



Liikenne- ja viestintäministeriön menettely kuulemisessa

KANTELU

Kantelija arvostelee 17.1.2022 päivätyssä kantelussaan oikeuskanslerille liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehiä siitä, että liikenne- ja viestintäministeriö on 11.1.2022 käynnistänyt komission 14.12.2021 antamasta TEN-T-verkkoa koskevasta asetusehdotuksesta lausuntokierroksen 17.1.2022 klo 10 päättyvällä määräajalla ja lähettänyt lausuntopyynnön laajalle jakelulistalle, mutta ei kantelijalle, joka on Suomen ja Viron välistä rautatietunnelia suunnitteleva ja rakentava yhtiö, ja jolle asia on kantelun mukaan äärimmäisen tärkeä. Kantelun mukaan kantelijayhtiö on lähestynyt liikenne- ja viestintäministeriä Timo Harakkaa kirjeellä 3.1.2022, ja tuonut asian tärkeyttä esille. Kantelun mukaan ministeri Harakka tai ministeriö ei ollut tähän reagoinut ja kantelijayhtiö oli jätetty pois lausuntopyynnön jakelulistalta.

SELVITYS

Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut selvityksen 26.4.2022.

RATKAISU

Säännökset ja ohjeet

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuutta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen

tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.

Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan muun muassa valtioneuvoston kirjelmät.

Valtioneuvosto on 4.2.2016 antanut periaatepäätöksen säädösvalmistelun kuulemisohjeesta. Ohjetta käytetään soveltuvin osin myös EU-säädöksiä koskevien Suomen kantojen valmistelussa. Ohjeen mukaan kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana. Kuulemisen menetelmät valitaan niin, että sidosryhmät ja kansalaiset saavat tietoa tasapuolisesti, että heillä on yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja että heitä muutenkin kohdellaan yhdenvertaisesti. Valmistelun käynnistymisestä ja etenemisestä sekä kuulemisesta tiedotetaan selkeästi ja tehokkaasti.

EU-säädösten osalta Suomen kanta käsitellään yhteensovittamisen varmistamiseksi EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. Sekä kuulemismenettelyt että muut käsittelyn vaiheet kirjataan valtioneuvoston U-kirjelmiin. Kun lausuntoa pyydetään EU:n säädösvalmistelun yhteydessä, lausuntopyyntöön liitetään komission säädösehdotus sekä luonnos Suomen kannaksi, jos se on jo laadittu. Lausuntopyynnöt lähetetään keskeisille sidosryhmille. Myös muut kuin ne, joilta lausuntoa on pyydetty, voivat antaa lausunnon. Ministeriöiden lausuntopyynnöt, niiden liitteinä olevat asiakirjat, saadut lausunnot ja lausuntotiivistelmät julkaistaan siten, että ne ovat helposti kaikkien saatavilla. Asiakirjat julkaistaan ensisijaisesti valtioneuvoston yhteisessä hanketiedon järjestelmässä. Asiakirjoja voidaan julkaista myös ministeriöiden verkkosivuilla.

EU-valmistelun oppaan (EU-valmistelu ministeriöissä - opastusta ja käytännön ohjeita 7.6.2018) mukaan EU-asian vastuuvalmistelijan tehtävänä on huolehtia Suomen kannan valmistelusta ja yhteensovittamisesta valtioneuvostossa ennen kuin kanta toimitetaan eduskunnalle. Tämän valmistelun tukena toimii EU-asioiden kansallinen yhteensovittamisjärjestelmä. Sen tarkoituksena on varmistaa, että Suomella on yhteensovitettu ja Suomen yleiset EU-poliittiset linjaukset huomioiva kanta kaikkiin valmisteilla oleviin EU-asioihin kaikissa eri käsittelyvaiheissa. Yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat toimivaltaisten ministeriöiden lisäksi EU-ministerivaliokunta, EU-asioiden komitea ja sen asettamat EU-jaostot. Vastuuvalmistelijan tehtäviin kuuluu huolehtia riittävästä tiedonkulusta ja yhteydenpidosta asian kannalta olennaisten toimijoiden kanssa.

Jaosto-ohjeen (valtioneuvoston kanslian muistio 22.10.2020: EU-valmistelujaostojen toiminta; ohjeet kaikille jaostoille ja jaostojäsenille) mukaan vastuuvirkamiehen tulee huolehtia EU-säädösehdotuksen tai muun aloitteen asianmukaisesta jaostokäsittelystä. Jaostot voivat kokoontua suppeassa virkamieskokoonpanossa tai laajassa kokoonpanossa. Suppeaan kokoonpanoon kuuluu toimivaltaisten ministeriöiden virkamiesten lisäksi muiden ministeriöiden ja alaisen hallinnon edustajia ja yleensä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustaja. Suomen kantojen muotoilu ja tähän liittyvä yhteensovittaminen tapahtuu jaoston suppeassa kokoonpanossa. Laajaan kokoonpanoon kuuluu myös etujärjestöjen ja sidosryhmien edustajia. Erityistä huomiota tulee kiinnittää eri intressitahojen tasapuoliseen edustukseen ja siihen, että valitut intressitahot edustavat suomalaista yhteiskuntaa laaja-alaisesti. Lisäksi on tarpeen hyödyntää esimerkiksi erilaisia kuulemismenettelyjä ja muita tapauskohtaisia tapoja kuulla etujärjestöjä ja sidosryhmiä jaostojäsenyyksien rinnalla. Ohjeen mukaan sidosryhmien näkemyksiä kuullaan EU-asioiden valmistelussa ja sidosryhmät pidetään tietoisina ajankohtaisista asioista sekä Suomen tavoitteista.

Arviointia

Asiassa on kyse valtioneuvoston kirjelmän (jäljempänä U-kirjelmä) valmistelusta ja kantelijayhtiön mahdollisuudesta tulla kuulluksi tässä valmistelussa. U-kirjelmä koskee Euroopan komission 14.12.2021 antamaa ehdotusta uudeksi asetukseksi unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi (TEN-T-asetus). Asetusehdotus sisältää Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T-verkon) määrittelyn sekä vaatimukset, jotka TEN-T-verkon tulee täyttää. Perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Valtioneuvoston yleisistunto päätti 17.2.2022 liikenne- ja viestintäministeriön esittelystä lähettää kyseistä asetusehdotusta koskevan kirjelmän eduskunnalle.

Tätä ennen U-kirjelmäluonnos oli saadun selvityksen mukaan käsitelty EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän mukaisissa EU-asioiden komitean alaisissa liikennejaostossa (EU-22, kokous 12.1.2022 ja kirjallinen menettely 11.-17.1.2022) sekä alue- ja rakennepolitiikka-jaostossa (EU-

4, kirjallinen menettely 12.-17.1.2022). U-kirjelmäluonnos käsiteltiin myös EU-ministerivaliokunnassa 16.2.2022. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan U-kirjelmäluonnos lähetettiin kommentoitavaksi lisäksi 29.11.2021 pidetyn sidosryhmätilaisuuden osallistujille sidosryhmätilaisuudessa keskustellun mukaisesti. Sidosryhmätilaisuudessa 29.11.2021 oli jaettu ennakkotietoja TEN-T-asetusuudistuksesta ennen komission ehdotuksen julkaisua. Sidosryhmätilaisuuteen oli kutsuttu liikennejaoston EU-22 jäsenet, joihin sisältyy muun muassa elinkeinoelämän järjestöjen edustajia. Lisäksi tilaisuuteen kutsuttiin sellaiset tahot, joiden tehtäviin kuuluu TEN-T-asetuksen mukaisten vaatimusten toteuttaminen: satama- ja lentoasematoimijoita, kaupunkeja, joiden enakoitiin olevan asetusehdotuksen mukaisia kaupunkisolmukohtia, sekä suurten raidehankkeiden suunnittelua varten valtion ja kuntien yhteistyössä perustamat hankeyhtiöt Suomi-rata Oy ja Turun tunnin juna Oy. Sidosryhmätilaisuuden jakelulistalle sisällytettiin myös maakuntien liitot, joiden lakisääteisiin tehtäviin kuuluu muun muassa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyön johtaminen.

Ministeriön mukaan U-kirjelmäluonnoksen kommentointipyyynnön jakelulistalle lisättiin myös joi-takin henkilöitä, jotka olivat valmistelijoihin yhteydessä kysyen kommentointimahdollisuudesta. Kantelijayhtiötä ei ministeriön mukaan valitettavasti huomattu lisätä jakelulistalle. Mitään erillistä päätöstä tai harkintaa jättää yhtiö sisällyttämättä jakelulistalle ei ole ministeriön mukaan tehty. Kantelijayhtiöltä 17.1.2022 saapunut lausunto on sisällytetty U-kirjelmän valmisteluaineistoon ku-ten muutkin saadut näkemykset. Lisäksi kansliapäällikkö on vastannut kantelijayhtiön 3.1.2022 lähettämään kirjeeseen 18.1.2022.

Ministeriö toteaa vielä selvityksessään, että valtio ei ole tehnyt päätöksiä Helsingin ja Tallinnan välisen yhteyden suunnittelusta tai rakentamisesta. Helsingin ja Tallinnan välistä tunnelia ei ole tunnistettu Liikenne- ja viestintäviraston valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman mukai-sesti laaditun liikenneverkon strategisessa tilannekuvassa liikenneverkolle kohdistuvien keskei-simpien tarpeiden joukkoon tai sisällytetty Väyläviraston suunnittelu-ohjelmaan merkittävimpien rataverkon suunnittelukohteisiin eikä Väyläviraston 26.1.2022 julkaisemaan väyläverkon inves-tointiohjelmaan vuosille 2022-2029. U-kirjelmän perusteella kiinteä yhteys Helsingistä Tallinnaan on merkitty ehdotukseen mahdollisena selvityskohteena kattavalla verkolla.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen toimintaan. Yleisesti ottaen kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja sillä edistetään kansalais- ja poliittisten oikeuksien toteutumista. Avoimuus ja avoin ja kattava tiedottaminen valmistelussa olevista asioista ovat keskeisiä, jotta sidosryhmien kuuleminen voisi aidosti toteutua.

Nyt esillä olevassa asiassa tieto sidosryhmätilaisuudesta tai mahdollisuudesta kommentoida U-kirjelmää, jossa esitetään valtioneuvoston kanta komission lainsäädäntöehdotukseen, ei ole saa-dun selvityksen mukaan ole ollut julkisesti saatavilla esimerkiksi ministeriön verkkosivuilla. Tietoa

on kuitenkin jaettu laajasti sidosryhmille ja sidosryhmätilaisuuden kutsua pyydettiin jakamaan sidosryhmien organisaatiossa tai muille kiinnostuneille. Tilaisuuden esitykset lisättiin tilaisuuden jälkeen 1.12.2021 TEN-T-asetuksen uudistusta koskevan tiedon jakamiseksi perustetulle hankeikkunasivulle.

Huolellista valmistelua olisi ollut sisällyttää EU:n TEN-T-ydinverkon valmistelusta ministeriöön yhteydessä ollut yhtiö U-kirjelmäluonnosta koskevan kommentointipyyynnön jakeluun. Saadusta selvityksestä ei ilmene, oliko tieto kantelijayhtiön kirjeestä 3.1.2022 liikenne- ja viestintäministerille koskien Suomen raideinfrastruktuurin linjaamista EU:n TEN-T-suunnitelmiin saavuttanut TEN-T-asetusta koskevaa U-kirjelmää valmisteelle esittelijät. Kanteluaineiston perusteella kantelijayhtiö on kuitenkin saanut tiedon U-kirjelmän kommentointimahdollisuudesta liikennejaoston (EU22) ja alue- ja rakennepoliittikajaoston (EU4) laajaan kokoonpanon jäsenenä kuuluvan Keskuskauppakamarin edustajan kautta. Kommentointiaika on ollut niukka ja kantelijayhtiölle on jäänyt ministeriön virkamiesten Keskuskauppakamarin edustajalle antaman vastauksen perusteella ilmeisesti epäselväksi, voiko ministeriö ottaa huomioon asetetun määräajan jälkeen toimitettuja kommentteja. Ministeriön selvityksen mukaan asetetun määräajan jälkeen saapunut kantelijayhtiön lausunto on sisällytetty valmisteluaineistoon. Ministeriön kansliapäällikkö on vastannut kantelijayhtiön kirjeeseen kohtuullisessa ajassa.

Edellä selostetun perusteella ei ole aihetta epäillä liikenne- ja viestintäministeriötä lainvastaisesta menettelystä. Pyydän kuitenkin ministeriötä saattamaan tässä ratkaisussa kuulemisen avoimuudesta ja tasapuolisuudesta ja valmistelun huolellisuudesta esittämäni näkemykset asianomaisten virkamiesten tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto