



KANTELOT

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut 4. ja 5.12.2018 kaksi kantelua, joissa arvostellaan mm. valtioneuvoston ja ulkoministeriön menettelyä ns. GCM-sopimuksen valmistelussa. 4.12.2018 oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelussa katsotaan, että valtioneuvosto ja ulkoministeriö toimivat perustuslain 94 §:n vastaisesti kun ne ovat saattamassa Suomen osaksi GCM-sopimusta ilman eduskunnan hyväksyntää. Kyseisen kantelun mukaan kysymyksessä on merkitykseltään huomattava sopimus, jonka tekotapa olisi tullut saattaa vähintään perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Kantelussa katsotaan, että sopimus tuo muutoksia yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja että siihen sisältyy ”faktisia sitoumuksia Suomelle”. Kantelussa viitataan esimerkkeinä erityisesti kohtiin, jotka koskevat siirtolaisten säilöönottoa ainoastaan viimeisenä keinona sekä tavoitteeseen 5 (lisätään sääntöjenmukaiseen siirtolaisuuteen johtavien väylien saatavuutta ja joustavuutta) liittyviin toimiin 21 g ja i, jotka kantelun mukaan asettavat selkeästi rajoitteita siihen, mitä Suomi voi jatkossa omassa ulkomaalaislaissaan säätää. Kantelija pitää merkityksellisenä sitä, että sopimus on useissa EU-valtioissa viety parlamentin käsitteilyyn ja sitä, että useat länsimaat ovat irtisanoutuneet siitä. Kantelussa on pyydetty oikeuskansleria pikaisesti puuttumaan valtioneuvoston perustuslakia rikkovaan toimintaan.

Lisäksi 5.12. saapuneessa kantelussa pyydetään selvittämään, onko hallituksen toiminta sopimuksen valmistelussa ja julkiseksi tulemisessa täyttänyt perustuslain edellytykset ja mahdollisen allekirjoittamisen ristiriidan suhteessa perustuslakiin.

TIETOJEN HANKKIMINEN

Oikeuskanslerinviraston esittelijä on hankkinut asiasta lisätietoja puhelimitse ulkoministeriöstä sekä nähtäväksi jäljennökset seuraavista asiakirjoista:

- Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (internationally negotiated and agreed outcome, 13 July 2018, julkaistu UM:n internetsivustolla)
- Turvallista, järjestäytynyttä ja sääntöjenmukaista siirtolaisuutta koskeva globaali kompakti (lopullinen luonnos 11.7.2018, epävirallinen käännös, julkaistu UM:n internetsivustolla)
- Ulkoministeriön E-kirje suurelle valiokunnalle / ulkoasiainvaliokunnalle 11.4.2018 (UM2018-00410), joka koskee globaalia turvallista, järjestäytynyttä ja säännönmukais-

ta siirtolaisuutta käsittelevää neuvotteluprosessia YK:n puitteissa ja globaalia pakolaisuutta käsittelevää konsultaatioprosessia YK:n pakolaispäävaltuutetun toimiton puitteissa

- Samaa asiaa koskeva E-jatkokirje suurelle valiokunnalle /ulkoasiainvaliokunnalle 12.11.2018 (UM2018-01226), jota on käsitelty ulkoasiainvaliokunnassa omana aloitteena O 51/2018 vp.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Asian arviointi

Perustuslain 93 ja 94 §:n käsitteitä valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite ei ole perustuslaissa tai muussakaan lainsäädännössä määritelty (ks. UM:n valtiosopimusopas, s. 13). Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980; ”*Wienin yleissopimus*”) 2 artiklan mukaan ”valtiosopimus tarkoittaa kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti valtioiden välillä ja joka on kansainvälisen oikeuden alainen siihen katsomatta, sisältyykö se yhteen tai kahteen taikka useampaan toisiinsa liittyvään asiakirjaan ja riippumatta siitä käytetystä nimityksestä”.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kansainvälisen oikeuden alaisuus merkitsee sitä, että tarkoituksena on tullut olla tarkoitus luoda kansainvälisen oikeuden alaisia velvoitteita. Jos tällaista tarkoitusta ei ole, syntynyt asiakirja ei ole valtiosopimus (Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press 2013, s. 17). Asiakirjaan sisältyvän nimenomaisen maininnan sen oikeudellisesta sitomattomuudesta tulisi olla ratkaiseva sen suhteen, mikä asema asiakirjalle on ollut tarkoitus antaa (emt., s. 33).

Myös ulkoministeriön julkaiseman valtiosopimusoppaan mukaan valtiosopimuksen määritelmään sisältyy ajatus siitä, että valtiosopimus luo kansainvälisen oikeuden alaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka sitovat osapuolia kansainvälisen oikeuden subjekteina. Kansainvälisen asiakirjan nimikkeellä ei siis yleensä ole ratkaisevaa merkitystä harkittaessa sitä, onko kysy-

myksessä valtiosopimus, vaan tämän ratkaisee asiakirjan sisältö ja sen sitovuus ja velvoittavuus.

