



## Valtiovarainministeriö

**ASIA**

## Valtioneuvoston kirjelmän toimittamatta jättäminen

**ASIAN VIREILLETULO**

Euroopan komissio on antanut 25.10.2016 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa (COM(2016) 687 final).

Koska valtiovarainministeriö ei ole esitellyt valtioneuvoston yleisistunnossa perustuslain 96 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle kyseisestä komission ehdotuksesta, päätin tutkia valtiovarainministeriön menettelyn omasta aloitteestani.

Valtiovarainministeriö on toimittanut ehdotuksesta eduskunnalle perustuslain 97 §:ssä tarkoitetun selvityksen eli nk. E-kirjeen perustellen sitä asian käsittelyaikataulun kiireellisyydellä.

**SELVITYS**

Valtiovarainministeriö on antanut pyytämäni selvityksen 20.12.2019. Eduskunnan kanslia on antanut pyytämäni lausunnon 13.3.2020.

**RATKAISU**

## Säännökset ja ohjeet

Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään EU:ssa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on saatuaan tiedon ehdotuksesta viipymättä toimitettava se kirjelmällään eduskunnalle eduskunnan kannan määrittelyä varten. Valtioneuvoston on annettava eduskunnan

valiokunnille tiedot asian käsittelystä EU:ssa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.

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 (ks. 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 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 EU:ssa.

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan muun muassa valtioneuvoston kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Muut kuin yleistunnolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

Valtioneuvostolla on oikeudellinen velvollisuus saattaa perustuslain 96 §:ssä tarkoitetut, eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat eli U-asiat eduskunnan käsiteltäviksi. Asia tulee viedä eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston kirjelmällä eli U-kirjelmällä silloin, kun 1) kyse on ehdotuksesta säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, 2) asiasta päätetään EU:ssa ja 3) asia kuuluisi eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Eduskunnan toimivaltaan tämän mukaan kuuluvat ainakin lainsäädännön alaan kuuluvat asiat, eduskunnan budjettivaltaa sitovat asiat ja eduskunnan kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat. (Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden valmistelussa s. 14; Oikeusministeriön ohje 57/2011).

Perustuslain 97 § koskee eduskunnan tiedonsaantioikeutta kansainvälisissä asioissa. Nämä asiat saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi joko eduskunnan pyynnöstä tai valtioneuvoston omasta aloitteesta. Säännöksen nojalla annetaan tyypillisesti tietoja sellaisista EU-asioista, jotka edeltävät varsinaisten säädösehdotusten antamista. Myös säädöshankkeista ja muista eduskunnan toimivaltaan kuuluvista asioista voidaan antaa tietoja eduskunnalle ministeriöiden E-kirjeillä siinä vaiheessa, kun velvollisuus U-kirjelmän lähettämiseen ei ole vielä syntynyt. Asia, joka on ennen virallisen ehdotuksen antamista saatettu eduskunnalle E-kirjeenä, tulee käsitellä normaalissa menettelyssä U-asiana siinä vaiheessa, kun virallinen ehdotus tai aloite saadaan, jos asia kuuluu eduskunnan toimivaltaan (edellä mainittu oikeusministeriön ohje, s. 29-30).

Velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä syntyy silloin, kun valtioneuvosto saa ehdotuksesta tiedon. Menettelyohjeissa todetaan eduskunnan suuren valiokunnan edellyttäneen, että normaalitapauksessa U-kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen. Ehdotus on mahdollista saattaa eduskunnan käsiteltäväksi myös tavanomaista suppeammat tiedot sisältävällä U-kirjelmällä. U-kirjelmässä voidaan ilmoittaa alustava kanta tai saattaa tiedoksi, ettei kantaa vielä ole (edellä mainittu oikeusministeriön ohje, s. 22-23).

U-kirjelmän antamisen ajoituksesta päätetään tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun muassa asian käsittelyn aikataulu EU:ssa. Käytännössä eduskunta on hyväksynyt E-kirjeen käytön silloinkin, kun asia kuuluu eduskunnan toimivallan alaan ja vaatisi siis lähtökohtaisesti U-kirjelmän toimittamisen, jos asian käsittely EU:ssa tapahtuu niin nopealla aikataululla, että U-kirjelmää ei voida toimittaa eduskunnan

vaikutusvallan kannalta oikeaan aikaan. Jos tällainen tilanne on odotettavissa, valmistelijan tulee välittömästi olla yhteydessä suuren valiokunnan valiokuntaneuvoksiin (EU-valmistelu ministeriöissä – opastusta käytännön ohjeita s. 13 ja 16; oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia 19.6.2014). E-kirjeen lähettäminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta toimittaa myöhemmin U-kirjelmä (Valtioneuvoston esittelijän käsikirja s. 91; Valtioneuvoston kanslia, hallituksen julkaisusarja 1/2017 ja OM:n muistio U-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ensivaiheessa E-kirjeellä kiireellisissä tilanteissa, 3.3.2015 dnro 5/469/2014, jolla täsmennetään oikeusministeriön ohjetta 57/2011).

## Arviointi

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan kyseessä olevalla direktiiviehdotuksella oli tarkoitus muuttaa 12.7.2016 annettua neuvoston direktiiviä (EU) 2016/1164 sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta. Direktiiviehdotus oli vastaus Euroopan neuvoston Talous- ja rahoitusasioiden neuvoston (Ecofin) komissiolle tekemään pyyntöön esittää viimeistään vuoden 2016 lokakuussa direktiiviehdotus, joka olisi jatkoa direktiiviin sisältyville verokohtelun eroavuuksia koskeville säännöille. Ecofin-neuvosto edellytti myös, että ehdotuksesta päästäisiin yhteisymmärrykseen vuoden 2016 loppuun mennessä.

Komissio antoi direktiiviehdotuksen 25.10.2016. Selvityksen mukaan alustava näkemysten vaihto ehdotuksesta käytiin 8.11.2016 Ecofin-neuvoston kokouksessa. Ehdotuksen teknistä tarkastelua tehtiin neuvoston välittömän verotuksen työryhmässä 3.11., 10.11., 15.-16.11., 23.11., 28.11., 13.12.2016 ja muutaman kerran alkuvuodesta 2017. Ecofin-neuvoston kokouksessa 6.12.2016 direktiiviehdotuksesta saavutettiin laaja yksimielisyys. Neuvosto pääsi tällöin sopimukseen suurimmasta osasta säännöksiä ja lähiviikkoina ratkaistavaksi jäi vain kaksi sisältöasiata sekä täytäntöönpanopäivä. Poliittinen yhteisymmärrys direktiivistä kokonaisuudessaan saavutettiin 21.2.2017.

Valtiovarainministeriö toimitti selvityspyynnössä tarkoitetusta direktiiviehdotuksesta eduskunnalle nk. E-kirjeen eli perustuslain 97 §:ssä tarkoitetun selvityksen 9.11.2016. Direktiiviehdotusta ei ole toimitettu eduskunnalle U-kirjelmällä. E-kirjeen arvioitiin olevan paras menettely saattaa direktiiviehdotus eduskunnan käsiteltäväksi. Tarkoituksenmukaisinta menettelyä harkittiin yhdessä eduskunnan valiokuntaneuvosten kanssa.

Valtiovarainministeriön mukaan arviointiin vaikutti erityisesti se, että direktiiviehdotus oli annettu 26.10.2016 ja Ecofin-neuvoston asettaman aikataulun mukaan ehdotuksesta tuli päästä sopimukseen Ecofin-neuvoston joulukuun kokouksessa. Direktiiviehdotuksen käsittelyn katsottiin etenevän EU:ssa niin nopeasti, että U-kirjelmän toimittaminen ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU:n tasolla ja siten, että eduskunnalle jäisi riittävästi aikaa kannanmuodostukseen, vaikutti käytännössä mahdottomalta. Arviointiin vaikutti myös se, että direktiiviehdotuksessa oli kyse tuoreesti hyväksytyyn toiseen direktiiviin sisältyvien säännösten jatkoyöstämisestä. Direktiiviehdotuksen tavoitteena oli varmistaa, että säännökset turvaisivat paremmin aiemman direktiivin tavoitteita. Valtiovarainministeriön mukaan arvioinnin yhteydessä todettiin myös, että direktiiviehdotukseen sisältyvät säännökset ovat valtavan teknisiä ja niihin sisältyvä kansallinen liikkumavara on hyvin pieni.

Eduskunnan kanslian lausunnon mukaan saadun selvityksen perusteella on ilmeistä, että E-kirjeen toimittaminen 9.11.2016 oli eduskunnan myötävaikuttamisoikeuden kannalta välttämätöntä. E-kirjeen ansiosta eduskunta pystyi käsittelemään asiaa ja hyväksymään Suomen kannan ennen, kuin EU:n neuvosto saavutti asiasta laajan yksimielisyyden 6.12.2016. Neuvosto käsitteli asian viimeisen kerran 21.2.2017. Vaikka asia pysyi muodollisesti vireillä 30.5.2017 saakka, jolloin kaikki EU:n toimielimet olivat hyväksyneet säädöksen, Suomen mahdollisuus vaikuttaa sen sisältöön päättyi neuvostokäsittelyn päättyessä. U-kirjelmän toimittaminen E-kirjeen jälkeen oli perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvoston velvollisuus. Asiassa ei ole kuitenkaan ilmennyt, että U-kirjelmän puuttuminen olisi tosiasiallisesti vaikuttanut eduskunnan valtaoikeuksien toteutumiseen.

Eduskunnan kanslia huomauttaa lausunnossaan kuitenkin valtiovarainministeriön selvitykseen viitaten, että velvollisuus toimittaa U-kirjelmä perustuu abstraktiin arvioon sen kuulumisesta lainsäädännön alaan.

Arviot asian teknisestä luonteesta tai vähäisestä kansallisesta liikkumavarasta eivät vaikuta tähän velvollisuuteen.

Totean nyt kyseessä olevassa asiassa olevan selvää, että komission direktiiviehdotuksessa on kyse perustuslain 96 §:n soveltamisalaan kuuluvasta ehdotuksesta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 30/2020 vp – O 35/2020 vp), että 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.

Menettelyohjeiden, muun muassa valtioneuvoston esittelijän käsikirjan, mukaan E-kirjeitä voidaan käyttää esimerkiksi silloin, kun ei vielä ole olemassa lopullista ehdotusta säädökseksi sekä poikkeuksellisesti silloin, kun asian käsittely EU:ssa etenee niin nopeasti, ettei U-kirjelmän toimittaminen eduskunnalle ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU:n tasolla, tai se jättäisi eduskunnalle liian vähän aikaa kannanmuodostukseen. E-kirjeen lähettäminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta toimittaa myöhemmin U-kirjelmiä. (1/2017, s. 91)

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta toteaa edellä mainitussa lausunnossaan, että se pitää selvänä, että ennakkollisen E-kirjeen antaminen ei poista velvollisuutta antaa U-kirjelmiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan laadittaessa E-kirjelmiä eduskunnan toimivaltaan kuuluvista EU-asioista onkin syytä tehdä selkoa siitä, miksi asiassa ei ole pidetty tarpeellisena tai mahdollisena laatia U-kirjelmiä (PeVL 6/2020 vp, PeVL 2/2020 vp).

Saadun selvityksen perusteella asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että eduskunnalle ei olisi toimitettu oikea-aikaisesti tietoja komission ehdotuksesta. Antamalla eduskunnalle tietoja perustuslain 97 §:ssä tarkoitettussa menettelyssä E-kirjeellä valtiovarainministeriö on pyrkinyt turvaamaan eduskunnan tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa EU:ssa nopeasti edenneen asian käsittelyyn riittävän aikaisessa vaiheessa. Koska kyseessä on kuitenkin ollut lainsäädännön alaan ja siten perustuslain 96 §:n soveltamisalaan kuuluva asia, valtiovarainministeriön olisi tullut mahdollisimman pian tämän jälkeen esitellä ehdotusta koskeva valtioneuvoston kirjelmä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi ja eduskunnalle toimitettavaksi.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän valtiovarainministeriön 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