



Sosiaali- ja terveysministeriö

Valtioneuvoston kirjelmän esittelyn viipyminen

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 15.12.2022 lähettää sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmän (U-kirjelmän) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ihmisessä käytettäväksi tarkoitettujen ihmisperäisten aineiden laatu- ja turvallisuusvaatimuksista ja direktiivien 2002/98/EY ja 2004/23/EY kumoamisesta (COM(2022) 338 final). Euroopan komission ehdotus asetukseksi oli annettu 14.7.2022. U-kirjelmä toimitettiin eduskunnalle 22 viikon eli poikkeuksellisen pitkän ajan kuluttua siitä, kun komissio oli antanut ehdotuksen. Olen päättänyt tutkia sosiaali- ja terveysministeriön menettelyn asiassa omasta aloitteestani.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö on 17.2.2023 antanut asiasta lausunnon, jonka liitteenä on toimitettu Turvallisuus ja terveys –osaston osastopäällikkö A:lta ja Bioteknologia ja lääkkeet –yksikön johtajalta B:ltä sekä asian esitelleeltä hallitussihteeri C:ltä hankittu selvitys.

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 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 (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 96 §:n mukaisten U-kirjelmien viipymättä toimittamisella sekä riittävän luotettavalla ja kattavalla sisällöllä on useita periaatteellisesti merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia funktioita. Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain 96 §:n mukainen menettely ja U-kirjelmät kiinnittävät ylintä valtiollista valtaa käyttävän eduskunnan suoraan ja kiinteästi Euroopan unionin päätöksentekoon. Perustuslain 96 §:n mukaisilla menettelyillä on siten olennainen merkitys kansanvaltaisuuden toteutumiselle EU-asioissa. (PeVL 30/2020 vp – O 35/2020 vp)

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon ja selvityksen mukaan kirjelmän valmistelu sosiaali- ja terveysministeriössä kesti poikkeuksellisen kauan. Ministeriön mukaan pääasiallisena syynä tähän oli ensinnäkin esittelijän vuosiloma, joka ennakoinnista ja jo tehdystä loman siirtämisestä huolimatta ajoittui komission ehdotuksen viivästyttyä juuri ehdotuksen antamisajankohtaan 14.7.2022. Välittömästi asetusehdotuksen julkaisemisen jälkeen ministeriöstä kuitenkin otettiin yhteyttä eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaan ja informoitiin, ettei U-kirjelmää valitettavasti pystyttäisi antamaan ohjeellisessa kuuden viikon määräajassa.

Toisena syynä viivästykselle ministeriö kertoo olleen yksikön poikkeuksellisen kiireisen työtilanteen syksyn 2022 aikana. Asian esittelijällä on ollut syksyn 2022 kuluessa vastuullaan kiireellisiä hyvinvointialueiden valmius- ja varautumisasiota ja kaksi hallituksen esitystä, jotka kaikki ovat vieneet aiheiden haasteellisuuden vuoksi selkeästi arvioitua enemmän aikaa. Asioi-

den vaatiman erityisosaamisen takia tehtäviä on ollut käytännössä vaikeaa siirtää jollekin toiselle asiantuntijalle. Samaan aikaan ministeriön ja Lääkealan turvallisuus ja kehittämiskeskusten Fimean asiantuntijat valmistelivat U-kirjelmään sisällytettyjä kokonaisuuksia.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsitys on, että kirjelmän viivästyisestä huolimatta eduskunnan vaikutusmahdollisuudet asetusehdotuksen neuvostotyöryhmäkäsittelyssä eivät vaarantuneet tai heikentyneet. Asetusehdotuksen neuvostotyöryhmäkäsittely käynnistyi rauhallisesti syksyllä 2022, ja Suomi esitti normaaliin tapaan varauksia asian käsittelyssä, koska eduskunta ei ollut vielä käsitellyt asiaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan todennut pitävänsä tärkeänä, että vastaavanlaisia viivästyksiä ei jatkossa tapahdu. Ministeriön mukaan EU-asioiden käsittelyn ohjeistus on ministeriössä hyvällä tasolla, ja ministeriö perehdyttää asiantuntijoitaan hyvin näihin tehtäviin. Ministeriössä on sovittu, että ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö laatii tiiviin U-kirjelmäprosessia kuvaavan ohjeen niitä valmistelevien esittelijöiden ja heidän esimiestensä käyttöön. Osastoilla seurataan nykyistä tiiviimmin valmisteluaikatauluja ja työmäärän hallintaan on kiinnitetty erityistä huomiota. Ministeriön henkilöstövoimavaroja on tarkasteltu koko ministeriön tasolla niin, että voidaan vahvistaa niitä osa-alueita, jotka edellyttävät lisävoimavaroja. Henkilöstöstrategian mukaisesti koko ministeriössä otettiin käyttöön ns. jatkuvat keskustelut kaikilla osastoilla ja kaikissa henkilöstöryhmissä. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että toimenpiteet tukevat työmäärän ja aikataulujen hallintaa ja seurantaa niin, että vastaavanlaisia viivästyksiä ei jatkossa tapahtuisi.

Ministeriön selvityksestä ilmenee, että ministeriö perehdyttää asiantuntijoitaan EU -asioiden valmisteluun valtioneuvoston kanslian julkaisemien ohjeiden mukaisesti. Totean ministeriölle tiedoksi ja virkamiesten perehdytyksessä huomioon otettavaksi, että oikeusministeriö on 8.4.2022 antanut ohjeen eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudesta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa (Ohjeita valtioneuvoston EU-valmistelijoille Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:7). Eduskunnan ja valtioneuvoston välistä yhteistoimintaa EU-asioissa käsitellään lisäksi muun muassa EU-valmistelun oppaassa (päivitetty 7.6.2018) ja Valtioneuvoston esittelijän käsikirjassa (1/2017). Lisäksi suuren valiokunnan EU-sihteeristö on antanut ohjeen EU-asioiden eduskuntakäsittelystä (31.1.2022)

Oikeusministeriön ohjeen mukaan U-kirjelmän lähettämisen ajoituksesta päätetään tapauskohtaisesti, ottaen huomioon erityisesti asian käsittelyn aikataulu EU:ssa. (OM:n ohje, s.23) Asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ei saa viivästyä sen vuoksi, että asian analysointi tai kannanmuodostus valtioneuvostossa on kesken. (SuVL 1/2009 vp) Suuri valiokunta on uudemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että se ei ole halunnut määritellä tarkemmin, minkä ajan kuluessa asian toimittamisen ”viipymättä” on tapahduttava. Valiokunta on sen sijaan edel-

lyttänyt, että U-kirjelmä toimitetaan niin ajoissa, että eduskunnan valiokunnilla on riittävästi aikaa käsitellä asiaa ennen kuin Suomen on ilmoitettava kantansa EU:n neuvostossa tai työryhmässä. (SuV 4/2020 vp)

Kansalliset parlamentit voivat valvoa EU:n lainsäädäntöehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta SEU 5 artiklassa ja Lissabonin sopimukseen liitetystä pöytäkirjassa (N:o 2) tarkoitettussa menettelyssä. Toissijaisuusmuistutusten tekeminen on pääsääntöisesti mahdollista kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun lainsäätämismenettelyssä hyväksyttävää säädöstä koskeva ehdotus on toimitettu kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Oikea-aikaisuutta arvioitaessa ministeriöiden on huomioitava myös tämä määräaika. (OM:n ohje, s. 23)

Ministeriöltä saadussa selvityksessä huomio kiinnittyy siihen, että kirjelmäluonnosta käsiteltiin EU-valmistelujaoston kokouksessa alustavasti jo 25.8.2022 ja uudelleen vasta kolme kuukautta myöhemmin 25.11.2022. Tämän jälkeen kirjelmäluonnosta käsiteltiin osaston johtoryhmässä ja se toimitettiin käännettäväksi. Eduskunnan suuren valiokunnan EU-sihteeristöstä tiedusteltiin 1.12.2022, milloin kirjelmä on tarkoitus antaa. Esittelijän kesäloma heinä-elokuussa ei selitä sitä, miksi kirjelmä on esitelty valtioneuvoston yleisistunnossa vasta joulukuun puolivälissä. Saadun selvityksen perusteella näyttää ilmeiseltä, että yksikön poikkeuksellisen kiireinen työtilanne syksyllä 2022 ja asian esittelijälle samanaikaisesti valmisteltavaksi vastuutetut asiat ovat johtaneet siihen, että valtioneuvoston kirjelmän esittely on nyt kyseessä olevassa tapauksessa viivästynyt. Ministeriö on lausunnossaan kuvannut toimenpiteitä vastaavien viivästysten välttämiseksi jatkossa.

Valtioneuvoston kirjelmän toimittamisessa viipymättä eduskunnalle voi nähdäkseni olla kyse kirjelmän esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa pikemminkin joidenkin viikkojen kuin joidenkin kuukausien kuluttua komission ehdotuksen antamisesta. Komission ehdotus on mahdollista toimittaa eduskunnalle myös suppeammat tiedot sisältävällä kirjelmällä, jota voidaan käsittelyn edetessä täydentää jatkokirjeillä. Totean, että ministeriön tulee huolehtia riittävästä resursseista valmistelua varten, jotta valtioneuvostolle perustuslain 96 §:ssä säädetty oikeudellinen velvoite toimittaa komission lainsäädäntöehdotukset eduskunnalle viipymättä toteutuu.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän sosiaali- ja terveysministeriön huomiota perustuslain 96 §:ssä säädettyyn valtioneuvoston velvollisuuteen toimittaa EU-säädöksiä koskevat ehdotukset kirjelmällään eduskunnalle viipymättä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto