

**ASIA**

## Valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen

**ASIAN VIREILLETULO**

Euroopan komissio antoi 27.5.2015 ehdotuksen neuvoston päätökseksi Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavien kansainvälistä suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta (COM(2015) 286 final) (jäljempänä sisäisiä siirtoja koskeva ehdotus). Sisäministeriö saattoi asian aikataulusyistä eduskunnan käsiteltäväksi 5.6.2015 perustuslain 97 §:n mukaisella E-kirjeellä, jossa todettiin, että asiasta tullaan ensi tilassa lähettämään eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukainen kirjelmä. Sisäministeriö lähetti asiasta eduskunnalle E-jatkokirjeen 1.7.2015.

Asiaa käsiteltiin kesän ja alkusyksyn 2015 aikana useaan kertaan EU-ministerivaliokunnassa, eduskunnassa ja EU-tasolla. Turvapaikanhakijoiden siirrot (40 000) hyväksyttiin poliittisesti ylimääräisessä oikeus- ja sisäasiain neuvostossa (jäljempänä OSA-neuvosto) 20.7.2015 ja asiasta päätettiin lopullisesti OSA-neuvostossa 14.9.2015 keskusteluita. Valtioneuvosto päätti sisäministeriön esittelystä ehdotusta koskevan perustuslain 96 §:n mukaisen valtioneuvoston kirjelmän lähettämisestä eduskunnalle yleisistunnossaan 10.9.2015.

Olen päättänyt omasta aloitteestani tutkia asiassa valtioneuvostossa noudatetun menettelyn.

**SELVITYS**

Sisäministeriö on antanut asiassa selvityksen 3.12.2015 (SMDno-2015-1874) ja valtioneuvoston kanslia on antanut asiassa selvityksen 22.1.2016 (VNK/2367/03/2015). Sisäministeriön virkamies on ollut asiasta oikeuskanslerinvirastossa kuultavana 31.3.2016.

## RATKAISU

### 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. Valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten.

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.

Valtioneuvostolain 17 §:ssä säädetään päätöksentekojärjestyksestä valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat valtioneuvoston esittelijän esittelystä. Käsiteltävään asiaan lausuu istunnossa kantansa ensin se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu. Jos erimielisyyttä ilmenee, asia päätetään äänestämällä noudattaen samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa. Jos esittelijän mielipide eroaa päätöksestä, on se esittelijän pyynnöstä merkittävä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan.

Valtioneuvostolain 22 §:n mukaan pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistuntojen esittelypäivät ja esittelyjärjestyksen. Pääministeri voi määrätä ajankohdan, johon mennessä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä.

Valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n mukaan valtioneuvostossa on ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiain sekä talouspolitiikan valmistelua varten.

Valtioneuvoston ohjesäännön 26 §:ssä säädetään Euroopan unionia koskevien asioiden valiokunnan (*EU-ministerivaliokunta*) jäsenistä ja tehtävistä. EU-ministerivaliokunnan puheenjohtajana on pääministeri. Valiokunnan on valmistavasti käsiteltävä ne Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäviksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa käsiteltäviksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisena.

## Perustuslain 96 §:n ja 97 §:n mukaisista menettelyistä

Perustuslain 96 § koskee eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita (U-asiat), joiden osalta valtioneuvostolle on asetettu oikeudellinen velvoite saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi. Asia tulee viedä eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä seuraavien kriteerien täytyessä: 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)

Valtioneuvoston on saatettava ehdotus eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä siitä tiedon saatuaan. Velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi U-asiana syntyy silloin, kun valtioneuvosto saa ehdotuksesta tiedon. Eduskunnan suuri valiokunta on edellyttänyt, että normaalitytapauksessa 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)

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. Erityisesti periaatteellisesti merkittävät ja poliittisesti kiistanalaiset lainsäädäntöhankkeet sekä hankkeet, joiden ennakoitaan etenevän nopeasti päätökseen virallisen ehdotuksen antamisen jälkeen, on syytä antaa eduskunnalle tiedoksi E-kirjeellä jo niiden valmisteluvaiheessa. Eduskuntakäsittelyä jo EU-asian käsittelyn varhaisessa vaiheessa tulisi harkita erityisesti silloin, kun alustavatkin Suomen näkemykset saatetaan EU:ssa mieltää Suomen kannoiksi tai ainakin poliittisesti sitoviksi. Näin voidaan varmistaa yhtäältä eduskunnan oikea-aikainen mahdollisuus vaikuttaa ehdotuksen sisältöön ja toisaalta Suomen johdonmukainen esiintyminen koko valmisteluprosessin ajan (SuVM 1/2009 vp). 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-asioiden saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Selvitysten antamisesta vastaa pääsääntöisesti toimivaltainen ministeriö. E-asioita ei esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, vaan ne lähetetään eduskuntaan ministeriön kirjeellä.

Oikeusministeriön muistiolla 3.3.2014 Dnro 5/469/2014 on täsmennetty oikeusministeriön ohjetta 57/2011 siltä osin, kuin kyse on kiireellisistä U-asioista. Pääsääntöisesti U-asiat saatetaan viipymättä eduskuntaan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. 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.

## Tapahtumat

Euroopan komissio antoi osana 13.5.2015 antamaansa muuttoliikeagendan toimeenpanoa 27.5.2015 EU:n sisäisiä siirtoja koskevan ehdotuksen. Sisäministeriön mukaan se toimitti komission ehdotusta koskevan E-kirjeen (E 18/2015 vp) eduskunnalle 5.6.2015 aikataulusyistä, jotta asiaan saataisiin 16.6.2015 pidettyä OSA-neuvostoa varten alustavia kantoja. E-kirjettä oli samana päivänä käsitelty EU-ministerivaliokunnassa. Eduskunnassa asiaa käsiteltiin hallintovaliokunnassa 10.6.2015 ja suuressa valiokunnassa 12.6.2015. Hallintovaliokunta antoi asiasta lausunnon HaVL 5/2015 vp.

Poliittinen keskustelu muuttoliikeagendasta ja siihen liittyvistä konkreettisista ehdotuksista käytiin OSA-neuvostossa 16.6.2015. Valtioneuvoston kanslian mukaan OSA-neuvoston kokouksessa 16.6.2015 käydyin keskustelun pohjalta voitiin tehdä johtopäätös, että komission ehdotukseen tullaan tekemään nopealla aikataululla muutoksia, jotka koskevat etenkin Suomelle tärkeää jäsenvaltiokohtaista taakanjakoa ja siihen liittyvää päätöksentekomenettelyä. Valtioneuvoston kanslian mukaan kävi selväksi, että taakanjaon osalta ehdotus on muuttumassa olennaisesti. Jäsenvaltioiden hallitusten edustajat sopisivat taakanjaosta konsensuksella, eivätkä enää alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti määränemmistö päätöksellä neuvostossa.

Valtioneuvoston kanslian selvityksestä ilmenee, että Eurooppa-neuvoston kokoukseen (25.–26.6.2015) valmistauduttaessa kävi ilmeiseksi, että taakanjakoon liittyvä päätöksentekomenettely on Suomelle tässä asiassa erityisen vaikea kysymys. Asiaa käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa 24.6.2015. Ministerit Soini, Niinistö ja Lindström jättivät asiasta lausunnon EU-ministerivaliokunnan 24.6.2015 pöytäkirjaan. Samana päivänä asiaa käsiteltiin eduskunnan suuressa valiokunnassa.

Eurooppa-neuvostossa 25.–26.6.2015 hyväksyttiin poliittisella tasolla 40 000 turvapaikanhakijan siirtäminen muihin jäsenvaltioihin Italiasta ja Kreikasta niiden vaikean maahanmuuttotilanteen helpottamiseksi. Eurooppa-neuvosto edellytti, että sisäisistä siirroista tehtävä neuvoston päätös tulee hyväksyä nopeasti ja tarkemmasta jäsenvaltiokohtaisesta jaosta tulee sopia jäsenmaiden kesken vielä heinäkuun 2015 aikana.

Sisäministeriössä oli kesäkuun aikana valmisteltu PL 96 §:n mukaista U-kirjelmää esiteltäväksi valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston kanslian mukaan sen tietoon tuli Eurooppa-neuvoston kokouksen alla, että sisäministeriö oli laatimassa eduskunnalle U-kirjelmää, joka valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan pohjautui 27.5.2015 annettuun komission alkuperäiseen, mutta jo käytännössä vanhentuneeseen ehdotukseen.

Sisäministeriön mukaan sillä oli valmius esitellä ehdotuksesta valmisteltu U-kirjelmä valtioneuvoston yleisistunnossa 1.7.2015 eli viiden viikon kuluessa komission esityksen antamisesta, mutta valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston suosituksesta se jätettiin tuolloin viemättä yleisistuntoon. Valtioneuvoston kanslia oli keskustellut kirjelmän sisällöstä, muodosta ja tarkoituksenmukaisesta aikataulutuksesta sekä sisäministeriön että suuren valiokunnan valiokuntaneuvoksen kanssa. Käydyissä keskusteluissa valtioneuvoston kanslia esitti kirjelmän sisällön osalta näkemyksensä, että eduskunnalla tulisi olla kannanmuodostuksessaan käytettävissä todellista neuvottelutilannetta vastaava tilannekuva, jossa otettaisiin huomioon Eurooppa-neuvoston asiaa koskevat päätelmät ja ehdotukseen tekeillä olevat olennaiset muutokset. Valtioneuvoston kanslian mukaan sisäministeriön laatiman U-kirjelmäluonnoksen muokkaaminen vastaamaan tosiasiallista neuvottelutilannetta ei ollut käytännön teknisistä syistä (ml. kääntäminen) johtuen mahdollista niin, että asia olisi voitu viedä EU-ministerivaliokunnan kautta 1.7.2015 valtioneuvoston yleisistuntoon. Saadun asiakirja-aineiston perusteella sisäministeriössä oltiin vielä aamupäivällä 29.6.2015 siinä käsityksessä, että U-kirjelmä viedään valtioneuvoston yleisistuntoon. Sisäministeriön virkamiehen mukaan U-kirjelmä oli valmiina ja kirjelmä olisi voitu – ja se olisi PL 96 §:n mukaisesti myös pitänyt – viedä valtioneuvoston yleisistuntoon. Sisäministeriöstä kerrotun mukaan valtioneuvoston kanslia sai kuitenkin sisäministeriön johdon vakuutettua siitä, että tässä vaiheessa ei ole tarpeen tehdä asiasta U-kirjelmää, koska eduskunta ei sitä nimenomaisesti edellyttänyt. Iltapäivällä 29.6.2015 sisäministeriön johto päätti, että U-kirjelmää ei tuoda valtioneuvoston yleisistuntoon vaan sen sijasta tehdään valtioneuvoston kanslian suosittama E-jatkokirje.

Saadun asiakirjaselvityksen mukaan sisäministeriössä valmisteltu teksti muokattiin E-jatkokirjeen muotoon. E-jatkokirje (EJ 12/2015 vp) käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa ja valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa 1.7.2015. EU-ministerivaliokunnassa ministerit Soini, Niinistö ja Lindström jättivät pöytäkirjaan lausuman. Eduskunnassa E-jatkokirjettä käsiteltiin kirjallisessa menettelyssä 1.–3.7.2015 ja suuri valiokunta hyväksyi eduskunnan kannan 7.7.2015 (SuVEK 30/2015 vp).

