



ASIA

Valtioneuvoston kirjelmän toimittaminen eduskunnalle (Perustuslain 96 § 2 momentti)

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvoston yleisistunto on 12.6.2014 valtiovarainministeriön esittelystä päättänyt lähettää eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta (jäljempänä saavutettavuusdirektiivi). Euroopan unionin komissio on tehnyt kyseisen direktiiviehdotuksen (KOM(2012) 721 lopullinen) 3.12.2012.

Oikeuskanslerinviraston viikoittaisessa listatarkastuksessa tarkastetaan eduskunnalle annettavien kirjelmien oikea-aikaisuus ja sisältö ja esitteleviltä ministeriöiltä pyydetään tarvittaessa tietoja viipymiseen johtaneista syistä sekä asian käsittelyvaiheesta unionissa. Valtioneuvoston yleisistunnon 12.6.2014 listatarkastuksessa havaittiin, että valtioneuvoston kirjelmä saavutettavuusdirektiiviehdotuksesta esiteltiin valtiovarainministeriöstä valtioneuvostolle noin puoleltoista vuoden kuluttua komission ehdotuksen antamisesta. Viivästymisen syiden selvittämiseksi pyysin valtiovarainministeriötä toimittamaan asiasta selvityksen. Valtiovarainministeriön selvityksen johdosta oli tarpeen pyytää lisäksi selvitys liikenne- ja viestintäministeriöltä.

SELVITYS

Valtiovarainministeriön lausunto 25.8.2014

Valtiovarainministeriö lausuu direktiiviehdotuksen käsittelyprosessin viivästymisestä muun muassa, että valtioneuvoston tasolla ei ole yksiselitteisesti määriteltyä vastuutahoa, joka vastaisi verkkosivustojen saavutettavuudesta. Viestintäpalvelujen esteettömyysasioista vastaa liikenne- ja viestintäministeriö, jonne direktiiviehdotus alun perin päättyi käsiteltäväksi.

Direktiiviehdotuksen valmisteluvastuu siirrettiin liikenne- ja viestintäministeriöltä valtiovarainministeriölle helmikuussa 2013, jolloin direktiiviehdotuksen kansallisen käsittelyn käynnistys oli jo lähtökohtaisesti myöhässä. Valtiovarainministeriössä direktiivin valmisteluvastuu osoitettiin Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniiseen toimintoon. Koska direktiiviehdotuksia käsitellään JulkICT:ssä verrattain harvoin, toiminnossa ei ole ollut direktiivivalmistelun tai siihen liittyvän säädösprosessin riittävää asiantuntemusta, joten vastuuhenkilöksi nimetty virkamies jouduttiin kouluttamaan uuteen tehtävään, mikä luonnollisesti lisäsi asian käsittelyn viivästymistä.

Epäselvyys vastuutahoissa ja direktiivivalmisteluun liittyvissä prosesseissa oli omiaan aiheuttamaan viivästymisen direktiiviehdotuksen käsittelyssä, joka johti siihen, että valtiovarainministeriössä päädyttiin selvittämään mahdollisuutta tuottaa kiireellisestä direktiiviehdotuksesta E-kirje eduskunnan informoimiseksi, jota täydennettäisiin direktiivivalmistelun edetessä U-kirjelmällä.

Valtiovarainministeriö selvitti mahdollisuutta toimia edellä kuvatun menettelyn mukaisesti eduskunnan suuren valiokunnan valiokuntaneuvokselta, joka katsoi, että tässä tapauksessa ministeriön ehdottama menettelytapa oli mahdollinen.

E-kirje annettiin eduskunnalle 21.3.2013 (E 23/2013 vp) ja direktiiviehdotusta on käsitelty kansallisesti televiestintäneuvoston valmistelujen yhteydessä viestintäjaoston (EU19) kokouksessa 28.5.2013. Direktiiviehdotus käsiteltiin televiestintäneuvostossa 6.6.2013, jossa jäsenmaille tuotiin tiedoksi silloisen puheenjohtajan (Irlanti) edistymisraportti direktiivin käsittelyn etenemisestä. Edistymisraportista käy ilmi, että direktiivivalmistelu ei ollut edennyt johtuen direktiivin sisällön epämääräisyydestä sekä jäsenvaltioiden haluttomuudesta sitoutua direktiiviehdotukseen sen nykyisessä muodossa. Suomi on jättänyt direktiiviehdotuksesta tarkasteluvarauksen.

Valtiovarainministeriön edustaja on ollut kuultavana direktiiviasiaista hallintovaliokunnassa 11.3.2014. Hallintovaliokunta päätti, ettei direktiiviehdotus edellytä tässä vaiheessa lisätoimenpiteitä (HaVP 19/2014).

