

LAVO Jääskeläinen Jaana

06.02.2012
JULKINEN

Eduskunta
Suurivaliokunta

Viite

Asia

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti oikeusministeriössä päivitetty ohje eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Ohje on käsitelty EU-komitean alaisessa valmistelujaostossa 35 (oikeudelliset kysymykset).

Ylijohtaja Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos, yksikön johtaja Jaana Jääskeläinen

LIITTEET Oikeusministeriössä päivitetty ohje eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa 57/2011

Asiasanat	delegoidut säädökset, erillisvirastot, Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto, Eurooppa-neuvosto, HVK, julkisuus, kansainväliset sopimukset, komitologia, lainsäädäntö, subsidiariteetti, valtiosopimukset, asiakirjaturvallisuus
Hoitaa	OM, TEM, UM, VM, VNEUS, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, EVIRA, LVM, MMM, OKM, OKV, PLM, SM, STM, TH, TK, TPK, YM

57/2011

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta
Euroopan unionin asioiden
kansallisessa valmistelussa

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta
Euroopan unionin asioiden
kansallisessa valmistelussa

12.12.2011

Julkaisun nimi	Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa
Tekijä	Jaana Jääskeläinen et al.
Oikeusministeriön julkaisu	57/2011 Selvityksiä ja ohjeita
OSKARI numero	OM 1/469/2012
ISSN-L	1798-7067
ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-169-2
URN	URN:ISBN:978-952-259-169-2
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-169-2
Asia- ja avain-sanat	eduskunta, valtioneuvosto, EU-asioiden kansallinen käsittely
Tiivistelmä	Oikeusministeriössä on päivitetty 8.8.2008 annetut ohjeet valtioneuvoston ja eduskunnan välisestä yhteistyöstä EU:ssa tehtäviä päätöksiä valmisteltaessa. Ohjeet on käsitelty EU-komitean alaisessa valmistelujaostossa 35 (oikeudelliset kysymykset).

12.12.2011

Publikationens titel	Samarbetet mellan riksdagen och statsrådet i den nationella beredningen av frågor som behandlas i Europeiska unionen
Författare	Jaana Jääskeläinen et al.
Justitieministeriets publikation	57/2011 Utredningar och anvisningar
OSKARI nummer	OM 1/469/2012
ISSN-L	1798-7067
ISSN (PDF)	1798-7067
ISBN (PDF)	978-952-259-169-2
URN	URN:ISBN:978-952-259-169-2
Permanent adress	http://urn.fi/URN:978-952-259-169-2
Sak- och nyckelord	riksdagen, statsrådet, nationell beredning av EU-frågor
Referat	Justitieministeriet har uppdaterat anvisningarna av den 8.8.2008 om samarbetet mellan riksdagen och statsrådet i beredningen av beslut som fattas inom EU. Anvisningarna har behandlats i sektionen 35 (rättsliga frågor) under kommittén för EU-ärenden.

EDUSKUNNAN JA VALTIONEUVOSTON YHTEISTOIMINTA EUROOPAN UNIONIN ASIOIDEN KANSALLISESSA VALMISTELUSSA

TIIVISTELMÄ

Valtioneuvosto vastaa EU-asioiden valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Valtioneuvosto valmistelee EU:n toimitelmissä esitettävän Suomen kannan yhteistyössä eduskunnan kanssa, kun asia tulee perustuslain mukaan saattaa eduskunnan käsiteltäväksi. Tämä koskee erityisesti sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita sekä muitakin asioita, jotka ovat periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittäviä.

Eduskunnan käsiteltäväksi toimitettavat EU-asiat voidaan jakaa kahteen pääryhmään: U-asioihin ja E-asioihin. U-asioiden osalta perustuslaki edellyttää, että valtioneuvosto saattaa asian eduskunnan käsiteltäväksi. Velvollisuus koskee asioita, joista eduskunta päättäisi, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. E-asiat viedään eduskuntaan joko sen vuoksi, että eduskunta on pyytänyt niitä koskevaa tietoa tai koska valtioneuvosto on pitänyt tarpeellisena antaa eduskunnalle asiasta selvityksen. Eduskunnalla on oikeus saada tietoja mistä tahansa EU:ssa valmisteilla olevasta asiasta. Lisäksi oman erityisryhmänsä muodostavat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat UTP-asiat.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta oleellista on se, että valtioneuvoston eduskunnalle antama informaatio on riittävää, ajantasaista ja oikea-aikaista valmistelu-prosessin kaikissa vaiheissa, jotta eduskuntaa ei aseteta jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Merkittävistä asioista annetaan eduskunnalle tietoja ennakollisesti E-kirjeellä jo ennen kuin EU:ssa tehdään virallinen ehdotus. Ehdotuksen tultua vireille asia toimitetaan eduskunnalle U-kirjelmällä, jonka käsittelee valtioneuvoston yleisistunto, tai E-kirjeellä, joka lähetetään eduskunnalle suoraan ministeriöstä. U-kirjelmää ja E-kirjettä täydennetään asian käsittelyn edetessä tarpeen mukaan jatkokirjeillä. Tämän lisäksi eduskunnan erikoisvaliokunnille sekä suurelle valiokunnalle annetaan tietoja suullisesti. Epämuodollisen yhteydenpidon avulla varmistetaan yhteistoiminnan sujuvuus.

Eduskunta antaa EU-asioissa lausumia ja lausuntoja, jotka ovat lähtökohtana hallituksen toiminnalle EU:ssa. Eduskunta osallistuu asian kansalliseen valmisteluun siihen saakka, kunnes asiassa tehdään päätös EU:n tasolla tai kunnes asian käsittely EU:ssa päättyy muusta syystä.

SISÄLLYS

1	Yleistä	10
1.1	Ohjeen tarkoitus	10
1.2	Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnan merkityksestä	10
1.3	Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaa koskeva sääntely	11
1.4	Yhteistoiminnan menettelyt	12
2	U-asiat (perustuslain 96 §)	14
2.1	Asia, joka kuuluu sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan	14
2.1.1	Lainsäädännön alaan kuuluvat asiat	14
2.1.2	Eduskunnan budjettivaltaa sitovat asiat	16
2.1.3	Eduskunnan valtiosopimustoimivaltaan kuuluvat asiat	17
2.1.4	SEUT 352 (aiempaan SEY 308) artiklaan perustuvat ehdotukset	18
2.2	Ehdotus säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi	18
2.3	Euroopan unionissa päätettävä asia	19
2.4	U-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi	22
2.5	U-kirjelmän sisältö	24
2.6	U-asian käsittely eduskunnassa	26
2.7	Tietojen antaminen U-asian käsittelystä EU:ssa	26
2.8	U-asian päättyminen	28
3	E ja UTP-asiat (perustuslain 97 §)	29
3.1	Asioiden valmistelu Euroopan unionissa	29
3.2	E-asian ja UTP-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi	32
3.3	E-asian ja UTP-asian käsittely eduskunnassa	33
3.4	Tietojen antaminen neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokouksista	33
3.5	E-asian ja UTP-asian päättyminen	34
4	Toissijaisuusvalvonta (subsidiariteettivalvonta)	35
5	Julkisuuskysymykset	37
LIITE 1		39
LIITE 2		41

1 Yleistä

1.1 Ohjeen tarkoitus

Tässä ohjeessa käsitellään eduskunnan ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä EU-asioita valmisteltaessa. Ohjeen tarkoitus on selostaa asiaa koskevia Suomen perustuslain (731/1999; jäljempänä "perustuslaki") **säännöksiä** ja niitä koskevaa **tulkintakäytäntöä** sekä valtioneuvoston ja eduskunnan välisen yhteistoiminnan **merkitystä**. EU-asioiden valmistelijoiden kannalta on oleellista tietää, milloin asia tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi ja millaisia sisällöllisiä vaatimuksia eduskunnalle toimitettaville tiedoille on asetettu.

Ohje koskee vaihetta, jossa asia on valmisteilla ja vireillä unionissa. Jo hyväksytyt, EU:ssa annettujen säädösten täytäntöönpanoa kansallisella lainsäädännöllä käsitellään sen sijaan Lainlaatijan EU-oppaassa¹.

Tällä ohjeella korvataan 8.8.2008 päivätty oikeusministeriön ohje eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Ohjeessa on huomioitu Lissabonin sopimuksen voimaantulosta 1.12.2009 aiheutuneet muutokset Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (EU-sopimus, SEU) ja sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta (EUT-sopimus, SEUT; aiemmalta nimeltään EY:n perustamissopimus).

1.2 Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnan merkityksestä

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaa koskevien säännösten tarkoituksena on varmistaa eduskunnan **mahdollisuus vaikuttaa** EU:ssa tehtävien päätösten sisältöön. Suomen edustajien toiminta EU:n elimissä perustuu siihen, että valtioneuvosto toimii **eduskunnan luottamuksen varassa**. Perustuslaissa on asetettu valtioneuvostolle oikeudellinen velvoite saattaa eduskunnan käsiteltäväksi ehdotukset sellaisiksi EU:ssa tehtäviksi päätöksiksi, jotka kuuluisivat perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Valtioneuvostolla on myös velvollisuus antaa eduskunnalle tietoja muistakin EU-asioista. Eduskunta osallistuu kansalliseen kannanmuodotukseen koko EU:ssa tapahtuvan valmistelu- ja neuvotteluprosessin ajan. Eduskunnan näkemykset ovat lähtökohta hallituksen toiminnalle EU:ssa.

¹ OM:n julkaisusarja 2/2012 (Senaattori > Säädosvalmistelu > Lainlaatijan ohjeet ja oppaat)

Asia saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi sen kannan määrittystä varten **mahdollisimman aikaisessa vaiheessa**. Suomen tavoitteena on vaikuttaa aktiivisesti jo varhaisessa vaiheessa komission valmistelutyöhön ja antaa näkemyksensä komissiolta toivottavista esityksistä. Se edellyttää Suomen omien kantojen varhaista ja täsmällistä määrittelyä². Eduskunta kytketään valmisteluun jo ennakkovaikuttamisen vaiheessa, kun kyseessä on Suomelle tärkeä tai ongelmallinen EU-asia taikka kun Suomen puolesta esitetään eduskunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden valmistelun yhteydessä näkemyksiä, jotka voidaan mieltää vähintäänkin poliittisesti sitoviksi. Jos taas ennakkovaikuttamisen yhteydessä ainoastaan kuvataan Suomessa vallitsevia olosuhteita (mm. oikeustilaa tai taloudellista ja yhteiskunnallista tilannetta), eduskunnan kannan ennakollinen selvittäminen ei lähtökohtaisesti ole tarpeen. **Tärkeintä on huolehtia** siitä, että ennakkovaikuttamisen yhteydessä esitetyt näkemykset eivät tosiasiallisesti rajoita Suomen lopullista kannanmäärittystä, joka tapahtuu yhteistoiminnassa eduskunnan kanssa.

Eduskunnalle tulee antaa asiasta **tarpeelliset tiedot**, jotta eduskunta voi muodostaa siihen kantansa. Valtioneuvoston tulee kirjelmassaan keskittyä poliittisen päätöksentekijän kannalta keskeisiin seikkoihin eli periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittäviin kysymyksiin. Eduskunnalle on selostettava ne kysymykset, joissa tosiasiallisesti käytetään lainsäädäntövaltaa tai jotka muutoin kuuluvat sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan.

Jos ehdotuksen käsittely etenee päätöksentekovaiheeseen eikä asiasta ole vielä saatu eduskunnan kantaa, Suomen edustaja jättää varauman, yleensä **tutkimusvarauman**³. Asia on saatettava uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi asian käsittelyn edetessä, (i) jos ehdotukseen tehdään merkittäviä muutoksia, joita eduskunnan kanta ei kata, tai (ii) jos neuvottelutilanne edellyttää Suomen kantojen tarkistamista. Asiassa ei tule tehdä Suomea lopullisesti sitovia ratkaisuja, ennen kuin eduskunnalla on ollut tosiasiallinen tilaisuus lausua kantansa sisällöllisesti sen toimivaltaan kuuluvista asioista⁴.

1.3 Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaa koskeva sääntely

Perustuslain 93 § 2 momentissa säädetään EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta. Säännöksen mukaan valtioneuvosto vastaa EU-asioiden kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Valtioneuvoston toimivalta kattaa kaikki EU:ssa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät⁵. Valtioneuvostossa EU-asiat valmistellaan toimivaltaisissa ministeriöissä, tarvittaessa yhteistyössä ministeriöiden kesken, ja koordinoidaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmässä eli EU-asioiden komitean alaisissa jaostoissa ja tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa.

² Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta, VNK:n julkaisusarja 16/2009

³ Ks. VNEUS:n ohje varaumien käytöstä
(Senaattori/EU-asiat/Käsittely toimitelmissä/Euroopan unionin neuvosto)

⁴ Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta, VNK:n julkaisusarja 16/2009

⁵ PeVL 54/2005 vp

Eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun säädetään perustuslain 96 ja 97 §:ssä. Perustuslain 96 § koskee eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita (U-asiat), joiden osalta valtioneuvostolle on asetettu oikeudellinen velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslain 97 § koskee eduskunnan tietojensaantioikeutta kansainvälisissä asioissa. Ulkoasiainvaliokunnalla on oikeus saada tietoja sekä Suomen että EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista (UTP-asiat) ja suurella valiokunnalla vastaavasti muiden EU-asioiden osalta (E-asiat). Nämä asiat saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi joko eduskunnan pyynnöstä tai valtioneuvoston omasta aloitteesta. Lisäksi 97 §:ssä säädetään nimenomaisesti, että pääministerin tulee antaa tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista ennen ja jälkeen kokouksen, samoin kuin neuvotteluista, jotka koskevat EU:n perussopimusten muuttamista.

