

**Lausunto**

14.6.2024

VN/33635/2022  
VN/33635/2022-OM-10

Ulkoministeriö

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kokonaisvaltaista kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Thaimaan kuningaskunnan välisen puitesopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kokonaisvaltaista kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Thaimaan kuningaskunnan välisen puitesopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Asiassa olisi kyse ns. sekasopimusmuotoisen sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta siltä osin, kun sopimuksen määräykset ovat jäsenvaltion päätösvallan piirissä. Lausuntoon oikeusministeriö esittää seuraavan.

### Eduskunnan suostumuksen kohde

Eduskunnan suostumus liittyisi lainsäädännön alaan kuuluviin kysymyksiin. Sopimus on luonteeltaan jaetun toimivallan ns. sekasopimus, jonka määräykset kuuluvat osittain jäsenvaltioiden ja osittain Euroopan unionin toimivaltaan. Eduskunnan hyväksymispäätös kohdistuisi vakiintuneen tulkinnan mukaan sopimukseen vain siltä osin, kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kumppanuussopimuksen kaltaisten yleisluonteisten ja laaja-alaisen sekasopimusten määräysten jakautumisesta yhteisön ja sen jäsenvaltion toimivaltapiireihin on vaikea tehdä yksityiskohtaista selvitystä. Eduskunnan päätöksentekoon liittyvän tiedontarpeen kannalta on kuitenkin tärkeää, että sekasopimuksia koskevissa hallituksen esityksissä tehdään selkoa toimivallan jakautumisesta (PeVL 6/2001 vp). Esityksistä tulee riittävällä tarkkuudella käydä asiaryhmittäin ilmi, miltä osin sopimusmääräykset tai niiden kohteena olevat seikat kuuluvat jäsenvaltion toimivaltaan (PeVL 31/2001 vp, s. 4).

Esitysluonnoksen jaksossa 9.1 on todettu, ettei toimivallanjako ole yksiselitteinen ja tuotu esiin osasto- ja artiklatasolla sopimuksen osat, joissa Euroopan unionilla voidaan ainakin katsoa olevan yksinomaista toimivaltaa. Sopimuksen muiden määräysten todetaan kuuluvan joko jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan tai unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.

Oikeusministeriö nostaa jatkovalmistelussa arvioitavaksi, voisiko esityksessä kuvata tarkemmin sitä, mikä on tarkalleen ottaen kansallisen toimivallan piirissä oleva asia ja tulisi näin eduskunnan suostumuksen kohteeksi. Eduskunnan päätöksenteon kannalta on keskeisintä tietää, mikä kuuluu kansallisen toimivallan piiriin ja mihin se siten antaa suostumuksensa.

### Lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset

Postiosoite Postadress Postal Address Oikeusministeriö	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 7730 +358 9 1606 7730	kirjaamo.om@gov.fi oikeusministerio.fi

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kansainvälisen veloitteen määräykset on luettava lainsäädännön alaan kuuluviksi 1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista 2) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita 3) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla taikka 4) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa valitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla (PeVL 11, 12 ja 45/2000 vp).

Esitysluonnoksen jaksossa 6 läpikäydään sopimuksen määräyksiä ja niiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön. Lisäksi luvussa 9 läpikäydään tarkemmin eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja eritellään lainsäädännön alaan perustuslain tarkoittamalla tavalla kuuluvat määräykset.

#### *Uudentyyppinen sitova merkitys*

Esitysluonnoksen jaksossa 9.1 on käsitelty lainsäädännön alaan kuuluvia sopimusmääräyksiä. Sopimuksen olennaiseksi osiksi määriteltyjen 1 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan on perusteltu kuuluvan lainsäädännön alaan, sillä kyseisten määräysten rikkominen mahdollistaa sopimuksen 55 artiklan mukaisen sopimusrikkomusmenettelyn käytön ja sopimukseen perustuvien velvoitteiden soveltamisen keskeyttämisen "kiireellisesti". Tämän on esitysluonnoksessa katsottu johtavan tilanteeseen, jossa olennaisiksi osiksi katsotuilla määräyksillä on perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (ks. PeVL 31/2001 vp) tarkoittamaa uudentyyppistä sitovaa merkitystä ja niiden on siten katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 31/2001 vp todetaan, että käsillä olleeseen kumppanuussopimukseen sisällytetyt "yleispiirteiset ja julistuksenomaiset määräykset eivät vaikuta Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen ihmisoikeuksien tai työelämän aloilla, eikä eduskunnan suostumus niihin sen vuoksi ole tarpeen (ks. PeVL 45/2000 vp). Kumppanuussopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen ihmisoikeusmääräykset sen sijaan kuuluvat lainsäädännön alaan, koska niillä on sopimuksen 96 artiklassa järjestetyn neuvottelu- ja sanktiomenettelyn vuoksi aikaisempaan verrattuna uuden tyyppistä sitovaa merkitystä." Viitatussa kumppanuussopimuksen 96 artiklassa 'aiheellisilla toimenpiteillä' tarkoitetaan toimenpiteitä, jotka ovat kansainvälisen oikeuden mukaisia ja oikeassa suhteessa rikkomukseen ja sopimuksen soveltamatta jättämistä pidetään viimeisenä keinona. Käytännössä kyse on toisen osapuolen reagointikeinoista sopimusrikkomustilanteessa.

Nyt käsiteltävän puitesopimuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaan "Jos jompikumpi osapuoli katsoo, että toinen osapuoli on jättänyt täyttämättä jonkin tämän sopimuksen mukaisen veloitteensa, se voi toteuttaa aiheelliset toimenpiteet kansainvälisen oikeuden mukaisesti." Samaisen 55 artiklan 6 kohdassa todetaan, että 'aiheellisiin toimenpiteisiin' voi sisältyä tämän sopimuksen soveltamisen keskeyttäminen joko osittain tai kokonaan. Lisäksi tilanteissa, joissa jommallakummalla osapuolella on vakavia syitä katsoa, että toinen osapuoli on olennaisesti jättänyt täyttämättä jonkin sopimuksen olennaiseksi osaksi kuvatuista velvoitteista, 'aiheellisiin toimenpiteisiin' voi sisältyä sopimuksen tai minkä tahansa 53 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen erillissopimuksen soveltamisen keskeyttäminen joko osittain tai kokonaan.

Edellä esitetty huomioiden puitesopimuksen soveltamisen keskeyttäminen joko osittain tai kokonaan on mahdollinen seuraamus minkä tahansa veloitteen täyttämättä jättämisestä, ei ainoastaan sopimuksen olennaiseksi osaksi kuvattujen velvoitteiden. Näin ollen on mahdollista, että myös muut kuin olennaisiksi osiksi kuvatut määräykset saavat sanktiomenettelyn vuoksi sitovaa merkitystä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 31/2001 vp valossa tämä on mahdollista ainakin ihmisoikeuksien alaa koskevien määräysten suhteen. Yleisluontoiset poliittiset lausumat esimerkiksi ihmisoikeuksien sekä demokratian ja oikeusvaltion periaatteen kunnioittamiseen liittyen saattavat seurauksien vuoksi saada sitovuutta ja kuulua siten lainsäädännön alaan.

Jatkovalmistelussa olisi hyvä täsmentää, miksi juuri sopimuksen olennaisiksi osiksi kuvattujen velvoitteiden katsotaan kuuluvan lainsäädännön alaan sekä arvioida sitä, voidaanko myös joidenkin muiden määräysten katsoa kuuluvan lainsäädännön alaan sillä perusteella, että niiden täyttämättä jättämisestä voi seurata neuvottelu- ja sanktiomenettely.

#### *Perusoikeudet ja lailla säätämisen vaatimus*

Yksityiselämän suoja koskevan perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Näin ollen henkilötietojen suoja koskevat määräykset kuuluvat lähtökohtaisesti lainsäädännön alaan. Sopimuksen 6 artiklassa osapuolet sopivat tekemänsä yhteistyötä terrorismin ehkäisemiseksi ja torjumiseksi mm. vaihtamalla tietoja terroristeista ja näiden tukiverkostoista kansainvälisen oikeuden ja omien lakiansa ja määräystensä mukaisesti. Määräyksen täsmällinen sisältö ja siitä mahdollisesti seuraavat velvoitteet jäävät kuitenkin epäselviksi. Määräystä olisi syytä tarkastella

yksityiselämän suojan kannalta ja arvioida sitä, kuuluuko henkilötietojen suoja koskeva määräys lainsäädännön alaan. Sopimuksen 22 artiklassa osapuolet sopivat pyrkivänsä helpottamaan henkilötietojen siirtoa osapuolten välillä. Myös kyseisen artiklan kuulumista lainsäädännön alaan on perusteltua arvioida.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla ja hyvän hallinnon takeita koskevat määräykset kuuluvat siten lähtökohtaisesti lainsäädännön alaan. Sopimuksen 1 artiklan 4 kohdassa osapuolet vahvistavat sitoutumisensa hyvän hallintotavan periaatteisiin ja korruption torjumiseen kaikilla tasoilla ottaen erityisesti huomioon kansainväliset velvoitteensa. Herää kysymys siitä, tarkoitetaanko näillä hyvän hallintotavan periaatteilla sopimuksessa samaa kuin perustuslaissa turvatuilla hyvän hallinnon takeilla, joista tulisi säätää lailla. Sama kysymys herää koskien sopimuksen 33 artiklaa, joka sisältää määräykset verotusalan hyvästä hallintotavasta.

### Sopimuksen 23 artiklasta

Sopimuksen 23 artiklan 1 kohdan mukaan osapuolet tehostavat keskinäistä oikeusapua ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa nykyistä yhteistyötä osapuolia sitovien asiaa koskevien kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Sopimusmääräyksen mukaan osapuolet vahvistavat tarvittaessa nykyisiä mekanismeja ja harkitsevat uusien mekanismien kehittämistä alan kansainvälisen yhteistyön helpottamiseksi erityisesti tiivistämällä yhteistyötä muiden asiaankuuluvien kansainvälisen oikeudellisen yhteistyön verkostojen kanssa. Artiklakohtaisissa perusteluissa esitysluonnoksen sivulla 10 todetaan artiklan osalta seuraavaa: ”*Oikeudellinen yhteistyö*. Osapuolten väliseen oikeudelliseen yhteistyöhön kuuluu myös tietojenvaihto oikeusjärjestelmistä ja lainsäädännöstä.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että artiklan sanamuoto ”osapuolet tehostavat keskinäistä oikeusapua ja rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaa nykyistä yhteistyötä osapuolia sitovien asiaa koskevien kansainvälisten sopimusten mukaisesti” vaikuttaisi viittaavan myös muuhun kuin artiklakohtaisissa perusteluissa mainittuun ”tietojenvaihtoon oikeusjärjestelmistä ja lainsäädännöstä”. Erityisesti sopimukseen kuuluva 23 artiklaa koskeva yhteinen julistus herättää kysymyksen siitä, että onko 23 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeusapua ja luovuttamista koskevan määräyksen sisältönä myös muuta kuin artiklakohtaisissa perusteluissa mainittua oikeusjärjestelmiä ja lainsäädäntöä koskeva tiedonvaihto. Julistuksen mukaan

*”Thaimaan kuninkaallinen hallitus pyrkii kaikin keinoin lakiensa mukaisesti varmistamaan, että henkilön kuolemanrangaistusta ei panna täytäntöön, ja jos tuomioistuimien antama kuolemanrangaistuksen, Thaimaan kuninkaallinen hallitus antaa suosituksen kuninkaallisesta armahtamisesta.”*

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että artiklan luonnetta on syytä kuvata tarkemmin artiklakohtaisiin perusteluihin. Esitysluonnoksesta jää vielä epäselväksi, onko kyse vain järjestelmää koskevasta tiedonvaihdosta vai onko artiklalla jokin oikeudellisesti merkityksellinen sisältö. Lisäksi ottaen huomioon se, että sopimuksen 62 artiklan mukaan sopimukseen liitetyt yhteiset julistukset ovat erottamaton osa tätä sopimusta, sopimuksen 23 artiklaa koskevan julistuksen merkitystä on syytä kuvata artiklakohtaisissa perusteluissa.

Samalla kun 23 artiklan ja siihen liittyvän julistuksen oikeudellista merkitystä tarkennetaan, on syytä kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että kuolemanrangaistuksen uhka on esteenä kansainvälisen oikeusavun antamiselle ja rikosentekijän luovuttamiselle. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Ottaen huomioon nämä oikeudelliset lähtökohdat, 23 artiklaa koskevaa arviointia on syytä täsmentää myös sen kannalta, liittykö sopimuksen 23 artiklaan liittyvään julistukseen joitain kuolemanrangaistuksen kiellon kannalta merkityksellisiä kysymyksiä, joita tulisi arvioida hallituksen esityksessä.

### Muut huomiot

Esitysluonnoksen jaksossa 9.1 on muuttoliikettä koskevan 25 artiklan yhteydessä mainittu perustuslain 9 §:n 4 momentin palautuskielto, mutta sopimusmääräysten merkitystä perustuslain 9 §:n kannalta ei ole avattu. Oikeusministeriö pitää selvänä, että Suomen viranomaiset eivät palautuskieltoa huomioiden voi 25 artiklan mukaisen yhteistyön osana palauttaa tai pyytää Thaimaata ottamaan vastaan henkilöitä, joita uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Myös 25 artiklan luonnetta olisi syytä jatkovalmistelussa kuvata tarkemmin.

Sopimuksen määräyksiä ja niiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön koskevassa jaksossa 6 todetaan 5 artiklan yhteydessä, että ”Sopimusosapuolet vahvistavat rankaisemattomuuden periaatteen vakavimmissa, koko kansainvälistä yhteisöä koskevissa rikoksissa.” Termin ”*rankaisemattomuuden periaate*” voidaan ymmärtää tarkoittavan sitä, että esimerkiksi ihmiskaupan uhreja ei rangaista näiden todistaessa hyväksikäyttäjäänsä vastaan. Sopimuksen tarkoituksen kannalta selvempi muotoilu voisi olla esimerkiksi ”Sopimusosapuolet vahvistavat, että vakavimmat, koko kansainvälistä yhteisöä koskevat rikokset eivät saa jäädä rankaisematta”.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Nanni Olsson

Liitteet

Jakelu

UM Ulkoministeriö

Tiedoksi

Kansliapäällikkö Pekka Timonen  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen  
Ministerin erityisavustaja Timo Karhunen

**VN/33635/2022-OM-10**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: