



13.10.2020

OKV/255/70/2020
OKV/255/70/2020-OKV-1

Sisäministeriö

ASIA

Valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen

ASIAN VIREILLETULO

Euroopan komissio antoi 7.1.2019 ehdotukset (COM (2019) 3 final ja COM (2019) 4 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muihin EU:n tietojärjestelmiin pääsyn edellytyksistä sekä asetuksen (EU) 2018/1862 ja asetuksen yyyy/xxx [ECRIS-TCN] muuttamisesta sekä asetukseksi muihin EU:n tietojärjestelmiin pääsyn edellytyksistä ETIAS-järjestelmän tarkoituksia varten sekä asetuksen (EU) 2018/1240, asetuksen (EY) n:o 767/2008, asetuksen (EU) 2017/2226 ja asetuksen (EU) 2018/1861 muuttamisesta. Ehdotuksilla pyritään vahvistamaan ETIAS-järjestelmän täysimääräiseen käyttövalmiuteen saattamiseksi tarvittavat tekniset muutokset muuttamalla säädöksiä, jotka koskevat ETIAS-järjestelmästä tehtyjä kyselyitä EU:n muihin tietoteknisiin järjestelmiin.

Sisäministeriö informoi eduskuntaa ehdotuksista perustuslain 97 §:n mukaisella selvityksellä (E 126/2018 vp) 22.2.2019. Menettelytavan valinta oli tehty eduskunnan hallintovaliokunnan konsultoinnin jälkeen tammikuun lopulla 2019.

Sisäministeriön esittelijä ilmoitti syyskuussa 2019 oikeuskanslerinvirastolle, että U-kirjelmä saman vuoden tammikuussa annetuista ehdotuksista viedään valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi lokakuussa. Oikeuskanslerinvirasto valvoo ennen valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekoa, että perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut valtioneuvoston kirjelmät (U-kirjelmät) toimitetaan eduskunnalle viivytyksettä.

Valtioneuvoston yleisistunto päätti 3.10.2019 sisäministeriön esittelystä lähettää eduskunnalle perustuslain 96 §:ssä tarkoitetun valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ETIAS-pääsyn edellytyksistä.

Edellä mainittu valtioneuvoston kirjelmä toimitettiin eduskunnalle lähes 9 kuukauden kuluttua komission ehdotusten antamisesta. Koska viive komission ehdotusten antamisesta U-kirjelmän toimittamiseen eduskunnalle oli poikkeuksellisen pitkä, päätin tutkia sisäministeriön menettelyn omasta aloitteestani.

SELVITYS

Sisäministeriön rajavartio-osasto on 3.12.2019 antanut pyytämäni selvityksen, jonka liitteenä on ollut rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston sekä esittelijänä toimineen virkamiehen selvitykset. Eduskunnan kanslia on antanut pyytämäni lausunnon 13.3.2020.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

RATKAISU

Säädökset 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 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 tässä suhteessa on 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 neuvottelukannanottojen muovaamiseen (ks. HE 1/1998 vp, s. 153 sekä esim. PeVL 14/2017 vp, s. 7).

Perustuslain 97 §:n 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 EU:ssa.

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 yleistunnolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

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

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 ministeriöiden 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 (edellä mainittu oikeusministeriön ohje, s. 29-30).

Velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä 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 (edellä mainittu oikeusministeriön ohje, s. 22-23).

U-kirjelmän antamisen ajoituksesta päätetään tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa asian käsittelyn aikataulu EU:ssa. Käytännössä eduskunta on hyväksynyt E-kirjeen käytön silloinkin, kun asia kuuluu eduskunnan toimivallan alaan ja vaatisi siis lähtökohtaisesti U-kirjelmän toimittamisen, jos asian käsittely EU:ssa tapahtuu niin nopealla aikataululla, että U-kirjelmää ei voida toimittaa eduskunnan vaikutusvallan kannalta oikeaan aikaan. (EU-valmistelu ministeriössä – opastusta käytännön ohjeita s. 13 ja 16; oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia 19.6.2014). E-kirjeen lähettäminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta toimittaa myöhemmin U-kirjelmä (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja s. 91; Valtioneuvoston kanslia, hallituksen julkaisusarja 1/2017 ja OM:n muistio U-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ensivaiheessa E-kirjeellä kiireellisissä tilanteissa, 3.3.2015 dnro 5/469/2014, jolla täsmennetään oikeusministeriön ohjetta 57/2011).

Arviointi

Asiassa on arvioitavana, onko sisäministeriön menettely toimittaa eduskunnalle komission 7.1.2019 antamista asetusehdotuksista E-kirje 22.2.2019 ja esitellä lähes yhdeksän kuukauden kuluttua ehdotusten antamisesta valtioneuvoston yleisistunnossa perustuslain 96 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston kirjelmä (U-kirjelmä), ollut asian olosuhteissa perustuslain 96 §:n ja menettelyohjeiden mukainen.

Saadun selvityksen mukaan heti komission julkaistua asetusehdotukset sisäministeriössä tunnistettiin asian kiireellinen aikataulu. Suomen kanta asetuserämuutospakettiin tuli olla valmiina työryhmätyöskentelyä varten jo helmi-maaliskuussa 2019. Osaltaan asiaan vaikutti myös Suomen heinäkuussa 2019 alkanut EU-neuvoston puheenjohtajuus. Asiassa päädyttiin edellä mainituista syistä laatimaan E-kirje (E 126/2018 vp), joka toimitettiin sisäministeriöstä eduskuntaan 22.2.2019. Menettelytavan valinta oli tehty hallintovaliokunnan konsultoinnin jälkeen tammikuun lopulla 2019. Hallintovaliokunnan ja valtioneuvoston kanslian vastuuvirkamiesten myötävaikutuksella sovittiin, että seuraava hallitus antaa U-kirjelmän seuraavalle eduskunnalle, jotta samalla voitaisiin päivittää neuvotteluiden tilanne ja arvioida, olisiko kansallisen vaikutusarviointin osalta saatavilla uutta tietoa. Hallintovaliokunta antoi E-kirjeen johdosta lausunnon 8.3.2019 (HaVL 45/2018 vp).

Selvityksen mukaan asetusehdotuksia käsiteltiin neuvoston Rajat-työryhmässä kevään 2019 aikana, jolloin Suomi toi aktiivisesti esille eduskunnan määrittämiä kansallisia kantoja. Asetuserämuutospakettia käsiteltiin neuvoston työryhmässä 11.4.2019. Tästä kokouksesta alkaen Suomi alkoi rajoittaa puheenvuorojaan varmistaakseen toimintaedellytyksensä puheenjohtajanaan asetuserämuutospaketin seuraavissa vaiheissa.

Neuvoston neuvottelumandaatti Euroopan parlamentin kanssa käytäviin neuvotteluihin julkaistiin 16.7.2019, jonka jälkeen U-kirjelmän laadinta katsottiin sisäministeriön mukaan ajankohtaiseksi. U-kirjelmä viimeisteltiin yhteistyössä muiden osallistuvien ministeriöiden, oikeusministeriön ja ulkoministeriön, kanssa. Myös U-kirjelmän osalta aikataulusta ja menettelytavoista perusteluineen sovittiin hallintovaliokunnan kanssa. Sisäministeriö toteaa, että asia ei ollut tässä vaiheessa EU:n käsittelyaikataulun takia kiireellinen.

Sisäministeriö katsoo, että EU-asioiden valmisteluprosessi on poikkeuksellisessa tilanteessa järjestetty asianmukaisesti yhteistyössä eduskunnan kanssa eikä normaalin valmisteluprosessin ohjeistuksessa tai vakiintuneissa toimintatavoissa ole korjattavaa.

Eduskunnan kanslia on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että käsittelyyn vaikutti yhtäältä Euroopan parlamentin ja komission toimikausien vaihtuminen ja toisaalta valtiopäivätoiminnan keskeytyminen vaalien vuoksi 19.3. – 25.4.2019. Valtiopäivien järjestäytymisen ja hallituksen muodostamisen jälkeen valiokuntien säännönmukainen toiminta pääsi alkuun 18.6.2019 jälkeen ja käytännössä paljolti vasta syysistuntokaudella 2019. Asian valmistelu EU:n neuvoston työryhmässä edellytti, että Suomella on eduskunnan hyväksymä kanta maaliskuun 2019 alkuun mennessä. Asian

kiireellisyys oli myös eduskunnassa todettu ja sekä menettelystä että aikataulusta oli sovittu eduskunnan ja ministeriön kesken. Hallintovaliokunta oli tyytyväinen myös saamansa selvityksen laatuun (HaVL 9/2019).

Eduskunnan kanslian lausunnossa katsotaan, että E-kirjeen toimittaminen oli eduskunnan myötävaikuttamisoikeuden kannalta välttämätöntä. E-kirjeen ansiosta eduskunta pystyi käsittelemään asiaa ja hyväksymään Suomen kannan ennen kuin neuvoston työryhmässä faktisesti syntyi jäsenvaltioiden yhteinen kanta. U-kirjelmän antaminen syksyllä 2019 ei vaikuttanut eduskunnan valtaoikeuksien toteutumiseen. Asia oli neuvostokäsittelyssä edennyt niin pitkälle, että jo maaliskuun lopussa U-kirjelmä olisi merkinnyt vain jo toteutuneiden tosiasiajn toteamista. Hallintovaliokunta on 21.2.2019 laaditun E-kirjeen (E 126/2018 vp) pohjalta antanut 8.3.2019 lausuntonsa HaVL 45/2018 vp. Valiokunnan lausunto on voitu ottaa huomioon käydyissä neuvotteluissa ja eduskunta on siten voinut myötävaikuttaa Suomen kantaan neuvotteluissa. Tärkeää on ollut myös se, että valiokuntakäsittely on voinut tapahtua ennen kuin Suomi on ottanut vastaan unionin puheenjohtajuuden. Hallintovaliokunnan mukaan yhteistyö erityistilanteessa oli erinomaista.

Perustuslain 97 §:n nojalla annetaan tyypillisesti tietoja sellaisista EU-asioista, jotka edeltävät varsinaisten säädösehdotusten antamista. E-kirjeitä on käytetty eduskunnan ennakkolliseen informoimiseen etenkin periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisesti merkittävistä asioista.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 96 § on valtioneuvostoa oikeudellisesti velvoittava: säännöksessä edellytetään, että valtioneuvosto saattaa asian eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaisten edellytysten täytyessä (PeVL 6/2020 vp). Komission annettua virallisen ehdotuksensa, valtioneuvostolla on oikeudellinen velvoite toimittaa ehdotus eduskunnalle viivytyksettä U-kirjelmällä perustuslain 96 §:ssä tarkoitetussa menettelyssä. Valiokunta painottaa, että perustuslain sanamuodon ja perustuslain 96 ja 97 §:n erilaisen soveltamisalan perusteella valtioneuvostolla ei ole tarkoituksenmukaisuusharkintaa käytettävän menettelytavan suhteen. (PeVL 30/2020 vp - O 35/2020 vp)

Menettelyohjeiden mukaan, jos 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, voidaan U-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. Menettelyllä turvataan eduskunnan tosiasiallista mahdollisuutta lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen hyvissä ajoin ennen kuin Suomi sitoutuu EU:ssa tehtävään päätökseen.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin lausunut, että laadittaessa E-kirjettä eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista on syytä tehdä selkoa siitä, miksi asiassa ei ole pidetty tarpeellisena tai mahdollisena laatia U-kirjelmää (PeVL 6/2020 vp, PeVL 2/2020 vp). Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että ennakkollisen E-kirjeen antaminen ei poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä (PeVL 30/2020 vp).

Ottaen huomioon perustuslain 96 ja 97 §:n säännökset ja niitä koskevat perustelut lähtökohtana on, että U-asian vireillepano eduskunnassa tapahtuu – tarvittaessa vaikka suppeallakin ja valtioneuvoston alustavan kannan sisältävällä - U-kirjelmällä, jota voidaan asian käsittelyn edetessä täydentää U-jatkokirjeillä.

Normaalitapauksessa U-kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen antamisesta (OM:n ohje, s. 22) Nyt kyseessä olevassa tapauksessa E-kirje on toimitettu eduskunnalle seitsemän viikon kuluttua komission ehdotusten antamisesta eli siinä ajassa, jota voidaan odottaa U-kirjelmän toimittamiselta. Saadusta selvityksestä ei ilmene, ovatko nyt kyseessä olevat ehdotukset olleet oikeudellisesti tai muutoin vaikeat, onko kantojen yhteensovittaminen ollut aikaa vievää tai mistä syystä sisäministeriössä ei pidetty mahdollisena esitellä asiaa tässä ajassa valtioneuvoston yleisistunnossa ja saattaa asiaa vireille eduskunnassa U-asiana. U-kirjelmä ei ole asiakirjana laajempi kuin perusteellisesti laadittu ja koordinoitu E-kirje, jollaisesta nyt oli kyse. Lokakuussa 2019 laadittu U-kirjelmä ei sisällä helmikuussa 2019 annettuun E-kirjeeseen nähden sisällöllisesti juurikaan uutta. Ajallinen ero

käsittelyajassa E-kirjeeseen nähden syntyy lähinnä siitä, että U-kirjelmän kääntäminen vie saamiene tietojen mukaan aikaa kahdesta päivästä viikkoon ja se jaetaan valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä ja oikeuskanslerin ennakkollista laillisuusvalvontaa varten pääsääntöisesti kaksi päivää ennen istuntoa.

