



21.9.2020

OKV/258/70/2020

OKV/258/70/2020-OKV-1

Maa- ja metsätalousministeriö

ASIA Ministeriön menettely valtiosopimuksen hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvoston yleisistunto on 4.7.2019 maa- ja metsätalousministeriön esittelystä päättänyt esittää, että tasavallan presidentti hyväksyy helposti pilaantuvien elintarvikkeiden kansainvälisistä kuljetuksista ja tällaisissa kuljetuksissa käytettävästä erityiskalustosta tehdyn sopimuksen (*ATP-sopimus*) liitteen muutokset. Tasavallan presidentti on hyväksynyt mainitut muutokset presidentin esittelyssä 5.7.2019.

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä on käynyt ilmi, että kyseiseen sopimukseen ja sen liitteisiin on tehty viime vuosina muutoksia, joita maa- ja metsätalousministeriö ei ole kuitenkaan vienyt tasavallan presidentin hyväksyttäväksi. Näin ollen muutokset ovat tulleet Suomea sitoviksi ilman, että muutokset on hyväksytty kansallisesti perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisesti. Niitä ei ole myöskään saatettu voimaan kansallisesti.

Olen päättänyt tutkia maa- ja metsätalousministeriön menettelyn omasta aloitteestani.

SELVITYS

Maa- ja metsätalousministeriö on 15.11.2019 antanut pyytämäni selvityksen. Selvityksen liitteenä on ollut maa- ja metsätalousministeriön Luonnonvarakeskukselta, Ruokavirastolta ja sosiaali- ja terveysministeriöltä pyytämät selvitykset. Maa- ja metsätalousministeriö on 28.2.2020 antanut pyytämäni lisäselvityksen.

ASIAN TUTKIMISESTA

Saadusta selvityksestä ilmenee, että ATP-sopimukseen liittyvien asioiden hoitaminen on alun perin kuulunut hallinnollisesti ulkoministeriön hallinnonalalle, josta se on siirtynyt kauppa- ja teollisuusministeriöön, sieltä sosiaali- ja terveysministeriöön ja lopulta elintarvikelainsäädäntöä koskevien asioiden keskittämisen myötä maa- ja metsätalousministeriöön vuonna 2008. Edellinen

tasavallan presidentin vahvistama sopimusmuutos on saadun selvityksen mukaan tietävästi vuodelta 2004.

Ottaen huomioon kuluneen ajan, en katso tarpeelliseksi ryhtyä selvittämään erikseen muiden ministeriöiden kuin asian vireille tullessa asiasta vastuussa olevan maa- ja metsätalousministeriön menettelyä.

TAUSTATIETOJA

Suomi liittyi ATP-sopimukseen eli helposti pilaantuvien elintarvikkeiden kansainvälisiä kuljetuksia ja tällaisissa kuljetuksissa käytettävää erityiskalustoa koskevaan yleissopimukseen vuonna 1981 (SopS 48/81). Sopimusmääräysten kansallisesta valvonnasta on säädetty sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa helposti pilaantuvien elintarvikkeiden kansainvälisiä kuljetuksia ja tällaisissa kuljetuksissa käytettävää erityiskalustoa koskevan sopimuksen kansallisesta täytäntöönpanosta (971/2006). Asetusta on muutettu maa- ja metsätalousministeriön asetuksella helposti pilaantuvien elintarvikkeiden kansainvälisiä kuljetuksia ja tällaisissa kuljetuksissa käytettävää erityiskalustoa koskevan sopimuksen kansallisesta täytäntöönpanosta annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen 4 §:n kumoamisesta sekä 2 §:n muuttamisesta (120/2010).

Saadun selvityksen mukaan sopimusmääräysten valvontaa johtaa Ruokavirasto, joka toimii sopimuksessa tarkoitettuna valtion asianomaisena viranomaisena. Ruokavirasto voi myös antaa yleisiä ohjeita sopimuksen soveltamisesta ja edellä mainitun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen täytäntöön panemisesta sekä ylläpitää voimassa olevaa versiota sopimuksesta. Hallintoalueellisesti sopimuksen määräysten noudattamista valvoo aluehallintovirasto ja paikallisella tasolla asianomainen kunta, kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue, ja maahantuonnin osalta Tulli. Kuljetuksia ja kuljetuksissa käytettävää erityiskalustoa koskevia testauksia ja tarkastuksia tekee ja sopimuksen mukaisia todistuksia antaa Luonnonvarakeskus. Lisäksi testauksia ja tarkastuksia voivat tehdä Ruokaviraston erikseen hyväksymät kausitarkastusasemat. Luonnonvarakeskus on mukana ATP-neuvottelukunnassa, jossa käsitellään ATP-sopimukseen liittyviä asioita, ml. sopimusmuutokset, ja jonka kautta tietoa siirtyy neuvottelukunnan jäsenille. ATP-neuvottelukunta esittää Suomen kannan kansainvälisissä ATP-asioita koskevissa kokouksissa.

