HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Pyhätunturi 28.3.2024

Asia: E 8/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: Teollis- ja tekijänoikeuksia, geenivaroja ja geenivaroihin liittyvää perinteistä tietämystä koskeva kansainvälinen oikeudellinen väline

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle 3.4.2024

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä, joka koskee teollis- ja tekijänoikeuksia, geenivaroja ja geenivaroihin liittyvää perinteistä tietämystä koskevaa kansainvälistä oikeudellista välinettä (sopimus). Valtioneuvosto on tuonut komissiolle annettavia neuvotteluohjeita koskevan suosituksen eduskunnan käsiteltäväksi asianmukaisesti perustuslain 97 §:n mukaisessa menettelyssä. Asian arvioimista vaikeuttaa, että sopimuksen sisällöstä on tässä vaiheessa sangen niukasti tietoa. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Menettelystä ja unionin toimivallasta

Asiassa on menettelyllisesti kysymys SEUT 218 artiklasta, jonka nojalla neuvotellaan ja tehdään EU:n ja kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen väliset sopimukset. Artiklan 2 mukaan "Neuvosto antaa luvan neuvottelujen aloittamiselle, vahvistaa neuvotteluohjeet, antaa luvan sopimusten allekirjoittamiseen ja tekee sopimukset." Artiklan 3 kohdan mukaan päätös tehdään komission tekemän suosituksen pohjalta.

Komission suositusta tai valtioneuvoston kirjelmässä mainittua, puheenjohtajan kompromissiehdotusta ei löydy kummankaan toimielimen julkisesta asiakirjarekisteristä. Tästä syystä tietoni suunnitellun sopimuksen sisällöstä pohjautuvat ainoastaan valtioneuvoston kirjelmään, jossa komission suositusta on kuvattu. Käytännössä suunniteltuja neuvotteluohjeita selvitetään ainoastaan yleisellä tavolla, yhtäältä sopimuksen tavoitteen ja toisaalta asiaa koskevan unionin lainsäädännön kautta. Todennäköistä kuitenkin on, ettei

neuvotteluohjeisiin sisälly juuri tämän enempää tietoa, sillä ne kirjoitetaan komissiossa hyvin yleisiksi ja ankkuroitumaan lähinnä unionin lainsäädäntöön. Tämä jättää komissiolle laajan harkintavallan siinä, mitä tavoitteita se neuvotteluissa tosiasiallisesti edistää ja miten nämä kirjataan sopimukseen. Käytännössä neuvosto seuraa neuvottelujen etenemistä, mutta erityisesti monenvälisissä sopimuksissa muutosten tekeminen jo osapuolten kesken sovittuihin teksteihin voi käytännössä olla vaikeaa. Siksi neuvotteluohjeista käytävillä neuvotteluilla on myös merkitystä.

Tarkoituksena on valtuuttaa komissio neuvottelemaan Euroopan unionin puolesta teollis- ja tekijänoikeuksia, geenivaroja ja geenivaroihin liittyvää perinteistä tietämystä koskeva kansainvälinen oikeudellinen väline. Komission arvion mukaan sopimus kuuluisi kokonaisuudessaan EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Se perustaa käsityksensä SEUT-sopimuksen 3 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan EU:lla on yksinomainen toimivalta yhteistä kauppapolitiikkaa koskevissa asioissa, johon teollis- ja tekijänoikeuksien katsotaan tarpellisilta osilta kuuluvan. SEUT 207 artiklan mukaan yhteinen kauppapolitiikka sisältää “teollis- ja tekijänoikeuksien kaupalliset näkökohdat”. Artiklan 4 kohdan mukaan

> *Neuvosto tekee 3 kohdassa tarkoitettujen sopimusten neuvottelemista ja tekemistä koskevat ratkaisunsa määräenemmistöllä.*
>
> *Neuvosto tekee palvelukaupan ja teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisten näkökohtien sekä ulkomaisten suorien sijoitusten aloilla tehtävien sopimusten neuvottelemista ja tekemistä koskevat ratkaisunsa yksimielisesti silloin, kun sopimus sisältää määräyksiä, joiden osalta sisäisten sääntöjen antaminen edellyttää yksimielisyyttä.*

Yksimielisyysvaatimuksen soveltumista ei valtioneuvoston kirjelmässä arvioida.

Valtioneuvosto kuvaa, että sopimuksen säännösten tulisi neuvotteluohjeen mukaan noudattaa voimassaolevaa EU:n sääntelyä, mutta huomauttaa, että EU:n lainsäädännöstä puuttuu pakollinen ilmoitusvelvollisuus, joten sopimuksella tulee ilmeisesti olemaan vaikutuksia voimassaolevaan EU-lainsäädäntöön. Komission arviosta poiketen puheenjohtaja on ehdottanut kompromississaan aineelliseksi oikeusperustaksi SEUT 114 artiklaa (sisämarkkinat). Tällöin neuvoston päätös komissiolle annettavista neuvotteluohjeista tehdään määräenemmistöllä.

Tämän tarkemmin valtioneuvosto ei kirjelmässä sopimuksen sisältöä kuvaa, mikä tekee sen tarkemman arvioinnin tässä vaiheessa mahdottomaksi. Valtioneuvosto katsoo, että sopimukseen kuuluisi todennäköisesti myös kansalliseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä ja se pitäisi siksi tehdä ns. sekasopimuksena. Se ei kuitenkaan erittele, mitkä kysymykset sen näkemyksen mukaan kuuluisivat kansalliseen toimivaltaan, ja kirjelmään sisältyvien tietojen perusteella tätä on mahdoton arvioida. Käytännössä toimivallanjakoa voidaankin arvioida vasta kun sopimustekstistä on olemassa luonnos ja valtioneuvosto tuo sen eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n mukaisena U-asiana.

Jos sopimus päätettäisiin lopulta tehdä sekasopimuksena, tulisi se hyväksyä myös jokaisessa jäsenvaltiossa näiden kansallisten menettelyjen mukaisesti. EU:n toimielimissä on kuitenkin viime vuosina selkeästi pyritty tekemään sopimukset ainoastaan EU:n puolesta, sillä kansallisia

ratifiointimenettelyjen katsotaan hidastavan sopimusten voimaantuloa.[1] Valtioneuvoston kantaa asiassa voidaan pitää perusteltuna ja eduskunnan asemaa korostavana.

Saamelaiset EU.n ainoana alkuperäiskansana

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan kaavaillulla sopimuksella säädellyt "geenivarat ovat merkittävä luonnonvara, joka toimii monenlaisten innovaatioiden lähteenä. Perinteinen tieto, joka on alkuperäiskansojen hallussa, voi koskettaa tiettyä geenivaraa ja sen käyttöä esim. keksinnössä tai se voi olla yleistä perinteistä tietoa, joka koskee laajemmin tietyn alkuperäiskansan kulttuuria ja perinteisiä elinkeinoja. Ehdotetussa sopimuksessa on kyse vain geenivaroista ja geenivaroihin liittyvästä perinteisestä tiedosta". Kaavaillulla sopimuksella olisi siis suoria vaikutuksia alkuperäiskansoihin.

Saamelaiset ovat EU:n ainoa alkuperäiskansa, mutta sen aseman tunnistaminen on ollut EU:ssa nihkeää, oletettavasti osin siksi, että EU on pyrkinyt pysymään erossa jäsenvaltioidensa vähemmistöihin liittyvistä, usein tulehtuneista keskusteluista.

Valtioneuvosto tuo esiin pitäneensä neuvottelujen aikana yhteyttä Saamelaiskäräjiin. Komission suosituksesta aloittaa neuvottelut on informoitu Saamelaiskäräjiä kirjeellä ja Saamelaiskäräjille on varattu mahdollisuus esittää näkemyksiään mandaattiluonnoksesta. Lisäksi Suomi on pyrkinyt varmistamaan, että EU:n kannassa otettaisiin huomioon myös EU:n oman alkuperäiskansan eli saamelaisten oikeudet. Valtioneuvoston kannassa korostetaan, että EU:n kannan tulisi myös sisältää linjaukset siitä, miten neuvotteluita varten on otettu huomioon YK:n alkuperäiskansajulistuksen mukainen alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus (right of self determination) ja oikeus osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon (right of participation). Tämän perusteella voisi päätellä, ettei nyt käsittelyssä olevassa komission suosituksessa eikä puheenjohtajan kompromissiesityksessä ole huomioitu näitä näkökohtia. Valtioneuvosto painottaa, että

> *Euroopan unioni ja EU-maat ovat hyväksyneet YK:n alkuperäiskansajulistuksen. Vuonna 2017 annettujen alkuperäiskansojen oikeuksia koskevien neuvoston päätelmien johdosta Euroopan unionin on huolehdittava myös Suomen, Ruotsin ja Norjan (sekä Venäjän) alueella asuvien saamelaisten alkuperäiskansajulistuksen mukaisista oikeuksista. Siten on komission vastuulla varmistaa, että se kunnioittaa sopimusta neuvotellessaan alkuperäiskansojen oikeuksia ml. EU:n ainoan alkuperäiskansan saamelaisten oikeuksia. Saamelaiskäräjien edustaja osallistuu Suomen valtuuskuntaan diplomaattikonferenssissa.*

Kiinnittäisin kuitenkin huomiota siihen, ettei YK:n alkuperäiskansajulistus sen enempää kuin neuvoston päätelmätkään ole sitovaa oikeutta. Neuvoston päätelmissä tämä asettaa lähinnä poliittisia sitoumuksia omalle toiminnalleen. Näiden merkitys jää niukaksi neuvoteltaessa EU:n puolesta kansainvälistä sopimusta, huomioiden, että päävastuun neuvotteluista kantaa komissio.

