

# EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa

*EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö*

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 1/2010

EDUSKUNTA



# EU-asioiden käsittelyn kehittäminen Eduskunnassa

*EU-asioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietintö*

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 1/2010



EDUSKUNTA

ISSN 1239-1638  
ISBN 978-951-53-3241-7 (nid.)  
ISBN 978-951-53-3242-4 (PDF)

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2010

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>PUHEMIESNEUVOSTOLLE.....</b>	<b>5</b>
<b>TIIVISTELMÄ .....</b>	<b>8</b>
<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>11</b>
<b>1. EDUSKUNNAN EU-ASIOIDEN KÄSITTELYJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN .....</b>	<b>14</b>
1.1 Johdanto .....	14
1.2 EU-asioiden kotimainen käsittelyjärjestelmä.....	16
1.2.1 U- ja E-asiat sekä UTP-asiat .....	16
1.2.2 Kirjelmien sisältö .....	18
1.2.3 Ministerikuulemiset .....	19
1.2.4 Pääministerin kuuleminen.....	20
1.3 Käytäntö muissa EU-jäsenmaissa .....	20
1.4 Eduskunnan erityisasiantuntijan toimisto .....	21
1.5 EU:n tavallinen lainsäätämisyjärjestys .....	22
1.6 Eduskunta EU-vaikuttajana.....	24
1.7 Työryhmän arvio.....	27
1.8 Työryhmän ehdotukset.....	29
<b>2. EU-ASIOIDEN NÄKYVYYS EDUSKUNNASSA.....</b>	<b>32</b>
2.1 Johdanto .....	32
2.2 Avoimuus ja asiakirjajulkisuus .....	32
2.3 EU-asioiden käsittely täysistunnossa .....	33
2.4 Työryhmän arvio.....	34
2.5 Työryhmän ehdotukset.....	34
<b>3 LISSABONIN SOPIMUS JA KANSALLISET PARLAMENTIT .....</b>	<b>37</b>
3.1 Johdanto .....	37
3.2 Toissijaisuusvalvonta .....	37

3.3	Muut tehtävät ja oikeudet.....	38
3.4	Työryhmän arvio.....	38
3.5	Työryhmän ehdotukset.....	40
<b>4</b>	<b>PARLAMENTTIEN VÄLINEN YHTEYDENPITO .....</b>	<b>42</b>
4.1	Johdanto .....	42
4.2	Euroopan parlamentin jäsenten ja eduskunnan yhteistyömuodot.....	43
4.2.1	Nykykäytäntö.....	43
4.2.2	Läsnäolo- ja puheoikeus täysistuntosalissa.....	43
4.3	Muut parlamenttien väliset yhteistyömuodot.....	44
4.3.1	Euroopan parlamentin työjärjestyksen muutokset .....	44
4.3.2	Unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssi COSAC....	45
4.3.3	Parlamenttien välinen sähköinen tiedonvaihtofoorumi IPEX.....	46
4.3.4	Erityisasiantuntijoiden yhteistyöverkosto.....	46
4.3.5	Pohjoismainen yhteistyö.....	47
4.4	Työryhmän arvio.....	47
4.5	Työryhmän ehdotukset.....	48
	Liite I: Lissabonin sopimuksen kansallisia parlamentteja koskevat määräykset.....	50
	Liite II: Lissabonin sopimuksen pöytäkirjaan N:o 2 perustuvan toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin järjestäminen käytännössä komissiossa .....	60
	Liite III: Eduskunnan ja suuren valiokunnan työjärjestyksen muutokset.....	62
	Liite IV: Ehdotus puhemiehistölle parlamentaarisen yhteiskokouksen järjestämisestä .....	65

### **PUHEMIESNEUVOSTOLLE**

Puhemiesneuvosto asetti 9. päivänä kesäkuuta 2009 työryhmän EU-asioiden käsittelyn kehittämiseksi eduskunnassa. Toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä oli:

- 1) laatia arvio nykyisestä eduskunnan EU-asioiden käsittelyjärjestelmästä huomioiden Lissabonin sopimuksen voimaantulosta aiheutuvat muutokset ja EU-menettelyjen kehittämisestä vuonna 2005 valmistunut EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö (Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005);
- 2) tehdä ehdotukset, tarvittaessa puhemiesneuvoston ehdotuksen muodossa, EU-asioiden käsittelyn kehittämiseksi eduskunnassa erityisesti siinä tarkoituksessa, että
  - a) asioiden käsittelyn avoimuutta vahvistetaan,
  - b) noudatettavat käytännöt vastaavat eduskunnan lisääntyntä tarvetta vaikuttaa EU:n toimielimiin, jolloin otetaan huomioon myös suuren valiokunnan ehdotus valtioneuvoston vaikutamisstrategian laatimisesta (SuVM 1/2009 vp);
  - c) eduskunnan ja Suomesta valittujen Euroopan parlamentin jäsenten yhteistyömuodot ovat tarkoituksenmukaiset.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin suuren valiokunnan puheenjohtaja Erkki Tuomioja ja jäseniksi suuren valiokunnan varapuheenjohtajat Eero Akaan-Penttilä ja Antti Kaikkonen sekä Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimiston päällikkö Pekka Nurminen, vanhempi

eduskuntasihtööri Maija-Leena Paavola ja valiokuntaneuvos Peter Saramo. Työryhmän sihteerinä toimi valiokuntaneuvos Anna Sorto.

Työryhmän työlle asetettu määräaika päättyy 31. päivänä tammikuuta 2010. Työryhmä on kokoontunut yhdeksän kertaa ja se saattoi työnsä päätökseen 15. päivänä tammikuuta 2010.

Työryhmässä olivat kuultavina asiantuntijoina EU-asioiden alivaltiosihtööri Jukka Salovaara, valtioneuvoston kanslia, ja EU-tuomioistuinasioiden yksikön päällikkö Alice Guimaraes-Purokoski, ulkoasiainministeriö. Molemmat heistä antoivat myös kirjalliset asiantuntijalausekset. Työssään työryhmä hyödynsi myös suuressa valiokunnassa käytyjä keskusteluja ja asiantuntijakuulemisia. Työnsä kuluessa työryhmä sai lisäksi selvityksiä Lissabonin sopimuksen vaikutuksista eduskunnalle, EU-asioiden käsittelystä eduskunnan täysistunnossa, eduskunnan Brysselin erityisasiantuntijan toimiston toiminnasta sekä EU:n toimielinten lainsäädäntömenettelyistä ja päätöksentekoprosesseista.

Saadun selvityksen perusteella työryhmä katsoo, ettei ole ilmennyt syitä muuttaa niitä perustuslain säännöksiä, joissa säädetään eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden kotimaiseen valmisteluun, mutta se esittää useita käytännön mukautuksia EU-asioiden käsittelyjärjestelmään. EU-käsittelyn painopisteen selvä aikaistuminen ja kannanmuodostuksen nopeutuminen neuvostossa ja Euroopan parlamentissa ovat johtaneet siihen, ettei eduskunnan kannanmuodostus ole ollut vaikuttamisen kannalta optimaalista. Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ovat todellisia vain silloin, kun eduskunnan hyväksymät Suomen kannat valmistuvat ennen kuin asioista tosiasiallisesti päätetään EU:n toimielimissä.

Työryhmä arvioi keinoja kytkeä Lissabonin sopimuksen mukainen toissijaisuusperiaatteen valvontamenettely osaksi suomalaista EU-asioiden parlamentaarista valvontajärjestelmää. Työryhmä teki tarvittavat tekniset muutokset vuoden 2008 virkamiestyöryhmän luonnoksiin suuren valiokunnan työjärjestyksen muutokseksi ja puhemiesneuvoston ehdotukseksi eduskunnan työjärjestyksen muutokseksi. Eduskunnan työjärjestyksen muutokset (PeVM 9/2009 vp - PNE 2/2009 vp) tulivat voimaan 15. päivänä joulukuuta 2009. Suuren valiokunnan työjärjestyksen muutokset tulivat voimaan 1. päivänä joulukuuta 2009.



Työryhmä arvioi Euroopan parlamentin, sen valiokuntien sekä suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenten ja eduskunnan välisten yhteistyömuotojen kehittämistä ja EU-asioiden käsittelyn avoimuutta ja näkyvyyttä. Puhemiesneuvosto päätti 12. päivänä lokakuuta 2009 työryhmän tekemän ehdotuksen pohjalta EU-asioiden parlamentaarisen yhteiskokouksen järjestämisestä täysistuntosalissa kevätistuntokaudella 2010. Kokouksessa noudatetaan soveltuvin osin ajankohtaeskustelun ja suullisen kyselytunnin muotoja ja siihen osallistuvat kansanedustajien ja suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenten lisäksi valtioneuvoston jäsenet.

Mietinnössä on suomen- ja ruotsinkielinen tiivistelmä.

Saatuun työnsä päätökseen työryhmä kunnioittaen luovuttaa mietintönsä puhemiesneuvostolle.

Eduskunnassa 15. päivänä tammikuuta 2010

Erkki Tuomioja  
työryhmän puheenjohtaja

Eero Akaan-Penttilä

Antti Kaikkonen

Pekka Nurminen

Maija-Leena Paavola

Peter Saramo

Anna Sorto  
työryhmän sihteeri

## TIIVISTELMÄ

Työryhmä selvitti keinoja kehittää EU-asioiden käsittelyä eduskunnassa ottaen huomioon Lissabonin sopimuksen voimaantulo 1.12.2009 ja tarve varmistaa eduskunnan EU-kannanmuodostuksen vaikuttavuus sekä käsittelyn avoimuus ja näkyvyys.

Työryhmä arvioi, että eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ovat todellisia vain silloin, kun se voi osallistua kannanmuodostukseen ajankohtana, jona EU-toimien sisällöstä tosiasiallisesti päätetään EU:n toimielimissä. Valtioneuvoston eduskuntaan tuomien U- ja E-asioiden ja eduskunnan hyväksymien Suomen kantojen on valmistuttava ennen tätä ajankohtaa.

Työryhmä toteaa, että eduskunnan vaikutusvalta EU-asioiden käsittelyssä on viime kädessä siitä itsestään kiinni. Eduskunnan kannalta keskeisin vaikuttamisen tapa on aktiivinen osallistuminen Suomen kannanmuodostukseen. Eduskunta voi parhaiten itse vaikuttaa siihen, että sen kannanotot valmistuvat riittävän aikaisessa vaiheessa valtioneuvoston ja muiden toimijoiden käyttöön.

Työryhmä ehdottaa, että eduskunnan kannanmuodostuksen oikea-aikaisuuden ja vaikuttavuuden takaamiseksi, suuren valiokunnan on tarvittaessa asetettava eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n mukaisesti määräaika perustuslain 96 §:n mukaisia U-asioita koskeville erikoisvaliokuntien lausunnoille, mikäli asian nopea eteneminen EU:n toimielimissä tätä edellyttää. Koska eduskunnalle keskeisin väline varhaiseen vaikuttamiseen on valtioneuvoston perustuslain 97 §:ään perustuvat E-kirjelmät, työryhmä ehdottaa, että merkittävät E-asiat lähetetään erikoisvaliokuntiin lausunnon antamista varten ”mahdollisten toimenpiteiden” sijaan. Myös näille lausunnoille voidaan asettaa määräaika. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että suuri valiokunta antaa nykyistä useammin lausuman tai lausunnon merkittävässä E-asioissa.

Työryhmä ehdottaa, että vähämerkityksellisissä U-asioissa tai erittäin kiireellisissä U-asioissa erikoisvaliokunnan asiaa koskevana lausuntona voidaan hyväksyä pöytäkirjaan kirjattava kannanotto. Suurella valiokunnalla on oltava vastaavasti valmius lähettää vähämerkitykselliset E-asiat erikoisvaliokuntiin vain tiedoksi.

Työryhmä laati ehdotukset Lissabonin sopimuksen voimaantulosta aiheutuvista mukautustarpeista eduskunnan ja suuren valiokunnan työjärjestykseen erityisesti toissijaisuusvalvontaa koskevilta osin. Eduskunnan työjärjestyksen muutokset tulivat voimaan 15.12.2009 ja suuren valiokunnan työjärjestyksen muutokset 1.12.2009.

Säännösten mukaan suuri valiokunta ei ota jokaista EU:n lähettämää toissijaisuusasiaa automaattisesti käsiteltäväksi. Suuri valiokunta päättää erikseen asian ottamisesta käsiteltäväksi suuren valiokunnan jäsenen, erikoisvaliokunnan aloitteesta tai Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteesta maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Suuren valiokunnan työjärjestykseen on otettu säännös määräajasta, jonka sisällä ehdotus asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä. Tämä on kuusi viikkoa komission lainsäädäntöehdotuksen saapumisesta. Tämä jättää suurelle valiokunnalle vähintään kaksi viikkoa toissijaisuusasian tutkimiselle ja yhteydenpidolle valtioneuvoston kanssa. Käsittely raukeaa, mikäli toissijaisuuspöytäkirjan mukainen kahdeksan viikon määräaika on päättynyt ilman eduskunnan jatkotoimia.

Julkisuuskysymyksenä työryhmä ei näe tarvetta muuttaa voimassa olevia eduskunnan käytäntöjä. Täysistunnon, suuren valiokunnan ja erikoisvaliokuntien pöytäkirjoja seuraamalla saa hyvän kuvan EU-asioiden valmistelusta eduskunnassa. Työryhmä katsoo, että eduskunnan työjärjestys ja täysistuntotyön organisointitapa tarjoavat myös lukuisia mahdollisuuksia käsitellä EU-asioita täysistunnossa.

Eduskuntatyön avoimuuden lisäämisessä on ensisijaisesti kysymys EU-asioiden käsittelyn näkyvyyden lisäämisestä. Poliittisen keskustelun foorumina eduskunnan täysistuntosali on omaa luokkaansa. Työryhmän ehdotuksesta puhemiesneuvosto päätti 12.10.2009, että eduskunta järjestää vuoden 2010 kevätistuntokaudella kansanedustajien ja Suomesta valittujen Euroopan parlamentin jäsenten kesken EU-asioiden parlamentaarisen yhteiskokouksen, jossa noudatetaan soveltuvin osin ajankohtaiskeskustelun ja suullisen kyselytunnin muotoja. Kokoukseen osallistuvat kansanedustajien ja suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenten lisäksi valtioneuvoston jäsenet. Harkinnan mukaan läsnäolo- ja puheoikeus voidaan sallia Euroopan komission jäsenille ja tarvittaessa myös muille EU:n korkean tason vaikuttajille.

Työryhmä arvioi, että eduskunnan istuntosalissa käytävä julkinen keskustelu tuo Suomen EU-politiikalle lisäarvoa, parantaa EU-asioiden näkyvyyttä ja edistää kansanedustajien ja Suo-

mesta valittujen Euroopan parlamentin jäsenten välistä vuoropuhelua. Samalla kansalaisten tiedonsaanti keskeisistä EU-asioista parantuu. Tilaisuus välitetään suorana lähetyksenä eduskunnan ja Yleisradion verkkosivujen kautta. Puhemiesneuvosto arvioi ensimmäisestä yhteiskokouksesta saatujen kokemusten perusteella, luodaanko yhteiskokousten järjestämisestä vakiintunut muoto käydä vuoropuhelua kansanedustajien ja Suomesta valittujen Euroopan parlamentin jäsenten välillä. EU-asioiden parlamentaarinen yhteiskokous täydentää eduskunnan ja Euroopan parlamentin jäsenten voimassa olevia yhteistyömuotoja, joita tulee hyödyntää täysimääräisesti. Työryhmä suosittelee, että erityisesti erikoisvaliokunnat käsitellessään tärkeimpiä U- ja E-asioita kuulevat Euroopan parlamentin jäseniä asiantuntijoina.

Työryhmä toteaa, että lisääntynyt vuorovaikutus Euroopan parlamentin ja eduskunnan välillä edellyttää vuoropuhelua myös virallisten tapaamisten ulkopuolella. Eduskunnan matkustus- ja poissaololupakäytäntöjen on annettava riittävän joustavasti mahdollisuuksia kansanedustajien perustelluille yhteistyömuodoille Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien jäsenten kanssa.

Työryhmä ehdottaa, että suuren valiokunnan ja erikoisvaliokuntien lausunnot merkittävässä asioissa toimitetaan EU:n toimielimille ja kansallisten parlamenttien välisille yhteistyöelimille ja tarvittaessa käännetään ainakin englanniksi. Vastaavasti on harkittava mahdollisuutta laatia englanninkielisiä yhteenvetoja muiden jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille tärkeimmistä eduskunnan EU-kannanotoista.

## SAMMANFATTNING

Arbetsgruppen för EU-procedurer utredde hur handläggningen av EU-ärenden i riksdagen bör ses över med beaktande av att Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 och utifrån behovet att säkerställa att riksdagens EU-ställningstaganden är verkningsfulla och handläggningen öppen och synlig.

Arbetsgruppen anser att riksdagen har reellt inflytande bara om den deltar i att bestämma Finlands ståndpunkt vid den tidpunkt då EU:s institutioner reellt beslutar om innehållet i respektive EU-åtgärder. Statsrådets U- och E-skrivelser till riksdagen och riksdagens beslut om Finlands hållning skall vara färdiga före denna tidpunkt.

Vidare konstaterar arbetsgruppen att det i sista hand kommer an på riksdagen själv, vilket inflytande den har i EU-handläggningen. För riksdagen är ett aktivt deltagande i beredningen av Finlands ståndpunkter den mest väsentliga vägen till inflytande. Riksdagen kan själv bäst medverka till att dess ställningstaganden står till statsrådets och andra aktörers förfogande i ett tillräckligt tidigt skede.

Arbetsgruppen föreslår att stora utskottet, för att säkerställa att riksdagen bestämmer sin ståndpunkt i rätt tid och att den får önskad effekt, vid behov anger en tidsfrist i enlighet med 30 § i riksdagens arbetsordning för fackutskottens utlåtanden om U-ärenden (d.v.s. ärenden som avses i grundlagens 96 §), om detta behövs på grund av att ärendet avancerar snabbt i EU-institutionerna. Eftersom de E-skrivelser som avses i grundlagens 97 § är riksdagens viktigaste redskap för att på ett tidigt stadium utöva inflytande, föreslår arbetsgruppen att de viktigaste E-ärendena ska remitteras till fackutskotten för utlåtande i stället för "för eventuella åtgärder". En tidsfrist bör kunna bestämmas också för dessa utlåtanden. Arbetsgruppen föreslår dessutom att stora utskottet oftare än hittills skall ge ett utlåtande eller yttrande i viktiga E-ärenden.

Dessutom föreslår arbetsgruppen att fackutskottens utlåtanden om U-ärenden som är antingen av ringa betydelse eller synnerligen brådskande ska kunna ges i form av ställningstaganden

den i fackutskottets protokoll. Stora utskottet ska ha en motsvarande beredskap att skicka mindre viktiga E-ärenden till fackutskotten endast "för kännedom".

Arbetsgruppen utarbetade förslag till de ändringar av riksdagens och stora utskottets arbetsordningar som behövdes därför att Lissabonfördraget trädde i kraft, särskilt beträffande subsidiaritetskontrollen. Ändringen av riksdagens arbetsordning trädde i kraft den 15 december 2009 och ändringen av stora utskottets arbetsordning den 1 december 2009.

Enligt de nya stadgandena handlägger stora utskottet inte automatiskt varje subsidiaritetsärende från EU. Stora utskottet beslutar särskilt om att ta ett subsidiaritetsärende till behandling utifrån ett initiativ från en medlem i stora utskottet, av ett fackutskott eller, i ärenden inom landskapet Ålands behörighet, av Ålands lagting. Stora utskottets arbetsordning innehåller en tidsfrist för dessa initiativ. Fristen är sex veckor från det att kommissionens förslag till rättsakt inkommit. Detta ger stora utskottet två veckor för att utreda subsidiaritetsärendet och för samråd med statsrådet. Ärendet förfaller då Lissabonfördragets åtta veckors frist har gått ut.

Ur offentlighetssynpunkt ser arbetsgruppen ingen orsak att ändra på riksdagens nuvarande procedurer. Det går att få en god överblick över handläggningen av EU-ärenden i riksdagen genom att läsa protokollen från plenum, stora utskottet och fackutskotten. Arbetsgruppen anser också att riksdagens arbetsordning och plenarbetets organisation ger rikligt med möjligheter att behandla EU-ärenden i plenum.

Då man talar om att öka öppenheten i riksdagsarbetet avses egentligen att man bör öka EU-handläggningens synlighet. Som forum för politisk debatt är riksdagen plenisal förvisso i särklass. Talmanskonferensen beslutade den 12 oktober 2009 på förslag av arbetsgruppen att riksdagen under vårsessionen 2010 ska ordna ett gemensamt möte om EU-ärenden för riksdagens ledamöter och de medlemmar av Europaparlamentet som valts från Finland. Vid mötet tillämpas *mutatis mutandis* de procedurer som gäller vid aktuella debatter och muntliga frågestunder. Förutom riksdagsledamöterna och de finländska ledamöterna i Europaparlamentet kommer också medlemmarna i statsrådet att medverka. Också ledamöter i Europeiska kommissionen och andra påverkare på hög nivå inom EU kan delta efter prövning.

Arbetsgruppen bedömer att en offentlig debatt i riksdagens plenisal kunde tillföra mervärde för Finlands EU-politik, öka EU-ärendenas synlighet och främja dialogen mellan riksdagsledamöterna och de finländska ledamöterna i Europaparlamentet. På samma gång skulle medborgarnas insyn i centrala EU-spörsmål förbättras. Mötet ska direktsändas via riksdagens och rundradions webbsidor. Talmanskonferensen bedömer utifrån erfarenheterna från det första gemensamma mötet, om detta ska bli en bestående form för dialog mellan riksdagsledamöterna och de finländska ledamöterna i Europaparlamentet. Det gemensamma mötet kompletterar de existerande formerna för samarbete mellan ledamöterna i riksdagen och Europaparlamentet; de tidigare existerande formerna ska också utnyttjas till fullo. Arbetsgruppen rekommenderar att i synnerhet fackutskotten ska anlita ledamöterna i Europaparlamentet som sakkunniga då de viktigaste U- och E-ärendena behandlas.

Arbetsgruppen konstaterar att det växande samspelet mellan Europaparlamentet och riksdagen förutsätter kontakt också utanför de officiella mötena. Riksdagens praxis beträffande rese- och frånvarotillstånd bör vara tillräckligt flexibel för att medge att riksdagsledamöterna deltar i motiverade former för samverkan med ledamöterna i Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

Arbetsgruppen föreslår att stora utskottets och fackutskottens utlåtanden om viktiga ärenden ska sändas till Europaparlamentet och de interparlamentariska samarbetsorganen och vid behov översättas åtminstone till engelska. Likaså bör man också överväga att göra engelskspråkiga sammandrag av riksdagens viktigaste EU-ställningstaganden för distribution till parlamenten i de övriga medlemsstaterna.

## 1. EDUSKUNNAN EU-ASIOIDEN KÄSITTELYJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN

### 1.1 Johdanto

Eduskunta on ollut mukana EU-säädösehdotuksia koskevien kansallisten kantojen valmistelussa EU-jäsenyytemme alusta alkaen. EU-asioiden käsittelyjärjestelmän perusteet luotiin Euroopan talousalueen jäsenyyttä varten vuonna 1993 toteutetuilla Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muutoksilla, ja niitä tarkistettiin EU-jäsenyyden vuoksi vuonna 1994.<sup>1</sup> Suomen perustuslain voimaantulo vuonna 2000 ei muuttanut EU-asioiden käsittelyjärjestelmää, vaan vuoden 1994 järjestelyt sisällytettiin perustuslain 93, 96 ja 97 §:iin lähes sellaisinaan.<sup>2</sup> Eduskunnan ja suuren valiokunnan työjärjestyksessä on lisäksi tarkempia menettelysäännöksiä.<sup>3</sup>

Käsittelyjärjestelmä luotiin niin, että se muistuttaisi mahdollisimman paljon kansallista lainsäädäntömenettelyä. Järjestelmän tarkoituksena on taata eduskunnan tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa EU-päätöksentekoon. Suurella valiokunnalla on tässä järjestelmässä keskeinen rooli. Suuri valiokunta toimii eduskunnan EU-valiokuntana. Sen tärkein tehtävä on varmistaa eduskunnan vaikutusvalta ja parlamentaarisen valvonnan toteutuminen kansallisessa EU-päätöksenteossa. Se lausuu eduskunnan kannan EU-asioissa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) koskevia asioita lukuun ottamatta. YUTP-asioissa eduskunnan kannan ilmaisee ulkoasiainvaliokunta.

EU-asioiden käsittelyjärjestelmä perustuu ministerivastuun periaatteeseen. Valtioneuvostolla on perustuslain 93, 96 ja 97 §:ään perustuva oikeudellinen velvoite varmistaa, että kaikki eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ehdotukset toimitetaan eduskunnalle sen kannan määrittelyä varten. Poliittinen velvoite merkitsee velvoitetta ottaa eduskunnan kannat huomioon il-

---

<sup>1</sup> 1116/1993 ja 1117/1993; 1551/1994

<sup>2</sup> 731/1999

<sup>3</sup> Eduskunnan työjärjestys 40/1999; suuren valiokunnan 10. päivänä maaliskuuta 2000 hyväksytty työjärjestys.



maistaessa Suomen kantoja EU:n toimielimissä. Eduskunnan kanta on aina ohjeellinen lähtökohta Suomen kannanotoille käsiteltäessä ehdotusta EU:ssa (Eduskunnan vastaus - HE 318/1994 vp; SuVL 2/2008 vp; SuVM 1/2009 vp).

Kansallista EU-asioiden käsittelyjärjestelmää on pidetty onnistuneena niin valtioneuvoston kuin eduskunnan puolelta. Myöskään perustuslakiuudistusta pohtivan, ministeri Christoffer Taxellin johdolla toimivan perustuslakikomitean työn aikana ei ole noussut esille tarvetta muuttaa perustuslain 96 ja 97 §:iä.<sup>4</sup> Perustuslain säädökset takaavat eduskunnalle tosiasiallisen vallan määrätä Suomen politiikasta niissä EU-asioissa, jotka Suomen valtiosääntökäsityksen mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Säännökset mahdollistavat eduskunnan osallistumisen EU-asioiden käsittelyyn niiden varhaisessa valmisteluvaiheessa kansallisia kysymyksiä paremmin. EU-jäsenyys ei ole aiheuttanut eduskunnan valtaoikeuksien tosiasiallista siirtymistä valtioneuvostolle ja virkamieskunnalle. Järjestelmä on edistänyt EU-asioiden valmistelun koordinoitua valtioneuvoston sisällä, lisännyt valtioneuvoston jäsenten mahdollisuuksia ohjata asioiden valmistelua ministeriöissä, vahvistanut parlamentaarista vastuunalaisuutta ja tehostanut Suomen edustajien suorituskykyä EU:n toimielimissä. Järjestelmä ei ole haitannut Suomen kykyä nopeaan ja joustavaan kannanmuodostukseen EU:n toimielimissä. Käytäntö on osoittanut, että eduskunnalla on valmius kannanmuodostukseen tarpeen vaatiessa hyvin nopeasti.

Vaikka eduskunnan käsittelemien asiakirjojen lukumäärä ei EU:n laajentuessa ja sen toimivalan lisääntyessä ole noussut merkittävästi jäsenyytemme alkua ajoista, yli kymmenessä vuodessa EU ja sen lainvalmistelu sekä päätöksentekoprosessit ovat muuttuneet.<sup>5</sup> Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009. Toimielinten välisten valtasuhteiden ja toimintatapojen muuttuessa on arvioitava EU-asioiden käsittelyjärjestelmän toimivuutta käytännön tasolla ja tarvittaessa sitä on mukautettava. Varhainen vaikuttaminen on tullut entistä tärkeämmäksi keinoksi vaikuttaa EU:n toimielimissä tehtäviin päätöksiin. Kotimaisen valmistelijärjestelmän ja EU-vaikuttamisen painopistettä on kokonaisuudessaan siirrettävä säädösehdotuksien virallisesta käsittelyvaiheesta aikaan, jolloin komissio valmistelee ehdotuksiaan. Kansalliset tavoitteet ja kannat on asetettava EU-säädöshankkeita varten riittävän aikaisin. Eduskunnan kannanmuo-

---

<sup>4</sup> Ks. myös valtioneuvoston oikeuskanslerin 3.6.2009 tekemä päätös valtioneuvoston kirjelmien toimittamisesta eduskunnalle, s. 5/7.

<sup>5</sup> A Hyvärinen (2009): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241, s. 87.

dostuksen on tapahduttava nykyistä aikaisemmin ja alustavien ehdotusten pohjalta. Vaikuttamisen on myös kaikilla tasoilla kohdistuttava oikein. EU:n toimielinten tasapaino on muuttunut merkittävästi jäsenyytemme alkua ajoista: Euroopan parlamentista on tullut toinen lainsäätäjä neuvoston rinnalle ja sen vaikutusvalta on kasvanut. Kansallisia kantoja on vietävä Euroopan parlamentin, sen valiokuntien ja parlamentin suomalaisjäsenien tietoisuuteen nykyistä tehokkaammin. Lissabonin sopimuksen mukainen toissijaisuusperiaatteen valvontamenettely on myös kytkettävä osaksi suomalaista EU-asioiden parlamentaarista valvontajärjestelmää.

## **1.2 EU-asioiden kotimainen käsittelyjärjestelmä**

### **1.2.1 U- ja E-asiat sekä UTP-asiat**

Perustuslain mukaan eduskunta osallistuu Suomen kannanmuodostukseen EU-asioissa aina, kun asia kuuluu eduskunnan lainsäädäntö- tai budjettivallan tai kansainvälisiä sopimuksia koskevan toimivallan alaan. Tämän lisäksi eduskunta on osallisena kannanmuodostuksessa silloin, kun valtioneuvosto, suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta päättää, että muu EU-asia on toimitettava eduskuntaan. Tämä muodollinen jako eduskunnan perinteiseen toimivaltaan rinnastuviin ns. U-asioihin ja eduskunnan tietojensaantioikeuden piiriin kuuluviin ns. E- ja UTP-asioihin vaikuttaa sekä siihen, miten asiat saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi että siihen, miten asiaa käsitellään eduskunnassa.

Perustuslain 96 §:n mukaan U-asiat ovat ehdotuksia sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään EU:ssa ja jotka kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU-jäsen. Valtioneuvosto on velvollinen toimittamaan nämä asiat eduskuntaan kannan määrittelyä varten viipymättä saatuaan niistä tiedon. U-kirjelmien sisällöstä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. U-kirjelmä laaditaan suomeksi ja ruotsiksi ja toimitetaan eduskunnalle valtiopäiväasiakirjana. Mahdollisen, U-kirjelmää täydentävän jatkokirjelmän osalta vastaavia muotovaatimuksia ei ole. Kirjelmä toimitetaan eduskunnalle asianomaisen ministeriön kirjeellä suomeksi. Ministeriöiden velvollisuutena on toimittaa eduskunnalle jatkokirjelmä asian käsittelyn etenemisestä EU:n toimielimissä, erityisesti mikäli ehdotus muut-

tuu oleellisesti siitä, mistä eduskunta on ilmaissut kantansa, tai mikäli eduskunnan saamaa tietoa on tarkistettava.

U-asia käsitellään suuressa valiokunnassa ja yhdessä tai useammassa erikoisvaliokunnassa aihepiiristä riippuen. YUTP:ta koskeva ehdotus käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa. Kysymys on tällöin asioista, joihin sovelletaan YUTP:n päätöksentekosääntöjä, jotka perustuvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen SEU 24 artiklaan.

Eduskunnan työjärjestyksen 30 §:n mukaan asian vireilletulosta sekä lausuntovaliokunnista ilmoitetaan täysistunnossa. Päätöksen asian käsittelyyn osallistuvista erikoisvaliokunnista tekee puhemies. Suuri valiokunta voi lähettää asian lisäksi muihin erikoisvaliokuntiin. Eduskunnan työjärjestyksen 34 §:n mukaan U-asiat otetaan erikoisvaliokunnissa käsiteltäväksi välittömästi hallituksen esitysten jälkeen, mutta ennen valtioneuvoston selontekoja. Muutoin erikoisvaliokunnilla on autonomia toimintansa järjestämisessä. Erikoisvaliokuntakäsittelyn jälkeen suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan kannan pääsääntöisesti pöytäkirjaan otettavalla lausumalla. Yleensä suuri valiokunta perustaa päätöksensä erikoisvaliokunnan lausuntoon, mutta sillä on oikeus myös poiketa siitä. Tarvittaessa suuri valiokunta sovittaa yhteen valtioneuvoston ja eduskunnan kantoja tai erikoisvaliokuntien eriäviä näkemyksiä. Merkittävässä asioissa suuri valiokunta voi antaa lausunnon valtioneuvostolle.

E- ja UTP-asiat ovat perustuslain 97 §:n 1 momentissa säädetyn suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan rajoittamattoman tietojensaantioikeuden piiriin kuuluvia EU-asioita, joiden ei katsota suoranaisesti olevan lainsäädäntöasioita, tai jotka ovat vasta valmisteluvaiheessa olevia lainsäädäntöhankkeita. E- ja UTP-asia tulee pääsääntöisesti vireille valtioneuvoston aloitteesta, mutta se voi tulla vireille 97 §:n nojalla myös suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan valtioneuvostolle osoittaman pyynnön perusteella.

E-asioissa menettely on U-asioita kevyempää. E-kirjelmia ei esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, vaan ne toimitetaan suurelle valiokunnalle perusmuistiona suomeksi. Vastaavaa menettelyä noudatetaan jatkokirjelmien osalta. E-kirjelmien saavuttua suuri valiokunta on lähettänyt ne erikoisvaliokuntiin yleensä "mahdollisia toimenpiteitä varten", jolloin erikoisvaliokunnat päättävät itsenäisesti, antavatko ne lausunnon. E-asia käsitellään erikoisvaliokunnassa sen kiireellisyyden vaatimassa järjestyksessä hallituksen esitysten ja U-asioiden käsitte-

lyä kuitenkin viivyttämättä. Suuri valiokunta voi E-asioissa sen yleisen merkityksen vuoksi hyväksyä muodollisen kannanoton, joka on valtioneuvoston toiminnan ohjeellinen lähtökohta. Suurimmassa osassa E-asioita asioihin otetaan kuitenkin kantaa vain asianomaisissa erikoisvaliokunnissa.

UTP-asioissa ulkoasiainvaliokunta toimii suhteessa muihin valiokuntiin kuin suuri valiokunta E-asioissa. Ulkoasiainvaliokunta voi lähettää UTP-asian lausuntoa tai muita mahdollisia toimenpiteitä varten muihin valiokuntiin, mukaan lukien suureen valiokuntaan. Muut EU:n ulkosuhdeasiat, kuten kauppapolitiikka, kehitys yhteistyö, humanitaarinen apu, sisäisten politiikkojen ulkosuhdevaikutukset sekä YUTP:stä aiheutuvat EU:n sisäiset toimet käsitellään suuressa valiokunnassa tavanomaisten U- ja E-asioiden tapaan. Näissä asioissa ulkoasiainvaliokunta toimii lausunnon antavana valiokuntana.

### **1.2.2 Kirjelmien sisältö**

Jokaisen eduskunnan toimivaltaan kuuluvan Suomen kannanoton EU:n toimitelmässä on perustuttava eduskunnan kantaan, joka on hyväksytty valtioneuvoston antamien oikeiden ja ajantasaisten tietojen perusteella (SuVL 2/2008 vp). Vuonna 2008 julkaistussa ohjeessa eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa kuvataan kattavasti ne tiedot, jotka U- ja E-kirjelmissä on oltava.<sup>6</sup> Näitä ovat muun muassa kuvaus ehdotuksen pääasiallisesta sisällöstä, valtioneuvoston kanta, arvio oikeusperustasta ja toissijaisuusperiaatteesta, ehdotusten aiheuttamat lakimuutokset ja arvio asian käsittelyn aikataulusta. Valtioneuvoston kirjelmiin on lisäksi sisällytettävä arvio Suomen perustuslain, EU:n perusoikeuskirjan ja muiden Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeusinstrumenttien kannalta (SuVL 2/2009 vp). Ohjeita voidaan pitää onnistuneina, vaikka suuri valiokunta onkin aika ajoin muistuttanut valtioneuvostoa näistä sisällöllisistä vaatimuksista (SuVL 2/2008 vp; SuVL 1/2009 vp).

---

<sup>6</sup> Oikeusministeriön julkaisu 2008:1

### 1.2.3 Ministerikuulemiset

Ministerikuulemiset ovat oleellinen osa Suomen EU-asioiden kansallisen valmistelun järjestelmää. Perustuslain 97 §:n mukaisen tietojensaantioikeuden perusteella suuri valiokunta odottaa, että ministerineuvoston kokoukseen osallistuvat ministerit saapuvat valiokuntaan antamaan suullisen selvityksen neuvoston kokouksen asioista.

Selvityksen antaminen on valtioneuvoston velvollisuus ja ministerin säännönmukainen virkatehtävä (SuVL 2/2008 vp; SuVM 1/2009 vp). Ministeriöiden on toimitettava suurelle valiokunnalle neuvoston kokouksen asialista ja perusmuistiot kustakin asiakohdasta. Näiden asiakirjojen ja ministerin suullisen esittelyn kautta suuri valiokunta todentaa, miten eduskunnan kanta on toteutunut ja tarvittaessa tarkentaa sitä neuvottelutilanteen sitä edellyttäessä. U-asioissa suuri valiokunta yleensä hyväksyy lausuman, jonka mukaan valiokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan. Tällä ilmaistaan se, että valiokunta katsoo valtioneuvoston linjan vastaavan sitä kantaa, jonka eduskunta on U-asian käsittelyn yhteydessä hyväksynyt.

YUTP:ta koskevien asioiden osalta selvitys on annettava ulkoasianvaliokunnalle. Ulkoasiainvaliokunnan ja suuren valiokunnan vastuu järjestää ulkoasiainneuvoston (UAN) ministerikuulemiset määräytyvät neuvoston kokousten asialistojen perusteella. Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta kuulevat kokoukseen osallistuvia valtioneuvoston jäseniä, kun neuvostossa käsitellään valiokunnan toimialaan kuuluvia asioita. Selkeiden YUTP-asioiden lisäksi UAN:ssa käsitellään myös muita EU:n ulkosuhdeasioita, kuten kauppapolitiikkaa, koskevia kysymyksiä, joiden osalta suuri valiokunta on toimivaltainen. Mikäli tällaisia asioita ei ole, kuuleminen voi tapauskohtaiseen harkintaan perustuen tapahtua suuressa valiokunnassa kirjallisena menettelyinä. Yleisten asioiden neuvoston (YAN) käsittelemät asiat kuuluvat aina suuren valiokunnan toimialaan. YAN:in käsiteltäväksi voi kuitenkin tulla sellaisia laajentumista, kauppapolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä koskevia tai institutionaalisia kysymyksiä, joista on syytä informoida myös ulkoasiainvaliokuntaa.

#### **1.2.4 Pääministerin kuuleminen**

Perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin EU perustuu.<sup>7</sup> Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta ovat toimivaltaisia silloin ja siltä osin, kuin Eurooppa-neuvostossa käsitellään valiokunnan toimialaan kuuluvia asioita. Pääministerin on annettava suullinen ja kirjallinen selvitys Eurooppa-neuvoston kokouksen valmistelusta ja raportoitava kokouksen tuloksista siinä laajuudessa, että eduskunnan oikeus vaikuttaa Suomen kantoihin toteutuu. Tarvittaessa pääministeri on yhteydessä valiokuntiin myös neuvottelun aikana, jotta eduskunnan myötävaikutus varmistetaan kaikissa neuvottelujen vaiheissa ja kaikkien neuvoteltavina olevien asiakysymysten osalta.

