

**ASIA**

Valtiosopimuksen voimaansaattamisen viivästyminen

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltiin 17.12.2015 ympäristöministeriöstä valtioneuvoston asetus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehdyn yleissopimuksen (Espoon sopimus, SopS 67/1997) muutosten voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta. Valtioneuvosto päätti antaa ehdotetun asetuksen Asetus (1493/2015) ja laki (103/2014) tulivat voimaan 18.12.2015. Esittelyasiakirjojen mukaan yleissopimuksen muutos oli tullut kansainvälisesti voimaan jo 26.8.2014. Lisäksi esittelyasiakirjoista kävi ilmi, että yleissopimuksen muutoksen hyväksymistä ei ollut aikanaan esitelty tasavallan presidentille.

SELVITYS

Ympäristöministeriö on antanut lausunnon 8.2.2016.

Asian käsittelyssä on ollut käytössä Yhdistyneiden kansakuntien (YK) verkkosivuilla julkaistut pääsihteerin ilmoitukset Espoon sopimuksen muutoksen voimaantulosta.

TAPAHTUMATIETOJA

Espoon sopimuksen muutos hyväksyttiin sopimusosapuolten kokouksessa 27.2.2001. Sopimuksen tallettaja YK:n pääsihteerin lähetti 25.2.2002 päivätyllä kirjeellä muutoksen sopimuspuolille hyväksyttäväksi. Kirjeessä todettiin muutoksen tulevan sopimuksen mukaan voimaan muutoksen hyväksyneiden sopimuspuolten osalta 90 päivän kuluttua siitä, kun vähintään kolme neljäsosaa sopimuspuolista on ilmoittanut hyväksymisestä pääsihteerille.

Valtioneuvoston antoi 27.11.2013 eduskunnalle hallituksen esityksen Espoon sopimuksen muutoksen hyväksymisestä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 202/2002 vp). Eduskunnan hyväksymisen jälkeen tasavallan presidentti vahvisti 31.1.2014 lain sopimuksen muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimuksen muutosta koskeva Suomen hyväksymisasiakirja toimitettiin YK:n pääsihteerille 19.2.2014. YK:n pääsihteerin 26.8.2014 päivätyin ilmoituksen mukaan sopimuksen muutoksen voimaantulon edellytykset täyttyivät 28.5.2014 ja muutos tuli voimaan ilmoi-

tuksen päivämääränä. Sopimuksen muutos saatettiin edellä kuvatulla tavalla kansallisesti voimaan 18.12.2015.

SÄÄNNÖKSET JA OHJEET

Valtiosopimukset hyväksyy tasavallan presidentti. Lisäksi eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä (perustuslaki 93 ja 94 §).

Eduskunnan hyväksymistä pyydetään antamalla eduskunnalle valtiosopimusta koskeva hallituksen esitys. Valtiosopimukseen sitoutuminen Suomen puolesta edellyttää, että hyväksymistä koskevat päätökset on tehty ennen kuin sopimukseen sitoutuminen Suomen puolesta suoritetaan tai tulee voimaan sopimuksessa sovitun menettelyn mukaisesti. Valtiosopimuksen muutosta koskevaa sopimusta pidetään itsenäisenä sopimuksena ja se saatetaan voimaan sopimuksen määräysten mukaisesti (Valtiosopimusopas s. 16-17 ja 58-61 ja 101-104).

Valtiosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan kansallisesti voimaan lailla. Muulta osin valtiosopimus saatetaan kansallisesti voimaan valtioneuvoston asetuksella (perustuslaki 95 §).

Kun eduskunta on hyväksynyt lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, laki esitellään tasavallan presidentille vahvistettavaksi. Samassa yhteydessä presidentille esitellään myös sopimuksen hyväksyminen. Sen jälkeen voimaansaattamista koskeva asetus esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa. Tarkoituksena on, että voimaantuloa koskeva asetus tulisi voimaan samana ajankohtana kuin sopimuksen muutos tulee kansainvälisesti voimaan (Valtiosopimusopas s. 70-71, 79-80 ja 105-109).

Monenvälisiä valtiosopimuksia muutettaessa käytetään usein yksinkertaistettuja menettelyitä, joilla muutos tulee sopimusosapuolten kokouksen jälkeen voimaan määräajassa tai voimaantulon edellytysten täytyttyä. Näissä tapauksissa toimivaltaisen ministeriön tulee valmistautua seuraamaan omatoimisesti sopimuksen tallettajan verkkosivuja tai ilmoituksia (Valtiosopimusopas s. 53).

RATKAISU

Arviointi

Kun Espoon sopimuksen muutosta koskeva eduskunnan hyväksymä laki esiteltiin tasavallan presidentille vahvistettavaksi, sopimuksen muutosta ei tässä yhteydessä esitelty presidentin hyväksyttäväksi. Sopimuksen muutoksen hyväksymisestä Suomen puolesta ilmoitettiin kuitenkin sopimuksen tallettajalle. Sopimuksen muutoksen sitouduttiin siten Suomen puolesta ilman, että sitoutuminen olisi kansallisessa menettelyssä asianmukaisesti hyväksytty. Menettelyn puutteellisuus tuotiin esille myöhemmin muutoksen voimaansaattamista koskevan asetuksen esittelyssä ja se oli asiakirjojen mukaan tapahtunut epähuomiossa.

Espeen sopimuksen muutos olisi ollut mahdollista saattaa kansallisesti voimaan sen jälkeen, kun YK:n pääsihteerin ilmoitus muutoksen kansainvälisestä voimaantulosta oli julkaistu. Voimaansaattamiselle ei ole tällaisessa tapauksessa määritelty määräaikaa. Voimaansaattaminen tulee kuitenkin suorittaa ilman aiheutonta viivytystä, jotta kansainvälisen voimaantulon ja kansallisen voimaansaattamisen välinen aika jäisi mahdollisimman lyhyeksi. Sopimuksen muutos saatettiin kansallisesti voimaan vasta yli vuoden kuluttua kansainvälisestä voimaantulosta. So-

pimuksen voimaansaattaminen on siten viivästynyt kohtuulliseksi katsottavasta määräajasta. Ympäristöministeriön selvityksen mukaan henkilövaihdoksista ja rajallisista resursseista joh-
tuen voimaansaattamista koskeva asetus on jäänyt epähuomiossa antamatta.

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan YK:n pääsihteerin ilmoitus Espoon sopimuksen muutoksen voimaantulosta ei ole saapunut ulkoasiainministeriöön eikä ympäristöministeriöön. Toisaalta asiaa oikeuskanslerinvirastossa käsiteltäessä YK:n verkkosivuilta on ollut saatavissa YK:n pääsihteerin 26.8.2014 päivätty kirje, jossa voimaantulosta ilmoitetaan. Kirjeen mukaan ilmoitus on julkaistu vain sähköisessä muodossa ja saatavissa YK:n verkkosivuilta. Kirjeessä on myös ohjaus tilausmenettelyyn, jolla kenen tahansa on mahdollista saada sopimusta koske-
vista tiedonannoista automaattinen ilmoitus sähköpostilla. Asiassa ei ole ilmennyt syytä epäil-
lä, että YK:n pääsihteerin kirjettä ei olisi julkaistu asianmukaisesti tai että menettely olisi muu-
toinkaan ollut sopimuksen vastainen. Selonottovelvollisuus voimaantulon ajankohdasta on ol-
lut ympäristöministeriöllä. Ministeriöllä on myös ollut vastuu sopimuksen mukaisten menette-
lyiden tuntemisesta ja oikeiden tietolähteiden käyttämisestä.

Ympäristöministeriö on selvityksessään ilmoittanut toimenpiteistä, joihin se ryhtyy vastaavien virheiden ja viivästysten välttämiseksi jatkossa. Ministeriö rekisteröity jatkossa sopimusrekis-
tereihin ja varmistaa, että voimaantuloa koskevat ilmoitukset lähetetään ministeriölle, kirjataan ja osoitetaan asianomaiselle yksikölle ja virkamiehelle. Ministeriön tarkoituksena on myös uu-
distaa valtiosopimuksia koskeva sisäinen ohjeensa ja esittää ulkoasiainministeriölle sen ylläpi-
tämän Valtiosopimusoppaan tarkentamista.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Ympäristöministeriö ei ole noudattanut asianmukaista huolellisuutta valtiosopimuksen hyväk-
symismenettelyssä eikä ei ole sopimuksen kansainvälisen voimaantulon jälkeen ryhtynyt vii-
pymättä toimenpiteisiin sopimuksen saattamiseksi voimaan kansallisessa lainsäädännössä. Mi-
nisteriö on ilmoittanut ryhtyvänsä toimenpiteisiin vastaavien virheiden ennalta ehkäisemiseksi.

Kiinnitän ympäristöministeriön huomiota valtiosopimusten voimaansaattamisen menettelyn edel-
lyttämään tarkkuuteen ja huolellisuuteen sekä toimenpiteiden oikea-aikaisuuteen.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