[1] Kts tästä esim Christina Eckes & Päivi Leino-Sandberg, 'The EU-UK Trade and Cooperation Agreement – Exceptional Circumstances or a new Paradigm for EU External Relations?' 85(1) *Modern Law Review* (2022) 164-197.

Perustuslain 17 §:n mukaan "[s[aamelaisilla alkuperäiskansana […] on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan." Perustuslain 121§:n 4 momentissa säädetään saamelaisille kotiseutualueellaan kuuluvasta kieltään ja kulttuuriaan koskevasta itsehallinnosta. Laissa saamelaiskäräjistä (974/1995) turvataan saamelaisille alkuperäiskansana omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto. Valtioneuvoston kirjelmän perusteella voidaan arvioida, että komission suosituksella ja myöhemmällä kansainvälisellä sopimuksella on vaikutusta näiden säädösten soveltamiseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan "on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa" (PeVL 20/2017 vp). Perustuslain 74 §:n mukaan on kuitenkin nimenomaisesti perustuslakivaliokunnan tehtävä "antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin". Tämänkaltaiselle tulkinnalle olisi nyt käsiteltävässä asiassa tarvetta, mutta eduskunnan asiakirjahallintajärjestelmän mukaan muistio on toimitettu valiokuntaan tässä vaiheessa vain tiedoksi. Myöhemmän U-kirjelmän käsittelyä myös perustuslakivaliokunnassa olisi pidettävä perusteltuna.

Valtioneuvoston kirjelmän perusteella vaikutelmaksi syntyy, että valtioneuvosto on itse kiitettävästi pyrkinyt kuulemaan Saamelaiskäräjien näkökulmia, mutta EU-tasolla näin ei ole tapahtunut. Kun kysymys on saamelaisia suoraan koskettavasta EU-sopimuksesta on perusteltua kysyä, onko riittävää, että heidän näkökantojaan esittävät ne jäsenvaltiot joissa saamelaisia asuu, vai tulisiko saamelaisten näkökulmat huomioida suoraan myös EU:n toimielimissä. Kirjelmässä ei kuvata miten Ruotsi mahdollisesti on asiaa edistänyt, mutta muissa EU:n jäsenvaltioissa alkuperäiskansoja ei ole eikä asia täten kosketa niitä kuin epäsuorasti, toki riippuen siitä, kuinka yleisesti tai spesifisti tuleva sopimus koskettaisi juuri alkuperäiskansojen perinteistä tietämystä.

Asian käsittelytiedoista ei selviä, onko asiassa kuultu Saamelaisneuvostoa, joka on vakiintuneesti osallistunut erilaisiin kansainvälisiin alkuperäiskansa-, ihmisoikeus ja arktisiin ympäristöasioiden neuvotteluihin saamelaisten etuja edustavana, valtioiden rajat ylittävänä elimenä. Saamelaisneuvosto on pitänyt saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta yhtenä keskeisimmistä ongelmista sitä, ettei kansallisvaltioiden tasolla ole alkuperäiskansaoikeuksia koskevista sitoumuksista huolimatta tapahtunut konkreettisia poliittisten käytäntöjen tai lainsäädännön muutosta. Nimenomaan suhteessa Euroopan unioniin Saamelaisneuvosto on katsonut, että

> *The EU should ensure the Sámi peoples´ full and effective participation in decision-making on legislative or administrative measures or proposed projects that may affect us directly*
> *The EU should consult the Sámi people to obtain our free, prior and informed consent (FPIC) before taking or approving any measures that may affect our land, territories or resources, on the basis of access to all relevant information in understandable and accessible forms.*[2]

[2] Saamelaisneuvosto, 'Rights of the Sámi people', https://www.saamicouncil.net/documentarchive/factsheet-rights .

Tämä tavoite vastaa myös YK:n alkuperäiskansajulistuksessa (UNDRIP) määriteltyä alkuperäiskansojen oikeutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon.

Vuonna 2002 komissio määritti kolme pääasiallista toimea alkuperäiskansojen aseman vahvistamiseksi.[3] Vuonna 2017 annetuissa alkuperäiskansoja koskevissa neuvoston päätelmissä keskitytään alkuperäiskansoihin osana EU:n ulkopolitiikkaa.[4] Vuonna 2022 annetussa julkilausumassa EU kuvasi sitoumustaan edistää

> *alkuperäiskansojen johtajien ja alkuperäiskansojen ihmisoikeuksien puolustajien osallistumista kehitysprosesseihin ja keskeisiin maailmanlaajuisiin päätöksentekofoorumeihin. Vilpittömässä mielessä tapahtuvaa alkuperäiskansojen kuulemista koskevan periaatteen soveltaminen on edelleen ratkaisevan tärkeää, jotta alkuperäiskansat voivat antaa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen heitä koskevissa päätöksissä. EU pyrkii myös tehostamaan vastuullista liiketoimintaa koskevia sääntöjä edistääkseen kestävää ja vastuullista yrityskäyttäytymistä, myös alkuperäiskansojen maa-alueilla.*[5]

Yhdessäkään näistä kolmesta asiakirjasta ei mainita saamelaisia nimeltä eikä käsitellä kysymystä EU:n alueella asuvista alkuperäiskansoista ja heidän oikeuksistaan. Alkuperäiskansojen oikeuksia ei mainita myöskään EU:n perusoikeuskirjassa, jossa muutoinkin vähemmistöihin liittyvät maininnat liittyvät lähinnä syrjintäkieltoon ja kulttuurisen, uskonnollisen ja kielellisen monimuotoisuuden kunnioittamiseen. EU:n retoriikan perusteella vaikuttaa siltä, että alkuperäiskansat mielletään lähinnä osana sen kolmansiin valtioihin suuntautuvaa ihmisoikeuspolitiikkaa.

Nyt käsillä olevassa asiassa on kuitenkin kyse EU:n oman alkuperäiskansan mahdollisuuksista vaikuttaa omaa perinteistä tietämystään koskevaan sääntelyyn. Tämä on tärkeää, sillä alkuperäiskansojen käsitys siitä, kuka omistaa tai "omistaa" teollis- tai tekijänoikeuksia liittyen perinteiseen tietämykseen, ja onko “omistaja” yksityinen henkilö vai yhteisö, voi lähtökohtaisesti erota merkittävästi siitä, miten omistusoikeudet on länsimaissa määritelty. Vaikka komissiossa onkin merkittävästi eri alojen asiantuntijuutta, alkuperäiskansojen perinteiset käsitykset tuskin kuuluvat sen ydinosaamisalueisiin, joilla se kykenee huoletta navigoimaan yksin oman viisautensa varassa.

EU-sopimuksen 11 artiklassa määrätään osallistavan demokratian periaatteista. Artiklan 3 kohdan mukaan “Komissio kuulee laajasti asianomaisia osapuolia varmistaakseen unionin toimien johdonmukaisuuden ja avoimuuden.” Saamelaiset ovat asiassa eittämättä “asianomainen osapuoli”, ja tästä syystä vaikuttaisi siltä, että EU:n toimielinten tulisi pyrkiä kuulemaan ja huomioimaan heidän näkökulmansa myös suoraan.

---

[3] Komission kertomus neuvostolle, 11 päivänä kesäkuuta 2002 - Katsaus alkuperäiskansoja tukevien toimien edistymiseen [KOM(2002) 291 lopullinen .

[4] Neuvoston päätelmät alkuperäiskansoista, löytyvät verkkosivulta https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8814-2017-INIT/fi/pdf .

[5] Kansainvälinen maailman alkuperäiskansojen päivä 9. elokuuta 2022: ulkoasiainedustaja Josep Borrellin Euroopan unionin puolesta antama julkilausuma; https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2022/08/08/international-day-of-the-world-s-indigenous-peoples-9-august-2022-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union/

Valtioneuvoston kantaan tältä osin voi hyvin yhtyä, mutta siinä olisi syytä ponnekkaamminkin painottaa sitä, että EU:ssa tehtävä sopimus kohdistuu myös EU:n oman alkuperäiskansan oikeuksiin. Tästä syystä myös EU:n toimielimillä olisi syytä varmistua heidän näkemystensä huomioiminen neuvotteluprosessisa. Kansainvälisistä alkuperäiskansoja koskevista sitoumuksista seuraa, että alkuperäiskansaoikeuksia koskevissa asioissa päätöksentekijän tulisi varmistua siitä, että päätöksiä tehtäessä on kuultu myös alkuperäiskansojen oma ääni ja näkemykset.