



Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön menettely valtioneuvoston kirjelmän esittelyssä

ASIA

Euroopan komissio antoi 28.10.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin tullialan yhdennetyn palveluympäristön perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 952/2013 muuttamisesta ([COM\(2020\) 673 final](#)).

Valtioneuvoston yleistunto päätti 4.3.2021 valtiovarainministeriön esittelystä lähettää ehdotuksesta eduskunnalle perustuslain 96 §:ssä tarkoitetun valtioneuvoston kirjelmän. Eduskunnassa kirjelmälle on annettu asianumero [U 17/2021 vp](#).

Koska mainittu valtioneuvoston kirjelmä toimitettiin eduskunnalle yli neljän kuukauden kuultua komission ehdotuksen antamisesta ja koska valtiovarainministeriön menettelyssä on aiemmin havaittu viiveitä perustuslain 96 §:ssä tarkoitetuissa asioissa, päätin tutkia valtiovarainministeriön menettelyn omasta aloitteestani. Valtiovarainministeriön aiemman menettelyn osalta viitataan 3.10.2020 antamiini päätöksiin, joista toisessa ([OKV/252/70/2020](#)) annoin valtiovarainministeriölle huomautuksen perustuslain 96 §:n vastaisesta menettelystä ja toisessa ([OKV/248/70/2020](#)) kiinnitin valtiovarainministeriön huomiota velvollisuuteen toimittaa EU-lainsäädäntöehdotukset eduskunnalle viipymättä.

SELVITYS

Valtiovarainministeriö on antanut pyydetyn selvityksen 20.5.2021.

RATKAISU

Säännökset ja ohjeet

Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään EU:ssa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on saatuaan tiedon ehdotuksesta viipymättä toimitettava se kirjelmällään eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Valtioneuvoston on annettava eduskunnan valiokunnille tiedot asian käsittelystä EU:ssa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.

Perustuslain 67 §:n 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. Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä.

Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 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 yleisistunnolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

Perustuslain 96 §:ssä olevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen (ks. [SuVL 3/1995 vp](#) ja [PeVL 20/1996 vp](#)). Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisinä on tässä suhteessa pidetty erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvia asioita ([PeVL 20/1996 vp](#)).

Perustuslain 96 §:n mukaisella vaatimuksella tiedon toimittamisesta viipymättä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tietoisesti korostettu sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukananottojen muovaamiseen (ks. [HE 1/1998 vp](#), s. 153 sekä esim. [PeVL 14/2017 vp](#), s. 7 ja [PeVL 30/2020 vp](#), s. 16).

Valtioneuvostolla on oikeudellinen velvollisuus saattaa perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut, eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat eli U-asiat eduskunnan käsiteltäviksi. Asia tulee viedä edus-

kunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston kirjelmällä eli 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 tämän mukaan kuuluvat ainakin lainsäädännön alaan kuuluvat asiat, eduskunnan budjettivaltaa sitovat asiat ja eduskunnan kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat. ([Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden valmistelussa](#) s. 14; Oikeusministeriön ohje 57/2011).

Velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä syntyy silloin, kun valtioneuvosto saa ehdotuksesta tiedon. Menettelyohjeissa todetaan eduskunnan suuren valiokunnan edellyttäneen, 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 (edellä mainittu oikeusministeriön ohje, s. 22-23).

Arviointi

Asiassa on arvioitava, onko valtiovarainministeriön menettely esitellä komission 28.10.2020 antamasta ehdotuksesta eduskunnalle annettava valtioneuvoston kirjelmä noin neljän kuukauden kuluttua ehdotuksen antamisesta tapahtunut perustuslain 96 §:ssä tarkoitetulla tavalla viipymättä. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon paitsi komission ehdotuksen antamisesta valtioneuvoston kirjelmän antamiseen kulunut aika, myös asian käsittelyvaihe EU:ssa ja siten eduskunnan tosiasiallinen mahdollisuus ottaa asiaan kantaa riittävän ajoissa.

Valtiovarainministeriö on selvityksessään todennut, että ehdotus on toimitettu jäsenvaltioille Euroopan unionin neuvoston sihteeristön 5.11.2020 päivätyllä asiakirjalla. EU-asiana ehdotus on 6.11.2020 avattu valtioneuvoston EUTORI-järjestelmään ja jaettu muun muassa asian valmistelusta vastaavalle valtiovarainministeriöille. Samalla eduskunnalle annettavan U-kirjelmän määräajaksi on määritetty 18.12.2020 eli kuusi viikkoa asian avaamisesta EUTORI:ssa. Valtiovarainministeriössä asian valmistelu kuului vero-osaston tulliyksikölle. Valtiovarainministeriön mukaan ehdotukseen ryhdyttiin sen saavuttua tutustumaan ja siitä vaihdettiin alustavia näkemyksiä Tullin asiantuntijoiden kanssa 13.11.2020.

Ehdotuksesta valtiovarainministeriö toteaa, että sillä perustettavassa uudessa Euroopan unionin tullialan yhdenmetyssä palveluympäristössä on kyse unionin laajuisesta tietojärjestelmä- ja tiedonvaihtokokonaisuudesta, jonka olisi tarkoitus tulla käyttöön ensivaiheessa viranomaisten välillä muodollisuuskohtaisesti porrastetusti 1.3.2023, 1.3.2024 ja 3.3.2025 mennessä sekä jälkimmäinen vaihe viranomaisten ja talouden toimijoiden välillä vuoden 2031 alkuun mennessä. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan kyseessä on sangen monimutkainen ja tekninen

uudistus, joka vaikuttaa tulliviranomaisten ohella myös muihin ns. toimivaltaisiin kumppaniviranomaisiin ja talouden toimijoihin, ja joka on monin paikoin kirjoitettu hyvin vaikeaselkoisesti.

Selvityksen mukaan tulliyksikkö oli U-kirjelmän toimittamiselle asetettua määräpäivää 18.12.2020 seuraavana työpäivänä 21.12.2020 sähköpostitse yhteydessä eduskunnan suuren valiokunnan valiokuntaneuvoksiin ilmoittaen pahoitellen, että kirjelmän valmistuminen siirtyy niin asian selvittämisen kuin vaikutusarvioinnin keskeneräisyyden vuoksi vuodenvaihteen jälkeiseen aikaan. Samalla valiokuntaneuvoksille todettiin, että ehdotuksen käsittely jatkuu neuvoston tulliliittotyöryhmässä todennäköisesti ainakin vuoden 2021 jälkimmäiselle puoliskolle saakka ja että U-kirjelmä toimitettaisiin eduskunnalle helmikuun alussa, jotta asia olisi eduskunnan käsiteltävänä heti eduskunnan istuntotauon 22.12.2020 – 2.2.2021 päätyttyä. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan eduskunnan EU-sihteeristön päällikkö totesi sähköpostivastauksessaan 21.12.2020, että eduskunta on perinteisesti katsonut, että perustuslain ”viipymättä”-vaatimus täytyy, kun asia tuodaan eduskuntaan niin ajoissa, että eduskunnan käytössä on riittävä ja kohtuullinen käsittelyaika ennen kuin Suomen on ilmaistava kantansa asiaan EU:n toimielimissä.

Kun sekä ehdotuksen sisällöstä, että sen vaikutuksista pääpiirteissään oli valtiovarainministeriön mukaan viimein saatu riittävän luotettava selvitys, U-kirjelmäluonnos voitiin käsitellä tulli-tekniiset kysymykset (EU5) –valmistelujaoston kokouksessa 19.2.2021. U-kirjelmäluonnos oli toimitettu käännettäväksi 12.2.2021 ja ruotsinkielinen kirjelmä valmistui 23.2.2021. Jakolupa kirjelmän jakamiseksi saatiin valtiovarainministerin esikunnasta 1.3.2021 ja valtioneuvoston yleisistunto päätti 4.3.2021 antaa kirjelmän eduskunnalle.

Valtiovarainministeriön mukaan siihen, että valtioneuvoston U-kirjelmä komission ehdotuksesta annettiin tässä tapauksessa EUTORI-järjestelmän määrittämää kuuden viikon määräaika myöhemmin, vaikuttivat monet seikat. Tällainen seikka oli ensinnäkin ehdotuksen monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus. Ehdotettu palveluympäristö on uusi ja sääntely varsin teknistä, minkä vuoksi sen sisällön ja vaikutusten riittäväkin selvittäminen vei tavanomaista kauemmin aikaa. Ministeriön mukaan myös koronapandemia vaikutti osaltaan asian hitaaseen selvittämiseen, koska asian selvittämiseksi tarpeelliset neuvoston työryhmäkokoukset oli pandemian aikana järjestetty epävirallisina etäkokouksina, joissa kullekin jäsenvaltiolle on varattu vain yksi yhteys. Sen vuoksi asiantuntijat eivät ole voineet olla kokouksissa läsnä, mikä on hidastanut asian käsittelyä ja selvittämistä. Myös etäyhteyksien tekniset ongelmat ja kokousten järjestäminen vain puolipäiväisinä, ovat valtiovarainministeriön mukaan osaltaan rajoittaneet ja hidastaneet ehdotuksesta käytyä keskustelua.

Valtiovarainministeriön mukaan kirjelmän antamisajankohdan siirtymiseen vaikutti myös ehdotuksen antamisen ajankohta vuoden 2020 loppupuolella lähellä EU-puheenjohtajuuden vaihtu-

mista. Valtiovarainministeriö katsoo selvityksessään, että näin vaikeaselkoisen ehdotuksen kyseessä ollessa ehdotuksesta neuvoston työryhmäkeskusteluissa saatava lisäselvyys oli erityisen keskeistä. Vaikka ehdotus annettiin Saksan EU- puheenjohtajuuskauden lopulla, sen varsinainen käsittely ja keskustelu ehdotuksen selkiyttämiseksi käynnistyi vasta työryhmätyöskentelyn käynnistyttyä Portugalin johdolla. Portugali oli ilmoittanut aikovansa jatkaa ehdotuksen teknistä käsittelyä aktiivisesti puheenjohtajuuskautensa alusta alkaen, minkä vuoksi oli perusteltua syytä olettaa, että sisällöltään riittävän luotettava ja kattava U-kirjelmä voidaan toimittaa eduskunnalle heti vuoden 2021 alkupuolella. Työryhmäkäsittelyn verkkaisen etenemisen lisäksi loppuvuoden kiireet hankaloittivat ministeriön mukaan uuden ja vaikeaselkoisen ehdotuksen valmistelua myös kansallisten sidosryhmien kanssa. Ministeriö katsoo, että kannan määrittämisen kiirehtimiseen ei ole ehdotuksen unionikäsittelyn aikataulun vuoksi ollut tarvetta.

Valtiovarainministeriön mukaan U-kirjelmä toimitettiin viivytyksettä heti sen jälkeen, kun komission ehdotuksen keskeisistä piirteistä sekä niiden vaikutuksista oli saatu riittävän kattava ja luotettava selvyys, eikä tällä vaarannettu eduskunnan mahdollisuutta varata asian käsittelyyn riittävää aikaa ja lausua kantansa asiasta ja siten osallistua ajoissa kannan muodostamiseen.

Eduskunnan suuri valiokunta hyväksyi 21.4.2021 eduskunnan kannan [SuVEK 24/2021 vp](#), jossa se yhtyi erikoisvaliokunnan kannanoton mukaisesti valtioneuvoston kantaan. Eduskunnan kannan hyväksymiseen mennessä ehdotuksen artikloista aloitettu ensimmäinen tekninen läpikäynti neuvoston tulliliittotyöryhmässä oli edennyt artiklaan 11. Suomi oli jättänyt ehdotusta käsittelevässä ensimmäisessä kokouksessa koko ehdotukseen tutkimusvarauman.

Perustuslain 96 §:n mukaan velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi U-asiana syntyy silloin, kun valtioneuvosto saa ehdotuksesta tiedon. Menettelyohjeiden mukaan laajojen ja monimutkaisten hankkeiden ollessa kyseessä vaatimusta ehdotuksen saattamisesta viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi saattaa olla vaikea noudattaa, koska asia vaatii perusteellista analysointia, sidosryhmien kuulemista ja laajaa valtioneuvoston sisäistä koordinointia, johon kuuluu tavanomaista enemmän aikaa. Asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa viivästyä vain siksi, että asian analysointi tai kannanmuodostus valtioneuvostossa on kesken ([SuVL 1/2009 vp](#)). Ehdotus on mahdollista saattaa eduskunnan käsiteltäväksi tavanomaista suppeammat tiedot sisältävällä U-kirjelmällä. U-kirjelmässä voidaan ilmoittaa valtioneuvoston kanta myös alustavana tai että kantaa ei vielä ole. ([PeVM 10/1998 vp](#)) Täsmennykset tai muutokset kantoihin voidaan tämän jälkeen ilmoittaa jatkokirjelmin. (OM:n ohje s. 22-23)

Valtiovarainministeriön mukaan mainitun ohjeen mukainen menettely ei ole ollut tarkoituksenmukainen nyt esillä olevassa yksittäistapauksessa, koska suppeammassa U-kirjelmässä ei olisi vielä kyetty selostamaan eduskunnalle ehdotuksen sisältöä ja merkitystä riittävän luotettavasti. Tarvetta toissijaisuusmuistutuksen tekemiseen ei myöskään nähty, koska tavaroiden tullivalvontaa ja tulliselvittämistä koskevat tullimenettelyt kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtiovarainministeriön mukaan merkittävästi puutteellinen kirjelmä ei olisi käytännössä tukenut eduskunnan päätöksentekoa asiassa eikä kiirettä eduskunnan informoimiseksi suppeammalla kirjelmällä myöskään ollut ehdotuksen käsittelyaikataulu Euroopan unionissa tai ehdotettu uudistuksen soveltamisen aloittamisaikataulu huomioiden. Kun lisäksi suppeamman U-kirjelmän käsittely eduskunnassa olisi tosiasiasa jäänyt eduskunnan istuntotauon 22.12.2020 – 2.2.2021 vuoksi helmikuulle, jolloin varsinaisen U-kirjelmän toimittaminen nähtiin mahdolliseksi, ei menettelyn jakamista suppeampaan ja sitä täydentävään kirjelmään pidetty tässä tapauksessa senkään vuoksi tarkoituksenmukaisena.

Kokoavasti totean, että valtioneuvoston U-kirjelmä on esitelty valtiovarainministeriöstä tavanomaista myöhemmin, noin neljän kuukauden kuluttua komission ehdotuksen antamisesta. Menettelyllä on poikettu menettelyohjeiden mukaisesta kirjelmän toimittamisesta eduskunnalle ”muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen”. Valtiovarainministeriössä ei ole ollut epäselvyyttä siitä, että ehdotus oli eduskunnan toimivaltaan perustuslain 96 §:ssä tarkoitettulla tavalla kuuluva asia, joka oli toimitettava eduskunnalle sen kannan määrittelyä varten valtioneuvoston kirjelmällä. Valtiovarainministeriö on esittänyt menettelylleen sinänsä ymmärrettäviä ehdotuksen sisällön ja sen vaikutusten riittävän kattavaan selvittämiseen ja asian käsittelyn etenemiseen EU:ssa liittyviä syitä, joihin COVID-19-pandemiatilanne on osaltaan vaikuttanut. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella kirjelmän toimittamisella eduskunnalle tavanomaista myöhemmin ei vaarannettu eduskunnan mahdollisuutta muodostaa ja lausua kantansa ehdotuksesta asiasta riittävän ajoissa, mikä on otettava huomioon ministeriön menettelyn moitittavuuden arvioinnissa.

Monimutkaisen tai vaikeaselkoisenkaan ehdotuksen analysoimisen vaatima aika ei yksinomaan ole peruste viivyttää asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä. Vaikka U-kirjelmän antamisen ajoituksesta voidaan päättää tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa asian käsittelyn aikataulu EU:ssa, yleisesti ottaen suositeltavaa ja menettelyohjeiden mukaista menettelyä on esitellä kirjelmä valtioneuvoston yleisistunnossa ja saattaa asia eduskunnassa vireille viipymättä U-kirjelmällä, jota täydennetään ja täsmennetään käsittelyn edetessä U-jatkokirjein.

Arvioitavana olevan asian erityisissä olosuhteissa, ja ottaen huomioon sen, että saadun selvityksen mukaan valtiovarainministeriössä on kiinnitetty erityistä huomiota U-kirjelmien antamisen aikatauluun ja järjestetty kuluvan vuoden aikana henkilöstölle eduskunnan tiedonsaantioikeudesta koulutustilaisuuksia, asia ei anna aihetta muuhun kuin, että saatan edellä esittämäni näkemykset valtiovarainministeriön tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto