



Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtioneuvoston kirjelmien esittelyn viipyminen työ- ja elinkeinoministeriössä

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvosto päätti yleisistunnonaan 28.9.2023 lähettää työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi standardin kannalta olennaisista patenteista ja asetuksen (EU) 2017/1001 muuttamisesta. Lisäksi valtioneuvosto päätti yleisistunnonaan 12.10.2023 lähettää työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kriisinhallintaan tarkoitettua pakkoliensoinnista (COM (2023) 224 final) ja asetuksen (EY) N:O 816/2006 muuttamisesta (pakkolienssiasetus) sekä valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lääkkeiden lisäsuojatodistuksesta (uudelleenlaadittu) (COM (2023) 231 final), asetukseksi kasvinsuojeluaineiden lisäsuojatodistuksesta (uudelleenlaadittu) (COM (2023) 223 final), asetukseksi lääkkeiden yhtenäisestä lisäsuojatodistuksesta (COM(2023) 222 final) ja asetuksen (EU) 2017/1001, asetuksen (EY) N:o 1901/2006 ja asetuksen (EU) N:o 608/2013 muuttamisesta ja asetukseksi kasvinsuojeluaineiden yhtenäisestä lisäsuojatodistuksesta (COM(2023) 221 final) (lisäsuoja-asetusehdotus).

Euroopan komissio oli antanut edellä mainitut asetusehdotukset 27.4.2023 ja valtioneuvoston kirjelmät (jäljempänä myös ”U-kirjelmät”) esiteltiin 22-24 viikon kuluttua ehdotusten antamisesta.

Koska työ- ja elinkeinoministeriö on esitellyt perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut U-kirjelmät poikkeuksellisen myöhään ehdotusten antamisesta, ja koska työ- ja elinkeinoministeriön menettelyssä on myös aiemmin havaittu viiveitä perustuslain 96 §:ssä tarkoitetuissa asioissa, päätin tutkia ministeriön menettelyn omasta aloitteestani. Työ- ja elinkeinoministeriön aiemman menettelyn osalta viittaaan 4.10.2023 antamiini päätöksiin (OKV/459/70/2023 ja OKV/460/70/2023), joissa kiinnitin työ- ja elinkeinoministeriön huomiota velvollisuuteen toimittaa EU-säädöksiä ja EU-sekasopimuksia koskevat ehdotukset eduskunnalle viipymättä.

SELVITYS

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 19.12.2023 päivätyn selvityksen (VN/31055/2023).

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

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](#)).

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 täyttyessä. Perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus toimittaa ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan. Perustuslain 96 § ei jätä tältä osin valtioneuvostolle harkintavaltaa ([PeVL 6/2020 vp](#)).

Oikeusministeriö on 8.4.2022 antanut ohjeen eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudesta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:7](#), jäljempänä myös ”OM:n ohje”). Eduskunnan ja valtioneuvoston välistä yhteistointia EU-asioissa käsitellään lisäksi muun muassa EU-valmistelun oppaassa (päivitetty 7.6.2018) ja [Valtioneuvoston esittelijän käsikirjassa \(2024:9\)](#). 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 ([SuV 4/2020 vp](#)) katsonut, että se ei ole halunnut määritellä tarkemmin, minkä ajan kuluessa asian toimittamisen ”viipymättä” on tapahduttava. Valiokunta on sen sijaan edellyttänyt, 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) tarkoitetussa menettelyssä. Toissijaisuusmuistutusten tekeminen on pääsääntöisesti mahdollista kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun lainsäätämisyjärjestyksessä 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)

Oikeuskansleri valvoo, että valtioneuvosto toimittaa U-kirjelmät eduskunnalle viipymättä. Olen ratkaisuisiani OKV/2076/70/2023 ja OKV/3005/70/2022 korostanut, että valtioneuvoston kirjelmän toimittamisessa viipymättä eduskunnalle voi 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.

Arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon mukaan valtioneuvoston kirjelmien viivästymiseen ja esittelyaikatauluun vaikuttivat ensinnäkin ministeriön riittämättömät valmisteluresurssit (vain kaksi päätoimista asiantuntijaa) ja kyseisten valmistelijoiden poikkeuksellisen kiireinen työtilanne, sillä käynnissä oli samaan aikaan useampia säädöshankkeita sekä EU:ssa että kansallisesti, minkä lisäksi valmistelijoita työllisti myös kansainvälisten diplomaattikonferenssien valmistelu. Mahdollisuutta lisäresursseihin tarkasteltiin ministeriössä vuonna 2022, mutta siihen ei silloin nähty mahdollisuuksia. Ministeriön mukaan resurssivajetta oli osin pyritty paikkaamaan palkkaamalla kesäksi 2023 korkeakouluharjoittelija avustamaan erityisesti edellä mainittujen EU:n asetusehdotusten kirjelmien laatimisessa, mutta harjoittelijan aloitus kuitenkin viivästyi turvallisuusselvityksen viipymisen vuoksi.

Saadun selvityksen perusteella näyttää siten ilmeiseltä, että poikkeuksellisen kiireinen työtilanne ja valmistelijoille samanaikaisesti valmisteltavaksi vastuutetut asiat ovat osaltaan johtaneet siihen, että valtioneuvoston kirjelmien esittely on nyt kyseessä olevissa tapauksissa viivästynyt. Tältä osin totean, että ministeriön tulee huolehtia riittävästä resursseista valmistelua varten sekä resurssien oikeasta kohdentamisesta tilanteen vaatimalla tavalla, jotta valtioneuvostolle perustuslain 96 §:ssä säädetty oikeudellinen velvoite toimittaa komission lainsäädäntöehdotukset eduskunnalle viipymättä toteutuu. Laillisuusvalvontakäytännössä on yleisesti katsottu, että viranomaisen ei voi pätevästi vedota ruuhkautuneeseen työtilanteeseen tai puutteellisiin resursseihin asian käsittelyn viipyessä, vaan sen on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen osoitetut resurssit ja toimivat työtavat kulloisessakin tilanteessa. Ministeriön tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä sekä muilla käytettävissään olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa omaan toimintaansa niin, että perustuslain 96 §:ssä säädettyä velvoitetta kyetään noudattamaan. Harjoittelijoiden käytön osalta on huomattava, että harjoittelija voi suorittaa vain lähinnä teknisluonteisia ja avustavia tehtäviä, mutta ei voi vastata kokonaisuudessaan eduskunnan informoinnista, etenkin vaativien tehtävien osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon mukaan valtioneuvoston kirjelmien viivästymiseen vaikuttivat myös asetusehdotusten käännosten viivästymisen, valmistelujen osuminen kesälomakaudelle, tarve sidosryhmien laajaan kuulemiseen, yhdessä ehdotuksessa olleiden perusoi-keuskysymysten laaja tarkastelu ja asian käsittely EU-ministerivaliokunnassa. Ministeriö myös kuvaa lausunnossaan yhteydenpitoa eduskuntaan asian käsittelyaikataulun osalta.

Näistä seikoista huolimatta valtioneuvoston kirjelmän toimittamisessa ”viipymättä” eduskunnalle voi nähdäkseni olla kyse kirjelmän esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa pikemminkin joidenkin viikkojen kuin joidenkin kuukausien kuluttua komission ehdotuksen antamisesta.

Säädösehdotusten käännosten myöhäinen julkaisuajankohta ja valmistelujen osuminen kesäkaudelle eivät anna perustetta poiketa perustuslain 96 §:n mukaisesta velvoitteesta toimittaa U-kirjelmä viipymättä eduskunnalle.

Pidän sinänsä hyvänä ja kannatettavana sidosryhmien laajaa kuulemista asetusehdotuksista. Asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa viivästyä siksi, että asian analysointi tai kannanmuodostus valtioneuvostossa on kesken ([SuVL 1/2009 vp](#)). Komission ehdotus on mahdollista toimittaa eduskunnalle myös tavanomaista suppeammat tiedot sisältävällä kirjelmällä, jota voidaan käsitelyn edetessä täydentää jatkokirjeillä. Monimutkaisenaan ehdotuksen analysoimisen ja kannanmuodostuksen vaatima aika, mukaan lukien sidosryhmien kuulemiseen vaadittava aika, ei siten yksinomaan ole peruste viivyttää asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä. Vaikka U-kirjelmän antamisen ajoituksesta voidaan päättää tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa asian käsitelyn 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 käsitelyn edetessä U-jatkokirjein. Myös sidosryhmien kuulemista koskevat tiedot voidaan tarvittaessa toimittaa U-jatkokirjeillä.

Pyysin selvityspyynnössäni työ- ja elinkeinoministeriötä ilmoittamaan, onko ministeriössä ryhtytty toimenpiteisiin kahden aiemman päätökseni johdosta (OKV/459/70/2023 ja OKV/460/70/2023) koskien velvollisuutta toimittaa U-kirjelmät eduskunnalle viipymättä. Ministeriö on lausunnossaan todennut, että oikeuskanslerin päätökset on annettu tiedoksi ministeriön virkamiesjohtoryhmässä kiinnittäen huomiota niihin seikkoihin, joita oikeuskansleri on päätöksissään tuonut esiin. Lisäksi lainsäädäntöjohtaja on lähettänyt ministeriön johdolle viestin koskien päätöksiä ja samalla kiinnittänyt huomiota perustuslain mukaisiin menettelytapoihin eduskunnan informoimisessa EU-asioissa ja tilanteen mukaiseen tehtävien tarvittavaan priorisointiin, jotta kirjelmät pystytään toimittamaan viipymättä.

Ottaen huomioon, että käsillä oleva tilanne on suhteellisen lyhyen ajan sisällä jo kolmas kerta, kun työ- ja elinkeinoministeriöllä on ollut haasteita toimittaa U-kirjelmät eduskunnalle viipymättä, vaikuttaa mielestäni ilmeiseltä, että työnjohdolliset toimenpiteet ja menettelytavat U-asioiden käsitelyn osalta eivät ole olleet ministeriössä täysin asianmukaisia.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

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

Pyydän työ- ja elinkeinoministeriötä ilmoittamaan viimeistään 29.11.2024, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätökseni perusteella.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Johanna Lahti