Valtiosopimusoppaan mukaan ”perustuslaissa tarkoitettuna valtiosopimuksena tai muuna kansainvälisenä velvoitteena voidaan pitää vain sopimuksia tai velvoitteita, jotka sitovat Suomea valtiona. Siten esimerkiksi viranomaisten väliset sopimukset, joita ei tehdä hallituksen nimissä ja joissa sovitaan viranomaisten välisen yhteistyön yleisistä toimintalinjoista tai yhteisistä tavoitteista, eivät ole perustuslaissa tarkoitettuja valtiosopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita.” (s. 14)

Eduskunnalle annettujen E-kirjeen ja E-jatkokirjeen mukaan kompakti ei ole oikeudellisesti sitova. Tämä on myös todettavissa itse asiakirjan 7. kohdasta, jonka mukaan ”tässä globaalissa kompaktissa esitetään oikeudellisesti sitomaton yhteistyökehys [---]” (”this Global Compact presents a non-legally binding, cooperative framework [---]”). Myöskään asiakirjassa pääosin käytetty terminologia ei viittaa kansainvälisoikeudellisesti sitovaksi aiottuun asiakirjaan. Siinä on esimerkiksi käytetty sitoumuksista tai sitoutumisesta pääasiallisesti oikeudellisesti sitomattomille yhteistyöpöytäkirjoille ominaista termiä ”commitment” tai ”commit” valtiosopimuksille ominaisen velvoitetta tarkoittavan termin ”obligation” sijaan (ks. ulkoministeriön julkaisema valtiosopimussanasto).

Joiltakin osin asiakirja sisältää myös enemmänkin valtiosopimuksille ominaista terminologiaa, esimerkiksi asiakirjan johdannosta on käytetty englanninkielistä valtiosopimuksille ominaista termiä ”preamble” oikeudellisesti sitomattomille asiakirjoille ominaisen termin ”introduction” sijaan. Tällaiset yksittäiset poikkeukset eivät kuitenkaan anna minulle oikeudellisia perusteita katsoa asiakirjan olevan oikeudellisesti sitova valtiosopimus tai kansainvälinen velvoite toisin kuin eduskunnalle annetuissa E- ja E-jatkokirjeessä on katsottu. Kysymyksessä oleva asiakirja on siten ennemminkin oikeudellisesti sitomattomiin yhteistyöpöytäkirjoihin rinnastuva eikä perustuslain 93 ja 94 §:ssä tarkoitettu valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite. Sillä, että joissain valtioissa valtiosääntö mahdollisesti vaatii tämänkaltaisen asiakirjan käsittelyä parlamentissa, ei ole merkitystä arvioitaessa asiakirjan valmistelua ja käsittelyä Suomen perustuslain vaatimusten kannalta.

Valtiosopimusoppaan mukaan tietoja tulisi antaa eduskunnalle ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävistä sopimuksista ja yhteisymmärryspöytäkirjoista (s.82). Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota vielä siihen, että käytettävissä olevien tietojen perusteella eduskuntaa on informoitu kompaktista ja sitä koskevasta neuvotteluprosessista. UM:n E-jatkokirjeessä todetaan, että ”koska kysymys muuttoliikkeestä on poliittisesti tärkeä, valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että eduskunnan suuri valiokunta 15.6.2018 ja 7.9.2018, ulkoasiainvaliokunta 12.6.2018 ja hallintovaliokunta 5.9.2018 käsittelivät kompaktia. Valiokunnilla ei ollut huomauttamista hallituksen kantaan”. Kyseisen jatkokirjeen mukaan ”[---] valtioneuvosto pitää johdonmukaisena sekä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaisena, että Suomi hyväksyy neuvottelutuloksen ja osallistuu korkean tason hallitustenväliseen konferenssiin Marokon Marrakeshissa 10.-12.12.2018. YK:n yleiskokouksessa Suomi äänestää loppuasiakirjan hyväksymisen puolesta”. Ulkoasiainvaliokunta on sittemmin ottanut asian käsittelyyn omana asiana O 51/2018 vp ja hyväksynyt 22.11.2018 kannanoton, jonka mukaan ”ulkoasiainvaliokunta pitää valtioneuvoston toimintalinjaa asiassa perusteltuna” (Pöytäkirja UaVP 90/2018 vp).

Edellä esitetyn perusteella katson, että minulla ei käytettävissä olevien tietojen perusteella ole aihetta epäillä kenenkään valvontavaltaani kuuluvan menetelleen lainvastaisesti, kun kantelujen kohteena olevaa asiakirjaa ei ole saatettu eduskunnan hyväksyttäväksi tai muutoin käsitelty

perustuslain 93 ja 94 §:ssä tarkoitettuna valtiosopimuksena tai muuna kansainvälisenä velvoitteena. Kantelut eivät siten anna aihetta toimenpiteisiin.

Vastaukseni toimitetaan tiedoksi ulkoministeriölle.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Pyökäri

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi