

**ASIA**

## Valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen

**ASIAN VIREILLETULO**

Euroopan komissio antoi 14.9.2016 ehdotuksen parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 2012/2002, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja (EU) N:o 652/2014 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta (COM(2016 605 final) (omnibus-asetusehdotus).

Valtioneuvoston yleisistunto on 9.2.2017 työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä päättänyt lähettää eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmän yllä mainitusta ehdotuksesta. Kyseinen valtioneuvoston kirjelmä lähetettiin eduskunnalle 21 viikon kuluttua komission ehdotuksen antamisesta.

Olen päättänyt omasta aloitteestani tutkia asiassa noudatetun menettelyn.

**SELVITYS**

Pyysin työ- ja elinkeinoministeriötä hankkimaan tarpeellisen selvityksen valtioneuvoston kirjelmän esittelyssä tapahtuneen viivästyksen tutkimiseksi ja antamaan lausuntonsa asiasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut asiassa lausunnon 14.3.2017 (TEM/448/03.03.01/2017).

## RATKAISU

### Tapahtumakuvaus

Euroopan komissio antoi omnibus-asetusehdotuksen 14.9.2016. Komission ehdotus on laaja kokonaisuus, joka koskee EU:n yleiseen talousarvioon sovellettavia varainhoitosääntöjä sekä kolmeatoista sektorikohtaista säädöstä ja yhtä päätöstä. Valtioneuvoston EU-asioiden käsittelyjärjestelmässä (Eutori) komission esityksestä on avattu 19.9.2016 EU-asia nro EU/2016/1486 ja vastuuministeriöksi asiaan on merkitty valtiovarainministeriö. Kyseessä on kuitenkin usean ministeriön hallinnonalat kattava ehdotus.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan asian valmistelussa pohdittiin erilaisia vaihtoehtoja toiminnan organisoimiseksi ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Varainhoitoasetuksen ja sektorikohtaisten varainhoitosäädösten muutoksia ja niiden kansallista käsittelyä käsiteltiin muun ohella EU-komitean alaisen EU34-jaoston (budjetti- ja hallintoasiat) kokouksessa 4.10.2016. Kokouspöytäkirjan (VM2016-00634) perusteella ministeriöiden välisessä keskustelussa päädyttiin siihen, että ministeriöt valmistelevat sektorikohtaisia asetusehdotuksia koskevat kirjelmänsä eduskunnalle. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että vastuuministeriöt olivat vastuussa sektorikohtaisten asetusmuutosten ohjeistamisesta työryhmäkäsittelyä varten. Jaosto voisi kuitenkin yhdessä koordinoida kantojen valmistelua ja sovittaa kantoja. Varainhoitoasetuksen kannanmuodostuksen valmistelun koordinoimiseksi ehdotettiin luotavan yksittäisten virkamiesten yhteistyöverkko.

Selvityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriössä keskusteltiin 6.10.2016 tarkoituksenmukaisesta tavasta koordinoida varainhoitoasetuksen ja sen nojalla annettujen ministeriön hallinnonalalle kuuluvien sektorikohtaisten säännösten valmistelua. Esillä oli muun ohella mahdollinen konserniohjausyksikön koordinaattorirooli. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan pidetty tilanteessa tarkoituksenmukaisena, vaan kukin ministeriön toimintayksikkö vastasi asian valmistelusta ministeriön työjärjestyksen mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö lähetti komission ehdotuksesta rakennerahastoja koskevilta osin eduskunnalle perustuslain 97 §:ssä tarkoitetun selvityksen (E 106/2016 vp) 25.10.2016. Työ- ja elinkeinoministeriöstä lähetettiin eduskunnalle perustuslain 97 §:ssä tarkoitettuja selvityksiä myös eräistä ehdotukseen sisältyvistä yksittäisistä asetusehdotuksista.

Ehdotuksesta lähetettiin eduskunnalle kolme U-kirjelmää, joista kahden ensimmäisen lähettämistä valtioneuvoston yleisistunto päätti 15.12.2016: valtiovarainministeriön esittelystä päätettiin lähettää 15.12.2016 eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (unionin yleiseen talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt; varainhoitoasetus), (U 70/2016 vp) ja maa- ja metsätalousministeriön esittelystä 15.12.2016 valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta yhteisen maatalouspolitiikan asetusten yksinkertaistamiseksi varainhoitoasetuksen uudistamisen yhteydessä (omnibus-asetusehdotus), (U 71/2016 vp).

Kolmannen valtioneuvoston kirjelmän lähettämistä valtioneuvoston yleisistunto päätti 9.2.2017, jolloin työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä päätettiin lähettää eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan rakenne- ja investointirahastojen yksinkertaistamiseksi varainhoitoasetuksen yhteydessä (omnibus-asetusehdotus), (U 18/2017 vp).

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan U-kirjelmä täydensi alue- ja rakennepolitiikan osalta 25.10.2016 annettua E-kirjettä samasta omnibus-kokonaisuudesta.

Komission tavoiteaikataulun mukaan muutokset on tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2018.

## Säännökset

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä.

Valtioneuvostosta annetun lain (jäljempänä valtioneuvostolaki) 9 §:n mukaan Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu. Valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, jollei valtioneuvoston asetuksella jonkin asiaryhmän osalta toisin säädetä.

Valtioneuvostolain 12 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan muun muassa valtioneuvoston kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Muut kuin 2 momentissa tarkoitettut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

## Arviointia

Perustuslain 96 §:ssä on säädetty valtioneuvostolle oikeudellinen velvoite saattaa kirjelmällään eduskunnan käsiteltäväksi sen toimivaltaan kuuluvat ehdotukset. Asia tulee viedä eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston kirjelmällä (U-kirjelmällä) silloin kun 1) kyse on ehdotuksesta säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, 2) asiasta päätetään EU:ssa ja 3) asia kuuluisi eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ainakin lainsäädännön alaan kuuluvat asiat, eduskunnan budjettivaltaa sitovat asiat ja eduskunnan kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat. (Oikeusministeriön ohje 57/2011 ”Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden valmistelussa”, s. 14) Valtioneuvostolain 12 §:n mukaan kirjelmän lähettämisestä päättää valtioneuvoston yleisistunto.

Perustuslain 97 § koskee eduskunnan tiedonsaantioikeutta kansainvälisissä asioissa. Nämä asiat saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi joko eduskunnan pyynnöstä tai valtioneuvoston omasta aloitteesta. Säännöksen nojalla annetaan tyypillisesti tietoja sellaisista EU-asioista, jotka edeltävät varsinaisten säädösehdotusten antamista. Myös säädöshankkeista ja muista eduskunnan toimivaltaan kuuluvista asioista voidaan antaa tietoja eduskunnalle E-kirjeillä siinä vaiheessa, kun velvollisuus U-kirjelmän lähettämiseen ei ole vielä syntynyt. Asia, joka on ennen virallisen ehdotuksen antamista saatettu eduskunnalle E-kirjeenä, tulee käsitellä normaalissa menettelyssä U-asiana siinä vaiheessa, kun virallinen ehdotus tai aloite saadaan, jos asia kuuluu eduskunnan toimivaltaan. (OM:n ohje, s. 27-30) Perustuslaissa ei ole menettelyä koskevia säännöksiä E-asioden saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. E-kirjeitä ei esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, vaan ne lähetetään eduskuntaan ministeriön kirjeellä.

Nyt kyseessä olevassa ehdotuksessa on kyse perustuslain 96 §:ssä tarkoitettusta ehdotuksesta, joka on tullut saattaa eduskunnan käsiteltäväksi 96 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä. Perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvoston on viipymättä tällaisesta ehdotuksesta tiedon saatuaan toimitettava se kirjelmällään eduskunnan käsiteltäväksi.

Velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi U-asiana syntyy silloin, kun valtioneuvosto saa ehdotuksesta tiedon. Eduskunnan suuri valiokunta on edellyttänyt, että normaalitapauksessa U-kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen. Ehdotus on mahdollista saattaa eduskunnan käsiteltäväksi myös tavanomaista suppeammat tiedot sisältävällä U-kirjelmällä. U-kirjelmässä voidaan ilmoittaa alustava kanta tai saattaa tiedoksi, ettei kantaa vielä ole. (OM:n ohje, s. 22-23) Jos asian käsittely EU:ssa kuitenkin etenee niin nopealla aikataululla, ettei U-kirjelmän toimittaminen eduskunnalle ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU:n tasolla, tai se jättäisi eduskunnalle liian vähän aikaa kannanmuodostukseen, voidaan asia saattaa poikkeuksellisesti eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä. E-kirjeen antaminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä, vaan se tulee toimittaa eduskunnalle niin pian kuin se on mahdollista. (Oikeusministeriön muistio 3.3.2014 Dnro 5/469/2014, joka täydentää oikeusministeriön ohjetta 57/2011)

Käytettävissä olevasta selvityksestä ilmenee, että komission 14.9.2016 antamasta ehdotuksesta on työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltu ja lähetetty eduskunnalle perustuslain 97 §:ssä tarkoitettu selvitys, E-kirje (E 103/2016 vp), joka on toimitettu eduskunnalle 25.10.2016 noin kuusi viikkoa komission ehdotuksen antamisen jälkeen. Perustuslain 96 §:ssä tarkoitettujen valtioneuvoston kirjelmät, valtiovarainministeriön valmisteleva kirjelmä (U 70/2016 vp), jossa tarkastellaan ehdotusta varainhoitoasetuksen uudistamiseksi sekä maa- ja metsätalousministeriön valmisteleva kirjelmä maatalouspolitiikan asetusten yksinkertaistamiseksi varainhoitoasetuksen uudistamisen yhteydessä (U 71/2016 vp) on käsitelty ja päätetty lähettää eduskunnalle valtioneuvoston yleisistunnossa 15.12.2016. Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvan alue- ja rakennepolitiikan osalta valtioneuvoston kirjelmän (U 18/2017 vp) lähettämisestä päätettiin valtioneuvoston yleisistunnossa kuitenkin vasta 9.2.2017.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa selvityksessään, että ehdotus on osa laajaa yksittäisten säädösmuutosten kokonaisuutta. Varainhoitoasetus (EY) N:o 2012/2002 on EU-varojen käyttöä ohjaava yleisasetus. Perussäännökset rakennerahastoihin sovellettavista varainhoitosäännöistä sekä tehtävien jaosta komission ja jäsenvaltioiden kesken annetaan varainhoitoasetuksen ensimmäisessä osassa, joka koskee kaikkea yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitavaa EU:n talousarvion toteuttamista. Varainhoitoasetuksen toisen osan säännökset koskevat erityisesti EU:n rahastoihin, kuten rakennerahastoihin, sovellettavia erityissääntöjä. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan varainhoitoasetuksesta 15.12.2016 valtiovarainministeriön esittelystä annettu valtioneuvoston kirjelmä U 70/2016 vp kattaa osittain myös rakennerahastojen säänte-

lyn. Erikseen rakennerahastoista annettu valtioneuvoston selvitys U 18/2017 vp on joulukuussa annettua yleistä U-kirjettä ja työ- ja elinkeinoministeriön lokakuussa rakennerahastoista antamaa E-kirjettä täydentävä. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan asia tuotiin valtioneuvoston yleisistuntoon vasta 9.2.2017 johtuen erinäisten toimeksiantojen kasaantumisen aiheuttamasta tilapäisestä resurssivajeesta. Asia on työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tiedostettu ja tilanne on parantunut osaltaan myös uudelleen organisoinnin myötä.

Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin katsoo, että perustuslain edellyttämä viivytyksettömyys ja eduskunnan kannanmuodostus sekä mahdollisuudet oikea-aikaiseen vaikuttamiseen toteutuivat tosiasiallisesti ministeriön toimitettua ehdotus E-kirjeellään eduskunnalle jo ennen suomen- ja ruotsinkielisten käännösten valmistumista lokakuussa 2016 eli kuuden viikon kuluessa komission esityksen antamisesta.

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaa koskevien perustuslain 96 ja 97 §:ien säännösten tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa EU:ssa tehtävien päätösten sisältöön. Eduskunta on korostanut, että eduskunnan erikoisvaliokunnilla ja suurella valiokunnalla tulee olla EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon kussakin vaiheessa käytössään tuossa vaiheessa oleelliset tiedot. Eduskunnan kannalta oleellista on, että kukin asia saadaan käsittelyyn niin ajoissa, että eduskunnan valiokunnilla on käytössään kohtuullinen aika asian käsittelylle ennen kuin Suomen edustajien on lausuttava siitä Suomen käsitys esimerkiksi neuvoston työryhmässä. (Suuren valiokunnan sihteeristön muistio: ”Euroopan unionin asioiden eduskunka käsittelyyn liittyviä käytännön kysymyksiä”, 17.12.2014).

Asiassa ei ole aihetta epäillä, että eduskunnalle ei olisi tosiasiallisesti toimitettu oikea-aikaisesti tietoja komission ehdotuksesta. On kuitenkin todettava, että työ- ja elinkeinoministeriö on noudattanut perustuslain 96 §:ssä tarkoittamassa asiassa pitkälti perustuslain 97 §:ssä tarkoitettua menettelyä ilman, että menettelylle olisi ollut esimerkiksi asian kiireellisyydestä johtuvaa perusteltua syytä, ja tuonut perustuslain 96 §:n mukaisen kirjelmän valtioneuvoston yleisistuntoon viiveellä vasta 21 viikon kuluttua komission ehdotuksen antamisesta.

Perustuslain 96 §:ssä ja valtioneuvostolaissa asetetaan oikeudellisia menettelysääntöjä valtioneuvoston toiminnalle päätettäessä valtioneuvoston kannasta EU:ssa tehtyyn ehdotukseen. Perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut EU-asiat tulee saattaa koko valtioneuvoston käsittelyyn. Valtioneuvosto lähettää perustuslain 96 §:n mukaiset asiat eduskunnalle kirjelmällään, jonka lähettämisestä päättää valtioneuvostolain 12 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto. Päättäessään kirjelmän lähettämisestä ja kirjelmään sisältyvästä koko valtioneuvoston kannasta EU:ssa tehtyyn ehdotukseen yleisistunto käyttää sille kuuluvaa, oikeudellisesti sitovaa päätösvaltaa.

Nyt esillä olevassa asiassa on erityispiirteenä se, että kyseessä on ollut usean ministeriön toimialaan kuuluva laaja lainsäädäntöaloite, josta on tehty useita U-kirjelmiä. Valtiovarainministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ovat esitelleet valtioneuvoston kirjelmät toimialaansa kuuluvilta osin joulukuussa 2016 ja työ- ja elinkeinoministeriö oman toimialansa osalta helmikuussa 2017. Ehdotuksen käsittely on ollut työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessään toteamalla tavalla pirstaloitunutta ja siten sekä valtioneuvoston että eduskunnan kannalta epätydyttävää.

Voimassa olevan ohjeistuksen mukaan perustuslain 96 §:ssä tarkoitetun U-asian lähettäminen eduskuntaan ensin perustuslain 97 §:n mukaisella E-kirjeellä on poikkeuksellinen menettely, joka soveltuu tilanteeseen, jossa ehdotuksen käsittely EU:ssa etenee niin nopeasti, ettei U-kirjelmän toimittaminen ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU-tasolla. Tällaisessa kiireellisessä tilanteessakaan, josta nyt esillä olevassa asiassa ei ole ollut kyse, E-kirjeen

antaminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä, vaan se tulee toimittaa eduskunnalle niin pian kuin se on mahdollista. E-kirjettä käytetään pääsääntöisesti eduskunnan ennakolliseen informoimiseen komission tulevista ehdotuksista ja se palvelee eduskunnan varhaista tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista. On huomattava, että komission annettua virallisen ehdotuksensa, valtioneuvostolla on oikeudellinen velvoite toimittaa ehdotus eduskunnalle viivytyksettä U-kirjelmällä perustuslain 96 §:ssä tarkoitetussa menettelyssä.

#### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän työ- ja elinkeinoministeriön huomiota vastaisen varalle perustuslain 96 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen toimittaa ehdotus valtioneuvoston kirjelmällä eduskunnalle viivytyksettä.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

JAKELU Työ- ja elinkeinoministeriö

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---