



Valtioneuvosto

## ASIA

### Valtioneuvoston kirjelmien toimittaminen eduskunnalle (Perustuslain 96 § 2 momentti)

#### ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävien asioiden esittelylistojen tarkastuksessa vuonna 2008 tehtyjen havaintojen perusteella osa eduskunnalle perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella annettavista valtioneuvoston kirjelmistä näytti viipyneen. Tämän vuoksi oikeuskanslerinvirastossa aloitettiin kesällä 2008 kirjelmien aikatauluihin liittyvä erityinen seuranta viipymisiin johtaneiden syiden selvittämiseksi ja ministeriöiltä pyydettiin tarvittaessa kirjallista selvitystä asiasta. Lisäksi ministeriöiltä pyydettiin selvitystä siitä, miten ministeriöissä oli järjestetty eduskunnalle menevien U-kirjelmien käsittely ja seuranta eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

#### SELVITYS

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto 14.10.2008 (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rajat ylittävän lainvalvonnan helpottamisesta liikenneturvallisuuden alalla).

Ulkoasiainministeriön lausunto 14.11.2008 (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön viisumisäännöstöksi).

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto 26.1.2009 (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, sivutuoteasetus).

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto 23.1.2009 (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista).

Lisäksi selvitystä viipymisestä pyydettiin sähköpostitse yksittäisiltä esittelijöiltä:

Valtiovarainministeriö, komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, sähkörahadirektiivi

Ympäristöministeriö, komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, EU:n ympäristömerkkijärjestelmä

Sosiaali- ja terveysministeriö, komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, itsenäisiä ammatinharjoittajia koskeva tasa-arvodirektiivi

Työ- ja elinkeinoministeriö, komission ehdotus neuvoston direktiiviksi (Euratom) ydinturvallisuutta koskevan yhteisön kehyksen perustamisesta, ydinturvadirektiivi.

## Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Ministeriö vastaanotti 20.3.2008 kysymyksessä olleen direktiivin ja jakoi sen välittömästi ministeriön liikennepolitiikan osastolle sekä kansainvälisten asioiden sihteeristön virkamiehelle. Asian valmistelija laatima 20.8.2008 päiväty perusmuistio toimitettiin eduskunnan suurelle valiokunnalle E-kirjelmän liitteenä 19.9.2008. U-kirjelmä lähetettiin vasta 2.10.2008.

Ministeriö on myöntänyt laiminlyöneensä saattaa asian kohtuullisessa ajassa eduskunnan käsiteltäväksi, vaikka direktiiviehdotukseen liittyvän oikeusperustaongelman vuoksi ehdotuksen käsittely ei ole edennyt, joten eduskunnalla on ollut vielä mahdollisuus lausua kantansa ehdotukseen ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen.

Tapahtuma johtui ministeriön mukaan monien eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Liikennepolitiikan osaston liikenneturvallisuusyksikössä tapahtui keväällä ja kesällä 2008 henkilövaihdoksia, joista merkittävin oli yksikön päällikön vaihdos. Nämä ovat jälkikäteen selvityksen perusteella häirinneet yksikön normaalia työskentelyä ja tiedonkulkua. Ministeriön liikennepolitiikan osastolla oleva sisäinen EU-asioiden käsittelyn koordinaatio- ja seurantajärjestelmä ei myöskään direktiiviehdotuksen kohdalla toiminut.

## Ulkoasiainministeriön lausunto

Komissio antoi ehdotuksen viisumisäännöstön laatimisesta 24.7.2006 ja Suomen puheenjohtajuuskauden johdosta ehdotus tuli heti sen jälkeen valtioneuvostolle tiedoksi. Ehdotus on sisällöltään poikkeuksellisen laaja ja vaikea ja sen käsittely kestää useita vuosia. Asetuksen odotetaan valmistuvan mahdollisesti vuonna 2010.

Säädösehdotus esiteltiin neuvoston työryhmässä ja sen alustava käsittely aloitettiin Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2006. Asetusehdotuksen ensimmäinen alustava käsittelykierron neuvostossa saatiin päätökseen vuoden 2008 alussa.

Ministeriö on kiinnittänyt huomiota poikkeuksellisiin käytännön seikkoihin, jotka vaikeuttivat viisumisäännöstön kansallisen käsittelyn pikaista etenemistä. Viisumisäännöstön uudistuksesta vastaava yksikkö toimi puheenjohtajuuskaudella alimitoitetuilla henkilöresursseilla, ja välittömästi sen jälkeen vuoden ajan poikkeuksellisella vajaamiehityksellä pitkien sairaspöissaoljen seurauksena. U-kirjeen valmistuttua kesäkuussa 2008 sen eduskunnalle antamista viivytti vielä useilla kuukausilla sen kääntäminen valtioneuvoston käännöstoimistossa, jota työllisti samaan aikaan kiireellisten budjettiasiakirjojen kääntäminen.

Eduskunnan informoiminen viisumisäännösten kokonaisuudistusta koskevan asetusehdotuksen osalta on tapahtunut poikkeuksellisen myöhään ja kysymyksessä on poikkeuksellinen tapahtuma. Ministeriö tulee jatkossa kiinnittämään entistä enemmän huomiota siihen, että kaikissa yksittäistapauksissa noudatetaan perustuslain 96 §:n 2 momentin velvoitetta.

## Maa- ja metsätalousministeriön lausunto

Komissio antoi sivutuoteasetuksen 11.6.2008 ja maa- ja metsätalousministeriö sai tiedon ehdotuksesta 13.6.2008. Ministeriö informoi asiasta eduskuntaa valtioneuvoston kirjelmällä 4.12.2008. Ehdotus esiteltiin neuvoston työryhmässä 8.7.2008 ja tämän jälkeen ehdotusta käsiteltiin neuvoston työryhmässä syksyn 2008 aikana neljässä kokouksessa. Ehdotuksen käsittely on jatkunut neuvoston työryhmässä 27. – 28.1.2009. Asetusehdotuksen käsittely oli tarkoitus aloittaa Euroopan parlamentissa maatalousvaliokunnan käsittelyllä 21. – 22.1.2009.

Kysymys on laajasta lähes 70 sivua käsittävästä ehdotuksesta, johon liittyy 100 sivua pitkä komission vaikutusarviointi. Ehdotuksen sisältöön ja komission vaikutusarviointiin perehtyminen, sidosryhmien kuulemisten järjestäminen ja valtioneuvoston kannan muodostaminen vaati aikaa. Ehdotuksen antaminen ja neuvoston työryhmäkokous, jossa ehdotus esiteltiin, osui juuri kesälomakauden edelle.

Ministeriö on kertonut EY-säädösten valmistelun järjestämisestä ministeriössä ja todennut pyrkimyksenä olevan, että eduskuntaa informoidaan komission ehdotuksista niin, että eduskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa ehdotuksesta esitettäviin Suomen kantoihin EU:n toimielimissä. Enemmistö maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosaston toimialan EY-säädösehdotuksista käsitellään yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamenttiin nähden, jonka vuoksi ehdotusten käsittely EU:n toimielimissä vie suhteellisen kauan aikaa.

Maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosastolla komission ehdotukset listataan niiden saavuttua ministeriöön sähköisesti osaston lainsäädäntöohjelmaan, jonka avulla voidaan seurata ehdotusten käsittelyä EU:n toimielimissä sekä kansallista valmistelua.

## Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto

Komissio teki ehdotuksen 16.7.2008 ja asiaa koskeva valtioneuvoston U-kirjelmä toimitettiin eduskunnalle 4.12.2008. Ministeriö sai tiedon säädösehdotuksesta välittömästi sen jälkeen, kun komissio oli antanut kestävää kulutusta ja tuotantoa sekä kestävää teollisuuspolitiikkaa koskevan tiedonannon 16.7.2008. Säädösehdotus sisältyi mainittuun tiedonantoon. Valtioneuvosto lähetti tiedonannosta selvityksen eduskunnalle 9.9.2008 ja selvityksessä selostettiin myös tuotteiden ekologista suunnittelua koskevan direktiivin muutosehdotusta pääpiirteittäin.

Euroopan unionin energianeuvostossa 8.12.2008 saavutettiin muutosehdotuksesta yleisnäkemys. Jäsenmaiden näkemykset ehdotuksen sisällöstä olivat yhteneväiset ja myönteiset. Euroopan parlamentissa raporttia on määrä käsitellä helmikuussa 2009 ja täysistuntokäsittelyyn ehdotus on tarkoitus tuoda huhtikuussa 2009, minkä jälkeen käsittely jatkuu neuvostossa.

Direktiiviehdotuksen hoito kuului ministeriön energiaosaston energiatehokkuus- ja uusiutuvat energiat -ryhmälle. Ryhmässä oli kesästä lähtien lähes koko syksyn ajan kolmen henkilön vajuus noin kymmenestä asiantuntijatason tehtävästä. Henkilövahvuus saatiin ennalleen vasta vuoden 2009 alussa. Energiaosastolla oli syksyn aikana valmisteltavana muun muassa hallituksen ilmasto – ja energiastrategia, joka vaati työpanosta osaston kaikilta ryhmiltä. Vajaamiehityksellä on jatkuvasti tasapainoiltu tärkeiden ja kiireellisten asioiden välillä, mikä on osaltaan

vaikuttanut siihen, että eduskunnan informointi viivästy. Normaalinkaan henkilövahvuuden aikana ei ole käytännössä mahdollista pitää varamiehitystä. Ylitöitä tehdään jatkuvasti.

Ministeriö on selvittänyt EU-asioiden koordinoitua yleisesti. Keskitettyä seuranta jatkotoimien toteutumisesta ei toistaiseksi ole, vaan seuranta ja jatkotoimet ovat osastojen vastuulla. Energiaosastolla on organisoitu EU-asioiden koordinaatio, mutta siihen ei ole sisällytetty asioiden käsittelyn aikatauluseuranta. Suuren organisaatiomuutoksen takia koko työ- ja elinkeinoministeriön yhteiset menettelytavat ovat olleet kehitysvaiheessa koko viime vuoden.

Ministeriö on järjestänyt yhdessä eduskunnan suuren valiokunnan sihteeristön kanssa koulutusta, jossa EU-asioita valmistelevia virkamiehiä on informoitu eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnan periaatteista ja käytännöistä EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Erityisesti on korostettu U-asioiden saattamista viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi.

## RATKAISU

### Yleistä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Vaatimuksella korostetaan sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen.

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa annetuissa ohjeissa (OM 2008:1) on todettu, että perustuslain 96 §:n 2 momentti edellyttää, että valtioneuvoston on toimitettava ehdotus kirjelmällään eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan. Suuri valiokunta on edellyttänyt, että normaalitapauksessa kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen. Laajojen ja vaikeiden asioiden osalta aikataulusta voidaan tarvittaessa joustaa jonkin verran, jos asian käsitteilyaikataulu EU:n tasolla sallii sen. Olennaista on varmistaa, että eduskunnalla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa Suomen asiassa esittämiin kannanottoihin jo työryhmätasolla. Siksi kirjelmän lähettäminen ei saa viivästyä vain siksi, että asian analysointi tai kannanmuodostus on valtioneuvostossa kesken.

### Eduskunnan suuren valiokunnan kannanottoja

Suuri valiokunta on hyväksynyt liikenne- ja viestintäministeriön valmisteluvastuulla olleen rajat ylittävän lainvalvonnan helpottamisesta liikenneturvallisuuden alalla koskevan ehdotuksen osalta kokouksessa 26.8.2008 seuraavan lausuman:

”Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota perustuslain 96 §:n oikeudelliseen velvoitteeseen, jonka nojalla eduskunnan toimivaltaan kuuluvat EU-aloitteet on toimitettava viipymättä eduskunnalle kannan määrittämistä varten U-kirjelmällä.

Valiokunta toteaa, että komission aloite on annettu jo 19.3.2008, jonka jälkeen käynnistyneisiin neuvotteluihin Suomi on osallistunut neuvoston eri työryhmätasolla. Näin ollen eduskunta on saatettu asiassa jo osin tapahtuneiden tosiasioiden eteen.”

Maa- ja metsätalousministeriön valmistelussa olleen sivutuoteasetuksen osalta suuri valiokunta on kokouksessaan 4.3.2009 todennut:

”Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että asian valmistelussa ei ole noudatettu perustuslain 96 §:n edellyttämää menettelyä.

Valiokunta edellyttää, että jatkossa perustuslain 96 §:n tarkoittamat asiat toimitetaan eduskuntaan viipymättä siten, ettei eduskuntaa missään tapauksessa aseteta jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen.”

Suuri valiokunta on lisäksi 6.2.2009 todennut opetusministeriön valmistelussa olleen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tekijänoikeuden ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/116/EY muuttamisesta (suoja-aikadirektiivin muuttaminen) osalta, että ”direktiiviehdotuksen valmistelua ei ole asianmukaisella tavalla toteutettu opetusministeriössä ja että valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota perustuslain 96 §:n säännökseen, jonka mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvat EU:n ehdotukset on toimitettava eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä. Valiokunta edellyttää, että jatkossa perustuslain 96 §:n tarkoittamat asiat toimitetaan eduskuntaan oikea-aikaisesti siten, että eduskuntaa ei missään tapauksessa aseteta jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen”

## Asian arviointia

Oikeuskanslerinviraston kirjallisten lausuntopyyntöjen tarkoituksena on ollut selvittää eduskunnalle annettavien kirjelmien viipymiseen liittyneet tapauskohtaiset perusteet mahdollisten rakenteellisten ongelmien havaitsemiseksi. Säädöstasolla rakenteellisia epäkohtia ei selvityksen perusteella ole havaittu. Myös ohjeistus eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa on kattava.

Oikeuskanslerin viikottaisesta valtioneuvoston listatarkastuksesta voidaan yleisesti todeta, että eduskunnalle annettavien kirjelmien oikea-aikaisuus ja sisältö tarkastetaan ja esitteleviltä ministeriöiltä pyydetään tarvittaessa lisäselvitystä, lähinnä suullisesti. Tietoja on pyydetty muun muassa viipymiseen johtaneista syistä sekä asian käsittelyvaiheesta unionissa. Tarvittaessa kirjelmiin liittyviä muistioita on tapauskohtaisesti täydennetty käytettävissä olevan ajan puitteissa. Laajempia muutoksia muistioihin ei ole kuitenkaan vaadittu, jotta eduskunnan tiedonsaanti oikeuskanslerin toimenpiteiden johdosta ei viivästyisi.

Saatujen selvitysten perusteella voidaan havaita, että viipymiset ovat olleet tapauskohtaisia, ja usein useampi syy on kumuloitunut. Ministeriöt ovat viitanneet organisaatioissa tapahtuneisiin henkilöstövaihdoksiin ja sairaspöissaoloihin sekä alimitoitettuihin henkilöresursseihin (LVM, UM, TEM ja STM). Säädösehdotusten sisältöön ja kääntämisen vaatimaan aikaan on vedottu viipymisen syynä. Lisäksi on viitattu siihen, että osa säädösehdotuksista on erittäin laajoja ja osa ehdotuksista edellyttää lisäksi usean ministeriön näkemystä Suomen kantoja valmisteltaessa. Maa- ja metsätalousministeriö on selvittänyt lausunnossaan myös valmistelun edellyttämää sidosryhmien kuulemista ja loma-ajan aiheuttamaa viivettä.

Selvityksien perusteella on esitettävä joitain huomioita. 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). Kysymyksessä on oikeudellinen velvoite, joka valtioneuvoston on otettava huomioon sekä toiminnassaan maan sisäisesti että Euroopan unio-

nin toimielimissä. Suuri valiokunta on korostanut (SuVL 2/2008 vp) perustuslain 96 §:n säännöksen tarkan noudattamisen tärkeyttä: säännöksen tarkoittamissa asioissa Suomen edustajien ei tule ilmaista Suomen puolesta kannanottoa EU:ssa päätettävään ehdotukseen ennen kuin eduskunta on ollut tilaisuudessa lausua siitä kantansa – sitä ennen Suomen kantaa ei ole.

Velvoitteen täyttäminen edellyttää, että vastuuministeriö säädösehdotuksen saavuttua välittömästi selvittää, onko ehdotus saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi syntyy silloin, kun valtioneuvosto saa tiedon ehdotuksesta. Valtioneuvoston kanta ehdotukseen ilmoitetaan kirjelmään oheistetussa muistiossa, jos kanta ehditään yhteen sovittaa valtioneuvostossa viivyttämättä asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Muussa tapauksessa muistiossa todetaan, että valtioneuvosto ei ole vielä muodostanut kantaansa ehdotukseen (OM 2008:1).

On totta, että valtioneuvoston kannan muodostaminen edellyttää riittävää tietoa säädösehdotuksen käsitteiden ja artikloiden sisällöstä. Kokonaisarviointiin vaikuttaa myös säädösehdotuksen laajuus. Valtioneuvoston kannanmuodostus ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että eduskunnan tiedonsaanti viivästyy tai että eduskunta asetetaan jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Valtioneuvoston kanta voidaan antaa alustavana ja täydentää sitä myöhemmin. Myös se, että kanta ei ole vielä muodostettu on mahdollista.

Muiden esitettyjen perusteluiden osalta totean, että viittaus loma-aikaan ei riitä perusteeksi asian viipymiselle ministeriössä. Eduskunta järjestää työskentelynsä itse ja tarvitsee sille perustuslain kuuluvat tiedot oikeassa ajassa. Sama koskee henkilövaihdosten aiheuttamaa viivytystä. Säädösehdotuksen kääntämisestä oikeusministeriön ohjeissa puolestaan on todettu, että jos suomen- ja ruotsinkielistä käännöstä ei ole saatavilla, kirjelmään liitetään englanninkielinen kieliversio ja esitetään valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistan kansilehdessä perustelut menettelylle. Suomen- tai ruotsinkielisen kieliversion puuttumisen vuoksi ei tule viivyttää asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi.

Selvityksissä on myös viitattu joidenkin säädösehdotusten osalta vaadittavaan eri ministeriöiden kantojen koordinointiin. Maa- ja metsätalousministeriö on viitannut asetusehdotuksen vaatimaan sidosryhmien kuulemiseen.

Päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kannanottojen määrittelystä on toimivaltaisilla viranomaisilla. Ministeriöiden kantojen koordinoinnin osalta viitataan EU-asioiden yhteensovitusjärjestelmään, jonka tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on yhteensovitettu ja Suomen yleisiä poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat toimivaltaiset ministeriöt, EU-ministerivaliokunta ja EU-asioiden komitea sekä sen asettamat jaostot. Yhteensovitusjärjestelmän jaostotyöskentelyn tehokas käyttäminen on otettava huomioon eri ministeriöiden koordinointia edellyttävissä asioissa.

Sidosryhmien kuuleminen puolestaan ei saa estää eduskunnan viivytyksetöntä tiedonsaantia. Tältä osin viitataan suuren valiokunnan asiasta lausumaan (SuVL 1/2009).

Ministeriöiden U-kirjelmien seuranta ja koordinointi vaihtelevat. Tältä osin tärkeänä pidän kirjelmien aikataulun seurannan tehokasta järjestämistä. Ongelmallisissa tapauksissa yhteistyö ja eduskunnan informointi tilanteesta on oleellista.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Suuri valiokunta on kiinnittänyt yksittäisten ministeriöiden huomiota perustuslain 96 §:n 2 momentin säännökseen. EU-asiain komitean pöytäkirjasta 10.3.2009 käy ilmi, että komitean puheenjohtaja on nostanut esille eduskunnalta tulleen huomautuksen ja että se huomioidaan asianmukaisesti EU-politiikan valmistelussa. Erityisesti U- ja E-kirjeet tulee toimittaa viipymättä eduskunnalle.

EU-asiain komitean oikeudelliset kysymykset – jaoston pöytäkirjasta 16.3.2009 käy ilmi, että jaoston jäsenille on välitetty eduskunnan suuren valiokunnan lausumat ja todettu, että asioiden valmistelun aikataulutuksessa tulee huomioida eduskunnan kanssa tehtävä yhteistyö. Jaoston jäseniä on pyydetty muistuttamaan valmistelijoita aikataulutuksen tärkeydestä.

Edellä mainituilla perusteilla kiinnitän valtioneuvoston huomiota perustuslain 96 §:n 2 momenttiin sisältyvän oikeudellisen velvoitteen tarkkaan ja asianmukaiseen noudattamiseen sekä U-kirjelmien aikataulutuksen tehokkaaseen seurantaan ministeriöissä. Tässä tarkoituksessa lähetän ministeriöiden kansliapäälliköille tiedoksi jäljennöksen päätöksestäni saatettavaksi niiden virkamiesten tietoon, joiden tehtäviin päätöksessä tarkoitettujen asioiden valmistelu kuuluu. Lähetän ratkaisuni tiedoksi myös eduskunnan suurelle valiokunnalle.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Neuvotteleva virkamies

Marja Leskinen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---