Myös ministerineuvostoissa tapahtuvasta Eurooppa-neuvoston linjauksien ja päätelmien valmistelusta on annettava vastaavat selvitykset (SuVL 2/2008 vp). Toimivallan jaossa suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan kesken noudatetaan edellä 1.2.1 kohdassa esitettyjä periaatteita. YAN:n koordinoitusti valmistelemista Eurooppa-neuvoston kokousten asioista kuullaan valtioneuvoston jäseniä aina suuressa valiokunnassa. YAN:n käsittelemistä asioista Eurooppa-neuvostolle valmisteltavat selkeät YUTP-asiat kuuluvat myös ulkoasiainvaliokunnan toimialaan.

### **1.3 Käytäntö muissa EU-jäsenmaissa**

Eduskunnan valtaoikeuksien kannalta järjestelmän erityisvahvuuksina on pidetty eduskunnalle perustuslain tasolla annettua oikeutta osallistua kansalliseen kannanmuodostukseen kaikilla EU:n politiikka-aloilla, erikoisvaliokuntien aktiivista osallistumista EU-asioiden käsittelyyn ja ministerien säännönmukaista kuulemista ennen neuvoston kokouksia. Järjestelmä on herättänyt kiinnostusta muissa jäsenvaltioissa, joista monet ovat omaksuneet järjestelmämme periaatteita järjestelmiinsä (SuVM 1/2009 vp).

---

<sup>7</sup> Hallitusten välinen konferenssi HVK.

EU-jäsenyys on johtanut kaikissa jäsenvaltioissa kansallisten parlamentaaristen valvontajärjestelmien mukauttamiseen EU:n päätöksentekojärjestelmiin. Yhdistävänä tekijänä jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien EU-asioiden käsittelyjärjestelmissä on Eurooppavaliokuntien keskeinen rooli. Muutoin noudatettavat menettelyt, niiden säädöspohja ja tosiasiallinen soveltaminen kuvastavat erilaisia tapoja järjestää hallitusten ja kansallisten parlamenttien välisiä suhteita. Kaikki kansalliset parlamentit eivät käsittele edelleenkaan yksittäisiä EU-lainsäädäntöhankkeita tai käytä muutoin mahdollisuutta osallistua EU-kannanmuodostukseen ja hallitusten toimien valvomiseen EU-asioissa, vaikka kansallinen järjestelmä tarjoaisi tähän mahdollisuuden.

Karkeasti jaotellen kansallisten parlamenttien EU-asioiden käsittelyjärjestelmät voidaan jakaa sillä perusteella, onko käsittely asiakirjaperusteinen vai menettelyperusteinen. Asiakirjaperusteisessa järjestelmässä käsittelyn pohjana ovat EU:n toimielimien laatimat asiakirjat. Kansallinen parlamentti ottaa suoraan kantaa EU-säädösehdotukseen tai muuhun toimenpiteeseen. Asiakirjaperusteinen järjestelmä on käytössä muun muassa Isossa-Britanniassa ja Ranskassa. Näissä jäsenvaltioissa asianomainen ministeri ei voi hyväksyä ehdotusta ennen kuin kansallinen parlamentti on muodostanut kantansa. Menettelyperusteisessa järjestelmässä käsittelyn painopiste on päätöksentekoprosessissa kokonaisuudessaan. Parlamenttikäsittelyn keskiössä on hallituksen kannanmuodostuksen arviointi osana EU-säädösehdotuksen laajempaa tarkastelua. Suomen lisäksi yllä kuvatun kaltainen järjestelmä on otettu käyttöön muun muassa Tanskassa, Ruotsissa ja Virossa.

#### **1.4 Eduskunnan erityisasiantuntijan toimisto**

Eduskunnan erityisasiantuntijan toimisto on perustettu vuonna 1995 Euroopan parlamentin tiloihin Brysselissä. Erityisasiantuntija pyrkii toiminnallaan tukemaan eduskunnan työtä. Erityisasiantuntijan pääasiallisena tehtävänä on seurata Euroopan parlamentin toimintaa lainsäädäntökäsittelyn etenemisen ja poliittisten kysymysten osalta. Lisäksi erityisasiantuntija seuraa komission aloitteita ja raportoi niistä säännöllisesti. Hän avustaa eduskunnan yhteydenpitoa Euroopan parlamenttiin ja vastavuoroisesti Euroopan parlamentin jäsenten yhteydenpitoa eduskuntaan.

### 1.5 EU:n tavallinen lainsäätämisyjärjestys

Lissabonin sopimus on kasvattanut Euroopan parlamentin vaikutusvaltaa; Euroopan parlamentista on tullut toinen lainsäätävä neuvoston rinnalle. Sopimuksella on yksinkertaistettu EU:n lainsäädäntömenettelyjä: pääsääntönä on nk. tavallinen lainsäätämisyjärjestys, josta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen SEUT 294 artiklassa.<sup>8</sup> Tavallista lainsäätämisyjärjestystä sovelletaan lähes kaikilla EU:n politiikka-aloilla (85 alaa), ja neuvosto tekee menettelyssä päätöksensä määränemmistöllä. Näihin kuuluvat muun muassa maahanmuutto, yhteistyö rikosoikeuden alalla, poliisiyhteistyö, kauppapolitiikka ja yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan säännökset. Menettely koostuu enintään kolmesta käsittelystä.

Ensimmäinen käsittely käynnistyy komission esittäessä lainsäädäntöehdotuksen samanaikaisesti parlamentille ja ministerineuvostolle. Syyskuusta 2006 lähtien komissio on nk. Barroson aloitteen mukaisesti toimittanut lainsäädäntöehdotuksensa myös kansallisille parlamenteille ja pyytänyt niiltä mahdollisia huomautuksia.<sup>9</sup> Tämä tietojenvaihto ei ole rajoittunut pelkästään toissijaisuusperiaatteen soveltamisalaan, vaikka Lissabonin sopimus vahvistaa menettelyn oikeudellista velvoittavuutta juuri tämän periaatteen valvonnan osalta. Toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevia määräyksiä käsitellään erikseen jäljempänä 3. luvussa.

Komissaarien kollegion hyväksymä, neuvostolle, Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille toimitettu ehdotus perustuu vastuupääosaston valmisteluun. Ehdotus pohjaa työ- ja lainsäädäntöohjelmissa, muissa strategioissa ja tiedonannoissa sekä vihreissä ja valkoisissa kirjoissa esitettyihin näkemyksiin eri alojen ongelmista ja ratkaisuvaihtoehdoista. Valmisteluvaiheen alussa komissio kuulee muita komission pääosastoja, jäsenvaltioita sekä erilaisia intressiryhmiä. Kaikille merkittävillä lainsäädäntö- ja muille aloitteille, jotka sisältyvät komission vuotuisen lainsäädäntö- ja työohjelmaan, laaditaan vaikutusarviointi talous-, sosiaali- ja ympäristönäkökohdista.<sup>10</sup> Barroson aloitteen ja Lissabonin sopimuksen mukaisesti myös tällaiset tausta-asiakirjat toimitetaan kansallisille parlamenteille. Komissio pitää säännöllisesti

---

<sup>8</sup> Tavanomainen lainsäätämisyjärjestys vastaa aikaisemmin sovellettua EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan mukaista yhteispäätösmenettelyä.

<sup>9</sup> Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma (KOM (2006) 211). Komissio myös vastaa kansallisille parlamenteille.

<sup>10</sup> A Hyvärinen (2009): Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241, s. 7.



yhteyttä myös Euroopan parlamenttiin tällaisista valmistelevista asiakirjoista, joista Euroopan parlamentti voi antaa päätöslausemia.<sup>11</sup>

Ehdotuksen valmistuttua lainsäädäntöehdotusta käsitellään ensimmäisessä käsittelyssä rinnakkain Euroopan parlamentissa ja ministerineuvostossa. Asiaa ryhdytään käsittelemään Euroopan parlamentissa asiasta vastaavassa valiokunnassa raportojan johdolla sekä neuvoston työryhmässä, joka työstää neuvoston alustavana kantana toimivaa yleisnäkemyä (general approach). Euroopan parlamentin käsittelyssä otetaan huomioon neuvostossa käyty keskustelu, ja päinvastoin. Kun asiasta vastaava valiokunta on hyväksynyt raportojan mietinnön, asiasta äänestetään täysistunnossa. Säädös katsotaan annetuksi, jos neuvosto tämän jälkeen hyväksyy parlamentin esittämät mahdolliset tarkistukset. Tätä kutsutaan ensimmäisen lukemisen sovuksi. Ensimmäisen lukemisen sovun edellytyksenä on usein ennen täysistuntoäänestystä järjestetyt neuvottelut parlamentin raportojan, komission ja Coreperin antaman mandaatin nojalla toimivan puheenjohtajavaltion kesken. Karkean arvion mukaan vuonna 2008 noin 60 - 70 % lainsäädäntöhankkeista hyväksyttiin asian käsittelyn tässä vaiheessa. Mikäli neuvosto ei yhdy kaikkiin parlamentin tekemiin muutoksiin, se hyväksyy yhteisen kannan, joka päättää ensimmäisen käsittelyn. Myös komissio ilmoittaa kannastaan parlamentille.

Toinen käsittely käynnistyy parlamentin alkaessa käsitellä neuvoston yhteistä kantaa. Parlamentti voi hyväksyä sellaisenaan neuvoston yhteisen kannan, jolloin säädös katsotaan annetuksi. Tällaisesta tilanteesta käytetään termiä "sopimus toisen käsittelyn alkuvaiheessa" (early second stage agreement). Myös tässä vaiheessa käydään neuvotteluja parlamentin, komission ja neuvoston puheenjohtajavaltion kesken. Parlamentti voi myös hylätä yhteisen kannan, jolloin ehdotettu säädös raukeaa, tai se voi hyväksyä yhteiseen kantaan tarkistuksia. Mikäli neuvosto ei hyväksy näitä tarkistuksia (l. asiasta ei saavuteta toisen lukemisen sopua), sovittelukomitea kutsutaan koolle.

Sovittelukomitean kutsuminen koolle käynnistää kolmannen käsittelyn. Sovittelukomitean tarkoituksena on sovittaa yhteen eriäviä kantoja ja laatia yhteinen teksti. Säädös katsotaan

---

<sup>11</sup> Euroopan parlamentti osallistuu kansallisten parlamenttien ja komission väliseen ns. Barroson aloitteen mukaiseen vuoropuheluun. Se on pyytänyt, että komissio toimittaa sille kansallisten parlamenttien huomautukset tiedoksi.

hyväksytyksi, mikäli neuvosto ja parlamentti hyväksyvät yhteisen tekstin. Muussa tapauksessa lainsäädäntöhanke raukeaa.

Ensimmäisen lukemisen osalta säädösten osalta ei ole asetettu määräaikoja parlamentille ja neuvostolle. Tästä seuraa, että puheenjohtajavalttiolla ja neuvoston sihteeristöllä on keskeinen rooli aikataulukysymyksissä. Asiaa ei kuitenkaan voi ottaa neuvoston listalle säädöksen hyväksymistä tai yhteisen kannan vahvistamista varten ennen kuin kahdeksan viikkoa on kulu-  
nut siitä, kun esitys toimitettiin kansallisille parlamenteille. Toiselle ja kolmannelle käsittelylle on asetettu tiukat aikarajat. Toinen käsittely on saatettava päätökseen 6 kuukaudessa (pidennettävissä enintään 8 kuukaudeksi), ja kolmas käsittely 18 viikossa (enintään 24 viikkoa).

## **1.6 Eduskunta EU-vaikuttajana**

Suomen kantoja tukevaa vaikuttamista on harjoitettava kaikilla tasoilla. Tämä vaikuttaminen on ensisijaisesti valtioneuvoston tehtävänä, mutta tässä vaikuttamistyössä eduskunta voi olla avuksi (SuVM 1/2009 vp) osallistumalla EU-vaikuttamistyöhön omilla keinoillaan.

Kansallisessa EU-asioiden käsittelyjärjestelmässä eduskunta ei toimi suoraan EU-tason vaikuttajana ajaen eduskunnan kantaa eri EU:n toimielimissä. Eduskunnan vaikuttaminen kohdistuu ensisijaisesti valtioneuvostoon ja sitä kautta välillisesti kaikkiin EU:n toimielimiin: perustuslain mukaan eduskunta määrittelee Suomen EU-politiikan sisällön, jota valtioneuvosto edustaa EU:ssa. Eduskunnan toiminnan pääsisältö on Suomen kansallisten kantojen muotoilu yhdessä valtioneuvoston kanssa. EU-tasolla edustettuna on eduskunnan hyväksymä Suomen kanta - erillistä eduskunnan tai valtioneuvoston kantaa ei ole.

Perustuslain 96 § ja 97 §:iin perustuvassa EU-asioiden käsittelyjärjestelmässä eduskunta ei käsittele suoraan EU:n toimielimien asiakirjoja. Käsittelyn kohteena on valtioneuvoston kirjelmä, jossa valtioneuvosto kuvaa kannanmuodostustaan ja joko pyytää siihen eduskunnan hyväksyntää tai varaa eduskunnalle mahdollisuuden lausua siitä kantansa. Edellä esitetystä seuraa, että eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta avainasemassa on se, että valtioneuvoston eduskunnalle antama informaatio on riittävää, ajantasaista ja oikea-aikaista valmis-

teluprosessin kaikissa vaiheissa, jotta eduskuntaa ei aseteta jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Valtioneuvoston on tarvittaessa asianmukaisin varaumin pidettävä huolta siitä, että EU:ssa ei tehdä Suomea sitovia päätöksiä, ennen kuin eduskunnalla on ollut tilaisuus lausua kantansa. Tarvittaessa suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta voivat velvoittaa valtioneuvoston edellä esitettyihin toimiin hyväksymällä asiasta lausuman. Lissabonin sopimuksen säännökset EU-säädösehdotusten ja valmisteluasiakirjojen lähettämisestä kansallisille parlamentteille eivät vähennä valtioneuvoston velvollisuutta tuoda U- ja E-asioita eduskunnan käsiteltäväksi (SuVL 2/2008 vp).

Valtioneuvoston toimintavarmuudessa on U- ja E-kirjelmien osin ollut tiettyjä puutteita. Nämä puutteet - yhdistettynä EU-käsittelyn painopisteen selvään aikaistumiseen ja kannanmuodostuksen nopeutumiseen neuvostossa ja Euroopan parlamentissa - ovat johtaneet siihen, että eduskunnan kannanmuodostus ei ole ollut vaikuttamisen kannalta optimaalista. EU-asian myöhäinen toimittaminen eduskuntaan on yleensä yhteydessä siihen, että asian valmistelu on asianomaisessa ministeriössä aloitettu liian myöhään Suomen vaikutusmahdollisuuksien kannalta (SuVM 1/2009 vp).

Valtioneuvosto on julkaisut joulukuussa 2009 EU-vaikuttamisselvityksen. Sen keskeisenä tarkoituksena on linjata, miten Suomi voi vaikuttaa entistä paremmin EU:n toimintaan. Selvityksessä määritellään EU-vaikuttamisen tavoitteet ja keinot tavoitteiden toteuttamiseksi. Vaikuttamisselvityksessä asetetaan tavoitteeksi myös täysi toimintavarmuus eduskunnan informoinnissa kaikissa asiaryhmissä ja esitetään välineitä valtioneuvoston sisäisten toimintatapojen kehittämiseksi. Lähtökohtana on hyvin toimiva EU-asioiden asiasisältöä koskeva vuoropuhelu ja yhteistoiminta. Vaikuttamisselvityksen mukaan eduskunnan osallistuminen Suomen kannan muodostamiseen koskee erityisesti unionissa tapahtuvaa lainsäädäntötyötä, jolloin valtioneuvosto hyväksyy asiaa koskevan U-kirjelmän. Selvityksessä todetaan, että valmisteluvaiheessa ja varhaisessa vaikuttamisessa on luontevinta toimia E-kirjeiden kautta silloin, kun valmisteilla olevan asian sisältö sitä puoltaa.

Työryhmä toteaa, että asioiden jaotusta U- ja E-asioihin voidaan pitää jo nykyään osin teoreettisena. EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietinnössä todettiin, että kategorinen jaotelu sen mukaan, kuuluuko jokin kysymys eduskunnan perinteiseen toimivaltaan, ei vastaa kysymykseen asian poliittisesta tai periaatteellisesta merkityksestä. On olemassa hyvin tärkei-

tä ja laajakantoisia E-asioita ja toisaalta vähäpätöisiä U-asioita.<sup>12</sup> EU-asioiden hoitamisen painopisteen siirtyessä varhaisen kannanmuodostuksen ja EU-vaikuttamisen suuntaan, arvioina on, että E-asioiden merkitys kannanmuodostuksen määrittelyssä kasvaa. Kotimaisen valmistelujärjestelmän painopistettä on eduskuntaan toimitettavien valtioneuvoston kirjelmien ja itse eduskuntakäsittelyn osalta siirrettävä säädösehdotusten virallisesta käsittelyvaiheesta aikaan, jolloin komissio vasta valmistelee ehdotustaan. Tämä lisää E-kirjelmien merkitystä vaikuttamisstrategiassa esitetystä.

Edellä esitetyn perusteella, työryhmä toteaa ensinnäkin, että kaikki eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ehdotukset on toimitettava eduskunnalle U-kirjelminä. Kysymyksessä on oikeudellinen velvoite, joka valtioneuvoston on otettava huomioon sekä toiminnassaan maan sisäisesti että EU:n toimielimissä. Pykälän viipymättömyysvaatimuksella korostetaan sitä, että valtioneuvoston on turvattava eduskunnalle tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukantojen muovaamiseen.<sup>13</sup> Valtioneuvostolla on oltava valmius, erityisesti mikäli asian nopea eteneminen EU:n toimielimissä on ennakoitavissa, tuoda asia U-kirjelmänä eduskuntaan ennen kuin valtioneuvosto vastaanottaa virallisen säädösehdotuksen, mikäli komission lopullinen ehdotus on tätä ennen tosiasiallisesti valtioneuvoston tiedossa. Asia voidaan tuoda jo tätä ennen alustavien luonnosten pohjalta eduskuntaan perustuslain 97 §:n nojalla E-kirjelmänä. Periaatteellisesti merkittävät, poliittisesti kiistanalaiset lainsäädäntöhankkeet ja hankkeet, joiden ennakoidaan etenevän nopeasti päätökseen virallisen ehdotuksen antamisen jälkeen, on annettava eduskunnalle tiedoksi myös E-kirjelminä ennen lopullisen EU-säädösehdotuksen antamista.

Toiseksi valtioneuvoston toimesta tehty varhainen vaikuttaminen on saatettava eduskunnan tietoon tarvittavassa laajuudessa. Valtioneuvoston on varmistettava, että varhaisen vaikuttamisen kohteena olevat asiat – jos ne sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan toimivaltaan – saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 97 §:n edellyttämällä tavalla (SuVM 1/2009). Myös perustuslain 97 §:n mukaiset E-kirjelmät on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi oikea-aikaisesti, jotta eduskunnan osallistuminen kannanmuodostukseen on tosiasiallisesti mahdollista. Tämä tehostaa myös eduskunnan osallistumista EU-vaikuttamiseen.

---

<sup>12</sup> EU-menettelyjen kehittäminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005, s. 11.

<sup>13</sup> Ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin 3.6.2009 tekemä päätös valtioneuvoston kirjelmien toimittamisesta eduskunnalle, s. 4/7.

Kolmanneksi kirjelmien toimittaminen eduskunnalle ei saa viivästyä siksi, että asian analysointi, kannanmuodostus tai sidosryhmien kuuleminen on valtioneuvostossa kesken (SuVL 1/2009 vp).<sup>14</sup> Kirjelmässä voidaan ilmoittaa valtioneuvoston kanta alustavana kantana taikka saattaa tiedoksi se, ettei valtioneuvoston kantaa vielä ole (PeVM 10/1998 vp). Valmistelussa voidaan hyödyntää saman asian ennakkovalmistelussa tai vastaavan tyyppisissä asioissa muodostettuja aikaisempia kantoja. Täsmennykset tai muutokset kantoihin voidaan tämän jälkeen ilmoittaa jatkokirjelmin.

Vain edellä kuvatulla tavalla toimien EU-asioista voidaan käydä eduskunnassa riittävän aikaisessa vaiheessa perusteellinen keskustelu ennen kuin niiden keskeisistä kysymyksistä päätetään EU:n toimielimissä.

### 1.7 Työryhmän arvio

Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ovat todellisia vain silloin, kun se voi osallistua kannanmuodostukseen alusta lähtien ajankohtana, jona EU-toimien asiasisällöstä tosiasiallisesti päätetään EU:n toimielimissä. Valtioneuvoston eduskuntaan tuomien U- ja E-asioiden ja eduskunnan hyväksymien Suomen kansallisten kantojen on valmistuttava ennen tuota ajankohtaa.

Lainsäädäntöhankkeet eivät synny yllättäen, vaan ne ovat yleensä pitkäkestoisen lainvalmistelun tuloksia. Jäsenvaltiotasolla tiedetään tulevista lainsäädäntöhankkeista pääsääntöisesti hyvissä ajoin. Tavoitteena on, että kansallisten kantojen valmistelu aloitetaan ministeriöissä ennakolta, eikä vasta virallisen ehdotuksen saavuttua. Toiminnan on perustuttava selkeään oikeudelliseen ja poliittiseen tilannearvioon. Näin toimimalla perustuslaissa asetettu viipymättömyysvaatimus ei tuota ongelmia.

Eduskunnan omien toimintatapojen osalta työryhmä katsoo, että eduskunnan vaikutusvalta EU-asioiden käsittelyyn on viime kädessä siitä itsestään kiinni. Eduskunnan kannalta keskeisin vaikuttamisen tapa on aktiivinen osallistuminen Suomen kannanmuodostukseen. Eduskun-

---

<sup>14</sup> Ks. alaviite 13, s. 6/7.

ta voi parhaiten itse vaikuttaa siihen, että sen kannanotot valmistuvat riittävän aikaisessa vaiheessa valtioneuvoston ja muiden toimijoiden käyttöön.

Tämä tavoite edellyttää kaikilta eduskunnan EU-asioita käsitteleviltä valiokunnilta perehtymistä EU-päätöksenteon etenemisen seuraamiseen. Vaikuttamisen ja kannanmuodostuksen kannalta on tärkeää tiedostaa, että lainsäädäntöprosessin osapuolten - Euroopan parlamentin ja neuvoston - keskinäinen yhteydenpito sekä yhteydet komissioon ovat aikaisempaa monimuotoisemmat. Myös neuvoston puheenjohtajamaan, Coreperin ja neuvoston sihteeristön toiminnan tosiasiallinen merkitys on huomioitava eduskunnassa aikaisempaa paremmin.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä Euroopan parlamentin kannanmuodostuksen seurantaan ja raportointiin. Euroopan parlamentin roolin vahvistuessa on yhä tärkeämpää, että eduskunnan muovaamia Suomen kantoja tehdään siellä tunnetuiksi (SuVM 1/2009 vp). Eduskunnan pitää huolehtia siitä, että valiokuntakäsittelyn tulokset ovat käytettävissä sinä ajankohtana, jolloin on otollisinta vaikuttaa Euroopan parlamenttiin. Euroopan parlamentin ja eduskunnan valiokuntakäsittely ei välttämättä ole samanaikaista.

Työryhmä katsoo, että EU-tuomioistuinasiat ovat tärkeä EU-politiikan vaikuttamisen kanava (SuVM 1/2009 vp). Eduskunnalle toimitetaan kaksi kertaa vuodessa E-kirjelmänä kertomus vireillä olevista EU-tuomioistuin- ja EU-rikkomusasioista, joiden käsittelyyn Suomi osallistuu. Valiokuntien riittävä perehtyminen toimintakertomukseen ja asiaa koskevat mahdolliset asiantuntijakuulemiset antavat eduskunnalle hyvät mahdollisuudet saada tietoa EU-tuomioistuinasioiden käsittelystä ja tuoda tarvittaessa eduskunnan näkemyksiä Suomea EU-tuomioistuimissa edustavan valtionasiamiehen tietoon. Tarvittaessa kuulemisia voidaan järjestää myös yksittäisten tuomioistuin- ja rikkomusasioiden osalta.

Työryhmä katsoo, että eduskunnan on otettava huomioon Euroopan komission pyrkimykset tiivistää komission ja kansallisten parlamenttien välistä vuoropuhelua. Komission jäsenten työvierailut eduskuntaan ovat hyvä keino saattaa eduskunnan muovaamia Suomen kantoja komission tietoisuuteen. Pidättyväisemmin työryhmä suhtautuu eduskunnan mahdollisuuteen osallistua kansallisten parlamenttien ja komission väliseen vuoropuheluun esittämällä näkemyksiä suoraan komissiolle sen eduskunnalle toimittamien asiakirjojen pohjalta. Määrällisesti Lissabonin sopimus luo laajan sellaisten asioiden ryhmän, joita eduskunta voi - katsoessaan

sen tarkoituksenmukaiseksi - tutkia valtioneuvoston toimista riippumatta. Vaikka tällaista mahdollisuutta ei voida sulkea pois,<sup>15</sup> ensisijaisesti eduskunta osallistuu tällaiseen vuoropuheluun vain välillisesti ottamalla kantaa valtioneuvoston U- ja E-kirjelmiin. Pidättyvä suhtautuminen on yhteydessä Suomen valtiosäännön järjestelmään: Suomen eduskunta hyväksyy EU-kannat ja valtioneuvosto edustaa Suomea eduskunnan hyväksymän ohjeistuksen mukaan. Eri-tyistä eduskunnan kantaa ei ole, vaan eduskunnan hyväksymä Suomen kanta (SuVL 1/2009 vp).

Kaikkia eduskunnan omia vaikuttamiseen tähtääviä toimia voidaan tehokkaasti käyttää vain harvalukuisissa, aidosti kansallista etua koskevissa tapauksissa; eduskunnan harjoittama vaikuttaminen antaa silloin selkeän viestin, että asia on eduskunnalle tärkeä ja sillä on laaja poliittinen tuki. Avoimuusasetuksen muutosehdotukseen vaikuttamisesta saadut kokemukset osoittavat, että tällainen toiminta on omiaan edistämään Suomen tavoitteita. Eduskunnan toimet ovat valtioneuvostoa tukevia ja ne edellyttävät tiivistä yhteistyötä valtioneuvoston ja eduskunnan välillä.

## 1.8 Työryhmän ehdotukset

Erityisesti U-asioiden käsittelyssä neuvoston ja parlamentin työskentelyä on seurattava tiiviisti ja tavoitetilassa eduskuntakäsittely kulkee askeleen edellä asian käsittelyä Euroopan parlamentissa ja neuvoston työryhmissä. Eduskunnan kannanmuodostus vaiheessa, jossa enää haarukoidaan, syntyykö esityksen taakse tarvittava määräenemmistö vai ei, on auttamatta myöhässä vaikutusmahdollisuuksien kannalta.

Työryhmä ehdottaa, että eduskunnan kannanmuodostuksen oikea-aikaisuuden turvaamiseksi suuren valiokunnan on tarvittaessa asetettava määräaika erikoisvaliokunnan U-asioita koskevalle lausunnolle, mikäli asian nopea eteneminen EU:n toimielimissä tätä edellyttää. Määräajan asettamisesta säädetään eduskunnan työjärjestyksen 30 §:ssä. Tällainen menettely lisää erikoisvaliokuntien työmäärää ja aikataulupaineita. Työryhmä muistuttaa, että erikoisvalio-

---

<sup>15</sup> Tältä osin työryhmä viittaa suuren valiokunnan kannanottoon siitä, että valiokunta on valmis käyttämään oikeuttaan esittää näkemyksiään ehdotuksiksi EU-toimiksi suoraan Euroopan komissiolle, jos tällä arvioidaan voitavan edistää Suomelle tärkeitä näkemyksiä (SuVM 1/2009 vp).

kuntien ei tarvitse kaikissa U-asioissa ottaa asiaa täysimittaiseen käsittelyyn. Puhemiehen päätöstä lausunnon antavasta erikoisvaliokunnasta ei tule tulkita muodollisesti siten, että varsinaisen lausunnon antaminen olisi aina pakollista, vaikka U-asia edellyttää aina kannanmuodostusta. Vähämerkityksellisissä U-asioissa tai erittäin kiireellisissä U-asioissa erikoisvaliokunnan asiaa koskevana lausuntona voidaan hyväksyä myös pöytäkirjaan kirjattava kannanotto. Tämä on jo käytäntönä eräissä erikoisvaliokunnissa.

Myös E-asioissa käsittelyjärjestelmää on mukautettava, koska eduskunnalle keskeisin väline varhaiseen vaikuttamiseen ovat valtioneuvoston perustuslain 97 §:ään perustuvat E-kirjelmät. Komission tiedonantoja, strategioita, valkoisia ja vihreitä kirjoja ja muita valmisteluasiakirjoja koskevat E-asiat voivat jäädä vähäiselle käsittelylle valiokunnissa, vaikka näissä asiakirjoissa voidaan luoda pohja tulevalle EU-lainsäädännölle.

Työryhmän näkemyksen mukaan keskeisenä lähtökohtana eduskunnan varhaisessa vaikuttamisessa on niiden asioiden tunnistaminen, joissa vaikuttamisella on konkreettista merkitystä. Vaikuttamisen on oltava valikoivaa ja riittävän systemaattista kohdentuen hankkeisiin, jotka ohjaavat tulevia lainsäädäntöhankkeita tai ovat muuten poliittisesti merkityksellisiä yleisiä toimintalinjauksia. Edellä esitetyn perusteella työryhmä ehdottaa, että suuri valiokunta lähettää merkittävät E-asiat erikoisvaliokuntiin lausunnon antamista varten ”mahdollisten toimenpiteiden” sijaan ja asettaa tarvittaessa lausunnolle määräajan. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että suuri valiokunta antaa jatkossa nykyistä useammin lausuman tai lausunnon merkittävässä E-asioissa. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun asiasta voi jatkovalmistelussa tulla U-asia. On huomattava, että valmisteluasiakirjoista Suomen puolesta esitettävillä kannoilla on tosiasiallista merkitystä sille, mitkä ovat Suomen vaihtoehdot varsinaisen lainsäädäntöasian käsittelyssä.

Myös nämä edellä mainitut toimet lisäävät valiokuntien työmäärää. Osin tämän vuoksi työryhmä katsoo, että suurella valiokunnalla on oltava valmius lähettää vähämerkitykselliset asiat erikoisvaliokuntiin suoraan vain tiedoksi ”mahdollisten toimenpiteiden” sijaan. Eduskunnalle toimitetaan E-kirjelminä lukuisia asiakirjoja, joiden osalta kannanmuodostus ei ole tarpeen. Tällaiset asiat eivät johda mihinkään toimenpiteisiin valtioneuvostossa, eivätkä ne myöskään edellytä pohdintaa asiakirjan vaikutuksista EU:n tai Suomen linjauksiin. Jos suuri valiokunta on lähettänyt E-asian erikoisvaliokunnalle vain tiedoksi, ei erikoisvaliokunnan



edellytetä ryhtyvän asiassa toimenpiteisiin. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että erikoisvaliokunta ottaa asian käsiteltäväksi, kuulee asiantuntijoita ja antaa asiasta lausunnon.

Koska eduskunnan kannanmuodostuksen oikea-aikaisuus on osin riippuvainen valtioneuvoston toiminnasta, työryhmä katsoo, että eduskunnalla on oltava valmius puuttua johdonmukaisesti valtioneuvoston puolelta tapahtuneisiin viivästyksiin. Työryhmän näkemyksen mukaan suuren valiokunnan lisäksi myös erikoisvaliokuntien olisi aktiivisesti otettava viivästymisiin kantaa lausunnoissaan ja muissa kannanotoissaan. Työryhmä huomauttaa lopuksi, että U- ja E-asioiden käsittelyssä kaikkien valiokuntien tulisi hyödyntää eduskunnan Brysselin erityisasiantuntijan toimistoa, jossa seurataan EU:n toimielimien ehdotuksia ja muita toimia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja näin helpotetaan työn aikatauluttamista. Brysselin erityisasiantuntijan toimisto lähettää kerran kuussa yhteenvedon komission merkittävistä tulevista aloitteista ja seuraa muutenkin vuotuisen komission lainsäädäntö- ja työohjelman toimeenpanoa.

## 2. EU-ASIOIDEN NÄKYVYYS EDUSKUNNASSA

### 2.1 Johdanto

Suuri valiokunta totesi valtioneuvoston EU-selontekoa koskevassa mietinnössään, että EU-asioiden keskeisen merkityksen vuoksi EU-asioiden tulisi näkyä enemmän maamme tärkeimmällä poliittisella foorumilla, täysistunnossa. EU-politiikan ja -lainsäädännön avoimemmalla käsittelyllä voisi olla myönteinen vaikutus mediassa ja kansalaisten keskuudessa käytävään keskusteluun (SuVM 1/2009 vp).

Työryhmä on selvittänyt keinoja vahvistaa EU-asioiden eduskuntakäsittelyn avoimuutta ja näkyvyyttä suuren valiokunnan mietinnössä esittämien linjauksien mukaisesti. Työryhmä on tarkastellut kysymystä sekä asiakirjajulkisuuden näkökulmasta että yleisempänä kysymyksenä siitä, miten EU-asioita tuotaisiin paremmin näkyviin osana eduskunnan julkista poliittista keskustelua.

### 2.2 Avoimuus ja asiakirjajulkisuus

Kaikkien eduskunnalle toimitettujen sekä sen laatimien asiakirjojen julkisuuden osalta sovelletaan perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä. Perustuslain 50 §:stä seuraa, että valiokuntien kokoukset eivät ole julkisia, mutta pöytäkirjat ja niihin liittyvät asiakirjat – mukaan lukien U-, E- ja UTP-kirjelmät - ovat pääosin julkisia ja ne tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon.<sup>16</sup> Pääsääntönä eduskunnan toiminnan ja sen asiakirjojen osalta on julkisuus kaikissa asioissa. Suuren valiokunnan käytäntönä on, että kokouksen lehdistötiedote ja pöytäkirja laaditaan välittömästi kokouksen jälkeen ja saatetaan yleisön saataville tietoverkkoon.

---

<sup>16</sup> Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §.

Poikkeuksen asiakirjajulkisuudesta muodostavat perustuslain 50 §:n 3 momenttiin perustuvat vaiteliaisuusmääräyksen alaiset asiakirjat. Säädöksen nojalla suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta voivat päättää, että valiokunnan ja muiden asian käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten on noudatettava käsiteltävän asian osalta vaiteliaisuutta. Valtioneuvosto ei voi EU:n salassapitosäännösten perusteella kieltäytyä antamasta eduskunnalle sen tarvitsemia tietoja, mutta se voi tehdä yksilöidyn ja perustellun vaiteliaisuuspyynnön. Vaiteliaisuuspyynnön kohteena olevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä, kunnes valiokunta on tehnyt asiasta päätöksen. Jokainen vaiteliaisuusmääräys perustuu tapauskohtaiseen harkintaan. Vaiteliaisuuspyyntö hyväksytään, mikäli tiedon julkituloista seuraa todellinen haitta Suomen eduille esimerkiksi neuvottelutavoitteiden saavuttamisen tai Suomen ja EU:n kansainvälisten suhteiden vaarantumisen vuoksi (SuVL 2/2008 vp).

### **2.3 EU-asioiden käsittely täysistunnossa**

Suomen perustuslaki ja eduskunnan työjärjestys antavat runsaasti mahdollisuuksia käsitellä EU-asioita täysistunnossa. Perustuslain 96 ja 97 §:n mukaan puhemiesneuvosto voi päättää ottaa minkä tahansa U-, E- tai UTP-asian keskusteltavaksi täysistunnossa, jossa kuitenkin ei tehdä päätöksiä. Päätösvalta säilyy suurella valiokunnalla tai ulkoasiainvaliokunnalla. Samoin pääministerin etukäteisinformointi Eurooppa-neuvoston kokouksesta tai hallitusten välisestä konferenssista ja niistä jälkikäteen annettava raportti voidaan antaa täysistunnolle. Tämän lisäksi sellaiset eduskunnan menettelytavat kuten välikysymys, valtioneuvoston tiedonanto ja selonteko, pääministerin ilmoitus, kyselytunti ja ajankohtaiskeskustelu voivat kohdistua rajoituksetta EU:ta koskeviin kysymyksiin. Eduskunnan työjärjestyksen 22 – 27 §:t eivät aseta tälle estettä.

Täysistunnot ja niiden pöytäkirjat ovat julkisia suoraan perustuslain nojalla ja niitä koskevat asiakirjat saatetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Yleisradio televisioi osan istunnoista suorina lähetyksinä. Kaikki istunnot ovat syyskuusta 2009 lähtien olleet katsottavissa myös suorina lähetyksinä YLE:n internet-sivuilla.

## 2.4 Työryhmän arvio

Täysistunnon, suuren valiokunnan ja erikoisvaliokuntien pöytäkirjoja seuraamalla on mahdollista saada hyvä kuva EU-asioiden valmistelusta eduskunnassa. Työryhmä arvioi myös, että eduskunnan työjärjestys sisältää kaikki tarvittavat menettelytavat, jolla eduskunnan täysistunto voi ottaa käsiteltäväksi EU-asian.

Mahdollisuus perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaiseen vaiteliaisuusmääräykseen varmistaa, että eduskunnalla on asian luonteesta riippumatta perustuslain takaama rooli EU-asioiden valmistelussa.

## 2.5 Työryhmän ehdotukset

Julkisuuskysymyksenä arvioiden työryhmä ei näe tarvetta muuttaa voimassa olevia käytäntöjä. Eduskunnan käsittelemät EU-asiakirjat tulevat eduskunnan kautta laajasti julkisiksi. Eduskunnan käytännöt antavat myös hallinnon ulkopuolisille tahoille hyvän mahdollisuuden perehtyä EU-asioihin, niiden kansalliseen ja EU-tason valmisteluun sekä EU-politiikan yleisiin linjauksiin. Työryhmän näkemyksen mukaan kuva EU-asioiden käsittelyn vaikeasta seurattavuudesta johtuu ennen kaikkea vaikeudesta löytää oleellinen tieto suuresta tietomäärästä. Eduskunnan tietojärjestelmäsovellukset ja hakupalvelimet eivät kaikilta osin vastaa nykyvaatimuksia ja osin tästä syystä niitä ollaan uudistamassa. Vaikka tieto EU-asioiden käsittelystä on yleisesti saatavilla, se on paikoin vaikeasti löydettävissä. Tämä luo mielikuvan EU-politiikan ja EU-lainsäädäntöasioiden käsittelystä suljettujen ovien takana.

Työryhmä katsoo, että tavoitteena on oltava EU-asioiden käsittelyn näkyvyyden lisääminen osana eduskuntatyötä. Tulevaisuuden haasteena on lisätä toimittajien tietoisuutta EU-asioiden poliittisesta ulottuvuudesta. Tämä edellyttää säännöllisten yhteyksien ylläpitämistä tiedotusvälineisiin. Eduskuntatyön näkyvyyden ja avoimuuden varmistamisessa on otettava huomioon myös kansalaisjärjestöjen ja muiden eturyhmien kasvaneet pyrkimykset vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon (nk. lobbaus). Parhaimmillaan tällainen vaikuttaminen luo täydentävän tiedonlähteen ja antaa mahdollisuuden tietojenvaihtoon. Tällaisen edunvalvonnan läpinäkyvy-

den varmistamiseksi ja eduskuntatyön avoimuuden takaamiseksi sitä koskevia pelisääntöjä olisi kuitenkin jatkossa edelleen kehitettävä.

Työryhmä pitää osin virheellisenä yleisesti esitettyä arviota siitä, että EU-asioita käsiteltäisiin verraten harvoin täysistunnossa. Työryhmä muistuttaa, että eduskunnan EU:ta koskevia asioita käsitellään nykyään täysistunnossa säännöllisesti osana muuta poliittista keskustelua. Keskustelua asioista, joissa EU-ulottuvuus sisältyy käsiteltävään asiakokonaisuuteen, ei aina mielletä EU-kysymyksistä käydyksi keskusteluksi. Suomen EU-jäsenyyden aikana EU-kysymykset ovat arkipäiväistyneet, eikä niitä voida aina eriyttää muusta julkisesta poliittisesta keskustelusta. Syksyllä 2009 täysistunnossa on käyty muun muassa lähetekeskustelut kolmesta valtioneuvoston selonteosta, jotka koskivat Itämeri-politiikkaa, maaseutupolitiikan perusteita ja ihmisoikeuspoliittisia linjauksia. Kaikissa kolmessa selonteossa sivuttiin tärkeitä EU-kysymyksiä. Vuoden 2009 syysistuntokaudella täysistunnossa käsiteltiin myös Kööpenhaminan ilmastokokouksen tavoitteita koskeva valtioneuvoston tiedonanto, jossa EU-näkökulma oli keskeinen.

Mikäli eduskunnan käsittelemiksi EU-asioiksi mielletään kapea-alaisesti vain U-, E ja UTP-asiat, täysistuntokeskusteluja on järjestetty hyvin harvoin. Viimeksi eduskunta kävi tällaisen täysistuntokeskustelun vuonna 2008 EU:n ilmasto- ja energiastrategiasta. Täysistuntokeskustelu perustui tuolloin komission tiedonantoon, jonka johdosta eduskunta sai kolme U-kirjelmää. Täysistuntokeskustelua pidettiin perusteltuna, koska kysymyksessä oli keskeinen, useilla yhteiskunta-aloilla vaikuttava säädöskokonaisuus. Täysistuntokeskustelu oli luonteeltaan lähetekeskustelu ja se ajoittui välittömästi ennen Eurooppa-neuvoston kokousta, jossa asiaa ensi kerran käsiteltiin. E-asiassa täysistuntokeskustelu käytiin viimeksi vuonna 2004 komission rahoituskehystiedonannosta. Keskustelu käytiin suuren valiokunnan asiaa koskevan lausunnon valmistuttua. Vastaavanlainen keskustelu käytiin vuonna 2008 UTP-asiassa, jossa oli kyse Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle.

Työryhmä katsoo, että U-, E- ja UTP-asian käsittely täysistunnossa on mielekästä, mikäli keskustelun aihe on mielenkiintoinen ja tuo lisäarvoa asian eduskuntakäsittelylle. EU-lainsäädäntöhankkeiden ja EU-politiikan linjausten käsittelyn näkyvyyttä eduskunnassa tulisi lisätä ensisijaisesti muilla keinoin. Tätä kysymystä arvioidaan jäljempänä 4. luvussa, jossa

käsitellään ehdotuksia eduskunnan ja Euroopan parlamentin välisten yhteistyömuotojen kehittämiseksi.

Työryhmä toteaa lopuksi, että eduskunnan työjärjestys ja täysistuntotyön organisointitapa tarjoavat lukuisia mahdollisuuksia käsitellä EU-asioita täysistunnossa. EU-asiakysymyksen esille ottaminen on viime kädessä kiinni edustajien omasta aktiivisuudesta. Nykyinen käytäntö laatia täysistuntosuunnitelma ennakkoon noin kahden kuukauden ajalle ei työryhmän arvioiden mukaan muodosta estettä sille, että EU-asioita otetaan täysistuntokäsittelyyn lyhyelläkin varoitusaikalla. Istuntosuunnitelmaa laadittaessa siihen sisällytetään ainoastaan siinä vaiheessa tiedossa olevat täysistuntoasiat. Pidemmän aikavälin istuntosuunnitelmaa täsmennetään puhemiesneuvoston kulloinkin tekemillä päätöksillä. Eduskuntatyön suunnittelun kannalta on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että täysistuntoaiheet identifioidaan riittävän aikaisin. Tällä hetkellä mahdollisina tiedonlähteinä toimivat muun muassa puheenjohtajavaltion kokoussuunnitelmat, komission työ- ja lainsäädäntöohjelmat sekä komission toimintastrategiat ja asialistat ohjelmien täytäntöönpanosta. Valtioneuvosto ei toimita ennakkotietoa istuntokauden aikana eduskuntaan tuotavista U-, E- ja UTP-asioista.

### 3 LISSABONIN SOPIMUS JA KANSALLISET PARLAMENTIT

#### 3.1 Johdanto

Kansallisten parlamenttien asemaa on Lissabonin sopimuksessa vahvistettu.<sup>17</sup> Keskeisimpiä uudistuksia ovat kansallisten parlamenttien oikeudet saada toimielinten lainvalmisteluasiakirjoja<sup>18</sup> suoraan EU:n toimielimiltä sekä mahdollisuus valvoa EU-säädösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta aloilla, jotka eivät kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Kansallinen parlamentti voi esittää huomautuksensa toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta, mikäli se katsoo, että ehdotuksen tavoitteet voidaan saavuttaa EU-tasoa paremmin kansallisen tason, aluetason tai paikallisen tason päätöksellä. Kansallisten parlamenttien uudet tehtävät ja yhteistyömuodot täydentävät eduskunnan käytössä olevia mahdollisuuksia vaikuttaa EU-asioita koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon (SuVL 1/2008 vp).

#### 3.2 Toissijaisuusvalvonta

Toissijaisuusperiaatteen valvonnasta säädetään Lissabonin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. Kansallinen parlamentti voi kahdeksan viikon kuluessa EU-lainsäädäntöehdotuksen antamisesta antaa perustellun lausunnon siitä, että se pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen vastaisena. Jos kolmasosa kansallisista parlamenteista on samaa mieltä, komission on tarkasteltava uudelleen ehdotustaan. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen asioissa riittää neljäsosa kansallisista parlamenteista. Komissio voi tämän jälkeen, joko vetää takaisin ehdotuksensa, säilyttää sen, tai muuttaa sitä. Komission on perusteltava valintansa. Tätä vaihetta kutsutaan keltaisen kortin menettelyksi.

---

<sup>17</sup> Kansallisia parlamentteja koskevat keskeiset säämökset ovat Euroopan unionista tehdyn sopimukseen (SEU) 12 artikla; Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 1 kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa ja pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

<sup>18</sup> Näitä ovat toimielinten säädösehdotukset, komission vihreät ja valkoiset kirjat sekä tiedonannot, komission vuotuiset lainsäädäntöohjelmat ja muut lainsäädännön suunnittelua ja poliittista strategiaa koskevat asiakirjat.

Mikäli yli puolet kansallisista parlamenteista katsoo ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen vastaiseksi ja mikäli komissio silti pitää ehdotuksensa ennallaan, käynnistyy erityinen menettely, jota kutsutaan oranssin kortin menettelyksi. Komission on esitettävä perustelunsa Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Nämä kaksi toimielintä päättävät jatketaanko lainsäädäntömenettelyä vai ei. Viime kädessä kysymyksen toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta ratkaisee EU-tuomioistuin. EU-tuomioistuimella on toimivalta ratkaista toissijaisuusperiaatteen loukkamista koskevat kanteet, jotka jäsenvaltio on pannut vireille tai jotka se on oikeusjärjestyksensä mukaisesti kansallisen parlamenttinsa tai kansallisen parlamenttinsa kamarin puolesta toimittanut tuomioistuimelle.

### **3.3 Muut tehtävät ja oikeudet**

Lissabonin sopimuksessa kansallisille parlamenteille vahvistetaan myös muita tehtäviä ja oikeuksia. Kansalliset parlamentit voivat osallistua vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen osalta eräisiin arviointijärjestelmiin sekä Europolin poliittiseen valvontaan ja Eurojustin toiminnan arviointiin. Yksikin kansallinen parlamentti voi suoraan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla eräissä tapauksissa estää Eurooppa-neuvoston päätöksen, jolla perussopimuksia muutetaan niin sanotussa yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä. Lisäksi sopimuksessa vahvistetaan kansallisten parlamenttien edustajien osallistuminen sopimusmuutoksia valmisteleviin valmistelukuntiin eli konventteihin.

### **3.4 Työryhmän arvio**

Kansallisille parlamenteille annetut uudet tehtävät ja oikeudet eivät edellytä muutoksia perustuslakiin. Täydentävät säännökset eduskunnan sisäisistä menettelyistä eduskunnan työjärjestyksessä ja suuren valiokunnan työjärjestyksessä ovat riittäviä. Tällaisia muutoksia ovat eduskunnan työjärjestyksen osalta perussopimusten yksinkertaistettuun muuttamismenettelyyn, eduskunnan konventtiedustajien toimintaan ja toissijaisuusperiaatteen etu- ja jälkikäteisval-



vontaan liittyvät menettelyt sekä suuren valiokunnan työjärjestyksen osalta toissijaisuusvalvontaa koskevat valiokuntatyötä koskevat muutokset.

Työryhmä arvioi, että eduskunnan pääsihteerin vuonna 2008 asettaman virkamiestyöryhmän luonnokset - jotka pohjautuvat EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintöön<sup>19</sup> - suuren valiokunnan työjärjestyksen muutokseksi ja puhemiesneuvoston ehdotukseksi eduskunnan työjärjestyksen muutokseksi sisältävät tarvittavat mukautukset eduskunnan sisäisiin menettelyihin vähäisiä teknisiä muutoksia lukuun ottamatta.

Työryhmä painottaa, että Lissabonin sopimuksen kansallisia parlamentteja koskevat säännökset eivät vaikuta eduskunnan ja valtioneuvoston välisiin suhteisiin ja yhteistoimintaan EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Lissabonin sopimuksen määräykset kansallisten parlamenttien uusista valtuuksista ovat kansallista järjestelmää täydentäviä. Toissijaisuusperiaate on määritelty kapeasti. Menettely rajoittuu toimivaltakysymykseen tarkoituksenmukaisesta päätöksentekotasosta, eikä sen yhteydessä käsitellä säädösehdotuksen tavoitteita tai sisältöä. Arviona on, ettei toissijaisuusperiaatteen valvonta saa keskeistä merkitystä eduskunnan toiminnassa (SuVL 2/2008 vp). Toissijaisuusvalvonnan hallinnoinnin, asiaa koskevien selvittämistoimien ja päätöksentekoon suunnattujen voimavarojen resursointi onkin suhteutettava asian tosiasialliseen merkitykseen eduskunnan kannalta.

Eduskunnan ensisijaisena vaikuttamiskanavana säilyvät perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset osallistumista ja tietojensaantia koskevat oikeudet. Suuren valiokunnan toiminnan pääsisältö on Suomen kansallisten kantojen muotoilu yhdessä valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston EU:ta koskevan toiminnan yleinen valvonta (SuVL 2/2008 vp; SuVM 1/2009 vp). EU-säädösehdotukset ja muut EU-toimet tulevat U- ja E-asioina eduskunnan käsiteltäväksi. Ehdotusten sisältöä koskevat huomautukset voidaan esittää vaikuttavasti vain kansallisen menettelyn kautta. Työryhmä muistuttaa, että ehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuus kuuluu niihin kysymyksiin, joita on käsiteltävä U- ja E-kirjelmissä. Mikäli ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen vastaisuutta on perusteltua epäillä, on tarkoituksenmukaista, että säädösehdotusta koskevan valtioneuvoston kirjelmän toimittamista eduskuntaan kiirehditään. Näin vältetään päällekkäisiä käsittelyjä eduskunnassa ja asian valmistelusta vastaavassa ministeriössä.

---

<sup>19</sup> EU-menettelyjen kehittäminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005.

Toissijaisuusvalvonta lisäänee kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä ja johtanee toisissa jäsenvaltioissa uudenlaiseen poliittiseen aktiivisuuteen EU-asioissa. Arviona on, että toissijaisuusperiaatteeseen liittyvät uudet toimivaltuudet rohkaisevat näiden jäsenvaltioiden kansallisia parlamentteja osallistumaan EU:n tasolla tapahtuvaan keskusteluun aktiivisemmin. Eduskunnalla on oltava valmius reagoida tällaiseen kehitykseen.

### **3.5 Työryhmän ehdotukset**

Työryhmä teki tarvittavat tekniset mukautukset pääsihteerin asettaman virkamiestyöryhmän luonnoksiin suuren valiokunnan työjärjestyksen muutokseksi ja puhemiesneuvoston ehdotukseksi eduskunnan työjärjestyksen muutokseksi. Eduskunta hyväksyi eduskunnan työjärjestyksen muutokset (PeVM 9/2009 vp - PNE 2/2009 vp) 3.12.2009, ja muutokset tulivat voimaan 15.12.2009. Suuri valiokunta hyväksyi suuren valiokunnan työjärjestyksen muutokset 27.11.2009 ja ne tulivat voimaan 1.12.2009.

Säännösten mukaan suuri valiokunta ei ota jokaista EU:n toimielimen lähettämää asiaa käsiteltäväksi valiokunnassa. Eduskunnan EU-sihteeristön tehtävänä on seurata säädösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta ja raportoida havainnoistaan suurelle valiokunnalle. EU-sihteeristö toimittaa asiaa koskevat toissijaisuusasiakirjat asianmukaisesti erikoisvaliokuntiin ja Ahvenanmaan maakunnan tietoon sähköisenä listana tarvittavien linkkien kera. Paperiversioita ei jaeta. Erikoisvaliokunnan tehtävänä on todeta lista saapuneeksi säännöllisiin väliajoin. Mikäli erikoisvaliokunta haluaa ryhtyä käsittelemään säädösehdotusta toissijaisuusperiaatteen kannalta, se päättää asiasta enemmistö päätöksensä. Käsittelyn seurauksena erikoisvaliokunta joko pyytää suurta valiokuntaa tutkimaan, onko toissijaisuusperiaatetta loukattu, tai päättää lopettaa asian käsittelyn ilman jatkotoimia.

Suuren valiokunnan työjärjestyksessä säädetään määräajasta, jonka sisällä ehdotus asian ottamisesta käsiteltäväksi suuressa valiokunnassa on tehtävä. Tämä on kuusi viikkoa siitä, kun komission ehdotus on saapunut eduskuntaan. Määräaika jättää suurelle valiokunnalle vähintään kaksi viikkoa toissijaisuusasian tutkimiseen ja valtioneuvoston kanssa käytävään yhtey-

denpitoon. Käsittelyn on katsottava rauenneen, kun toissijaisuuspöytäkirjan mukainen kahdeksan viikon määräaika on päättynyt ilman eduskunnan jatkotoimia.

Suuri valiokunta päättää erikseen asian ottamisesta käsiteltäväksi suuren valiokunnan jäsenen tai asianomaisen erikoisvaliokunnan aloitteesta tai Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, maakuntapäivien aloitteesta. Suuri valiokunta ottaa asian käsiteltäväksi enemmistö päätöksensä. Ahvenanmaan maakuntapäivien esitys käsitellään automaattisesti. Täysistunto tekee päätöksen muistutuksen esittämisestä toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen johdosta suuren valiokunnan mietinnössään tekemästä ehdotuksesta. Suuri valiokunta laatii mietintönsä valtioneuvostoa kuultuaan. Vastaavasti eduskunta tekee täysistunnossa päätöksen kanteen nostamisesta. Eduskunnan päätös velvoittaa valtioneuvoston nostamaan kanteen EU-tuomioistuimessa.

Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaista on, että eduskunta valmistelee kaikki kannanottonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (SuVL 2/2008 vp) varaten valtioneuvostolle mahdollisuuden ilmaista asiassa kantansa.

## 4 PARLAMENTTIEN VÄLINEN YHTEYDENPITO

### 4.1 Johdanto

Jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit ja Euroopan parlamentti ovat luontevia eduskunnan yhteistyökumppaneita. Yleisesti hyväksytty näkemys on, että eduskunnan on tiivistettävä vuoropuheluaan Euroopan parlamentin kanssa. Myös eduskunnan ja suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenten (MEP:it) välisiä yhteistyömuotoja on kehitettävä nykyisestä tätä poliittisen vaikuttamisen kanavaa vahvistavasti. Suomalaiset MEP:it ovat pitäneet nykyajoista yhteydenpitoa riittämättömänä. Suuri valiokunta totesi puolestaan EU-selontekoa koskevassa mietinnössään (SuVM 1/2009 vp), ettei yhteistyö ole toiminut kovin tehokkaasti.

Myös Euroopan parlamentti on painottanut kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisen vuoropuhelun kehittämisen tärkeyttä. Se on ehdottanut muun muassa, että MEP:eille annetaan oikeus tulla kutsutuksi kerran vuodessa pitämään puheenvuoron kansallisten parlamenttien täysistunnoissa, osallistua neuvonantavassa ominaisuudessa Eurooppa-asioiden valiokuntien kokouksiin, osallistua valiokuntien kokouksiin niiden käsitellessä niiden toimialaan kuuluvia EU:n säädöksiä tai osallistua vastaavien poliittisten ryhmien kokouksiin neuvonantavassa ominaisuudessa.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 7. toukokuuta 2009, Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisten suhteiden kehitys Lissabonin sopimuksen tultua voimaan.

## 4.2 Euroopan parlamentin jäsenten ja eduskunnan yhteistyömuodot

### 4.2.1 Nykykäytäntö

Suomesta valituilla MEP:eillä ei ole säännöksiin perustuvaa muodollista asemaa eduskunnassa, eikä heillä ole oikeutta osallistua valiokuntien kokouksiin tai täysistuntoihin. Käytännössä suomalaiset MEP:it otetaan eduskunnassa huomioon eri tavoin. Heillä on avoin pääsy eduskunnan tiloihin ja samat oikeudet eduskunnan tieto- ja muiden tukipalvelujen käytössä kuin kansanedustajilla. Suuri valiokunta informoi säännöllisesti suomalaisia MEP:ejä valiokunnassa käsitellyistä asioista. Suuren valiokunnan jäsenet ja suomalaiset MEP:it kokoontuvat myös säännöllisesti vähintään kahdesti vuodessa käsittelemään heitä yhteisesti kiinnostavia asioita. Kaikki eduskunnan valiokunnat voivat myös kutsua Euroopan parlamentin jäseniä kuultaviksi asiantuntijoina tai järjestää kokouksia kuulemis- tai seminaarityyppisinä. Näitä vuoropuhelun muotoja täydentää kunkin eduskuntaryhmän säännöllinen yhteydenpito samaa puoluetta edustaviin MEP:hin. Käytännön kontaktipintana MEP:ien ja eduskunnan välillä toimii eduskunnan erityisasiantuntijan toimisto Brysselissä.