Direktiiviehdotusta ei valtiovarainministeriön oikeuskanslerille antaman lausunnon ajankohtana ollut vielä käsitelty neuvoston työryhmässä. Neuvoston puheenjohtajat ilmoittivat vuorolleen, että direktiiviehdotuksen käsittelyä ei tulla priorisoimaan. Tämä on tarkoittanut käytännössä sitä, että direktiiviehdotus on ollut jäissä. Direktiiviehdotuksen osalta valtiovarainministeriön valmistelevien virkamiesten tulkinta oli, ettei puutteellinen ja keskeytynyt direktiiviehdotus tässä vaiheessa mahdollistanut U-kirjelmän tekemistä.

Puheenjohtajamaan (Kreikka) 23.5.2014 antaman tilannekatsauksen mukaan direktiiviehdotukseen keskeisesti liittyvän eurooppalaisen standardin ratifiointi on viivästyttänyt koko direktiiviehdotuksen käsittelyn käynnistymistä. Kyseinen standardi ratifioitiin helmikuussa 2014.

Valtiovarainministeriö sai jälkikäteen yllättäen tiedon direktiiviehdotuksen 1. käsittelystä Euroopan parlamentissa 31.3.2014, jolloin toiminnossa tehtiin päätös tuottaa viipymättä U-kirjelmä, vaikka parlamentin käsittely oli yksipuolinen eikä edeltänyt tavanomaisia kolmikantaneuvotteluja parlamentin, komission ja neuvoston välillä.

Valtiovarainministeriössä on tunnistettu puutteet EU-asioiden valmisteluprosessissa ja ryhdytty toimenpiteisiin niiden korjaamiseksi. Ministeriö selkeyttää tietohallintoon liittyvien EU-asioiden käsittelyprosessia määrittelemällä tarkemmin valmisteluvastuut sen varmistamiseksi,

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

että prosessi olisi jatkossa nopeampi ja noudattaisi sekä hyvää hallintotapaa että perustuslain edellyttämää käsittelyaikataulua.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto 24.11.2014

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu direktiiviehdotuksen valmisteluvastuun siirtymisen viivästymisestä muun muassa, että valtionhallinnossa käytössä olevaan EU-valmistelua tukevaan asianhallintajärjestelmään Eutoriin on 3. joulukuuta 2012 tiedoksi tullut asia saavutettavuusdirektiivistä. Asian valmisteluministeriöiksi oli nimetty liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Asia on toimitettu joulukuussa 2012 tiedoksi valtiovarainministeriölle sekä erikseen valtiovarainministeriön nimetyille virkamiehille. Näin ollen valtiovarainministeriön virkamiehillä on ollut tieto saavutettavuusdirektiivistä samaan aikaan liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

Valtiovarainministeriö vastaa muun muassa julkisen sektorin valtionhallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleisistä perusteista valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n 11 kohdan mukaisesti. Julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudessa on kyse sähköisestä asioinnista. Se, että Eutori-asianhallintajärjestelmän jakelussa on alun perin väärin ilmoitettu vastuuministeriöt, ei muuta valtioneuvoston ohjesäännössä määriteltyä työnjakoa ministeriöiden välillä.

Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriöstä on oltu yhteydessä sähköpostitse valtiovarainministeriöön 12.12.2012, kun virheellinen kirjaus Eutoriin havaittiin. Liikenne- ja viestintäministeriö on kyseisessä sähköpostissa todennut valmisteluvastuun kuuluvan valtiovarainministeriölle, koska asiassa on kyse julkisten elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta, joka valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti valtionhallinnon sähköisen asioinnin piiriin kuuluvana on valtiovarainministeriön vastuulla. Ilmeisesti sisäinen tiedonkulku valtiovarainministeriössä ei ole toiminut, koska valtiovarainministeriöstä on oltu 6.2.2013 yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriöön ja kysytty, onko liikenne- ja viestintäministeriö valmistelemassa U-kirjelmää direktiiviehdotuksesta, johon liikenne- ja viestintäministeriö on 6.2.2013 vastannut, että valtiovarainministeriö on asiassa vastuuministeriö.

Silloinen Suomen pysyvän edustuston viestintäasioista vastaava erityisasiantuntija on 10.1.2013 ollut yhteydessä valtiovarainministeriöön ja tiedustellut asian valmistelun etenemistä. Lisäksi hän on neuvonut useaan otteeseen suullisesti valtiovarainministeriön virkamiehiä EU-valmisteluprosessista saavutettavuusdirektiivin käsittelyn yhteydessä.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo toimineensa asiassa vastuullisesti pyrkiessään varmistamaan, että toinen ministeriö ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin sen vastuualueeseen kuuluvan asian valmistelemiseksi. Puutteena voidaan ehkä pitää sitä, että ministeriö ei vaatinut valtiovarainministeriöltä kirjallista vastausta 12.12.2012 sähköpostiinsa. Missään vaiheessa ei kuitenkaan ollut varsinaista erimielisyyttä siitä, etteikö asia todella kuulunut valtiovarainministeriön vastuulle. Asiasta on käyty muitakin suullisia keskusteluja kuin yllä mainitussa sähköpostissa viitattu, ja niiden perusteella liikenne- ja viestintäministeriöllä on ollut syytä olettaa, että asia on hoidossa valtiovarainministeriössä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on lausuntonsa liitteenä toimittanut jäljennökset yksikön päällikkö A:n sähköpostiviestistä 12.12.2012 sekä erityisasiantuntija B:n sähköpostiviestistä 10.1.2013.