ATP-sopimuksen muutoksia ei hyväksytä erikseen sopimuspuolten toimesta, vaan ne tulevat velvoittaviksi, mikäli sopimusosapuolet eivät vastusta niitä määräajassa. Kyseessä on ns. opting out -menettely.

ATP-sopimuksen 18 artiklan mukaan sopimusta ja sen liitteitä voidaan muuttaa seuraavasti:

1. Jokainen sopimuspuoli voi ehdottaa yhden tai useampia muutoksia tähän sopimukseen. Jokaisen ehdotetun muutoksen teksti tulee toimittaa Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerille, jonka tulee toimittaa se kaikille sopimuspuolille ja saattaa se kaikkien muiden tämän sopimuksen 9 artiklan 1 kohdassa mainittujen valtioiden tietoon.
2. Jokainen sopimuspuoli voi kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun pääsihteerin on toimittanut muutosehdotuksen tiedoksi, ilmoittaa pääsihteerille
 - a) että se vastustaa ehdotettua muutosta tai
 - b) että vaikka se aikoo hyväksyä ehdotuksen, tällaiselle hyväksymiselle välttämättömiä ehtoja ei vielä ole täytetty kyseisessä maassa.
3. Jos sopimuspuoli lähettää pääsihteerille tämän artiklan 2 b-kohdan mukaisen ilmoituksen, se voi, ellei se ole ilmoittanut pääsihteerille hyväksymisestään, ilmoittaa vastustavansa ehdotettua muutosta yhdeksän kuukauden kuluessa alkuperäistä ilmoitusta koskevan kuuden kuukauden ajanjakson päättymisestä.
4. Jos ehdotettua muutosta vastaan esitetään vastalause, joka on tehty tämän artiklan 2 ja 3 kohdan ehtojen mukaisesti, muutos katsotaan hylätyksi eikä sillä ole mitään vaikutusta.
5. Ellei ehdotettuun muutokseen ole esitetty tämän artiklan 2 ja 3 kohdan mukaista vastalauseita, muutos katsotaan hyväksytyksi seuraavassa määritellyinä päivinä:

a) ellei mikään sopimuspuoli ole tehnyt pääsihteerille tämän artiklan 2 b-kohdan mukaista ilmoitusta, tämän artiklan 2 kohdassa mainitun kuuden kuukauden ajanjakson päätyttyä;

b) jos vähintään yksi sopimuspuoli on tehnyt pääsihteerille tämän artiklan 2 b-kohdan mukaisen ilmoituksen, aikaisempaa kahdesta seuraavasta päivämäärästä:

- sinä päivänä, jolloin kaikki tällaisen ilmoituksen tehneet sopimuspuolet ovat ilmoittaneet pääsihteerille hyväksyvänsä ehdotetun muutoksen, kuitenkin sillä edellytyksellä, että jos kaikki hyväksymisilmoitukset on tehty tämän artiklan 2 kohdassa mainittujen kuuden kuukauden kuluessa, päivämäärä on sama kuin tämän ajanjakson päättymispäivä;

- tämän artiklan 3 kohdassa mainitun yhdeksän kuukauden ajanjakson päättymispäivänä.

6. Jokainen hyväksytyksi katsottu muutos tulee voimaan kuuden kuukauden kuluttua siitä päivästä, jolloin se katsottiin hyväksytyksi.

7. Pääsihteeri ilmoittaa mahdollisimman pian kaikille sopimuspuolille, onko ehdotettuun muutokseen tehty tämän artiklan 2 a-kohdan mukainen vastalause ja onko yksi tai useampi sopimuspuoli lähettänyt tämän artiklan 2 b-kohdan mukaisen ilmoituksen. Jos yksi tai useampi sopimuspuolista on lähettänyt pääsihteerille tällaisen ilmoituksen, tämä ilmoittaa välittömästi kaikille sopimuspuolille, esittäkö tällaisen ilmoituksen tehnyt sopimuspuoli tai sopimuspuolet vastalauseeseen ehdotettuun muutokseen vai hyväksyvätkö ne sen.

8. Tämän artiklan 1-6 kohdassa määritellystä muutosmenettelystä riippumatta voidaan tämän sopimuksen liitteitä ja lisäyksiä muuttaa kaikkien sopimuspuolten asianomaisten hallintoelinten välisellä sopimuksella. Jos sopimuspuolen hallintoelin on ilmoittanut, että sen hyväksyminen edellyttää kasallisen lain mukaan lakiasäätävän elimen erityistä lupaa tai hyväksymistä, ei kyseisen sopimuspuolen suostumusta liitteen muutokseen katsota annetuksi ennen kuin sopimuspuoli on ilmoittanut pääsihteerille saaneensa tarvittavan luvan tai hyväksymisen. Asianomaisten hallintoelinten välisessä sopimuksessa voidaan määrätä, että siirtymäkauden aikana vanhat liitteet pysyvät joko kokonaan tai osittain voimassa uusien liitteiden rinnalla. Pääsihteeri määrää tällaisista muutoksista aiheutuneiden uusien tekstien voimaantulopäivän.

Ministeriön selvityksen mukaan muutosehdotukset saatetaan ATP-sopimusmaiden tietoon YK:n pääsihteerin notifikaatioilla. Kun muutosehdotukset on hyväksytty tai hylätty, tästä ilmoitetaan sopimuksen osapuolille YK:n pääsihteerin notifikaatiolla. Niin ikään YK:n pääsihteeri notifioi sopimuksen editoriaalisista korjauksista ja sopimusmaiden muutosehdotuksiin liittyvistä ilmoituksista ja mahdollisista vastalauseista. Varsinaisten sopimusmuutosten prosessia on sovellettu myös liitteiden muutoksiin eli sopimuksen 18 artiklan 8 kappaleessa tarkoitettua menettelyä ei ole sovellettu liitteitä muutettaessa.

Selvityksen mukaan notifikaatiot vastaanottaa Suomessa ulkoministeriö, mutta tiedonkulku on tällä hetkellä järjestetty Luonnonvarakeskuksen kautta. Luonnonvarakeskus osallistuu YK:n työryhmän kokouksiin ja seuraa ATP-sopimukseen liittyviä YK:n pääsihteerin notifikaatiota sekä YK:n ATP-sopimusta käsittelevän työryhmän verkkosivustoa. Luonnonvarakeskus tiedottaa maa- ja metsätalousministeriölle, Ruokavirastolle ja alan toimijoille sekä ATP-sopimukseen ehdotetuista muutoksista, YK:n ATP-työryhmän hyväksymistä ja sopimusmaihiin lausuntokierrokselle odotettavista muutosehdotuksista ja lopullisesti hyväksytyistä ja voimaan tulevista ATP-sopimuksen muutoksista.

RATKAISU

Säädökset ja ohjeet

Valtiosopimukset hyväksyy tasavallan presidentti (perustuslaki 93 §). Valtiosopimukseen sitoutuminen Suomen puolesta edellyttää, että hyväksymistä koskeva päätös on tehty ennen kuin sitoutuminen sopimuksessa sovitun menettelyn mukaisesti suoritetaan tai tulee voimaan (Valtiosopimusopas s. 16-17 ja 58-61). Valtiosopimusten muutoksiin sitoutumisessa voidaan käyttää opting out -menettelyä, jos näin on sopimuksessa sovittu. Tätä menettelyä käytettäessä sopimuksen

hyväksyminen tulee esitellä tasavallan presidentille ennen muutoksen vastustamiselle asetetun määräajan päättymistä. Tämän vuoksi opting out-menettelyä käytettäessä toimivaltaisen ministeriön tulee valmistautua seuraamaan omatoimisesti sopimuksen tallettajan verkkosivuja tai ilmoituksia (Valtiosopimusopas s. 53).

Valtiosopimus saatetaan kansallisesti voimaan valtioneuvoston asetuksella, kun sopimus ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä (perustuslaki 95 §). Voimaansaattamista koskeva asetus esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa. Tarkoituksena on, että voimaantuloa koskeva asetus tulisi voimaan samana ajankohtana kuin sopimus tulee kansainvälisesti voimaan (Valtiosopimusopas s. 70-71 ja 79-80).

Arviointi

ATP-sopimuksen muutokset ovat tulleet Suomea sitovasti voimaan ilman, että muutoksiin sitoutuminen olisi kansallisessa menettelyssä asianmukaisesti hyväksytty.

Selvityksen mukaan sopimus nousi maa- ja metsätalousministeriössä ensi kertaa esille 10.12.2009, kun Luonnonvarakeskus ilmoitti, että sopimusmuutokset ovat tulleet voimaan 6.12.2009. Menettelytavasta oli tällöin keskusteltu ulkoministeriön kanssa. Keskustelun perusteella on maa- ja metsätalousministeriössä jääty käsitykseen, ettei muutosten erillistä vahvistamista tarvita, koska sopimus on hiljaisesta menettelystä johtuen sitova ilman Suomen hyväksyntää. Myöhemmät neuvottelut Elintarviketurvallisuusviraston (1.1.2019 lukien Ruokavirasto) sekä Luonnonvarakeskuksen kanssa olivat tukeneet tätä kantaa.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan vaatimus siitä, että tasavallan presidentin tulisi vahvistaa Suomen kanta, on tullut esille ainoastaan vuonna 2015, jolloin Luonnonvarakeskus ilmoitti tarpeesta vastustaa sopimukseen ehdotettavaa muutosta. Vastustamiseen liittyvää protokollaa ulkoministeriön kanssa selvitettyä ulkoministeriö esitti, että menettelyllisesti tasavallan presidentin toimivaltaan kuului vahvistaa Suomen vastustavan sopimusmuutosta. Vastustamisen yhteydessäkään ei kuitenkaan tullut ilmi, että maa- ja metsätalousministeriön toiminnassa olisi ollut puutteita muiden muutosten osalta. Edellinen tasavallan presidentin vahvistama sopimusmuutos on tietävästi kauppa- ja teollisuusministeriön esittelemä ja vuodelta 2004.

Sopimuksen muutosten hyväksyminen olisi tullut esitellä ennen muutosten vastustamiselle ATP-sopimuksessa asetetun määräajan päättymistä. Pääsääntöisesti valtiosopimukset saatetaan voimaan siten, että voimaansaattamista koskeva kansallinen säädös tulee voimaan samana ajankohtana kuin sopimus tulee kansainvälisesti voimaan. ATP-sopimuksen 18 artiklan 6 kappaleen mukaan jokainen hyväksytyksi katsottu muutos tulee voimaan kuuden kuukauden kuluttua siitä päivästä, jolloin se katsottiin hyväksytyksi. Koska sopimusmuutokset ovat jääneet hyväksymättä, myös sopimusmuutosten voimaansaattaminen on jäänyt tekemättä oikea-aikaisesti.

ATP-sopimuksen liitteissä ja niiden lisäyksissä asetetaan tekniset vaatimukset ATP-sopimuksen mukaisille kuljetusvälineille, kuvataan menetelmät vaatimustenmukaisuuden selvittämiseksi sekä esitetään ATP-kuljetusvälineiden merkintätavat. Liitteissä määritellään lisäksi sopimuksen piiriin kuuluvien elintarvikkeiden kuljetuslämpötilat ja asetetaan vaatimuksia lämpötilojen mittaukselle ja rekisteröinnille. Muutokset ja muutosehdotukset ovat enimmäkseen teknisiä.

Ministeriö on selvityksessään katsonut, että käytännössä voimaan tulleilla muutoksilla ei ole ollut varsinaisesti negatiivista vaikutusta kansallisesti ATP-toiminnoissa, koska toimijat ovat olleet tietoisia ehdotetuista ja voimaan tulleista sopimusmuutoksista ja pystyneet vaikuttamaan niihin ATP-neuvottelukunnan ja Luonnonvarakeskuksen välityksellä. Hyväksymis- ja voimaansaattamistoimien puuttuessa on kuitenkin useiden vuosien ajaksi syntynyt tilanne, jossa sopimuksen muutokset eivät ole olleet kansallisesti voimassa. Ei ole poissuljettua, että laiminlyönnistä voisi aiheutua vahinkoa. Tämän vuoksi sopimusmuutosten hyväksymisen ja voimaansaattamisen oikea-aikaisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota kaikkien valtiosopimusten yhteydessä.

Maa- ja metsätalousministeriö on selvityksessään tuonut esiin toimenpiteitä, joihin se on ryhtynyt ja aikoo ryhtyä voimaan tulleiden sopimusmuutosten osalta sekä sopimuskokonaisuuden voimaansaattamiseksi. Tarvittavia toimenpiteitä on selvitetty yhteistyössä ulkoministeriön kanssa. Maa- ja metsätalousministeriössä on asian tultua esille myös käyty keskustelua ministeriön sisäisistä prosesseista ja päätetty laatia menettelyt sen varmistamiseksi, ettei vastaavaa enää jatkossa pääsisi tapahtumaan.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maa- ja metsätalousministeriö ei ole noudattanut asianmukaista huolellisuutta valtiosopimuksen muutosten hyväksymismenettelyssä eikä ole sopimusmuutosten kansainvälisen voimaantulon jälkeen ryhtynyt viipymättä toimenpiteisiin niiden saattamiseksi voimaan kansallisessa lainsäädännössä. Ministeriö on ilmoittanut ryhtyvänsä toimenpiteisiin vastaavan välttämiseksi.

Kiinnitän maa- ja metsätalousministeriön huomiota valtiosopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyn edellyttämään tarkkuuteen ja huolellisuuteen sekä toimenpiteiden oikea-aikaisuuteen.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto