



Ulkoministeriö

1/4

VN-jakelu

ASIA

Valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 25.10.2018 ulkoministeriön esittelystä lähettää eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 767/2008, asetuksen (EY) N:o 810/2009, asetuksen (EU) 2017/2226, asetuksen (EU) 2016/399, asetuksen 2018/XX (yhteentoimivuudesta annettu asetus) ja päätöksen 2004/512/EY muuttamisesta ja neuvoston päätöksen 2008/633/YOS kumoamisesta.

Edellä mainittu valtioneuvoston kirjelmä toimitettiin eduskunnalle 27 viikon kuluttua komission ehdotuksen antamisesta.

Olen päättänyt omasta aloitteestani tutkia asiassa noudatetun menettelyn.

SELVITYS

Pyysin ulkoministeriötä hankkimaan tarpeellisen selvityksen valtioneuvoston kirjelmän esitellyssä tapahtuneen viivästyksen tutkimiseksi ja antamaan lausuntonsa asiasta. Ulkoministeriö on antanut asiasta lausunnon 5.12.2018 (PC0TQ23U-5).

Ulkoministeriön selvityksessä todetaan, että sen tavoitteena oli kesäkuussa 2018 saadun ohjeistuksen mukaisesti saada VIS-asetusehdotus valiokuntakäsittelyyn eduskunnan syysistunto-kauden 2018 alussa pitäen mielessä, että aikataulua määrittää EU-tason käsittelyaikataulu. U-kirjelmän valmistelu aloitettiin ulkoministeriössä kesäkuussa 2018. Valmistelun aikana kuitenkin ilmeni, että useilla prosessiin osallistuneilla tahoilla oli työruuhkaa. Valmisteluprosessi toteutui siten, että VIS-asetuksen kansallisten viranomaisten valmistelukokoukset ulkoministeriössä pidettiin 12.6.2018 ja 29.8.2018, kansallisten viranomaisten huomioiden kokoaminen kesäkauden aikana 24.8.2018 mennessä, kirjallinen jaostokomentointi 26.9.2018 – 1.10.2018 EU6- ja EU3-jaostoissa ja kommenttien huomioiminen kirjelmässä sekä kirjelmän viimeistely. Ruotsin kielen käännökset asiakirjoista valmistuivat 12.10.2018.

VIS-asetuksen muutosesitystä koskeva U-kirjelmä hyväksyttiin valtioneuvoston yleisistunnossa 25.10.2018. Hallintovaliokunta kuuli 14.11.2018 ulkoministeriön, sisäministeriön ja rajavartioston asiantuntijoita. Hallintovaliokunta ilmoitti 23.11.2018 lausuntonaan, että se yhtyy valtioneuvoston kantaan.

Edelleen ulkoministeriön selvityksessä todetaan, että EU-neuvoston puheenjohtaja Itävallan tavoitteena oli saada muodostettua neuvoston yhteinen näkemys VIS-asetusehdotuksesta joulukuussa 2018. Ulkoministeriön maahantuloyksiköiden tavoitteena oli hoitaa virkatoimet asetuissa määräajoissa.

RATKAISU

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 saatuaan tiedon säädösehdotuksesta toimitettava se viipymättä valtioneuvoston kirjelmällä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten.

Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista.

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 (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.

Arviointi

Schengen-viisumitietojärjestelmä (VIS, Visa Information System) on osa EU:n keskitettyjen tietojärjestelmien kokonaisuutta. Komission 16.5.2018 antama VIS-asetuksen muutosehdotus (COM 302 final (2018) täydentää komission 14.3.2018 antamaa viisumisäännösten muuttamista (COM 252 final (2018)). Pää tavoitteena on ulkoministeriön muistiossa kuvatulla tavalla turvallisuuden parantaminen ja tietovajeiden poistaminen.

Esittelylistan liitteenä olevassa muistiossa todetaan, että VIS-järjestelmä on olennainen osa komission esittämää tapaa hallinnoida ja tehostaa ulkorajojen valvontaa ja turvallisuutta koskevien tietojen käyttöä. Sen tavoitteena on varmistaa, että viisumiviranomaisilla, rajavartijoilla, lainvalvontaviranomaisilla, maahanmuuttoviranomaisilla ja oikeusviranomaisilla on tiedot, joi-

ta tarvitaan EU:n rajaturvallisuuden parantamiseen, muuttoliikkeen hallintaan ja sisäisen turvallisuuden parantamiseen.

Muistion mukaan luonnosta U-kirjelmäksi oli käsitelty ulkosuhdejaoston (EU3) kirjallisessa menettelyssä 26.9.2018 sekä EU (6) -jaoston kirjallisessa menettelyssä samoin 26.9.2018.

VIS-asetusehdotusta (COM 302 final (2018) käsiteltiin ensimmäisen kerran viisumityöryhmässä 18.5.2018 ja tämän jälkeen 18.6.2018 ja 9.-10.7.2018 sekä 6.9.2018 järjestetyissä viisumityöryhmän kokouksissa. Seuraavia kokouksia oli suunniteltu pidettäväksi syys - joulukuun 2018 aikana. Muistiossa todetaan, että Suomen kantojen muodostaminen mahdollisimman pikaisesti on tarpeen Suomen näkemysten sisällyttämiseksi mahdollisimman kattavasti VIS-asetusehdotusta koskeviin neuvotteluihin ja päätöksentekoon.

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 budjettivaltaan kuuluvat asiat ja eduskunnan kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat. (Oikeusministeriön ohje 57/2011 ”Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden valmistelussa”, s. 14)

Velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä syntyy silloin, kun valtioneuvosto saa ehdotuksesta tiedon. Eduskunnan suuri valiokunta on edellyttänyt, että normaali-tapauksessa 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. Huomattakoon, että mahdollinen 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)

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaa koskevien perustuslain 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 eduskuntakäsittelyyn liittyviä käytännön kysymyksiä”, 17.12.2014)

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. Valtio-

neuvosto lähettää perustuslain 96 §:n mukaiset asiat eduskunnalle kirjelmällään, jonka lähettämisestä päättää valtioneuvostolain 12 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto. Päätteessään kirjelmän lähettämistä ja kirjelmään sisältyvästä koko valtioneuvoston kannasta EU:ssa tehtyyn ehdotukseen yleisistunto käyttää sille kuuluvaa, oikeudellisesti sitovaa päätösvaltaa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

U-kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen. Tässä tapauksessa kirjelmän esitleminen oli merkittävästi viivästynyt, kun aikaa oli mennyt 27 viikkoa. Viivästykselle ei myöskään ole esitetty hyväksyttävää syytä.

Kiinnitän ulkoministeriön huomiota vastaisen varalle perustuslain 96 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen toimittaa valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle viivytyksettä.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
