



Työ- ja elinkeinoministeriö

1/5

VN-jakelu

ASIA

Valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 31.5.2018 työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä antaa eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmän (U 30/2018 vp) ehdotuksesta parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maakaasun sisämarkkinoiden yhteisiä sääntöjä koskevan direktiivin 2009/73/EY muuttamisesta (COM (2017) 660 final; maakaasumarkkinadirektiivin muutos). Valtioneuvoston kirjelmä annettiin 29 viikon kuluttua komission ehdotuksen antamisesta.

Olen päättänyt omasta aloitteestani tutkia menettelyn kirjelmän antamisessa.

SELVITYS

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut selvityksen 26.7.2018.

TAPAHTUMATIETOJA

Maakaasudirektiivin muuttamista koskevan ehdotuksen käsittely eteni seuraavasti:

- 8.11.2017 Euroopan komissio antoi ehdotuksen
- 15.11.2017 Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi komission ehdotusta koskevasta kirjeestään lausuntoja EU-asioiden komitean energia- ja Euratom-jaostolta kirjallisella menettelyllä
- 20.11.2017 Komissio esitteli ehdotuksensa neuvoston energiatyöryhmän kokouksessa
- 24.11.2017 Eduskunnan suuri valiokunta käsitteli komission ehdotusta omasta aloitteestaan; työ- ja elinkeinoministeriön edustaja oli kuultavana asiassa
- 28.11.2017 Työ- ja elinkeinoministeriö toimitti komission ehdotuksesta kirjeen eduskunnalle (E 107/2017 vp)
Neuvoston työryhmä käsitteli komission ehdotusta

- 11.1.2018 Neuvoston työryhmä käsitteli komission ehdotusta
- 9.2.2018 Eduskunnan talousvaliokunta käsitteli työ- ja elinkeinoministeriön kirjettä; työ- ja elinkeinoministeriön edustaja oli kuultavana valiokunnassa
- 20.2.2018 Neuvoston työryhmä käsitteli komission ehdotusta
- 1.3.2018 Neuvoston oikeuspalvelu antoi komission ehdotuksesta lausuntonsa ensimmäisen osan
- 12.3.2018 Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi komission ehdotusta koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä lausuntoja EU-asioiden komitean energia- ja Euratom-jaostolta kirjallisella menettelyllä
- 13.3.2018 Neuvoston työryhmä käsitteli komission ehdotusta
- 26.3.2018 Neuvoston oikeuspalvelu antoi komission ehdotuksesta lausuntonsa jälkimmäisen osan
- 13.4.2018 Neuvoston työryhmä käsitteli komission ehdotusta
- 22.5.2018 Neuvoston työryhmä käsitteli komission ehdotusta
- 25.5.2018 Valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta käsitteli kokouksessaan valtioneuvoston kirjelmää
- 31.5.2018 Valtioneuvoston yleisistunnossa päätettiin valtioneuvoston kirjelmän antamisesta eduskunnalle

SÄÄNNÖKSET

Perustuslain 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 (perustuslaki 96 §).

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 (perustuslaki 97 §).

Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmistettava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. 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 (perustuslaki 67 §, laki valtioneuvostosta 12 §).

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

OHJEET

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 budjetti-valtaa 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 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 (edellä mainittu oikeusministeriön s. 22-23).

U-kirjelmän antamisen ajoituksesta päätetään tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa asian käsittelyn aikataulun 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. Jos tällainen tilanne on odotettavissa, valmistelijan tulee välittömästi olla yhteydessä suuren valiokunnan valiokuntaneuvoksiin (EU-valmistelu ministeriöissä – 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).

RATKAISU

Arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvityksessään katsonut, että ehdotus maakaasumarkkinadirektiivin muuttamisesta oli useassa suhteessa poikkeuksellinen. Ehdotukseen liittyvien merkittävien oikeudellisten kysymysten vuoksi eduskuntaa päätettiin informoida ensimmäisessä vaiheessa E-kirjeellä. E-kirje oli sisällöltään perusteellinen ja sisälsi jo varsin pitkälle Suomen kannat. Ehdotuksen käsittelyä neuvoston työryhmässä viivytti se, että neuvoston oikeuspalvelulta odotettiin lausuntoa edellä mainituista oikeudellisista kysymyksistä. Ennen lausunnon saamista jäsenvaltiot eivät voineet määritellä kantaansa ehdotukseen. Ministeriön mukaan val-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

tioneuvoston kirjelmä annettiin perustuslaissa tarkoitetulla tavalla viipymättä, vaikka aika komission ehdotuksen antamisesta laskettuna olikin pitkä. Asian valmistelu eteni ministeriössä järjestelmällisesti ilman viivästyksiä. Kirjelmä valmisteltiin ja eduskuntaa informoitiin asiasta annettujen ohjeiden mukaisesti, ja menettelytavoista päätettiin yhdessä eduskunnan suuren valiokunnan valiokuntaneuvosten kanssa.

Maakaasumarkkinadirektiivin muutosta koskeva komission ehdotus on ollut perustuslain 96 §:ssä tarkoitettu asia, joka tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston kirjelmällä. Valtioneuvoston on viipymättä saatuaan tiedon tällaisesta ehdotuksesta toimitettava se eduskunnalle. Valtioneuvoston päätöksentekoa koskevien säännösten mukaan valtioneuvoston kirjelmistä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Päätäessään kirjelmän lähettämisestä ja kirjelmään sisältyvästä koko valtioneuvoston kannasta EU:ssa tehtyyn ehdotukseen yleisistunto käyttää sille kuuluvaa, oikeudellisesti sitovaa päätösvaltaa.

Perustuslaissa tai muussakaan laissa ei ole menettelyä koskevia säännöksiä perustuslain 97 §:ssä tarkoitettujen muiden EU-asioiden saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Ministeriöiden näissä asioissa eduskunnalle lähettämiä E-kirjeitä ei käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, vaan ne lähetetään eduskuntaan ministeriöstä. E-kirjeitä käytetään pääsääntöisesti eduskunnan ennakkolliseen informoimiseen komission tulevista ehdotuksista ja ne palvelevat eduskunnan varhaista tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumista. Komission virallisen ehdotuksen antamisen jälkeen valtioneuvostolla on kaikissa tapauksissa oikeudellinen velvoite toimittaa ehdotus eduskunnalle viivytyksettä valtioneuvoston kirjelmällä.

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaa koskevien perustuslain säännösten tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa EU:ssa tehtävien päätösten sisältöön. Eduskunnan erikoisvaliokunnilla ja suurella valiokunnalla tulee olla EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon kussakin vaiheessa käytössään tuossa vaiheessa oleelliset tiedot. Eduskunnan kannalta on tärkeää, että kukin asia saadaan käsittelyyn niin ajoissa, että eduskunnan valiokunnilla on käytössään kohtuullinen aika asian käsittelyyn ennen kuin Suomen edustajien on lausuttava siitä Suomen kanta esimerkiksi neuvoston työryhmässä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lähettänyt komission ehdotuksesta E-kirjeen eduskunnalle kolmen viikon kuluessa ehdotuksen antamisesta. Sen jälkeen ministeriö on 29 viikon kuluttua ehdotuksen antamisesta esitellyt valtioneuvoston kirjelmän päätettäväksi valtioneuvoston yleisistunnossa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on noudattanut perustuslain 96 §:ssä tarkoitetussa asiassa pitkälti perustuslain 97 §:ssä tarkoitettua menettelyä. EU-asioiden valmistelusta annettujen ohjeiden mukaan perustuslain 96 §:ssä tarkoitetun asian lähettäminen eduskuntaan ensin muissa EU-asioissa käytettävällä E-kirjeellä on poikkeuksellinen menettely. Menettely soveltuu tilanteeseen, jossa ehdotuksen käsittely EU:ssa etenee niin nopeasti, että valtioneuvoston kirjelmän toimittaminen ei ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU-tasolla. Tässäkään tilanteessa E-kirjeen toimittaminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta antaa valtioneuvoston kirjelmä, vaan se tulee toimittaa eduskunnalle niin pian kuin mahdollista.

Asiassa ei ole aihetta epäillä, työ- ja elinkeinoministeriö että ei olisi tosiasiallisesti toimittanut viipymättä tietoja komission ehdotuksesta eduskunnalle. Tiedot on kuitenkin toimitettu ministeriön E-kirjeellä ja asiaa koskeva valtioneuvoston kirjelmä vasta huomattavasti myöhemmin. Komission ehdotuksen käsittelystä EU:ssa saatujen tietojen valossa ministeriön menettelyä ei voida pitää perusteltuna. Komission ehdotusta ei siten ole saatettu perustuslain mukaisella menettelyllä viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään 5.6.2017 kiinnittänyt työ- ja elinkeinoministeriön huomiota vastaisen varalle perustuslain 96 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen toimittaa ehdotus valtioneuvoston kirjelmällä eduskunnalle viivytyksettä (OKV/2/50/2017). Apulaisoikeuskanslerin päätös koski valtioneuvoston kirjelmää, joka toimitettiin eduskunnalle 21 viikon kuluttua komission ehdotuksen antamisesta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maakaasumarkkinadirektiivin muutosta koskevaa valtioneuvoston kirjelmää ei ole toimitettu perustuslain 96 §:ssa mukaisesti viipymättä valtioneuvoston kirjelmällä eduskunnalle. Apulaisoikeuskansleri on jo aikaisemmin kiinnittänyt työ- ja elinkeinoministeriön huomiota valtioneuvoston kirjelmien toimittamiseen. Kiinnitän tämän vuoksi työ- ja elinkeinoministeriön vakavaa huomiota velvollisuuteen toimittaa EU-säädöksiä koskevat ehdotukset perustuslain mukaisesti viipymättä eduskunnalle.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