Eduskunnan aseman turvaamiseksi perustuslain säännöksiä on tulkittu laajasti. **Tulkin-taepäselvyydet tulee ratkaista eduskunnan vaikutusmahdollisuudet parhaiten varmistavalla tavalla.**

1.4 Yhteistoiminnan menettelyt

Yhteistoiminta valtioneuvoston ja eduskunnan välillä perustuu valtioneuvoston antamiin **U-kirjelmiin** ja ministeriöiden toimittamiin **E- tai UTP-kirjeisiin** sekä näiden **jatko-kirjeisiin**. Eduskunta ottaa kantaa U-asioihin sekä halutessaan E-asioihin joko suuren valiokunnan pöytäkirjaan kirjatulla lausumilla tai erillisillä lausunnoilla. Käytännössä yksityiskohtaisempi eduskunnan kanta ilmaistaan usein erikoisvaliokuntien lausunnoilla, jotka suuri valiokunta käsittelee.

Perustuslain 96 §:n (U-kirjelmä) tai 97 §:n (E-kirje) soveltuminen vireille tulevaan EU-asiaan harkitaan viimeistään siinä vaiheessa, kun uudesta EU-asiasta tehdään avaus EUTORI-järjestelmään. Avauksen tekee pääsääntöisesti valtioneuvoston kanslian EU-tiedonhallinta, joka tekee avauksen yhteydessä myös ehdotuksen asian vastuuministeriöksi. Ministeriöt puolestaan hyväksyvät omalta osaltaan ehdotuksen ja täydentävät järjestelmään tiedon asiasta vastaavasta virkamiehestä. Tässä yhteydessä merkitään myös tieto siitä, miten hanke on tarkoitus käsitellä yhteistoiminnassa eduskunnan kanssa eli sovelletaanko asiassa perustuslain 96 tai 97 §:ää. Jos järjestelmään ei ole kirjattu U- tai E-tunnusta 6 viikon sisällä siitä, kun avaus on tehty, EUTORI lähettää vastuuvalmistelijalle automaattisesti muistutuksen.

Suullinen yhteistyö valtioneuvoston ja eduskunnan välillä tapahtuu pääosin erikoisvaliokunnissa ja suuressa valiokunnassa. Asiaa valmistelevat virkamiehet kutsutaan yleensä kuultaviksi erikoisvaliokuntiin, jolloin valtioneuvosto voi täydentää kirjallisesti annettuja tietoja ja eduskunnan taholta voidaan esittää asiaa koskevia kysymyksiä. Lisäksi asiasta vastaavia ministereitä kuullaan säännöllisesti suuren valiokunnan kokouksissa sen käsitellessä neuvoston kokouksissa esillä olevia asioita. Vastaavasti pääministeriä kuullaan Eurooppa-neuvoston kokouksessa esillä olevista asioista (ks. 3.4).



Eduskunnalle annettavien kirjelmien ohella ministeriöiden valmistelijat voivat olla **yhteydessä eduskuntaan myös epämuodollisemmin tavoin**. Eduskunnan valiokuntien kanssa voidaan muun muassa käydä keskusteluja tulevista hankkeista ja niiden saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Epämuodollinen yhteydenpito valmistelijoiden ja eduskunnan valiokuntasihteeristön välillä helpottaa yhteistoimintaa EU-asioissa.

2 U-asiat (perustuslain 96 §)

Perustuslain 96 §:n 1 momentissa on perussääntö eduskunnan osallistumisesta niiden EU-asioiden kansalliseen valmisteluun, joiden katsotaan sisältönsä puolesta kuuluvan eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvostolla on näiden asioiden osalta oikeudellinen velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi. Asia tulee viedä eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä seuraavien kriteerien täytyessä:

- kyse on ehdotuksesta säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi
- asiasta päätetään EU:ssa
- asia kuuluisi eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen

Näistä kriteereistä käytännössä tärkein on viimeksi mainittu eli asian kuuluminen eduskunnan toimivaltaan. Tämä kriteeri yleensä ratkaisee sen, tuleeko asia saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Kahta ensimmäistä kriteeriä on puolestaan tulkittu niin laajasti, että ne kattavat käytännössä lähes kaikki EU:ssa tehtävät ehdotukset ja päätökset, joihin jäsenvaltioiden hallitukset pääsevät vaikuttamaan. Seuraavassa käsitellään erikseen kutakin näistä kriteereistä.

2.1 Asia, joka kuuluu sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan

Eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ainakin seuraavat asiat:

- **lainsäädännön alaan** kuuluvat asiat
- eduskunnan **budjettivaltaa** sitovat asiat
- eduskunnan **kansainvälisiä sopimuksia** koskevaa toimivaltaa sitovat asiat

Jäljempänä tässä jaksossa käsitellään lisäksi SEUT 352 (aiemman SEY 308) artiklan ns. joustolausekkeeseen perustuvia ehdotuksia, joiden osalta eduskunta on edellyttänyt, että ne saatetaan aina eduskunnan käsiteltäväksi⁶.

2.1.1 Lainsäädännön alaan kuuluvat asiat

EU-asioiden kuulumista lainnsäädännön alaan arvioidaan **vastaavin perustein kuin Suomen kansallisiakin asioita**. Keskeistä eduskunnan toimivallan arvioimisessa on se, kuuluuko asia **Suomessa** lainnsäädännön alaan⁷: Mikäli EU:ssa tehty ehdotus koskee asioita, joista tulisi Suomessa säätää lailla, sen katsotaan kuuluvan Suomessa lainnsäädän-

⁶ SuVL 3/1995 vp

⁷ Tältä osin on huomattava, että EU-oikeudessa asian määrittely lainnsäädäntöasiaksi ratkeaa sen perusteella, sovelletaanko asiassa perussopimusten mukaan (tavallista tai erityistä) lainnsäätämismääräystä. EU:ssa käytettävällä päätöksentekoprosessilla ei kuitenkaan ole merkitystä silloin, kun arvioidaan, kuuluuko asia perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaan (ks. myös 2.2 ja 2.3)

nön alaan riippumatta siitä, mitä instrumenttia EU:ssa käytetään. Näin on myös silloin, kun annettava sääntely toteutetaan yksinomaan EU:n tasolla, esimerkiksi EU-asetuksella, eikä se edellytä Suomessa uutta lainsäädäntöä tai muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Lainsäädännön alaan kuulumisen osalta ei ole merkitystä myöskään sillä, onko ehdotus ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomen voimassa olevan lainsäädännön kanssa⁸. EU:n säädökset rajoittavat joka tapauksessa eduskunnan mahdollisuuksia antaa tai muuttaa asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä tulevaisuudessa.

Perustuslain 80 §:n mukaan **lailla on säädettävä** yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslakiin sisältyy lukuisia erityissäännöksiä asioista, joista on säädettävä lailla.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään täsmentänyt lainsäädännön alan määritelmää Suomen kansallisten asioiden⁹, EU-asioiden sekä kansainvälisiä sopimuksia koskevien asioiden yhteydessä¹⁰. Lausunnossaan PeVL 11/2000 vp perustuslakivaliokunta käsittelee valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden määräysten kuulumista lainsäädännön alaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan määräys kuuluu lainsäädännön alaan seuraavissa tilanteissa:

- määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista
- määräys muuten koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita
- määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla
- määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä
- asiasta on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.

Jos voimassa olevaan kotimaiseen lakiin sisältyy valtuutus antaa asetuksella tarkempia tai täydentäviä säännöksiä tietyistä asioista ja ehdotus EU:n säädökseksi koskee valtuutuksen tarkoittamia kysymyksiä, asia ei kuulu lainsäädännön alaan. Kuitenkin on huomattava, että lainsäädännön alaan voi kuulua myös asia, josta on aiemmin Suomessa säädetty lakia alemmantasoisilla säännöksillä. On nimittäin mahdollista, että käsitys lainsäädännön alasta on muuttunut ja perustuslaki edellyttää nykyisin lain tasoista sääntelyä. Tämän vuoksi varsinkin ennen perustuslain voimaantuloa säädettyjen valtuutus-säännösten osalta tulee kiinnittää huomiota valtuutuksen tarkoitukseen ja ulottuvuuteen¹¹.

Vaikka ehdotus aihepiiriltään kuuluu Suomessa lainsäädännön alaan, on tilanteita, joissa asiaa ei käytännössä ole katsottu tarpeelliseksi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Näin on toimittu esimerkiksi silloin, kun ehdotuksella **ei tosiasiallisesti**

⁸ PeVL 60/2006 vp

⁹ Ks. tarkemmin Lainlaatijan perustuslakiopas, OM:n julkaisusarja 2006:11

(Senaattori > Säädösvalmistelu > Lainlaatijan ohjeet ja oppaat)

¹⁰ Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on käsitelty myös UM:n laatimassa kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevassa valtiosopimusoppaassa

(Senaattori > Säädösvalmistelu > Lainlaatijan ohjeet ja oppaat)

¹¹ Ks. valtuutuslainsäädännöstä tarkemmin Lainlaatijan perustuslakiopas, OM:n julkaisusarja, 2006:11

(Senaattori > Säädösvalmistelu > Lainlaatijan ohjeet ja oppaat)

tehdä sisällöllisiä muutoksia EU:n lainsäädäntöön. Esimerkiksi ehdotukset, joilla mukautetaan teknisesti EU:ssa aiemmin annettuja säädöksiä johonkin uuteen säädöksen tai joilla kodifioidaan aiemmin annettuja säädöksiä, on toimitettu eduskunnalle E-kirjeellä. Myös EU:n laajentumisen johdosta säädöksiin tehtävät muutokset ovat olleet niin teknisiä muutoksia, että ne on saatettu eduskunnan käsiteltäviksi E-kirjeellä. E-kirjeessä tulee tällöin esittää **perustelut** sille, miksi asiassa ei ole pidetty tarpeellisena U-kirjelmää.

Kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamista koskeva ehdotus vietiin eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä (E 138/2010), koska kyse oli liitteen teknisestä ajantasaistamisesta vallitsevaan oikeustilaan. Liitteessä luetellaan asetuksen soveltamisalaan kuuluva unionin kuluttajansuojalainsäädäntö ja osa liitteessä mainituista säädöksistä oli kumottu ja korvattu uudella lainsäädännöllä.

On myös mahdollista, että tekninen toimenpide on niin vähäpätöinen, ettei asian toimitamista eduskunnalle ole pidetty lainkaan tarpeellisena. Jos esimerkiksi aiempien säädösten kodifiointi tarkoittaa vain vähäistä artikloiden numeroiden muutosta, ei eduskuntakäsittelyä ole katsottu tarpeelliseksi. Sama voi koskea esimerkiksi sellaisia ehdotuksia, joissa on kyse EU-säädöksen liitteen teknisestä täydentämisestä.

2.1.2 Eduskunnan budjettivaltaa sitovat asiat

Eduskunnan budjettivaltaa sitovia asioita ovat Suomen **valtionalouteen merkittävästi vaikuttavat** EU-asiat, jotka saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Käytännössä valtionalouteen merkittävästi vaikuttavat ehdotukset sisältävät usein myös lainsäädännön alaan kuuluvia asioita ja ne tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä myös siitä syystä.

Valtionalouteen merkittävästi vaikuttavia asioita ovat muun muassa:

- EU:n yleinen talousarvioesitys
- EU:n omien varojen järjestelmää koskevat päätökset
- ehdotus unionin monivuotiseksi rahoituskehykseksi.

Myös muunlaiset merkittävät taloudelliset sitoumukset tulee saattaa eduskunnan käsiteltäviksi.

Esimerkiksi luonnokset Euroopan vakausmekanismia (EVM) koskevaksi sopimukseksi ja Euroopan rahoitusvakausvälinettä (ERVV) koskevaksi puitesopimukseksi saatettiin eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä, koska sopimuksilla on merkittäviä vaikutuksia valtionalouteen. Suuri valiokunta ja perustuslakivaliokunta ovat lausunnoissaan (SuVL 2/2011 vp, SuVL 3/2011 vp ja PeVL 1/2011 vp) katsoleet, että Euroopan vakausmekanismiin edellyttämät taloudelliset sitoumukset sekä toiminta ovat niin merkittäviä, että eduskuntaa tulee jatkossa informoida myös EVM:n elinten kokouksissa tehtävistä päätöksistä.

2.1.3 Eduskunnan valtiosopimustoimivaltaan kuuluvat asiat

Eduskunta osallistuu EU:n kansainvälisiä sopimuksia koskevien ehdotusten¹² valmisteluun perustuslain 96 §:n mukaisesti, jos sopimus sisältönsä puolesta kuuluu eduskunnan toimivaltaan. Asia saatetaan tällöin eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Tällaisia sopimuksia voivat olla:

- **Unionin toimivaltaan kuuluvat sopimukset** eli kansainväliset sopimukset, joiden osapuolina ovat unioni sekä yksi tai useampi kolmas valtio tai kansainvälinen järjestö (esimerkkinä kauppapoliittiset sopimukset).
- **Ns. sekasopimukset** eli kansainväliset sopimukset, joiden osapuolina ovat unioni yhdessä jäsenvaltioiden kanssa sekä yksi tai useampi kolmas valtio tai kansainvälinen järjestö (esimerkkinä ympäristösopimukset, meriliikenteen sopimukset (IMO) ja kolmansien maiden kanssa tehtävät kumppanuus- ja yhteistyösopimukset (PCA)). Tällaisia ovat myös sopimukset, joissa EU ei ole tai ei voi olla osapuolena, mutta joissa osapuolena olevat jäsenvaltiot käyttävät unionin toimivaltaa¹³.
- **Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtävät sopimukset**, joiden toisena osapuolena on Euroopan unioni.

Perustuslain 94 §:n 1 momentissa on yleissäännös eduskunnan kansainvälisiä sopimuksia koskevasta toimivallasta. Sen mukaan kansainvälinen sopimus kuuluu eduskunnan toimivaltaan, jos se:

- sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä
- on muutoin merkitykseltään huomattava
- vaatii perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Lainsäädännön alaan kuuluvia ja eduskunnan budjettivaltaa sitovia asioita on käsitelty edellä. Merkitykseltään huomattavina saatetaan pitää esimerkiksi tärkeistä ulko- ja turvallisuuspoliittisista syistä merkittäviä sopimuksia tai sopimuksia, joilla on laajakantoisia vaikutuksia yhteiskuntaan.

Neuvotteluvaltuuksia koskeva ehdotus toimitetaan eduskunnalle E-kirjeellä. U-kirjelmä tulee antaa, kun sopimustekstistä tai sen osasta on muodostunut riittävän ymmärrettävä kokonaisuus, kuitenkin viimeistään silloin, kun konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi on tullut valtioneuvoston tietoon.

Kansainvälisen sopimuksen allekirjoituspäätöstä koskevasta ehdotuksesta annetaan yleensä jatkokirje, jos asia on viety eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä aiemmassa vaiheessa. Jos U-kirjelmä annetaan vasta siinä vaiheessa, kun saadaan virallinen ehdotus sopimukseksi ja jos sopimus on tuolloin jo valmis allekirjoitettavaksi, voidaan asia saat-
taa eduskunnan käsiteltäväksi samalla kirjelmällä. Sopimuksen tekeminen hyväksytään allekirjoittamisen jälkeen vielä neuvoston erillisellä päätöksellä, joka voidaan tarvittaes-

¹² Ks. 2.2

¹³ PeVL 16/2004 vp

sa toimittaa eduskunnalle jatkokirjeellä, jos päätös sisältää uusia elementtejä kuten esimerkiksi sopimuksen osapuolille annettavan toimivaltaajulistuksen.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevia kysymyksiä on käsitelty tarkemmin ulkoasiainministeriön laatimassa valtiosopimusoppaassa¹⁴.

2.1.4 SEUT 352 (aiempaan SEY 308) artiklaan perustuvat ehdotukset

Erityistapauksen muodostavat ehdotukset toimiksi, joiden oikeusperustaksi ehdotetaan SEUT 352 artiklaa¹⁵. Tällöin kysymys on asiasta, jossa unionilla ei ole nimenomaista toimivaltaa minkään perussopimuksen artiklan nojalla, ainakaan kaikkien ehdotuksen kattamien kysymysten osalta. SEUT 352 artiklan nojalla annettavien ehdotusten osalta saattaa siten nousta esiin kysymys unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta, jota koskevat asiat ovat periaatteellisesti tärkeitä. Tämän vuoksi suuri valiokunta on edellyttänyt, että eduskunnalle toimitetaan jokainen ehdotus, jonka oikeusperustana on kyseinen artikla¹⁶.

SEUT 352 artiklan nojalla annettuja ehdotuksia käsitellään samassa menettelyssä kuin muitakin ehdotuksia ja niiden viemistä eduskunnan käsiteltäväksi arvioidaan myös samalla tavalla. EU:ssa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavat säädökset koskevat useimmiten sisällöllisesti eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita, jolloin ne saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. SEUT 352 artiklan nojalla voidaan antaa myös muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltäviä säädöksiä. Jos ehdotus ei asiasisältönsä puolesta kuulu eduskunnan toimivaltaan, asia voidaan saattaa eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä.

2.2 Ehdotus säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi

Eduskunnan käsiteltäväksi tulee saattaa U-kirjelmällä ehdotukset säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi Euroopan unionissa päätettäväksi toimiksi, mikäli ne kuuluvat sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan. Ehdotuksen käsitettä tulkitaan eduskunnan aseman turvaavalla tavalla laajasti ja se kattaa instrumentin juridisesta muodosta tai aloitteentekijästä riippumatta kaikki eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ehdotukset¹⁷. Tarkoituksese-

¹⁴ Ks. Senaattori > Säädosvalmistelu > Lainlaatijan ohjeet ja oppaat

¹⁵ SEUT 352 artiklan 1 kohta: ” 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.”

¹⁶ SuVL 3/1995 vp

¹⁷ PeVL 60/2006 vp

na on antaa eduskunnalle mahdollisuus vaikuttaa tehtävien päätösten sisältöön aina, kun asia on sellainen, että eduskunta päättäisi siitä, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Eduskunnalle toimitettavia ehdotuksia ovat ainakin:

- **unionin perussopimukseen perustuvat säädösehdotukset**, varsinkin ehdotukset asetuksiksi, direktiiveiksi tai päätöksiksi, jotka antaa Euroopan parlamentti ja neuvosto yhdessä taikka EP, neuvosto tai komissio yksin.
- ehdotukset **EU:n kansainväliseksi sopimuksiksi** (ks. 2.1).
- ehdotukset, jotka koskevat muodollisesti toimielinrakenteen ulkopuolella tehtäviä **päätöksiä, jos nämä ovat sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin rinnastettavia** (ks. 2.3).

Ohjeluonteiset, ns. **ei-sitovat instrumentit** kuten suositukset, lausunnot tai tiedonannot ovat käytännössä harvoin sellaisia, että niitä koskevat ehdotukset tulisi viedä eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Tämä ei kuitenkaan ole täysin poissuljettua. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on muun muassa avoimen koordinaatiomenetelmän osalta pitänyt mahdollisena perustuslain 96 §:n soveltamista. Tällöin aloitteen tulee kuitenkin olla riittävän jäsentynyt, jotta sitä voidaan pitää perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuna ehdotuksena¹⁸. Asia voidaan tarvittaessa saattaa eduskunnan käsiteltäväksi myös E-kirjeellä. Eduskunnan kannalta ei-sitovat instrumentit ovat merkityksellisiä erityisesti silloin, kun niissä sitoudutaan poliittisesti sellaisiin tuleviin sitoviin säädöksiin tai instrumentteihin, jotka tosiasiallisesti rajoittavat jäsenvaltioiden toimivaltaa.

2.3 Euroopan unionissa päätettävä asia

EU:ssa päätettävillä asioilla tarkoitetaan ensinnäkin EU:n toimielimissä päätettäviä **asioita, joissa jäsenvaltioiden hallitusten edustajat osallistuvat päätöksentekoon** ja joissa tehtävät päätökset edellyttävät kansallista valmistelua. Eduskunnan oikeutta osallistua kansalliseen kannanmuodostukseen ei kuitenkaan ole rajattu unionin tiettyjen elinten päätöksiin¹⁹, vaikka se käytännössä koskee etenkin päätöksentekoa EU:n neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa sekä tietyissä säädös- ja täytäntöönpanovallan delegointiin liittyvissä tilanteissa komissiossa.

EU:ssa päätettävillä asioilla tarkoitetaan myös muodollisesti **toimielinrakenteen ulkopuolella tehtäviä päätöksiä**, jos ne ovat sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin rinnastettavia²⁰. Unioniasioihin rinnastettavia ovat esimerkiksi sellaiset sopimukset tai päätökset, jotka on tehty unionin tehtävien hoitamista varten tai unioniin liittyvän syyn vuoksi. Liittynän olemassaolo arvioidaan tapauskohtaisesti. Neuvostossa kokoontuneiden hallituksen edustajien kesken tehdyt sopimukset ovat pääsääntöisesti EU:ssa tehtäviin päätöksiin rinnastettavia. Myös sellaiset sopimukset, jotka kuuluvat unionin toimi-

¹⁸ PeVL 23/2002 vp

¹⁹ PeVL 23/2002 vp ja PeVL 60/2006 vp

²⁰ PeVM 10/1998 vp, PeVL 49/2001 vp ja PeVL 54/2005 vp

valtaan, mutta joiden osapuoliksi voivat tulla vain valtiot, voidaan pääsääntöisesti rinnastaa EU:ssa tehtäviin päätöksiin²¹.

Perustuslakivaliokunnan mukaan Euroopan vakaushmekanismia (EVM) koskeva sopimus on Euroopan unionissa tehtävä päätös, vaikka osapuolina ja EVM:n jäseninä voivat olla vain euroalueeseen kuuluvat maat. Komissiolla ja EKP:llä on keskeinen rooli laadittaessa tuensaajalle talouden sopeutusohjelmaa, jonka on oltava sopusoinnussa EU:n perussopimuksen puitteissa tehtävien neuvoston päätösten kanssa. EVM-sopimusta koskevat riidat ratkaisee Euroopan unionin tuomioistuin. (PeVL 2/2011 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt EU:ssa tehtävänä päätöksenä neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöstä EU:n turvallisuusalan tutkimuslaitokselle ja satelliittikeskukselle sekä niiden toimielimille ja henkilöstölle myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista. Päätös tehtiin EU:n toimielinrakenteen ulkopuolella, mutta se tehtiin EU:n tehtävien hoitamista varten ja se liittyi välittömästi neuvoston yhteisiin toimintoihin virastojen siirtämisestä EU:n piiriin. (PeVL 49/2001 vp)

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Prümin sopimuksessa on kyse unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavasta asiasta. Prümin sopimus tehtiin seitsemän EU:n jäsenvaltion kesken EU:n rakenteiden ulkopuolella. Sitä ei valmisteltu EU:n toimielimissä eikä siihen sovellettu perussopimusten tiiviimpää yhteistyötä koskevia määräyksiä. Sopimuksessa tarkoitetut toimet kuuluvat EU:n toimivaltaan, ja sopimuksessa nimenomaisesti ilmaistun mukaisesti sen määräykset oli tarkoitus siirtää osaksi EU:n oikeusjärjestystä. EU:n säädöksillä on lisäksi sopimuksen perusteella etusija sopimuksen määräyksiin nähden. (PeVL 56/2006 vp)

U-kirjelmä voi olla tarpeen myös neuvoston toimiessa jonkin muun tahon, esimerkiksi **EU:n erillisviraston**, valmisteleman päätöksen hyväksyjänä, jos asia sisältönsä puolesta kuuluu eduskunnan toimivaltaan. Näin on myös silloin, kun neuvostolla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa päätöksen sisältöön, vaan mahdollisuus ainoastaan joko hyväksyä tai hylätä sille toimitettu ehdotus.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa perustuslain 96 §:n soveltamiseen Eurojustin ja Yhdysvaltojen välisen yhteistyösopimuksen osalta. Eurojust neuvotteli sopimuksen itsenäisesti ilman jäsenvaltioiden ja hallitusten edustajien tai neuvoston osallistumista ja ohjausta. Sopimuksen allekirjoittaminen kuitenkin edellytti neuvoston päätöstä sopimuksen hyväksymisestä. Asiaa ei saatettu eduskunnan käsiteltäväksi missään vaiheessa U-kirjelmällä tai E-kirjeellä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus neuvoston päätökseksi hyväksyä sopimus olisi tullut toimittaa eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 96 §:n 2 momentissa tarkoitetulla U-kirjelmällä. (PeVL 60/2006 vp)

Neuvoston instrumentit valmistellaan yleensä neuvoston työryhmissä ja Coreperissa. Niitä ei kuitenkaan aina valmistella kaikissa neuvoston valmisteluelimissä, vaan valmistelu voi joissain tapauksissa olla hyvin suppeaakin tai poikkeuksellisesti tapahtua myös neuvoston valmisteluelinten ulkopuolella. Myös tällöin tulee huolehtia siitä, että eduskunnan asianmukainen osallistuminen kannanmuodostukseen tulee varmistetuksi.

²¹ Ks. myös VNOS 3 §:n 9 kohta ja VNOS-perustelumistio 1.4.2003, päivitetty 1.1.2008 (Senaattori > Päätöksenteko)

U-kirjelmä voi joskus tulla annettavaksi myös silloin, kun **komissio antaa sille siirretyn säädösvallan²² tai täytäntöönpanovallan²³ nojalla säädöksen**. Säädösvallan siirtoa koskevan toimivallan nojalla komissio voi antaa yleisesti sovellettavia delegoituja säädöksiä, joilla muutetaan tai täydennetään lainsäätäjärjestyksessä annetun perussäädöksen muita kuin oleellisia säännöksiä. Täytäntöönpanotoimivallan nojalla komissio voi toteuttaa komitologiamenettelyssä toimenpiteitä Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä taikka neuvoston yksin antamien säädösten täytäntöönpanemiseksi. Näissä tapauksissa Suomi voi vaikuttaa siihen, voidaanko säädöksen antaminen neuvoston tai jäsenvaltioiden puolesta hyväksyä.

Delegoidut säädökset ja täytäntöönpanotoimenpiteet eivät yleensä kuulu eduskunnan toimivaltaan, vaan suuressa osassa on kyse teknisestä norminannosta, jota koskevia ehdotuksia ei ole tarpeen saattaa eduskunnan käsiteltäväksi²⁴. Ei voida kuitenkaan poissulkea sitä, että delegoidut tai täytäntöönpanosäädökset koskisivat joissakin tilanteissa asioita, jotka Suomessa kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten osalta eduskuntakäsittely tulee kyseeseen lähinnä silloin, kun ehdotettu säädös sisältönsä puolesta kuuluu Suomessa lainsäädännön alaan tai on budjetti-vaikutuksiltaan merkittävä. Erityisen tärkeää se on silloin, jos komission ehdotuksen katsotaan ylittävän perussäädökseen sisältyvän valtuutuksen rajat ja perussäädös on käsitelty U- tai E-asiana. Jos asia kuitenkin koskee vain vähäisiä yksityiskohtia tai teknisiä kysymyksiä, ei sen saattamista eduskunnan käsiteltäväksi ole käytännössä katsottu tarpeelliseksi (ks. 2.1)²⁵.

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyö on erityisen tärkeää siinä vaiheessa, kun käsitellään ehdotusta perussäädökseksi, johon sisältyy toimivallan siirtoa koskeva valtuutus. U-kirjelmässä tulee arvioida huolellisesti komissiolle siirrettävän toimivallan laajuutta ja luonnetta sekä ottaa huomioon eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyötä koskevat vaatimukset tulevien delegoitujen ja täytäntöönpanosäädösten käsittelyssä²⁶.

Eurooppa-neuvostosta tuli Lissabonin sopimuksella EU:n virallinen toimielin. Eduskunnan tiedonsaantia ja vaikuttamista koskevia perustuslain säännöksiä sekä Suomen EU-kantojen valmistelua koskevia sääntöjä tulee noudattaa poikkeuksetta siten, että myös Eurooppa-neuvoston valmisteluissa esitetyt Suomen kannat perustuvat asianmukaiseen valmisteluun²⁷. Eurooppa-neuvoston tehtävänä on valmistella yleiset poliittiset suuntaviivat ja tavoitteet, eikä se siten toimi lainsäätäjänä kuten neuvosto ja Euroopan parlamentti. Eurooppa-neuvosto tekee kuitenkin myös oikeudellisesti sitovia päätöksiä eräissä perussopimuksissa määrätyissä tapauksissa. Useimmat Eurooppa-neuvostossa päätettävät asiat saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi E-asioina (ks. 3.4). Eurooppa-

²² SEUT 290 artikla

²³ SEUT 291 artikla

²⁴ SuVL 4/2010 vp

²⁵ Ks. kuitenkin 2.4: Käytännössä eduskunta hyväksyy sen, että delegoitu säädös tai ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi toimitetaan eduskunnalle E-kirjeellä silloinkin, kun se sisältää eduskunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, jos asian käsittely unionissa tapahtuu niin nopealla aikataululla, että U-kirjelmää ei voida toimittaa eduskunnan vaikutusvallan kannalta oikeaan aikaan.

²⁶ OM:n muistio Säädösvallan siirto (delegoidut säädökset) ja komitologiamenettely 7.11.2011 (Senaattori > EU-asiat > Käsittely toimielimissä > Euroopan komissio)

²⁷ SuVX 135/2009 vp

neuvosto voi kuitenkin käsitellä lainsäädäntöhankkeita ns. hätäjarrumenettelyissä, jotka voivat tilanteesta riippuen johtaa esimerkiksi siihen, että pienempi jäsenvaltioiden ryhmä saa välittömästi luvan SEU 20 artiklan mukaisen tiiviimmän yhteistyön aloittamiseen tai siihen, että ehdotuksen käsittely raukeaa ja komission on annettava kokonaan uusi ehdotus²⁸. Näiden hankkeiden käsittelyä Eurooppa-neuvostossa koskevat vaiheet saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi U-jatkokirjeellä²⁹.

2.4 U-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi

Eduskunnan toimivaltaan sisältönsä puolesta kuuluvat asiat saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Jos on epäselvää, kuuluuko ehdotus eduskunnan toimivaltaan ja tulisiko asiasta antaa eduskunnalle U-kirjelmä, ehdotus voidaan toimittaa eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä. Silloin eduskunnalla on mahdollisuus itse ottaa kantaa asiaan. Näissä tapauksissa on hyvä olla yhteydessä suuren valiokunnan sihteeristöön.

Perustuslain 96 §:n 2 momentissa on perussäännökset U-asioiden eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Perustuslain säännöksen tarkoituksena on, että eduskunnalle turvataan tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen hyvissä ajoin ennen kuin Suomi sitoutuu EU:ssa tehtävään päätökseen³⁰. Valtioneuvoston on sen vuoksi saatettava ehdotus eduskunnan käsiteltäväksi **viipymättä** siitä tiedon saatuaan.

Velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi U-asiana syntyy silloin, kun **valtioneuvosto saa ehdotuksesta tiedon**. Velvollisuutta ei ole sidottu esimerkiksi ehdotuksen julkaisemiseen virallisessa lehdessä. Komission ehdotusten osalta velvollisuus syntyy viimeistään, kun valtioneuvosto vastaanottaa komission kollegion hyväksymän virallisen säädösehdotuksen. Komissio lähettää virallisen ehdotuksen yleensä välittömästi hyväksymisen jälkeen COM-asiakirjana. Myös neuvoston pääsihteeristö lähettää ehdotuksen neuvoston saatteella jäsenvaltioille. Velvollisuus toimittaa eduskunnan käsiteltäväksi tieto sen toimivaltaan kuuluvasta unionin ulkosopimuksesta alkaa, kun on saatu riittävän jäsentynyt ehdotus sopimuksen tekstiksi tai sen osaksi, kuitenkin viimeistään silloin, kun konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi on tullut valtioneuvoston tietoon (ks. 2.1).

Suuri valiokunta on edellyttänyt, että normaalitapauksessa U-kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle **muutamassa viikossa** ehdotuksen saapumisen jälkeen. Ajoituksesta päätetään tapauskohtaisesti, ottaen huomioon muun muassa asian käsittelyn aikataulu EU:ssa. Jos EUTORI-järjestelmään ei ole merkitty tietoa eduskunnalle toimitetusta U-kirjelmästä tai E-kirjeestä 6 viikon kuluessa siitä, kun järjestelmään on tehty avaus uudesta EU-asiasta, EUTORI lähettää vastuuvalmistelijalle automaattisesti muistutuksen.

²⁸ Ks. SEUT 48 artikla, 82 artiklan 3 kohta, 83 artiklan 3 kohta, 86 artikla sekä 87 artiklan 3 kohta

²⁹ Eurooppa-neuvostoa koskevista, Lissabonin sopimuksen aiheuttamista muutoksista ks. E 162/2009 vp

³⁰ SuVL 1/2009 vp sekä oikeuskanslerin päätös 3.6.2009 Dnro OKV/12/50/2008, OKV/15/50/2008, OKV/19/50/2008 ja OKV/20/50/2008

Viipymättömyysvaatimuksen merkitys on korostunut entisestään Lissabonin sopimuksen tultua voimaan. Sopimuksella luotiin järjestelmä, jossa kansalliset parlamentit voivat valvoa EU:n lainsäädäntöehdotusten **toissijaisuusperiaatteen** mukaisuutta. Toissijaisuusmuistutusten tekeminen on mahdollista 8 viikon kuluessa ehdotuksen vastaanottamisesta, joten jos toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta on Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa perustellusti epäilty, valtioneuvoston tulisi kiirehtiä asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi³¹ (ks. 4).

Laajojen ja monimutkaisten hankkeiden ollessa kyseessä vaatimusta ehdotuksen saattamisesta viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi saattaa olla vaikea noudattaa, koska asia vaatii perusteellista analysointia, sidosryhmien kuulemista ja laajaa valtioneuvoston sisäistä koordinoitua, joihin kuuluu tavanomaista hanketta enemmän aikaa. Asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa viivästyä vain siksi, että asian analysointi tai kannanmuodostus valtioneuvostossa on kesken³². Ehdotus on mahdollista saattaa eduskunnan käsiteltäväksi tavanomaista suppeammat tiedot sisältävällä U-kirjelmällä tai joissain tapauksissa E-kirjeellä (ks. esim. 4). U-kirjelmässä voidaan ilmoittaa valtioneuvoston kanta alustavana kantana taikka saattaa tiedoksi se, ettei valtioneuvoston kantaa vielä ole³³. Täsmennykset tai muutokset kantoihin voidaan tämän jälkeen ilmoittaa jatkokirjelmin.

Komission antamat **delegoidut säädökset ja ehdotukset täytäntöönpanosäädöksiksi**, jos ne poikkeuksellisesti kuuluvat sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan, tulee lähtökohtaisesti saattaa eduskunnan käsiteltäväksi samalla tavalla kuin muutkin sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat, toisin sanoen U-kirjelmällä (ks. edellä 2.3). Käytännössä eduskunta hyväksyy sen, että delegoitu säädös tai ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi toimitetaan eduskunnalle E-kirjeellä silloinkin, kun se sisältää eduskunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä, **jos asian käsittely unionissa tapahtuu niin nopealla aikataululla, että U-kirjelmää ei voida toimittaa eduskunnan vaikutusvallan kannalta oikeaan aikaan**. Tämän poikkeuksen perusteena on, että eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen tulee olla ensisijaista. E-kirjeessä tulee perustella, miksi menettelyyn on päädytty U-kirjelmän sijasta, jolloin suuri valiokunta voi päättää, onko asiasta tarpeen antaa U-kirjelmä. Lisäksi E-kirjeessä on syytä lyhyesti selvittää, miten asia on koordinoitu valtioneuvoston sisällä, sillä E-kirjeitä ei hyväksytä valtioneuvoston yleisistunnossa. **Tällaisissa tilanteissa tulee olla yhteydessä suuren valiokunnan sihteeristöön, jolta saa neuvoja eduskuntamenettelyä ja aikataulua koskevista kysymyksistä**. Säädösvallan siirrossa on kyse uudesta menettelystä, jota koskevat kansalliset ja unionin toimintatavat ovat vasta muotoutumassa, joten niitä koskevaa ohjeistusta tarkennetaan tarvittaessa myöhemmin³⁴.

³¹ SuVL 12/2010 vp

³² SuVL 1/2009 vp

³³ PeVM 10/1998 vp

³⁴ Ks. myös OM:n muistio Säädösvallan siirto (delegoidut säädökset) ja komitologiamenettely 7.11.2011 (Senaattori > EU-asiat > Käsittely toimielimissä > Euroopan komissio)

U-kirjelmän lähettämisestä päätetään **valtioneuvoston yleisistunnossa** ja se esitellään siitä ministeriöstä, jonka toimialaan valmistelu ensisijaisesti kuuluu. Esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa on annettu tarkempia ohjeita esittelijän oppaassa³⁵. U-kirjelmä laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, joten kääntämiselle on varattava riittävästi aikaa. U-kirjelmään liitetään valtioneuvoston yleisistuntoa varten EU:ssa tehty **ehdotus suomen- ja ruotsinkielisenä**. Jos suomen- ja ruotsinkielistä käännöstä ei ole saatavilla, kirjelmään liitetään englanninkielinen kieliversio ja esitetään esittelylistan kansilehdellä perustelut menettelylle. Suomen- tai ruotsinkielisen kieliversion puuttumisen vuoksi ei tule viivyttää asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi.

2.5 U-kirjelmän sisältö

U-kirjelmä muodostuu lyhyestä saatekirjelmästä sekä muistiosta, jossa käsitellään ehdotuksen pääasiallista sisältöä sekä valtioneuvoston kantaa ehdotukseen.

U-kirjelmää laadittaessa on oleellista miettiä sitä, miksi asian vieminen eduskuntaan on tärkeää ja mihin kysymyksiin liittyen eduskunnan tulee vahvistaa Suomen kannat. Muistiossa tulisi keskittyä niihin asioihin, jotka kuuluvat eduskunnan toimivaltaan ja jotka ovat poliittisen päätöksentekijän kannalta oleellisia. Liiallista yksityiskohtaisuutta tulisi välttää.

Yleensä ehdotuksen sisällön selostaminen artikla artiklalta ei ole tarpeen, vaan pääasiallinen sisältö ja Suomen kanta on mahdollista esittää ryhmitellen keskeiset ehdotukset asiakohteisesti ja selventäviä otsikoita käyttäen. Ehdotuksen standardinomaisia yleisiä ja loppusäännöksiä ei ole tarpeen selostaa, koska ne toistuvat samankaltaisina kaikissa säädösehdotuksissa.

Valtioneuvoston kantaa koskevan jakson tulee olla selkeä ja kannan tulee olla ymmärrettävä myös ilman tausta-aineistoa. Artiklaviittauksia käytettäessä myös artiklan keskeinen sisältö tulee ilmaista kantaa koskevassa jaksossa. Jos valtioneuvoston kantaa ehdotukseen ei ehditä sovittaa yhteen valtioneuvostossa ilman, että asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi viivästyy kohtuuttomasti, muistiossa todetaan, että valtioneuvosto ei ole vielä muodostanut kantaansa ehdotukseen. Silloin yhteen sovitettu kanta ilmoitetaan asian vasta valiokuntakäsittelyn aikana. Käytännössä valtioneuvoston kanta ehdotukseen voi olla U-kirjelmää annettaessa vasta alustava, jolloin sitä tarkennetaan asian käsittelyn edetessä, esimerkiksi kun komissiolta saadaan lisätietoja ehdotuksen taustasta ja tavoitteista.

U-kirjelmää laadittaessa on myös hyvä muistaa, että se laaditaan yleensä ehdotuksen käsittelyn alkaessa, joten siinä ehdotettavaan Suomen kantaan on usein tarkoituksenmukaista jättää neuvotteluvaraa.

³⁵ Valtioneuvoston esittelijän opas, VNK 2004, 12 luku
(Senaattori > Päätöksenteko > Ohjeet > Valtioneuvoston esittelijän opas)

Yleistä, kaikkiin U-kirjelmiin soveltuvaan ohjetta niiden sisällöstä ei ole mahdollista antaa, koska kuten kohdissa 2.1 – 2.3 esitetystä käy ilmi, U-asiat saattavat erota huomattavastikin toisistaan. Tämän vuoksi on tapauskohtaisesti harkittava, mitä kysymyksiä kirjelmässä on tarpeen käsitellä. Seuraavia seikkoja on kuitenkin pidetty niin olennaisina, että niihin on U-kirjelmissä tavalla tai toisella kiinnitettävä huomiota:

- ehdotuksen identifioimiseksi tarvittavat **viitetiedot (esim. COM-numero, EUTORI-numero)**,
- ehdotettu oikeusperusta (perussopimuksen artikla tai muu oikeudellinen perusta³⁶) ja päätöksentekomenettely (äänestyssääntö neuvostossa sekä muiden toimielinten, erityisesti Euroopan parlamentin rooli) sekä valtioneuvoston arvio oikeusperustasta ja ehdotuksen **toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta** (ks. 4),
- valtioneuvoston arvio ehdotuksen **suhteesta perustuslakiin** sekä Suomea velvoittaviin **perus- ja ihmisoikeusinstrumentteihin** mukaan lukien erityisesti EU:n perusoikeuskirja, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta³⁷,
- valtioneuvoston arvio ehdotuksen kuulumisesta **Ahvenanmaan maakunnan** lainsäädäntövaltaan,
- ehdotetun säädöksen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset³⁸,
- asian kansallinen valmistelu ja koordinointi (kirjelmän jaostokäsittely sekä mahdollinen käsittely EU-ministerivaliokunnassa),
- asian käsittelyvaihe EU:ssa ja valtioneuvoston arvio asian etenemisen aikataulusta (tarvittaessa arvio siitä, mihin mennessä eduskunnan kannan tulisi olla valtioneuvoston käytettävissä)³⁹,
- toimielinten (erityisesti EP:n) ja muiden jäsenvaltioiden näkemykset, jos ne ovat tiedossa.

Säädösvallan delegoinnin eli delegoitujen säädösten tultua EU:ssa mahdolliseksi, U-kirjelmissä on myös syytä arvioida ehdotukseen sisältyvien valtuutusten hyväksyttävyyttä (ks. 2.3).

Liitteessä 1 on ohjeellinen luettelo seikoista, joita U-kirjelmissä käsitellään. Eduskunnalle lähetettävien asiakirjojen sisältöä on käsitelty myös suuren valiokunnan sihteeristön muistiossa Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyvistä käytännön kysymyksistä⁴⁰, valtioneuvoston esittelijän oppaassa⁴¹ sekä lainlaatijan perustuslakioppaassa⁴². Valtioneuvoston kirjelmään liittyvät ohjeet ovat valtioneuvoston esittelijän oppaan luvussa 12 ja listamallit oppaan liitteessä.

³⁶ Esimerkiksi delegoitujen ja täytäntöönpanosäädösten osalta valtuutuksen sisältävä perussäädös

³⁷ PeVL 3/2005 vp ja SuVL 2/2009 vp

³⁸ Ks. Ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista, OM:n julkaisusarja 2007:6 (Senaattori > Säädösvalmistelu > Lainlaatijan ohjeet ja oppaat)

³⁹ Tavoitteena on, että eduskunnan kanta on muodostettu neuvoston työryhmävaiheen varhaisessa vaiheessa (SuVL 1/2009 vp)

⁴⁰ Suuren valiokunnan muistio 23.4.2007 Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyviä käytännön kysymyksiä (Senaattori > EU-asiat > Kansallinen käsittely > Yhteistyö eduskunnan kanssa)

⁴¹ VNK 2004 (Senaattori > Päätöksenteko > Ohjeet > Valtioneuvoston esittelijän opas)

⁴² OM:n julkaisusarja OM 2006:11, (Senaattori > Säädösvalmistelu > Lainlaatijan ohjeet ja oppaat)

2.6 U-asian käsittely eduskunnassa

Eduskunnan EU-valiokuntana toimii **suuri valiokunta**, joka käsittelee U-kirjelmät lukuun ottamatta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita, jotka käsitellään **ulkoasiainvaliokunnassa**. Suuren valiokunnan kannanmuodostus perustuu erikoisvaliokuntavalmisteluun: kukin **erikoisvaliokunta** käsittelee pääsääntöisesti sitä vastaavan ministeriön hallinnonalaan kuuluvia asioita ja seuraa omalla toimialallaan vireillä olevia EU-asioita. Eduskunnan puhemies lähettää valtioneuvoston eduskuntaan toimittaman U-kirjelmän suureen valiokuntaan ja samalla määrää, mikä tai mitkä erikoisvaliokunnat antavat asiasta lausunnon suurelle valiokunnalle. Suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan lopullisen kannan asiassa erikoisvaliokuntien lausunnot saatuaan lukuun ottamatta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia ehdotuksia, joiden osalta eduskunnan kannan ilmaisee ulkoasiainvaliokunta.

EU-asioita ei pääsäännön mukaan käsitellä eduskunnan **täysistunnossa**. Mikä tahansa EU-asia voidaan niin haluttaessa kuitenkin ottaa keskusteltavaksi täysistuntoon. Käytännössä tätä mahdollisuutta on käytetty perussopimusten muutosten sekä eräiden muiden keskeisten asioiden käsittelyssä. Myös silloin, kun asiasta on keskusteltu täysistunnossa, eduskunnan lopullisen kannan EU-säädösehdotuksessa hyväksyy joko suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta.

Suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan kannan yleensä pöytäkirjaan merkityllä lyhyellä **lausumalla**, joka saatetaan valtioneuvoston tietoon valiokunnan pöytäkirjanotteella. Käytännössä eduskunnan kanta käy yleensä yksityiskohtaisemmin ilmi erikoisvaliokunnan lausunnosta, jonka suuri valiokunta käsittelee. Merkittävässä asioissa suuri valiokunta voi antaa myös erillisen **lausunnon**. Valiokunta voi tuoda esille näkemyksensä Suomen neuvottelutavoitteista ja tarpeen mukaan myös siitä, millaisin edellytyksin tavoitteita voidaan muuttaa. Eduskunnan kannat ovat ohjeellinen lähtökohta asian käsittelyssä. Jos valiokunnan kannanotoista joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, on menettelyn perusteista tehtävä selkoa valiokunnalle. Suuren valiokunnan pöytäkirjat sekä suuren valiokunnan ja erikoisvaliokuntien lausunnot ovat saatavilla eduskunnan verkkosivuilla.

2.7 Tietojen antaminen U-asian käsittelystä EU:ssa

Perustuslain 96 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston on annettava valiokunnille tiedot asian käsittelystä EU:ssa. Suuri valiokunta on edellyttänyt, että ministeriöt toimittavat asiaa käsitteleville valiokunnille sekä suurelle valiokunnalle oma-aloitteisesti tietoja ehdotuksen käsittelyn etenemisestä sekä siihen liittyvät asiakirjat. Suurella valiokunnalla ja erikoisvaliokunnilla tulee olla kussakin EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon vaiheessa käytössään **ajan tasalla olevat oleelliset tiedot**⁴³. Eduskunnan informointi asian myöhemmistä vaiheista on tärkeää erityisesti silloin, kun ehdotuksen muuttumisella on vaikutusta valiokuntien lausunnoissa esitettyjen kantojen toteutumiseen.

⁴³ SuVL 1/2009 vp

Asia on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi U-jatkokirjeellä esimerkiksi seuraavissa tilanteissa:

- ehdotus **muuttuu** niin **oleellisesti** siitä ehdotuksesta, josta eduskunta on ilmaissut kantansa, että muutokset edellyttävät Suomen kannan uudelleenarviointia tai muuttamista siitä, mitä eduskunta on aiemmin hyväksynyt.
- ehdotukseen **lisätään** säännöksiä eduskunnan toimivallan alaan kuuluvista **uusista kysymyksistä**, joihin eduskunta ei ole aiemmin ottanut kantaa.

Asia tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä valtioneuvoston saatua tiedon muutoksista. Eduskunta voi jatkokäsittelyn aikana tarkentaa aiempia kantojaan ja antaa asiasta uusia lausumia tai lausuntoja. Jatkokäsittelyn yhteydessä eduskunnalle tulee selostaa mm. seuraavat seikat:

- asiassa sovellettava EU:n **päätöksentekomenettely** ja asian **käsittelyvaihe** EU:n toimielimissä.
- **valtioneuvoston tarkentuneet kannat** muuttuneeseen ehdotukseen.
- neuvottelutilanne, ml. päätöksentekoon osallistuvien **muiden tahojen kuten jäsenvaltioiden ja komission ajantasaiset kannat** sekä tietoa kantojen perusteluista ja mahdollisista vaikuttimista⁴⁴.
- **Euroopan parlamentin kannat** erityisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavien säädösten osalta.

Valtaosa EU-lainsäädännöstä hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (SEUT 294 artikla) eli menettelyssä, jossa neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat yhdenvertaisessa asemassa lainsäätäjinä. Usein sopuun toimielinten välillä pyritään jo menettelyn mukaisessa ensimmäisessä käsittelyssä ("ensimmäinen lukeminen") parlamentin ilmoitettua neuvostolle oman kantansa asiaan. Parlamentin kanta nostaa usein esiin uusia poliittisia kysymyksiä, jotka edellyttävät myös Suomessa poliittista kannanmuutosta.

Esimerkiksi käsitellessään lainsäädäntöehdotuksia Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi suuri valiokunta korosti, että valtioneuvoston olisi tullut tuoda Euroopan parlamentin tekemät muutosehdotukset komission ehdotuksiin eduskunnan tietoon oikea-aikaisesti (SuVL 1/2011 vp).

Eduskunnan informoinnissa asian jatkovaiheista voidaan käyttää samoja asiakirjoja, jotka syntyvät asian valmistelun yhteydessä valtioneuvostossa. Asiakirjoja tulee tarvittaessa muokata poliittiselle päätöksentekijälle sopivaksi. Tavaksi on vakiintunut, että EUTORI-järjestelmällä luodun saatekirjeen liitteenä eduskunnalle toimitetaan EU-perusmuistion lomakepohjalle laadittu selvitys asiasta sekä tarvittaessa EU:n toimieliimen ehdotus tai muu tausta-asiakirja. Perusmuistion voi myös korvata vastaavat tiedot sisältävällä vapaamuotoisella muistiolla silloin, kun se on tarkoituksenmukaista.

⁴⁴ SuVL 2/2004 vp

Eduskunnan jatkoinformoinnista vastaa **toimivaltainen ministeriö** eikä asiaa enää käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa. Asia on kuitenkin valmisteltava yhteistyössä kaikkien toimivaltaisten ministeriöiden kanssa ja koordinoitava valtioneuvostossa siitä annettujen ohjeiden mukaisesti. Muutenkin lisäselvitysten antamisessa noudatetaan samantapaisia menettelytapoja kuin annettaessa E-kirje (ks. 3.2). Kirjalliset lisäselvitykset toimitetaan EUTORI-järjestelmän kautta sähköisesti suoraan suurelle valiokunnalle.

2.8 U-asian päättyminen

Jos asian käsittely päättyy EU:n virallisessa lehdessä julkaistavaan säädökseen tai päätökseen, eduskunta saa siitä **automaattisen ilmoituksen** EUTORI-järjestelmän kautta. Eduskunnalle ei tarvitse tällöin erikseen ilmoittaa asian päättymisestä. Asian päättyessä muulla tavoin vastuuministeriön tulee yleensä antaa siitä erillinen ilmoitus suurelle valiokunnalle⁴⁵. **Erillinen ilmoitus** tulee antaa mm. seuraavissa tilanteissa:

- asia on liitetty EUTORI-järjestelmässä aiheavaukseen, tai sitä ei poikkeuksellisesti ole liitetty yhdenkään EUTORI-numeron alle.
- EU:ssa tehtävää päätöstä ei julkaista EU:n virallisessa lehdessä.
- asian käsittely päättyy asian raukeamiseen (esim. komissio vetää pois ehdotuksensa tai neuvosto päättää olla jatkamatta sen käsittelyä).

⁴⁵ Ks. tarkemmin suuren valiokunnan muistio 23.4.2007 Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyviä käytännön kysymyksiä (Senaattori > EU-asiat > Kansallinen käsittely > Yhteistyö eduskunnan kanssa)

3 E ja UTP-asiat (perustuslain 97 §)

Perustuslain 97 § koskee eduskunnan tietojensaantioikeutta kansainvälisissä asioissa. Säännöksen 1 momentin ensimmäinen virke koskee ulkoasiainvaliokunnan oikeutta saada tietoja sekä Suomen että EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista (UTP-asiat) ja toinen virke suuren valiokunnan vastaavaa oikeutta muiden asioiden osalta (E-asiat). Perustuslain 97 §:n nojalla:

- Valtioneuvostolla on velvollisuus ja oikeus **oma-aloitteisesti** antaa ulkoasiainvaliokunnalle ja suurelle valiokunnalle tietoja EU-asioista.
- Ulkoasiainvaliokunta **voi pyytää** valtioneuvostolta selvitystä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista ja suuri valiokunta minkä tahansa muun EU-asian käsittelystä. Suuren valiokunnan pyyntö ilmaistaan valtioneuvostolle tai suoraan asianomaiselle ministeriölle pöytäkirjanotteella.

Käytännössä E-kirjeitä lähetetään eduskunnalle vuosittain enemmän kuin U-kirjelmia. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita on määrällisesti E-asioita vähemmän.

3.1 Asioiden valmistelu Euroopan unionissa

Eduskunnalla on oikeus saada tietoja **kaikista EU:ssa käsiteltävistä asioista**. Tietojensaantioikeutta ei ole sidottu asioihin, jotka kuuluvat sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan. E-kirjeitä käytetään erityisesti silloin, kun kyse on periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävistä muista EU-asioista.

Säännöksen nojalla annetaan tyypillisesti tietoja sellaisista EU-asioista, jotka edeltävät varsinaisten säädösehdotusten antamista. Myös säädöshankkeista ja muista eduskunnan toimivaltaan kuuluvista asioista voidaan antaa tietoja eduskunnalle E-kirjeillä siinä vaiheessa, kun velvollisuus U-kirjelmän lähettämiseen ei ole vielä syntynyt. Erityisesti periaatteellisesti merkittävät ja poliittisesti kiistanalaiset lainsäädäntöhankkeet sekä hankkeet, joiden ennakkoidaan etenevän nopeasti päätökseen virallisen ehdotuksen antamisen jälkeen, on syytä antaa eduskunnalle tiedoksi E-kirjeellä jo niiden valmisteluvaiheessa. Sillä tavoin niistä voidaan käydä perusteellinen keskustelu kotimaassa jo **ennakkovaihtamisen vaiheessa**, ennen käsittelyn alkamista neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Kansainvälisiä sopimuksia koskevilla asioilla ehdotuksena pidettävää luonnosta edeltävät vaiheet ovat kannanmuodostuksen kannalta erityisen tärkeitä, koska muutoksia harvoin tehdään enää siinä vaiheessa, kun sopimusteksti on parafoitu ja valmis allekirjoitettavaksi. Eduskuntakäsittelyä jo EU-asian käsittelyn varhaisessa vaiheessa tulisi harkita erityisesti silloin, kun alustavatkin Suomen näkemykset saatetaan EU:ssa mieltää Suomen kannoiksi ja ainakin poliittisesti sitoviksi. Näin voidaan varmistaa yhtäältä eduskunnan oikea-aikainen mahdollisuus vaikuttaa ehdotuksen sisältöön ja toisaalta Suomen johdonmukainen esiintyminen koko valmisteluprosessin ajan⁴⁶.

⁴⁶ SuVM 1/2009 vp

Ennakollinen vaikuttaminen on tullut EU:ssa yhä tärkeämmäksi. Komission valmisteluasiakirjoihin kuten ns. **valkoisiin ja vihreisiin kirjoihin** sekä komission tiedonantoihin liittyy nykyään lähes säännönmukaisesti **konsultaatiomenettely**. Valtioneuvoston aikossa esittää näkemyksiä konsultaatiossa on harkittava asian eduskuntakäsittelyä, jos konsultaatiossa aiotaan esittää edellä kuvailtuja, Suomen tulevia kantoja sitovia näkemyksiä⁴⁷. Yhteistyö eduskunnan kanssa jo ennen varsinaista ehdotusta on hyödyllistä myös sen vuoksi, että tällä tavoin Suomen kannanmuodostus aikaistuu, mikä helpottaa myöhemmin U-kirjelmän valmistelua vaaditussa aikataulussa.

E-kirjettä voidaan käyttää myös tilanteessa, jossa on epäselvää, kuuluuko asia eduskunnan toimivaltaan ja pitäisikö se saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Asia voidaan saattaa eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä, jolloin **eduskunta voi ottaa kantaa siihen, onko kyse U-asiasta**. Myös silloin kun on epäselvää, onko asiaa ylipäättään tarpeellista saattaa eduskunnan käsiteltäväksi, on asia parempi viedä eduskuntaan E-kirjeellä kuin laiminlyödä asian saattaminen eduskunnan tietoon kokonaan. Suositeltavaa on, että edellä mainituissa tilanteissa ministeriöt ottava hyvissä ajoin yhteyttä suuren valiokunnan sihteeristöön.

Asia, joka on ennen virallisen ehdotuksen antamista saatettu eduskunnalle E-kirjeenä, tulee käsitellä normaalissa menettelyssä U-asiana siinä vaiheessa, kun virallinen ehdotus tai aloite saadaan, jos asia kuuluu eduskunnan toimivaltaan. Jos eduskunnalle annettava U-kirjelmä vastaa sisällöllisesti E-kirjettä, se korvaa E-kirjeen, jonka käsittely eduskunnassa päättyy. E-asiasta eduskunnalle annetut tiedot sekä sen nojalla ilmaistut kannat siirretään osaksi U-asiaa.

E-kirjeellä saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi muun muassa seuraavia asioita:

- **ehdotukset säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi**, jotka eivät sisältönsä puolesta kuulu eduskunnan toimivaltaan, mutta **jotka ovat periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittäviä** ja jotka valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi tai joista eduskunta pyytää tietoja.
- valtioneuvoston selvitykset horisontaalisista asioista, jotka koskevat Suomen **EU-politiikan yleisiä linjauksia**.
- merkitykseltään huomattavista lainsäädäntöhankkeista laaditut ns. **vihreät tai valkoiset kirjat** sekä komissio **tiedonannot tai toimintasuunnitelmat**, joissa ennakoidaan tulevia lainsäädäntöhankkeita.
- komission konsultaatiomenettelyt, joissa aiotaan esittää Suomen tulevia kantoja sitovia näkemyksiä asioissa, jotka kuuluvat sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan sitten kun ne etenevät päätöksentekovaiheeseen, taikka muuten merkittävässä asioissa.
- komission **lainsäädäntöohjelmat**, neuvoston **työohjelmat** tai muut vastaavat asiakirjat, joilla on laajempaa yleistä merkitystä.

⁴⁷ Ks. VNEUS:n ohje komission konsultaatioihin vastaamisesta 18.4.2007 (Senaattori > EU-asiat > Käsittely toimielimissä > Euroopan komissio)

- neuvoston **päätelmät** ym. linjaukset, joissa otetaan kantaa tulevan lainsäädännön sisältöön.
- EU:n kansainvälisiä sopimuksia koskevien ehdotusten U-kirjelmää edeltävät vaiheet, esimerkiksi neuvotteluvaltuuksien myöntäminen komissiolle (ks. 2.1).
- eduskunnan toimivaltaan muodollisesti kuuluvat asiat, joilla ei tosiasiallisesti muuteta EU:n lainsäädäntöä ja joita voidaan pitää **teknisluonteisina toimenpiteinä** (ks. 2.1).
- eduskunnan toimivaltaan kuuluvat **delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset, joiden aikataulu on niin kiireellinen**, että asian käsitteleminen U-asiana vaarantaisi eduskunnan vaikutusmahdollisuudet (ks. 2.3).
- SEUT 352 artiklan nojalla annettavat ehdotukset, jotka eivät sisältönsä puolesta kuulu eduskunnan toimivaltaan (ks. 2.1).
- **ohjeluonteiset** (ei-sitovat) instrumentit (ks. 2.2).
- **avoimeen koordinaatiomenetelmään** liittyvät aloitteet (ks. 2.2).

E-kirjeellä annetaan selvitys myös Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista, ellei niitä ole poikkeuksellisesti pidettävä U-asioina (ks. 2.3), sekä EU:n perussopimusten muuttamista koskevista neuvotteluista. E-asioina eduskunnan käsiteltäviksi viedään esimerkiksi:

- SEU 48 artiklan mukaiset Eurooppa-neuvoston päätökset, joilla **perussopimuksia muutetaan** yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä.
- päätökset, joilla Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti **perussopimuksiin sisältyvän valtuutuslausekkeen nojalla** muuttaa neuvostossa sovellettavaa päätöksentekomenettelyä yksimielisestä päätöksenteosta määränemmistöllä tapahtuvaan päätöksentekoon.
- päätös, jolla Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan johtavan **yhteiseen puolustukseen**.
- päätös, jolla Eurooppa-neuvosto voi päättää yksimielisesti ja parlamentin hyväksynnän saatuaan ja komissiota kuultuaan **Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuuksien laajentamisesta** koskemaan rajat ylittävää vakavaa rikollisuutta.

Eurooppa-neuvosto päätti maaliskuussa 2011 perussopimusten yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä muuttaa SEUT 136 artiklaa. Asian valmistelun aikana valtioneuvosto antoi eduskunnalle erillisen selvityksen mahdollisesta perussopimusmuutoksesta (E 86/2010 vp), jota täydennettiin jatkokirjelmin.

UTP-asioina eduskuntaan viedään EU-asioista unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Kyse on SEU V osastossa määritellystä unionin toiminnasta, johon sovelletaan kyseisen osaston 2 luvun erityismääräyksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Tämä merkitsee esimerkiksi SEU 24 artiklassa määrätyn erityisen päätöksentekomenettelyn soveltamista. Tällaisia asioita voivat esimerkiksi olla:

- SEU 25 artiklassa tarkoitetut **yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat neuvoston päätökset, jotka voivat koskea esim. terrorismin** vastaista toimintaa, **pakotteita**, EU:n sotilaallisia ja siviilikriisinhallinta-**operaatioita**, **asertiisuntaa**, maantieteellisiä ja horisontaalisia EU:ssa laadittavia **toimintasuunnitelmia taikka** EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan **kehittämistä ja rahoitusta**,
- **YUTP- strategioita, hankkeita ja painopistealueita.**

On huomattava, että suurimpaan osaan EU:n ulkosuhteita koskevia asioita ei sovelleta SEU 24 artiklassa määrättyä päätöksentekomenettelyä. Esimerkiksi kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua sekä useimpien tavanomaisten kansainvälisten sopimusten valmistelua koskevat asiat toimitetaan eduskunnalle U- tai E-asioina.

UTP-asioissa ei käytetä jatkokirjeitä, vaan tarvittaessa annetaan uusi UTP-kirje, jolle annetaan oma asianumero. Joskus UTP-asiana eduskuntaan saatettu asia muuttuu myöhemmin U- tai E-asiaksi, jolloin siitä annetaan uusi kirjelmä tai kirje. Tällaisia ovat erityisesti EU-sopimusasiat.

3.2 E-asian ja UTP-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi

Perustuslaissa ei ole menettelyä koskevia säännöksiä E- ja UTP-asioiden saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Tietty horisontaaliset asiat, kuten esimerkiksi edellä mainitut lainsäädäntö- ja työohjelmat toimitetaan eduskunnalle keskitetysti **valtioneuvoston EU-sihteeristöstä**. Muiden selvitysten antamisesta vastaa **toimivaltainen ministeriö**. E-asioita ei esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta ne on kuitenkin valmisteltava yhteistyössä kaikkien toimivaltaisten ministeriöiden kesken ja yhteensovittettava valtioneuvostossa asianmukaisella tasolla.

E-kirjeet toimitetaan suurelle valiokunnalle EUTORI-järjestelmän kautta sähköisessä muodossa. Tavaksi on vakiintunut, että EUTORI-järjestelmässä luodun saatekirjeen liitteenä toimitetaan **EU-perusmuistion lomakepohjalle laadittu selvitys** asiasta suomen kielellä sekä tarvittaessa EU:ssa annettu **ehdotus tai muu tausta-asiakirja** joko liitetiedostona tai linkkinä julkiseen palvelimeen. Saatteita tai perusmuistioita ei tarvitse eduskuntakäsittelyn vuoksi kääntää ruotsin kielelle. E-kirjeestä tulee käydä ilmi valtioneuvoston käsitys siitä, miksi eduskuntakäsittely on asiassa tarpeen.

UTP-asiat valmistellaan **Word-asiakirjana** ja lähetetään **sähköpostilla** suoraan ulkoasiain-valiokuntaan.

3.3 E-asian ja UTP-asian käsittely eduskunnassa

Eduskunnassa suuri valiokunta päättää, mihin erikoisvaliokuntiin E-kirje lähetetään käsiteltäväksi. Erikoisvaliokunnat harkitsevat itsenäisesti, antavatko ne asiasta lausunnon. Suuri valiokunta voi halutessaan antaa asiasta lausuman tai lausunnon, mutta tämä ei ole yleistä E-asioissa. Jos erikoisvaliokunta on antanut asiasta lausunnon, suuri valiokunta toimittaa sen toimivaltaiselle ministeriölle tiedoksi.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat UTP-asiat käsittelee ulkoasiainvaliokunta, joka voi pyytää lausuntoa muilta erikoisvaliokunnilta. Ulkoasiainvaliokunta lähettää antamansa lausunnot suoraan toimivaltaiselle ministeriölle.

3.4 Tietojen antaminen neuvoston ja Eurooppa-neuvoston kokouksista

Suuri valiokunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto antaa tietoja **neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista** ennen kokousta ja sen jälkeen. Neuvoston kokouksessa Suomea edustavaa **ministeriä kuullaan suullisesti** suuressa valiokunnassa kokousta edeltävällä viikolla. Suuren valiokunnan kuulemista varten ministeriön tulee koota ao. neuvoston kokouksen tausta-aineisto kokousmuistioksi, joka sisältää perusmuistion jokaisesta EU:n neuvoston kokouksen asialistan asiasta. Neuvoston kokouksen jälkeen raportti pidetystä kokouksesta toimitetaan suurelle valiokunnalle sähköisessä muodossa⁴⁸. Raportti käsitellään yleensä ministerin ollessa seuraavan kerran kuultavana suuressa valiokunnassa.

Ulkosuhdeneuvostossa käsiteltävistä asioista lähetetään muistiot ja kokousraportit suuren valiokunnan lisäksi myös ulkoasiainvaliokunnalle.

Pääministeriä kuullaan suuressa valiokunnassa Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista ennen kokousta sekä viipymättä sen jälkeen.

On huomattava, että **neuvostokuulemisen yhteydessä eduskunnalle toimitettavat perusmuistiot eivät korvaa eduskunnalle toimitettavia U-kirjelmiä tai E-kirjeitä tai niitä koskevia jatkokirjeitä**. Neuvostokuulemiseen liittyvien asiakirjojen ja ministerin suullisen esittelyn perusteella suuri valiokunta seuraa, miten eduskunnan U- tai E-asiassa muodostama kanta on toteutunut ja tarvittaessa tarkentaa sitä neuvottelutilanteen sitä edellyttäessä. Neuvostokuulemisen yhteydessä toimitettuja perusmuistioita ei myöskään saateta erikoisvaliokuntavalmisteluun, johon eduskunnan kannanmuodostus pääsääntöisesti perustuu. Jos vasta neuvoston kokouksen tausta-aineiston toimittamisen jälkeen on saatu uutta tietoa tai eduskunnan aiemmin hyväksymään valtioneuvoston kantaan tulee muutoksia, voidaan eduskuntaa kuitenkin informoida asiasta suuren va-

⁴⁸ Ks. tarkemmin suuren valiokunnan muistio 23.4.2007 Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyvistä käytännön kysymyksistä
(Senaattori > EU-asiat > Kansallinen käsittely > Yhteistyö eduskunnan kanssa)

liokunnan kuulemisen yhteydessä. Tällaisessa tapauksessa muutokset tulee tuoda erityisen selkeästi esille valiokuntakäsittelyn aikana ja valiokunnalle tulee toimittaa ajan tasalle päivitetty versio perusmuistiosta ennen valiokunnan kokousta. Suullista käsittelyä ei kirjata ja siksi on tärkeää, että muuttunut tilanne käy ilmi valiokunnalle toimitetusta muistiosta. Asia tulee kirjata muistioon niin, että eduskunnan on mahdollista ymmärtää siitä käsittelytilanne. Esimerkiksi pelkät viittaukset muutettavaksi esitettyihin artikloihin eivät ole riittäviä.

Neuvoston epävirallisten kokousten ja lounaskeskustelujen osalta ministeriöt voivat harkita, missä määrin asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi on tarpeen. Epäviralliset kokoukset ovat erilaisia ja myös tarve eduskuntakäsittelyyn vaihtelee. Jos kokouksessa ei käsitellä eduskunnan kannalta oleellisia asioita, ei eduskuntakäsittely ole tarpeen. Asiaa valmisteleavan virkamiehen on hyvä olla yhteydessä suuren valiokunnan sihteeristöön ja sopia heidän kanssaan, missä laajuudessa epävirallisesta kokouksesta tiedotetaan eduskunnalle. Epävirallisten kokousten raportoinnin osalta voidaan muutoinkin käyttää virallisia kokouksia kevyempää menettelyä. Raportointi on tarpeen lähinnä silloin, kun epävirallisessa kokouksessa tosiasiallisesti käsitellään päätöksentekoon rinnastettavalla tavalla vireillä tai suunnitteilla olevia EU-asioita, jotka käsitellään yhteistoiminnassa eduskunnan kanssa.

Eduskunnalle annetaan tietoja kirjallisesti tai suullisesti myös EU:n ja kolmansien maiden välisistä **ministeri- ja huippukokouksista** silloin, kun niissä käsitellään eduskunnan kannalta oleellisia asioita. Eduskunnalle on yleensä annettu tietoja poliittisesti merkittävistä kokouksista kuten EU–Venäjä ja EU–Yhdysvallat -huippukokouksista. Eduskunnalle tulee antaa tietoja myös sellaisista kokouksista, joissa tosiasiallisesti tehdään päätöksiä, jotka rinnastuvat neuvostossa tehtäviin päätöksiin.

3.5 E-asian ja UTP-asian päättyminen

E-asian päättymisestä tulee lähtökohtaisesti ilmoittaa eduskunnalle samalla tavalla kuin U-asian päättymisestä (ks. 2.8.). Osa E-asioista kuitenkin toimitetaan eduskunnalle vain tiedoksi, eikä niiden osalta ole välttämättä tarvetta ilmoittaa asian päättymisestä. Lisäksi osa E-asioista päättyy U-kirjelmän antamiseen, jolloin U-kirjelmässä voidaan ilmoittaa, että asia on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi aiemmin E-kirjeellä. Erillinen päättymisilmoitus ei tällöin ole tarpeen. Jos valmisteluvaiheessa E-kirjeellä eduskunnalle toimitetun, eduskunnan toimivallan alaan kuuluvan asian käsittely raukeaa ennen U-kirjelmän antamista, siitä tulee ilmoittaa eduskunnalle⁴⁹. UTP-asioiden päättymisestä ei ilmoiteta eduskunnalle erikseen, vaan niiden käsittely katsotaan päättyneeksi, kun kirje on käsitelty ja eduskunnan kanta on tiedossa.

⁴⁹ Ks. asian päättymisen ilmoittamisesta myös suuren valiokunnan muistio 23.4.2007 Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyvistä käytännön kysymyksistä (Senaattori > EU-asiat > Kansallinen käsittely > Yhteistyö eduskunnan kanssa)

4 Toissijaisuusvalvonta (subsidiariteettivalvonta)

Lissabonin sopimuksen myötä kansalliset parlamentit ovat saaneet EU-oikeuteen perustuvan mahdollisuuden osallistua lainsäädäntöprosessiin EU:n tasolla. Toissijaisuusvalvonnassa on kyse EU:n **jäsenvaltioiden parlamenttien mahdollisuudesta kyseenalaistaa tietyin edellytyksin EU:n säädösehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuus**. Suomen perustuslain kannalta kyse on kansallista, eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi luotua järjestelmää täydentävästä menettelystä. Säännökset toissijaisuusvalvontaa koskevasta menettelystä eduskunnassa on sisällytetty eduskunnan ja suuren valiokunnan työjärjestykseen⁵⁰.

Toissijaisuusperiaatteesta määrätään SEU 5 artiklan 3 kohdassa ja tarkemmat määräykset sen soveltamisesta sisältyvät Lissabonin sopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan (N:o 2). Toissijaisuusperiaatteen mukaan **EU:n toimenpiteet ovat mahdollisia vain, jos ehdotetulla toimenpiteellä kaavailtu tulos on paremmin saavutettavissa EU:n tasolla kuin jäsenvaltioiden toimin (toissijaisuusedellytys)**⁵¹. Toissijaisuusedellytyksen täyttymistä epäillessään jäsenvaltioiden kansallisilla parlamenteilla on mahdollisuus vedota toissijaisuusperiaatteeseen EU:n toimenpiteen kyseenalaistamiseksi ja, muistutuksen tehneiden jäsenvaltioiden lukumäärästä riippuen, uudelleenarviointiprosessin käynnistämiseksi.

Kansallisen parlamentin toissijaisuusperiaatetta koskeva muistutus tulee tehdä kahdeksan viikon kuluessa lainsäädäntöehdotuksen vastaanottamisesta. Säädösehdotuksen tehnyt taho, yleensä komissio, on velvollinen ottamaan kansallisen parlamentin tekemän muistutuksen huomioon. **Kansallisten parlamenttien muistutuksen vaikutus riippuu siitä, kuinka suuri osa niistä tekee muistutuksen**. Jos kolmasosa (tietyissä OSA-asioissa neljäsosa) kansallisista parlamenteista on samaa mieltä, komission on tarkasteltava ehdotustaan uudestaan (ns. keltaisen kortin menettely). Mikäli yli puolet kansallisista parlamenteista katsoo ehdotuksen loukkaavan toissijaisuusperiaatetta, asian arvioiminen siirtyy neuvostolle ja Euroopan parlamentille, jos komissio päätyy toissijaisuusmoitteista huolimatta pitämään ehdotuksensa voimassa sitä muuttamatta (ns. oranssin kortin menettely).

EU:n toimielinten eduskunnalle toimittamat säädösehdotukset merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa. Suuri valiokunta lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille ja Ahvenanmaan maakuntapäiville, jotta ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä toissijaisuusedellytyksen täyttymisestä. Valiokunnan jäsen, erikoisvaliokunta tai Ahvenanmaan maakuntapäivät voi esittää, että suuri valiokunta ottaa asian käsiteltäväksi toissijaisuusperiaatteen kannalta. Esitys on tehtävä viimeistään kuuden viikon kuluessa siitä, kun EU:n säädösehdotus on merkitty saapuneeksi, jollei suuri valiokunta erityisestä syystä päätä toisin. Suuren valiokunnan ehdotus eduskunnan kannaksi esite-

⁵⁰ Suuren valiokunnan työjärjestys 18 a § sekä eduskunnan työjärjestys 30 §

⁵¹ Toissijaisuusperiaatetta ei kuitenkaan noudateta aloilla, jotka kuuluvat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan (ks. SEU 5 artiklan 3 kohta ja SEUT 3 artikla)

tään mietinnöllä. Jos suuri valiokunta katsoo, että EU:n säädösehdotus on ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa, mietinnössä tehdään ehdotus eduskunnan perustelluksi lausunnoksi EU:n toimielimille. Täysistunto tekee päätöksen muistutuksen esittämisestä⁵².

Valtioneuvoston näkökulmasta toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan liittyvä menettely korostaa EU:n lainsäädäntöasioiden eduskuntakäsittelyn oikea-aikaisuutta. Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaista on, että **eduskunta valmistelee mahdolliset kannanotonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa**⁵³. Suuri valiokunta on katsonut, että valtioneuvoston on kiirehdittävä U-kirjelmän tai E-kirjeen toimittamista eduskunnalle, mikäli toissijaisuusperiaatteen toteutumista on Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa perustellusti epäilty⁵⁴. Kiireellisissä tapauksissa valtioneuvosto voi toimittaa kantansa ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta erillisellä E-kirjeellä eduskunnalle, vaikka ehdotuksesta olisikin laadittavana U-kirjelmä. Jos epäily ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta herää eduskunnassa, suuri valiokunta voi pyytää valtioneuvostolta selvitystä E-kirjeellä toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta tietyn säädöshankkeen osalta. Tärkeintä on, että Suomen toiminta EU:ssa on johdonmukaista ja että Suomi voi tarvittaessa käyttää myös toissijaisuusmuistutusta vaikuttamisvälineenä⁵⁵.

Suuri valiokunta on korostanut, että valtioneuvoston eduskunnalle lähettämässä U-kirjelmässä tai E-kirjeessä on **käsiteltävä toissijaisuusperiaatteen toteutumista nimenomaan Suomen kannalta**. Komission näkemysten toistaminen ei riitä, vaan asiaa on arvioitava Suomen näkökulmasta. Toissijaisuusperiaatteen toteutuminen on mahdollista kyseenalaistaa myös yksittäisen artiklan osalta⁵⁶.

⁵² Ks. suuren valiokunnan työjärjestys 18 a § sekä esimerkkinä toissijaisuusmuistutuksesta EK 11/2011 vp – M 2/2011 vp, SuVM 1/2011 vp (eduskunnan perusteltu lausunto EU:n toimielimille toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta energiatehokkuusdirektiiviehdotukseen)

⁵³ SuVL 12/2010 vp ja SuVL 1/2008 vp

⁵⁴ SuVL 12/2010 vp

⁵⁵ Ks. alaviitteessä 59 mainittu asia, jossa toissijaisuusmuistutusta käytettiin vaikuttamisen välineenä.

⁵⁶ SuVL 12/2010 vp

5 Julkisuuskysymykset

Eduskunnan toimintaan ja asiakirjojen julkisuuteen ei sovelleta julkisuuslakia (621/1999), vaan perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä. **Pääsääntönä eduskunnan toiminnan ja asiakirjojen osalta on julkisuus.** U-kirjelmät ovat saatavilla painettuina valtiopäiväasiakirjoina sekä sähköisinä tiedostoina eduskunnan tietoverkossa, E-kirjeet ja jatkokirjeet eduskunnan tietoverkossa.

Eduskunnan toiminnan julkisuutta voidaan kuitenkin rajoittaa seuraavien säännösten nojalla. Perustuslain 50 §:n mukaan valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei eduskunnan työjärjestyksessä välttämättömien syiden vuoksi toisin säädetä tai jollei valiokunta jonkin asian osalta toisin päätä. Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita käsiteltäessä valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä **vaiteliaisuutta**, jota suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta on valtioneuvostoa kuultuaan katsonut asian laadun vaativan. Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä (40/2000) säädetään, että valiokunnissa käsiteltävän asian käsittelyasiakirjat tulevat julkisiksi, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty, elleivät ne ole salassa pidettäviä⁵⁷. Suuren valiokunnan työjärjestyksen 6 §:n mukaan Euroopan unionin asian käsittelyasiakirjat tulevat kuitenkin julkiseksi välittömästi sen valiokunnan kokouksen jälkeen, jossa ne on merkitty saapuneeksi, ellei asiassa ole päätetty noudattaa vaiteliaisuutta.

Eduskunnan EU-asioiden käsittelyyn osallistumista koskevien säännösten tarkoituksena on varmistaa eduskunnalle keskeinen rooli EU-asioiden valmistelussa ja niitä koskevassa kansallisessa päätöksenteossa. Tämän vuoksi valtioneuvosto ei voi esimerkiksi unionin salassapitosäätöihin nojaten kieltäytyä antamasta eduskunnalle sen käsittelyssä tarvittavia tietoja. Valtioneuvosto voi tarvittaessa esittää em. **vaiteliaisuuspyynnön**, jossa on yksilöitävä, mitkä asiakirjan sisältämät tiedot edellyttävät vaiteliaisuuden noudattamista, ja rajattava vaiteliaisuuspyyntö koskemaan ainoastaan näitä tietoja. Vaiteliaisuuspyyntö on lyhyesti perusteltava. Valiokunnan päätös noudatettavasta vaiteliaisuudesta koskee myös muita asian käsittelyyn osallistuvia valiokuntia. Valtioneuvoston tehtyä pyynnön asiakirjat käsitellään salassa pidettävinä kunnes valiokunta on tehnyt päätöksensä pyynnön johdosta.