Kuten edellä on kuvattu, sisäministeriön menettely ei eduskunnan kanslian lausunnon mukaan vaikuttanut eduskunnan valtaoikeuksien toteutumiseen. Nähdäkseni ministeriön menettelyä on kuitenkin tarpeen arvioida myös valtioneuvoston päätöksenteon kannalta. Totean yleisesti, että menettelytapa ja päätöksenteko valtioneuvostossa on erilainen perustuslain 96 §:ssä (U-kirjelmät) ja perustuslain 97 §:ssä (E-kirjeet) tarkoitetuissa tilanteissa. Toimivaltainen ministeriö vastaa U-kirjelmän valmistelusta, tarvittaessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa, ja siitä, että U-kirjelmään sisältyvät kannat koordinoidaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä eli EU-asioiden komitean alaisissa jaostoissa, joissa edustettuna on useampi ministeriö ja Ahvenanmaan maakunta, ja tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa. U-kirjelmien (valtioneuvoston kirjelmien) antamisesta ja niihin sisältyvästä valtioneuvoston kannasta päätetään valtioneuvostolain 12 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnonssa. Oikeuskansleri valvoo ennen valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekoa, että valtioneuvoston kirjelmät täyttävät ohjeistuksen mukaiset sisällölliset vaatimukset ja että ne toimitetaan eduskunnalle viipymättä. E-kirjeet puolestaan lähetetään eduskunnalle ministeriön kirjeellä, niitä ei käsitellä valtioneuvoston yleisistunnonssa, niihin ei kohdistu ennakkollista laillisuusvalvontaa eikä niihin sisältyvää kantaa ainakaan säännönmukaisesti yhteen soviteta EU-komitean alaisissa jaostoissa. EU-ministerivaliokunnassa käsitellään lähinnä poliittisesti, taloudellisesti tai oikeudellisesti kaikkein merkittävimpiä ehdotuksia koskevat E-kirjeet. Siten riittävän aikaisessa vaiheessa tapahtuva, valtioneuvoston kirjelmää koskeva, päätöksenteko valtioneuvoston yleisistunnonssa turvaa valtioneuvoston yhteistä kannanmuodostusta ministeritasolla ja sitä, että eduskunnan käytettävissä on asianmukaisesti koordinoitu valtioneuvoston kanta.

Sisäministeriön menettelyä tässä tapauksessa arvioitaessa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, etteikö eduskunnalle olisi toimitettu oikea-aikaisesti tietoja komission ehdotuksista ja turvattu eduskunnan vaikutusmahdollisuudet tilanteessa, jossa ehdotusten käsittely EU:ssa eteni nopeasti tosiasialliseen päätöksenteon vaiheeseen. Valtioneuvoston päätöksenteon kannalta sisäministeriön menettely ei kuitenkaan ole ollut ongelmaton. Kuten saadusta selvityksestä ilmenee, komission ehdotusten käsittely oli edennyt neuvoston työryhmässä pitkälle jo maaliskuun lopussa 2019 ja neuvoston neuvottelumandaatti Euroopan parlamentin kanssa käytäviin neuvotteluihin oli julkaistu heinäkuussa 2019. Tähän nähden asian tuominen valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi lokakuun alussa 2019 jäi nähdäkseni lähinnä muodollisuudeksi ilman tosiasiallista merkitystä neuvostossa jo pitkälle edenneeseen päätöksentekoon nähden. Saadun selvityksen perusteella ei myöskään ilmennyt, mistä syystä ehdotuksista ei ollut mahdollista laatia menettelyohjeiden mukaisessa aikataulussa U-kirjelmää E-kirjeen sijasta turvaten näin myös valtioneuvoston yleisistunnon oikea-aikaista päätöksentekoa.

Saatan edellä esittämäni käsityksen sisäministeriön tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto