



Työ- ja elinkeinoministeriö

Sekasopimusta koskevan valtioneuvoston kirjelmän esittelyn viipyminen työ- ja elinkeinoministeriössä

ASIAN VIREILLETULO

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 16.2.2023 lähettää työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmän energiaperuskirjan uudistamissopimuksen hyväksymisestä sekä ehdotuksista neuvoston päätöksiksi energiaperuskirjaa käsittelevän konferenssin 33. kokouksessa Euroopan unionin ja Euratomin puolesta otettaviksi kannoiksi. Viimeistellyt sopimusasiakirjat oli lähetetty jäsenvaltioille tarkastettaviksi 19.8.2022. Koska kirjelmä esiteltiin poikkeuksellisen pitkän ajan kuluttua siitä, kun ministeriö oli saanut tiedon sopimustekstistä, olen päättänyt tutkia työ- ja elinkeinoministeriön menettelyn omasta aloitteestani.

SELVITYS

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 5.5.2023 päivätyn selvityksen. (VN/7711/2023)

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). 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 neuvottelukannan ottojen 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). 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. Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, 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 U-asiasta voidaan antaa eduskunnalle tietoja ensin E-kirjeellä. (OKV/1854/22/2020) Tällainen tilanne on käsillä, kun asian käsittelyn arvioidaan etenevän EU:ssa niin nopeasti, että U-kirjelmän laatiminen ei mahdollistaisi eduskunnan osallistumisoikeuksien oikea-aikaista toteutumista. Jos U-asia saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi ensin E-kirjeellä, siinä on perusteltava, miksi menettelyyn on päädytty U-kirjelmän sijasta. 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 selvityksen mukaan energiaperuskirjan uudistamisneuvotteluihin liittyvästä eduskunnan tiedottamisesta E-jatkokirjeellä käytiin keskustelu suuren valiokunnan sihteerin kanssa 31.5.2022 neuvottelujen ollessa loppusuoralla. Tällöin todettiin, että neuvottelujen oltua edelleen kesken, ja Suomen alkuperäisen kannan oltua lavea (E 136/2022 vp), olisi kirjelmä sillä hetkellä jäänyt lähinnä spekulatiiviseksi. Katsottiin, että on perustellumpaa toimittaa eduskunnalle suoraan U-kirjelmä syyskaudella, ellei tilanteessa tapahdu olennaisia muutoksia.

Kyseessä on niin kutsutun EU:n sekasopimuksen uudistaminen, jossa neuvottelumandaatti on ollut komissiolla. Ministeriön mukaan asian luonteen ja toimivaltajaon vuoksi asia oli perusteltua käsitellä EU:n kantojen yhteydessä. EU-tason päätösten käsittelyaikataulusta ei saatu tietoa etukäteen. Komissio toimitti päätösluonnokset 5.10.2022 (COM (2022) 521 final ja COM (2022) 522 final), kun samalla oli tiedossa, että sopimusuudistuksen hyväksyminen oli tarkoitus käsitellä ministerikonferenssissa 22.11.2022. EU-tasolla päätösten käsittelyn oletettiin näin ollen etenevän nopeasti. Asia katsottiin poikkeuksellisen kiireelliseksi johtuen edellä mainitusta komission päätösluonnosten aikataulusta sekä ministerikonferenssin ajankohdasta. Kirjelmän kansallista käsittelyprosessia pyrittiin viemään läpi mahdollisimman nopeasti, huomioiden lisäksi valmistelun koordinointi kahden ministeriön (työ- ja elinkeinoministeriö ja ulkoministeriö) välillä. Eduskunnan suurta valiokuntaa informointiin tilanteesta 17. – 18.10.2022. Ministeriön mukaan viestinvaihdossa jaettiin näkemys siitä, että eduskunnan informointi E-kirjeellä on tilan-

teessa perusteltua ja että saman sisältöinen U-kirjelmä voidaan toimittaa jälkikäteen. Eduskuntaa myös informoitiin hyvin tiiviisti asian käsittelyn etenemisestä EU-tasolla sitä mukaa kun lisätietoja saatiin. Kirjelmä toimitettiin energia- ja EURATOM-jaoston (EU21) kirjalliseen menettelyyn 26.10.2022 sekä EU-ministerivaliokunnan kirjalliseen menettelyyn 8.11.2022. U-kirjelmän toimittamista varten tarvittava ruotsin kielen käännös laitettiin vireille 8.12.2022 ja se valmistui 28.12.2022. Kirjelmä esiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa 16.2.2023.

Edellä mainitun oikeusministeriön ohjeen mukaan ”U-kirjelmä tulee antaa, kun sopimustekstistä tai sen osasta on muodostunut riittävän ymmärrettävä kokonaisuus, johon eduskunta voi ottaa kantaa, kuitenkin viimeistään silloin, kun konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi on tullut valtioneuvoston tietoon.” (OM:n ohje, s. 18).

Asiakirja-aineistosta ilmenee, että jäsenvaltiot olivat saaneet viimeistellyt sopimusasiakirjat tarkasteltaviksi 19.8.2022. Näin ollen ministeriöllä on ollut jo elokuussa käytettävissä vähintäänkin ymmärrettävä kokonaisuus sopimustekstistä tai konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi. Sen sijaan, että ministeriö olisi tuolloin ryhtynyt laatimaan sopimuksesta U-kirjelmää, ministeriö jäi odottamaan komission ehdotusta neuvoston päätöksiksi uudistetun sopimuksen hyväksymiseksi EU:n ja Euratomin puolesta, jotka komissio julkaisi 5.10.2022. Tuolloin ministeriö katsoi asian olevan siinä määrin kiireinen, että se antoi asiasta eduskunnalle U-kirjelmän sijasta E-kirjeen kuukautta myöhemmin, 9.11.2022. Tämän jälkeen ministeriöltä kului vielä yli kolme kuukautta esitellä E-kirjeen kanssa saman sisältöinen U-kirjelmä. Viivästystä U-kirjelmän esittelyssä ministeriö on selvityksessään perustellut energiakriisistä aiheutuneella valmistelijoiden poikkeuksellisen kiireisellä työtilanteella loppuvuodesta ja vuodenvaihteen aikana.

Ohjeen mukaan poikkeuksellinen kiiretilanne, jossa U-asiasta voidaan toimittaa valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävän U-kirjelmän sijasta ministeriön E-kirje, on käsillä silloin, kun U-asia tulee EU:ssa vireille poikkeuksellisen nopealla aikataululla ja lisäksi asian käsittelyn arvioidaan etenevän EU:ssa ripeästi. Käytettävissä olevan selvityksen ja asiakirja-aineiston perusteella nyt esillä olevassa asiassa ei ole käsitykseni mukaan ollut kyse tällaisesta tilanteesta. Ministeriö ei ole myöskään E-kirjeessä perustellut sitä, miksi asiasta ei ole pidetty mahdollisena tehdä U-kirjelmää. Perustuslain sanamuodon ja perustuslain 96 ja 97 §:n erilaisen soveltamisalan perusteella valtioneuvostolla ei ole tarkoituksenmukaisuusharkintaa käytettävän menettelytavan suhteen. (PeVL 30/2020 vp) Konkreettinen sopimusteksti on tullut ministeriön tietoon 19.8.2022 ja valtioneuvostolle on tuolloin syntynyt oikeudellinen velvoite viipymättä toimittaa sopimusteksti eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisella kirjelmällä. Totean, että kirjelmän esittely on aiheettomasti viivästynyt.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

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

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto