtävä ehdotusten liitteessä esitetyt varaukset, selitykset, ilmoitukset ja tiedonannot. Komissio perustelee ehdotusta jäsenvaltioihin kohdistuvasta yhtenäisestä lähestymistavasta sillä, että pöytäkirjan täytäntöönpanon yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa voidaan varmistaa.

Ulkoministeriö kiinnittää ensinnäkin yleisesti huomiota siihen, että varaumien tekeminen sopimuksia allekirjoitettaessa ja niihin sitoutuessa on mahdollista tietyin edellytyksin ja sopimuksen niin mahdollistaessa, minkä lisäksi voidaan antaa myös selityksiä ja ilmoituksia tai sopimuksessa voidaan jopa edellyttää tällaisten tekemistä.

Varauma (engl. *reservation*) tarkoittaa Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) mukaan miten tahansa muotoilua tai nimettyä selitystä, 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. Varauksen tulee olla riittävän yksityiskohtaisesti muotoiltu eikä se saa olla ristiriidassa sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa.

Sopimukseen sitoutumisen yhteydessä voidaan lisäksi antaa selitys (engl. *declaration*) siitä, miten jotakin selityksen antajan mielestä epäselvänä tai tulkinnanvaraisena pitämää sopimusmääräystä on sovellettava. Selityksellä ei, toisin kuin varaumilla, pyritä poistamaan tai muuttamaan sopimusmääräysten oikeudellisia vaikutuksia.

Sopimuksessa voidaan toisaalta myös edellyttää valtiolta selityksiä, ilmoituksia (engl. *notification*) tai muita tiedonantoja (engl. *communication*) esimerkiksi toimivaltaisesta viranomaisesta. Nämä ovat eri asemassa kuin sopimusmääräykseen perustumattomat ilmoitukset.

Suomi ei yleensä tee varaumia tai anna selityksiä, julistuksia tai ilmoituksia sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä vaan vasta lopullisen sitoutumisen yhteydessä. Tästä käytännöstä voidaan joutua toisinaan poikkeamaan esimerkiksi silloin, kun EU:ssa päätetään yhteisesti tehdä tällainen toimenpide allekirjoittamisen yhteydessä.

Ulkoministeriö tuo tässä yhteydessä esiin, että se ei pidä kirjaa komission ehdotuksista neuvoston päätöksiksi allekirjoittaa ja ratifioida sopimuksia unionin puolesta eikä myöskään lopullisista neuvoston päätöksistä. Näin ollen sillä ei ole kattavaa kuvaa siitä, kuinka tavanomaista on, että komissio esittää tällaisten ehdotusten yhteydessä varaumien, selitysten ja ilmoitusten tekemistä, tai minkä sisältöisiä ne ovat.

Lisäpöytäkirjassa mahdollistetaan sopimuspuolille tiettyjen varaumien ja tiettyjä artikloja koskevien selitysten, ilmoitusten tai tiedonantojen tekeminen. Pöytäkirjan ollessa unionin yksinomaisessa toimivallassa voivat valtuutukset oikeudellisesti tarkasteltuna koskea yhtä lailla sopimuksen mahdollistamia varaumia, selityksiä ja ilmoituksia.

Toisaalta ulkoministeriö kiinnittää yleisellä tasolla huomiota siihen, että unionin intressissä toimimista koskevien valtuutusten luonteesta on esitetty EU-oikeuden näkökulmasta ylipäänsä eriäviä näkemyksiä. Ulkoministeriön tiedossa ei ole, että Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) olisi ottanut kantaa tämänkaltaisten valtuutusten luonteeseen, joten on jossain määrin epäselvää, tulisiko niitä pitää jäsenvaltioita velvoittavina vai tarjoavatko ne ennemminkin jäsenvaltioille mahdollisuuden toimia unionin intressissä. Sitä vastoin EUT on oikeuskäytännössään korostanut vilpittömän yhteistyön periaatteen merkitystä sekä unionin ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisen edustamisen yhtenäisyyden vaatimusta sopimuksia tehtäessä. Ulkoministeriö nostaa kuitenkin esiin, että se, millä tavoin valtuutusten velvoittavuuden tasoa tulkitaan, vaikuttaa oletettavasti muun muassa valtuutus päätösten aikaansaamiseen ja sitä kautta niiden tavoitteen toteutumiseen.

Lopuksi ulkoministeriö toteaa, että sille on annettu mahdollisuus kommentoida kyseessä olevaa valtioneuvoston kirjelmää sen valmisteluvaiheessa ja se tukee valtioneuvoston kirjelmässä esitettyä kantaa.

Liitteet

-

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu

OIK-20 Laura Peuraniemi

Asiasanat VALTIOSOPIMUKSET, EN

Hoitaa OIK-20

Hoitaa UE

Koordinoi

Tiedoksi OIK-01; OIK-02; OIK-10; OIK-40; POL-01; POL-02; POL-10; POL-40
ENE

Laatija jakanut