Aikataulutuksen osalta valtioneuvoston kanslia korostaa, että Suomen tarkistettu kanta muuttuneeseen neuvottelutilanteeseen tarvittiin jo ehdotuksen 3.7.2015 ja 6.7.2015 pidettyjä Coreper II -käsittelyjä sekä 9.–10.7. pidettyä epävirallista OSA-neuvostoa varten. Lisäksi Suomi kävi 3.–17.7.2015 välisenä aikana neuvoston puheenjohtajan kanssa kahdenvälisiä neuvotteluja taakanjaosta, eli sisäisesti siirrettävien ja uudelleen sijoitettavien henkilöiden maakohtaisista lukumääristä. Asiaa käsiteltiin epävirallisessa OSA-neuvoston kokouksessa 9.–10.7.2015, jossa ei päästy yhteisymmärrykseen sisäisistä siirroista. EU-ministerivaliokunta käsitteli kirjallisessa menettelyssä 15.–17.7.2015 20.7.2015 pidettävää ylimääräistä OSA-neuvostoa. Ylimääräisessä OSA-neuvoston kokouksessa 20.7.2015 sisäministerit sopivat sisäisesti siirrettävien henkilöiden jakautumisesta jäsenvaltioiden välillä ja sisäisiä siirtoja koskevasta päätöksestä.

Sisäministeriön mukaan olemassa olevaa U-kirjelmäluonnosta päivitettiin heinäkuun OSA-neuvostoissa käytyjen keskustelujen pohjalta elokuussa. U-kirjelmä esiteltiin sisäministeriöstä valtioneuvoston yleisistunnossa 10.9.2015, jonka jälkeen se toimitettiin eduskunnalle. Suuri valiokunta totesi, että asia U 10/2015 vp on samansisältöinen asian E 18/2015 vp kanssa ja että valiokunnalla ei ole enempää huomauttamista asiasta.

Ylimääräinen OSA-neuvosto hyväksyi sisäisiä siirtoja koskevan päätöksen 14.9.2015 ns. A-kohtana keskusteluita.

## Arviointi

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 käsityksen esimerkiksi neuvoston työryhmässä. (Suuren valiokunnan sihteeristön muistio: ”Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyviä käytännön kysymyksiä”, 17.12.2014).

Asiassa ei ole aihetta epäillä, että eduskunnalle ei sinänsä olisi toimitettu neuvottelujen aktiivisessa vaiheessa oikea-aikaisesti tietoja sisäisiä siirtoja koskevasta ehdotuksesta. Asiassa on kuitenkin syytä arvioida sisäministeriön ja valtioneuvoston kanslian toimintaa siltä osin kuin PL 96 §:n tarkoittamassa asiassa on pitkälti noudatettu PL 97 §:n mukaista menettelyä, ja sisäministeriön toimintaa siltä osin kuin ministeriö on tuonut PL 96 §:n mukaisen kirjelmän varsin myöhäisessä vaiheessa valtioneuvoston yleisistuntoon, josta se on kireällä aikataululla saatettu eduskunnan käsiteltäväksi. On syytä kiinnittää huomiota siihen, millaisia oikeudellisia menettelysääntöjä perustuslain 96 §:ssä ja valtioneuvostolaissa asetetaan valtioneuvoston toiminnalle päätettäessä valtioneuvoston kannasta EU:ssa tehtyyn ehdotukseen. Kyse on olennaisesti myös tämän päätöksenteon ajoittamisesta.

Sisäisiä siirtoja koskeva päätösehdotus on lainsäädännön alaan kuuluva asia, jolla on arvioitu olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksessa on siten selvästi kyse ns. U-asiasta, johon tulee soveltaa perustuslain 96 §:ssä säädettyä menettelyä. Perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvoston on viipymättä tällaisesta ehdotuksesta tiedon saatuaan toimitettava se kirjelmällään eduskunnan käsiteltäväksi. Valtioneuvostolain 12 §:n mukaan kirjelmän lähettämisestä päättää valtioneuvoston yleisistunto.

Kiireelliset U-asiat voidaan oikeusministeriön laatiman ohjeen mukaan poikkeuksellisesti saattaa eduskunnan käsiteltäväksi ensin E-kirjeellä. Tämä poikkeuksellinen menettely soveltuu tilanteeseen, jossa asian käsittely EU:ssa 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. E-kirjeen antaminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä, vaan se tulee toimittaa eduskunnalle niin pian kuin se on mahdollista.

Sisäministeriön mukaan komission toukokuussa tekemän sisäisiä siirtoja koskeneen ehdotuksen käsittely eteni EU:n toimielimissä hyvin nopeasti kesän ja alkusyksyn 2015 aikana. Sisäisiä siirtoja koskeva ehdotus, jolla aktivoitiin ensimmäisen kerran EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu kolmansien maiden kansalaisten äkilliseen joukoittaiseen maahantuloon liittyvä hätätilanmekanismi, oli luonteeltaan hyvin poikkeuksellinen, koska sillä luotiin täysin uudenlainen menettely turvapaikanhakijoiden siirtämiseksi EU:n sisällä muutamasta jäsenvaltiosta toiseen. Asian erityislaatuisuuden ja tärkeyden sekä käsittelyn nopeatahtisuuden vuoksi sisäministeriössä pidettiin välttämättömänä asian viemistä eduskunnan käsiteltäväksi välittömästi kesäkuun alkupuolella 5.6.2015 E-kirjeellä tarkoituksin täydentää sitä myöhemmin U-kirjelmällä. Komission ehdotus oli ensimmäistä kertaa esillä 16.6.2015 pidettävässä OSA-neuvoston kokouksessa ja tätä kokousta varten oli tarpeen saada alustavia kantoja ehdotukseen. Pidän sisäministeriön menettelyä tältä osin perusteltuna.

Sisäministeriö ilmoitti 5.6.2015 eduskunnalle lähettämässään E-kirjeessä, että asiasta tullaan ensi tilassa lähettämään eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukainen (U-)kirjelmä. U-kirjelmää alettiin sisäministeriössä myös valmistella. Valtioneuvoston kanslia ei annetun selvityksen perusteella ollut Eurooppa-neuvoston 24.–25.6.2015 valmistelun alla tyytyväinen sisäministeriössä valmistellun U-kirjelmän sisältöön ja katsoi, ettei sen muokkaaminen vastaamaan ajankohdasta neuvottelutilannetta olisi ollut käytännön teknisistä syistä mahdollista niin, että asia olisi voitu viedä EU-ministerivaliokunnan kautta valtioneuvoston yleisistuntoon 1.7.2015. Sisäministeriön näkemyksen mukaan U-kirjelmä olisi voitu, ja se olisi myös PL 96 §:n mukaisesti pitänyt, viedä valtioneuvoston yleisistuntoon. Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston suosituksesta U-kirjelmää ei kuitenkaan tuotu valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi vaan sisäministeriössä laadittiin E-jatkokirje, joka käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa 1.7.2015 ja toimitettiin sen jälkeen eduskunnalle.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että asia oli poliittisesti vaikea. Valtioneuvoston kanslian mukaan ehdotuksen teki erityisen poikkeukselliseksi sen huomattava poliittinen merkitys niin kansallisesti kuin EU-tasollakin. Sisäministeriön mukaan esityksen käsittely ja kannanmuodostus oli kansallisesti ja valtioneuvoston piirissä haastavaa, kun se toteutettiin kireiden EU-aikataulujen mahdollistamissa puitteissa, valtioneuvoston kannat ensivaiheessa ministerivaliokuntatasolla ja myös valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston kanssa tiiviissä yhteistyössä selvittäen.

On huomattava, että ministerivaliokuntien rooli on valmisteleva ja poliittisia linjauksia tekevä. PL 67 §:n perustelujen (HE 1/1998 vp) mukaan ”valtioneuvostossa voisi olla ministerivaliokuntia poliittisten linjavälintojen ja kannanmäärittelyjen sekä muiden asioiden valmistelua varten. Niille ei kuitenkaan kuuluisi varsinaista ratkaisuvalltaa.” Myös valtioneuvostolain perusteluissa (HE 270/2002 vp) tuodaan esille ministerivaliokuntien luonne asioita valmistelevina toimieliminä. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 1/1997 vp) on todettu muun muassa, että ministerivaliokunnat ovat valtioneuvoston päätöksentekoa valmistelevia toimielimiä, joilla ei ole oikeudellisesti ottaen itsenäistä päätösvaltaa. Eräänlaisen poikkeuksen muodostaa raha-asiainvaliokunta, jonka kannanotot eräissä asioissa ovat tosiasiasa lopullisia ratkaisuja. Ministerivaliokuntien asemasta mietinnössä on todettu niillä olevan varsin keskeinen asema valtioneuvoston päätöksentekomenettelyssä ja niiden käyttävän tosiasiasa monesti asiallista ratkaisuvalltaa. Tällöin kuitenkin on kysymys hallituksen poliittisesta kannanmuodostuksesta, mikä ei sinänsä sisällä oikeudellisesti sitovaa päätösvaltaa.

EU-ministerivaliokunnan on katsottu tosiasiasa päättävän monissa tärkeissä EU-asioissa hallituksen kannanotosta, koska asioita ei enää lisäksi saateta koko valtioneuvoston käsittelyyn. On huomattava, että PL 96 §:ssä tarkoitetut EU-asiat tulee saattaa koko valtioneuvoston käsittelyyn, vaikka ne olisi – kuten tavanomaista on – käsitelty ensin EU-ministerivaliokunnassa. Valtioneuvosto lähettää PL 96 §:n mukaiset asiat eduskunnalle kirjelmällään, jonka lähettämisestä päättää valtioneuvostolain 12 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto. Päättäessään kirjelmän lähettämisestä ja kirjelmään sisältyvästä valtioneuvoston kannasta EU:ssa tehtyyn ehdotukseen, yleisistunto käyttää sille kuuluvaa, oikeudellisesti sitovaa päätösvaltaa. Valtioneuvoston yleisistunnon valtioneuvostolaissa säädettyyn päätöksentekojärjestykseen kuuluu asian ratkaiseminen toimivaltaisen ministeriön esittelijän esityksestä ja erimielisyyden ilmetessä asiasta äänestäminen ja eriävän mielipiteen kirjaaminen yleisistunnon pöytäkirjaan. Menettelyn merkitys korostuu poliittisesti kiistanalaisista asioista päätettäessä.

On todettava, että PL 96 §:ssä tarkoitetun U-asian lähettäminen eduskuntaan ensin PL 97 §:n mukaisella E-kirjeellä on poikkeuksellinen menettely, joka olemassa olevan ohjeistuksen mukaan soveltuu tilanteeseen, jossa käsittely EU:ssa etenee niin nopeasti, ettei U-kirjelmän toimit-

taminen ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU-tasolla. Nyt kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa eduskunnalle on jo aiemmin lähetetty asiassa E-kirje ja toimivaltaisella ministeriöllä on ollut valmisteltuna valmis tai pitkälti valmis U-kirjelmä, ei ole lähtökohtaisesti perusteltua jatkaa asian käsittelyä perustuslain 97 §:n mukaisessa menettelyssä. U-kirjelmää voidaan tarvittaessa pikaisestikin täydentää U-jatkokirjeellä, mikäli neuvottelutilanne ja ehdotukseen tulossa olevat muutokset sitä edellyttävät. Ministeriöt ovat velvollisia omasta aloitteestaan saattamaan suuren valiokunnan ja käsittelyyn osallistuvien erikoisvaliokuntien tietoon mm. olennaiset muutokset käsittelyn pohjana olevaan EU:n säädösehdotukseen. Jatkoinformaatio on välttämätöntä erityisesti silloin, kun toimielinten käsittelyssä ehdotukseen tehdään muutosehdotuksia ja tarkistuksia, jotka edellyttävät Suomen kannan uudelleenarviointia tai muuttamista siitä, mitä eduskunta on aikaisemmassa vaiheessa hyväksynyt. (Suuren valiokunnan sihteeristön muistio, 17.12.2014)

Komission 27.5.2015 antamasta ehdotuksesta laadittu U-kirjelmä tuotiin lopulta valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi ja päätettäväksi 10.9.2015. Sisäministeriön selvityksen mukaan asian saattaminen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi 10.9.2015 oli tarpeen paitsi asian käsittelyn loppuun saattamiseksi valtioneuvostossa ja eduskunnassa teknisluonteisesti jo aiemmin EU-ministerivaliokunnan ja eduskunnan valiokuntien puitteissa toteutetun poliittisen kannanmuodostuksen lisäksi, myös EU:n neuvoston syyskuun alkupuolella tarkentuneen päätöksen lopulliseksi hyväksymiseksi kansallisesti ennen OSA-neuvoston 14.9.2015 pidettyä kokousta, jossa päätös unionin tasolla lopullisesti hyväksyttiin. Valtioneuvoston kanslian mukaan sisäisistä siirroista saavutettiin poliittinen sopu 20.7.2015 pidetyssä ylimääräisessä OSA-neuvostossa, joten asian pikaisella saattamisella valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi ei enää ollut välitöntä merkitystä Suomen kannanmuodostuksen kannalta. Valtioneuvoston kanslia piti sitä kuitenkin perusteltuna asian käsittelyn loppuunsaattamiseksi valtioneuvostossa ja eduskunnassa.

Suuri valiokunta totesi 11.9.2015 U-kirjelmän johdosta, että asia U 10/2015 on samansisältöinen asian E-18/2015 vp kanssa eikä valiokunnalla ollut asiasta enempää huomauttamista (SuVEK 41/2015 vp). Hallintovaliokunta kiinnitti lausunnossaan (HaVL 8/2015 vp) huomiota perustuslain edellyttämään käsittelyyn eduskunnassa ja totesi, että tässä tapauksessa käsittelyaika ei ole ollut riittävä. Valtioneuvosto antoi kirjelmän iltapäivällä 10.9.2015 ja hallintovaliokunnan oli käsiteltävä asia osaltaan 11.9.2015. Valiokunta arvioi etenkin jatkokirjeen EJ 12/2015 vp sisällön perusteella, että U-kirjelmä olisi voitu ja se olisi tullut antaa eduskunnalle paljon aikaisemmin ja jo kevätistuntokaudella. Valiokunta ei pitänyt tapahtunutta hyväksyttävänä ja totesi, ettei vastaavaa tilannetta saa enää tulevaisuudessa syntyä.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saadun selvityksen perusteella sisäisiä siirtoja koskevan ehdotuksen käsittely on ollut EU:n päätöksenteon nopeatahtisuuden sekä asian luonteen ja poliittisen merkityksen vuoksi valtioneuvostossa haastavaa. Pidän valtioneuvoston päätöksenteon kannalta ongelmallisena sitä, että perustuslain 96 §:ssä tarkoitettu asia on tuotu valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi niin myöhäisessä vaiheessa, että päätöksenteko asiassa on EU-tasolla edennyt vaiheeseen, jossa jäljellä olevana käsittelyvaiheena on ollut enää asian lopullinen hyväksyminen EU:n OSA-neuvostossa keskusteluita.

Katson, että U-kirjelmän saattamisen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi ei tule olla toimenpide, jolla pyritään vain muodollisesti täyttämään perustuslain vaatimukset ja jälkikäteksi hyväksyttämään neuvotteluissa jo esitetyt kannat. Valtioneuvoston U-kirjelmä tulee tuoda



valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi valtioneuvoston kannanmuodostuksen kannalta riittävän aikaisessa vaiheessa asian käsittelyvaihe EU-tasolla huomioon ottaen. Tämä on tärkeää myös asian eduskuntakäsittelyn kannalta.

Kiinnitän sisäministeriön ja valtioneuvoston kanslian huomiota vastaisen varalle edellä esittämiini näkökohtiin.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi