



10.12.2020

OKV/2201/10/2020

OKV/2201/10/2020-OKV-2

ASIA Pääministerin menettely Eurooppa-neuvoston kokouksessa**KANTELUT**

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut 16.10.2020 ja 28.10.2020 välisenä aikana useita kanteluita, joissa epäillään, että pääministeri Sanna Marin olisi toiminut Suomen perustuslain vastaisesti pyytäessään Ruotsin pääministeri Stefan Löfveniä edustamaan Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksessa 16.10.2020. Eräissä kanteluissa myös katsotaan, että eurooppa- ja omistajaohjausministeri Tytti Tuppuraisen olisi tullut sijaistaa pääministeriä Eurooppa-neuvoston kokouksessa.

Eduskunnan oikeusasiamies on siirtänyt oikeuskanslerin käsiteltäväksi samaa asiaa koskevia kanteluita eduskunnan oikeusasiamiehestä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n nojalla.

SELVITYS

Käytettävissä on ollut valtioneuvoston kanslian 6.11.2020 päivätty eduskunnan suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle toimitettu muistio.

RATKAISU**Tapahtumat**

Lokakuun Eurooppa-neuvosto järjestettiin 15.–16.10.2020 Brysselissä. Kokouksen aiheina olivat covid-19-pandemia, EU:n ja Ison-Britannian suhteet, ilmastonmuutos sekä ulkosuhteet. Kokouksessa hyväksyttiin päätelmät. Asialistalla ei ollut muodollisia päätösaioita.

Valtioneuvoston kanslian edellä mainitun muistion mukaan pääministeri sai 16.10.2020 aamupäivällä kuulla altistuneensa eduskunnassa covid-19-taudille. Tämän johdosta ja valtioneuvoston turvallisuusjohtajan suosituksen mukaisesti hän joutui pikaisesti ja ennakoimattomasti poistumaan kokouksesta vähän ennen sen päättymistä. Covid-19-altistuksista annetut kansalliset toimintaohjeet koskevat myös ministereitä.

Valtioneuvoston kanslian mukaan keskustelu jatkui tuolloin EU:n ja Afrikan välisistä suhteista. Pääministeri Marin oli jo ehtinyt käyttää puheenvuoron, jossa hän esitti Suomen näkemykset. Eurooppa-neuvoston vakiintuneiden toimintatapojen mukaisesti pääministeri Marin pyysi suullisesti Ruotsin pääministeri Löfveniä välittämään tarvittaessa Suomen näkemyksiä. Suomen kannat oli valmisteltu EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä. EU-ministerivaliokunta oli linjannut 14.10.2020 kannat lokakuun 2020 Eurooppa-neuvostoon ja pääministeri osallistui samana päivänä eduskunnan suuren valiokunnan ja

ulkoasiainvaliokunnan yhteiskuulemiseen Eurooppa-neuvostosta. Valiokunnille toimitettiin ennakolta Eurooppa-neuvostoa koskeva perusmuistio sekä kokouksen jälkeen raportti siitä.

Pääministeri Marin osallistui 21.10.2020 etäyhteyksin järjestettyyn suuren valiokunnan ja ulkoasianvaliokunnan yhteiseen jälkikuulemiseen Eurooppa-neuvoston kokouksesta. Pääministeri selosti toimintaansa tuolloin myös edustautumista koskevassa asiassa. Selvitys merkittiin saaduksi. Pääministeri lupautui myös antamaan valiokunnille lisätietoja käytännöistä tilanteissa, joissa pääministeri on estynyt osallistumasta Eurooppa-neuvoston kokoukseen. Eduskunnan suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle on toimitettu 6.11.2020 päivätty pääministerin osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin ja estymistä koskevia sääntöjä ja käytäntöjä koskeva muistio. Kirjallinen lisäselvitys merkittiin suuren valiokunnan kokouksessa 9.12.2020 saaduksi eikä se johtanut toimenpiteisiin.

Säännökset

Perustuslain 66 §:n 2 momentin mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa.

Perustuslain 66 §:n 3 momentin mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri.

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään.

Perustuslain 97 § 2 momentin mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 10 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies ja neuvostossa hallitus, jotka puolestaan ovat demokratian mukaisessa vastuussa joko kansallisille parlamenteilleen tai kansalaisilleen.

Sopimuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Se ei toimi lainsäätäjänä.

Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja osallistuu sen työskentelyyn.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 235 artiklan 1 kohdan mukaan Eurooppa-neuvoston jäsen voi äänestyksessä edustaa vain yhtä muuta jäsentä.

Arviointi

Asiassa on kyse siitä, onko pääministeri Marin menetellyt lainvastaisesti pyytäessään Ruotsin pääministeri Stefan Löfvenin tarvittaessa välittämään Suomen näkemyksiä Eurooppa-neuvoston kokouksessa, josta hän on itse joutunut pakottavien syiden vuoksi poistumaan. Tämä arvio ei voi perustua pelkästään kanteluissa esiin nostettuun perustuslain 66 §:ään. Suomen perustuslaki tunnustaa Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa ja siten myös unionin oikeusjärjestyksen sekä sen ensisijaisuuden. Arviossa keskeisiä ovat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 10 ja 15 artiklat sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 235 artikla.

Perustuslain 66 §:n 2 momentin mukaan pääministerin tehtävänä on edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa siten Suomea Eurooppa-neuvostossa suoraan perustuslain 66 §:n nojalla eikä pääministerin osallistumisesta tehdä erillistä valtioneuvoston päätöstä. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, toisin sanoen

Euroopan unionin keskeisissä kokouksissa, kuten valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapaamisissa ja niin sanotuissa Euroopan unionin kolmas maa -kokouksissa, joissa unioni ja sen jäsenvaltiot kokoontuvat valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla unionin ulkopuolisten maiden tai maaryhmien edustajien kanssa. Perustuslain 93 §:n 2 momentissa valtioneuvostolle osoitettu kattava toimivalta Euroopan unionia koskevissa asioissa edellyttää, että pääministeri toimii Suomen edustajana edellä mainituissa kokouksissa. Pääministerin asema Suomen edustajana turvaa eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuudet Suomen EU-kantojen määräytymisessä. Lissabonin sopimuksen voimaantulo muutti Eurooppa-neuvoston myös muodollisesti päätöksiä tekeväksi unionin toimielimeksi, mikä entisestään vahvisti pääministerin asemaa Suomen edustajana sekä valtioneuvoston toimivaltaa päättää Suomen muusta edustautumisesta. ([HE 60/2010 vp](#), s. 26-27, ks. myös [PeVL 2/2010 vp](#))

Pääministerin sijaistamisesta säädetään yleisesti perustuslain 66 §:n 3 momentissa, jonka mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri.

Perustuslain esitöissä ([HE 1/1998 vp](#) s. 117) pääministerin sijaistamista koskevaa säännöstä perusteltiin seuraavasti. Pääministerin ensimmäisenä sijaisena olisi hänen sijaisekseen määrätty ministeri. Sijaismääräys annettaisiin käytännössä tasavallan presidentin tekemässä valtioneuvoston nimittämispäätöksessä pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Sijaismääräyksen tekemisestä ei ole kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi ottaa perustuslakiin nimenomaista säännöstä. Jos pääministerin sijaiseksi määrätty ministerikin olisi estynyt, hoitaisi pääministerin tehtäviä virkavuosiltaan vanhin ministeri. Ehdotus poikkeaisi tältä osin hallitusmuodon 39 §:stä, jonka mukaan pääministerin tehtäviä hoitaisi tällöin ”ensimmäinen läsnä oleva ministeri”. Tämä on puolestaan määräytynyt sen mukaan, kuka ministereistä on tullut ensimmäisenä ministerin tehtävään. Ehdotuksen mukaan ratkaisevaa olisi sen sijaan se, kuka ministereistä on toiminut pisimmän aikaa ministerin tehtävässä. Toisin kuin presidentin estyneisyyttä koskeva 59 §, pääministerin estyneisyyttä koskeva säännös tulisi sovellettavaksi sairauden tai muiden sellaisten tosiasiallisten esteiden ohella myös esteellisyytilanteisiin. Säännöksen mukaisesti menetettäisiin myös silloin, kun pääministeri hoitaisi 59 §:n mukaan presidentin tehtäviä.

Käytännössä valtioneuvoston sisäisessä työskentelyssä suhteellisen yleinen pääministerin sijaisena toimimisen tilanne on valtioneuvoston yleisistuntojen johtaminen pääministerin sijaisena tämän ollessa estynyt osallistumasta istuntoon esimerkiksi EU- tai kansainvälisten tehtävien hoitamisen vuoksi.

Perustuslain 66 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pääministerin estetilanteissa Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa ja muissa säännöksessä tarkoitetuissa kokouksissa tai tapaamisissa toimisi perustuslain mukaisesti pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri. ([HE 60/2010 vp](#), s. 43-44)

Toisaalta perusteluissa tunnustetaan se, että Eurooppa-neuvoston kokousten osalta Lissabonin sopimus ja sen soveltamiskäytäntö asettavat reunaehdoita jäsenvaltioiden edustautumiselle. Lissabonin sopimuksen myötä Eurooppa-neuvoston toiminta käytännössä määrämuotoistui siten, että sen kokouksiin osallistuvat jäsenvaltioista vain varsinaiset Eurooppa-neuvoston jäsenet ja jäsenten päätöksellä heitä avustavat ministerit. ([HE 60/2010 vp](#), s. 43-44) Tällä viitataan siihen, että Eurooppa-neuvoston jäsenet voivat SEU 15 artiklan 3 kohdan mukaan erikseen päättää, että kutakin heistä avustaa ministeri, jos käsiteltävät asiat sitä edellyttävät. Valtioneuvoston kanslian mukaan menettelytapa on harvinainen ja tarkoitettu vain kaikkien päämiesten avustamiseen, ei yksittäisten estyneiden päämiesten sijaistamiseen.

Perustuslain esityöt näyttäisivät siis ottavan lähtökohdaksi sen, että Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa voisi toimia myös pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri. Euroopan unionin perussopimukset eivät tällaista sijaistamista tunne. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 10 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies. Sopimuksen (SEU) 15 artiklan 2 kohdan mukaan Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 235 artiklan 1 kohdan mukaan Eurooppa-neuvoston jäsen voi äänestyksessä edustaa vain yhtä muuta jäsentä, mikä viittaa siihen, että valtion- tai hallituksen päämiehen sijaisena voisi toimia vain toinen päämies. Mikäli valtion- tai hallituksen päämies voisi lähettää

paikalle sijaisensa, ei edellä mainittu sopimusmääräys vaikuttaisi olevan tarpeellinen. Myös Eurooppa-neuvoston työjärjestyksen määräykset toimielimen jäsenyydestä, päätöksenteosta, äänestysmenettelyistä ja päätösvaltaisuudesta tukevat tätä käsitystä.

Sinänsä on aivan selvää, että jäsenvaltioiden valtiosääntö määrittää sen, missä virassa toimivaa on pidettävä Eurooppa-neuvoston kokoukseen osallistuvana päämiehenä, toisin sanoen osallistuuko Eurooppa-neuvoston kokoukseen jäsenvaltion hallituksen päämies vai valtion päämies, pääministeri vai presidentti. Asiaa on käsitelty myös unionin yleisen tuomioistuimen asiassa [T-715/19](#) (Wagenknecht v. Eurooppa-neuvosto), jossa tuomioistuin totesi, että yksin jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittää kansallisen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti (SEU) 15 artiklan 2 kohdan soveltamista varten, edustaako niitä Eurooppa-neuvoston työskentelyssä valtion- vai hallituksen päämies. Edellä kerrottu ei kuitenkaan anna vastausta valtion tai hallituksen päämiehen sijaistamista koskevaan kysymykseen.

Valtioneuvoston kanslian eduskunnan valiokunnille toimittaman muistion mukaan EU:n perussopimukset eivät mahdollista sitä, että Eurooppa-neuvoston kokoukseen osallistuisi jäsenvaltiosta muu edustaja kuin valtion- tai hallituksen päämies. Osallistujamäärä on rajattu yhteen päämieheen jäsenvaltiota kohden, ja kullakin jäsenvaltiolla on kokoussalissa ainoastaan yksi paikka. Muistion mukaan, kun EU-oikeus edellyttää, että jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa päämies, ei kansallisesti voida päättää, että pääministerin ollessa estyneenä kokoukseen lähetettäisiin muu kansallinen edustaja, esimerkiksi ministeri tai EU-suurlähettiläs. Pääministerin sijaistamista koskevat kansalliset säännöt eivät valtioneuvoston kanslian mukaan muuta tätä seikkaa. Estyneen päämiehen paikka jää Eurooppa-neuvoston kokoussalissa tyhjäksi. Sitä ei ole mahdollista osoittaa toiselle kansallisen valtuuskunnan jäsenelle.

Vakiintuneena käytäntönä on, että estyneenä oleva valtion- tai hallituksen päämies pyytää toisen jäsenvaltion päämiestä välittämään tarvittaessa Eurooppa-neuvoston kokouksessa ensin mainitun jäsenvaltion kantoja. Tämä vastaa Eurooppa-neuvoston toimintaa koskevia EU-oikeudellisia vaatimuksia, jotka liittyvät kokouksen päätösvaltaisuuden määrittämiseen ja äänioikeuden käyttämiseen. Kukin jäsen voi edustaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 235 artiklan 1 kohdan mukaan vain yhtä muuta jäsentä äänestyksessä.

Valtioneuvoston kanslian muistion mukaan, mikäli päämies ei pysty lainkaan osallistumaan Eurooppa-neuvoston kokoukseen, käytäntönä on ilmoittaa asiasta etukäteen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kabinettiin ja neuvoston pääsihteeristölle. Tällaiset poissaolot ovat harvinaisia. Myös päämies, joka poistuu kesken kokouksesta, ilmoittaa asiasta. Kummassakin tapauksessa oletuksena on, että päämies kertoo, kuka Eurooppa-neuvoston jäsenistä toimii hänen sijastaan. Tämä on olennaista erityisesti muodostettaessa yhteisymmärrystä päätelmistä sekä tehtäessä muodollisia päätöksiä. Yleensä päämies esittää pyynnön samanmielisen tai naapurijäsenvaltion päämiehelle. Pynnön voi myös esittää Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle. Koska hänellä ei ole itsellään äänioikeutta, hän ei voi kuitenkaan osallistua päämiehen puolesta äänestykseen.

Erona Eurooppa-neuvostoon, joko koostuu valtion- ja hallituksen päämiehistä, on vielä kiinnitettävä huomiota siihen, että neuvosto puolestaan muodostuu SEU 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joita on yksi kustakin jäsenvaltiosta ja joilla on edustamansa jäsenvaltion hallitusta sitovat valtuudet sekä sille kuuluva äänioikeus. Neuvoston työjärjestyksen 4 artiklan mukaan neuvoston jäsentä, joka on estynyt osallistumasta istuntoon, voi edustaa sijainen. Käytännössä jäsentä (eli asianomaista ministeriä) edustaa pysyvä edustaja tai tämän sijainen. Edustautuminen Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa on siten järjestetty eri tavalla ja edustautumisoikeutta koskevat erilaiset sopimusmääräykset.

EU:n perussopimuksissa lähtökohtana siis on, että toinen Eurooppa-neuvoston jäsen sijaistaa estynyttä toisen valtion tai hallituksen päämiestä. Päämiehellä näytetään tarkoitettavan kyseisessä virassa toimivaa henkilöä. Tilanteessa, jossa Suomen pääministeri olisi pitkäaikaisesti estynyt hoitamasta tehtäviään saattaisi tulla arvioitavaksi, voitaisiinko pääministerin sijaista tällaisessa poikkeuksellisessa ja luonteeltaan pysyvämmässä tilanteessa pitää myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna hallituksen päämiehenä. Tällaisesta tilanteesta ei kuitenkaan nyt ole kyse.

Nyt arvioitavana on pääministerin menettely tilanteessa, jossa yllättäen kesken Eurooppa-neuvoston kokouksen on tullut tieto pääministerin altistumisesta covid-19-virukselle ja tähän tietoon on tullut välittömästi reagoida. Kun kokoukseen jääminen tuossa tilanteessa ei ole ollut mahdollista, vaihtoehtoina oli joko pyytää Eurooppa-neuvoston vakiintuneiden toimintatapojen mukaisesti, että toisen valtion päämies tai Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja esittää tarvittaessa Suomen näkemyksiä, tai että niitä ei esitetä. Pääministeri Marin oli saatujen tietojen mukaan jo ehtinyt tuossa vaiheessa käyttää puheenvuoron, jossa hän oli esittänyt Suomen näkemykset. Pääministeri Marin pyysi suullisesti Ruotsin pääministeri Löfveniltä vielä tarvittaessa välittämään Suomen näkemyksiä. On vielä selvyiden vuoksi todettava, että eurooppa- ja omistajaohjausministeri Tytti Tuppurainen, joka on pääministerin sijaisuusjärjestyksessä 12. sijainen, ei olisi voinut eräissä kanteluissa esitetyllä tavalla toimia Eurooppa-neuvoston kokouksessa pääministerin sijaisena edes Suomen perustuslain mukaan.

Lopuksi totean, että pääministerin tulee perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaan antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä korostanut eduskunnan tiedonsaannin merkitystä Eurooppa-neuvoston toiminnasta. Eurooppa-neuvoston aseman vahvistuminen uusilla toimivaltuuksilla oikeudellisesti sitovien päätösten tekemiseen vielä korosti tarvetta turvata eduskunnan vaikutusmahdollisuudet myös silloin, kun muodostetaan Suomen kantaa Eurooppa-neuvostossa tehtäviin päätöksiin. (ks. [PeVL 36/2006 vp](#), s. 14 ja [PeVL 13/2008 vp](#), s. 11).

Korostan, että eduskunnalle vastuunalaisen pääministerin Eurooppa-neuvoston kokouksessa noudattama menettely ei poista hänen parlamentaarista vastuutaan. Pääministeri on ollut Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen 21.10.2020 eduskunnan suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan kuultavana ja selostanut suullisesti toimintaansa myös Suomen edustautumisen osalta. Lisäksi edustautumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksessa on annettu valiokunnille 6.11.2020 kirjallinen selvitys, joka on merkitty saaduksi. Selvitys ei ole aiheuttanut toimenpiteitä.

Edellä kerrotun perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä pääministeri Sanna Marinia lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto