



Ulkoministeriö

## Ulkoministeriön menettely valtiosopimuksen voimaansaattamista koskevassa asiassa

### KANTELU

Ulkoministeriöstä on 29.5.2019 valtioneuvostolle esitelty valtioneuvoston asetus kokonaisvaltaisesta kumppanuudesta ja yhteistyöstä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Indonesian tasavallan välillä tehdystä puitesopimuksesta. Asetuksella sopimus saatetaan kansallisesti voimaan.

Esittelylistojen liitteinä olevasta asetusluonnoksesta ja muistiosta ilmenee seuraavaa:

Sopimus allekirjoitettiin Jakartassa 9 päivänä marraskuuta 2009. Hallituksen esitys eduskunnalle sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettiin eduskunnalle 30 päivänä maaliskuuta 2012 (HE 20/2012). Eduskunta hyväksyi sopimuksen ja sen voimaansattamislain 21 päivänä kesäkuuta 2012 (EV 56/2012). Tasavallan presidentti hyväksyi sopimuksen ja vahvisti sen voimaansattamislain 14 päivänä syyskuuta 2012. Hyväksymisestä ilmoitettiin Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristölle 22 päivänä lokakuuta 2012.

Sopimuksen voimaantulo edellyttää sekä unionin, sen jäsenvaltioiden, että Indonesian tasavallan hyväksymistä. Sopimus tulee sen 48 artiklan mukaisesti voimaan sitä päivää seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, jona jälkimmäinen osapuoli on ilmoittanut toiselle osapuolelle tätä varten tarvittavien oikeusmenettelyjen päätökseen saattamisesta. Euroopan unioni hyväksyi sopimuksen viimeisenä osapuolena 25 päivänä huhtikuuta 2014. Sopimus on siten tullut voimaan 1 päivänä toukokuuta vuonna 2014.

Pyysin 20.6.2019 päivätyllä selvitys- ja lausuntopyynnölläni (OKV/16/50/2019) ulkoministeriön valtiosihteeriä hankkimaan ministeriön asianomaisen osaston tai yksikön selvityksen kyseisessä kansainvälisessä sopimusasiassa ja erityisesti sopimuksen kansallisessa voimaansaattamisvaiheessa noudatetusta menettelystä ja merkittävän viivästyksen syistä. Lisäksi pyysin, että valtiosihteeri edellä mainitun selvityksen saatuaan antaa lausuntonsa asiassa.

Ulkoministeriö ei toimittanut pyytämääni selvitystä.

## **SELVITYS**

Oikeuskanslerinviraston otettua yhteyttä ulkoministeriöön se on toimittanut pyytämäni selvityksen 9.2.2023.

Valtiosihteerin lausunnon mukaan ulkoministeriö esitteli sopimuksen voimaansaattamisasetuksen noin neljä vuotta sen jälkeen, kun sopimus oli tullut kansainvälisesti voimaan. Voimaansaattamisesta ja julkaisemisesta vastaa asianomainen alueyksikkö. Merkittävä viivästys voimaansaattamisessa ja julkaisemisessa on johtunut sopimusprosessin pitkästä kestosta ja sen aikana tapahtuneisiin henkilöstövaihdoksiin liittyvästä tietokatkosta. Virhe huomattiin muun sopimuksen valmistelun yhteydessä, minkä jälkeen ryhdyttiin välittömästi toimiin asian korjaamiseksi.

Lausunnon mukaan tapahtuneen johdosta yksikössä kiinnitetään entistä enemmän huomiota perehdyttämiseen ja tiedonsiirtoon henkilöstövaihdosten yhteydessä sekä johtamiseen. Ministeriön sisäisessä koulutuksessa kiinnitetään huomiota valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyviin menettelyihin. Tässä yhteydessä korostetaan katkeamattoman tiedonkulun merkitystä. Viivästys nostetaan koulutuksissa esille. UM:n oikeuspalvelun EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikkö on sittemmin luonut VN:n intranettiin EU- ja valtiosopimuksia koskevan ohjesivun, jossa on asiaan liittyvää ohjeistusta sekä linkin yksikön laatimaan valtiosopimusoppaaseen. Sivuille on lisätty muistio kansainvälisten sopimusten oikea-aikaiseen voimaansaattamiseen ja voimaantulon seuraamiseen liittyvistä velvollisuuksista. Ulkoministeriön tietoon ei ole tullut käytännön ongelmia, joita olisi aiheutunut voimaansaattamisasetuksen antamisen viivästyksestä.

Ulkoministeriö toteaa myös, että apulaisoikeuskanslerin pyyntöön ei ole vastattu oikea-aikaisesti.

## **RATKAISU**

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Selvityksestä sekä oikeuskanslerinviraston käytettävissä olevista ja tänne hankituista asiakirjoista ilmenee, että nyt kysymyksessä oleva sopimus on kansainvälinen velvoite, joka saatetaan voimaan lailla ja asetuksella. Sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1.5.2014. Voimaansaattamisasetus, jolla myös voimaansaattamislaki on saatettu voimaan, on annettu 29.5.2019.

Voimaansaattamisasetus oli ulkoministeriön laiminlyönnin vuoksi jäänyt antamatta ajoissa. Tämän vuoksi noin viiden vuoden ajan ne sopimuksen määräykset, jotka kuuluvat Suomen toimivaltaan, eivät ole olleet osa valtionsisäistä oikeusjärjestystä. Laiminlyönti on merkittävä, vaikka sopimuksen unionin toimivaltaan kuuluvat määräykset ovatkin sellaisenaan osa Suomessa sovellettavaa unionin oikeutta ilman voimaansaattamista eikä viivästymisestä ole ulkoministeriön tiedon mukaan aiheutunut vahinkoa. Vaikka näin ei olekaan nyt tapahtunut, ei ole tietenkään poissuljettua, etteikö joissain tapauksissa valtiosopimuksen oikea-aikaisen voimaansaattamisen laiminlyönti voisi aiheuttaa ongelmia tai vahinkoa.

Ministeriön selvityksessä on tuotu esiin laiminlyönnin syitä. Henkilövaihdokset ja siihen liittyvät vaikeudet katkeamattoman tiedonkulun varmistamisessa ovat ymmärrettäviä, mutta laiminlyöntiä ei silti voida hyväksyä.

Selvityksestä ilmenevin tavoin ministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin ehkäistäkseen vastaavia viivästyksiä, muun muassa tehostamalla valtiosopimusten voimaantulon seuranta, koulutusta, perehdytystä ja ohjausta. Ministeriön asiana on tarkemmin arvioida ja päättää, tarvitaanko vielä muita toimenpiteitä nyt esillä olevan kaltaisten laiminlyöntien välttämiseksi.

## **Johtopäätökset ja toimenpiteet**

Kiinnitän ulkoministeriön huomiota Suomea sitovien valtiosopimusten voimaansaattamistoimissa edellytettävään huolellisuuteen ja täsmällisyyteen.

Kiinnitän myös ministeriön huomiota perustuslain 111 §:ssä säädetyn oikeuskanslerin tietojensaantioikeuden noudattamiseen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Luikku