Vaiteliaisuuden noudattamista koskeva pyyntö on **merkittävä näkyvästi** pyynnön kohteena olevan asiakirjan etusivulle. Pääsäännön mukaan asiakirjat lähetetään eduskunnalle sähköpostitse. Joissakin tilanteissa on kuitenkin harkittava, onko vaiteliaisuuspyynnön kohteena olevien asiakirjojen lähettäminen sähköpostitse mahdollista tietoturvasuus huomioon ottaen. Sen vuoksi vaiteliaisuuspyynnön kohteena olevien asiakirjojen

⁵⁷ Eduskunnan työjärjestyksen 43 a § 2 momentin mukaan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille. Salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja liike- tai ammatissalaisuudesta, henkilön terveydentilasta tai taloudellisesta asemasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa ja jollei huomattava yhteiskunnallinen tarve vaadi niiden julkisuutta. Valiokunta voi päättää myös muusta vastaavasta välttämättömästä syystä, että jokin asiakirja on salassa pidettävä. Lisäksi 3 momentin mukaan salassa pidettäviä ovat perustuslain 50 §:n nojalla vaiteliaisuuden piiriin kuuluvat asiakirjat.

lähetystapa on harkittava tapauskohtaisesti sekä tarvittaessa sovittava asiasta suuren valiokunnan sihteeristön kanssa.

Vaiteliaisuuspyyntö hyväksytään, mikäli tiedon julkitulosta seuraa todellinen haitta Suomen eduille esimerkiksi neuvottelutavoitteiden saavuttamisen tai Suomen ja EU:n kansainvälisten suhteiden vaarantumisen vuoksi⁵⁸. **Julkisuuden rajoittamisen yleisimpiä perusteita** on Suomen neuvotteluvaran paljastuminen. Toinen tavallinen syy on se, että julkistaminen vaarantaisi Suomen tai EU:n kansainvälisiä suhteita paljastaessaan esimerkiksi muiden valtioiden neuvotteluasemat tai tehdessään julkisiksi EU:ssa salaisina pidettyjä tietoja. Kansainvälisiä sopimuksia koskevat neuvotteluohjeet ovat esimerkkejä asiakirjoista, joiden osalta eduskunta on yleensä hyväksynyt vaiteliaisuuspyynnön.

On kuitenkin huomattava, että **myös EU:ssa lainsäädäntömenettelyihin liittyvät asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia** (SEUT 15 artikla). Esimerkiksi neuvoston oikeuspalvelun lainsäädäntöasioissa antamat lausunnot ovat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan julkisia, ellei oikeudellinen neuvonanto koske erityisen arkaluonteista tai ulottuvuudeltaan laajaa kysymystä. Näin ollen ei ole perusteltua pyytää vaitioloa oikeuspalvelun lausuntojen sisältämiä näkemyksiä selostavien asiakirjojen osalta kuin poikkeustapauksessa⁵⁹.

Eduskunnan on kannanmuodostuksensa tueksi tarpeen saada tietoja myös **muiden jäsenvaltioiden kannoista**. On tapauskohtaisesti harkittava, vaatiiko jäsenvaltioiden kantojen sisältyminen asiakirjaan vaiteliaisuuden noudattamista⁶⁰. Esimerkiksi tilanteessa, jossa jäsenvaltion kannat ovat yleisesti tiedossa, vaiteliaisuuden pyytäminen ei ole aiheellista.

Harkittaessa vaiteliaisuuspyynnön tekemistä on hyvä kiinnittää huomioita kirjelmien ja kirjeiden sisältöön. Saatettaessa asiaa eduskunnan käsiteltäväksi esimerkiksi U-kirjelmällä on hyvä pohtia, onko eduskunnan kannanmuodostuksen kannalta tarpeen antaa eduskunnalle niin yksityiskohtaisia tietoja arkaluonteisista kysymyksistä, että asian käsittelyssä on edellytettävä vaiteliaisuuden noudattamista. Silloin kun tällaisten tietojen antaminen on tarpeellista, tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että vaiteliaisuuspyyntö kohdistuu vain salassa pidettäviin tietoihin. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että U-kirjelmää **täydennetään jatkokirjelmällä, jonka sisältämien tietojen osalta pyydetään noudattamaan vaiteliaisuutta**⁶¹.

⁵⁸ SuVL 2/2008 vp

⁵⁹ Yhdistetyt asiat C-39 & 52/05 P, *Ruotsi ja Maurizio Turco v neuvosto*

⁶⁰ Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut asiassa T-233/09 *Access Info Europe v neuvosto*, että lainsäädäntöasioiden julkisuutta koskevista määräyksistä seuraa, ettei neuvostolla ollut oikeutta kieltäytyä antamasta asiakirjaa siltä osin, kuin se sisälsi tietoja jäsenvaltioiden kannoista (ko. tapauksessa siitä, mitkä valtuuskunnat olivat tehneet lainsäädäntöasiassa muutosehdotuksia). Neuvosto on valittanut päätöksensä ja asia on vireillä unionin tuomioistuimessa.

⁶¹ EU-asiakirjojen julkisuudesta ja käsittelystä ks. myös OM:n muistio 20.9.2010 (Senaattori > EU-asiat > Kansallinen käsittely > Avoimuus)

LIITE 1

U-kirjelmän sisältö

U-kirjelmä muodostuu saatteesta ja sen mukana toimitettavasta muistiosta. U-kirjelmä laaditaan PTJ-järjestelmässä, mutta se on myös suositeltavaa skannata ja liittää EUTO-RI-järjestelmään, jolloin kaikki kyseiseen EU-asiaan liittyvät asiakirjat löytyvät sieltä.

Saatteen otsikosta käy ilmi, että kyse on valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle EU-asiassa, joka nimetään samalla kun sille yleensä annetaan lyhytnimi eli ns. alias-nimi (suluissa). Saatteen tekstissä ilmaistaan, että kyse on perustuslain 96 § 2 momentin mukaisesta menettelystä. Saatteeseen tulee lisäksi päiväys sekä asian valtioneuvostolle esittelevän ministerin ja esittelevän virkamiehen nimet.

Alla esitetään ohjeellinen luettelo niistä asioista, joiden käsittelemistä saatteen ohessa toimitettavassa muistiossa tulee harkita. Tapauskohtaisesti päätetään, missä laajuudessa kutakin asiakokonaisuutta käsitellään, niiden tarkoituksenmukaisimmasta sijoittamisesta muistioon sekä siitä, miten osiot otsikoidaan. Muistion yläreunaan kirjataan asian EUTORI-tunnus sekä esittelevä ministeriö.

Yleistä / Tausta

- Kokonaiskuva ehdotuksesta, sen taustoista sekä mahdollisesta suuremmasta asiakokonaisuudesta, johon se liittyy.
- Ehdotuksen identifioimiseksi tarvittavat viitetiedot (esimerkiksi COM-numero).

Pääasiallinen sisältö

- Lyhyesti tiivistettynä ehdotuksen pääasiallinen sisältö erityisesti eduskunnan toimivaltaan kuuluvilta osin; sen tavoite ja keskeiset keinot tavoitteen toteuttamiseksi.

Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

- Ehdotettu oikeusperusta (perussopimuksen artikla tai muu oikeudellinen perusta) sekä päätöksentekomenettely (äänestyssääntö neuvostossa sekä muiden toimielinten, erityisesti Euroopan parlamentin rooli).
- Valtioneuvoston arvio ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta.
- Valtioneuvoston arvio ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta.

Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

- Valtioneuvoston arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin sekä Suomea velvoittaviin perus- ja ihmisoikeusinstrumentteihin (ml. EU:n perusoikeuskirja), ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Ehdotuksen vaikutukset

- Ehdotuksen aiheuttamat keskeisimmät muutostarpeet kansalliseen lainsäädäntöön; pelkkä viittaus muutettaviin lakeihin ei ole riittävä.
- Valtioneuvoston arvio ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista sekä muista mahdollisista vaikutuksista sekä Suomessa että EU-tasolla (ml. vaikutukset EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön silloin kun relevanttia).

Ahvenanmaan toimivalta

- Valtioneuvoston arvio ehdotuksen kuulumisesta Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

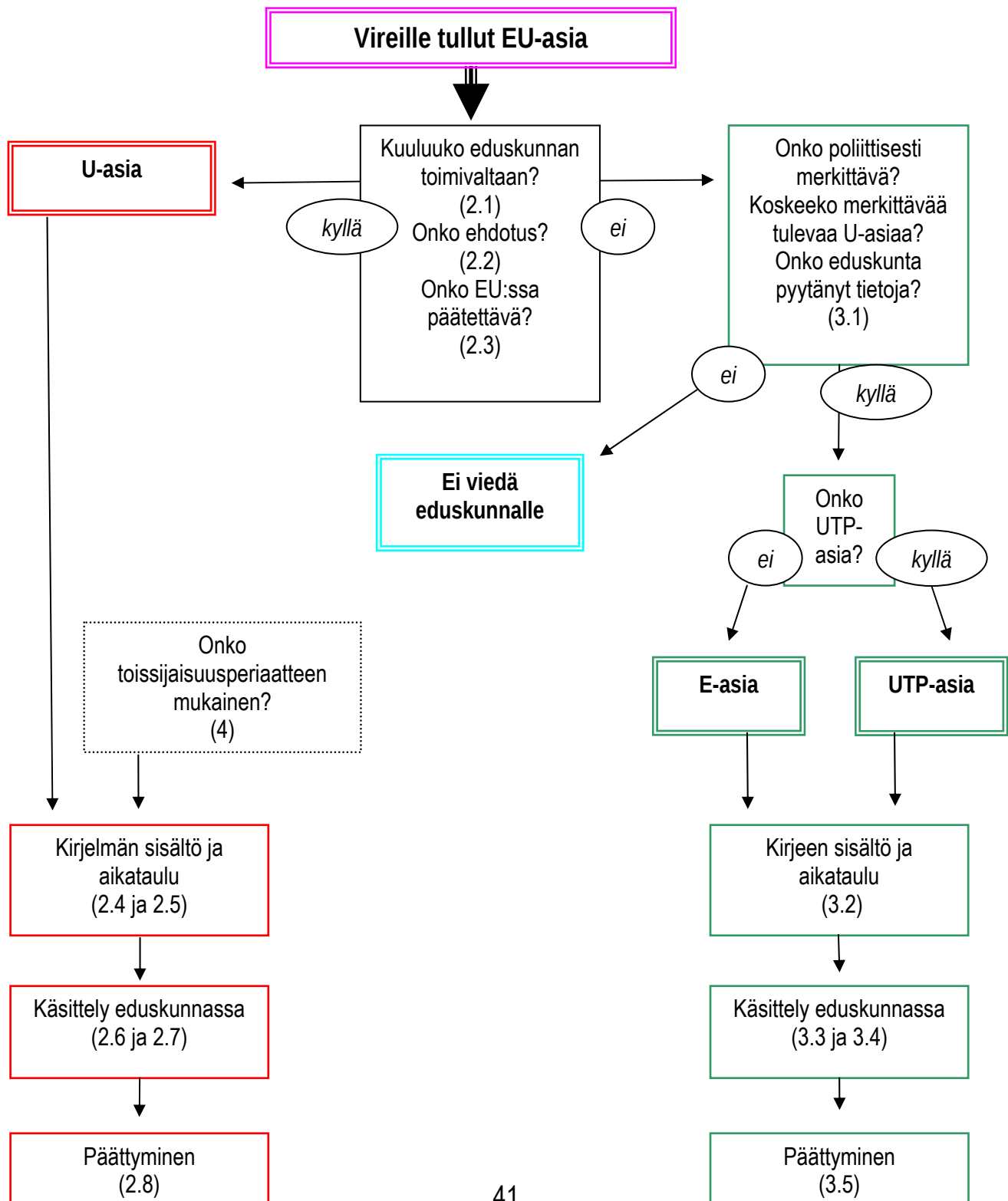
- Tietoa kansallisesta valmistelusta kuten siitä, miten asia on valmisteltu ja koordinoitu valtioneuvostossa (kirjelmän jaostokäsittely sekä mahdollinen käsittely EU-ministerivaliokunnassa), sekä sidosryhmien mahdollisesta kuulemisesta.
- Tietoa asian käsittelyvaiheesta EU:ssa, esimerkiksi siitä, onko asiaa jo käsitelty neuvoston työryhmässä.
- Mahdollisuuksien mukaan tietoa toimielinten (erityisesti Euroopan parlamentin) näkemyksistä sekä muiden jäsenvaltioiden kannoista tai muu kuvaus neuvotteluasetelmasta.
- Valtioneuvoston arvio asian etenemisen aikataulusta EU:n tasolla sekä arvio siitä, mihin mennessä eduskunnan kannan tulisi olla valtioneuvoston käytettävissä.

Valtioneuvoston kanta

- Valtioneuvoston kanta ehdotukseen, jos kanta ehditään sovittaa yhteen valtioneuvostossa ilman, että asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi viivästyy kohtuuttomasti. Muussa tapauksessa muistiossa todetaan, että valtioneuvosto ei ole vielä muodostanut kantaansa ehdotukseen, ja että yhteen sovitettu kanta ilmoitetaan asian valiokuntakäsittelyn aikana.
- Valtioneuvoston näkemys ehdotukseen sisältyvien valtuutusten hyväksyttävyydestä (komissiolle siirrettävä säädösvalta ja täytäntöönpanovalta eli valtuutukset antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä).

LIITE 2: "Pikaohje"

- tässä kaaviossa kuvataan tiiviisti harkintaa pohdittaessa vireille tulevan EU-asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Suluissa on viittaukset ohjeen jaksoihin, joissa kutakin aihetta käsitellään.
- julkisuuskysymykset tulee huomioida kaikissa vaiheissa läpi asioiden elinkaaren (ks. jakso 5).
- E-asia saattaa myös muuttua U-asiaksi, minkä jälkeen sitä käsitellään U-asiana; E- ja UTP-asioiden osalta tulee lisäksi huomioida, ettei niiden päättymisestä ole aina välttämätöntä informoida eduskuntaa (ks. jakso 3.2).





OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7067
ISBN 978-952-259-169-2 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUSVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi