

ULKOASIAINMINISTERIÖ

HEL7191-8

Oikeuspalvelu

OIK-20

LÄHETE

11.06.2009

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Viite

UTP 3/2009 vp

Asia

Valtiosopimusselvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta vuosina 2006-2009 ja sen kehityssuunnasta

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta vuosina 2006-2009 ja sen kehityssuunnista sekä luettelo vireillä olevista kansainvälisistä sopimuksista. Selvitys liitteineen on toimitettu valiokunnalle myös sähköisesti.

Oikeuspäällikön sijainen
Yksikön päällikkö

Päivi Kaukoranta

Lainsäädäntöneuvos

Kaija Suvanto

VALTIOSOPIMUSSELVITYS

Perustuslain 97 §:n mukainen selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta vuosina 2006-2009 ja sen kehityssuunnista

Johdanto

Perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Säännöksen perusteluissa korostetaan valtioneuvoston oma-aloitteisen tiedottamisen tärkeyttä erityisesti sellaisten toimien osalta, joista valiokunta ei muutoin ole tietoinen.

Uuden perustuslain johdosta asetettu valtiosopimustyöryhmä ehdotti 31 päivänä tammikuuta 2000 luovuttamassaan mietinnössä (UM 1/2000), että sopimuksia koskevaa tietojenantomenettelyä kehitetään käytännössä siten, että valtioneuvosto antaa säännöllisesti eduskunnalle selonteon Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta, esimerkiksi jokaisen vaalikauden alussa. Tämä huomioon ottaen valtioneuvosto antoi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 3 päivänä helmikuuta 2006 selvityksen Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista (UTP 3/2006 vp). Sopimusselvitys ajoittui vaalikauden lopulle, koska valtioneuvostossa pidettiin tarpeellisenä kerätä kokemuksia nykyisen perustuslain ja vuonna 2003 voimaan tulleen valtioneuvostolainsäädännön soveltamisesta ennen selvityksen antamista.

Ulkoasiainvaliokunta antoi valtiosopimusselvityksen johdosta lausunnon (UaVL 2/2006 vp). Lausunnossaan ulkoasiainvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että eduskunnan seurantamahdollisuuksien aitouden kannalta on tärkeää, että vastaisuudessa eduskunta saa selvityksellä tai muulla vastaavalla instrumentilla tietoa Suomen sopimuspolitiikasta jo vaalikauden alussa, ensimmäisillä valtiopäivillä (ks. myös perustuslakivaliokunnan pöytäkirja 59/2006 vp). Nyt annettava valtiosopimusselvitys ajoittuu vielä istuntokauden lopulle edellisen valtiosopimusselvityksen antoajankohdasta ja käsittelyaikataulusta johtuen. Jatkossa on kuitenkin tarkoitus pyrkiä antamaan valtiosopimusselvitys eduskunnan käsiteltäväksi vaalikauden alussa.

Ulkoasiainvaliokunta käsitteli lausunnossaan myös sopimusasioista tiedottamista, Suomen roolia sopimuspolitiikassa sekä erilaisten yhteisymmärryspöytäkirjojen, käytäntöjen ja menettelytapojen merkitystä Suomen sopimuspolitiikassa. Valiokunta esitti huolestuneisuutensa myös siitä, että Suomi osallistuu monenvälisten sopimusten käsittelyyn pikemminkin ottamalla kantaa muiden tekemiin ehdotuksiin kuin edistämällä sopimuspolitiikkaa omin aktiivisin toimin.

Ulkoasiainvaliokunnan vastaus ja siinä esitetyt näkökohdat on pyritty ottamaan huomioon tätä selvitystä laadittaessa.

Ulkoasiainministeriö on uudistamassaan Valtiosopimussopissa pyrkinyt kehittämään menettelyjä, joiden avulla eduskunta saisi tietoa kansainvälisistä sopimuksista jo niiden valmisteluvaiheessa ja tällä tavalla pystyisi tarvittaessa vaikuttamaan niiden valmisteluun. Näitä menettelyjä selostetaan jäljempänä jaksossa 1.

Nyt annettavassa valtiosopimusselvityksessä on luovuttu kahden aikaisemman valtiosopimusselvityksen rakenteesta, johon on sisältynyt sekä kahdenvälisten että monenvälisten sopimusten alakohtainen katsaus. Tämä selittyy osaltaan sillä, että kyseiset katsaukset ovat palvelleet eduskuntaa pitkälti vain jälkikäteen annettavina yhteenvetoina. Tässä selvityksessä on keskitytty selostamaan erilaisia keskeisiä teemoja selvityksen kattamalla tarkastelujaksolla 2006-2009. Teemat on pyritty valitsemaan aiheista, jotka kytkeytyvät hallitusohjelman tavoitteisiin ja joissa Suomi on esiintynyt aktiivisesti tai jotka muutoin ovat Suomen kannalta olleet keskeisiä. Tällaisen teemakohtaisen tarkastelun toivotaan tuovan aiempaa rakennetta paremmin esille keskeiset sopimushankkeet ja sopimusten poliittiset tavoitteet, mihin ulkoasiainvaliokuntakin on osaltaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota.

Selvityksessä on tehty aiempaa tarkemmin selkoa erilaisista yhteisymmärryspöytäkirjoista, joilla ei ole oikeudellisesti valtiosopimusten sitovuutta. Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossaan

edellyttämän mukaisesti tässä valtiosopimusselvityksessä on pyritty käsittelemään myös yhteisymmärryspöytäkirjojen sisältöä, käytäntöä ja merkitystä. Yhteisymmärryspöytäkirjoja käsitellään jäljempänä jaksossa 2.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on esittänyt, että nyt annettava valtiosopimusselvitys sisältäisi myös jakson, jossa käsiteltäisiin yhteistyötä Ahvenanmaan kanssa valtiosopimusasioissa. Selvityksessä tulisi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen esityksen mukaan tehdä erityisesti selkoa Ahvenanmaan itsehallintolain (1141/1991) 58 ja 59 §:n säännösten toimivuudesta. Tältä osin selvitystä varten on pyydetty lausunnot sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta (Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunto Dnr K16/08/1/75, 19.3.2009) että ministeriöiltä. Maakunnan hallitus katsoo

lausunnossaan, ettei sillä ole tarpeeksi tietoa siitä, ovatko itsehallintolain säännökset maakunnan osallistumisoikeudesta sopimusneuvotteluihin toteutuneet ja on siksi pitänyt tärkeänä, että ulkoasiainministeriö selvittäisi asiaa tarkemmin ja tältä osin ryhdyttäisiin tarvittaessa toimenpiteisiin. Ahvenanmaata ja valtiosopimuksia käsitellään jäljempänä jaksossa 3.

Tähän valtiosopimusselvitykseen on aiempien selvitysten tavoin sisällytetty jakso, jossa käsitellään Suomen kansainvälisiin sopimuksiin tekemiä ja vastustamia varaumia. Varaumia käsitellään tarkemmin jaksossa 4.

Valtiosopimusselvityksen liitteeksi on edelleen otettu vireillä olevien sopimusten luettelo, jonka on aiempien selvitysten yhteydessä todettu sisältävän hyödyllistä tietoa sopimushankkeista ja vaikuttavan seurattavien sopimushankkeiden valintaan.

SISÄLLYS

Johdanto.....	4
1 Eduskunnan osallistuminen kansainvälisten sopimusasioiden valmisteluun.....	8
2 Kansainväliset hallintosopimukset ja yhteisymmärryspöytäkirjat	9
2.1 Kansainväliset hallintosopimukset	9
2.2 Yhteisymmärryspöytäkirjat.....	10
2.3 Kansainväliset hallintosopimukset ja yhteisymmärrysmuistiot eri hallinnonaloilla	11
3 Yhteistyö valtiosopimusasioissa Ahvenanmaan kanssa.....	18
3.1 Sopimusneuvottelut.....	19
3.2 Maakuntapäivien suostumuksen hankkiminen.....	20
3.3 Kokemuksia yhteistyöstä Ahvenanmaan kanssa	21
4 Varaumat ja niiden vastustaminen.....	22
4.1 Suomen varauksikäytäntö vuosina 2006-2009.....	24
4.2 Suomen vastustamat varaukset vuosina 2006-2009	26
5 Katsaus keskeisiin sopimushankkeisiin tarkastelujaksolla 2006-2009	28
5.1 Väärentämisenvastainen toiminta	28
5.2 EU:n käynnissä olevat kauppasopimusneuvottelut.....	29
5.3 Kehityspolitiikan toimeenpanoon liittyvät sopimukset.....	31
5.4 Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset, suositukset ja julistukset.....	33
5.5 Ympäristösopimukset.....	35
5.5.1 YK:n ilmastopoliittiset sopimukset	35
5.5.2 Jäte- ja kemikaalisopimusten yhteistyön kehittäminen.....	36
5.6 Verosopimukset.....	37
5.7 Tulliyhteistyö	38
5.8 Itämeri	38
5.9 Lentoliikenne.....	39
5.10 Tieliikenne	40
5.11 Perhe.....	40
5.12 Oikeudellinen yhteistyö.....	41
5.13 Lainvalvontaviranomaisten välinen rikostorjuntayhteistyö	42
5.14 Alueellisen pelastuspalveluyhteistyön kehittäminen	42
5.15 Rajaturvallisuus	42
5.16 EY:n takaisinotto-sopimukset ja meneillään olevat kahdenväliset neuvottelut takaisinottoon liittyen	43
5.17 Terrorisminvastaiset sopimukset.....	43
5.18 Kansainvälinen rikostuomioistuimien ja muut sotarikostuomioistuimet.....	44
5.19 YK:n kansainvälisen oikeuden toimikunnan kodifiointihankkeet.....	45
5.20 EY:n oikeushenkilöllisyys	46
5.21 Ihmisoikeudet ja perusvapaudet.....	46
5.22 UNESCO - kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojeleminen ja edistäminen	48
5.23 Puolustushallinto	49
5.24 Metsät.....	51

5.25	Kalastus	52
5.26	Tietoturvaluissuussopimukset	53
5.27	Pohjoismaiset sopimukset	53

Liite

SUOMEN VASTUSTAMAT VARAUMAT JA JULISTUKSET MONENVÄLISISSÄ VALTIOSOPIMUKSISSA.....	50
--	----

1 Eduskunnan osallistuminen kansainvälisten sopimusasioiden valmisteluun

Edellisessä valtiosopimuselvityksessä kiinnitettiin ulkoasiainvaliokunnan huomiota siihen, että perustuslain 97 §:n soveltaminen on vakiintunut koskemaan pääosin Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita. Niin sanotuista perinteisistä valtiosopimusasioista ei ulkoasiainvaliokunnalle ole pääsääntöisesti annettu tietoja perustuslain 97 §:n nojalla.¹ Myös ulkoasiainvaliokunta kiinnitti tähän lausunnossaan huomiota ja piti sitä selvänä puutteena eduskunnan tiedonsaannissa. Ulkoasiainvaliokunta piti erittäin tärkeänä, että eduskunnan tietojensaantia valtiosopimusten valmisteluvaiheessa kehitetään.

Lausunnossaan ulkoasiainvaliokunta viittasi ympäristövaliokunnan (28/2006 vp) ja hallintovaliokunnan (35/2006 vp) antamiin lausuntoihin todeten, että tietojensaanti tulee kytkä sopimusneuvottelujen aloitusvaiheeseen. Samalla valiokunta kuitenkin korosti, että itse operatiivisten neuvottelujen käyminen on hallituksen edustajien vastuulla, ja eduskunnan tehtävänä on parlamentaarinen valvonta. Toisaalta parlamentaarinen valvonta valtiosopimusten suhteen voidaan varmistaa vain, jos tiedottamista eduskunnalle kehitetään perustuslain edellyttämällä tavalla. Tämän johdosta ulkoasiainvaliokunta katsoi, että paitsi unioniin liittyvissä sopimusneuvotteluissa, myös muissa merkittävissä sopimusneuvotteluissa eduskunnalle tulisi antaa niin sanottu Suomen tavoitemuistio kunkin sopimusneuvottelun alkuvaiheessa.

Ulkoasiainvaliokunta jatkoi, että vaikka EU-asioiden osalta käytäntö on sinänsä kehittynyt hyvään suuntaan komission vihreiden kirjojen käsittelyssä, eduskunnalle tiedottamisesta puuttuu kuitenkin koko hallinnon kattava säännönmukaisuus. Sopimusten laaja kattavuus ja eri sopimusalojen keskinäisriippuvuus huomioon ottaen tiedottamisen tarve on

entisestään lisääntynyt. Neuvottelujen kuluessa eduskunnalle tulee tiedottaa harkinnan mukaan poliittisesti merkittävistä kysymyksistä.

Ulkoasiainvaliokunnan valtiosopimuselvityksen johdosta antaman lausunnon jälkeen myös eduskunnan muut valiokunnat ovat huomauttaneet tärkeydestä tiedottaa eduskunnalle kansainvälisten sopimusten valmistelusta. Perustuslakiovaliokunta totesi käsitellessään hallituksen esitystä Suomen osallistumisesta eurooppalaisen puolustusmateriaaliyhteistyöjärjestön (OCCAR) hallinnoimaan Euroopan Puolustusviraston ohjelmistoradioprojektiin (ESSOR) tehdyn sopimuksen hyväksymisestä (HE 39/2008 vp - PeVL 16/2008 vp) käsiteltävänä olevan sopimuksen osoittavan, että on tarpeen kehittää eduskunnan tietojensaantia valtiosopimusten valmisteluvaiheessa. Vaikka sopimus ei itsessään olisi sisällöllisesti erityisen merkittävä, sen tekemiseen saattaa liittyä periaatteellisia kysymyksiä, jotka on hyvä saattaa asianomaisen valiokunnan tietoon jo neuvottelujen aikana. Puolustusvaliokunta yhtyi mietinnössään tähän arvioon (PuVM 1/2008 vp).

Myös niin sanotun Prümin sopimuksen hyväksymistä koskevasta hallituksen esityksestä annettuun hallintovaliokunnan mietintöön (HE 243/2006 vp - HaVM 36/2006 vp) sisältyi vastalause, jossa huomautettiin, että kun kysymys ei ole EU-säädöksestä vaan hallitustenvälisestä sopimuksesta, eduskunta ei ole voinut osallistua valmisteluun perustuslain 96 §:n mukaisesti.

Edellä sanottu huomioon ottaen ulkoasiainministeriö on sisällyttänyt uudistettuun valtiosopimusoppaaseen jakson, joka koskee eduskunnan osallistumista kansainvälisten asioiden valmisteluun.² Sen mukaan eduskunnalle tulee jatkossa antaa tietoja jo kansainvälisten sopimusten valmisteluvaiheessa. Menettelyä tulee soveltaa sisältönsä puolesta merkittäviin sopimuksiin, jotka sisältävät eduskunnan

¹ Ks. UTP 3/2006 vp, s. 8-9

² Valtiosopimusopas (UM 2009), s. 75-77; www.formin.fi

toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Tällaisia ovat etenkin merkittävät sopimukset, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä taikka joilla arvioidaan olevan merkittäviä budjettivaikutuksia. Esimerkkeinä oppaassa mainitaan ihmisoikeussopimukset, terrorismin ja rikollisuuden torjuntaa koskevat sopimukset, kansainvälisiä rikostuomioistuimia koskevat sopimukset ja aseidenriisuntasopimukset. Lisäksi menettelyä sovelletaan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviin yhteisymmärryspöytäkirjoihin.

Sopimuksista tiedotetaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle PL 97 §:n perusteella ja muille valiokunnille PL 47 §:n perusteella toimivaltaisen ministeriön laatimalla vapaamuotoisella muistiolla. Perustuslain 47 §:ssä säädetään eduskunnan sekä sen valiokuntien ja muiden toimielinten tietojensaantioikeudesta. PL 47 §:n 1 momentissa ilmaistu eduskunnan tietojensaantioikeus sisältää *yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden omaloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot* ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (PeVM 10/1998 vp). Oppaassa lähdetään siitä, että ministeriön olisi syytä olla etukäteen yhteydessä asianomaiseen erikoisvaliokuntaan asianmukaisten käytänteiden luomisessa tietojenvaihdon toteuttamiseksi.

Valtioneuvoston piirissä on suunniteltu PL 47 §:n mukaisen tietojensaantimenettelyn ulottamista myös Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin silloin, kun eduskunnan tietoon saatetaan yleissopimus, jota Suomen ei ole tarkoitus ratifioida. Vastaavaa menettelyä on suunniteltu sovellettavaksi ILO:n suosituksiin ja julistuksiin. Tähän asti suosituksistakin on laadittu eduskunnalle hallituksen esitys. PL 47 §:n mukainen menettely voisi tarjota eduskunnalle luontevamman tavan käsitellä mainittuja tapauksia. ILO-sopimuksiin ja -julistuksiin liittyvää menettelyä selostetaan tarkemmin tämän selvityksen jaksossa 4.4.

Koska Euroopan unionissa päätettävien sopimusten osalta eduskunnan osallistumista ja tietojensaantioikeutta koskevat säännökset sisältyvät PL 96 ja 97 §:ään, erillistä tarvetta

harkinnanvaraiseen tietojen antamiseen ei yleensä ole, jos eduskunnalle annetaan tietoja sopimuksesta EU-asiana PL 96 tai 97 §:n nojalla.

Sopimuskohtaisen tiedottamisen lisäksi kunkin vaalikauden alussa eduskunnalle annettaisiin edelleen koottu valtiosopimuselvytys, jonka liitteenä jaettaisiin vireillä olevien kahden- ja monenvälisten sopimusten luettelo. Luettelo koottaisiin ulkoasiainministeriössä ministeriöiden antamien tietojen perusteella. Luettelo sisältäisi tiedot vireillä olevista sopimushankkeista ja vastuuministeriöistä. Eduskunta voisi seurata sopimushankkeiden etenemistä myös kyseisen luettelon perusteella.

2 Kansainväliset hallintosopimukset ja yhteisymmärryspöytäkirjat

Valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 2 artiklan mukaan valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite on kahden tai useamman kansainvälisen oikeuden subjektin välinen tahdonilmaisu, jolla tarkoitetaan saada aikaan kansainvälisen oikeuden alaisia sitovia oikeuksia ja velvollisuuksia. Valtiosopimuksista on erotettava viranomaisten oman toimivaltansa puitteissa tekemät sopimukset, niin sanotut kansainväliset hallintosopimukset tai yhteisymmärryspöytäkirjat, joita yhä laajentuva kansainvälinen kanssakäyminen eri valtioiden viranomaisten välillä edellyttää. Tällainen yhteistoiminta saattaa sisältää myös sopimusjärjestelyjä.

2.1 Kansainväliset hallintosopimukset

Ministeriöiden on katsottu voivan tehdä kansainvälisiä hallintosopimuksia toimialansa ja määrärahojensa puitteissa. Viranomaisen sopimuksentekotoimivaltaa on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti.

Kansainväliset hallintosopimukset ovat luonteeltaan oikeudellisesti sitovia toisin kuin jäljempänä käsiteltävät yhteisymmärryspöytäkirjat (Memorandum of Understanding, 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 (PeVL 5/2007 vp ja PeVL 16/2004 vp). Suomen viranomaisen toimivaltaan ei vaikuta se, että toisena osapuolena olevalla viranomaisella oman maansa lainsäädännön perusteella saattaa olla toimivaltaa tehdä Suomen valtiosäännön kannalta valtiosopimukseen rinnastettavia sopimuksia.

Kansainvälisessä hallintosopimuksessa on vältettävä muotoiluja, joilla on Suomen valtiota koskevia tai muutoin sopimuspuolena olevan viranomaisen toimivallan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia. Sopimuksissa tulisi myös välttää sanamuotoja, jotka voisivat viitata siihen, että sopimukseen olisi sitoutunut Suomen hallitus.

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

Kansainvälistä hallintosopimusta ei yleensä julkaista säädöskokoelman sopimussarjassa. Ministeriö tai muu viranomainen voi kuitenkin tarvittaessa julkaista sopimustekstin tai tiedon sopimuksen voimaantulosta omassa määräyskokoelmassaan. Ministeriöitä suositellaan myös julkaisemaan oman hallinnonalansa kansainväliset hallintosopimukset verkkosivuillaan. Sopimusteksti tulisi lisäksi aina arkistoida. Tällaista asiakirjaa ei rekisteröidä YK:ssa YK:n peruskirjan 102 artiklan mukaisesti.

2.2 Yhteisymmärryspöytäkirjat

Valtiosopimuksista ja kansainvälisistä hallintosopimuksista on edelleen erotettava yhteisymmärryspöytäkirjat, joista käytetään toisinaan myös nimitystä yhteisymmärrysmuistiot.

Yhteisymmärryspöytäkirjalla ei yleensä katsota olevan oikeudellista sitovuutta. Yhteisymmärryspöytäkirjalla tarkoitetaan kansainvälisissä suhteissa tavanomaisesti osapuolten keskinäisen poliittisen yhteisymmärryksen ilmaisevia asiakirjoja, jotka pääsääntöisesti tehdään ministeriöiden nimissä.

Yhteisymmärryspöytäkirjan käyttökelpoisuutta arvioitaessa on keskeistä miettiä sitä, 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 yleensä edellytä valtiosisäisiä voimaansaattamistoimia. Joidenkin valtioiden käytännössä yhteisymmärryspöytäkirjoja suositetaan myös tapauksissa, joissa asiakirjan tekstiä ei haluta julkistaa.

Asiakirjan nimikkeellä ei ole ratkaisevaa merkitystä sen kysymyksen arvioimisessa, onko sitä pidettävä valtiosopimuksena.³ Ratkaisu tehdään osapuolten tarkoituksen sekä asiakirjan sisällön ja muotoilujen perusteella. Toisinaan yhteisymmärryspöytäkirjoihin sisällytetään myös valtioita sitovia määräyksiä, mikä hämärtää näiden asiakirjojen ja perinteisten kansainvälisten velvoitteiden välistä eroa. Selkeintä on, jos asiakirjassa todetaan

³ Ks. tältä osin Hallituksen esitys Eduskunnalle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Libanonissa (UNIFIL) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 171/2006 vp)

nimenomaisesti sen oikeudellinen sitomattomuus esimerkiksi *"non-legally binding"* tai *"not eligible for registration with the Secretary-General of the United Nations"*.

Yhteisymmärryspöytäkirja tulee pääsääntöisesti voimaan sen allekirjoitushetkellä. Valtiosopimusoppaassa suositellaan menettelyä, jonka mukaan ulkopoliittisesti merkityksellinen yhteisymmärrysmuistio vietäisiin käsiteltäväksi hallituksen ulko- ja turvallisuuspolittisen valiokunnan (UTVA) tai sen ja tasavallan presidentin yhteiseen kokoukseen (ns. TP-UTVA). Samoin, jos yhteisymmärryspöytäkirja tehdään poikkeuksellisesti hallitusten eikä ministeriöiden välillä, tulee asiakirjan käsittelyyn UTVA:ssa taikka muussa sopivassa ministerivaliokunnassa tai ministerityöryhmässä tulisi arvioida. Valtiosopimusoppaassa suositellaan myös, että kyseen ollessa poikkeuksellisesti hallitusten välillä tehdystä yhteisymmärryspöytäkirjasta, jonka katsotaan olevan myös muutoin merkityksellinen, sen voimaantulosta julkaistaisiin ministeriön ilmoitus Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa säädöskokoelmalin 9 §:n mukaisesti. Samoin yhteisymmärryspöytäkirjat suositellaan julkaistavaksi myös sähköisinä versioina ministeriön verkkosivuilla.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävät yhteisymmärryspöytäkirjat tulisi antaa ennen niiden allekirjoittamista eduskunnalle tiedoksi PL 47 §:n tai 97 §:n mukaisessa menettelyssä.⁴ Myös tämän toivotaan tehostavan osaltaan eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumista sopimusasioiden käsittelyssä.

2.3 Kansainväliset hallintosopimukset ja yhteisymmärrysmuistiot eri hallinnonaloilla

Ulkoasiainministeriö pyysi valtiosopimusselvitystä varten ministeriöiltä tietoa kunkin ministeriön hallinnonalan

yhteisymmärryspöytäkirjoista ja tarvittaessa muista oikeudellisesti sitomattomista asiakirjoista. Lisäksi ministeriöiltä pyydettiin tietoja siitä, mistä asioista kullakin hallinnonalalla laaditaan tällaisia asiakirjoja sekä luonnehtimaan niiden merkitystä.

Opetusministeriössä ja sen hallinnonalalla käytetään toimialan luonteesta johtuen paljon erilaisia oikeudellisesti sitomattomia asiakirjoja, joista tyypillisimpiä ovat erilaiset yhteisymmärryspöytäkirjat. Useimmiten nämä pöytäkirjat perustuvat kahdenvälisiin kulttuurisopimuksiin tai vastaaviin asiakirjoihin. Niitä ei pääsääntöisesti tehdä Suomen aloitteesta, vaan useimmiten tarve perustuu yhteistyömaiden lainsäädäntöön tai budjettikäytännöistä johtuviin vaatimuksiin, joiden täyttämiseksi asiakirja on toiselle osapuolelle välttämätön. Tyypillisesti näitä asiakirjoja ovat mm. koulutukseen liittyvät yhteistyöpöytäkirjat, joita on tarkastelujaksona tehty esimerkiksi Meksikon, Vietnamin, Kazakstanin ja Luxemburgin kanssa. Suhteellisesti eniten mainittuja asiakirjoja laaditaan nuorisosalalla.

Puolustusministeriön hallinnonalalla tehdään puolustusmateriaaliyhteistyötä koskevia yhteisymmärryspöytäkirjoja ja muita oikeudellisesti sitomattomia asiakirjoja. Muut asiakirjat ovat yleensä nimetty teknisiksi järjestelyiksi, niin sanotuiksi Technical Arrangement (TA) -asiakirjoiksi tai toimeenpanoasiakirjoiksi (Implementing Arrangement). Puolustusmateriaalialan.

yhteisymmärryspöytäkirjat koskevat tavallisesti tutkimusta, kokemusten- tai tietojenvaihtoa tai testaustoimintaa.

Vaikka laadittuja yhteisymmärryspöytäkirjoja ei yleensä ole pidettävä oikeudellisesti sitovina, osapuolet noudattavat niitä hyvin tarkasti. Yhteisymmärryspöytäkirjoilla ja teknisiä järjestelyjä koskevilla asiakirjoilla on puolustushallinnossa suuri merkitys, koska niiden perusteella määräytyy tosiasiallisesti osapuolten taloudellinen vastuu. Asiakirjojen merkitystä korostaa myös se, että puolustusmateriaalialan yhteistyö ja sotilaallinen kriisinhallinta on viime vuosina lisääntynyt. Puolustusvoimat osallistuu myös

⁴ Ks. Valtiosopimusopas (UM 2009), s. 75-77, www.formin.fi

nykyään entistä useampiin kansainvälisiin harjoituksiin.

Puolustusmateriaalialan hankekohtaisia yhteisymmärryspöytäkirjoja on puolustushallinnossa valmisteilla lukuisia. Näiden taloudellinen arvo on useimmiten melko vähäinen (noin sadasta tuhannesta eurosta muutamaan miljoonaan euroon). Yhteisymmärryspöytäkirjat kuuluvat puolustusministeriön toimialaan ja niiden kustannukset katetaan puolustusministeriön hallinnonalan budjettiin sisältyvillä määrärahoilla. Asiakirjat koskevat usein monikansallisia hankkeita, joiden aikataulut ovat tiukat. Tämä asettaa haasteita asiakirjojen kansalliselle valmistelulle ja käsittelyaikataululle.

Useissa tapauksissa näihin yhteisymmärryspöytäkirjoihin joudutaan sisällyttämään määräyksiä, jotka kuuluvat tai ainakin sivuavat Suomessa lainsäädännön alaa. Tämä on johtanut siihen, että joitakin yhteisymmärryspöytäkirjoja käsitellään Suomessa kansallisesti oikeudellisesti sitovina asiakirjoina ja ne hyväksytään ja voimaansaatetaan perustuslain 8 luvun mukaisesti. Tällaisia lainsäädännön alaan kuuluvia tai sitä sivuavia määräyksiä ovat esimerkiksi määräykset, jotka koskevat hankkeeseen liittyvien turvallisuusluokiteltujen ja muiden tietojen suojaa, tietojen ja materiaalin luovuttamista kolmannelle osapuolelle sekä vahingonkorvausvastuuta. Tavallisesti yhteisymmärryspöytäkirjan määräysten vaikutukset rajoittuvat pöytäkirjassa tarkasti määriteltyyn ja rajattuun yksittäiseen hankkeeseen.

Useat vireillä olevat hankkeet ovat osoittaneet, että Suomen omaksuma linjaus puolustusmateriaalialan yhteisymmärryspöytäkirjojen kansallisessa käsittelyssä on poikkeuksellinen. Puolustusmateriaalialan yhteisymmärryspöytäkirjat eivät pääsääntöisesti muissa maissa vaadi parlamentin hyväksyntää, vaan toimivalta kuuluu kyseessä olevan maan puolustusministeriölle. Näiden asiakirjojen hyväksymiseen ei muissa maissa pääsääntöisesti sovelleta valtiosopimusten kansallista hyväksymismenettelyä edes

silloin, kun kyseessä on oikeudellisesti osapuolia velvoittava sopimus. Tämä voi johtaa siihen, että Suomen kansallinen hyväksymismenettely viivästyttää koko hanketta. Toisinaan Suomi joutuu liittymään hankkeeseen muita osapuolia myöhemmin taikka pahimmassa tapauksessa jättäytymään koko hankkeen ulkopuolelle. Kaikki mainitut vaihtoehdot aiheuttavat Suomelle lisäkustannuksia sekä ovat omiaan vaikeuttamaan puolustuksen suorituskyvyn rakentamista ja kotimaisen puolustusteollisuuden integroitumista hankkeisiin. Vaarana on, että Suomi ei monimutkaisesta hyväksymismenettelystään johtuen ole tulevaisuudessa enää haluttu eikä kiinnostava yhteistyökumppani. Näin on varsinkin sen vuoksi, että Suomi ei lukeudu keskeisiin puolustusmateriaalin kehittäjävaltioihin.

Puolustusmateriaalialan yhteistyön perustan luovat eri maiden kanssa laaditut, yleistä alan yhteistyötä koskevat yhteisymmärryspöytäkirjat. Puolustusministeriö on tehnyt näitä yhteisymmärryspöytäkirjoja Alankomaiden, Espanjan, Italian, Itävallan, Kanadan, Liettuan, Pohjoismaiden, Puolan, Ranskan, Saksan, Sveitsin, Tshekin, Unkarin, Yhdistyneen kuningaskunnan, Arabiemiraattien liiton, Yhdysvaltojen ja Viron puolustushallinnon kanssa. Lisäksi yhteisymmärryspöytäkirjan tekeminen on vireillä Israelin, Kuwaitin, Kreikan, Kroatian ja Romanian puolustushallinnon kanssa.

Puolustusministeriön hallinnonalalla laaditaan lisäksi yhteisymmärryspöytäkirjoja ja teknisiä järjestelyjä koskevia asiakirjoja puolustusvoimien kansainvälistä harjoitustoimintaa, sotilaallista kriisinhallintaa ja arviointeja varten. Näistä on erotettava nimestään huolimatta oikeudellisesti sitovina asiakirjoina käsitellyt yhteisymmärryspöytäkirjat, joilla Suomen hallitus on luovuttanut voimavaroja Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioihin.⁵ Kansainväliseen harjoitustoimintaan liittyen käytäntönä on ollut, että osanottajamaiden

⁵ Ks. esim. UNMEE-operaatio, HE 4/2003 vp, UNIFIL-operaatio, HE 171/2006 vp, MINURCAT-operaatio, HE 86/2009 vp.

puolustusministeriöiden kesken on laadittu sekä yhteisymmärryspöytäkirja että teknisiä järjestelyjä koskeva asiakirja. Kun Suomen puolustusministeriöllä on nykyään toistaiseksi voimassa olevia yhteisymmärryspöytäkirjoja usean Euroopan maan puolustushallinnon kanssa, näissä tapauksissa voidaan laatia suoraan teknisiä järjestelyjä koskeva asiakirja. Laajempiin kansainvälisiin harjoituksiin tarvitaan kuitenkin edelleen molemmat asiakirjat, koska osallistujamaita on useita ja harjoitustoimintaa saattaa olla usean valtion alueella.

Kriisinhallinnassa yhteisymmärryspöytäkirjoja ja teknisiä järjestelyjä koskevia asiakirjoja laaditaan joukkoja lähettävien maiden kesken sekä ennen kriisinhallintaoperaation lähtöä että itse kriisinhallintaoperaation aikana. Operaation aikana laadittavat asiakirjat liittyvät usein olennaisesti muutoksiin operaation johtosuhteissa, kokoonpanossa tai keskinäisissä vastuissa. Ne saattavat koskea esimerkiksi osallistumista samaan taisteluosastoon tai sotilastukikohdan yhteiskäyttöä. Yhteisymmärryspöytäkirjoja laaditaan myös merivalvontayhteistyössä sekä hankkeissa, joilla pyritään tietojenvaihtoon, parantamaan ilmakuljetuskykyä ja logistiikkaa, mahdollistamaan huoltolennot sekä erilaisissa tutkimusprojekteissa, tutkijavaihdossa, tiedonsiirron yhteensopivuuden varmistamisessa, materiaalin seurannassa ja tarkastuksessa samoin kuin erilaisissa standardisoinneissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla esiintyy jonkin verran kansainvälisiä hallintosopimuksia ja yhteisymmärryspöytäkirjoja esimerkiksi energiateknologian alalla.

Suomella on ollut Yhdysvaltain kanssa 10 vuotta voimassa energiateknologiaa koskeva yhteisymmärryspöytäkirja, joka päättyi vuonna 2006. Ministereiden johdolla on uuden asiakirjan valmistelua aloitettu, mutta prosessia on hidastanut hallinnon vaihtuminen Yhdysvalloissa.

Thaimaan kanssa on jo pitkään ollut vireillä bioenergia-alan teknologiaan liittyvä yhteisymmärryspöytäkirja, joka koskee

tietojenvaihtoa ja investointien yleistä edistämistä. Hanketta ei ole saatu päätökseen Thaimaan epävakaiden poliittisten olojen vuoksi.

Vuonna 2007 Kiinan kanssa allekirjoitetun energia- ja ympäristöteknologiaa koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan lisäksi työ- ja elinkeinoministeriössä on allekirjoitusta Kiinan kanssa odottamassa kaksi muuta yhteisymmärryspöytäkirjaa. Toinen koskee yhteistyötä teemalla "*digital and ecological cities and zones*" ja toinen Suomen ja Kiinan välisen innovaatiokeskuksen perustamista Suomeen (China-Finland Cooperation in High Technology).

Merkittävä asiakirja on joulukuussa 2008 allekirjoitettu venäläisen Rusnanon (Russian Corporation of Nanotechnologies) ja työ- ja elinkeinoministeriön välinen yhteistyömuistio nanoteknologiayhteistyön tiivistämisestä. Asiakirjassa on sovittu tiedonvaihdosta maiden välillä sekä kansallisista nanoteknologiaan liittyvistä käytännöistä, tutkimuksesta ja markkinapotentiaalista, nanoteknologian sovellutusten ja mahdollisten riskien arvioinnista sekä sovellusten sertifiointiin, standardisointiin ja tekijänoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä. Yhteistyötä vahvistetaan myös sovellusten kaupallistamista edistävien projektien tukemisessa. Vuoden 2009 aikana keskitytään tietojenvaihtoon maiden innovaatiojärjestelmistä.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla laaditaan ajoittain yhteisymmärryspöytäkirjoja. Niitä käytetään yleensä kahdenvälisissä suhteissa ja ne tehdään pääsääntöisesti ministeriön nimissä. Yhteisymmärryspöytäkirjoilla sovittavilla asioilla on pääsääntöisesti joko poliittista merkitystä ympäristöministeriön hallinnonalalla tai niillä edistetään viranomaisten välistä teknistä yhteistyötä. Yhteisymmärryspöytäkirjan laatiminen on tavallisesti tarpeen ministeriön alaisen viranomaislaitoksen kansainvälisen yhteistyön edistämiseksi. Useimmat yhteisymmärryspöytäkirjat koskevatkin joko ministeriötasoisien tai ministeriön alaisten viranomaisten välisen yleisen ympäristöyhteistyön edistämistä ja

yksittäinen yhteisymmärryspöytäkirja voi siten kattaa hyvinkin laajasti eri ympäristöyhteistyön aloja. Pyyntö yhteisymmärryspöytäkirjojen laatimiseksi ilmaistaan useimmiten muiden kuin Suomen viranomaisten toimesta. Ympäristöministeriön näkökulmasta tähän pyyntöön on pyritty vastaamaan silloin, kun on nähtävissä, että todellisia yhteistyömahdollisuuksia on olemassa. Yhteisymmärryspöytäkirjoja on laadittu esimerkiksi Viron, Latvian, Ukrainan ja Kiinan kanssa. Neuvottelut ovat vireillä Sambian ja Tunisian kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla Suomen sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt Chilen toimivaltaisen viranomaisen kanssa yhteisymmärryspöytäkirjan kahdenvälisen sosiaaliturvasopimuksen muuttamisesta Suomen työeläkelainsäädännön muutosten vuoksi. Sopimuspuolet ovat muistiossa sitoutuneet muuttamaan kahdenvälisestä sopimuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on lisäksi voimassa kaksi Kiinan kanssa tehtyä yhteisymmärryspöytäkirjaa, joista toinen koskee yleistä sosiaali- ja terveysalan yhteistyötä ja toinen työsuojelua.

Sosiaaliturvasopimukseen liittyen tehdään myös toimeenpanosopimuksia, jotka sisältävät sopimuksen soveltamiseen ja sosiaaliturvalaitosten yhteydenpitoon liittyviä määräyksiä. Näissä sopimuspuolina ovat sosiaaliturvasopimuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset eli Suomen osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja toisen sopimuspuolen puolesta asianomainen ministeriö, jonka toimialaan sopimuksen kattama lainsäädäntö kuuluu. Koska toimeenpanosopimus toteutetaan sopimuksentekovalvan delegoinnin perusteella, tapana on, että itse sosiaaliturvasopimukseen sisällytetään valtuuttava määräys sosiaali- ja terveysministeriölle toimeenpanosopimuksen tekemisestä. Koska sopimuksentekovaltaa voi Suomessa delegoida vain lailla, tällaisen valtuutuksen sisältävä sopimus on eduskunnan hyväksyttävä (Ks. PeVL 15/1994 vp). Toimeenpanosopimus on käytännössä toimitettu eduskunnalle tiedoksi

aina kyseessä olevan hallituksen esityksen antamisen yhteydessä. Huomattakoon, että kun toimeenpanosopimuksissa ei ole kyse kansainvälisistä hallintosopimuksista tai yhteisymmärryspöytäkirjoista, vaan delegointivallan nojalla tehdystä sopimuksesta, tällainen sopimus hyväksytään ja voimaansaattetaan valtiosopimuksen tavoin.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla kansainvälisiä hallintosopimuksia ja yhteisymmärryspöytäkirjoja käytetään poliisi- ja rajayhteistyössä sekä maahanmuuton ja pelastustoimen alalla.

Pohjoismaisella *poliisiyhteistyöllä* on pitkät perinteet. Pohjoismaiden välisistä sopimuksista keskeisin on pohjoismainen poliisiyhteistyösopimus vuodelta 2002, jota on täydennetty lisäsopimuksella vuonna 2004. Sopimuksen tarkoituksena on edistää pohjoismaisten poliisiviranomaisten välistä yhteistyötä sekä yksinkertaistaa yhteistyön menettelytapoja. Pohjoismaiden kesken on allekirjoitettu myös erinäisiä yhteisymmärryspöytäkirjoja muun muassa uhrintunnistustoiminnasta sekä Schengenin säännösten mukaista rajat ylittävää tarkkailua ja tarkkailua koskevien määräysten tarkemmasta soveltamisesta. Pohjoismaiden poliisiylijohtajat ovat lisäksi sopineet muun muassa DNA-tunnisteiden vertailusta sekä yhteisiä tutkintaryhmiä koskevasta mallisopimuksesta. Pohjoismaisen poliisi- ja tulliviranomaisten yhteistyön kautta Suomen poliisin käytössä on yhdyshenkilöverkosto, johon kuuluu 35 yhdyshenkilöä 20 maassa.

Suomen poliisi on allekirjoittanut vuonna 2002 Viron poliisin ja Venäjän sisäasiainministeriön kanssa yhteistoimintasopimuksen operatiivisesta yhteistyöstä huumausainerikollisuuden torjumiseksi ja tutkimiseksi (ns. kolmikantasopimus). Suomen ja Venäjän sisäasiainministeriöt allekirjoittivat vuonna 2005 Petroskoissa pöytäkirjan, jossa on sovittu tavoitteet muun muassa rikosten tutkinnan ja paljastamisen edistämiseksi, tietojenvaihdon tehostamiseksi sekä käytännön yhteistyön parantamiseksi. Suomen sisäasiainministeriö ja Venäjän federaation huumevalvontavirasto allekirjoittivat syksyllä 2008

yhteistyösopimuksen huumaaavien ja psykotrooppisten aineiden sekä niiden lähtöaineiden laittoman kaupan torjunnasta. Myös Suomi ja Viro allekirjoittivat maiden väliseen rikostorjuntayhteistyösopimukseen perustuen vuonna 2007 yhteisymmärryspöytäkirjan DNA-tietojen vertailusta ja vaihdosta. Ensimmäinen vertailu tehtiin joulukuussa 2007, ja yhteistyötä on tarkoitus jatkaa myös tulevaisuudessa.

Rajavartiolaitoksen kansainvälisestä yhteistoiminnasta on sovittu paitsi valtiosopimuksilla, myös kansainvälisillä viranomaisten välisillä hallintosopimuksilla. Osa kansainvälisistä asiakirjoista on pöytäkirjoja tai yhteistoimintamuistioita. Lisäksi rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt tekevät alayhteistyösopimuksia, jotka perustuvat ylätasoon sopimuksiin. Osa rajaturvallisuusyhteistoiminnasta tapahtuu ilman kirjallisia yhteistoimintasopimuksia valtioiden rajavartiolaitosten päälliköiden tapaamisten perusteella.

Suomen rajavartiolaitos tekee aktiivisesti rajavartioyhteistyötä EU-maiden kanssa lähinnä Rajaturvallisuusvirasto Frontexin puitteissa. Suomen rajavartiolaitoksen ja Rajaturvallisuusviraston välillä ovat vakiintuneet säännölliset tiedonvaihtojärjestelyt. Keskeisiä Frontexin toimintaan liittyviä sopimushankkeita ovat olleet: rajavartiolaitoksen kaluston ilmoittaminen Frontexin kalustoluetteloon (CRATE) ja rajavartiolaitoksen henkilöstön ilmoittaminen rajaturvallisuusviraston nopeita rajainterventioyryhmiä koskevaan kansallisten asiantuntijoiden luetteloon.⁶

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007 nopeiden rajainterventioyryhmien perustamisesta koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta (ns. Rabbit-asetus) sääntelee Suomen osallistumista nopeiden rajainterventioyryhmien toimintaan. Tarkoituksena on antaa nopeiden rajainterventioyryhmien avulla nopeasti ja rajoitetun ajan operatiivista apua sitä pyytävälle jäsenvaltiolle, joka on joutunut äkillisen ja poikkeuksellisen paineen alaiseksi

EU:n sisäisen runsaan yhteistoiminnan takia Suomen rajavartiolaitos on pyrkinyt välttämään erillisiä yhteistoimintasopimuksia kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Yhteistoimintasopimuksia on tehty pääasiassa vain lähialueen valtioiden rajaturvallisuusviranomaisten kanssa.

Suomen ja Venäjän rajavartioviranomaisten yhteistyöstä on sovittu valtiosopimuksella, ns. rajajärjestyssopimuksella (SopS 32/1960). Tämän sopimuksen nojalla on rajaviranomaisten välisellä pöytäkirjalla sovittu pysyvän suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän asettamisesta (1997). Rajajärjestyssopimukseen sekä Suomen ja Venäjän hallitusten väliseen sopimukseen (1993) yhteistyöstä rikosten torjunnassa perustuen on allekirjoitettu myös pöytäkirja Suomen ja Venäjän rajaviranomaisten välisestä yhteistyöstä maiden välisen rajan yli tapahtuvan rikollisuuden torjunnassa (2006). Lisäksi Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välisellä valtakunnanrajalla olevista tilapäisistä (yksinkertaistetuista) rajanylityspaikoista on allekirjoitettu pöytäkirja rajaviranomaisten välillä (2004).

Suomen, Norjan ja Venäjän välinen kolmikantayhteistyö perustuu pöytäkirjaan, jossa vahvistetaan kolmikantaisen rajavartioyhteistyön organisointi Suomen, Norjan ja Venäjän rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista vastaavien viranomaisten kesken (muutokset 29.10.2003 laadittuun versioon 9.11.2006). Itämeren alueen valtioiden välisestä rajavartioyhteistyöstä on sovittu vuodesta 1997 alkaen. Yhteistoiminta perustuu vuosittain laadittaviin toimintasuunnitelmiin ja siihen osallistuvia valtioita ovat: Venäjä, Viro, Latvia, Liettua, Puola, Saksa, Tanska, Ruotsi, Norja, Islanti ja Suomi. Tiedonvaihdoissa on käytössä Coastnet-järjestelmä. Lisäksi Suomen rajavartiolaitos on tehnyt rajaturvallisuuteen liittyviä yhteistoimintasopimuksia tai vastaavia myös EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa.

erityisesti siksi, että sen ulkorajalle saapuu suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia, jotka pyrkivät asianomaisen jäsenvaltion alueelle.

Maahanmuuton osalta sisäasiainministeriössä pohditaan parhaillaan mahdollisia muutoksia voimassa oleviin työlomajärjestelmiin (nk. Working Holiday -järjestelmä) ja ryhtymistä uusiin työlomajärjestelmiin kolmansien maiden kanssa. Nykyiset järjestelmät ovat yhteisymmärryspöytäkirjoja, mutta niiden muutokset ja mahdolliset tulevat järjestelmät edellyttävät nykyisen ulkomaalaislain (301/2004) mukaan kansainvälistä sopimusta asianomaisen maan kanssa. Lisäksi ministeriössä valmistellaan hallituksen politiikkariihen päätösten mukaisesti palautussopimuksia Irakin ja Afganistanin kanssa ja nämä sopimukset on tarkoitus tehdä yhteisymmärryspöytäkirjoina.

Pelastustoimen alalla sisäasiainministeriö on allekirjoittanut yhteisymmärryspöytäkirjoja muun muassa Kuwaitin, Malesian, Viron sekä Venäjän federaation Karjalan tasavallan kanssa. Lisäksi on tehty aiempöytäkirja Suomen ja Latvian (2000) sekä Suomen ja Liettuan välisestä yhteistyöstä (2001) ja pöytäkirja raja-alueyhteistyöstä Venäjän federaation väestönsuojelu- ja hätätilaministeriön ja Suomen tasavallan sisäasiainministeriön välillä (2006).

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla tehdään jonkin verran yhteisymmärryspöytäkirjoja, jotka koskevat pääsääntöisesti viranomaisyhteistyön teknisiä yksityiskohtia. Erityisesti verotuksen ja tulliyhteistyön alalla valtioiden välillä on ensin laadittu valtiosopimus, jota yhteisymmärryspöytäkirja on sitten täydentänyt yksityiskohtaisten menettelyjen osalta.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla yhteisymmärryspöytäkirjat tai muut oikeudellisesti sitomattomat instrumentit eivät ole laajasti käytettyjä liikenteen alalla. Sikäli kuin tällaisia asiakirjoja tehdään, ne pääsääntöisesti koskevat teknisiä viranomaisyhteistyön yksityiskohtia.

Lentoliikennesopimusneuvotteluista laaditaan tavanomaisen käytännön mukaan ilmailuviranomaisten väliset yhteisymmärryspöytäkirjat (MoU) tai

keskustelupöytäkirjat (Record of Discussions), joissa muun muassa todetaan Suomen ja kulloisenkin kohdemaan välisen lentoliikenteen nykytilanne ja kehitysnäkymät. Lisäksi kyseisissä asiakirjoissa kuvaillaan neuvotteluilmapiiriä sekä selostetaan sopimusneuvottelujen keskeisiä saavutuksia, mm. niitä seikkoja, joista on päästy poliittiseen yhteisymmärrykseen, ja toisaalta niitä, joista on syytä käydä jatkoneuvotteluja. Mikäli kulloisenkin sopimuksen sisällön mukaan sopimuksen tietyn yksityiskohdan soveltamisesta voidaan sopia toimivaltaisten viranomaisten välillä varsinaista sopimustekstiä muuttamatta, voidaan tällainen soveltamiskysymys kirjata yhteisymmärrys- tai keskustelupöytäkirjaan. Tämä ajankohtaistui viimeksi syksyllä 2008 Suomen ja Japanin välisissä lentoliikenneneuvotteluissa, joissa katsottiin, että ns. yhteisön nimeämislauseke ja reittitaulukon päivitys voidaan kirjata tällä tavoin.

Viestintävirasto ohjaa radiotaajuuksien käyttöä Suomessa ja osallistuu tässä tarkoituksessa kansainväliseen yhteistyöhön ja tekee taajuuksien käyttöä koskevia teknisuonteisia kahden- ja monenvälisiä hallintosopimuksia. Viestintävirasto on tehnyt sopimuksia tiettyjen radiotaajuuksien käyttämisestä raja-alueilla kaikkien Suomen raja-naapureiden (Ruotsi, Norja, Venäjä ja Viro) taajuuksien käytöstä vastaavien viestintäviranomaisten kanssa.

Oikeusministeriön hallinnonalalla tehdyt yhteisymmärryspöytäkirjat koskevat pääasiassa rikosoikeudellista yhteistyötä. Tarkastelujakson aikana oikeusministeriö on 8.6.2006 allekirjoittanut Venäjän pääsyyttäjänviraston kanssa yhteisymmärryspöytäkirjan keskinäisen oikeusavun rikosasioissa ja rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen kehittämisestä. Yhteisymmärryspöytäkirjassa osapuolet ovat sopineet yhteyssyyttäjäjärjestelmän luomisesta Suomen ja Venäjän välille. Yhteyssyyttäjien tehtäväksi on määritelty edistää oikeusapua rikosasioissa ja luovuttamista koskevien pyyntöjen täyttämistä. Suomella on ollut yksipuolisesti lähettämä oikeusalan asiantuntija Venäjällä (Pietari) vuodesta 2003 lähtien. Tämän

yhteisymmärryspöytäkirjan mukaisesti yhteyssyyttäjä on lähetetty Venäjälle (Pietari) maaliskuussa 2007. Venäjä on joulukuussa 2006 nimennyt Moskovasta käsin toimivia kontaktihenkilöitä. Suomi on EU:n ensimmäinen jäsenvaltio, joka on laajentanut eurooppalaisen yhteyssyyttäjäjärjestelmän Venäjälle.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla yhteisymmärryspöytäkirjoja on tehty erityisesti Maanmittauslaitoksen toimesta. Venäjän federaation maakatasterilaitoksen ja Suomen Maanmittauslaitoksen välillä on tehty aiesopimukset yhteistyöstä lähialueilla (10.11.2003 vuosille 2004-2006 ja 18.12.2006 vuosille 2007-2009). Aiesopimukset perustuvat Suomen ja Venäjän väliseen 20.1.1992 allekirjoitettuun yhteistyösopimukseen Muurmanskin alueella, Karjalan tasavallassa, Pietarin ja Leningradin alueilla. Aiesopimus vuosille 2010-2012 on valmisteilla ja se tulee sisältämään Venäjän maanhallintajärjestelmän jatkokehittämisen.⁷ Maanmittauslaitoksella on yhteistyösopimuksia myös pohjoismaisten karttalaitosten kanssa ja Euroopan karttalaitosten yhteisen järjestön Eurogeographicsin kanssa. Kiinan maanmittauslaitoksen kanssa yhteistyötä on tehty vuodesta 1988 lähtien. Nykyinen yhteistyösopimus kattaa vuodet 2009-2011.

Geodeettisella laitoksella on yhteistyösopimukset Viron, Kiinan, Venäjän ja Saksan liittotasavallan karttalaitosten kanssa. Lisäksi Geodeettinen laitos on mukana Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Venäjän karttalaitosten yhteisessä tutkimusyhteistyösopimuksessa.

Alueellinen geenipankkien verkosto (AEGIS) on perustettu yhteistyömuistiolla. Verkoston tavoitteena on edistää FAO:n alaisen kansainvälisen elintarvikkeiden ja

maatalouden kasvigeenivarasopimuksen tavoitteiden ja erityisesti sopimuksella perustetun monenvälisen järjestelmän toimeenpanoa Euroopan valtioissa. Yhteisymmärryspöytäkirjaa on valmisteltu vuodesta 2006 alkaen. Pohjoismaiden, Suomi mukaan lukien, on tarkoitus allekirjoittaa pöytäkirja kesäkuuhun 2009 mennessä. Tämä pöytäkirja liittyy erityisesti mainitun kansainvälisen sopimuksen toimeenpanoon kansallisia geenivarakokoelmia hallinnoivissa geenipankeissa (NORDGEN). Kokoelmien liittäminen yhteisymmärryspöytäkirjan alaisuuteen on kuitenkin jäsenvaltioiden harkinnassa.

Suomen ja Kiinan välisessä kahdenvälisessä yhteistyössä yhteisymmärrys- tai yhteistyöpöytäkirjojen merkitys on tavanomaista merkittävämpi erityisesti Kiinan näkökulmasta. Pöytäkirjojen olemassaolo edesauttaa paitsi viranomaisten välistä yhteistyötä myös suomalaisten maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan yritysten toiminnan aloittamista ja harjoittamista Kiinassa ja Kiinan viranomaisten kanssa.

Suomen ja Kiinan maatalousministerit allekirjoittivat 21.3.2005 ministeriöiden välisen maatalouden yhteistyötä koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan.

Yhteisymmärryspöytäkirja tehtiin syventämään ja täydentämään 1980-luvulla alkanutta yhteistyötä ko. maiden maataloushallintojen välillä. Suomen ja Kiinan toimivaltaisten viranomaisten välillä allekirjoitettiin 21.9.2006 yhteisymmärryspöytäkirja myös Suomen elintarviketurvallisuudesta sekä eläin- ja kasvinterveydestä. Sopimus sisältää yleisluonteisia tietojen vaihtoon ja yhteistyöhön liittyviä määräyksiä.

YK:n yleisistunnossa joulukuussa 2007 vahvistettiin oikeudellisesti sitomaton metsiä koskeva asiakirja (Non-legally binding instrument on all types of forests, NLBI). Se sisältää mm. neljä maailmanlaajuista tavoitetta metsille. Työohjelman ja metsäasiakirjan toimeenpano käynnistyi vuonna 2008. Suomen ja EU:n tavoitteena YK:n metsäpoliittisessa prosessissa on ollut kansainvälisen metsäsopimuksen aikaansaaminen.

⁷ Valtiolliset rekisteröinti-, kiinteistö- ja karttalaitokset "Rosregistratsia, Rosnedvizhimost ja Roskartografia" yhdistettiin Venäjällä 1.3.2009 yhdeksi virastoksi "the Federal Service of State Registration, Cadastre and Cartography" eli "ROSREESTR", joka on jatkossa yhteistyökumppani Venäjällä.

Suomella on lisäksi aktiivista kahdenvälistä metsäyhteistyötä Venäjän, Kiinan, Turkin, Indonesian, Meksikon, Brasilian, Kanadan ja Venäjän kanssa. Yhteistyö pohjautuu maiden välisiin yhteisymmärrysmuistioihin ja niiden sisältö on muotoutunut molemminpuolisten intressien ja yhteistyökumppaneiden metsätalouden erityispiirteiden mukaan. Kahdenvälisen metsäyhteistyön yleisimpiä teemoja ovat kestävän metsätalouden edistäminen, metsä- ja ympäristöalan koulutus, metsäntutkimus, metsäsertifiointi, metsätalouden tietojärjestelmät ja taimituotanto.

Ulkoasiainministeriön hallinnonalalla käytetään erityisesti kehitysyhteistyön toimeenpanossa valtiosopimusten ohella myös yhteisymmärryspöytäkirjoja. Kehitysavun harmonisointitavoitteiden mukaisesti Suomen ja kehitysavun vastaanottajavaltion kahdenvälisiä sektoriohjelma- ja budjettitukisopimusneuvotteluja edeltävät säännönmukaisesti avunantajayhteisön ja vastaanottajavaltion monenkeskiset neuvottelut, joiden tuloksena luodaan yhteisesti sovellettavat menettelyt ohjelma- tai budjettitukirahoituksen käytölle ja käytön valvonnan. Menettelyt kirjataan pääsääntöisesti yhteisymmärryspöytäkirjoihin (Memorandum of Understanding) tai yhteisrahoitusasiakirjoihin (Joint Financial Arrangement). Tämä yhteisesti neuvoteltu asiakirja liitetään myöhemmin osaksi Suomen ja vastaanottajavaltion välistä kahdenvälistä sopimusta. Suomi toimii yhteisymmärryspöytäkirjoja koskeissa neuvotteluissa aktiivisesti pyrkien yhteensovittamaan omat intressinsä vastaanottajavaltion toimintaympäristön asettamiin haasteisiin ja muiden avunantajien intresseihin.

Suomi on tehnyt yhteisymmärryspöytäkirjoja ilmastoalan yhteistyöstä ja erityisesti Kioton pöytäkirjan joustomekanismien alalla tehtävästä yhteistyöstä valtion CDM/JI-osto-ohjelman puitteissa. Ilmastoyhteistyötä ja puhtaan kehityksen mekanismeja koskevien yhteisymmärryspöytäkirjojen avulla pyritään luomaan viranomaisyhteyksiä ja vaihtamaan

puhtaan kehityksen mekanismin kannalta relevanttia tietoa osapuolten kesken. Suomi on tarkasteluajanjaksona allekirjoittanut yhteisymmärryspöytäkirjat Brasilian, Kiinan ja Perun kanssa.

3 Yhteistyö valtiosopimusasioissa Ahvenanmaan kanssa

Ahvenanmaan maakunnan hallitus ehdotti lausunnossaan, että valtiosopimusselvitykseen Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta kirjattaisiin maakunnan hallituksen kanssa neuvotellen Ahvenanmaata koskeva luku. Maakunnan hallituksen esityksen mukaan lukuun tulisi sisältyä viittaus Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 9 lukuun ja tietoa näiden säännösten soveltamisesta sekä valtiosopimusneuvotteluiden että valtiosopimusten voimaansaattamisen yhteydessä ja arvio itsehallintolain 58 §:n toimintakyvystä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 9 luku koskee kansainvälisiä sopimuksia. Luvussa säädetään kansainvälisten sopimusten neuvottelusta (58 §) ja sopimusten voimaantulosta (59 §). Lain 9 a luku koskee puolestaan Ahvenanmaan osallistumista EU-asioiden käsittelyyn. Lukujen säännöksiä noudatetaan soveltuvin osin myös EU-sopimusten valmistelussa ja voimaansaattamisessa.

Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat oikeudenalat luetellaan itsehallintolain 18 §:ssä.

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

Ahvenanmaan asemasta lainvalmistelussa ja EU-asioissa on annettu oikeusministeriön ohjeet (Oikeusministeriö 2001), jotka ovat parhaillaan uudistettavina. Lisäksi uudistettuun Valtiosopimusoppaaseen (Ulkoasiainministeriö 2009, jakso 10; www.formin.fi) ja EU-sopimusohjeisiin (UM 28.2.2008) sisältyy ohjeita Ahvenanmaan kanssa tehtävästä yhteistyöstä sopimusasioissa. EU-sopimusohjeet on myös käännetty ruotsiksi.

3.1 Sopimusneuvottelut

Ahvenanmaan itsehallintolain 58 § sisältää säännökset maakunnan mahdollisuuksista vaikuttaa kansainvälisten sopimusten tekemistä koskeviin neuvotteluihin. Ensinnäkin maakunnan hallitus voi 58 §:n 1 momentin mukaan tehdä esityksiä asianomaiselle viranomaiselle vieraan valtion kanssa tehtävää sopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta koskevista neuvotteluista. Itsehallintolain 58 §:n 1 momentin perusteluissa (HE 73/1990 vp; s. 95/I) todetaan, että sanottu aloiteoikeus on erityisen merkittävä pohjoismaisten sopimusten ollessa kyseessä. Aloiteoikeus on yhdenmukainen sen aloiteoikeuden kanssa, joka maakunnan hallituksella, sen yksittäisillä edustajilla sekä maakuntapäivien edustajilla on Pohjoismaiden Neuvostossa Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välisen yhteistyösopimuksen (SopS 28/1962), niin sanotun Helsingin sopimuksen 55 artiklan mukaan (ks. myös jakso 5.27).

Toiseksi maakunnan hallitukselle on 58 §:n 2 momentin mukaan tiedotettava neuvotteluista, jos kysymys on maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista. Jos neuvottelut eivät välittömästi koske maakunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, mutta ne koskevat muuten maakunnalle erityisen tärkeitä asioita, on maakunnan hallitukselle tiedotettava neuvotteluista, jos tämä voi sopivasti tapahtua. Itsehallintolain 58 §:n 2 momentin perustelujen mukaan ehdotonta tiedottamisvelvollisuutta ei ole pidetty mahdollisena ehdottaa, koska sopimukset saattavat luonteeltaan ja sisällöltään vaihdella

ja neuvotteluja voidaan käydä eri tasoilla (HE 73/1990 vp; s. 95/II).

Maakunnan hallitukselle on itsehallintolain 58 §:n 2 momentin mukaan varattava tilaisuus osallistua neuvotteluihin, jotka koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä tai muuten maakunnalle erityisen tärkeitä asioita, jos siihen on erityistä syytä. Tällainen tilanne voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun sopimus tulee koskemaan niin tärkeitä maakunnan toimivaltapiiriin kuuluvia asioita, että maakunnan erityisolosuhteet on otettava huomioon riittävän aikaisessa vaiheessa silmällä pitäen sopimuksen voimaantuloa ja sopimuksen voimaansaattamissädökselle maakunnalta 59 §:n perusteella tarvittavaa suostumusta. Säännöksellä on pyritty takaamaan se, että valtakunnan viranomaiset saisivat jo alusta pitäen käsityksen siitä, onko Ahvenanmaan osalta tehtävä varauma tai asetettava muu ehto, jos sopimus mahdollistaa sellaisen tekemisen. Maakunnan osallistuminen neuvotteluihin ei merkitse, että maakunta saisi neuvotteluissa sopimuspuolen aseman. Maakunnan myötävaikuttaminen sopimusneuvotteluihin ei myöskään vaikuta itsehallintolain 59 §:n mukaiseen voimaansaattamismenettelyyn. Ahvenanmaan osalta tehtävä varauma tai muu ehto voi osoittautua tarpeelliseksi vaikka Ahvenanmaan edustaja ei osallistuisi neuvotteluihin.

Sopimusneuvotteluista vastaava ministeriö huolehtii siitä, että neuvotteluista tiedotetaan maakunnan hallitukselle riittävän hyvissä ajoin sen varmistamiseksi, että asia voidaan maakunnan hallituksessa valmistella ja maakuntapäivillä käsitellä riittävän kattavasti. Jos kysymyksessä on EU-sopimus, tiedottaminen maakunnan hallitukselle voidaan tehdä siinä vaiheessa, kun eduskunnalle annetaan asiasta tietoja ensimmäistä kertaa. Jos sopimus koskee Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvaa asiaa tai maakunnalle muutoin hyvin tärkeää asiaa, tulee maakunnan hallitukselta pyytää lausuntoa ennen sopimuksen allekirjoittamista. Sopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen laadintavaiheessa voidaan tarvittaessa vielä

pyytää maakunnan hallituksen lausunto esitysluonnoksesta.

EU-sopimusten kannalta merkitystä on myös itsehallintolain 59 a§: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 hallituksen pyynnöstä maakunnan kannasta on tiedotettava, kun Suomen kannanottoja esitetään EU:n toimielimissä.

3.2 Maakuntapäivien suostumuksen hankkiminen

Itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien on hyväksyttävä valtiosopimuksen voimaansaattamista koskeva säädös, jos sopimus sisältää määräyksiä maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista. Jos sopimuksen määräys on ristiriidassa itsehallintolain säännösten kanssa, määräys tulee itsehallintolain 59 §:n 2 momentin mukaan maakunnassa voimaan vain, jos siitä säädetään eduskunnassa niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä käsiteltävällä lailla ja maakuntapäivät hyväksyy lain kahden kolmasosan määräenemmistöllä. Maakunnan hyväksyttäväksi ei tule lähettää ainoastaan lakeja, vaan myös muut säädökset. Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus merkitsee itsehallintolain 58 §:n 2 momentin perustelujen (HE 72/1990, s. 96/I) mukaan sitä, että maakunnalle yksinomaisesti kuuluvaa lainsäädäntövaltaa osittain rajoitetaan. Maakuntapäivät ei siten voi sopimuksen voimaansaattamiseksi säätää lailla vastoin sopimuksen määräyksiä.

Itsehallintolain 59 §:n 3 momentin mukaan maakuntapäivät voi valtuuttaa maakunnan hallituksen antamaan maakunnan hyväksymisen. Säännöksen tarkoituksena on

jouduttaa asioiden käsittelyä erityisesti niiden sopimusasioiden osalta, jotka eivät vaadi perusteellista käsittelyä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 14 §:n 6 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevia asioita käsittelee oikeusministeriö. Käytännössä menetellään siten, että valtiosopimuksen käsittelystä vastaava ministeriö pyytää kirjeellään oikeusministeriötä ryhtymään toimiin Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen hankkimiseksi sopimuksen voimaansaattamissädöksen voimaantulolle maakunnassa.

Oikeusministeriö esittelee asian tasavallan presidentille, minkä jälkeen pyyntö toimitetaan Ahvenanmaan maaherran välityksellä maakuntapäiville. Maakuntapäivien tasavallan presidentille lähettämän vastauksen oikeusministeriö toimittaa toimivaltaiselle ministeriölle.

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

Maakuntapäivien suostumuksesta otetaan maininta sopimusta koskevaan voimaansaattamisasetukseen. Jos maakuntapäivät ei osaltaan hyväksy sopimuksen voimaansaattamissädöstä, tasavallan presidentille on esiteltävä tätä tarkoittava alueellinen varauma sopimuksen hyväksymisen yhteydessä edellyttäen, että sopimus sallii tällaisen varauksen. Varaumasta on ilmoitettava sopimuksen tallettajalle tai toiselle sopimuspuolelle. Silloin kun maakuntapäivien suostumusta ei maakuntapäivien käsittelyaikatauluun liittyvistä syistä saada ajoissa, sopimussarjassa julkaistaan jälkikäteen ilmoitus maakuntapäivien suostumuksesta

voimaansaattamissädöksen voimaantulolle maakunnassa.

3.3 Kokemuksia yhteistyöstä Ahvenanmaan kanssa

Selvityksen kattamalla tarkastelujaksona Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyttäväksi on saatettu yhteensä 39 kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamissädöstä. Näistä suurin osa koskee kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevia sopimuksia tai sosiaaliturvasopimuksia. Tyypillisiä maakuntapäivien suostumusta edellyttäviä sopimuksia ovat myös Euroopan unionin piirissä laaditut assosiaatiosopimukset.

Valtiosopimusselvityksen aineistoa kerätessä ulkoasiainministeriö pyysi ministeriöiltä näkemyksiä kokemuksestaan yhteistyöstä Ahvenanmaan maakunnan kanssa. Yleinen arvio oli, että yhteistyö sopimusasioiden valmistelussa on sujunut kitkatta. Maakunnan viranomaisia on mahdollisuuksien mukaan informoitu käynnissä olevista hankkeista osana muuta yhteistyötä.

Merkittävänä sopimushankkeena, jonka voimaansaattamissädökselle on tarkastelujaksolla pyydetty Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta, mainittakoon Lissabonin sopimus ja sitä edeltävä Euroopan unionin perustuslakisopimus. Hankkeen laajuuden vuoksi sopimuksen vaikutuksia Ahvenanmaan kannalta tarkasteltiin jo vuonna 2004 asetetussa työryhmässä, jossa oli edustettuna maakunnan ja valtioneuvoston edustajia (Työryhmämietintö 2005:9 EU:n perustuslakisopimus ja Ahvenanmaan maakunta). Ahvenanmaan maakunnan hallituksen toivomuksen mukaisesti ulkoasiainministeriö selvitti vuonna 2008 yhteistyössä oikeusministeriön, valtioneuvoston kanslian, valtiovarainministeriön ja maakunnan hallituksen kanssa Ahvenanmaan erityisasemaa ja unionin oikeushenkilöllisyyttä (Muistio 2.9.2008). Oikeusministeriön ja ulkoasiainministeriön virkamiehet ovat lisäksi olleet asian

käsittelyn yhteydessä kuultavina maakuntapäivien itsehallintopoliittisessa valiokunnassa.

Osalla ministeriöistä yhteistyö sopimusasioissa Ahvenanmaan kanssa on hyvin vähäistä. Esimerkiksi puolustusministeriön ja oikeusministeriön hallinnonalalla ei tarkastelujaksona ollut Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä sisältäviä sopimuksia. Sen sijaan valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonalan sopimusten voimaansaattamissädöksille on pääsääntöisesti tarpeen hankkia Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus. Ministeriöiden mukaan yhteistyö maakunnan itsehallintoasioista vastaavan oikeusministeriön kanssa on sujunut hyvin. Hankaluuksia on toisinaan aiheuttanut sopimusten kiireinen hyväksymisaikataulu, jolloin maakuntapäivien suostumuksen saaminen riittävän ajoissa on asettanut haasteita valmistelulle.

Ulkoasiainministeriö pyysi lausuntoa myös Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta. Antamassaan lausunnossa maakunnan hallitus toteaa, että jo aikaisemmassa vaiheessa on ehdotettu erillisen selvityksen tekemistä siitä, pitäisikö itsehallintolakia täydentää säännöksellä, joka mahdollistaisi maakuntapäivien lausunnon antamisen valtiosopimuksista tai muista kansainvälisistä velvoitteista, joihin Suomi sitoutuu tai joita Suomi irtisanoa, jos valtiosopimuksella tai velvoitteella voi olla merkitystä Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan (työryhmämietintö 2005:9 EU:n perustuslakisopimus ja Ahvenanmaan maakunta).

Maakunnan hallitus kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että edellytyksenä itsehallintolain 9 luvun säännösten toimivuudelle on, että Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvista sopimusten neuvottelualoitteista tiedotetaan riittävän ajoissa maakunnan hallitukselle. Tämä mahdollistaa sen, että maakunnan hallitus voi tehdä yhteistyötä sopimusasioissa maakuntapäivien kanssa ja maakuntapäivät voivat kertoa maakunnan hallitukselle näkemyksensä varauman

jättämisen tarpeellisuudesta Ahvenanmaan osalta. Ajoissa tapahtuva tiedotus mahdollistaa myös sen, että maakunnan hallitus pidetään jatkuvasti informoituna neuvotteluista ja mahdollisista uusista seikoista, joita neuvottelujen kuluessa voi ilmetä. Tiedottamisella on erityistä merkitystä itsehallintolain 59 §:n toimivuuden kannalta.

Kansainvälisiä velvoitteita koskevien neuvottelujen osalta (58 §) maakunnan hallitus pitää välttämättömänä, että tiedottaminen neuvotteluista tapahtuisi ennen neuvottelivaltuuskunnan asettamista tai neuvotteluihin osallistuvien edustajien valitsemista. Maakunnan hallitus toteaa, että toisinaan neuvotteluista on tiedotettu vasta siinä vaiheessa, kun sopimusteksti on jo neuvoteltu valmiiksi, mikä merkitsee, ettei maakunnan hallituksella ole ollut mahdollisuutta käyttää 58 §:n mukaisia osallistumisoikeuksiaan. Tämä ei kuitenkaan tee tarpeettomaksi lausuntopyyntöä neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa, jolloin maakunnan hallituksen tietoon voidaan saattaa se, miltä osin sopimusteksti koskettaa Ahvenanmaan toimivaltaa. Maakunnan hallitus korostaa, että kirjelmät ja muut asiakirjat, joita maakunnassa välitetään maakunnan viranomaisten ja valtion viranomaisten kesken, on laadittava ruotsin kielellä. Tämä koskee myös Ahvenanmaan itsehallintolain 58 §:ssä tarkoitettuja valtiosopimusneuvotteluihin liittyviä asiakirjoja.

Maakunnan hallitus kiinnittää lausunnossaan huomiota myös vuonna 2003 tehtyyn valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) uudistamiseen, jolloin sopimusasioiden hoito hajautettiin ministeröiden kesken. Sopimusasian valmistelusta ja voimaansaattamisesta vastaa valtioneuvoston ohjesäännön uudistamisen jälkeen se ministeriö, jonka toimialaan asia pääsääntöisesti kuuluu. Aikaisemmin sopimusasioiden hoito kuului pääsääntöisesti ulkoasiainministeriölle. Maakunnan hallitus katsoo, että tämä uusi vastuunjako asettaa suuret vaatimukset ministeriöiden tietämykselle neuvotteluista, jotka koskevat Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia asioita tai joilla muuten voi olla

erityistä merkitystä maakunnalle. Puute Ahvenanmaahan liittyvien sopimusneuvottelujen koordinoinnissa voi johtaa siihen, ettei Suomessa ole olemassa enää selkeää linjaa tai kokonais kuvaa itsehallintolain määräysten soveltamisesta kansainvälisiä velvoitteita koskevissa kysymyksissä. Tästä kertoo maakunnan hallituksen näkemyksen mukaan myös se, että edellisessä valtiosopimuselvityksessä eduskunnalle ei ole mainintaa Ahvenanmaasta tai Ahvenanmaan toimivallasta.

Lausuntonsa lopussa maakunnan hallitus viittaa EU-ministerivaliokunnan syksyllä 2008 käsittelemään ehdotukseen periaatepäätöksestä, jossa määritellään toimintatavat, joilla Ahvenanmaan maakunnan osallistuminen EU-asioiden käsittelyyn järjestetään. Valtioneuvoston yleisistunto hyväksyi periaatepäätöksen 23 päivänä huhtikuuta 2009. Päätöksessä edellytetään, että ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön tulee yhteistyössä maakunnan hallituksen kanssa harkita mahdollisuuksia kehittää niitä keinoja, joilla varmistetaan Ahvenanmaan aseman huomioon ottaminen kansainvälisten sopimusten neuvotteluprosesseissa sekä Suomen sitoututessa kansainvälisiin sopimuksiin.

4 Varaumat ja niiden vastustaminen

Jos valtio monenväliseen sopimukseen sitoutuessaan ei voi tai ei 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 valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (Sops 32 ja 33/1980) mukaan sallittua.⁸

⁸ Wienin yleissopimuksen 2 artiklassa varauma määritellään miten tahansa muotoiluksi tai nimetyksi selitykseksi, jonka valtio antaa allekirjoittaessaan sopimuksen tai sitoutuessaan

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.

Varauma voidaan myöhemmin peruuttaa tai sitä voidaan supistaa, mutta varauman muuttaminen sen merkitystä laajentavalla tavalla on kiellettyä. Silloin kun kyse on määräaikaisesta varaumasta, varauman jatkamiseen määräajaksi tai toistaiseksi sovelletaan varauman hyväksymistä koskevaa kansallista menettelyä. Varauman voimassaolon jatkamiseen on siten tarvittaessa pyydyttävä myös eduskunnan suostumus. Suomi on peruuttanut tai supistanut kansainväliseen sopimukseen tekemiään varaumia pääsääntöisesti silloin, kun Suomen lainsäädäntö on saatettu yhdenmukaiseksi yleissopimusten määräysten kanssa.

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 esimerkiksi määritellään, miten sopimusta Suomessa sovelletaan.

siihen lopullisesti ja jonka tarkoituksena on sopimuksen tiettyjen määräysten oikeudellisten vaikutusten poistaminen tai muuttaminen sovellettaessa niitä tähän valtioon.

⁹ Ks. esim. Tasavallan presidentin asetus Pohjois-Atlantin

Sopimuksessa voidaan toisaalta myös edellyttää valtiolta ilmoituksia (notification) tai muita tiedonantoja (communication). Nämä ovat eri asemassa kuin sopimusmääräykseen perustumattomat ilmoitukset. Ilmoitusta käytetään esimerkiksi silloin, kun valinnaismääräyksiä sisältävien sopimusten (ns. menu-sopimusten) osalta Suomi ilmoittaa, mitä sopimuksen määräyksiä se sitoutuu noudattamaan. Ilmoitukset voivat koskea myös valitusoikeuden tai jonkin kansainvälisen tuomioistuimen tuomiovallan tunnustamista. Esimerkiksi rikostentorjuntaa, rikosentekijöiden luovuttamista ja oikeusapua koskevat sopimukset edellyttävät usein monenlaisia ilmoituksia sopimusvaltiossa noudatettavasta menettelystä, toimivaltaisista viranomaisista ja kielistä. Toisinaan sopimusta voidaan soveltaa väliaikaisesti tätä koskevan sitoumuksen tekevien valtioiden välillä.

Varaumia voi myös vastustaa. Vakiintuneen käsityksen mukaan sopimuksen nimenomaiseen määräykseen perustumaton selitys ei sido muita valtioita. Niiden ei myöskään tarvitse esittää

sopimuksen
sopimusvaltioiden ja muiden
rauhankumppanuuteen
osallistuvien
valtioiden välillä
niiden joukkojen
asemasta tehdyn
sopimuksen
toisen
lisäpöytäkirjan
voimaansaattamisesta
ja
lisäpöytäkirjan
lainsäädännön
alaan kuuluvien
määräysten
voimaansaattamisesta
annetun
lain
voimaantulosta
(SopS 73/2005)

vastalausesta välttyäkseen tulemasta sidotuksi selitykseen.

Varaunaa koskeva vastalause on tehtävä kirjallisesti ja se toimitetaan sopimuksen tallettajalle Suomen edustuston kautta. Varaunaa vastustettaessa on noudatettava Wienin yleissopimuksen 20 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettua 12 kuukauden määräaika. Jollei valtiosopimuksessa toisin määrätä, varaunaa koskeva vastaväite voidaan peruuttaa milloin tahansa. Varaunaa koskevan vastaväitteen peruutus tulee voimaan vasta, kun varaunan tehnyt valtio on saanut siitä ilmoituksen.

4.1 Suomen varaunakäytäntö vuosina 2006-2009

Pääsääntöisesti Suomen tulisi pyrkiä jo sopimusneuvotteluissa siihen, että sopimus vastaa Suomen tavoitteita, jolloin varaunan tekeminen sopimukseen sitoutumisen yhteydessä ei ole tarpeen.

Suomi ei yleensä tee varaunia tai anna selityksiä, julistuksia tai ilmoituksia sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä. Tästä käytännöstä joudutaan toisinaan poikkeamaan, kun Euroopan unionin jäsenvaltiot ja yhteisö päättävät yhteisesti varaunan, selityksen, julistuksen tai ilmoituksen antamisesta sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä.¹⁰ Toimenpiteen suorittaminen vasta sopimukseen sitoutumisen yhteydessä on perusteltua, koska tällöin voidaan riittävästi harkita toimenpiteen tarpeellisuutta ja hankkia sille tarvittava eduskunnan hyväksyminen, jos kysymyksessä on varauna tai selitys, jolla on vaikutuksia sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamiseen Suomessa.

¹⁰ Esimerkiksi varastetuista tai laittomasti maasta viedyistä kulttuuriesineistä tehtyä Unidroit'n yleissopimusta (SopS 93 ja 94/1999) hyväksyttäessä diplomaattikonferenssissa EU:n puheenjohtaja antoi EY:n jäsenvaltioiden puolesta julistuksen, jonka myös Suomi vahvisti yleissopimuksen ratifioimisen yhteydessä (ks. HE 185/1998 vp).

Käytännössä Suomen valtiosopimuksiin tekemät varaumat ovat johtuneet yleensä siitä, että Suomen lainsäädäntö on ollut ristiriidassa tietyn sopimusmääräyksen kanssa, eikä lainsäädäntöä ole voitu saattaa yhdenmukaiseksi sopimuksen kanssa siinä vaiheessa, kun Suomi sitoutuu sopimukseen. Suomi on pyrkinyt peruuttamaan varaumat heti Suomen lainsäädännön sen mahdollistaessa. Toisinaan Suomen tekemä varauna on ollut luonteeltaan pysyvämpi, kun kysymyksessä on ollut ristiriita sopimuksen määräyksen ja Suomen oikeusjärjestelmän kannalta keskeisen säännöksen kanssa.

Vuosina 2006-2009 Suomen hyväksymiin tai ratifioimiin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyy ainoastaan kuusi sellaista sopimusta, joihin sitoutuessaan Suomi on tehnyt varaunaksi yksilöidyn toimenpiteen. Näistä kahdessa on kyse määräaikaisen varaunan jatkamisesta.

Joulukuussa 2006 tasavallan presidentti päätti Ariane-kantoraketin tuotantovaihetta koskevaan julistukseen Suomen liittymisen yhteydessä tehdyn varaunan jatkumisesta. Varauna on alunperin tehty vuonna 2002 (SopS 118/2006). Varaunan mukaan Ariane laukaisuraketin käyttämistä jonkun muun Euroopan avaruusjärjestön jäsenmaan tai jonkun kolmannen osapuolen toimesta ei voida tulkita sisältävän Suomen valtion vastuuta.

Tarkasteluajanjaksolla eduskunta antoi suostumuksensa myös lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston (EN) rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehtyjen määräaikaisten varaunien voimassaolon jatkumiseen (HE 220/2005 vp - EV 26/2006 vp). Ratifioidessaan EN:n lahjontaa koskevan yleissopimuksen 3.10.2002 Suomi teki sopimukseen kaksi varaunaa. Sopimuksen 12 artiklaa koskevan varaunan mukaan Suomi ei säädä rangaistavaksi 12 artiklassa tarkoitettua toimintaa siltä osin kuin sitä ei voida pitää rangaistavana lahjusrikoksena tai rangaistavana osallisuutena sellaiseen rikokseen tai muuna rikoksena. Sopimuksen 12 artiklassa tarkoitettua vaikutusvallan väärinkäytössä lahjonnan kohteena tai sen vaatijana on henkilö, jolla on vaikutusvaltaa

sopimuksessa tarkoitetun virkamiehen tai muun sopimuksessa tarkoitetun henkilön päätöksentekoon. Häntä lahjottaisiin tai hän vaatisi lahjaa siinä tarkoituksessa, että hän vaikuttaisi päätöksentekijään. Osa artiklassa tarkoitetuista teoista on jo nyt rikoslain mukaan rangaistava muun muassa osallisuutena virkamiehen tai muun sopimuksessa tarkoitetun henkilön lahjoamiseen. Varauma katsottiin

tarpeelliseksi, koska suomalaisissa oloissa näin laajaa kriminalisointia ei voida pitää tarpeellisenä ja sellaisen teon rajaaminen voi muodostua laillisuusperiaatteen edellyttämän tarkkarajaisuuden sekä sananvapauden kannalta ongelmalliseksi. Esimerkiksi raja hyväksyttävänä pidettävään niin sanottuun lobbaukseen voi hämärtyä. Tämän vuoksi Suomi hyväksyessään sopimuksen varasi itselleen oikeuden jättää vaikutusvallan väärinkäytössä tarkoitetut teot erältä osin kriminalisoimatta (HE 77/2001 vp). Toisessa varaumassa Suomi soveltaessaan sopimuksen 17 artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaista sääntöä varasi itselleen mahdollisuuden omien kansalaisten osalta asettaa rikoslain (39/1889) 1 luvun 11 §:n mukainen kaksoisrangaistavuuden vaatimus silloin, kun kysymyksessä on sopimuksen 7 tai 8 artiklassa tarkoitettu aktiivinen tai passiivinen lahjonta yksityisellä sektorilla, jollei teolla vakavasti loukata tai vaaranneta Suomen valtiollisia, sotilaallisia tai taloudellisia oikeuksia tai etuuksia. Varauma koski vain Suomen omia kansalaisia, joita ei siis voitaisi rangaista Suomen rikoslain mukaan Suomen ulkopuolella tehdystä elinkeinotoimintaan liittyvästä lahjusrikoksesta, jollei teko olisi rangaistava myös siinä valtiossa, jonka alueella rikos on tehty tai jollei teko vakavasti loukkaisi tai vaarantaisi edellä mainittuja Suomelle tärkeitä etuuksia.

Alunperin eduskunta antoi yleissopimuksen hyväksymisen yhteydessä suostumuksen tehdä edellä mainitut varaumat kolmen vuoden määräajaksi. Määräajan umpeuduttua varaumien voimassaolon jatkaminen edellytti siten eduskunnan uutta suostumusta. Koska hallituksen tiedossa oli, että varaumat on tarpeen säilyttää voimassa myös seuraavan kolmivuotisjakson jälkeen,

eduskunnan suostumusta pyydettiin siihen, että Suomi pitää yleissopimukseen tekemänsä varaumat voimassa toistaiseksi. Tällöin varaumat on mahdollista uudistaa ilman eduskunnan kulloinkin erikseen antamaa suostumusta niiden uudistamiseen. Asiasta pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 4/2006 vp). Valiokunta ei nähnyt estettä kyseiselle menettelylle. Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin, että eduskunnan annettua suostumuksensa varaumien pitämiseen voimassa toistaiseksi, tulee varaumien mahdolliselle uusimatta jättämiselle pyytää eduskunnan suostumus. Uusimatta jättäminen rinnastui valiokunnan mielestä varauman peruuttamiseen. Suomi on viimeksi 15.9.2008 ilmoittanut EN:n pääsihteerille varaumien voimassaolon jatkamisesta 1.2.2009 alkaneeksi kolmen vuoden määräajaksi.

Edellä mainittujen varaumien jatkamisen lisäksi tasavallan presidentti päätti 18.7.2008 varaumien tekemisestä ja ilmoituksen antamisesta kansalaisuudesta tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen (HE 165/2007 vp - EV 46/2008 vp) ja 11.5.2007 Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevaan yleissopimukseen (HE 153/2006 vp - EV 264/2006 vp).

Kansalaisuutta koskevaan EN:n yleissopimukseen Suomi jätti kaksi varaumaa ja antoi yhden ilmoituksen (SopS 95/2008). Eduskunnan suostumus tarvittiin kansalaisuusyleissopimuksen 29 artiklan mukaiseen varaumaan, jossa Suomi toteaa, että 21 artiklan 3 kappaleen g kohtaan perustuvat velvoitteet eivät sido Suomea määrättäessä joukkoja ylimääräiseen palvelukseen, ja 22 artiklan a kohdan koskevaan varaumaan, jonka mukaan monikansalaisuustapauksissa varusmiespalveluksesta vapauttaminen tapahtuu asevelvollisuuslaissa mainituin perustein. Eduskunnan suostumus tarvitaan myös Suomen ilmoitukseen, että kansalaisuusyleissopimuksen 22 artiklan b kohdassa tarkoitettu ikä¹¹ on Suomessa 30 vuotta.

¹¹ Sopimuksen 22 artiklan b kohdassa todetaan, että henkilön ei kuitenkaan katsota suorittaneen asevelvollisuuttaan sellaisen sopimusvaltion tai

EN:n tietoverkkorikollisuutta koskevaan yleissopimukseen Suomi teki kolme varaumaa (Sops 61/2007). Ensimmäisen varauksen mukaan Suomi eisovella yrityksen kriminalisointiin velvoittavaa 11 artiklan 2 kappaletta lievään vahingontekoon eikä lievään väärennykseen. Toisen varauksen mukaan Suomi soveltaa sopimuksen 20 artiklaa ainoastaan automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuneeseen rikokseen, joka on tehty telepäätelaitetta käyttäen, paritukseen, oikeudenkäytössä kuultavan uhkaamiseen, laittomaan uhkaukseen, huumausainerikokseen ja näiden yritykseen sekä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun ja rikoksiin, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Kolmannen varauksen mukaan Suomi ei sovelta 20 ja 21 artiklassa tarkoitettuja pakkokeinoja tietojärjestelmän sisäiseen viestintään, jos tietojärjestelmällä on rajattu käyttäjäryhmä ja tietojärjestelmää ei käytetä julkisten tietoverkkojen avulla eikä sitä ole kytketty toiseen julkiseen tai yksityiseen tietojärjestelmään.

Tasavallan presidentti päätti kuluneella jaksolla varauksen tekemisestä myös kahteen merenkulkusopimukseen. Keväällä 2006 hyväksyttiin varauksen alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan IV liitteeseen. Tasavallan presidentti päätti 21.4.2006 varauksen tekemisestä käymäläjätevesiä koskevaan IV liitteeseen siltä osin kuin liitteen määräykset käymäläjäteveden tyhjentämisestä ja vastaanottolaitteistoista koskivat Ahvenanmaan maakuntaa (SopS 30 ja 31/2006). Tasavallan presidentti hyväksyi varauksen 22.12.2006 myös vuoden 1989 kansainväliseen meripelastusyleissopimukseen. Varauksen

sellaisten sopimusvaltioiden osalta, joiden kansalaisia he myös ovat ja joissa asepalvelus vaaditaan, ellei mainittu asuinpaikka ole ollut sama tiettyyn ikään saakka, jonka kukin sopimusvaltio ilmoittaa allekirjoittaessaan tämän yleissopimuksen tai tallettaessaan ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa.

mukaan Suomi ei sovelta yleissopimusta silloin, kun kyseessä oleva omaisuus on merenkulun kulttuuriperintöä, jolla on esihistoriallista, arkeologista tai historiallista arvoa, ja se sijaitsee merenpohjassa (SopS 107/2007).

Suomi ei ole peruuttanut tarkasteluajanjakson aikana yhtään kansainväliseen sopimukseen tekemäänsä varaumaa. Varaumia ei ole myöskään tarkastelujakson aikana supistettu.

4.2 Suomen vastustamat varaukset vuosina 2006-2009

Suomi seuraa aktiivisesti monenvälisiin sopimuksiin, erityisesti ihmisoikeussopimuksiin, tehtyjä varaumia ja vastustaa niitä tarvittaessa. Tarkoituksena on reagoida kansainvälisen oikeuden vastaisiin varauksiin sekä suojella etenkin ihmisoikeussopimusten koskemattomuutta.

Suomi on pääsääntöisesti vastustanut varaumia, joiden on katsottu olevan sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän vastaisia ja täten Wienin yleissopimuksen 19 artiklan tarkoittamia kiellettyjä varaumia. 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 varauksen tehneen valtion sitoutumisesta sopimuksen määräysten noudattamiseen ja sen päämäärän ja tarkoituksen toteuttamiseen. Yleisissä varauksissa 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 ylipäätään sitoutunut luoden täten oikeudellisesti epätydyttävän tilanteen.

Wienin valtiosopimuksia koskeva yleissopimus ei määrittele kiellettyjen varauksien tai niitä koskevien vastalauseiden oikeusvaikutuksia. Suomi katsoo, että sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän vastainen varauksen on lähtökohtaisesti

mitätön. Sopimus on siten voimassa varauman tehneen ja sitä vastustaneen sopimuspuolen välillä kokonaisuudessaan, eikä kielletyn varauman tehnyt valtio voi vedota varaumaan.

Tarkasteltavana ajanjaksona Suomi vastusti Brunein ja Omanin kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen (SopS 67 ja 68/1986) tekemiä varauksia, Malediivien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 7 ja 8/1976) tekemää varauksia sekä Tunisian kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevaan yleissopimukseen (SopS 96 ja 97/2008) tekemää varauksia.

Liittyessään kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen 2006 Brunei teki yleisen varauman, jossa viitattiin Brunein kansalliseen lainsäädäntöön, sekä erityisen varauman sopimuksen 9 artiklan 2 kappaleeseen, jonka mukaan sopimusvaltioiden tulee myöntää naisille yhtäläiset oikeudet kuin miehille heidän lastensa kansalaisuuteen nähden. Yleissopimuksen tavoitteena on ulottaa ihmisoikeusajattelu myös yksityiseen elämään ja taata yhtäläiset oikeudet lasten huoltoon. Brunein varauman voitiin katsoa johtavan naisten syrjintään niin perhe-elämässä kuin yhteiskunnassa yleisemminkin. Brunein varauksien katsottiin olevan sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän vastaisia.

Liittyessään vuonna 2006 kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen Oman teki varauksia, jotka koskivat paitsi sopimuksen edellä Brunein varauman yhteydessä selostettua 9 artiklan 2 kappaletta, myös 15 artiklan 4 kappaletta ja 16 artiklaa (a, c ja f kohta). 15 artiklan 4 kappaleen mukaan sopimusvaltiot myöntävät miehille ja naisille samat oikeudet henkilöiden liikkumista sekä heidän asuin- ja kotipaikkansa valinnanvapautta koskevassa lainsäädännössä. 16 artikla puolestaan koskee miehen ja naisen tasa-arvoa avioliittoon ja perhesuhteisiin liittyvissä asioissa; kohdat a, c ja f koskevat oikeutta solmia avioliitto, yhtäläistä oikeutta ja vastuuta avioliiton aikana ja sen purkautuessa sekä lapsen holhouksen,

huollon, valvonnan tai adoption suhteen yhtäläistä oikeutta ja vastuuta. Lisäksi Oman teki yleissopimukseen yleisen varauman, joka koskee kaikkia sopimuksen määräyksiä, joiden voidaan katsoa olevan ristiriidassa islamilaisen sharia-lain ja Omanin lainsäädännön kanssa. Omanin varauksien katsottiin olevan sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän vastaisia.

Allekirjoittaessaan vuonna 2000 YK:n kansalaisuudettomuuden vähentämistä koskevan yleissopimuksen Tunisia teki julistuksen, jonka mukaan se katsoi olevansa oikeutettu yleissopimuksen 8 artiklan 3 kohdan nojalla pidättämään oikeuden ottaa kansalaisuus pois Tunisian kansalaisuuden omaavilta henkilöiltä voimassaolevan kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Suomi jätti vastalauseen Tunisian julistukseen heinäkuussa 2008 liittymisasiakirjojensa tallettamisen yhteydessä. Tunisian julistuksen katsottiin olevan yleissopimuksen tarkoituksen ja päämäärän vastainen, sillä yleissopimuksen keskeisiä periaatteita on kansalaisuudettomuuden estäminen ja vähentäminen. Lisäksi yleissopimuksessa korostetaan jokaisen oikeutta kansalaisuuteen ja kielletään kansalaisuuden mielivaltainen poisottaminen.

Liittyessään YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen vuonna 2007 Malediivit teki varauman, jolla se varasi itselleen oikeuden tulkita yleissopimuksen 18 artiklaa perustuslakinsa säännösten mukaisesti. Yleissopimuksen 18 artikla koskee oikeutta ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen. Suomen arvion mukaan Malediivien tekemä yleisluontoinen viittaus kansalliseen lainsäädäntöön ei sopimusoikeudellisesti anna riittävän täsmällistä kuvaa Malediivien sitoumuksen laajuudesta.

Edellä selostettujen, ihmisoikeussopimuksiin tehtyjen varauksien lisäksi Suomi vastusti Venäjän tekemää, Nato SOFAn soveltamista koskevaa selitystä. Venäjä ratifioi sopimuksen Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta

(Nato PfP SOFA) ja sen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 28.8.2007. Venäjä jätti ratifioimiskirjansa yhteydessä selityksen, jossa rajoitetaan Nato SOFAn useiden määräysten soveltamista: Nato SOFA: III(4), VI, VII(2)(c), VII(4), VII(6)(a) ja XI artikla. Suomi arvioi, että Venäjän selitys on huomattavan laaja verrattuna muiden sopimuspuolten antamiin selityksiin ja varaumiin. Se sisälsi lukuisia vaikeasti tulkittavia viittauksia kansalliseen lainsäädäntöön. Suomi jätti useiden muiden sopimuspuolten tavoin vastalauseen Venäjän selityksen johdosta. Suomen vastalauseesta harkittaessa otettiin huomioon myös se seikka, että Suomi itse on jättänyt niin ikään NatoPfP sofaan varauksenluonteisen selityksen, jonka mukaan lähettävävaltion tuomioistuimet eivät voi käyttää tuomiovaltaansa Suomen alueella.

Varaumien vastustaminen on osa kansainvälistä sopimuspolitiikkaa. Varaumien vastustamisella voi olla ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia siitäkin huolimatta, että kysymyksessä oleva sopimus on luonteeltaan tekninen. Suomi samoin kuin muut Pohjoismaat ja useat EU:n jäsenvaltiot käyttävät varaumien vastustamista aktiivisen sopimus- ja ihmisoikeuspolitiikan välineenä. Jotta vastaväitteillä olisi toivottava vaikutus, on erityisen tärkeää, että varaumien vastustamiseen turvaudutaan harkiten ja johdonmukaisesti sekä yhteistyössä ulkoasiainministeriön oikeuspalvelun kanssa.

Suomen vuosina 2006-2009 vastustamat varaukset on listattu tämän selvityksen liitteessä.

5 Katsaus keskeisiin sopimushankkeisiin tarkastelujaksolla 2006-2009

Ulkoasiainvaliokunnan edellistä valtiosopimusselvitystä koskeva lausunto huomioon ottaen ulkoasiainministeriö pyysi ministeriöiltä tietoja sopimushankkeista, jotka kytkeytyvät hallitusohjelman tavoitteisiin ja joissa Suomi on esiintynyt aktiivisesti tai jotka muutoin ovat Suomen kannalta olleet keskeisiä. Teemakohtaisen tarkastelun tarkoituksena on aiempien valtiosopimusselvitysten rakennetta

paremmin tuoda esille keskeiset sopimushankkeet ja sopimusten poliittiset tavoitteet. Seuraavassa selostetaan ministeriöiden selvitykseen valitsemia keskeisiä sopimushankkeita.

5.1 Väärentämisenvastainen toiminta

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus pyrki vahvistamaan innovaatiojärjestelmää kansantalouden tuottavuuden ja yritysten kilpailukyvyn parantamiseksi. Sen lisäksi, että uusille innovaatioille tarjotaan riittävä suoja, on oikeudenloukkauksiin puututtava tehokkaasti. Teollis- ja tekijänoikeuksien loukkauksien torjunta edistää osaltaan hallituksen innovaatiopoliittisia tavoitteita kannustaen innovatiivisuuteen ja luovaan työhön. Koska tuoteväärennökset ja piratismi eivät tunne valtioiden rajoja, kansainvälinen yhteistyö ja sopimusjärjestelyt ovat keskeisiä keinoja teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpanon tehostamisessa.

Neuvottelut useammankeskisestä väärentämisenvastaisesta kauppasopimuksesta (Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA) käynnistyivät vuonna 2008 Yhdysvaltojen ja Japanin aloitteesta. Neuvottelujen tavoitteena on täydentää Maailman kauppajärjestön WTO:n teollis- ja tekijänoikeuksien kaupan liittyvistä näkökohdista tehdyn sopimuksen (TRIPS-sopimus) määräyksiä sekä luoda yhtenäiset standardit teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten torjumiseksi. ACTA-sopimus tulisi sisältämään määräyksiä kansainvälisestä yhteistyöstä ja täytäntöönpanokäytännöistä sekä oikeudelliset puitteet teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpanolle. Sopimus voisi sisältää määräyksiä tulliviranomaisten toimista, siviili- ja rikosoikeudellisesta täytäntöönpanosta, internetissä tapahtuvista oikeudenloukkauksista ja teknisistä toimenpiteistä.

Sopimusneuvotteluihin osallistuvat Euroopan yhteisön ja aloitteentekijöiden lisäksi Australia, Etelä-Korea, Kanada, Meksiko, Marokko, Singapore, Sveitsi ja Uusi-Seelanti. Neuvosto antoi 14.4.2008 komissiolle ja puheenjohtajalle valtuutuksen

käydä ACTA-neuvotteluja EU-jäsenmaiden puolesta. Puheenjohtajan neuvotteluvaltuus rajoittuu jäsenmaiden toimivaltaan kuuluviin kysymyksiin, kuten rikosoikeudellisiin määräyksiin. Koska sopimus tulee sisältämään sekä jäsenvaltioiden että EY:n toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, se tehdään jaetun toimivallan sopimuksena.

Tähän mennessä neuvottelukierroksia on järjestetty neljä: kesäkuussa, heinäkuussa, lokakuussa ja joulukuussa 2008. Neuvotteluissa on käsitelty laajalti teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä. Keskustelua on käyty siviilioikeudellista täytäntöönpanoa, tulliviranomaisten toimia ja rikosoikeudellista täytäntöönpanoa koskevista määräyksistä, samoin kuin kansainvälistä yhteistyötä ja täytäntöönpanokäytäntöjä koskevista sopimusteksteistä. Lisäksi on pohdittu sopimuksen hallinnointiin ja yleismääräyksiin liittyviä seikkoja. Neuvottelut ovat edelleen kesken, eikä yhteisymmärrystä ole vielä saavutettu osapuolten kesken mistään yksittäisestä asiakokonaisuudesta. Neuvotteluehdotuksia on ollut tähän mennessä käsiteltävänä kaikista muista sopimuksen osioista paitsi internetiä ja teknisiä toimenpiteitä koskevista kysymyksistä. Tehdyt ehdotukset pohjautuvat suurelta osin TRIPS-sopimuksen säännöksiin ja vahvistavat olemassa olevia määräyksiä.

Globaali Eurooppa -tiedonannon mukaisesti Euroopan yhteisö kiinnittää erityistä huomiota teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpanoon, ja ACTA-neuvottelut tukevat tiedonannossa määritellyjä tavoitteita. Neuvotteluissa pyritään tulokseen, joka on yhdenmukainen yhteisön nykyisten kansainvälisten sitoumusten ja yhteisölaainsäädännön kanssa sekä tukee ja täydentää niitä. Yhteisön kannanottoja on valmisteltu lukuisissa neuvoston työryhmissä, joista kauppapolitiikasta vastaavalla neuvoston 133-komitealla on koordinoiva rooli. Myös kansallisesti sopimushanke on poikkihallinnollinen. Suomi on vaikuttanut aktiivisesti yhteisön neuvottelutavoitteisiin ja esittämämme näkemykset on otettu hyvin

huomioon EU:n neuvottelukantoja muotoiltaessa.

Suomi pitää tärkeämpänä sopimuksen olemassa olevat tarpeet huomioivaa sisältöä kuin sopimuksen nopeaa valmistumista. Yleisellä tasolla kannatamme laajaa sopimusta, jonka soveltamisala ulottuisi selkeästi TRIPS-sopimusta pidemmälle kattaen mahdollisimman laajasti teollis- ja tekijänoikeudet.

Sopimuksen rikosoikeudellista täytäntöönpanoa koskevien määräysten soveltamisalan osalta tulisi lähtökohtana kuitenkin olla voimassa olevat kansainväliset velvoitteet eli TRIPS-sopimuksen soveltamisala. Suomi pyrkii sopimusneuvotteluissa yhteisölaainsäädännön mukaiseen lopputulokseen siltä osin kun yhteisölaainsäädäntöä on olemassa. Tuleva sopimus ei saisi myöskään lähtökohtaisesti johtaa kansallisen lainsäädännön muutostarpeisiin. Erityistä huomiota olemme kiinnittäneet terveydelle ja turvallisuudelle vaarallisiin tuotevääreennöksiin sekä ympäristönäkökohtiin. Pitkällä tähtäimellä tavoitteena on sisällyttää ACTA-sopimus osaksi kansainvälistä sopimusjärjestelmää ja laajentaa sopimusosapuolten joukkoa. Sopimuksen hallinnoinnissa tulisi pyrkiä mahdollisimman yksinkertaisiin, kevyisiin ja kustannustehokkaisiin järjestelyihin.

5.2 EU:n käynnissä olevat kauppasopimusneuvottelut

EU:n yksi keskeisistä kilpailukyvyyn vahvistamiseen tähtäävistä toimista on neuvottelut kaupan vapauttamisesta kolmansien maiden kanssa. Monenkeskiset, Maailman kauppajärjestön (WTO:n) puitteissa tapahtuvat neuvottelut (eli Dohan kauppaneuvottelukierros, DDA) ovat edelleen EU:n kauppapoliittinen prioriteetti johtuen mm. neuvottelukierroksen laajasta maantieteellisestä ja sisällöllisestä katteesta. Monenkeskisten neuvotteluiden ohella EU neuvottelee myös kahdenvälisiä ja alueellisia sopimuksia, joissa sovitaan kaupan vapauttamisen lisäksi yhteistyön tiivistämisestä eri aloilla. Hallitusohjelman mukaisesti suomalaisintressien edistämiseksi neuvotteluihin vaikutetaan aktiivisesti eri vaiheissa.

Lokakuussa 2006 julkaistiin ns. EU:n kilpailukyvyyn ulkoista ulottuvuutta käsittelevä Globaali Eurooppa -tiedonanto, jonka pohjalta EU on aloittanut uudenaikaisia, kilpailukyvyyn vahvistamiseen tähtääviä vapaakauppaneuvotteluja. Useista vuosituhatien alkuun saakka tehdyistä sopimuksista poiketen uusien sopimusten on tarkoitus kattaa tavarakaupan lisäksi myös muun muassa palveluiden kauppaa ja investointeja, julkisia hankintoja, henkisen omaisuuden suojaa, pääoman liikkuvuutta, tullimenettelyjä ja kaupan helpottamista sekä kilpailua koskevia kysymyksiä. Kestävää kehitystä käsitellään sopimuksissa läpileikkaavana teemana. Yleisesti kahdenvälisillä sopimuksilla syvennetään WTO:n vastaavia määräyksiä tai laajennetaan yhteistyötä kysymyksiin, joista WTO:ssa ei vielä ole valmiutta neuvotella (nk. WTO+).

Erityisesti uudentyyppisillä sopimuksilla pyritään vaikuttamaan tullien ulkopuolisiin (non-tariff barriers, NTB) ja sääntelystä aiheutuviin esteisiin, joiden suhteellinen merkitys tullien alenemisen myötä on kasvanut. Neuvotteluissa ei tavoitella sääntelyn purkamista, vaan ulkomaisiin toimijoihin kohdistuvien syrjivien menettelyiden poistamista tai sääntöjen yksinkertaistamista. Sääntely sinällään on myös sopimusten voimaantultua sallittua ja myös tavoiteltavaa.

Vaikka neuvotteluiden alakohtainen kate eri neuvotteluissa on jokseenkin samanlainen, huomioidaan neuvotteluissa neuvottelukumppanin kehitystasosta johtuvat erityispiirteet hallitusohjelmassa edellytysten mukaisesti. Jos neuvottelut toteutuvat EU:n tavoitteiden mukaisesti ja Nizzan sopimuksen voimassaoloaikana, tulee jäljempänä tarkemmin selostetuista sopimuksista niin kutsuttuja sekasopimuksia, eli ne sisältävät myös jäsenmaiden toimivaltaan ja lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tällaisia määräyksiä voidaan kaupan osalta katsoa sisältyvän muun muassa sopimuksen investointeja, palveluiden kauppaa, henkisen omaisuuden suojaa ja julkisia hankintoja koskeviin kohtiin.

EU:n käynnissä olevat neuvottelut voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään niiden

pääasiallisen syvyyden perusteella: EU:n ja neuvottelukumppanin markkinoiden keskinäiseen lähentämiseen tähtääviin sopimuksiin, vapaakauppasopimuksiin ja yhteistyösopimuksiin.

Lähialueista syvään ja kattavaan vapaakauppaan sekä markkinoiden lähentämiseen tähtäävistä kysymyksistä neuvotellaan parhaillaan Ukrainan kanssa. Neuvotteluissa tavoitellaan kokonaisvaltaista sopimusta, joka ottaa huomioon EU:n ja Ukrainan välillä jo käynnissä olevan monipuolisen taloudellisen ja poliittisen yhteistyön. Keskeisenä taloudellisen yhteistyön tavoitteena on tulliton ja esteetön kauppa EU:n ja Ukrainan välillä sekä Ukrainan sääntelyn lähentäminen EU:n lainsäädäntöön. Vastaavia neuvotteluja vapaakaupasta on suunniteltu aloitettavaksi myöhemmin myös muiden naapuruuspolitiikkamaiden (Armenia, Azerbaidzhan, Georgia, Moldova, Ukraina ja Valko-Venäjä) kanssa siinä vaiheessa, kun neuvottelukumppanit ovat siihen valmiita. Vastaaventyypisiä määräyksiä kaupan osalta sisältyy aiemmin mm. Balkan-maiden kanssa tehtyihin sopimuksiin.

Etelä-Korean, Intian ja Asean-maiden kanssa tehtävät sopimukset tulevat olemaan sisällöltään nimenomaisesti vapaakauppasopimuksia. Poliittiset kysymykset (mm. liittyen ihmisoikeuksiin, joukkotuhoaseiden leviämisen ehkäisemiseen ja terrorismin vastaiseen toimintaan) on tarkoitus huomioida muissa jo olemassa olevissa tai neuvoteltavissa sopimuksissa. Vapaakauppasopimuksen ja laajemman poliittisen sopimuksen välille on tarkoitus luoda juridinen ja institutionaalinen kytkös. Neuvottelut Etelä-Korean kanssa ovat päätösvaiheessa. Intian ja Asean-maiden kanssa neuvottelut ovat edenneet ennakoitua hitaammin.

EU käy useita laajempia assosiaatiosopimusneuvotteluja, joiden osana neuvotellaan poliittisten kysymysten ohella myös vapaakaupasta. Tällaisia ovat vuonna 2007 aloitetut neuvottelut Keski-Amerikan ja muutamien Andien yhteisön maiden kanssa. Käynnissä ovat edelleen myös jo aiemmin aloitetut neuvottelut Mercosur-maiden (Argentiina, Brasilia, Paraguay, Uruguay)

kanssa sekä neuvottelut GCC-maiden (Arabiemiraatit, Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabia) kanssa. Mercosur-maiden kanssa neuvottelut ovat olleet keskeytyksissä viime vuodet. GCC-maiden kanssa neuvottelut ovat päätösvaiheessa.

Välimeren maiden kanssa neuvotteluja käydään ainoastaan maataloustuotteiden kaupasta, palveluista ja investoinneista sekä riitojenratkaisusta. Lähestymistapa eroaa muista neuvotteluista sikäli, että EU on tehnyt kumppanimaiden kanssa tavarakaupan kattavat assosiaatiosopimukset jo aiemmin pl. Syyria ja Libya, joiden kanssa assosiaatiosopimus on vasta voimaansaatettavana (Syyria) tai neuvoteltavana (Libya). Kahdenvälisiä, sitoviin sopimusmääräyksiin tähtääviä neuvotteluja käydään kiinnostuneiden maiden kanssa alueellisten neuvotteluiden pohjalta. Maataloustuotteiden ja riitojenratkaisun osalta neuvottelut on saatu päätökseen Egyptin ja Israelin kanssa ja neuvottelut ovat lähellä päätösvaihetta - Marokon kanssa. Riitojenratkaisun osalta kahdenväliset neuvottelut on käynnistetty Tunisian kanssa; Marokon, Libanonin ja Jordanian kanssa suunnitellaan neuvotteluiden aloittamista. Palveluiden ja investointien osalta kahdenväliset neuvottelut on käynnissä Israelin, Egyptin, Marokon ja Tunisian kanssa.

Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) valtioista koostuvien kuuden neuvotteluryhmän kanssa EU käy neuvotteluja talouskumppanussopimuksista (Economic Partnership Agreement, EPA). Sopimuksilla on tarkoitus purkaa AKT-EU -kumppanuuksopimuksen (ns. Cotonoun sopimus) mukainen AKT-valtioiden suosituimmuusasema EU:n markkinoilla ja vapauttaa EU:n ja AKT-valtioiden välistä kauppaa Maailman kauppajärjestön sääntöjen edellyttämällä tavalla vastavuoroisesti, hallitusti ja asteittain. Sopimusten muita keskeisiä elementtejä ovat EU:n ja AKT-valtioiden välisen taloudellisen yhteistyön edistäminen sekä AKT-valtioiden alueellisen integraation, hyvän hallinnon ja tehokkaan, ennakoitavan ja läpinäkyvän kauppaa ja investointeja koskevan sääntökehityksen luominen. Sopimuksilla pyritään tukemaan

AKT-valtioiden köyhyyden vähentämistä kestävästä kehityksestä ja YK:n vuosituhattavoitteiden mukaisesti.

Sopimusneuvottelut eivät ole edenneet kaikkien AKT-neuvotteluryhmien kanssa alkuperäisen aikataulun mukaisesti. Vuoden 2008 loppuun mennessä ainoastaan Karibian alueen valtioiden (CARIFORUM) kanssa saatiin parafoitua ja allekirjoitettua täysimittainen talouskumppanuuksopimus, jota koskeva hallituksen esitys pyritään saattamaan eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian. Useiden muiden AKT-neuvotteluryhmien ja -valtioiden kanssa on parafoitu tai allekirjoitettu väliaikaisratkaisuna ns. ensivaiehe EPA-sopimus, joka kattaa pääasiassa vain tavarakauppaa koskevia kysymyksiä.

EU neuvottelee kaupan vapauttamisesta myös muiden neuvotteluprosessien yhteydessä. Tällaisia neuvotteluja käydään mm. Irakin ja Libyan kanssa. Neuvotteluilla tavoiteltu kaupan vapauttamisen kunnianhimoitus ei kuitenkaan ole verrattavissa edellä mainittuihin sopimuksiin, vaan neuvotteluja leimaa pikemmin tavoite lähentää kumppanimaan säännöstöä WTO-määräyksiä vastaaviksi.

Mainittujen neuvotteluiden lisäksi EU:lla on käynnissä lukuisia neuvotteluja poliittisen ja kaupallisen yhteistyön lähentämiseksi (usein nk. kumppanuuks- ja yhteistyösopimuksia, PCA). Tällaisia neuvotteluja on käynnissä muun muassa Asean-maiden (esim. Thaimaa, Filippiinit, Indonesia) kanssa. Kiinan kanssa käytävissä neuvotteluissa tähdätään pääasiassa sääntely-yhteistyön vahvistamiseen, mutta kaupan osalta tavoitellaan myös kattavia määräyksiä henkisen omaisuuden suojasta sekä investointien markkinoillepääsystä.

5.3 Kehityspolitiikan toimeenpanoon liittyvät sopimukset

Hallitusohjelman mukaisesti Suomi toimii aktiivisesti osana kansainvälistä yhteisöä kantaen osansa maailmanlaajuisesta yhteisvastuusta. Kehityspolitiikan tärkein tavoite on köyhyyden vähentäminen ja kehitysmaiden kestävästä kehityksestä

tukeminen YK:n vuosittain asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja kehitysmaiden erityistarpeet huomioiden. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi Suomi mm. osallistuu aktiivisesti monenkeskisten yhteistyöorganisaatioiden politiikkaohjaukseen sekä rahoittaa kehitysyhteistyötä monen- ja kahdenvälisten sopimusjärjestelyin.

Kehityspolitiikan alalla tehtävät valtiosopimukset voidaan jakaa karkeasti ottaen kolmeen ryhmään: kehitysavun vastaanottajavaltioiden kanssa tehtävät kahdenväliset sopimukset, YK-järjestöjen ja kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten kanssa tehtävät sopimukset sekä EU:n piirissä tehtävät sopimukset. Jälkimmäisiä on käsitelty tarkemmin edellä jaksossa 5.2.

Suomi tekee pitkäaikaista kahdenvälistä kehitysyhteistyötä Etiopian, Kenian, Mosambikin, Nepalin, Nicaraguan, Sambian, Tansanian ja Vietnamin kanssa. Myös mm. Namibian, Egyptin, Etelä-Afrikan, Perun, Laosin, Länsi-Balkanin alueen valtioiden ja palestiinalaisalueiden kanssa on tehty pidempiaikaista kahdenvälistä yhteistyötä. Kahdenvälisen kehitysyhteistyön kumppaneiksi on valikoitu valtioita, joissa voidaan edistää kehityspolitiikan tavoitteiden toteutumista tuloksellisesti. Alueellisista järjestöistä yhteistyötä tehdään mm. Andien yhteisön (Comunidad Andina), Mekongin jokikomission (Mekong River Commission), Itä-Afrikan yhteisön (East African Community) ja Eteläisen Afrikan kehitysyhteisön (Southern African Development Community) kanssa.

Kahdenvälisen kehitysyhteistyön muotoina ovat pääasiassa hanke- ja ohjelmayhteistyö eri sektoreilla sekä osana ohjelmayhteistyötä yleinen budjettituki. Suomen kehitysrahoituksesta ja sen käytöstä tehdään sopimus vastaanottajavaltion kanssa. Hankesopimukset koskevat vastaanottajavaltion ja Suomen yhdessä ideoiman hankkeen rahoitusta, toteutusta ja toteutuksen valvontaa. Ohjelmayhteistyössä tukea annetaan vastaanottajavaltion jonkin hallinnonalan kehittämisohjelman toteuttamiseen tai budjettitukea myönnettäessä hallinnonalaan erittelemättä suoraan vastaanottajavaltion budjettiin.

Suomen ja vastaanottajavaltion kahdenvälisiin sektoriohjelma- ja budjettitukisopimuksiin liitetään yhteisymmärryspöytäkirja, -muistio tai yhteisrahoitusasiakirja, jossa määritellään avunantajayhteisön ja vastaanottajavaltion yhteisesti soveltamat menettelyt ohjelma- tai budjettitukirahoituksen käytölle ja käytön valvonnalle.

Suomi on tehnyt kahdenvälisiä kehitysyhteistyötä koskevia sopimuksia tarkasteluajanjaksolla 2006-2008 mm. seuraavilla sektoreilla: maaseutukehitys, metsä, vesi ja muut luonnonvarat, ympäristö, paikallishallinnon kehitys, vakaus ja turvallisuus, tietoyhteiskunta ja innovaatiot, opetus ja terveys. Yleistä budjettitukea koskevia sopimuksia on tehty Mosambikin, Sambian, Tansanian ja Nicaraguan kanssa.

Monenkeskisistä järjestöistä tärkeimpiä yhteistyökumppaneita Suomelle ovat yhtäältä YK:n operatiiviset kehitys- ja muut järjestöt (mm. UNDP, UNICEF, UNFPA, WFP, UNIFEM, UNAIDS) sekä FAO:n, ILO:n ja WHO:n kaltaiset erityisjärjestöt ja toisaalta kansainväliset rahoituslaitokset (mm. Maailmanpankki/IDA, African Development Bank, Asian Development Bank, International Development Bank ja International Fund for Agricultural Development) sekä humanitaarisen avun järjestöt (mm. UNHCR, ICRC, IFRC, IOM).

Rahoitus, jonka Suomi antaa monenvälisille järjestöille, sisällytetään pääsääntöisesti järjestöjen varoihin (yleisavustus, peruspääoman lisäys, lisärahoitus), josta ne kanavoidaan edelleen kehitysmaiden omien kehitysohjelmien tukemiseen. Lisäksi Suomi rahoittaa kyseisten järjestöjen hallinnoimia sektorikohtaisia rahastoja, ohjelmia ja hankkeita. Humanitaarinen apu kanavoidaan monenkeskisten järjestöjen kautta tarvepohjaisesti.

Suomen monenkeskisille järjestöille antamaa rahoitusta koskevat sopimukset tehdään sopimuspuolesta riippuen joko valtiosopimuksina tai kansainvälisiin hallintosopimuksiin rinnastettavina sopimuksina. Sopimuksissa sovitaan rahoituksen määrästä, käytöstä ja käytön valvonnasta.

Suomi osallistuu kansainvälisten järjestöjen vuosi- ja johtokuntatoimintaan aktiivisesti tavoitteenaan varmistaa Suomen kehityspoliittisten painopisteiden toteutuminen ko. järjestöjen toiminnassa. Eduskuntaa on informoitu säännönmukaisesti näissä vuosi- ja johtokuntakokoksissa tehtävistä päätöksistä sekä tapauskohtaisesti muista merkittävistä päätöksistä, joiden toimeenpanon rahoitukseen Suomi osallistuu (esim. kansainvälinen velkahelpotusaloite).

5.4 Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset, suositukset ja julistukset

Kansainvälisen työjärjestön, ILO:n, yleissopimukset poikkeavat muista yleissopimuksista siinä, että niiden laatimiseen osallistuvat hallitusten edustajien rinnalla työntekijöiden ja työnantajien järjestöt ja siinä, että yleissopimuksiin ei saa tehdä varauksia, ellei yleissopimuksessa ole sitä nimenomaisesti sallittu. Suomessa yleissopimusten määräysten voimaansaattaminen edellyttää säännönmukaisesti erillistä voimaansaattamislakia ja asetusta.

ILO on YK:n erityisjärjestö, joka valvoo ja säätelee työelämää kansainvälisten yleissopimusten ja suositusten avulla. Perinteisen normitoiminnan ohella ILO on viime vuosina enenevässä määrin kantanut huolta globalisaation hyötyjen epätasaisesta jakautumisesta ja pyrkinyt löytämään keinoja sen ohjaamiseksi. Eräs näistä on 'ihmisarvoisen työn' läsite, joka edellyttää, että kunnioitetaan työelämän perusperiaatteita ja -oikeuksia, edistetään työllisyyttä, sosiaalista suojelua ja työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua.

Nämä perusasiat muodostavat samalla ILO:n työelämän sääntelyä koskevan politiikan strategiset tavoitteet, joihin pyritään normitoiminnan ja yhdenmukaisten toimintamallien avulla. Vuoden 2008 työkonferenssissa hyväksytty julistus globalisaation sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta edellyttää ILO:n auttavan jäsenvaltioita saavuttamaan edellä mainitut strategiset tavoitteet ja uudistavan omaa hallintoaan ja toimintatapojaan

jäsenmaiden tarpeiden mukaisesti. Julistukseen liittyy seurantamenettely, jonka mukaan jäsenmaiden on säännöllisesti raportoitava tavoitteiden toteutumisesta.

Valtiosopimusselvityksen liitteenä olevan vireillä olevien sopimusten luettelon osalta mainittakoon, että Suomi on ratifioinut ILO:n perussäännön muutokset, jotka hyväksyttiin 72. ja 85. työkonferenssissa. Yleissopimukset nro 170 ja 174 on päätetty ratifioida, mutta asian valmistelu on kesken. Myös merityötä koskevan yleissopimuksen ratifiointiin edellyttämiä lainsäädännön muutoksia ollaan parhaillaan valmistelemassa. Sen sijaan kalastusta koskevaa yleissopimusta nro 188 ei ole katsottu tarpeelliseksi ratifioida.

ILO:n perussäännön 19 artikla edellyttää kunkin jäsenvaltion saattavan yleiskokouksen hyväksymät yleissopimukset ja suositukset määräajassa yleiskokouksen päättymisestä toimivaltaisen valtioelimen käsiteltäväksi lainsäädäntö- ja muita toimia varten. Perussäännön 19 artiklaa on vakiintuneesti tulkittu Suomessa siten, että sekä ILO:n hyväksymät yleissopimukset että suositukset on esitelty eduskunnalle PL 94 §:n nojalla. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia tai vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että ILO:n yleissopimuksista on laadittu hallituksen esitys eduskunnalle myös niissä tapauksissa, joissa hallitus ei ole puoltanut kyseessä olevan yleissopimuksen ratifioimista. Vastaavasti eduskunnan käsiteltäväksi on saatettu myös ILO:n suositukset, joiden osalta hallituksen esitys sisältää hallituksen arvion kansallisen lainsäädännön vastaavuudesta ja sopimuksen ratifiointiin edellyttämistä lainsäädännön muutostarpeista.

Ennen uutta perustuslakia ILO:n yleissopimukset esiteltiin eduskunnalle HM 33 §:n, VJ 69 §:n ja VJ 34 §:n nojalla. HM 33 §:ää käytettiin annettaessa eduskunnalle esitys yleissopimuksen hyväksymisestä. Joissakin tapauksissa HM 33 §:n lisäksi

viitattiin myös VJ 69 §:ään. Jos hallituksen esityksessä ei puollettu sopimuksen hyväksymistä tai kyseessä oli suositus, esityksestä ei ilmennyt ehdotuksen oikeusperustaa. Suositusten suhteen alettiin myöhemmin, kuitenkin vanhan perustuslain aikana, viitata VJ 34 §:ään.

Jos ILOn sopimus oli voimaansaattettavissa lakia alemmanasteisella säännöksellä tai jos sopimus oli jo ollut VJ 34 §:n mukaisesti eduskunnan käsiteltävänä ei esitykseen kirjattu varsinaista oikeusperustaa. Tässä tapauksessa VJ 34 §:n mukainen lausunto katsottiin riittäväksi, ellei muita perusteita eduskunnan hyväksymiselle ollut.¹²

Vuodesta 1998 alkaen eduskunnalle on annettu 17 hallituksen esitystä ILO:n päätöksistä. Esitykset ovat koskeneet 11 yleissopimusta (nrot 178-188), joista kahta sopimusta ei ensin ole esitetty hyväksyttäväksi, mutta jotka sittemmin on uudella esityksellä esitetty hyväksyttäväiksi. Kaikkiaan on hyväksytty seitsemän yleissopimusta. Lähes kaikkiin yleissopimuksiin on liittynyt myös suositus. Nämä on esitelty yleissopimuksen yhteydessä ja yhteen esitykseen on liittynyt myös erillinen pöytäkirja. Lisäksi eduskunnalle on esitelty erillisenä neljä suositusta, yksi pöytäkirja ja yksi julistus.¹³

¹² Ks. 187–188. *Meres-Wuori, Ora: Toimivaltasuhteet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä*, Helsinki 1990.

¹³ Vuodesta 1998 alkaen eduskunnalle on annettu seuraavat hallituksen esitykset jotka koskevat ILO:n yleissopimuksia:

- | | | | |
|-----------------------------------|----------|--|--|
| + HE 153/1998 vp C178 Hyväksytty | | | |
| - HE 154/1998 vp C 179 Ei | esitetty | | |
| hyväksyttäväksi | | | |
| + 268/2000 vp C 179 Hyväksytty | | | |
| - HE 154/1998 vp C 180 Ei | esitetty | | |
| hyväksyttäväksi | | | |
| + 63/2002 vp C 180 Hyväksytty | | | |
| + HE 268/1998 vp C 181 Hyväksytty | | | |
| + HE 170/1999 vp C 182 Hyväksytty | | | |
| - HE 88/2001 vp C 183 Ei | esitetty | | |
| hyväksyttäväksi | | | |
| + HE 250/2002 vp C 184 Hyväksytty | | | |
| - HE 196/2004 vp C 185 Ei | esitetty | | |
| hyväksyttäväksi | | | |

Koska eduskunta ei käsitellessään ILO:n yleissopimuksen hyväksymättä jättämistä taikka ILO:n julistuksia tai suosituksia päättää PL 94 §:n 1 momentissa ilmaistulla tavalla kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä, valtioneuvoston piirissä on selvitelty vaihtoehtoa, jossa sanotut asiat saatettaisiin eduskunnan käsiteltäväksi PL 47 §:n nojalla.

PL 47 §:ssä säädetään eduskunnan tietojen ns. antioikeudesta. Perustuslain esitöiden mukaan eduskunnan oikeus saada valtioneuvostolta tietoja sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden omaloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot.¹⁴ Pykälän 1 momentin mukaan asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausuntonsa valtioneuvostolle tai ministeriölle. Säännöksessä luotu menettely ei poissulje mahdollisuutta keskustella asiasta eduskunnan

- | | | | | | | | |
|-----------------|----|----------|----|---|-----|------------|----------|
| - | HE | 91/2008 | vp | C | 186 | Ei | esitetty |
| hyväksyttäväksi | | | | | | | |
| + | HE | 174/2007 | vp | C | 187 | Hyväksytty | |
| - | HE | 187/2008 | vp | C | 188 | Ei | esitetty |
| hyväksyttäväksi | | | | | | | |

Tämän lisäksi eduskunnalle on annettu HE 63/2002 (Pöytäkirja, joka liittyy yleissopimukseen 147 (koski myös yllämainittua sopimusta C 180)) ja HE 75/2003 (Pöytäkirja, joka liittyy yleissopimukseen 155 ja kaksi toisistaan riippumatonta erillistä suositusta). Kyseisiä yleissopimuksia täydentävät suositukset on esitelty yhdessä yleissopimusten kanssa. Ainoastaan kahdessa tapauksessa on esitelty suositus erillisenä, koska ne eivät ole liittyneet mihinkään sopimukseen (HE 29/2007 vpt-yösuhde ja HE 165/2005 vp- inhimillisten voimavarojen kehittäminen). Lisäksi on esitelty yksi julistus (HE 194/1999 vp).

¹⁴ HE 1/1998 vp, s. 97/II

täysistunnossa eduskunnan työjärjestyksen mukaisesti eduskunnan näin halutessa.

ILO-sopimusten ratifioimatta jättämisen sekä suositusten ja julistusten käsittely PL 47 §:n mukaisessa menettelyssä voisi tarjota eduskunnalle luontevamman tavan käsitellä mainittuja tapauksia. Tämä täyttäisi myös perussäännön 19 artiklan mukaiset vaatimukset toimivaltaisen valtioelimen käsittelystä. Ne ILO:n yleissopimukset, jotka Suomen olisi tarkoitus ratifioida, saatettaisiin edelleen eduskunnan hyväksyttäväksi PL 94 §:n 1 momentin nojalla.

5.5 Ympäristösopimukset

Tarkasteluajanjakolla ympäristösopimushankkeista merkittävimpinä voidaan mainita muun muassa ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus, biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, kansainväliset kemikaali- ja jättesopimukset, villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus, otsonikerrosta heikentäviä aineita koskeva Montrealin pöytäkirja sekä tiedonsaantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhakua ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva Århusin yleissopimus. Lisäksi Suomi on ollut aktiivisesti tukemassa neuvotteluiden käynnistämistä kansainvälisen elohopeasopimuksen aikaansaamiseksi.

Suomella on ollut erityisen aktiivinen rooli vuosina 2006-2008 seuraavavissa sopimushakkeissa.

5.5.1 YK:n ilmastopimetusneuvottelut

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan hallituksen ensisijaisena tavoitteena on osana Euroopan unionia päästä maailmanlaajuiseen sopimukseen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä. Ohjelman mukaisesti hallitus toimii aktiivisesti EU:ssa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Suomi onkin toiminut erittäin aktiivisesti kansainvälisissä

ilmastopimetusneuvotteluissa vuosina 2006-2008. Neuvotteluiden koordinoivastuu ja kantojen valmisteluvastuu kuuluu Suomessa ympäristöministeriölle.

EU:n ympäristöneuvoston alaisuudessa toimiva kansainvälisten ilmastoasioiden työryhmä vastaa ilmastoneuvotteluihin valmistautumisesta EU:n puolesta. Työryhmän alaisuudessa toimii kymmenkunta asiantuntijaryhmää, joissa toimii useita niin kutsuttuja asiavastaavia. Suomi osallistuu kaikkien EU:n asiantuntijaryhmien työhön. Useita suomalaisia on vuosina 2006-2008 toiminut merkittävässä rooleissa ilmastoneuvotteluissa sekä EU:n että YK:n tasolla, mm. EU:n pääneuvottelijoina ja asiavastaavina samoin kuin eri elinten puheenjohtajina ja erilaisissa luottamustehtävissä.

Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 valmistauduttiin huolellisesti Nairobissa järjestettyyn ilmastokokoukseen. Suomen vastuulla oli EU:n yhteisten kantojen ja puheenvuorojen valmistelu, esitysten laatiminen kokouksessa järjestettyihin työpajoihin sekä EU:n toiminnan käytännön järjestelyt. Suomi veti EU:n pääkoordinaatiota ja useimpia asiantuntijaryhmiä, minkä lisäksi Suomi vastasi EU:n tapaamisten järjestämisestä kokouksen tärkeimpien maaryhmien ja järjestöjen kanssa. Eräissä tapauksissa Suomi toimi myös EU:n pääneuvottelijana. Kokous sujui hyvin ja Suomi sai kiitosta hyvin hoidetusta työstä puheenjohtajana. Kokouksen lopussa Suomen pääneuvottelija valittiin kehittyneiden maiden velvoitteita koskevien neuvottelujen varapuheenjohtajaksi sekä osapuolokokouksen puheenjohtajistoon vuodelle 2007.

Vuoden 2007 aikana Suomen ja EU:n keskeinen tavoite oli saada aikaan päätös siitä, että YK:n alaisuudessa käynnistetään neuvottelut vuoden 2012 jälkeisestä laaja-alaisesta ja kattavasta ilmastopimuksesta. Vuoden 2007 osapuolokokouksessa Balilla saatiinkin aikaan päätös Balin tiekartasta, joka piti sisällään valtioiden yhteisen sitoutumisen neuvottelujen aikatauluun ja tulevan sopimusjärjestelyn keskeisiin asioihin. Suomen valtuuskunta osallistui

neuvotteluihin aktiivisesti sekä neuvotteluiden pääistunnoissa että EU:n kautta, minkä lisäksi Suomen edustaja toimi neuvotteluiden sopeutumisrahastoa koskevien konsultaatioiden puheenjohtajana. Suomen edustajat toimivat lisäksi EU:n asiavastaavina kolmessa asiakysymyksessä.

Balilla perustettiin uusi työryhmä, jonka tavoitteena oli sopia pitkän tähtäimen yhteistyöstä ilmastopimuksen alla vuoden 2009 loppuun mennessä. Työryhmä järjesti kolme neuvottelukierrosta vuonna 2008. Suomi osallistui vuoden 2008 neuvotteluihin aktiivisesti ja vuodesta 2008 alkaen Suomen edustaja on toiminut ilmastopimuksen teknologian kehitystä ja siirtoa käsittelevän asiantuntijatyöryhmän puheenjohtajana.

Suomi pyrki osaltaan vaikuttamaan siihen, että joulukuussa 2008 hyväksyttiin EU:n ilmasto- ja energiapaketti. Paketin taustalla on Eurooppa-neuvoston maaliskuussa 2007 tekemä päätös, jonka mukaan EU tulee vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä ja on valmis 30 prosentin vähennyksiin, mikäli muut kehittyneet maat sitoutuvat samaan. EU-paketin yhtenä tavoitteena on vauhdittaa vuoden 2009 Kööpenhaminan ilmastokokouksen tuloksia.

Suomi on valmistellut kantojaan vuoden 2012 jälkeiseen ilmastopimukseen nk. "Post-2012" -hankkeella. Hankkeen puitteissa on tehty useita selvityksiä ja järjestetty työpajoja, jotka ovat liittyneet useisiin eri neuvottelukysymyksiin. Suomi tulee myös osallistumaan erittäin aktiivisesti vuonna 2009 järjestettävään Kööpenhaminan ilmastokokoukseen.

5.5.2 Jäte- ja kemikaalisopimusten yhteistyön kehittäminen

Hallitusohjelman mukaisesti Suomi osallistuu aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön globaalien ympäristöongelmien ratkaisemiseksi ja yhteisten ympäristöpoliittisten tavoitteiden edistämiseksi. Hallitus näkee Yhdistyneet Kansakunnat keskeisimpänä monenkeskisen yhteistyön välineenä. Ohjelman mukaan hallitus jatkaa aktiivista työtä YK:n

arvovallan ja toimintakyvyn vahvistamiseksi sekä YK-järjestelmän tehokkuuden lisäämiseksi.

Kansainvälisen ympäristöhallinnon piirissä on viimeisen vuosikymmenen ajan pohdittu keinoja, joilla voitaisiin lisätä ympäristöhallinnon tehokkuutta. Kansainvälistä ympäristöhallintoa ja kansainvälisten ympäristösopimusten toimeenpanoa haittaa liian laajaksi kasvanut ja sirpaloitunut kenttä sopimuksia, kansainvälisiä järjestöjä ja muita ympäristöalan toimijoita. Epäkohta vaikeuttaa ja hidastaa valtioiden toimintaa erityisesti kansainvälisten ympäristösopimusten täytäntöönpanossa. Tehottomuutta ja päällekkäistä työtä on sekä kansallisella, alueellisella että kansainvälisellä tasolla.

Tehottomuusongelma on ollut tiedossa jo pitkään. On kuitenkin ollut vaikeaa löytää ratkaisua laajaan ja monisäikeiseen ongelmaan. YK:n yleiskokouksen piirissä käydyt neuvottelut kansainvälisen ympäristöhallinnon uudistamisesta päättyivät kahden vuoden neuvottelujen jälkeen tuloksettomina loppuvuonna 2008. On siis ollut tarpeen löytää uudenlaisia lähestymistapoja kansainvälisen ympäristöhallinnon vahvistamiseksi.

Suomen ideoiman ja Suomen edustajan rinnakkaispuheenjohtajana vetämän kemikaali- ja jätesopimusten keskinäistä yhteistyötä koskevan niin kutsutun synergiaprosessin on tarkoitus toimia mallina uusien ratkaisujen löytämiselle. Synergiaprosessissa on kyse seuraavien kolmen sopimuksen keskinäisen yhteistyön ja koordinaation vahvistamisesta: vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva yleissopimus (nk. Baselin sopimus), vaarallisten aineiden vientiä ja tuontia koskeva sopimus (nk. Rotterdamin sopimus) ja pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva yleissopimus (nk. Tukholman sopimus).

Euroopan unioni päätti Suomen ideoiman aloitteen pohjalta lähteä ajamaan mainittujen sopimusten yhteisen työryhmän perustamista ns. "alhaalta ylös" -asenteella. Haluttiin luoda menettelytapa, jossa sopimusten osapuolet olisivat keskeisessä asemassa kehitettäessä

sopimusten välistä hallinnollista, oikeudellista ja ohjelmallista yhteistyötä. Työryhmän lopullinen perustaminen vaati jokaisen kolmen sopimuksen osapuolikokousten samansisältöisiä päätöksiä, jotka tapahtuivat vuoden 2006 aikana. Mainitut päätökset muodostavat kansainvälisyydellisesti mielenkiintoisen uuden toimintamallin. Luotua toimintamallia voitaneen tarvittaessa tulevaisuudessa hyödyntää myös muiden sellaisten kansainvälisten sopimusten alalla, joissa esiintyy tarvetta vastaavalle yhteistyölle.

Osapuolikokousten päätöksillä perustettu YK-työryhmä "Ad hoc joint working group on enhancing cooperation and coordination among the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions" (nk. AHJWG-työryhmä) kokoontui ensimmäiseen kokoukseensa Helsingin Hanasaareen maaliskuussa 2007. Sopimusosapuolet olivat nimenneet ryhmään yhteensä 45 edustajaa. Työryhmän rinnakkaispuheenjohtajiksi valittiin Suomen, Chilen ja Kiinan edustajat. Työryhmä kokoontui vuoden sisällä yhteensä kolme kertaa ja päätti viimeisessä kokouksessaan Roomassa maaliskuussa 2008 antaa suosituksen, jolla esitettiin yhteistyötä tehostavien toimenpiteiden käynnistämistä kunkin sopimuksen osapuolikokouksen päätettäväksi. Baselin sopimuksen osapuolikokous hyväksyi suosituksen kesäkuussa 2008 ja Rotterdamin sopimuksen osapuolikokous hyväksyi sen lokakuussa 2008. Tukholman sopimuksen osapuolikokous teki asiasta päätöksen toukokuussa 2009.

Työryhmän vaikeiden neuvotteluiden kautta syntynyt suositus on Suomelle ja EU:lle työvoitto. Suosituksessa esitetään mm. sopimussihteeristöjen toimien yhdistämistä sekä kolmen sopimuksen osapuolikokousten järjestämistä yhtäaikaaisesti helmikuussa 2010. Suosituksen mukaan YK:n ympäristöjärjestön (UNEP) pääjohtajalle tulisi antaa vahvempi mandaatti ja rooli sopimusten välisten synergioiden edistämässä etenkin hallinnollisella puolella.

AHJWG-työryhmän suositus ja sittemmin Baselin, Rotterdamin ja Tukholman osapuolikokousten päätökset rakentuvat

viidelle osiolle, joissa määritellään keinot ja rakenteet, joiden kautta yhteistyötä tiivistetään kansallisella, alueellisella ja kansainvälisellä tasolla: maakohtainen organisaatio; tekninen yhteistyö; tiedon hallinta, tiedotus ja viestintä; hallinnollinen yhteistyö sekä päätöksenteko.

Suomi on osallistunut ja osallistuu jatkossakin synergiaprosessiin huomattavan korkealla profiililla. Ympäristöministeriön edustaja on toiminut yhtenä AHJWG - työryhmän kolmesta rinnakkaispuheenjohtajasta sekä jäsenenä Rotterdamin sopimuksen nk. "bureauissa". Ympäristöministeriön edustajat ovat lisäksi pyrkineet edistämään synergia-asiaa myös muilla YK-foorumeilla. Synergiaprosessilla on merkittävä liitäntä sekä kansainvälisen ympäristöhallinnon kehittämiseen että välillisesti koko YK:ta koskevaan reformiprosessiin. Prosessilla on myös merkittävä horisontaalinen ennakkotapausluonne kansainvälisessä sopimusoikeudessa, mistä syystä ulkoasiainministeriön EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikkö on osallistunut aktiivisesti prosessin oikeudellisen puolen tukemiseen.

5.6 Verosopimukset

Verosopimusten osalta Suomen sopimuspoliittisena tavoitteena on sopimuksen aikaansaaminen mahdollisimman monen sellaisen valtion kanssa, jonne Suomesta suuntautuu investointeja ja/tai joista tulevia investointeja Suomeen halutaan edistää. Verosopimukset rakentuvat Suomen ja toisen sopimusvaltion verosopimuspolitiikasta ja verolainsäädännöstä johtuvin poikkeuksin Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) laatimille mallisopimuksille. Verosopimusverkoston laajentamisen painopiste on tarkastelujakson aikana (2006-2008) ollut vielä puuttuvien IVY-maiden kanssa tehtävissä sopimuksissa. Suomen voimassa olevien tuloverosopimusten uudistamista jatketaan Suomen ja muiden sopimusvaltioiden muuttuneen verosopimuspolitiikan vaikutusten huomioonottamiseksi. Edellisen

valtiosopimusselvityksen jälkeen kaksinkertaisen verotuksen estämistä koskevia sopimuksia on uudistettu ja saatettu voimaan Amerikan yhdysvaltojen, Australian, Kanadan, Sveitsin ja Pohjoismaiden kanssa. Entisen Jugoslavian alueen valtioista entisen Jugoslavian verosopimusten soveltamisen jatkamisesta on sovittu Bosnia-Hertsegovinan ja Montenegron kanssa (vastaava järjestely on vireillä myös Serbian ja Kosovon kanssa). IVY-valtioista uudet sopimukset on saatettu voimaan Armenian, Azerbaidžhanin, Georgian, Moldovan ja Valko-Venäjän kanssa.

Yhteispohjoismainen projekti verotustietojenvaihtoa koskevien sopimusten aikaansaamiseksi kunkin Pohjoismaan (ml. Färsaaret ja Grönlanti) ja toisaalta eräiden valikoitujen veroparatiiseiksi luokiteltujen alueiden välille aloitettiin vuonna 2006. Projekti on Pohjoismaiden ministerineuvoston tukema yhteistyöhanke, jolla pyritään mm. resursseja yhdistämällä tehostamaan Pohjoismaiden mahdollisuuksia aikaansaada tietojenvaihtosopimuksia veroparatiiseiksi luettavien alueiden kanssa nopeammassa tahdissa kuin olisi mahdollista noudattamalla tavanomaista kahdenvälistä neuvotteluohjelmaa. Projektia varten on perustettu Pohjoismaiden valtiovarainministeriöiden edustajista koostuva ohjausryhmä, joka ohjaa varsinaisia neuvotteluja käyviä henkilöitä. Mahdollisiksi sopimuskumppaneiksi ovat valikoituneet Pohjoismaiden näkökulmasta kiinnostavimmat alueet, tässä vaiheessa Mansaari, Kanaalin saaret (Jersey ja Guernsey), Aruba, Alankomaiden Antillit, Bermuda, Brittiläiset neitsytsaaret ja Cayman. Sopimukset Mansaaren ja Guernseyn kanssa ovat jo voimassa ja sopimus Jersey'n kanssa on hyväksytty Suomessa. Sopimukset Bermudan ja Caymanin kanssa on allekirjoitettu ja ne on tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäviksi mahdollisimman pian. Tarkoituksena on allekirjoittaa sopimukset Aruban ja Alankomaiden Antillien kanssa kesäkuussa 2009.

5.7 Tulliyhteistyö

Kahdenvälisiä tulliyhteistyötä koskevia sopimuksia Suomi on tehnyt sekä nykyisten EU:n jäsenvaltioiden että kolmansien maiden kanssa. Kahdenvälisten EU:n jäsenvaltioiden kanssa tehtyjen sopimusten käyttötarvetta on kuitenkin vähentänyt EU:n jäsenvaltioiden välinen tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehty yleissopimus (SopS 147 ja 148/2004), ns. Napoli II yleissopimus.

Suomen ja kolmansien maiden välisten tulliyhteistyösopimusten verkostoa on tarkoitus laajentaa edelleen. Tavoitteena on saada aikaan sopimuksia sellaisten valtioiden kanssa, joilla on Suomen kanssa merkittävässä määrin ulkomaankauppaa tai joista saapuva tavaraliikenne on todettu riskialttiiksi tullirikoksille kuten alkoholin ja tupakan salakuljetukselle. Myös huumeiden ja aseiden salakuljetus, tuoteväärennökset sekä terrorismin torjunta ovat kriteereitä arvioitaessa sopimuksen teon tarvetta. Esimerkiksi Keski-Aasia on tärkeä alue huumausainerikosten torjunnan kannalta. Suomen ja Uzbekistanin välinen tulliyhteistyösopimus saatetaan voimaan kesän 2009 aikana. Azerbaidžhanin kanssa sopimusneuvottelut ovat kesken ja Kazakstanin kanssa neuvottelut pyritään aloittamaan syksyllä 2009. Kosovon aloitteesta on aloitettu neuvottelut. Sopimus olisi Kosovon ensimmäinen, josta Kosovon tarkoituksena on saada oppia myöhempiä sopimusneuvottelujaan varten.

5.8 Itämeri

Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti Suomi on pyrkinyt sopimuspolitiikassaan edistämään Itämeren suojelua ja ympäristöturvallista liikkumista Itämeren alueella. Itämeren suojelukomission (HELCOM) ministerikokous hyväksyi vuonna 2007 Itämeren toimenpideohjelman (BSAP- Itämeren hyvän tilan palauttaminen vuoteen 2021 mennessä). Itämeren toimenpideohjelman merenkulkuosio on tällä hetkellä toimeenpanovaiheessa. Osioon kuuluu laittomien päästöjen lopettaminen, turvallinen merenkulku ilman onnettomuuksista aiheutuvia päästöjä,

tehokas torjuntavalmius, vieraslajien tulon estäminen ja minimaaliset ilmapäästöt laivoilta. Osana toimenpideohjelman täytäntöönpanoa valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) vuonna 2004 hyväksymän alusten painolastivesien ja sedimenttien käsittelyä koskevan BWM-yleissopimuksen hyväksymisestä. Yleissopimuksen tarkoituksena on estää vieraslajien siirtyminen paikasta toiseen alusten painolastivesien mukana. Haitalliset vieraslajit ovat Itämeren herkän ekologian vuoksi erittäin vahingollisia. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään vuoden 2011 aikana.

IMOn meriympäristön suojelukomitea hyväksyi lokakuussa 2008 MARPOL-yleissopimuksen uudistetun ilmansuojeluliitteen, joka sisältää nykyistä tiukemmat määräykset laivojen typenoksidin ja rikinoksidipäästöjen rajoittamiseksi. Liite sisältää globaaleja määräyksiä tiukemmat määräykset erityisalueiden osalta. Itämeri on tällainen erityisalue. Liite tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2010. Hallituksen esitys uudistetun liitteen hyväksymisestä on tarkoitus antaa eduskunnalle mahdollisimman pian.

Lisäksi IMOssa neuvotellaan parhaillaan vuoden 1996 kansainvälistä yleissopimusta vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä (HNS-yleissopimus) koskevasta pöytäkirjasta. Pöytäkirjalla yleissopimusta muutettaisiin tavalla, joka mahdollistaisi yleissopimuksen kansainvälisen voimaantulon. Suomi on neuvotteluissa kannattanut pöytäkirjan hyväksymistä IMOssa ja HNS-yleissopimuksen mahdollisimman pikaista voimaantuloa.

Osana HELCOMin Itämeren toimenpideohjelman täytäntöönpanoa valmistellaan parhaillaan Suomen johdolla HELCOM-maiden esitystä IMOlle käymäläjätevesisäätöjen tiukentamiseksi Itämerellä. Tavoitteena on täyskielto erityisesti risteilyaluksille, jollei niissä ole rehevöityneen Itämeren kannalta riittäviä puhdistuslaitteistoja. Samalla on panostettava

riittävän vastaaanottokapasiteetin luomiseen Itämeren satamissa.

IMOn keskeisiä tehtäviä tällä hetkellä on myös neuvotella ratkaisu siihen, miten merenkulku osallistuisi ilmastotalkoisiin. Tällä hetkellä neuvotellaan muun muassa teknisistä toimenpiteistä, kuten aluksen energiatehokkuusindeksistä, taloudellisista ohjauskeinoista ja vapaaehtoisista toimenpiteistä. Suomi osallistuu aktiivisesti neuvotteluihin ja pitää esillä Suomen kannalta keskeisiä kysymyksiä, kuten talvimerenkulun huomioon ottamista aluksen rakennevaatimuksissa ja sen vaikutusta energiatehokkuusindeksiin määrittelyyn.

5.9 Lentoliikenne

Vuosina 2006–2008 Suomi on neuvotellut kahdensivuisista lentoliikennesopimuksista useiden EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Näistä kohdemaina tärkeimmät ovat Venäjä, Intia ja Kiina. Venäjän kanssa vuonna 1993 allekirjoitettua lentoliikennesopimusta ei ole saatu kokonaan muutettua, mutta reittitaulukkoon on lisätty viimeksi vuonna 2008 uusia reittejä. Venäjän kanssa neuvotellaan seuraavan kerran elokuussa 2009. Turkin kanssa neuvotteluja on alustavasti ehdotettu käytäviksi syksyllä 2009.

EY:n tuomioistuin totesi vuonna 2002, että jäsenvaltioiden tekemät kahdensivuiset lentoliikennesopimukset sisältävät yhteisöläinsäädännön vastaisia määräyksiä.¹⁵ EY:n perustamissopimukseen sisältyvästä vapaan sijoittautumisoikeuden periaatteesta seuraa, että EU:n jäsenvaltion on kohdeltava toisen jäsenvaltion kansalaisten omistuksessa olevia lentoyhtiöitä tasapuolisesti. Myös Suomen ja kolmansien maiden välisten lentoliikennesopimusten tietyt ehtoja on siten pitänyt muuttaa, jotta sopimukset vastaisivat Suomen velvoitteita EY:n jäsenenä (esim. niin sanotun yhteisön nimeämislausakkeen sisällyttäminen sopimukseen sekä eräiden muiden kilpailua rajoittavien tekijöiden poistaminen

¹⁵ Ks. ns. *Open skies* -tuomio, C-469/98, ECR 2002, s. I-9267.

määrätyistä artikloista). Suomen tavoitteena lentoliikennekonsultaatioissa on keskustella yleisemminkin keinoista, joilla voitaisiin vapauttaa ilmailualan kaupalliseen sääntelyyn liittyviä osa-alueita.

5.10 Tieliikenne

Suomella on vireillä useita tieliikennesopimuksia EU:n ulkopuolisten maiden kanssa (Armenia, Azerbaidzhan, Kirgisia ja Makedonia). Sopimusten tarkoituksena on sopia yleisistä tieliikenteen ehdoista (lähinnä lupajärjestelmä) ja menettelytavoista mahdollisten ongelmien ilmaantuessa. Ainakin toistaiseksi vähäinen liikenne ko. maiden kanssa hoituu kansainvälisen liikennefoorumin (ITF) multilupajärjestelmän kautta (pl. Kirgisia, joka ei ole järjestön jäsen), mikä osaltaan vähentää tarvetta kahdenvälisiin sopimusjärjestelyihin.

5.11 Perhe

Suomi allekirjoitti 26.1.2006 sopimuksen, jolla muutettiin Pohjoismaiden välillä Tukholmassa vuonna 1931 tehtyä avioliittoa, lapseksiottamista ja holhousa koskevia kansainvälisysoikeudellisia määräyksiä sisältävää sopimusta (SopS 20/1931, pohjoismainen avioliittokonventio). Sopimusta muutettiin aviovarallisuussuhteita koskevien määräysten osalta siten, että vältettäisiin aviovarallisuussuhteita koskevan lain äkillinen muuttuminen. Tarkoituksena oli myös lisätä säännösten tahdonvaltaisuutta. Sopimus tuli voimaan 1.12.2008 (Sops 104 ja 105/2008).

Suomi allekirjoitti 18.9.2008 Haagissa tammikuussa vuonna 2000 tehdyn aikuisten kansainvälistä suojelua koskevan yleissopimuksen. Yleissopimus sisältää määräykset kansainvälisestä toimivallasta, sovellettavasta laista, suojelutoimenpiteiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä aikuisten suojelua koskevissa asioissa. Aikuisten suojelulla tarkoitetaan yleissopimuksessa muun muassa holhousoikeudellisia toimenpiteitä, kuten

edunvalvojan määräämistä ja toimintakelpoisuuden rajoittamista. Yleissopimukseen sitoutuminen on katsottu tarpeelliseksi, koska se parantaa olennaisesti toimintarajoitteisten aikuisten suojelua kansainvälisissä tilanteissa. Yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.1.2009. Suomi on aloittamassa yleissopimuksen ratifiointia koskevia valmisteluja.

Suomi allekirjoitti 27.11.2008 Euroopan neuvoston vuoden 2007 lasten adoptiota koskevan uudistetun eurooppalaisen yleissopimuksen. Uudistetun yleissopimuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa adoptiota koskevaa lainsäädäntöä ja adoptiomenettelyä Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa ja yleissopimukseen liittyvissä muissa maissa sekä ajanmukaistaa aiemman adoptioyleissopimuksen säännökset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauskäytäntöä vastaaviksi. Suomi ei ollut liittynyt nyt uudistetulla adoptioyleissopimuksella korvattuun aiempaan yleissopimukseen vuodelta 1967. Sekä aiemman että uudistetun yleissopimuksen sisältö vastaa pääosin Suomen kansallista lainsäädäntöä. Allekirjoittamalla yleissopimuksen Suomi osoittaa tukevansa Euroopan neuvoston toiminnan perustana olevia yhteisiä päämääriä ja sitoutuu näiden päämäärien toteuttamiseen kansallisessa lainsäädännössään. Yleissopimuksen ratifiointin valmistelut on aloitettu.

Suomen hallituksen ja Amerikan yhdysvaltojen hallituksen välillä allekirjoitettiin elatusvelvollisuuden täytäntöönpanosta sopimus Helsingissä 3.4.2006. Sopimus tuli voimaan 29.9.2007 (SopS 73 ja 74/2007). Suomen ja Yhdysvaltojen kahdenvälisen sopimuksen tavoitteena on luoda yhdenmukainen ja tehokas järjestely elatusvelvollisuuden täytäntöönpanolle, elatusapupäätösten tunnustamiselle ja vanhemmuuden vahvistamiselle. Sopimuksen avulla halutaan turvata nykyistä kattavammin Suomessa asuvan lapsen elatusapua koskevan vahvistetun sopimuksen tai päätöksen tunnustaminen ja täytäntöönpano Yhdysvalloissa osavaltiosta riippumatta.

5.12 Oikeudellinen yhteistyö

Suomen ja Hongkongin välinen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva sopimus allekirjoitettiin vuonna 2005 ja Suomen ja Hongkongin välinen sopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa lokakuussa 2007. Kumpikin sopimus on standardisopimus tavanomaisine sopimusmääräyksineen ja kieltäytymisperusteineen (mm. kieltäytyminen kuolemanrangaistustapauksissa). Luovutus sopimus syntyi käytännön tarpeisiin ja rikosoikeusapuasopimus tehtiin, jotta rikosoikeudellinen yhteistyö tulisi katetuksi mahdollisimman laajalti. Sopimusten voimaansaattamista koskevat hallituksen esitykset on tarkoitettu antaa eduskunnalle vuoden 2009 kuluessa.

Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista (Pohjoismainen pidätysmääräys) koskeva Pohjoismaiden välinen sopimus tehtiin Kööpenhaminassa 5.12.2005. Sopimuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa luovuttamisperusteita ja -menettelyä EU:n jäsenvaltioiden välisen sopimuksen kanssa. Sopimuksella korvataan yhteispohjoismaiseen lainsäädäntöön perustuvat kansalliset Pohjoismaiden välistä luovuttamista koskevat lait. Suomessa kansallinen lainsäädäntö on uudistettu sopimuksen mukaiseksi (1382–1387/2007). Lain rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä (270/1960) on korvannut laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä (1383/2007), joka tuli voimaan 1.1.2008. Samassa yhteydessä annettiin laki rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan Pohjoismaiden välisen sopimuksen (Pohjoismainen pidätysmääräys) lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (1382/2007). Toistaiseksi Tanska ja Suomi ovat hyväksyneet sopimuksen.

Suomi allekirjoitti 16.12.2005 Euroopan neuvoston rikoksen tuottaman hyödyn

rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista sekä terrorismin rahoittamista koskevan yleissopimuksen. Vaikka yleissopimuksen säännökset vastaavat pääosin Suomen voimassaolevaa lainsäädäntöä, sopimuksen laajuuden vuoksi sopimuksen ratifiointin valmistelu edellyttää henkilöstövoimavaroja, joiden vähyyden vuoksi hanketta ei ole kiirehditty. Uuden sopimuksen merkitystä tärkeän kansainvälisen yhteistyön kannalta vähentää se, että sen on ratifioinut vain 11 Euroopan neuvoston jäsenvaltiota. Sopimus korvaa vuoden 1990 rahanpesuyleissopimuksen, johon Suomi on liittynyt.

Sopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa EU:n jäsenvaltioiden välillä 29.5.2000 tehdyn yleissopimuksen ja siihen vuonna 2001 liitetyn pöytäkirjan tiettyjen määräysten soveltamisesta EU:n sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä tehtiin Brysselissä 19.12.2003. Sopimuksen tarkoituksena on tehostaa ja helpottaa EU:n jäsenvaltioiden sekä Islannin ja Norjan välistä yhteistyötä kansainvälisessä oikeusavussa rikosasioissa. Sopimuksen nojalla EU:n jäsenvaltioiden sekä Norjan ja Islannin välillä voidaan soveltaa mainitun yleissopimuksen ja siihen liitetyn pöytäkirjan tiettyjä määräyksiä. Nämä määräykset koskevat muun muassa todistajien kuulemista video- ja puhelinkokouksen avulla, yhteisiä tutkintaryhmiä, peitetutkintaa ja telekuuntelua. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen yleissopimuksen hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 14/2007 vp - EV 37/2007 vp) 17.10.2007. Sopimuksen kansainvälinen voimaantulo edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden kansallisten hyväksymismenettelyjen loppuunsaattamista.

Rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tehtyä sopimusta, Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen väliseen luovutus sopimukseen tehtyä pöytäkirjaa, Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä keskinäisestä oikeusavusta tehtyä sopimusta sekä Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tietyistä keskinäiseen oikeusapuun rikosasioissa

liittyvistä näkökohdista tehtyä sopimusta koskeva hallituksen esitys (HE 86/2005 vp) annettiin eduskunnalle jo ennen tarkastelujakson alkamista. Tarkastelujakson aikana mainittuihin sopimuksiin ja pöytäkirjaan saatiin eduskunnan vastaus (EV 126/2007 vp) ja lait niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettiin 11.1.2008 (SopS 9-12/2008). Sopimukset eivät vielä ole tulleet kansainvälisesti voimaan.

5.13 Lainvalvontaviranomaisten välinen rikostorjuntayhteistyö

Suomen toimintaperiaatteena kansainvälisessä lainvalvontaviranomaisyhteistyössä on suosia monenvälisiä sopimuksia, joiden avulla saadaan samalla kertaa sidottua useita eri valtioita yhteistyöhön ja laajennettua sopimusverkoston alaa. Kahdenvälisiä sopimuksia tehdään, jos erityistä tarvetta jollakin alalla todetaan ja kyseessä on yhteistyön kannalta tärkeä valtio. Esimerkiksi YK:n piirissä tehtyt kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Palermion yleissopimus (Sops 20/2004) ja korruption vastainen yleissopimus (SopS 58/2006) ovat soveltamisalaltaan ja sopijapuolten lukumäärän osalta hyvin kattavia, eikä tarvetta kahdenväliseen, pidemmälle menevään sopimukseen ole ilmaantunut. Tällä hetkellä ei ole vireillä valtiosopimusneuvotteluja.

5.14 Alueellisen pelastuspalveluyhteistyön kehittäminen

Suomi on osapuolena Pohjoismaiden ja Islannin keskinäisessä Nordred-sopimuksessa vuodelta 1986. Venäjän ja Viron kanssa on saatettu voimaan kahdenväliset yhteistyösopimukset (SopS 51 ja 52/1994 ja SopS 53/1999). Barents-maiden Norja, Ruotsi, Suomi ja Venäjä kesken allekirjoitettiin sopimus keskinäisestä pelastuspalveluyhteistyöstä joulukuussa 2008. Sopimusten merkitys ei ole vähentynyt

vaan päinvastoin, myös EU on kiinnittänyt huomiota naapurimaiden keskinäisen yhteistoiminnan valmiuksien ylläpitoon.

Nordred-sopimus otetaan tarkasteltavaksi ja ajanmukaistettavaksi kesäkuun alussa 2009 pidettävän yhteispohjoismaisen pelastuspalveluseminaarin yhteydessä. Työn organisointi on jo alkanut siten, että Ruotsi kokoaa viiteen osakokonaisuuteen ryhmiteltyä kehittämishanketta, johon Suomi osallistuu täysipainoisesti. Hankkeelle, jossa on muitakin kuin sopimustekstiä koskevia osia, haetaan EU-rahoitusta ja se kestäisi vuoteen 2011. Kuten erityisesti Ruotsin, myös Viron osalta sopimuksen kehittäminen on tarpeellista osapuolien tultua EU:n jäseniksi. Erityisesti rajanylittämiseen ja tullimaksuihin liittyvissä asioissa tulee ottaa huomioon EU:n toimivalta. Viron kanssa on vaihdettu alustavia luonnoksia vuonna 2008 ja sopimusprosessi on tarkoitus saattaa päätöksen vuoden 2009 aikana. Venäjän yhteistoimintasopimusta on arvioitu viimeksi vuoden 2006 ministeritapaamisen yhteydessä, jolloin se arvioitiin hyvin toimivaksi.

Keskeistä kaikissa sopimuksissa on avun pyytämiseen ja antamiseen liittyvä menettely jatkuvasti ylläpidettävine yhteystietoineen, keskinäinen perehdyttäminen osapuolien pelastuspalvelujärjestelmiin, yhteiset harjoituksen ja koulutustilaisuudet sekä velvollisuus ilmoittaa suuronnettomuuksista, joiden vaikutus saattaa ulottua toisen valtakunnan alueelle. Viime vuosina on uudeksi tavoitteeksi asetettu naapurimaiden yhteistoiminnan kehittäminen kolmansissa maissa suoritettavissa pelastuspalveluoperaatioissa, mille alueen maantieteellisesti ja kulttuuriltaan samankaltaisiin olosuhteisiin tottuminen luoo hyvät edellytykset.

5.15 Rajaturvallisuus

Rajavartiolaitoksen kansainvälisen toiminnan päämääränä on edistää Suomen rajaturvallisuutta keskeisenä osana neliportaista maahanpääsyn valvontamallia ja osallistua aktiivisesti Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen mm. sitouttamalla Venäjän rajaviranomaiset

EU-tason yhteistoimintaan. Lisäksi päämääränä on hankkia perusteita rajavartiolaitoksen toiminnan kehittämiseksi ja vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa ulkoasiainministeriön ohjauksen mukaisesti toimimalla aktiivisesti eri hankkeissa ulkomailla.

5.16 EY:n takaisinottosopimukset ja meneillään olevat kahdenväliset neuvottelut takaisinottoon liittyen

Euroopan unionin neuvosto on vuodesta 2000 lähtien valtuuttanut komission neuvottelemaan yhteisön takaisinottosopimuksista yhteensä 17 maan kanssa. Takaisinottosopimusten neuvottelutilanne vaihtelee maakohtaisesti: Neuvottelut on saatettu päätökseen ja sopimukset ovat voimassa Hongkongin, Macaon, Sri Lankan, Albanian, Venäjän, Ukrainan, Moldovan ja Länsi-Balkanin maiden kanssa. Pakistanin kanssa neuvottelut on saatettu päätöksen ja neuvosto päättää kesäkuussa 2009 sopimuksen allekirjoittamisesta. Marokon, Turkin, Algerian ja Georgian kanssa neuvottelut ovat kesken. EU neuvottelee parhaillaan eräiden kolmansien maiden (mm. Irak, Libya, Kiina) kanssa yhteistyö- ja kumppanuussopimuksista/puitesopimuksista ja unionin pyrkimyksenä on sisällyttää myös näihin sopimuksiin maahanmuuttoa ja erityisesti takaisinottoa koskevia säännöksiä.

Takaisinottosopimukset ovat keskeinen osa laittoman maahanmuuton hallinnassa ja Suomi tukee komission toimia takaisinottosopimusneuvotteluissa. Laittomasti unionin alueella oleskelevat henkilöt tulee voida palauttaa kolmanteen valtioon nopeasti ja tehokkaasti. Takaisinottosopimukset ovat osoittautuneet hyödyllisiksi välineiksi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden palauttamiseksi. Ne helpottavat käytännön yhteistyötä vastaanottavan valtion kanssa, koska niissä määritellään selkeät säännöt takaisinottoa koskevista menettelyistä. On tarkoituksenmukaista, että komissio neuvottelee kaikkien jäsenvaltioiden puolesta, koska tällöin maakohtainen takaisinotto tapahtuu samojen sääntöjen puitteissa koko unionin alueella.

EY:n ja Venäjän välillä allekirjoitettiin 25.5.2006 takaisinottosopimus, joka tuli voimaan 1.6.2007 (kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden takaisinoton osalta voimaantulo 1.6.2010). Sopimuksen mukaan EU:n jäsenvaltiot ja Venäjä laativat täytäntöönpanopöytäkirjoja, joissa vahvistetaan takaisinoton toteuttamiseen liittyviä kahdenvälisiä menettelyjä. Valtioneuvosto asetti elokuussa 2007 valtuuskunnan täytäntöönpanopöytäkirjan laatimiseksi. Neuvotteluja käydään parhaillaan.

Suomi ja Sveitsi allekirjoittivat 30.3.2009 sopimuksen laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta. Sopimus sisältää eduskunnan toimivaltaan kuuluvia lainsäädäntöasioita. Sopimus on tarkoitettu viedä eduskunnan käsittelyyn syksyn 2009 aikana. Osapuolet allekirjoittivat samana ajankohtana myös laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta Suomen tasavallan ja Sveitsin valaliiton välillä tehdyn sopimuksen täytäntöönpanosta. Viimeksi mainittu on oikeudelliselta luonteeltaan yhteisymmärryspöytäkirja.

5.17 Terrorisminvastaiset sopimukset

YK:n piirissä on luotu viimeisten 30 vuoden aikana laaja ja varsin kattava sopimusverkosto, joka velvoittaa sopimuspuolet toimivaltansa puitteissa tutkimaan terrorismirikokset ja tuomitsemaan niihin syylliset sikäli kuin heitä ei luovuteta toimivaltaiselle muulle valtiolle. Oikeudellisten puitteiden vahvistaminen on pysynyt viime vuosina terrorisminvastaisen kansainvälisen yhteistyön merkittävänä osa-alueena. Eduskunta on edellisen valtiosopimusselvityksen jälkeen hyväksynyt Euroopan neuvoston yleissopimuksen terrorismin ennaltaehkäisemisestä (SopS 48 ja 49/2008) ja ydinterrorismin torjumisesta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 5 ja 6/2009). Merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen torjumisesta tehdyn yleissopimuksen samoin kuin kiinteiden lauttojen turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen torjumisesta tehdyn pöytäkirjan (ns.

SUA-sopimus ja -pöytäkirja) muutoksia koskevat hallituksen esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle mahdollisimman pikaisesti. ICAO:n piirissä ovat alkamassa neuvottelut lentoliikenteen terrorismisopimusten muuttamiseksi.

Syyskuun 2001 jälkeen terrorismi on mielletty myös turvallisuushakaksi: YK:n turvallisuusneuvosto määritteli sen näin jo 2001, Yhdysvaltojen kansallinen turvallisuusstrategia 2002, EU:n turvallisuusstrategia 2003 ja kaikkia valtioita edustava YK-huippukokous 2005. Kansainvälisen terrorismin muuttuminen yhä tuhoivoimaisemmaksi on samalla korostanut etenkin ennaltaehkäisevien toimien merkitystä. Sopimuspolitiikassa tähän tavoitteeseen on pyritty puuttumalla muun muassa joukkotuhohaseiden saatavuuteen ja laittomaan kuljetukseen samoin kuin terrorismin rahoitukseen.

Terrorisminvastainen sääntely keskittyi 1990-luvun lopulle saakka kriminalisoimaan tiettyjä tarkasti rajattuja väkivaltarikoksia, joita tehtiin liikennevälineissä tai julkisilla paikoilla tai jotka kohdistettiin kansainvälistä suojaa nauttiviin henkilöihin. Rikokset määriteltiin melko kapeasti tietyn tekotavan tai kohteen mukaan ja pääsääntöisesti ne siis kohdistuivat henkeen, terveyteen tai vapauteen. Uudet kriminalisoinnit koskevat terrorismin erilaisia tukimuotoja, mm. terrorismin rahoittamista, julkista kehottamista terrorismiin, kouluttamista ja värväystä terrorismiin, terroristisen ryhmän toiminnan edistämistä, joukkotuhohaseiden valmistukseen tarvittavien kaksikäyttötuotteiden kuljetusta jne. Uudet terroristiset rikokset ovat väkivallattomia. Rahoittamisella tai kuljettamisella ei ole välittömiä uhreja eikä varojen tai tavaroiden siirtämiseen sinänsä liity mitään sosiaalista stigmaa – se on lähtökohtaisesti laillista toimintaa. Rahoittamisesta tai kuljettamisesta tulee rikollista terroristisen tarkoituksen tai liittymäkohdan vuoksi.

Rangaistavan toiminnan alueen laajentuessa on tärkeää, että uudet rikokset määritellään mahdollisimman tarkkarajaisesti. Terrorismin ennalta ehkäisemistä koskevassa Euroopan neuvoston sopimuksessa on kansainvälisesti

pidetty urauurtavana etenkin julkista yllyttämistä terroritekoihin koskevaa kriminalisointia. Vaikka rikokseen yllytys on aikaisemminkin ollut Euroopan neuvoston jäsenmaissa rangaistava teko, sopimuksessa ulotetaan rangaistavuus julkiseen kehottamiseen silloinkin, kun se ei johda terroristisen rikoksen tekemiseen. Sopimuksen mukaan on riittävää, että julkinen kehottaminen aiheuttaa vaaran, että yksi tai useampia terrorismirikoksia tehdään. Myös Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvosto on päätöslauselmassa 1624(2005) edellyttänyt, että kaikki valtiot säätävät rangaistavaksi terroritekoihin yllytyksen.

Suomi on osallistunut terrorisminvastaisen sääntelyn kehittämiseen aktiivisesti korostaen erityisesti tarvetta yksilön oikeusturvan varmistamiseen kriminalisointien laajentuessa. Tämä tavoite on saavutettu varsin tyydyttävästi. Euroopan neuvoston sopimusta voidaan pitää tältä kannalta erityisen onnistuneena. Sopimuksen erityispiirteisiin kuuluvat useat suojalausekkeet, joiden avulla pyritään varmistamaan, että uudet kriminalisoinnit eivät vaikuta ilmaisun- tai yhdistymisvapauden vakiintuneeseen alaan. Myös rikosmääritelmiä, etenkin julkista yllyttämistä terrorismirikokseen koskeva 5 artikla, ovat edellyttäneet huolellista rajanvetoa perusoikeuksien piiriin kuuluvan mielipiteenilmaisun ja rangaistavan toiminnan välillä. Se mainittiin muun muassa YK:n terrorismia ja ihmisoikeuksia käsittelevän erityisraportoinnin ensimmäisessä raportissa (E/CN.4/2006/98) esimerkkinä tehokkaiden terrorisminvastaisten toimien toteuttamisesta ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. 5 artiklan muotoilu perustui Suomen ja Ranskan yhdessä tekemään kompromissiesitykseen. Todettakoon lisäksi, että ydinterrorismissopimuksen rikosartikla neuvoteltiin Suomen johdolla.

5.18 Kansainvälinen rikostuomioistuin ja muut sotarikostuomioistuimet

Kaikkein vakavimpien kansainvälisten rikosten rankaisemattomuuden vähentäminen

on ulkoasiainhallinnon YK-strategian mukaisesti yksi Suomen YK-politiikan painopisteitä ja sen merkitys korostuu laajemminkin kansainvälisen oikeuden tehtäväkentässä. Suomi ratifioi Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön (SopS 55 ja 56/2002) ja hyväksyi yhteistyöhön tuomioistuimen kanssa tarvittavan lainsäädännön (1284 ja 1285/2000) ensimmäisten valtioiden joukossa. Suomi on hyväksynyt myös tuomioistuimen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn sopimuksen (SopS 38/2005) sekä tehnyt tuomioistuimen kanssa sopimuksen rikostuomioistuimen oikeudenkäynneissä kuultavina olleiden tai kuultavaksi tulevien todistajien ja heidän läheistensä sijoittamisesta Suomen alueelle (SopS 4 ja 5/2006).

Suomi vahvisti tukeaan Kansainväliselle rikostuomioistuimelle ja sen toimivallan käyttöön liittyvälle toissijaisuusperiaatteelle toukokuussa 2008 voimaantulleilla rikoslain muutoksilla (212/2008), joiden myötä Suomen kansalliset tuomioistuimet voivat käsitellä rikostuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia rikoksia Rooman perussäännön tarkoittamassa laajuudessa.

Rooman perussäännön ratifiointiin yhteydessä presidentti päätti, että Suomi antaa rikostuomioistuimelle perussäännön 103 artiklan mukaisen ilmoituksen valmiudestaan ottaa vastaan tuomioistuimen vankeusrangaistukseen tuomitsemia henkilöitä. Ilmoitus annettiin kesäkuussa 2003 tuomioistuimen kirjaajan aloitettua toimintansa. Sopimus vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon liittyvistä käytännön menettelytavoista on viimeisteltävänä. Vastaava sopimus on viimeisteltävänä myös Sierra Leonen erityistuomioistuimen kanssa. Sierra Leonen erityistuomioistuimen kanssa Suomi on aikaisemmin tehnyt sopimuksen oikeudenkäynneissä kuultavina olleiden tai kuultaviksi tulevien todistajien ja heidän läheistensä sijoittamisesta Suomen alueelle (SopS 59 ja 60/2006). Tällaiset yhteistyösopimukset Suomella on myös entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän sotarikostuomioistuimen kanssa (SopS 27/1997 ja SopS 88/1999).

5.19 YK:n kansainvälisen oikeuden toimikunnan kodifiointihankkeet

YK:n kansainvälisen oikeuden toimikunnan (ILC) tehtävänä on kansainvälisen oikeuden kodifioiminen ja kehittäminen. Useat keskeiset kansainväliset sopimukset on neuvoteltu ILC:n artiklaluonnosten pohjalta: mm. Wienin yleissopimukset diplomaattisista suhteista (SopS 3 ja 4/1970) ja konsulisuhteista (SopS 49 ja 50/1980) sekä valtiosopimusoikeudesta (SopS 32-34/1980) samoin kuin Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntö. YK:n yleiskokouksen ILC:n luonnoksen pohjalta vuonna 2004 hyväksymä yleissopimus valtioiden ja niiden omaisuuden lainkäytöllisestä koskemattomuudesta on merkitykseltään näihin rinnastettava perussopimus. Valtioiden ja niiden omaisuuden lainkäytöllinen koskemattomuus on kansainvälisen tapaoikeuden periaate, jonka keskeisenä sisältönä on, ettei valtiota voida ilman sen suostumusta haastaa toisen valtion tuomioistuimeen. Periaatteen tarkemmasta sisällöstä ja rajoituksista vallitsee kuitenkin erilaisia näkemyksiä. YK:n hyväksymä yleissopimus vahvistaa pääsäännön lainkäytöllisestä koskemattomuudesta ja täsmentää sitä koskevat poikkeukset mm. kaupallisten sopimussuhteiden, työsopimusten riittauttamisen, patenteja ja tavaramerkkejä koskevien kysymysten ja valtion kauppaa-alusten osalta. Yleissopimuksen hyväksymistä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi syksyllä 2009.

ILC:n viime vuosina valmistuneiden muiden kodifiointihankkeiden pohjalta sopimusneuvotteluihin saatetaan ryhtyä diplomaattista suojelua samoin kuin rajat ylittävien ympäristövahinkojen ennaltaehkäisemistä ja korvausvastuuta koskevista periaatteista, mitä Suomi pitää perusteltuna. Sen sijaan toimikunnan suurtyö, vuosikymmenien valmistelun jälkeen vuonna 2001 hyväksytyt artiklat valtiovastuun periaatteista, tuskin johtaa sopimusneuvotteluihin. Artiklat heijastavat monilta osiltaan tapaoikeutta ja niillä on jo valmisteluvaiheessaan ollut suurta vaikutusta

mm. kansainvälisten tuomioistuinten päätöksentekoon. Valtiovastuun yleiset säännöt eivät kuitenkaan välttämättä sovellu yleissopimusformaattiin senkään vuoksi, että on vaikea ajatella, että niitä sisällytettäisiin valtiosisäiseen lainsäädäntöön. Muutamat jäsenmaat katsovat silti, että myös tämä kodifointihanke tulisi päättää sitovan sopimuksen muodossa, ja keskustelu asiasta jatkuu YK:n yleiskokouksessa.

5.20 ETYJin oikeushenkilöllisyys

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) yhteistyö perustuu poliittisesti sitoviin asiakirjoihin. Poikkeuksena tästä on järjestön puitteissa vuonna 1992 tehty yleissopimus sovittelusta ja välityksestä ETYJin yhteydessä (SopS 30/1995) ja Avoimien taivassopimus (SopS 39 ja 40/2003), jota koskevat neuvottelut aloitettiin alunperin Naton ja Varsovan liiton välisinä. Näiden lisäksi ETYJissä on ollut pitkään vireillä sopimushanke oikeushenkilöllisyyden ja tiettyjen erioikeuksien ja vapauksien antamiseksi järjestölle. Sopimuksen sisällöstä päästiin vuonna 2007 muutaman valtion varauksia lukuunottamatta yhteisymmärrykseen. Sopimusta ei varauksista johtuen saatu hyväksyttyä eikä avattua allekirjoitettavaksi.

Suomi on pitänyt tärkeänä, että ETYJille myönnettäisiin kansainvälinen oikeushenkilöllisyys, ja on pyrkinyt edistämään yhteisymmärryksen syntymistä sopimuksesta. Suomi totesi vuoden 2008 Etj-puheenjohtajuusohjelmassaan, että Suomi pyrkii saattamaan loppuun neuvottelut Etj:n oikeushenkilöllisyydestä ja on valmis muihin toimintakykyä parantaviin uudistuksiin, mikäli niiden taakse on saatavissa jäsenmaiden yksimielinen tuki. Suomi konsultoi tässä tarkoituksessa vuonna 2008 ETYJin osanottajavaltioiden ja sihteeristön edustajia ja järjesti sen jälkeen epäviralliset pyöreän pöydän keskustelut yleissopimuksesta ja oikeushenkilöllisyyskysymyksestä. Helsingin ministerikokouksessa hyväksyttiin päätös, jolla taataan asiakokonaisuuden esilläolo myös Kreikan puheenjohtajuusvuonna. Yleissopimuksen hyväksymiselle ei saatu

edelleenkaan kaikkien osanottajavaltioiden tukea.

5.21 Ihmisoikeudet ja perusvapaudet

Ihmisoikeuksien alalla Suomen painopistealueet ovat syrjinnän kieltoa sekä vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen, naisten, lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevissa asioissa. Näihin painopistealueisiin liittyviä sopimushankkeita on ollut vireillä koko tarkastelujakson ajan.

Euroopan neuvoston piirissä on laadittu erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen menettelyä uudistava 14 pöytäkirja. Pöytäkirjan tarkoituksena on Euroopan ihmisoikeussopimuksella luodun valvontajärjestelmän tehokkuuden ylläpitäminen ja parantaminen pitkällä aikavälillä pääosin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan neuvoston ministerikomitean jatkuvasti kasvavan työmäärän vuoksi. Pöytäkirja sisältää myös määräyksen, joka mahdollistaa EU:n liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Suomi ratifioi pöytäkirjan vuonna 2006. Pöytäkirja ei kuitenkaan ole tullut voimaan Venäjän ratifiointin puuttuessa. Euroopan neuvoston toukokuussa 2009 pidetyn ministerikomitean kokouksen yhteydessä pidetyssä sopimuspuolten kokouksessa päätettiin yksimielisesti 14 pöytäkirjan eräiden määräysten (yhden tuomarin kokoonpano / kolmen tuomarin komitea) väliaikaisesta soveltamisesta niiden sopimuspuolten välillä, jotka ilmoittavat hyväksyvänsä tämän. Ministerikomitean kokouksessa hyväksyttiin rinnakkaisesti ja vaihtoehtoisesti myös 14 bis-pöytäkirja. Uusi 14 bis-pöytäkirja sisältää ne 14 pöytäkirjan määräykset, joita edellä selostetun mukaisesti sovellettaisiin väliaikaisesti.

Euroopan neuvostossa on vuonna 2005 hyväksytty yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta. Suomi on allekirjoittanut yleissopimuksen vuonna 2006 ja se on tullut kansainvälisesti voimaan 1.2.2008. Yleissopimuksen ratifiointia

valmistellaan UM:n vetämässä työryhmässä. YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen tehty valinnainen pöytäkirja lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 2002. Suomi on allekirjoittanut pöytäkirjan vuonna 2000. Pöytäkirjan ratifiointia valmistellaan edellä mainitussa työryhmässä.

YK:n kidutuksen ja muun epäinhimillisen, halventavan tai julman kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointia valmistellaan ulkoasiainministeriön vetämässä työryhmässä. Suomi on allekirjoittanut pöytäkirjan syyskuussa 2003, ja se on tullut kansainvälisesti voimaan kesällä 2006. Työryhmän toimeksianto päättyi 31.10.2009.

Suomi on toiminut erittäin aktiivisesti työryhmässä, joka laati yksilövalitukset mahdollistavan valinnaisen pöytäkirjan YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Pöytäkirja hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa joulukuussa 2008.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus ja sen yksilövalitusmekanismin sisältämä valinnainen pöytäkirja hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa joulukuussa 2006. Sekä Euroopan yhteisö että sen jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia yleissopimuksen ja pöytäkirjan kattamilla aloilla. Sopimusneuvottelut hoidettiin EU:n puheenjohtajavaltion vetäminä. Jäsenvaltiot valmistelivat yhteistyössä EY:n komission kanssa yhteisen kannan, jonka muodostamiseen Suomi osallistui. Neuvottelut saatettiin loppuun Suomen EU-puheenjohtajuuskauden aikana syksyllä 2006. Yleissopimus ja pöytäkirja avattiin allekirjoitettavaksi maaliskuussa 2007, jolloin Suomi allekirjoitti sekä yleissopimuksen että pöytäkirjan. Valmistella olevat yleissopimuksen ratifiointiin liittyvät lainsäädäntömuutokset vaativat useamman vuoden valmisteluajan, minkä jälkeen yleissopimus ja pöytäkirja voidaan aikaisintaan ratifioida. Myös Euroopan yhteisö on allekirjoittanut yleissopimuksen. EY:n komissio antoi elokuussa 2008 ehdotukset neuvoston

päätöksiksi yleissopimuksen ja pöytäkirjan tekemisestä yhteisön puolesta.

Tahdonvastaisesti kadonneiden henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 2006. Sopimus avattiin allekirjoitettavaksi helmikuussa 2007, jolloin myös Suomi allekirjoitti sopimuksen. Asiakirjalla perustetaan uusi ihmisoikeus; oikeus olla joutumatta tahdonvastaisen katoamisen kohteeksi. Sopimuksen yhtenä tavoitteena on rankaisemattomuuden estäminen. Sopimuspuolet sitoutuvat joko syyttämään tai luovuttamaan sopimuksessa tarkoitettua rikoksesta epäillyn. Sopimuksessa pyritään myös ennaltaehkäisyyn. Sopimus sisältää seikkaperäiset määräykset vapautensa menettäneiden henkilöiden ja heidän omaistensa oikeuksista yhteydenpitoon ja tiedonsaantiin sekä viranomaisten velvollisuudesta ylläpitää rekisteriä vapautensa menettäneistä henkilöistä. Sopimus sisältää myös lapsia koskevia erillisiä määräyksiä. Sopimuksen mukaan tahdonvastaisen katoamisen uhreja ovat paitsi kadonnut henkilö, myös ne henkilöt, joihin hänen katoamisensa on suoraan vaikuttanut.

Joulukuussa 2008 annettiin hallituksen esitys eduskunnalle ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojaamiseksi biologian ja lääketieteen alalla tehdyn yleissopimuksen sekä siihen liittyvien ihmisten toisintamisen kieltämisestä ja ihmisalkuperää olevien elinten ja kudosten siirroista tehtyjen lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä sekä laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain 11 luvun 11 §:n ja 47 luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 216/2008 vp). Rikoslain muutokset sisältävät syrjinnän kriminalisoinnin perimän ja vammaisuuden perusteella. Marraskuussa 2008 allekirjoitettiin biolääketiedeyleissopimuksen uusi geenitestejä koskeva lisäpöytäkirja.

YK:n yleiskokous hyväksyi syyskuussa 2007 alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen. Suomi osallistui aktiivisesti myötävaikuttaen pitkään kestäneeseen julistuksen laatimis- ja neuvotteluprosessiin. Julistus ei ole oikeudellisesti sitova, eikä sitä sen vuoksi saateta erikseen voimaan.

Suomi allekirjoitti 25.10.2007 Euroopan neuvoston yleissopimuksen lasten suojelemisesta seksuaalista hyväksikäyttöä ja seksuaalista väkivaltaa vastaan. Kysymyksessä on laaja-alainen sopimus, joka sisältää rikosten ennaltaehkäisemiseen, uhrien auttamiseen, rikosentekijöiden hoitoon, rikosoikeuteen ja rikosprosessioikeuteen liittyviä määräyksiä. Yksikään Euroopan neuvoston jäsenvaltio ei ole vielä ratifioinut sopimusta, vaikka yhteensä 32 jäsenvaltiota on sen allekirjoittanut. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2010 niin hyvissä ajoin, että nykyinen eduskunta ehtii hyväksymään sopimuksen ja lainsäädäntömuutokset.

Helsingissä 12.11.2008 pidetyssä saamenministerien ja saamepresidenttien kokouksessa päätettiin jatkaa pohjoismaisen saamelaisopimuksen valmistelua. Tarkoituksena on selvittää vuoden 2009 aikana, miltä pohjalta ja millä tavoin mahdolliset sopimusneuvottelut tulisi käytännössä toteuttaa. Oikeusministeriö asetti 8.1.2009 työryhmän laatimaan arvion pohjoismaisen saamelaisopimusluonnoksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

5.22 UNESCO - kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojeleminen ja edistäminen

UNESCO:n piirissä tehtiin lokakuussa 2005 yleissopimus kulttuuri-ilmaisujen moninaisuuden suojelemisesta ja edistämisestä. Eduskunta hyväksyi kesäkuussa 2006 lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten voimaansaattamisesta. Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 18.3.2007 (SopS 16 ja 17/2007). Ahvenanmaan maakunnan osalta sopimus on voimassa 25.4.2007 alkaen.

Suomi toimi sopimuksen valmistelussa aktiivisesti, ja Suomen edustaja toimi tekstin luonnostelukomitean puheenjohtajana. Suomi myös hyväksyi sopimuksen ensimmäisenä Euroopan unionin

jäsenvaltioista. Euroopan unionin puheenjohtajamaana syyskaudella 2006 Suomi otti tavoitteeksi jäsenmaiden ratifiointien edistämisen. Suomen johdolla laadittiin myös myöhemmin hyväksytty ehdotus menettelytapasäännöiksi komission ja jäsenvaltioiden toiminnasta yleissopimuksen päätöksentekoeleimissä (Code of Conduct). Joulukuussa 2006 kaksitoista jäsenvaltiota ja Euroopan yhteisö tallettivat yhtä aikaa ratifioimisasiakirjansa UNESCO:n pääjohtajalle. Sopimukseen on tällä hetkellä liittynyt lähes sata valtiota.

Yleissopimuksen tavoitteena on kulttuurisen monimuotoisuuden edistäminen sekä kulttuurienvälisen vuoropuhelun ja kansainvälisen yhteistyön tukeminen. Sopimus suojaa tärkeitä periaatteita, kuten kulttuurien tasavertaisuus ja kulttuurin saavutettavuus.

Sopimus lujittaa kulttuurin asemaa ja sillä vahvistetaan valtioiden oikeus muodostaa kulttuuripolitiikkansa ja muotoilla omat kulttuuripoliittiset toimenpiteensä. Sen määräyksillä tunnustetaan kulttuurihyödykkeiden ja -palvelujen erityisluonne identiteetin, arvojen ja merkitysten välittäjänä. Samalla sen tavoitteena on edistää rajat ylittävää kulttuurituotteiden ja -palvelujen liikkuvuutta.

Sopimuksessa on erityismääräyksiä tilanteista, joissa kulttuuri-ilmaisut ovat uhattuina tai katoamisvaarassa. Sopimuksen mukaan kaikkien valtioiden tulisi sisällyttää kulttuuri kestävä kehityksen politiikkaansa.

Sopimus on tärkeä myös kehitysmaille ja nouseville teollisuusmaille, sillä se vahvistaa näiden maiden asemaa ja roolia kansainvälisellä kulttuurin kentällä. Sopimus muodostaa puitteen kansainväliselle yhteistyölle ja erityisesti kehitysyhteistyölle. Sopimus rohkaisee kehitysmaita ja syvissä muutoksissa eläviä maita rakentamaan itsenäistä kansallista kulttuuripolitiikkaa ja tukemaan maiden omaa kulttuurista identiteettiä ja kulttuurielämää.

Sopimuksella on perustettu rahasto kulttuurisen moninaisuuden edistämiseksi ja erityisesti kehityksimaissa tapahtuvan työn tukemiseksi. Suomi osoittaa vuodesta 2008 lähtien rahastolle vapaaehtoisen

rahoitusosuuden, joka vastaa yhtä prosenttia Suomen UNESCO:n jäsenmaksusta. Merkittävämpää taloudellista osallistumista sopimuksen täytäntöönpanoa koskevaan yhteistyöhön ja erityisesti kehitysyhteistyöhön on suunniteltu opetusministeriön ja ulkoasiainministeriön välillä valmisteltaessa vuodesta 2007 lähtien linjauksia kulttuurin yleisestä asemasta Suomen kehityspolitiikassa.

Vuoden 2007 kesäkuussa pidetyssä sopimusosapuolten kokouksessa Suomi valittiin vuosille 2007-2009 sopimuksen hallitustenvälisen komitean jäseneksi. Komiteassa Suomi on osallistunut aktiivisesti sopimuksen täytäntöönpanoa koskevien suuntaviivojen valmisteluun. Samoin Suomi on toiminut jo sopimuksen valmisteluvaiheiden aikana ja toimii edelleen aktiivisesti INCP:ssä (International Network for Cultural Policy), joka on Kanadan aloitteesta vuonna 2002 perustettu epävirallinen kulttuuriministereiden välinen yhteistyöverkosto.

5.23 Puolustushallinto

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon 2004 (VNS 6/2004) mukaisesti Suomi osallistuu täysipainoisesti Euroopan unionin (EU) voimavara- ja materiaaliyhteistyön kehittämiseen. Selonteossa korostetaan kansainvälistä yhteistyötä erityisesti sotilaallisen huoltovarmuuden varmistamiseksi.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon 2009 (VNS 11/2009) mukaan kansallisella ja kansainvälisellä yhteistoiminnalla varmistetaan yhteensopivuus, kustannustehokas kehittäminen ja osaamisen hallinta. Laaja-alainen yhteistyö tukee suomalaisen osaamisen ja tietotaidon kansainvälistymistä. Kansainvälisellä verkottumisella mahdollistetaan avun antaminen ja vastaanottaminen, osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, materiaalihankintojen kustannustehokkuus sekä huoltovarmuuden tehostaminen. Yhteistoimintaa kehitetään erityisesti Pohjoismaiden, keskeisten EU-

maiden, Yhdysvaltojen sekä Itämeren alueen maiden kanssa. Selonteossa todetaan lisäksi, että Suomi osallistuu EU:n pitkän aikavälin strategiatyöhön, yleistavoitetyöhön ja sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseen Euroopan puolustusvirastossa. Suomi kannattaa puolustusmateriaaliyhteistyön tiivistämistä osana syvenevää Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä.

Erityisesti rajalliset puolustusbudjetit ja puolustusmateriaalin kallistuminen ovat lisänneet maiden yhteistyöhalukkuutta puolustusmateriaalialalla. Yhteinen kehittäminen ja yhteiset hankkeet säästävät kustannuksia ja kehittävät yhteensopivuutta ja huoltovarmuutta. Puolustusmateriaalialan kahdensivulinen, eurooppalainen, transatlanttinen ja globaali yhteistyö onkin lisääntynyt viime vuosina. Yhtenä esimerkkinä tästä on vuonna 2004 perustettu Euroopan puolustusvirasto (EDA), jonka puitteissa on käynnistetty muun muassa useita tuotekehitys- ja tutkimushankkeita.

Suomen puolustushallinnon kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt 2000-luvulla. Puolustusmateriaalihankkeissa ja suorituskykyjen kehittämisessä pyritään aktiivisesti yhteistyöhön muiden maiden kanssa. Suomi on myös aktiivisesti mukana EDA:n toiminnassa ja hankkeissa.

Vireillä olevista yhteishankkeista kansainväliset ohjelmistoradiohankkeet tähtäävät sotilasviestiliikenteen kehittämiseen puolustuksen ja kriisinhallinnan käyttöön. Suomi lukeutuu informaatioteknologisen osaamisensa vuoksi alan johtaviin toimijoihin.

Suomi on loppuvuonna 2008 liittynyt yhteiseurooppalaisen OCCAR-järjestön hallinnoimaan ohjelmistoradioalan teknologiademonstraattorihankkeeseen (European Secure Software Defined Programme, ESSOR TDP; (SopS 79 ja 80/2008). Hankkeen muut osallistujamaat ovat Ranska, Italia, Espanja, Ruotsi ja Puola. Kyse on EDAn alkuun panemasta projektista. Lisäksi Suomi on tehnyt sopimuksen OCCARin kanssa turvallisuusluokitellun tiedon suojaamisesta (SopS 109 ja 110/2008).

Ohjelmistoradioalan yhteistyötä on tarkoitus laajentaa. Keskeisimpänä ja tärkeimpänä hankkeena tältä osin on ohjelmistoradioteknologiaa ja niissä käytettäviä aaltomuotoja koskeva yhteisymmärryspöytäkirja (COALWNW, Coalition Wideband Networking Waveform) Suomen, Australian, Ranskan, Saksan, Italian, Espanjan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Yhdysvaltain puolustusministeriöiden sekä Ruotsin puolustusvoimien välillä. Hankkeessa on Suomen kannalta kyse yhteentoimivuuden saavuttamisesta kansainvälisessä kriisinhallinnassa, teknologiayhteistyön edistämisestä ja siten kustannustehokkuuden lisäämisestä kommunikaatiojärjestelmähankkeissa.

Hankkeessa toteutetaan teknisen yhteentoimivuuden kehittämiseksi tiedon vaihtoa, tutkimusyhteistyötä ja standardointia alan johtavan kehittäjävaltion eli Yhdysvaltojen ja muiden toimijoiden kanssa. Samalla tuetaan kansallisen teollisen osaamisen elinmahdollisuuksia.

Toinen keskeinen ohjelmistoradioalan hanke on teknisen tiedon vaihtoa koskeva sopimusjärjestely eurooppalaisten ESSOR-valtioiden ja Yhdysvaltojen välillä. Sopimus käsittää ohjelmistoradiotekniikan (SSDR) tutkimukseen ja kehitykseen liittyvän tiedon vastavuoroisen ja tasapuolisen vaihtamisen.

Molemmat edellä mainitut sopimukset sisältävät muun muassa turvallisuusluokiteltujen tietojen luovuttamista koskevia määräyksiä. Tästä johtuen ne edellyttävät eduskunnan hyväksyntää ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettava voimaan lailla. Sopimuksia koskevat hallituksen esitykset ovat valmistella.

Hallitusohjelman 1 luvun mukaan hallitus syventää transatlanttista yhteistyötä Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa politiikan, talouden ja turvallisuuden aloilla niin kahdenvälisesti kuin Euroopan unionin kautta. Vuoden 2007 strategia-asiakirjan 8.2 kohdassa on tämän tavoitteen yhdeksi indikaattoriksi asetettu Suomen ja Yhdysvaltojen välinen materiaaliyhteistyötä käsittelevä yhteisymmärryspöytäkirja ja yhteistyön tulokset. Tästä johtuen

tarkastelujaksolla ovat keskeisiä myös erilaiset Yhdysvaltojen kanssa toteutettavat hankkeet.

Suomen ja Yhdysvaltojen puolustusministeriöiden välinen pöytäkirja vastavuoroisista puolustushankinnoista allekirjoitettiin kesällä 2008. Pöytäkirjalla sovitaan puolustushankintoja ohjaavista periaatteista sekä niihin sovellettavista menettelyistä. Pöytäkirjaa sovelletaan Suomen puolustusministeriön ja Yhdysvaltojen puolustusministeriön hallinnonalojen tutkimus- ja tuotekehitystyön hankintoihin sekä tavara- ja palveluhankintoihin. Pöytäkirjalla korvataan vuonna 1991 Suomen ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tehty sopimus puolustusmateriaalin hankintoja koskevista vastavuoroisista periaatteista. Pöytäkirjan hyväksymistä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskeva hallituksen esitys on toimitettu eduskuntaan maaliskuun 2009 lopulla (HE 25/2009 vp).

Vuoden 2009 aikana on käynnistetty neuvottelut Suomen, Yhdysvaltojen ja Saksan puolustusministeriöiden välisestä taistelukäyttöön suunniteltujen alumiinisten alusten rakennesuunnittelua koskevasta sopimuksesta. Tutkimus kattaa koetoimintaa laboratoriossa ja merellä sekä simulointi- ja laskentamenetelmien kehittämistä. Koetoiminta on määrä toteuttaa käytöstä poistetuilla Helsinki -luokan ohjusveneillä. Koetoiminta ja tulosten analysointi tehdään yhteistyössä Saksan ja Yhdysvaltojen puolustusministeriöiden kanssa siten, että vuoden 2009 testit toteutetaan Saksan ja Suomen välisinä ja vuoden 2010 testaukset sekä testaustulosten analysointi kaikkien kolmen osallistujamaan toimesta. Hanke jouduttiin jakamaan kahteen eri osaan Suomen noudattamasta kansainvälisten sopimusten hyväksymiskäytännöstä ja sen vaatimasta ajasta johtuen. Kun muun muassa Yhdysvaltojen vientivalvontalainsäädännön vuoksi Suomen, Saksan ja Yhdysvaltojen väliseen sopimukseen joudutaan sisällyttämään Suomessa lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ei kaikkien kolmen osapuolen välistä sopimusta ole mahdollista saada voimaan ennen kesää

2009. Suomen ja Saksan välisestä testausyhteistyöstä sovitaan yhteisymmärryspöytäkirjalla.

Vireillä on myös Suomen ja Yhdysvaltojen puolustusministeriöiden välillä vuonna 1995 tehdyn tutkimus- ja tuotekehitystiedon vaihtoa koskevan sopimuksen muuttaminen. Sopimus on luonteeltaan puitesopimus eli sillä on sovittu tiedonvaihtoa koskevista periaatteista ja määräyksistä. Varsinaisesta tiedonvaihdosta määrätään sopimuksen liitteissä. Sopimuksen mukaisesti tiedonvaihtoa toteutetaan vastavuoroisesti ja tasapuoliselta pohjalta. Suomi ja Yhdysvallat ovat vaihtaneet sopimukseen liittyen tietoa mm. puolustushallintojen ympäristökysymyksistä, merivoimien miinasodankäynnistä ja alusten suunnittelusta. Tiedonvaihto on parantanut puolustusvoimien osaamista edellä mainituilla osa-alueilla. Sopimuksen päivittämistä ja voimassaolon jatkamista (sopimuksen voimassaolo päättyy lokakuussa 2010) koskevat neuvottelut on tarkoitus aloittaa kesällä 2009. Nykyinen sopimus ja tuleva sopimusmuutos sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Suomen ja Yhdysvaltojen puolustusministeriöt ovat alustavasti keskustelleet tutkimus-, tuotekehitys-, testaus- ja evaluointiyhteistyötä koskevasta sopimuksesta. Sopimus olisi luonteeltaan puitesopimus eli sillä sovittaisiin tutkimus-, tuotekehitys-, testaus- ja evaluointiyhteistyötä koskevista periaatteista ja määräyksistä. Varsinaisesta konkreettisesta yhteistyöstä sovittaisiin erikseen sopimuksen liitteillä. Sopimus tulee sisältämään lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Sopimusta koskevat neuvottelut on tarkoitus aloittaa kesällä 2009.

Yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa informaation hallinnassa ja tietoturvaloukkausten estämisessä on tärkeää. Taustalla on laajamittaisten tietoturvaloukkausten ja -hyökkäysten yleistyminen. Tiedonvaihto edellyttää Suomen ja Yhdysvaltojen puolustusministeriöiden välistä tietoturvaa ja tietoverkkohyökkäyksiltä suojautumista koskevaa sopimusta. Sopimus tulee sisältämään lainsäädännön alaan kuuluvia

määräyksiä. Sopimusneuvottelut ovat käynnissä.

Valmisteilla on myös valtiosopimus Suomen, Ranskan ja Ruotsin välillä EURENCO -ryhmään kuuluvien suomalaisten, ranskalaisten ja ruotsalaisten puolustusteollisuusyritysten tuotteiden ja kapasiteettien toimitusvarmuudesta sekä niiden siirron ja maastaviennin valvonnasta. Sopimus sisältää määräyksiä muun muassa sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden huoltovarmuuden turvaamisen järjestämisestä ja vientivalvontamenettelystä. Sopimusta ei ole vielä allekirjoitettu. Sopimuksen hyväksymistä koskeva hallituksen esitys on valmis toimitettavaksi eduskunnalle mahdollisimman pian sen jälkeen, kun sopimus on allekirjoitettu.

5.24 Metsät

Suomi on jo vuoden 1992 YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin valmistelusta lähtien pitänyt metsäasioita keskeisenä kansainvälisen yhteistyön painopisteenä. Tavoitteena on ollut aktiivisesti edistää ja parantaa YK:n puitteissa aloitettua laaja-alaista ja avointa yhteistyötä metsäkysymyksissä, tukea metsien kestävä hoidon ja käytön, mukaan lukien suojelun, toimeenpanon ja parantaa metsäasioita käsittelevien kansainvälisten sopimusten, järjestöjen ja prosessien välistä yhteistyötä ja koordinaatiota. Konkreettisena keinona on nähty kaikkia maailman metsiä koskevan kansainvälisen sopimuksen aikaansaaminen. Näitä tavoitteita täydentäen Suomi on toiminut aktiivisesti ja vaikuttavasti metsiä käsittelevien sopimusten, kuten biodiversiteettisopimus, ilmastopopimus ja aavikoitumissopimus, alalla.

YK:n metsäfoorumin (United Nations Forum on Forests, UNFF) seitsemännessä istunnossa huhtikuussa 2007 sovittiin monivuotisesta työohjelmasta (2007-2015) sekä oikeudellisesti sitomattomasta metsiä koskevasta asiakirjasta (Non-legally binding instrument on all types of forests, NLBI). Metsäasiakirja vahvistettiin YK:n yleisistunnossa joulukuussa 2007 ja se sisältää mm. neljä maailmanlaajuista tavoitetta metsille. Työohjelman ja

metsäasiakirjan toimeenpano käynnistyi vuonna 2008. Suomen ja EU:n tavoitteena YK:n metsäpoliittisessa prosessissa on ollut oikeudellisesti sitovan kansainvälisen metsäsopimuksen aikaansaaminen. Neuvoston päätelmissä lokakuussa 2007 EU piti hyvinä YK:n metsäfoorumin seitsemännen istunnon tuloksia. Päätelmissä vahvistettiin EU:n näkemys siitä, että kansainvälinen metsäsopimus olisi soveltuvin keino varmistaa koherentti maailmanlaajuinen lähestymistapa metsien kestävä hoidon ja käytön edistämiseksi. Samalla sitouduttiin mm. panemaan kansallisesti ja kansainvälisesti toimeen tehdyt päätökset monivuotisen työohjelman ja metsäasiakirjan osalta. YK:n metsäfoorumin kahdeksannessa istunnossa huhtikuussa 2009 sovittiin metsien ympäristöulottuvuutta koskevasta julkilausumasta, mutta metsäinstrumenttiin liittyvästä rahoitusjärjestelystä ei saavutettu yhteisymmärrystä.

Kanada on ollut aktiivinen ja aloitteellinen oikeudellisesti sitovan kansainvälisen metsäsopimuksen aikaansaamiseksi. Kanada on ollut tyytymätön UNFF:n puitteissa neuvoteltuun oikeudellisesti sitomattomaan metsäasiakirjaan, mutta ei lopulta asettunut vastustamaan muiden maiden saavuttamaa konsensusta. Kanada on järjestänyt kokouksia, joissa on keskusteltu samanmielisten maiden kanssa mahdollisuudesta neuvotella kansainvälinen metsäsopimus. Kanada on kuitenkin toistaiseksi lykännyt esityksensä metsäsopimuksen neuvottelujen käynnistämisestä keväällä 2009 pitäen ajankohtaa muun muassa nykyinen talouskriisi huomioon ottaen liian aikaisena.

Vuoden 2006 kansainvälisen trooppista puuta koskevan sopimuksen tavoitteena on tukea trooppisen puun tuottajien ja kuluttajien välistä yhteistyötä niin, että yhteistyö edistää ja monipuolistaa kansainvälistä trooppisen puun kauppaa ja edistää trooppista puuta tuottavien metsien kestävä hoitoa ja käyttöä. Lisäksi sopimus pyrkii tasapainottamaan taloudellisia ja ympäristönäkökohtia. Sopimus ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan, mutta Suomi

on sen osaltaan hyväksynyt toukokuussa 2008.

Itävalta on tukenut kansainvälisissä metsäneuvotteluissa maailmalaajuisen metsäsopimuksen aikaansaamista mutta on nostonut esille myös alueellisen metsäsopimuksen mahdollisuuden. Itävalta ehdotti Varsovan metsäministerikonferenssissa marraskuussa 2007, että osana yleiseurooppalaista prosessia (Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe) selvitetäisiin tarvetta ja mahdollisuuksia Euroopan metsäsopimukseksi. Asian alustava tarkastelu on osa yleiseurooppalaista työohjelmaa ja työ käynnistyi vuoden 2008 loppupuolella.

5.25 Kalastus

Vuosina 2006-2008 merkittävä sopimushanke on ollut Suomen ja Ruotsin välillä vuonna 2004 allekirjoitetun sopimuksen kalastussäännön tarkistaminen jatkoneuvotteluissa mahdollisimman nopeasti. Valtioneuvoston asettama valtuuskunta aloitti neuvottelut elokuussa 2007 ja on neuvotellut Ruotsin kanssa 23 kertaa. Neuvottelut ovat edelleen joiltakin osin kesken, mutta yhteisymmärrykseen maiden välillä toivotaan päästävän kesän 2009 aikana. Neuvotteluja on hidastanut näkemyserot lohikannan nykytilan edellyttämistä kalastusrajoituksista sekä ns. muun kalan kuin lohen kalastuksen järjestämisestä lohen rauhoitusaikana.

Neuvotteluja Suomen ja Norjan välillä Tenojokea koskevan kalastussäännön uusimiseksi ei ole toistaiseksi aloitettu, vaikka paineita sopimuksen uudistamiseen on tullut Norjan viranomaisten sekä viime aikoina epävirallisesti myös Pohjois-Atlantin lohien suojelujärjestö NASCO:n (North Atlantic Salmon Conservation Organization) taholta. Nykyisen sopimuksen mahdollistamissa puitteissa yhteistyötä Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen sekä Norjan Finnmarkenin lääninhallituksen kesken on toteutettu ja muun muassa turistikalastusta koskevia määräyksiä on tarkistettu keväällä 2008.

5.26 Tietoturvaluusussopimukset

Kansainvälinen tietoturvaluusussyhteistyö, johon Suomikin osallistuu, käsittää perinteisesti diplomaattiseen toimintaan samoin kuin puolustus- ja poliisihallintojen väliseen yhteistyöhön liittyvän ei-julkisen tiedonvaihdon suojaamisen. Välttömän valtiovastuun piiriin kuuluvien kysymysten lisäksi kansainvälisillä tietoturvaluusuvetoiteilla on kuitenkin kasvava merkitys myös taloudellisen, teollisen ja teknologisen yhteistyön kannalta, joiden puitteissa yhä useammat yritystason hankkeet edellyttävät turvaluususuojatun tiedon hyödyntämistä. Näin etenkin silloin, kun kyse on sellaisesta viranomaisen hankinnasta, jossa valtion suojattuja tietoja on annettava yritykselle kaupallisen sopimuksen toteuttamista varten. Tällaisia ovat perinteisesti olleet erityisesti puolustusalan hankinnat, mutta sektori on laajenemassa.

Kansainvälisistä pyrkimyksistä huolimatta mahdolliseksi ei ole osoittautunut toteuttaa tietoturvaluusualan monenkeskistä yleissopimusta. Pääasiallinen syy tähän ovat kansallisten lainsäädäntöjen ja hallintorakenteiden ja -tapojen eroavaisuudet, jotka puolestaan heijastelevat tietoturvaluusuden sensitiivisyyttä osana kansallista kokonaisturvaluusua. Yleissopimuksen puuttuminen on siten pakottanut valtiot, Suomi mukaan luettuna, etsimään kahdenvälisiä sopimusratkaisuja.

Tarkastelujaksolla Suomi on pyrkinyt erittäin aktiivisesti laajentamaan kahdenvälisiä tietoturvaluusuverkostoaan. Suomi teki ensimmäisen kahdenvälisen tietoturvaluusussopimuksen Saksan kanssa vuonna 2004 (SopS 96 ja 97/2004). Vuotta myöhemmin allekirjoitettiin Suomen ja Ranskan välinen sopimus (SopS 66 ja 67/2005). Kumpikin maa on Suomelle tärkeä yhteistyökumppani niin turvaluusuhallinnon kuin taloudellisen vuorovaikutuksenkin alalla. Tietoturvaluusustarpeiden painottumista enenevässä määrin myös taloudelliseen toimintaan ilmentää Suomen ja Euroopan Avaruusjärjestön (ESA) välinen yhteistyösopimus niin ikään vuodelta 2004 (SopS 94 ja 95/2004). Sopimuksen eräs

keskeinen tavoite on turvata Suomen elinkeinoelämän mahdollisuudet osallistua tasavertaisesti muiden jäsenmaiden kanssa ESA:n turvaluusuluokiteltuihin tarjouskilpailuihin. Mainittujen sopimusten lisäksi Suomi on tehnyt tietoturvaluusussopimuksen Slovakian (SopS 116 ja 117/2007), Viron (SopS 12 ja 13/2008), Italian (SopS 23 ja 24/2008), Latvian (SopS 33 ja 34/2008), Puolan (SopS 46 ja 47/2008), Bulgarian (Sops 116 ja 117/2008) ja Slovenian (SopS 22 ja 23/2009) kanssa. Voimaansaattamisedellytysten täyttymistä odotellaan Tšekin sopimuksen osalta (allekirjoitettiin 22.5.2008. Liettuun, Alankomaiden ja Ison-Britannian sopimusten allekirjoittamiseen varaudutaan. Parafointivaieeseen on edennyt pitkään pysähtyneenä ollut yhteispohjoismainen tietoturvaluusussopimus, joka viimeisteltiin Oslolla viime vuoden lopulla. Luxemburgin kanssa neuvottelut on sovittu alkavaksi syyskuussa 2009. Suomen neuvottelemat sopimukset on neuvoteltu pitkälti Suomen neuvottelujen pohjaksi esittämän mallisopimuksen perusteella. Vireillä on lisäksi hanke EU:n jäsenmaiden välisestä turvaluusuluokitellun tiedon suojaamista koskevasta sopimuksesta.

5.27 Pohjoismaiset sopimukset

Pohjoismaisen yhteistyön puitteissa on laadittu 65 pohjoismaista sopimusta eri alalla sekä tämän lisäksi useita näiden sopimusten muuttamista koskevaa sopimusta. Pohjoismaisia sopimuksia on laadittu esimerkiksi koulutuksen, kulttuurin, yksityisoikeuden, liikenteen, verotuksen, ympäristön, pelastuspalvelun, työmarkkinoiden ja teknologian alalla. Tarkastelujaksolla 2006-2009 on tullut voimaan kolme uutta pohjoismaista sopimusta ja neljä voimassaolevan pohjoismaisen sopimuksen muutosopimusta. Tarkastelujaksolla on tämän lisäksi ollut vireillä kuusi pohjoismaista sopimusta, joista yksi on muutosopimus ja yksi korvaava sopimus. Hallitusohjelman linjausten mukaisesti Suomi vahvistaa yhteistyösuhteita Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden kanssa. Pohjoismaista

yhteistyötä kehitetään erityisenä pyrkimyksenä arkielellisen käytäntöjen helpottaminen.

Pohjoismaisen yhteistyön perusta on 23 päivänä maaliskuuta 1962 Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä tehdystä yhteistyösopimuksessa (SopS 28/1962), niin kutsutussa Helsingin sopimuksessa. Helsingin sopimusta on muutettu 1962 vuoden jälkeen useita kertoja, viimeiseksi 29 päivänä syyskuuta 1995 tehdyllä muutoksella. Helsingin sopimuksessa on yksilöity ne alat, joilla yhteistyötä tehdään. Helsingin sopimuksen 1 artiklan mukaan *"[s]opimuspuolten on pyrittävä säilyttämään ja edelleen kehittämään maiden välistä yhteistyötä oikeudellisella, sivistyksellisellä, sosiaalisella ja taloudellisella alalla, sekä liikenne ja ympäristönsuojelukysymyksissä. Sopimuspuolten on neuvoteltava keskenään niistä yhteisesti kiinnostavista kysymyksistä, joita käsitellään eurooppalaisissa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä ja konferensseissa."* Helsingin sopimus sisältää myös määräyksiä Pohjoismaisesta neuvostosta, joka on parlamentaarisen yhteistyön perusta, sekä Pohjoismaisesta ministerineuvostosta.

Pohjoismaiset sopimukset valmistellaan yleensä Pohjoismaisen ministerineuvoston piirissä tai asianomaisten viranomaisten välisissä neuvotteluissa. Virallisia neuvotteluvaltuuskuntia asetetaan vain poikkeuksellisesti. Pohjoismaiden välillä tehtävien sopimusten yksinkertaistamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi on vuonna 1986 Pohjoismaiden ulkoasiainministeriöiden välillä sovittu yhteisistä suuntaviivoista, joita tulisi soveltaa pohjoismaisia sopimuksia tehtäessä. Pohjoismaiset sopimukset tehdään kaikilla pohjoismaisilla kielillä, jotka ovat kaikki yhtä todistusvoimaisia. Sopimuksia ei yleensä parafoida, mutta sopimustekstin erikielisten versioiden yhdenmukaisuus tarkistetaan yleensä tallettajavaltion toimesta. Pohjoismaisia sopimuksia ei yleensä myöskään ratifioida, vaan niiden kansallisesta hyväksymisestä ilmoitetaan nootilla sopimuksen tallettajavaltiolle, joka ilmoittaa muille sopimuspuolille näistä ilmoituksista sekä sopimuksen voimaantuloajan kohdasta.

Ulkoasiainministeriöllä on keskeinen rooli pohjoismaisten sopimusten valmistelussa sopimuskäytännön ja pohjoismaisen yhteistyön yleisen yhteensovittamisen kannalta sekä virallisen yhteydenpitojen vuoksi. Suomen ulkoasiainministeriö hoitaa myös usean pohjoismaisen sopimuksen tallettajan tehtäviä.

Helsingin sopimuksessa on annettu pohjoismaissa sijaitseville itsehallintoalueille oma asemansa. Usein pohjoismaiset sopimukset koskevat aloja, joissa myös itsehallintoalueilla on toimivaltaa. Ahvenanmaan osalta toimivalta on säädetty Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:ssä. Kuitenkin itsehallintolain 27 §:n mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta koskien suhdetta ulkovaltoihin. Tämän johdosta Ahvenanmaalla ei myöskään ole toimivaltaa tehdä sopimuksia ulkovaltojen kanssa. Itsehallintoalueilla ei ole sopimuspuolen asemaa pohjoismaisissa sopimuksissa, vaikkakin yleensä sopimusten voimaantuloartiklat sisältävät muista kansainvälisistä sopimuksista poiketen myös määräyksiä voimaantulosta itsehallintoalueiden osalta. Valtiosopimusselvityksen Ahvenanmaata koskevassa jaksossa on selvitetty itsehallintolain 59 §:ssä säädettyä velvoitetta saada Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus niiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamissäädöksille, jotka sisältävät Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä (ks. edellä jakso 3). Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus on edellytyksenä mainittujen sopimusmääräysten voimaantulolle Ahvenanmaalla. Lisäksi jaksossa on selvitetty Ahvenanmaan oikeutta osallistua sopimusneuvotteluihin itsehallintolain 58 §:n perusteella. Helsingin sopimuksen 60 artiklan mukaan Färsaarten ja Grönlannin maakuntahallituksen sekä Ahvenanmaan maakunnanhallitus ottavat osaa ministerineuvoston työhön.

Liite
SUOMEN VASTUSTAMAT VARAUMAT JA JULISTUKSET MONENVÄLISISSÄ
VALTIOSOPIMUKSISSA

Sopimus Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehty sopimus. (19.6.1995), (SopS 65/1997)	Varauman tekijä Venäjä	Vastustamisen pvm 19.9.2008
Yleissopimus kansalaisuudettomuuden kansalaisuudesta ja poliittisia oikeuksia koskevista sopimista (16.12.1966), (SopS 8/1976)	Tunisia	7.8.2008
Yleissopimus kansalaisuudettomuuden kansalaisuudesta ja poliittisia oikeuksia koskevista sopimista (16.12.1966), (SopS 8/1976)	Malediivit	14.9.2007
Yleissopimus kansalaisuudettomuuden kansalaisuudesta ja poliittisia oikeuksia koskevista sopimista (16.12.1966), (SopS 8/1976)	Oman	27.2.2007
Yleissopimus kansalaisuudettomuuden kansalaisuudesta ja poliittisia oikeuksia koskevista sopimista (16.12.1966), (SopS 8/1976)	Bahrain	23.2.2005
Yleissopimus kansalaisuudettomuuden kansalaisuudesta ja poliittisia oikeuksia koskevista sopimista (16.12.1966), (SopS 8/1976)	Darussalam	15.11.2005
Yleissopimus kansalaisuudettomuuden kansalaisuudesta ja poliittisia oikeuksia koskevista sopimista (16.12.1966), (SopS 8/1976)	Oman	15.11.2005