RATKAISU

Yleistä

Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on toimitettava ehdotus kirjelmällään eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten (nk. U-kirjelmä).

Perustuslain 96 §:n tarkoituksena on turvata eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (HE 1/1998 vp). Eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen hyvissä ajoin ennen kuin Suomi sitoutuu EU:ssa tehtävään päätökseen (SuVL 1/2009 vp sekä oikeuskanslerin päätös 3.6.2009 Dnro OKV/12/50/2008).

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin kansallisessa valmistelussa annettussa oikeusministeriön ohjeessa (OM 57/2011) on todettu, että velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi U-asiana syntyy silloin, kun valtioneuvosto saa ehdotuksesta tiedon. Komission ehdotusten osalta velvollisuus syntyy viimeistään, kun valtioneuvosto vastaanottaa komission kollegion hyväksymän virallisen säädösehdotuksen. Suuri valiokunta on edellyttänyt, että normaalitapauksessa U-kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen. On myös huomattava, että eduskunnan on tehtävä mahdollinen huomautuksensa ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta kahdeksan viikon kuluessa ehdotuksen vastaanottamisesta.

Oikeusministeriön ohjeen mukaan perustuslain 96 §:n (U-kirjelmä) tai 97 §:n (E-kirje) soveltuminen vireille tulevaan EU-asiaan harkitaan viimeistään siinä vaiheessa, kun uudesta EU-asiasta tehdään avaus EUTORI-järjestelmään. Avauksen tekee pääsääntöisesti valtioneuvoston kanslian EU-tiedonhallinta, joka tekee avauksen yhteydessä myös ehdotuksen asian vastuuministeriöksi. Ministeriöt puolestaan hyväksyvät omalta osaltaan ehdotuksen ja täydentävät järjestelmään tiedon asiasta vastaavasta virkamiehestä. Tässä yhteydessä merkitään myös tieto siitä, miten hanke on tarkoitus käsitellä yhteistoiminnassa eduskunnan kanssa eli sovelletaanko asiassa perustuslain 96 tai 97 §:ää. (OM 57/2001 s. 12)

Valtioneuvostolain 9 §:n 1 momentin mukaan Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu. Toimivaltainen ministeriö vastaa U-kirjelmän valmistelusta, tarvittaessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa, ja siitä, että U-kirjelmään sisältyvät kannat koordinoidaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä eli EU-asioiden komitean alaisissa jaostoissa ja tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa. U-kirjelmän lähettämisestä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa ja se esitellään siitä ministeriöstä, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Arviointia

Saadun selvityksen perusteella ehdotus saavutettavuusdirektiiviksi on tullut tiedoksi Eutoriasianhallintajärjestelmään 3.12.2012. Eutoriin kirjatun ehdotuksen mukaan vastuuministeriöitä asiassa olisivat liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Valtiovarainministeriötä ei ollut ehdotettu vastuuministeriöksi.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Valtiovarainministeriön mukaan direktiiviehdotuksen valmisteluvastuu siirrettiin liikenne- ja viestintäministeriöltä valtiovarainministeriölle vasta helmikuussa 2013. Käytettävissäni olleesta selvityksestä kuitenkin ilmenee, että valtiovarainministeriön virkamiehet ovat jo 12.12.2012 saaneet liikenne- ja viestintäministeriöstä sähköpostitse tiedon direktiiviehdotuksesta ja siitä, että asia liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan kuuluu sisältönsä puolesta valtiovarainministeriön vastuulle. Lisäksi Suomen pysyvän edustuston viestintäasioista vastaava erityisasiantuntija on 10.1.2013 ollut yhteydessä valtiovarainministeriöön ja tiedustellut asian valmistelun etenemistä.

Saadun selvityksen perusteella asian vastuuministeriöstä on ollut aluksi epäselvyyttä, mutta ministeriöiden välillä ei ole kuitenkaan ollut erimielisyyttä siitä, että asia kuuluu valtiovarainministeriön vastuulle. Valtiovarainministeriön virkamiesten olisi tullut ehdotuksesta tiedon saatuaan huolehtia siitä, että valtiovarainministeriö nimetään asiassa vastuuministeriöksi ja ryhtyä toimiin asian valmistelemiseksi.

Valtiovarainministeriön mukaan asian valmistelua on viivästyttänyt myös se, että direktiivin valmistelusta vastuussa olleessa valtiovarainministeriön Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan toimistossa ei ollut direktiivivalmistelun tai siihen liittyvän säädösprosessin riittävää asiantuntemusta, joten vastuuhenkilöksi nimetty virkamies jouduttiin kouluttamaan uuteen tehtävään. Valtiovarainministeriö myös selvitti eduskunnan suuren valiokunnan valiokuntaneuvokselta mahdollisuutta tuottaa kiireellisestä direktiiviehdotuksesta eduskunnan informoimiseksi E-kirje, jota täydennettäisiin direktiivivalmistelun edetessä U-kirjelmällä. E-kirje annettiin eduskunnalle 21.3.2013 (E 23/2013 vp).

Valtiovarainministeriö on viivästymisen syinä vedonnut myös siihen, että direktiiviehdotus oli puutteellinen ja sen käsittely ei ollut EU-tasolla edennyt ja tästä syystä valtiovarainministeriön valmistelevien virkamiesten tulkinta oli, ettei puutteellinen ja keskeytynyt direktiiviehdotus tuossa vaiheessa mahdollistanut U-kirjelmän tekemistä. Päätös U-kirjelmän valmistelemisestä tehtiin vasta, kun valtiovarainministeriö sai yllättäen tiedon direktiiviehdotuksen 1. käsittelystä Euroopan parlamentissa 31.3.2014.

Selvityksen perusteella viivästyminen U-kirjelmän valmistelussa on aiheutunut useamman syyn kumuloitumisesta. Viivästyminen valtiovarainministeriössä näyttää saadun selvityksen perusteella johtuneen ainakin aluksi vastuuministeriötä koskevasta epäselvyydestä ja tiedonkulun ongelmista valtiovarainministeriössä. Puutteellinen direktiivin kansallisen valmistelun tuntemus vastuuyksikössä on vielä viivästyttänyt asian valmistelua. Lopulta direktiivin käsittelyn keskeytyminen EU-tasolla on johtanut siihen, että valtiovarainministeriön virkamiehet eivät katsoneet tarpeelliseksi valmistella U-kirjelmää aiemmin.

Totean, että perustuslain 96 §:n 2 momentissa on kyse valtioneuvostolle asetetusta oikeudellisesta velvoitteesta toimittaa EU:ssa tehty säädösehdotus kirjelmällään viipymättä eduskunnalle kannan määrittelyä varten. Toimivaltaisen ministeriön on ryhdyttävä valmistelemaan U-kirjelmää ripeästi säädösehdotuksesta tiedon saatuaan.

Direktiiviehdotuksen puutteellisuus tai epämääräisyys ei ole peruste viivyttää asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Valtioneuvoston kanta voidaan ilmoittaa U-kirjelmässä myös alustavana kantana taikka saattaa tiedoksi se, ettei valtioneuvoston kantaa vielä ole (PeVM 10/1998 vp). Asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ei saa viivästyä vain siksi, että asian analysointi tai kannanmuodostus valtioneuvossa on kesken (SuVL 1/2009 vp).

On huomattava, että asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ministeriön E-kirjeellä – yleensä ennakkollisesti ennen säädösehdotuksen vireilletuloa tai poikkeuksellisissa kiireellistä päätöksentekoa edellyttävissä tilanteissa – ei poista velvollisuutta antaa eduskunnalle valtioneuvoston yleisistunnossa käsitelty U-kirjelmä heti kun se on mahdollista. Huolimatta direktiiviehdotuksen käsittelyn viivästyisestä EU-tasolla valtiovarainministeriön varsin huomattavaa viivettä U-kirjelmän valmistelussa ei voida pitää hyväksyttävänä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Valtiovarainministeriö on esitellyt 3.12.2012 annettua saavutettavuusdirektiiviehdotusta koskevan valtioneuvoston kirjelmän valtioneuvoston yleisistunnossa 12.6.2014. Valtiovarainministeriö ei ole kyseisen direktiiviehdotuksen kansallisesta valmistelusta vastaavana ministeriönä huolehtinut direktiiviehdotuksen toimittamisesta viipymättä eduskunnalle kannan määrittelyä varten siten kuin perustuslain 96 §:n 2 momentti edellyttää.

Viivästys on poikkeuksellisen pitkä ja pidän sitä sen vuoksi vakavana. Kiinnitän valtiovarainministeriössä asian valmistelusta vastanneiden virkamiesten huomiota perustuslain 96 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudellisen velvoitteen huolelliseen noudattamiseen vastaisuudessa.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