### 4.2.2 Läsnäolo- ja puheoikeus täysistuntosalissa

Vallitsevan käytännön mukaan täysistunto toimii ensisijaisesti kansanedustajien keskinäisenä samoin kuin kansanedustajien ja valtioneuvoston jäsenten välisenä keskustelufoorumina (PeVM 5/2005 vp). Muiden kuin kansanedustajien mahdollisuuteen olla läsnä ja osallistua keskusteluun eduskunnan täysistunnossa on perinteisesti suhtauduttu varsin pidättyvästi. Läsnäolo- ja puheoikeus eduskunnan täysistunnossa on sallittu kansanedustajien ohella ainoastaan perustuslain 48 §:ssä nimenomaisesti luetelluille tahoille.<sup>21</sup> Läsnäolo- ja puheoikeuden laajentaminen on aika ajoin ollut esillä. Perustuslakivaliokunta ei ole puoltanut läsnäolo- ja puheoikeuden laajentamista (PeVM 10/1998 vp; PeVM 5/2005). Se on katsonut, ettei läsnä-

---

<sup>21</sup> Nykyisin läsnäolo- ja puheoikeus on eduskunnan jäsenyyttä vailla olevan ministerin lisäksi vain eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla käsiteltäessä näiden toimintaan liittyviä kysymyksiä.

olo- ja puheoikeutta ole syytä pyrkiä kevein perustein laajentamaan, vaan laajennus edellyttää välttämätöntä tarvetta.

Eduskunnan täysistuntosalin käyttö muuhun kuin lainsäädäntötyöhön on ollut rajoitettua, mutta ei poissuljettua. Täysistuntosalin käyttämisestä muuhun kuin lainsäädäntötyöhön päättää vakiintuneen, työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 1 kohtaan perustuvan käytännön nojalla puhemiesneuvosto. Puhemiesneuvosto on edellyttänyt täysistuntosalissa järjestettäviltä tilaisuuksilta parlamentaarista kytkeä. Puhemiesneuvosto on sallinut istuntosalia käytettävän muun muassa Pohjoismaiden neuvoston istuntoihin sekä tärkeisiin kansallisten parlamenttien välisiin kokouksiin.

Eduskunnassa on aika-ajoin esitetty sekä istuntosalin käyttöalan laajentamista puoltavia että sitä vastustavia näkökantoja. Viimeksi asiaa tarkasteli eduskunnan toimielinten järjestäytymiseen ja eduskunnan toimivuuteen liittyviä kehittämistarpeita arvioinut järjestäytymistoimikunta.<sup>22</sup> Toimikunta ei ollut yksimielinen istuntosalin käyttöalan laajentamisesta. Se arvioi alustavasti, että henkilöpiiriin, jolle läsnäolo- ja puheoikeus voitaisiin istuntosalissa sallia, kuuluisivat esimerkiksi valtionpäämiehet, EU:n komission puheenjohtaja ja jäsenet, NATO:n pääsihteeri ja korkean tason vaikuttajat kansainvälisissä järjestöissä. Toimikunnan mukaan tällaisissa tilaisuuksissa voitaisiin sallia keskustelu ja kysymysten esittäminen puhujalle.

### **4.3 Muut parlamenttien väliset yhteistyömuodot**

#### **4.3.1 Euroopan parlamentin työjärjestyksen muutokset**

Euroopan parlamentti on mukauttanut työjärjestystään Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä joulukuussa 2009. Työjärjestyksen muutoksien yhtenä tarkoituksena oli mukauttaa parlamentin lainsäädäntökäsittelyä kansallisten parlamenttien toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevin osin.<sup>23</sup> Uusi työjärjestys sisältää myös muita Euroopan parlamentin ja kansallis-

---

<sup>22</sup> Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2006.

<sup>23</sup> Työjärjestyksen 38 a artikla.

ten parlamenttien välisiä suhteita koskevia määräyksiä. Ehdotuksen mukaan Euroopan parlamentin puhemiehistö nimeää kaksi tai useamman varapuhemiehen huolehtimaan kansallisten parlamenttisuhteiden toteutuksesta.<sup>24</sup>

### 4.3.2 Unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssi COSAC

Unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssi eli COSAC<sup>25</sup> on EU-maiden parlamenttien Eurooppa-valiokuntien yhteistyöelin, jonka toimintaan myös Euroopan parlamentti osallistuu. Lissabonin sopimus vahvistaa tätä kansallisten parlamenttien välisen yhteistyön muotoa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen SEU 12 artikla ja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa tehdyn pöytäkirjan (N:o 1) mukaan Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit sopivat yhdessä parlamenttien välisen tehokkaan ja säännöllisen yhteistyön järjestämisestä ja edistämisestä EU:ssa. COSAC edistää kansallisten parlamenttien keskinäistä tietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa sekä vahvistaa yhteistyötä Euroopan parlamentin kanssa. Se voi myös saattaa aiheellisina pitämänsä näkemykset Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission tietoon. COSAC:in näkemykset eivät sido kansallisia parlamenteja eivätkä määrää ennalta niiden kantaa.

COSAC kokoontuu kuuden kuukauden välein kunkin neuvoston puheenjohtajuutta hoitavan jäsenvaltion parlamentin kutumana. Kutakin COSAC:in kokousta edeltää Eurooppa-valiokuntien puheenjohtajien ja Euroopan parlamentin edustajien välinen valmisteleva koko-

<sup>24</sup> Työjärjestyksen 23 artikla. Osa työjärjestyksen muutoksista on vielä vireillä. Euroopan parlamentti äänestää ehdotuksista helmikuussa 2010. Ehdotusten mukaan Euroopan parlamentin puhemies pyrkisi yhteistyössä kansallisten parlamenttien puhemiesten kanssa luomaan valiokuntien vastaavuusjärjestelmän. Valiokunnat voisivat tämän vastaavuusjärjestelmän puitteissa luoda itsenäisesti yhteyksiä toisiinsa ja tehdä yhteistyötä keskenään (ehdotettu uusi 132 a artikla). Valiokunnat voisivat ryhtyä tarvittaviin toimiin laaja-alaisen vuoropuhelun käymiseksi kansallisten parlamenttien kanssa valiokuntatasolla kaikista kysymyksistä, jotka on tarkoitus sisällyttää Euroopan unionin lainsäädäntöön niiden suunnitteluvaiheesta aina täytäntöönpanoon asti. Asiasta vastaava valiokunta voisi erityisesti päättää järjestää videokonferensseja, luoda henkilökohtaisia yhteyksiä, järjestää kokouksia parlamentin jossakin toimipaikassa tai järjestää virkamatkoja esittelijöiden tasolla varjoesittelijät ja koordinaattorit mukaan lukien tai koko valiokunnan ja kansallisten parlamenttien valiokuntien puheenjohtajien ja/tai esittelijöiden välillä vastataksaan kansallisen parlamentin pyyntöön sen tukemisesta lainsäädäntöehdotuksen tutkimisessa (ehdotettu uusi 132 b artikla). Kaikki kansallisten parlamenttien Euroopan parlamentille virallisesti lähettämät asiakirjat toimittaisiin asiasta vastaavalle valiokunnalle. Asiakirjat käännettäisiin valiokunnan koordinaattorien työkielille (ehdotettu uusi 132 c artikla).

<sup>25</sup> COSAC = Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne.

us. COSAC:in pysyvä sihteeristö koordinoi kansallisten parlamenttien sekä Euroopan parlamentin yhteistyötä. COSAC:in toimintatapoja sovelletaan myös muihin kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisiin yhteistyömuotoihin.<sup>26</sup> Näitä ovat etupäässä Euroopan parlamentin kutsusta järjestettävät ad hoc -teemakokoukset ja puheenjohtajuutta hoitavan jäsenvaltion parlamentin kutsusta järjestettävät eri alojen valiokuntien yhteiskokoukset.<sup>27</sup>

#### **4.3.3 Parlamenttien välinen sähköinen tiedonvaihtofoorumi IPEX**

Parlamenttien välinen sähköinen tiedonvaihtofoorumi IPEX on kansallisten parlamenttien yhteisesti ylläpitämä EU-asioiden tietoverkko.<sup>28</sup> IPEX sisältää EU:ssa käsiteltäviä komission ja muiden EU:n toimielinten aloitteita sekä näitä koskevia kansallisten parlamenttien asiakirjoja. IPEX-tietokanta otettiin käyttöön heinäkuussa 2006. Eduskunnassa tapahtuvasta EU:n asioiden käsittelystä on alettu viedä kattavat tiedot IPEX:iin syksyllä 2009.

#### **4.3.4 Erityisasiantuntijoiden yhteistyöverkosto**

Kaikilla jäsenvaltioilla on Maltaa lukuun ottamatta kansallisen parlamentin erityisasiantuntija Brysselissä ja erityisasiantuntijat myös työskentelevät samoissa tiloissa Euroopan parlamentin yhteydessä. Kansallisten parlamenttien erityisasiantuntijoiden välille on muodostunut toimiva yhteistyöverkosto. Verkoston sisällä epävirallinen yhteydenpito on hyvin nopeaa ja luontevaa. Erityisasiantuntijat kokoontuvat säännöllisesti viikoittain.

---

<sup>26</sup> Euroopan unionin kansanedustuslaitosten yhteistyö- ja Eurooppa-asioiden valiokuntien konferenssin työjärjestys (2008/C27/02).

<sup>27</sup> Joint Parliamentary Meetings (JPM) ja Joint Committee Meetings (JCM).

<sup>28</sup> [www.ipex.eu/ipex/](http://www.ipex.eu/ipex/)



### 4.3.5 Pohjoismainen yhteistyö

Ruotsin valtuuskunta teki Pohjoismaiden neuvostossa jäsenaloitteen kansallisten parlamenttien yhteistyön tiivistämisestä EU-asioiden valmistelussa.<sup>29</sup> Pohjoismaiden neuvosto hyväksyi jäsenaloitteen lokakuussa 2009. Täsmäntävistä säännöksistä päättää Pohjoismaiden neuvoston puheenjohtajisto. Pohjoismaiden neuvosto voi ottaa EU-asioita käsiteltäväkseen, mikäli niillä katsotaan olevan yleistä pohjoismaista merkitystä.

## 4.4 Työryhmän arvio

Tiiviimpi vuorovaikutus MEP:ien kanssa tuo eduskunnan käyttöön runsaasti eri alojen asiantuntemusta ja tietoa Euroopan parlamentin päätöksentekoprosesseista. Vuorovaikutus tehostaa Suomen kantojen vaikuttavuutta ja luo vaihtoehtoisen kanavan saada tietoa vireille tulevista hankkeista.

Työryhmä toteaa, että suomalaisten MEP:ien läsnäolo- ja puheoikeus täysistunnossa edellyttäisi perustuslakiin tehtäviä muutoksia, joihin suhtaudutaan varsin kielteisesti. Säännökset eivät aseta estettä sille, että soveltuvin osin suullisen kyselytunnin muotoja tai muutoin täysistunnon menettelyjä noudattava menettely, jossa Suomesta valitut MEP:it esittävät puheenvuoronsa, ja jossa sallitaan keskustelu ja kysymysten esittäminen, toteutettaisiin täysistuntosalissa lainsäädäntötyön ulkopuolella järjestettynä tilaisuutena. Tällaisen tilaisuuden järjestämisestä päättää puhemiesneuvosto.

Työryhmän arvion mukaan tällaisella tilaisuudella on selvä yhteys parlamentaariseen toimintaan. Tällainen tietojen ja näkemysten vaihto vireillä olevista EU-lainsäädäntöhankkeista ja muista ajankohtaisista EU-asioista on hyödyllistä kaikille osapuolille. Poliittisen keskustelun foorumina eduskunnan täysistuntosalissa on kiistatta omaa luokkaansa. Eduskunnan istuntosalissa käytävä julkinen keskustelu tuo Suomen EU-politiikalle lisäarvoa ja parantaa EU-asioiden

---

<sup>29</sup> Nordiska rådet; A 1438/presidiet: Medlemsförslag om nordisk granskning av EU:s grön- och vitböcker.

näkyvyyttä. Samalla kansalaisten tiedonsaanti keskeisistä EU-asioista parantuu. Tilaisuus välitetään suorana lähetyksenä eduskunnan ja YLE:n verkkosivujen kautta.

Työryhmä toteaa, että parhaimmillaan COSAC ja muut parlamentaariset yhteistyömuodot mahdollistavat vuoropuhelun EU-säädösehdotusten ja muiden toimien käsittelyn varhaisessa vaiheessa. Euroopan parlamentin työjärjestyksen mukautukset vahvistavat tätä kehitystä. Eduskunnan osallistumista Euroopan parlamentin kanssa käytävään vuoropuheluun on harkittava tapauskohtaisesti sen perusteella, tuoko se lisäarvoa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta ottaen huomioon myös parlamenttien välisten suhteiden kehittämisen. IPEX-tietokanta pyrkii laajentamaan kansallisten parlamenttien saatavilla olevaa EU-tiedon määrää ja lisäämään tietojen vaihtoa. IPEX:in käyttöasteen kasvaessa EU-asiakirjoja koskevaa kansallista kannanmuodostusta voidaan kattavasti tarkastella reaaliajassa. Pohjoismaiden neuvostossa hyväksytty jäsenaloite yhteistyön tiivistämisestä EU-asioiden valmistelussa lisää kansallisten parlamenttien välisen yhteistyön pohjoismaista ulottuvuutta. Yhteistyön myötä Pohjoismaat voivat paremmin tukea toisiaan aktiivisesti niille tärkeissä asioissa. Tämän vuoksi Pohjoismaista ulottuvuutta ja yhteistyötä on tarkoituksenmukaista vahvistaa myös COSAC:in yhteydessä tai muissa yhteyksissä järjestettävien Eurooppa-valiokuntien puheenjohtajien välisissä tapaamisissa. Myös kansallisten parlamenttien erityisasiantuntijoiden yhteistyöverkkoa Brysselissä on hyödynnettävä.

#### **4.5 Työryhmän ehdotukset**

Puhemiesneuvosto päätti 12.10.2009 työryhmän ehdotuksen pohjalta, että eduskunta järjestää vuoden 2010 kevätistuntokaudella kansanedustajien ja suomalaisten MEP:ien kesken EU-asioiden parlamentaarisen yhteiskokouksen, jossa keskustellaan ajankohtaisista EU-asioista. Kokoukseen osallistuvat kansanedustajien ja MEP:ien lisäksi valtioneuvoston jäsenet. Harkinnan mukaan läsnäolo- ja puheoikeus voidaan sallia Euroopan komission jäsenille ja tarvittaessa myös muille EU:n korkean tason vaikuttajille. EU-asioiden yhteiskokouksessa noudatetaan soveltuvin osin ajankohtaiskeskustelun ja suullisen kyselytunnin muotoja. Osa keskeisistä keskusteluteemoista päätetään ennalta, minkä lisäksi edustajat voivat esittää kysymyksiä.

Puhemiesneuvosto päättää myöhemmin ensimmäisen yhteiskokouksen ajankohdasta sekä yhteiskokouksessa noudatettavasta menettelytavasta. Puhemiesneuvosto arvioi ensimmäisestä yhteiskokouksesta saatujen kokemusten perusteella, luodaanko yhteiskokousten järjestämistä vakiintunut vuoropuhelun muoto.

Työryhmä korostaa, että EU-asioiden parlamentaarinen yhteiskokous on nähtävä edellä 4.2 kohdassa kuvattuja yhteistyömuotoja täydentävänä toimintana. Työryhmä kannustaa näiden yhteistyömuotojen täysimääräiseen hyödyntämiseen. Eduskunnan EU-sihteeristö ylläpitää Brysselin erityisasiantuntijan toimiston avustuksella luetteloa suomalaisten MEP:ien valiokunnista sekä heidän raportojen ja muista keskeisistä tehtävistään. Työryhmä suosittelee, että erikoisvaliokunnat hyödyntävät tätä tietoa ja tarpeen mukaan kuulevat MEP:ejä asiantuntijoina. Kuulemista ei luonnollisesti ole tarpeen rajata vain suomalaisiin MEP:eihin.

Työryhmä toteaa, että lisääntynyt vuorovaikutus Euroopan parlamentin ja eduskunnan välillä edellyttää vuoropuhelua myös virallisten tapaamisten ulkopuolella. Eduskunnan matkustus- ja poissaololupakäytäntöjen tulee antaa riittävän joustavasti mahdollisuuksia kansanedustajien perustelluille yhteistyömuodoille Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien jäsenten kanssa.

Työryhmä ehdottaa, että suuren valiokunnan ja erikoisvaliokuntien lausunnot merkittävässä asioissa toimitetaan eteenpäin asianomaisille elimille ja tarvittaessa käännetään ainakin englanniksi. Vastaavasti on harkittava mahdollisuutta laatia englanninkielisiä yhteenvedoja muiden jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille tärkeimmistä eduskunnan EU-kannanotoista. Nämä yhteenvedot voidaan julkaista IPEX-tietokannassa.

## **Liite I: Lissabonin sopimuksen kansallisia parlamentteja koskevat määräykset**

### **SOPIMUS EUROOPAN UNIONISTA**

#### I OSASTO

##### YHTEISET MÄÄRÄYKSET

###### SEU 5 artikla

1. Unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. Unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

2. Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille.

3. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Unionin toimielimet soveltavat toissijaisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. Kansalliset parlamentit valvovat toissijaisuusperiaatteen noudattamista mainituksa pöytäkirjassa määrätyn menettelyn mukaisesti.

4. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Unionin toimielimet soveltavat suhteellisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.

#### II OSASTO

##### MÄÄRÄYKSET DEMOKRATIAN PERIAATTEISTA

###### SEU 10 artikla

1. Unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan.

2. Euroopan parlamentti edustaa suoraan kansalaisia unionin tasolla.

Jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies ja neuvostossa hallitus, jotka puolestaan ovat demokratian mukaisessa vastuussa joko kansallisille parlamenteilleen tai kansalaisilleen.

3. Kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa. Päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.

4. Euroopan tason poliittiset puolueet myötävaikuttavat eurooppalaisen poliittisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten tahdon ilmaisemiseen.

###### SEU 12 artikla

Kansalliset parlamentit edistävät osaltaan aktiivisesti unionin moitteetonta toimintaa seuraavasti:

- a) ne saavat tietoja unionin toimielimiltä ja niille toimitetaan esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi unionin säädöksiksi kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa tehdyn pöytäkirjan mukaisesti;
- b) ne huolehtivat siitä, että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa määrättyjen menettelyjen mukaisesti;
- c) ne osallistuvat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta unionin tämän alan politiikkojen täytäntöönpanoa koskeviin arviointimenettelyihin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 70 artiklan mukaisesti ja osallistuvat Europolin poliittiseen valvontaan ja Eurojustin toiminnan arviointiin mainitun sopimuksen 85 ja 88 artiklan mukaisesti;
- d) ne osallistuvat perussopimusten tarkistusmenettelyyn tämän sopimuksen 48 artiklan mukaisesti;
- e) niille ilmoitetaan unioniin liittymistä koskevista hakemuksista tämän sopimuksen 49 artiklan mukaisesti;
- f) ne osallistuvat kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin väliseen yhteistyöhön kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa tehdyn pöytäkirjan mukaisesti

## VI OSASTO

### LOPPUMÄÄRÄYKSET

#### SEU 48 artikla

1. Perussopimuksia voidaan muuttaa tavanomaisen tarkistusmenettelyn mukaisesti. Niitä voidaan muuttaa myös yksinkertaistettujen tarkistusmenettelyjen mukaisesti.

#### Tavanomainen tarkistusmenettely

2. Jäsenvaltion hallitus, Euroopan parlamentti tai komissio voi tehdä neuvostolle ehdotuksia perussopimusten muuttamiseksi. Ehdotukset voivat muun muassa koskea perussopimuksissa unionille annetun toimivallan lisäämistä tai vähentämistä. Neuvosto toimittaa nämä ehdotukset Eurooppa-neuvostolle, ja ne annetaan tiedoksi kansallisille parlamenteille.

3. Jos Eurooppa-neuvosto Euroopan parlamenttia ja komissiota kuultuaan tekee yksinkertaisella enemmistöllä ehdotettujen muutosten käsittelemistä puoltavan päätöksen, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja kutsuu koolle valmistelukunnan, joka koostuu kansallisten parlamenttien, jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten, Euroopan parlamentin ja komission edustajista. Institutionaalisista muutoksista raha-asiain alalla kuullaan myös Euroopan keskuspankkia. Valmistelukunta tutkii muutosehdotukset ja antaa yhteisymmärryksessä suosituksen 4 kohdassa tarkoitetulle jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssille.

Eurooppa-neuvosto voi päättää yksinkertaisella enemmistöllä, Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan, olla kutsumatta valmistelukuntaa koolle, jos muutosten laajuus ei sitä edellytä. Tällöin Eurooppa-neuvosto antaa valtuutuksen jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssille.

4. Neuvoston puheenjohtaja kutsuu jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin koolle hyväksymään yhteisellä sopimuksella perussopimukseen tehtävät muutokset.

Muutokset tulevat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

5. Jos kahden vuoden kuluttua perussopimusten muuttamisesta tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta neljä viidesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut mainitun sopimuksen, mutta ratifiointi tuottaa yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle vaikeuksia, Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen.

#### Yksinkertaistetut tarkistusmenettelyt

6. Jäsenvaltion hallitus, Euroopan parlamentti tai komissio voi tehdä Eurooppa-neuvostolle ehdotuksia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannessa osassa olevien, unionin sisäisiä politiikkoja ja toimia koskevien määräysten tarkistamiseksi kokonaan tai osittain.

Eurooppa-neuvosto voi tehdä päätöksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan määräysten muuttamisesta kokonaan tai osittain. Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti kuultuaan Euroopan parlamenttia ja komissiota, sekä Euroopan keskuspankkia siltä osin kuin on kysymys institutionaali-

sista muutoksista raha-asiain alalla. Tämä päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Toisessa alakohdassa tarkoitetulla päätöksellä ei voida lisätä perussopimuksissa unionille annettua toimivaltaa.

7. Kun Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa tai tämän sopimuksen V osastossa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa tietyllä alalla tai tietyssä tapauksessa yksimielisesti, Eurooppa-neuvosto voi tehdä päätöksen, jonka mukaan neuvosto voi tehdä ratkaisunsa kyseisellä alalla tai kyseisessä tapauksessa määräenemmistöllä. Tätä alakohtaa ei sovelleta päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla.

Kun Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa määrätään, että neuvosto antaa säädökset erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, Eurooppa-neuvosto voi tehdä päätöksen, jonka mukaan nämä säädökset voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Eurooppa-neuvoston ensimmäisen tai toisen alakohdan nojalla tekemä aloite toimitetaan kansallisille parlamenteille. Jos kansallinen parlamentti kuuden kuukauden kuluessa aloitteen tiedoksi antamisesta ilmoittaa vastustavansa ehdotusta, ensimmäisessä tai toisessa alakohdassa tarkoitettua päätöstä ei tehdä. Jollei aloitetta vastusteta, Eurooppa-neuvosto voi tehdä mainitun päätöksen.

Ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa tarkoitettuja päätöksiä tehdessään Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

SEU 49 artikla

Jokainen Euroopan valtio, joka kunnioittaa 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuu edistämään niitä, voi hakea unionin jäsenyyttä. Hakemuksesta ilmoitetaan Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille. Hakijavaltio osoittaa hakemuksensa neuvostolle, joka tekee ratkaisunsa yksimielisesti kuultuaan komissiota ja saatuaan Euroopan parlamentin kaikkien jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Eurooppa-neuvoston hyväksymät unioniin liittymistä koskevat vaatimukset otetaan huomioon.

Liittymisehdoista ja liittymisen edellyttämistä mukautuksista niihin sopimuksiin, joihin unioni perustuu, määrätään jäsenvaltioiden ja jäsenyyttä hakevan valtion välisellä sopimuksella. Sopimusvaltiot ratifioivat sopimuksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

## **SOPIMUS EUROOPAN UNIONIN TOIMINNASTA**

VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALUE

1 LUKU

YLEISET MÄÄRÄYKSET

SEUT 69 artikla

Kansalliset parlamentit valvovat, että 4 ja 5 luvun mukaisesti tehdyissä säädösehdotuksissa ja -aloitteissa noudatetaan toissijaisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan mukaisesti.

SEUT 70 artikla

Neuvosto voi komission ehdotuksesta antaa yksityiskohtaiset säännöt, joiden avulla jäsenvaltiot suorittavat yhteistoiminnassa komission kanssa objektiivisen ja puolueettoman arvioinnin siitä, miten jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat tässä osastossa tarkoitettuja unionin politiikkoja, erityisesti edistääkseen vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen täysimääräistä soveltamista, sanotun kuitenkin rajoittamatta 258, 259 ja 260 artiklan soveltamista. Euroopan parlamentille sekä kansallisille parlamenteille tehdään selkoa tämän arvioinnin sisällöstä ja tuloksista.

SEUT 71 artikla

Neuvoston yhteyteen perustetaan pysyvä komitea varmistamaan unionin sisällä toteutettavan operatiivisen yhteistyön edistäminen ja tehostaminen sisäiseen turvallisuuteen kuuluvissa asioissa. Komitea edistää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toiminnan yhteensovittamista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 240 artiklan soveltamista. Unionin asianomaisten elinten ja laitosten edustajat voidaan ottaa mukaan komitean työskentelyyn. Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit pidetään tietoisina työskentelystä.

### 3 LUKU

#### OIKEUDELLINEN YHTEISTYÖ YKSITYISOIKEUDEN ALALLA

##### SEUT 81 artikla

1. Unioni kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia; tämä yhteistyö perustuu tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Yhteistyöhön voi kuulua jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentämistä koskevien toimenpiteiden hyväksymistä.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä toimenpiteitä, joilla pyritään erityisesti sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan sitä edellyttäessä varmistamaan:

- a) jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroinen tunnustaminen ja täytäntöönpano;
- b) oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksianto jäsenvaltiosta toiseen;
- c) lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivaltaa koskevien jäsenvaltioiden sääntöjen yhteensopivuus;
- d) todisteiden vastaanottamista koskeva yhteistyö;
- e) tehokas oikeussuojan saatavuus;
- f) riita-asiaan oikeudenkäyntien moitteetonta sujumista haittaavien esteiden poistaminen edistämällä tarvittaessa jäsenvaltioissa sovellettavien riita-asiaan oikeudenkäyntiä koskevien sääntöjen yhteensopivuutta;
- g) vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien kehittäminen;
- h) tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutuksen tukeminen.

3. Poiketen siitä, mitä 2 kohdassa määrätään, neuvosto säätää erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen perheoikeudellisista toimenpiteistä, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Neuvosto voi komission ehdotuksesta tehdä päätöksen, jolla määritetään, mistä perheoikeudellisista seikoista, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia, voidaan antaa säädöksiä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Toisessa alakohdassa tarkoitettu ehdotus toimitetaan kansallisille parlamenteille. Jos kansallinen parlamentti kuuden kuukauden kuluessa ehdotuksen toimittamisesta ilmoittaa vastustavansa ehdotusta, päätöstä ei tehdä. Jos ehdotusta ei vastusteta, neuvosto voi tehdä päätöksen.

### 4 LUKU

#### OIKEUDELLINEN YHTEISTYÖ RIKOSOIKEUDEN ALALLA

##### SEUT 85 artikla

1. Eurojustin tehtävänä on jäsenvaltioiden viranomaisten ja Europolin toteuttamien operaatioiden sekä niiden toimittamien tietojen perusteella tukea ja tehostaa kansallisten tutkinta- ja syyttäväviranomaisten toiminnan yhteensovittamista ja yhteistyötä sellaisen vakavan rikollisuuden alalla, joka koskee kahta tai useampaa jäsenvaltiota tai edellyttää yhteisin perustein toteutettavia syytetoimia.

Tätä varten Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla Eurojustin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät. Näihin tehtäviin voi sisältyä:

- a) rikostutkinnan aloittaminen ja ehdotuksen tekeminen toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toteuttamien syytetoimien vireillepanosta erityisesti niiden koskiessa unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia;
- b) a alakohdassa tarkoitettujen tutkinta- ja syytetoimien yhteensovittaminen;
- c) oikeudellisen yhteistyön tehostaminen, mukaan lukien tuomioistuinten toimivaltaa koskevien ristiriitojen ratkaiseminen, ja tiivis yhteistyö Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa.

Näillä asetuksilla säädetään myös menettelytavoista, jotka koskevat Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien osallistumista Eurojustin toiminnan arviointiin.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen syytetoimien yhteydessä toimivaltaiset kansalliset viranomaiset suorittavat tuomioistuinmenettelyyn kuuluvat viralliset toimenpiteet, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 86 artiklan soveltamista.

## 5 LUKU

### POLIISIYHTEISTYÖ

#### SEUT 88 artikla

1. Europolin tehtävänä on tukea ja tehostaa jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten ja muiden lainvalvontaviranomaisten toimintaa ja niiden keskinäistä yhteistyötä, jolla ehkäistään ja torjutaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskevaa vakavaa rikollisuutta, terrorismia ja johonkin unionin politiikkaan kuuluvaa yhteistä etua vahingoittavia rikollisuuden muotoja.

2. Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla Europolin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät. Näihin tehtäviin voi sisältyä:

- a) erityisesti jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden tai elinten viranomaisten välittämien tietojen kerääminen, tallentaminen, käsittely, analysointi ja vaihto;
- b) yhdessä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa toteutettujen tai yhteisten tutkintaryhmien toteuttamien tutkintatoimien ja operatiivisten toimien yhteensovittaminen, järjestäminen ja toteuttaminen, ollen tarvittaessa yhteydessä Eurojustiin.

Näillä asetuksilla säädetään myös menettelytavoista, joilla Euroopan parlamentti yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa valvoo Europolin toimintaa.

3. Europolin operatiivinen toiminta on aina toteutettava olemalla yhteydessä sen jäsenvaltion tai niiden jäsenvaltioiden viranomaisiin, joiden alueella toimitaan, ja näiden viranomaisten suostumuksella. Pakkokeinojen käyttö kuuluu yksinomaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

## SEITSEMÄS OSA

### YLEISET MÄÄRÄYKSET JA LOPPUMÄÄRÄYKSET

#### SEUT 352 artikla

1. Jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Kun neuvosto antaa kyseiset säännökset erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, se tekee ratkaisunsa samoin yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

2. Komissio tiedottaa tähän artiklaan perustuvista ehdotuksista kansallisille parlamenteille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn yhteydessä.



3. Tähän artiklaan perustuvat toimenpiteet eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista niissä tapauksissa, joissa se ei perussopimusten mukaan ole mahdollista.

4. Tätä artiklaa ei voida käyttää perustana yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan tavoitteen saavuttamiseksi, ja tämän artiklan soveltamisessa noudatetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 40 artiklan toisessa kohdassa asetettuja rajoja.

## **PÖYTÄKIRJA (N:o 1) KANSALLISTEN PARLAMENTTIEN ASEMASTA EUROOPAN UNIONISSA**

KORKEAT SOPIMUSPUOLET, jotka

PALAUTTAVAT MIELEEN, että tapa, jolla kansalliset parlamentit valvovat maansa hallituksen toimintaa Euroopan unioniin liittyvissä kysymyksissä, on kunkin jäsenvaltion valtiosäännön mukaiseen järjestelmään ja käytäntöön kuuluva asia,

HALUAVAT rohkaista kansallisia parlamenteja osallistumaan entistä enemmän Euroopan unionin toimintaan ja parantaa niiden mahdollisuuksia ilmaista näkemyksensä esityksistä, jotka koskevat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä Euroopan unionin säädöksiä, samoin kuin muista kysymyksistä, jotka voivat olla niiden kannalta erityisen tärkeitä,

OVAT SOPINEET seuraavista määräyksistä, jotka liitetään Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimukseen:

### **I OSASTO**

#### **TIETOJEN ANTAMINEN KANSALLISILLE PARLAMENTEILLE**

##### **1 artikla**

Komissio toimittaa suoraan kansallisille parlamenteille komission tausta-asiakirjat (vihreät ja valkoiset kirjat sekä tiedonannot) silloin, kun ne julkaistaan. Komissio toimittaa kansallisille parlamenteille myös vuotuisen lainsäädäntöohjelman samoin kuin kaikki muut lainsäädännön suunnittelua tai poliittista strategiaa koskevat asiakirjat samaan aikaan kuin Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

##### **2 artikla**

Euroopan parlamentille ja neuvostolle osoitetut esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi toimitetaan kansallisille parlamenteille.

Tässä pöytäkirjassa ilmaisulla "esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi" tarkoitetaan komission ehdotuksia, jäsenvaltioiden ryhmän aloitteita, Euroopan parlamentin aloitteita, unionin tuomioistuimen pyyntöjä, Euroopan keskuspankin suosituksia ja Euroopan investointipankin pyyntöjä, joiden tarkoituksena on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen antaminen.

Komissio toimittaa siltä lähtöisin olevat esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi suoraan kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Euroopan parlamentti toimittaa siltä lähtöisin olevat esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi suoraan kansallisille parlamenteille.

Neuvosto toimittaa jäsenvaltioiden ryhmältä, unionin tuomioistuimelta, Euroopan keskuspankilta tai Euroopan investointipankilta lähtöisin olevat esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi kansallisille parlamenteille.

## 3 artikla

Kansalliset parlamentit voivat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa määrättyä menettelyä noudattaen toimittaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon siitä, onko esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on lähtöisin jäsenvaltioiden ryhmältä, neuvoston puheenjohtaja toimittaa esitystä koskevat perustellut lausunnot näiden jäsenvaltioiden hallituksille.

Kun esitys on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on lähtöisin unionin tuomioistuimelta, Euroopan keskuspankilta tai Euroopan investointipankilta, neuvoston puheenjohtaja toimittaa esitystä koskevat perustellut lausunnot asianomaiselle toimielimelle tai elimelle.

## 4 artikla

Esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi voidaan ottaa neuvoston esityslistaehdotukseen säädöksen hyväksymistä tai jonkin lainsäädäntömenettelyn yhteydessä tapahtuvaa yhteisen kannan vahvistamista varten aikaisintaan kahdeksan viikon kuluttua siitä, kun esitys on toimitettu kansallisille parlamenteille unionin virallisilla kielillä. Kiireellisissä tapauksissa tästä voidaan tehdä poikkeus, jonka perustelut esitetään kyseisessä säädöksessä tai neuvoston yhteisessä kannassa. Lukuun ottamatta kiireellisiä, asianmukaisesti perusteltuja tapauksia minkäänlaista lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskevaan esitykseen liittyvää sopimusta ei voida todeta saavutetun näiden kahdeksan viikon aikana. Lukuun ottamatta kiireellisiä, asianmukaisesti perusteltuja tapauksia kanta voidaan vahvistaa aikaisintaan kymmenen päivän kuluttua siitä, kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on otettu neuvoston esityslistaehdotukseen.

## 5 artikla

Neuvoston istuntojen esityslistat ja käsittelyn tulokset, mukaan lukien niiden neuvoston istuntojen pöytäkirjat, joissa on käsitelty esityksiä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiksi, toimitetaan suoraan kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin jäsenvaltioiden hallituksille.

## 6 artikla

Kun Eurooppa-neuvosto aikoo soveltaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan ensimmäistä tai toista alakohtaa, Eurooppa-neuvoston aloitteesta ilmoitetaan kansallisille parlamenteille vähintään kuusi kuukautta ennen päätöksen tekemistä.

## 7 artikla

Tilintarkastustuomioistuin toimittaa vuosikertomuksensa tiedoksi kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

## 8 artikla

Siinä tapauksessa, että kansallinen parlamenttijärjestelmä ei ole yksikamarinen, 1–7 artiklaa sovelletaan parlamentin muodostaviin kamareihin.

## II OSASTO

## PARLAMENTTIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

## 9 artikla

Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit päättävät yhdessä parlamenttien välisen tehokkaan ja säännöllisen yhteistyön järjestämisestä ja edistämisestä unionissa.

## 10 artikla

Unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssi voi saattaa aiheellisina pitämänsä näkemykset Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission tietoon. Konferenssi edistää muun muassa kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välistä tietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa, myös niiden erityisvaliokuntien välillä. Konferenssi voi myös järjestää parlamenttien välisiä kokouksia tietyistä aiheista, etenkin keskustellakseen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspoli-

tiikka mukaan luettuna. Konferenssin näkemykset eivät sido kansallisia parlamenteja eivätkä määrää ennalta niiden kantaa.

## **PÖYTÄKIRJA (N:o 2) TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEEN SOVELTAMISESTA**

KORKEAT SOPIMUSPUOLET, jotka

HALUAVAT varmistaa, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä unionin kansalaisia,

OVAT VAKAASTI PÄÄTTÄNEET vahvistaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklaan sisältyvien toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevat edellytykset sekä perustaa järjestelmän sen valvomiseksi, miten näitä periaatteita sovelletaan,

OVAT SOPINEET seuraavista määräyksistä, jotka liitetään Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen:

### 1 artikla

Kukin toimielin huolehtii jatkuvasti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa määriteltyjen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta.

### 2 artikla

Komissio kuulee laajalti eri tahoja ennen kuin se tekee ehdotuksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi. Kuulemisissa on tarvittaessa otettava huomioon suunniteltujen toimien alueellinen ja paikallinen ulottuvuus. Poikkeuksellisen kiireellisissä tapauksissa komissio ei järjestä tällaista kuulemistä. Se perustelee tätä koskevan päätöksensä ehdotuksessaan.

### 3 artikla

Tässä pöytäkirjassa ilmaisulla "esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi" tarkoitetaan komission ehdotuksia, jäsenvaltioiden ryhmän aloitteita, Euroopan parlamentin aloitteita, unionin tuomioistuimen pyyntöjä, Euroopan keskuspankin suosituksia ja Euroopan investointipankin pyyntöjä, joiden tarkoituksena on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen antaminen.

### 4 artikla

Komissio toimittaa esityksensä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiä sekä muutetut esityksensä jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin unionin lainsäätäjälle.

Euroopan parlamentti toimittaa esityksensä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiä sekä muutetut esityksensä kansallisille parlamenteille.

Neuvosto toimittaa jäsenvaltioiden ryhmältä, unionin tuomioistuimelta, Euroopan keskuspankilta tai Euroopan investointipankilta lähtöisin olevat esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiä sekä muutetut esitykset jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille.

Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselmat ja neuvoston kannat toimitetaan kansallisille parlamenteille heti niiden tultua hyväksytyiksi.

### 5 artikla

Esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiä perustellaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta. Kaikkiin esityksiin, jotka koskevat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä, olisi liitettävä selvitys, jonka sisältämien yksityiskohtaisten tietojen perusteella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista voidaan arvioida. Selvityksessä olisi esitettävä tietoja, joiden perusteella voidaan arvioida esityksen rahoitusvaikutuksia ja, kun kyse on direktiivistä, sen vaikutuksia lainsäädäntöön,

joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön, tarvittaessa myös alueelliseen lainsäädäntöön. Syyt, joiden perusteella todetaan, että unionin tavoite voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla, osoitetaan laadullisin ja, aina kun se on mahdollista, määrällisin perustein. Esityksessä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi otetaan huomioon, että unionille, jäsenvaltioiden hallituksille, alueellisille tai paikallisille viranomaisille, taloudellisille toimijoille ja kansalaisille aiheutuvan taloudellisen tai hallinnollisen rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen.

#### 6 artikla

Kansallinen parlamentti tai kansallisen parlamentin kamari voi kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskeva esitys on toimitettu unionin virallisilla kielillä, antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Kansallisen parlamentin tai kansallisen parlamentin kamarin on tarvittaessa itse järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien kuuleminen.

Kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on lähtöisin jäsenvaltioiden ryhmältä, neuvoston puheenjohtaja toimittaa lausunnon näiden jäsenvaltioiden hallituksille.

Kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on lähtöisin unionin tuomioistuimelta, Euroopan keskuspankilta tai Euroopan investointipankilta, neuvoston puheenjohtaja toimittaa lausunnon asianomaiselle toimielimelle tai laitokselle.

#### 7 artikla

1. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio tai jäsenvaltioiden ryhmä, unionin tuomioistuin, Euroopan keskuspankki tai Euroopan investointipankki, kun kyse on niiden tekemästä esityksestä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, ottavat huomioon kansallisten parlamenttien tai jonkin kansallisen parlamentin kamarin perustellut lausunnot.

Kullakin kansallisella parlamentilla on kaksi ääntä, jotka jakautuvat kansallisen parlamenttijärjestelmän perusteella. Kaksikamarisessa parlamenttijärjestelmässä kummallakin kamarilla on yksi ääni.

2. Jos vähintään kolmasosa kansallisten parlamenttien 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesta kokonaisuäänimäärästä edustaa sellaisia perusteltuja lausuntoja, joiden mukaan esityksessä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, esitystä on tarkasteltava uudelleen. Tarvittava äänen vähimmäismäärä on neljännes, kun on kyse Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevan 76 artiklan perusteella tehdystä esityksestä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi.

Tarkasteltuaan esitystä uudelleen komissio tai jäsenvaltioiden ryhmä, unionin tuomioistuin, Euroopan keskuspankki tai Euroopan investointipankki, jos kyse on niiden tekemästä esityksestä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, voi päättää joko pitää voimassa esityksensä, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Tämä päätös on perusteltava.

3. Jos tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudatettaessa vähintään yksinkertainen enemmistö kansallisten parlamenttien 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesta äänimäärästä edustaa sellaisia perusteltuja lausuntoja, joiden mukaan ehdotuksessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, ehdotusta on niin ikään tarkasteltava uudelleen. Tarkasteltuaan ehdotusta uudelleen komissio voi päättää joko pitää ehdotuksen voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen.

Jos komissio päättää pitää ehdotuksen voimassa, sen on esitettävä perustellussa lausunnossa ne syyt, joiden vuoksi se katsoo ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Tämä perusteltu lausunto, samoin kuin kansallisten parlamenttien perustellut lausunnot, toimitetaan unionin lainsäätäjälle, joka ottaa ne huomioon menettelyn aikana:

a) ennen ensimmäisen käsittelyn päättämistä lainsäätäjät (Euroopan parlamentti ja neuvosto) tarkastelee sitä, onko lainsäädäntöehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen, ottaen erityisesti huomioon kansallisten parlamenttien enemmistön ilmaiset yhteiset perusteet sekä komission perustellun lausunnon;

b) jos lainsäätäjät neuvoston jäsenten 55 prosentin enemmistöllä tai Euroopan parlamentissa annettujen äänten enemmistöllä katsoo, ettei ehdotus ole toissijaisuusperiaatteen mukainen, lainsäädäntöehdotuksen käsittely päättyy.

## 8 artikla

Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista kanteet, jotka perustuvat siihen, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, ja jotka jäsenvaltio on pannut vireille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artiklan määräysten mukaisesti tai jotka se on oikeusjärjestyksensä mukaisesti kansallisen parlamenttinsa tai kansallisen parlamenttinsa kamarin puolesta toimittanut Euroopan unionin tuomioistuimelle.

Myös alueiden komitea voi panna vireille mainitun artiklan mukaisesti tällaisen kanteen, kun on kyse sellaisista lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävistä säädöksistä, joiden hyväksyminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan edellyttää sen kuulemista.

## 9 artikla

Komissio antaa Eurooppa-neuvostolle, Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille vuosittain kertomuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan soveltamisesta. Tämä vuosittainen kertomus toimitetaan myös talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle.

## **Liite II: Lissabonin sopimuksen pöytäkirjaan N:o 2 perustuvan toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin järjestämisen käytännössä komissiossa**

### *Asiakirjojen lähettäminen*

Komissio lähettää kaikki tausta-asiakirjat ja esitykset lainsäätämisyksityksessä hyväksyttäväksi säädöksiksi kansallisille parlamenteille sähköisessä muodossa samaan aikaan, kun ne lähetetään Euroopan parlamentille ja/tai neuvostolle. IPEXiin lähetetään kopio. Kunkin edustajakamarin pyytämät kieliversiot lähetetään myöhemmin, sitä mukaa kuin ne ovat saatavissa.

Toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin soveltamisalaan kuuluvien säädösesitysten eli kaikkien jaetun toimivallan piiriin kuuluvien säädösesitysten mukana lähetetään saatekirje, jossa mainitaan, mistä pöytäkirjassa N:o 2 tarkoitetusta menettelystä on kyse, ja ilmoitetaan mihin mennessä lausunto on annettava.

Komissio lähettää viikoittain yhteenvedoluettelon asiakirjoista, jotka se on edeltävällä viikolla kullekin kansalliselle parlamentille lähettänyt. Komissio lähettää näistä luetteloista kopion tiedoksi Euroopan parlamentille, neuvostolle ja IPEXiin. Jos kansallinen parlamentti huomaa, ettei se ole saanut kaikkia luettelossa mainittuja asiakirjoja, sen tulisi välittömästi ilmoittaa asiasta komissiolle, joka lähettää kyseiset asiakirjat uudelleen. Jos mikään kansallinen parlamentti ei reagoi kolmen työpäivän kuluessa, komissio katsoo, että viikoittaisessa luettelossa mainitut asiakirjat on asianmukaisesti vastaanotettu. Tämän viikoittain lähetettävän asiakirjaluettelon on määrä korvata komission lähettämien yksittäisten asiakirjojen vastaanottokuittaus.

### *Määräajat*

Lausunnon antamista koskeva kahdeksan viikon määräaika alkaa sen saatekirjeen lähettämisestä, joka lähetetään tietyn asiakirjan viimeisen kieliversioon lähettämisen yhteydessä. Näiden saatekirjeiden lähettämisestä ilmoitetaan samana päivänä Euroopan parlamentille, neuvostolle ja IPEXiin.

Jos se, että kansallinen parlamentti ei ole saanut asiakirjaa, vaikuttaa pöytäkirjassa N:o 2 mainittuun määräaikaan, komissio asettaa tapauskohtaisesti uuden määräajan, jossa viivästys otetaan huomioon, ja ilmoittaa asiasta kyseiselle kansalliselle parlamentille. Kaikkiin muihin kansallisiin parlamenteihin sovelletaan alkuperäistä määräaika.

Kansallisten parlamenttien kesälomien vuoksi komissio ei ota elokuuta huomioon määrittäessään pöytäkirjassa N:o 2 tarkoitettua määräaika. Saatekirjeeseen lisätään tästä aina maininta.

### *Kansallisten parlamenttien lausuntojen kohde*

Koska toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin rinnalla käydään poliittista vuoropuhelua, joka kattaa kaikki kansallisille parlamenteille toimitettuihin asiakirjoihin liittyvät näkökohdat eikä pelkästään toissijaisuusperiaatteen toteutumista, komissio pyytää kansallisia parlamenteja mahdollisuuksien mukaan pitämään lausunnoissaan toissijaisuusnäkökohdat ja ehdotuksen sisältöä koskevat kommentit erillään toisistaan ja esittämään mahdollisimman selkeästi arvionsa siitä, onko ehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komissio on tietenkin täysin tietoinen siitä, että kukin kansallinen parlamentti päättää itse työskentelytavoistaan ja komissiolle lähettämiensä perusteltujen lausuntojen muodosta.

### *Raja-arvot*

Komissio on aina ollut kansallisilta parlamenteilta saatujen lausuntojen poliittisen tulkinnan kannalla. Tarkistaessaan, ylittävätkö sopimuksessa mainitut raja-arvot, komissio ottaa näin ollen huomioon kaikki lainsäädäntöehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta koskevat perustellut lausunnot, vaikka toissijaisuusperiaatteen vastaisuutta perusteltaisiin lausunnoissa eri syillä tai niissä viitattaisiin ehdotuksen eri säännöksiin.

Komissio analysoi sille kahdeksan viikon määräajassa toimitetut kielteiset lausunnot ja tarkistaa, ylittyykö raja-arvo. Kun määräaika on päättynyt, komissio laatii poliittisen arvion niistä asiakirjoista, joiden kohdalla raja-arvo on ylittynyt, ja vahvistaa toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin käynnistyneen. Asiasta ilmoitetaan kansallisille parlamenteille, Euroopan parlamentille, neuvostolle ja IPEXiin.

Jos raja-arvo ei ylity kahdeksan viikon kuluttua tai jos komissiolle lähetetään lausuntoja määräajan päätyttyä, se vastaa asianomaisille kansallisille parlamenteille poliittisen vuoropuhelun puitteissa.

Kansallisten parlamenttien lausunnot toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin piiriin kuuluvista ehdotuksista julkaistaan komission verkkosivuilla, kun kahdeksan viikon määräaika on päättynyt.

### *Ehdotusten uudelleentarkastelu*

Komission jäsenten collegio päättää sekä keltaisen kortin menettelyn että oranssin kortin menettelyn yhteydessä, pidetäänkö kyseinen ehdotus voimassa, muutetaanko sitä vai peruutetaanko se, ja perustelee päätöksensä antamalla komission tiedonannon, joka lähetetään kaikille kansallisille parlamenteille sekä Euroopan parlamentille, neuvostolle ja IPEXiin. Jos kyseessä on oranssin kortin menettely, kansallisilta parlamenteilta saadut perustellut lausunnot tietystä asiakirjasta liitetään tähän tiedonantoon.

### *Siirtymäkausi*

Huomattakoon, että käsiteltävänä olevat ehdotukset ja muutetut ehdotukset eivät kuulu pöytäkirjassa N:o 2 määrätyn mekanismin soveltamisalaan.

## **Liite III: Eduskunnan ja suuren valiokunnan työjärjestyksen muutokset**

### **Eduskunnan päätös**

#### **eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla, muutetaan 17 päivänä joulukuuta 1999 annetun eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 10 §:n 3 momentti, 30 §:n otsikko ja 32 §:n 1 ja 4 momentti sekä lisätään 30 §:ään uusi 3-5 momentti seuraavasti:

#### 10 §

*Eduskunnan edustajat kansainvälisissä toimielimissä*

-----

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen eduskunnan edustajien tulee vuosittain antaa eduskunnalle kertomus toiminnastaan. Puhemiesneuvosto voi antaa yleisohjeita 2 momentissa tarkoitettujen edustajien yhteydenpidosta eduskuntaan ja sen toimielimiin.

#### 30 §

*Euroopan unionin asiat*

-----

Euroopan unionista Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007 tehdyn sopimuksen (EU-sopimus) mukaisesti Euroopan unionin toimielinten eduskunnalle toimittamat asiakirjat, jotka sisältävät esityksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa, joka lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille sekä myös Ahvenanmaan maakuntapäiville siinä tarkoituksessa, että ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä säädösesityksestä EU-sopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta.

Eduskunta voi suuren valiokunnan ehdotuksesta päättää antaa EU-sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 6 artiklassa tarkoitetun perustellun lausunnon sekä päättää eduskunnan kannasta pöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitetun kanteen nostamiseen. Pöytäkirjan 6 artiklan tarkoittamissa tapauksissa eduskunnan päätös sekä suuren valiokunnan mietintö toimitetaan Euroopan unionin toimielimille tiedoksi.

Eurooppa-neuvoston EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan nojalla tekemän aloitteen käsittelystä on voimassa, mitä 32 §:ssä säädetään.



## 32 §

*Valiokuntaan lähettäminen*

Hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet, lepäämään hyväksytyt lakiehdotukset, vahvistamatta jääneet lait, eduskunnalle annetut kertomukset, eduskunnan tarkastettaviksi saate-  
tut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset sekä ehdotukset eduskunnan  
työjärjestykseksi, eduskunnan virkamiehiä koskevaksi laiksi, eduskunnan vaalisäännöksi  
sekä ohje- ja johtosäännöksi, Eurooppa-neuvoston EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan  
nojalla tekemät aloitteet samoin kuin ne muut asiat, joista niin on erikseen säädetty, on val-  
mistelevasti käsiteltävä valiokunnassa ennen kuin ne otetaan päätettäväksi täysistunnossa.  
Valiokunnan valmisteltavaksi lähetetään lisäksi ne muut asiat, joista eduskunta niin päättää.

-----

Ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta lähetetään valmis-  
televasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan. Hallituksen toimenpidekertomus lähetetään  
valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan. Siltä osin kuin kertomus koskee ul-  
ko- ja turvallisuuspolitiikkaa, se lähetetään kuitenkin ulkoasiainvaliokuntaan. Edellä 1 mo-  
mentissa tarkoitettu Eurooppa-neuvoston aloite lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi suu-  
reen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan.

-----

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan 15 päivänä joulukuuta 2009.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2009

**Suuren valiokunnan päätös**  
**Suuren valiokunnan työjärjestyksen muuttamisesta**

Suuren valiokunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään 10 päivänä maaliskuuta 2000 hyväksytyyn suuren valiokunnan työjärjestykseen uusi  
18 a § seuraavasti:

## 18 a §

*Toissijaisuusmenettely*

Euroopan unionista Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007 tehdyn sopimuksen (EU-  
sopimus) mukaisesti Euroopan unionin toimielinten eduskunnalle toimittamat esitykset lain-  
säätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi merkitään saapuneiksi suuren valiokun-  
nan sihteeristöissä, joka ilmoittaa niiden saapumisesta valiokunnan jäsenille sekä asianomai-  
sille erikoisvaliokunnille. Saapumisilmoitus sisältää viitteen sähköiseen tietokantaan, josta  
asiakirjat ovat saatavana. Sihteeristö toimittaa tiedon myös Ahvenanmaan maakuntapäiville.

Valiokunnan jäsen sekä eduskunnan valiokunta voi esittää, että suuri valiokunta ottaa 1  
momentissa tarkoitettun asian käsiteltäväksi EU-sopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijai-

suusperiaatteen kannalta. Lisäksi valiokunta ottaa asian käsiteltäväksi, jos Ahvenanmaan maakuntapäivät esittää sitä.

Esitys asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä viimeistään kuuden viikon kuluessa siitä, kun EU:n säädösehdotus on merkitty saapuneeksi eduskuntaan suomen- ja ruotsinkielisenä, jollei suuri valiokunta erityisestä syystä pääätä toisin. Ehdotuksen saapumisaika merkitään sihteeristön ylläpitämään tietokantaan.

Mietinnössään valiokunta tekee ehdotuksen eduskunnan kannaksi EU:n säädösehdotuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa. Jos valiokunta katsoo, että EU:n säädösehdotus on ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa, mietintöön otetaan ehdotus eduskunnan perustelluksi lausunnoksi EU:n toimielimille. Ahvenanmaan maakuntapäivien esitys asian käsittelemisestä otetaan mietintöön.

Tämä päätös tulee voimaan 1.12.2009.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2009

## **Liite IV: Ehdotus puhemiehistölle parlamentaarisen yhteiskokouksen järjestämisestä**

*Puhemiesneuvostolle*

### Ehdotus EU -asioiden parlamentaarisen yhteisistunnon järjestämisestä

Puhemiesneuvoston 9.6.2009 asettama, eduskunnan EU -asioiden käsittelyn kehittämistä arvioiva työryhmä ehdottaa, että puhemiesneuvosto päättäisi eduskunnan täysistuntosalissa toteutettavasta EU -asioiden parlamentaarisen yhteisistunnon järjestämisestä. Yhteisistuntoon osallistuisivat eduskunnan jäsenet sekä Suomesta valitut Euroopan parlamentin jäsenet.

Alustavana hahmotelmana työryhmä esittää, että keskustelu EU -asioista toteutettaisiin puhemiehen johdolla noudattaen soveltuvin osin ajankohtaiskeskustelun ja suullisen kyselytunnin muotoja. Tilaisuudessa sallittaisiin keskustelu osin ennakolta nimetyistä keskeisistä ajankohtaisista teemoista ja kysymysten tekeminen. Valtioneuvoston jäsenet voisivat omalta osaltaan osallistua keskusteluun sekä vastata kansanedustajien ja Euroopan parlamentin jäsenten Suomen EU- politiikkaa koskeviin kysymyksiin. Harkinnan mukaan läsnäolo- ja puheoikeus voitaisiin sallia Euroopan komission jäsenille ja tarvittaessa myös muille EU:n korkean tason vaikuttajille.

Työryhmä näkee, että EU -asioiden yhteisistunnosta voitaisiin muodostaa vakiintunut, aika ajoin toistuva vuoropuhelu kansanedustajien ja Suomesta valittujen Euroopan parlamentin jäsenten välillä.

Mainitunlaisen yhteisistunnon toteuttaminen istuntosalissa merkitsisi Suomen EU -politiikalle ja EU-asioiden näkyvyydelle lisäarvoa, koska poliittisen keskustelun foorumina eduskunnan täysistuntosali on kiistatta aivan omaa luokkaansa. Tilaisuus liittyy parlamentaariseen toimintaan, sillä Suomen EU -jäsenyyden myötä EU -asioista on tullut yksi keskeisimmistä eduskunnan käsittelemistä asiaryhmistä. Tällainen tilaisuus edistäisi siten EU-asioiden näkyvyyttä kansallisesti ja antaisi eduskunnan, Euroopan parlamentin sekä suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenten vuorovaikutukselle kiinteät muodot. Syksyllä 2008 käyttöön otettu salijärjestelmä mahdollistaisi keskustelutilaisuuden välittämisen laajalti kansalaisille eduskunnan omien verkkosivujen sekä nyttemmin myös Yleisradion verkkosivujen kautta. Yleisradion kanssa voitaisiin neuvotella lisäksi istunnon tai osan siitä lähettämisestä suorana televisiolähetysenä.

Työryhmä viittaa tässä yhteydessä suuren valiokunnan valtioneuvoston EU-politiikkaa koskevan selonteon johdosta antamaan mietintöön, jossa todetaan, että EU-asioiden keskeisen merkityksen vuoksi niiden tulisi näkyä entistä enemmän maamme tärkeimmällä poliittisella foorumilla, täysistunnossa. EU-politiikan tai lainsäädännön avoimemmalla käsittelyllä voisi myös olla myönteinen vaikutus mediassa ja kansalaisten keskuudessa käytävään keskusteluun (SuVM 1/2009 vp).

Vaikka tilaisuus ehdotetaan toteutettavaksi istuntosalissa, se olisi selkeästi täysistuntotyön ulkopuolella toteutettava tapahtuma. Selvyyden vuoksi olisi luontevinta toteuttaa yhteisistunto ajankohtana, jolloin se on parhaiten sovittavissa eduskuntatyöhön.

Edellä olevan johdosta työryhmä esittää,

- 1) *että puhemiesneuvosto päättää eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 1) kohdan nojalla siitä, että eduskunnan täysistuntosalissa voidaan järjestää täysistuntotyön ulkopuolella EU -asioiden parlamentaarinen yhteisistunto; ja*
- 2) *että ensimmäinen yhteisistunto puhemiesneuvoston erikseen hyväksymässä muodossa voidaan mahdollisuuksien mukaan toteuttaa jo kevädistuntokauden 2010 alussa.*

Ote 12 päivänä lokakuuta 2009 pidetyn puhemiesneuvoston kokouksen pöytäkirjasta

3 §

Ehdotus EU-asioiden parlamentaarisen yhteisistunnon järjestämisestä,

Puhemiesneuvosto päätti, että täysistuntosalissa voidaan järjestää kevädistuntokauden 2010 alussa EU-asioiden parlamentaarinen yhteiskokous. Puhemiesneuvosto tulee ensimmäisestä yhteiskokouksesta saatujen kokemusten perusteella arvioimaan, luodaanko yhteiskokousten järjestämisestä vakiintunut muoto käydä vuoropuhelua kansanedustajien ja Suomesta valittujen Euroopan parlamentin jäsenten välillä.

Puhemiesneuvosto päättää myöhemmin ensimmäisen yhteiskokouksen ajankohdasta sekä yhteiskokouksessa noudatettavasta menettelytavasta.

Liite A 3 §

Vakuudeksi:

Keijo Koivukangas

Puhemiesneuvoston sihteeri







