



Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtioneuvoston kirjelmien esittelyn viipyminen työ- ja elinkeinoministeriössä

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 9.2.2023 lähettää työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmät (U-kirjelmät) ehdotuksesta neuvoston asetukseksi koordinoituista kaasun kysynnän vähentämistoimenpiteistä (COM (2022) 361 final) ja ehdotuksesta neuvoston asetukseksi korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä (COM (2022) 473 final). Euroopan komissio on antanut ensin mainitun ehdotuksen 20.7.2022 ja jälkimmäisen ehdotuksen 14.9.2022. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut ehdotuksista kiiretilanteen vuoksi eduskunnalle ensin perustuslain 97 §:ssä tarkoitetut selvitykset (E-kirjeet). Koska työ- ja elinkeinoministeriö on esitellyt perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut U-kirjelmät poikkeuksellisen myöhään ehdotusten antamisesta, olen päättänyt tutkia ministeriön menettelyn omasta aloitteestani.

SELVITYS

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 4.5.2023 päivätyn selvityksen. (VN/7707/2023)

RATKAISU

Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mu-

kaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on saatuaan tiedon säädösehdotuksesta toimitettava se viipymättä valtioneuvoston kirjelmällä eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten.

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 Euroopan unionissa.

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 (SuVL3/1995 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 valtiolta 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)

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. Perustuslakivaliokunta on painottanut, 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)

Käytäntönä on kuitenkin ollut, mikäli 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, että asia saatetaan poikkeuksellisesti eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä. Perustuslakivaliokunta pitää

selvänä, että tällaisen ennakollisen E-kirjeen antaminen ei poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä. Perustuslakivaliokunnan mukaan laadittaessa E-kirjettä eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista onkin syytä tehdä selkoa siitä, miksi asiassa ei ole pidetty tarpeellisena tai mahdollisena laatia U-kirjelmää (PeVL 6/2020 vp, PeVL 2/2020 vp).

Oikeusministeriö on 8.4.2022 antanut ohjeen eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudesta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa (Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa, Ohjeita valtioneuvoston EU-valmistelijoille, 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 hyvin poikkeuksellisissa kiiretilanteissa perustuslain 96 §:n mukaisesta asiasta (U-asiasta) voidaan toimittaa ensi vaiheessa eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukainen E-kirje U-kirjelmän sijasta, jos U-asia tulee EU:ssa vireille poikkeuksellisen nopealla aikataululla ja myös sen käsittelyn arvioidaan etenevän EU:ssa ripeästi. Poikkeuksellinen kiiretilanne on käsillä, kun asian käsittelyn arvioidaan etenevän EU:ssa niin nopeasti, että U-kirjelmän laatiminen ei mahdollistaisi eduskunnan osallistumisoikeuksien oikea-aikaista toteutumista. (OM:n ohje, s. 24-25, ks. myös OKV/1854/22/2020)

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksestä ilmenee, että 20.7.2022 annettu komission ehdotus neuvoston asetukseksi koordinoituista kaasun kysynnän vähentämistoimenpiteistä hyväksyttiin ylimääräisessä energianeuvostossa 26.7.2022 ja 14.9.2022 annettu ehdotus neuvoston asetukseksi korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä hyväksyttiin ylimääräisessä neuvostossa 30.9.2022.

Työ- ja elinkeinoministeriö on hyvin poikkeuksellisesta kiiretilanteesta johtuen turvannut eduskunnan tiedonsaannin perustuslain 97 §:n mukaisella E-kirjeellä, koska ministeriön mukaan U-kirjelmän laatiminen ei ollut mahdollista neuvoston prosessien nopean etenemisen ja kansallisen sääntelyn samanaikaisen valmistelun vuoksi. Lisäksi kirjelmien käännöstyöt eivät olisi ministeriön mukaan onnistuneet kireässä aikataulussa. Työ- ja elinkeinoministeriön menettely ei ole arvioitavana tältä osin. Nyt esillä olevassa asiassa on kyse siitä, voidaanko pitää asianmukaisena menettelynä sitä, että ministeriö on esitellyt U-kirjelmät noin viiden kuukauden kuluttua komission ehdotusten antamisesta. Mainitun oikeusministeriön ohjeen mukaan ”Ensi vaiheessa E-kirjeellä eduskunnassa vireille saatetusta U-asiasta on tehtävä U-kirjelmä heti, kun se on mahdollista.” (OM:n ohje, s. 25-26)

Ministeriön mukaan valtioneuvoston kirjelmien esittelyaikatauluun vaikutti ennen kaikkea valmistelijoiden poikkeuksellisen kiireinen työtilanne energiakriisin johdosta. Energiakriisistä aiheutunut suuri komission ehdotusten määrä (kuusi asetusehdotusta) sekä kansalliset kriisitoimenpiteet ovat kohdistuneet erityisesti työ ja elinkeinoministeriön energiaosastoon ja sen energiamarkkinat-ryhmään. Lisäksi syksyn 2022 aikana järjestettiin poikkeuksellisen suuri määrä ylimääräisiä energianeuvoston kokouksia. Tilanne rauhoittui hieman vuodenvaihteen 2023 jälkeen, kun energian hinnat laskivat ja akuutti kriisi helpotti. Tällöin myös selvityspyynnössä tarjotut U-kirjelmät saatiin vietyä eteenpäin, kun se kriisin helpotettua oli mahdollista. Sisällöllisesti U-kirjelmät vastasivat aiemmin annettuja E-kirjeitä.

Ministeriö kuvaa selvityksessään myös toimenpiteitään energiaosaston riittävän resursoinnin parantamiseksi. Näihin ovat kuuluneet kolmen uuden viran perustaminen osastolle, ylityömääräykset energiamarkkina-asioita hoitaville virkamiehille ja vähemmän kiireisten lainsäädäntöhankkeiden siirtäminen seuraavalle vaalikaudelle. Ministeriössä on myös selvitetty, voisiko vastaavissa tilanteissa vähemmän kiireisiä töitä ohjata muiden ryhmien tai osastojen tehtäväksi. Ministeriön mukaan se on myös tunnistanut tulevien kriisien varalta prosessien pullonkaulat ja lisäresursointia tarvitsevat ministeriön toiminnot.

Totean, että perustuslain 96 §:n mukainen viipymättömyysvaatimus koskee myös niitä U-asioita, jotka on toimitettu eduskunnalle poikkeuksellisen kiiretilanteen vuoksi ensin perustuslain 97 §:n mukaisella E-kirjeellä. Ministeriön selvityksen mukaan tehdyt E-kirjeet laadittiin U-kirjelmän muotoon ja ne vastasivat sisällöltään täysin myöhemmin toimitettuja U-kirjelmiä. Ministeriön helmikuussa 2023 valtioneuvoston yleistunnossa esittelemät kirjelmät vastasivat toisin sanoen sisällöltään ministeriön kesällä ja syksyllä 2022 laatimia E-kirjeitä. Kirjelmien esittely viipymättä valtioneuvoston yleisistunnossa E-kirjeiden eduskunnalle toimittamisen jälkeen olisi tämän vuoksi edellyttänyt ministeriön virkamiehiltä ainoastaan U-kirjelmän muotoon laaditun E-kirjeen tekstin toimittamista käännettäväksi ruotsin kielelle, esittelylistan laatimista ja jakoluvan hankkimista, toisin sanoen kiireisessäkin työtilanteessa melko vähäistä työpanosta. Näin ollen katson, että valtioneuvoston kirjelmien esittely on ministeriössä aiheettomasti viivästynyt. Käsitakseni mukaan viivästymisessä näyttäisi olevan kyse siitä, että menettelytavat ja prosessi kiireellisten U-asioiden käsittelyn osalta eivät ole olleet ministeriössä asianmukaisia.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän työ- ja elinkeinoministeriön huomiota vastaisen varalle 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