

LAVO Kotivuori Hanna-Mari

21.01.2008
JULKINEN

Suuri valiokunta

Viite

Asia

EU;Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa

U/E-tunnus:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti valtioneuvostossa päivitetty ohje Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Ohje on hyväksytty EU-ministerivaliokunnassa 18.1.2008.

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos

Hanna-Mari Kotivuori

LIITTEET Oikeusministeriössä päivitetty ohje Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminta Euroopan unionin kansallisessa valmistelussa

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi VNK, UM, OM, SM, PLM, VM, OPM, MMM, LVM, TEM, STM, YM, VNEUS, OKV

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 toimielimissä esitettävän Suomen kannan yhteistyössä eduskunnan kanssa silloin, kun asia on luonteeltaan sellainen, että se tulee perustuslain mukaan saattaa eduskunnan käsiteltäväksi.

Eduskunnan käsiteltäväksi toimitettavat EU-asiat voidaan jakaa kahteen pääasialliseen ryhmään. Ns. U-asioiden osalta on säädetty valtioneuvostolle velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi. Velvollisuus on säädetty sellaisten asioiden osalta, joista eduskunta päättäisi, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen (eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan tai kansainvälisiä sopimuksia koskevaan toimivaltaan kuuluvat asiat). Ns. E-asiat viedään eduskuntaan joko sen vuoksi, että eduskunta on pyytänyt niitä koskevaa tietoa tai koska valtioneuvosto on pitänyt tarpeellisena informoida eduskuntaa asiasta. Eduskunnalla on oikeus saada tietoja mistä tahansa EU:ssa valmisteilla olevasta asiasta. Lisäksi oman erityisryhmän muodostavat UTP-asiat.

EU-asioiden valmistelu tapahtuu rinnakkain valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Eduskunta pidetään ajan tasalla koko valmisteluprosessin ajan antamalla tietoja sekä kirjallisesti että suullisesti. Asia saatetaan eduskunnassa vireille U-kirjelmällä, jonka käsittelee valtioneuvoston yleisistunto, tai E-kirjeellä, joka lähetään eduskunnalle suoraan ministeriöstä. U-kirjelmää ja E-kirjettä täydennetään asian käsittelyn edetessä tarpeen mukaan jatkokirjeellä. Tämän lisäksi eduskunnan erikoisvaliokunnille sekä suurelle valiokunnalle annetaan tietoja suullisesti. Eduskunnalla tulee olla käytössään ajan tasalla olevat oleelliset tiedot koko asian käsittelyn ajan.

Eduskunta antaa EU-asioissa lausumia ja lausuntoja, jotka ovat ohjeellinen lähtökohta, kun esitetään Suomen hallituksen kantoja EU:n toimielimissä. Eduskunta osallistuu asian kansalliseen valmisteluun siihen saakka, kunnes asiassa tehdään päätös EU:n tasolla tai kunnes asian käsittely EU:ssa päättyy muusta syystä.

Sisällys

Tiivistelmä.....	1
Sisällys.....	2
1. Yleistä	3
1.1. Ohjeen tarkoitus	3
1.2. Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnan merkitys	3
1.3. Yhteistoiminnan menettelyt.....	4
2. Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaa koskeva sääntely.....	4
3. U-asiat (perustuslain 96 §).....	5
3.1. Asiat, jotka kuuluvat eduskunnan toimivallan alaan	5
3.2. Ehdotukset säädöksi, sopimuksi tai muiksi toimiksi.....	9
3.3. Euroopan unionissa päätettävät asiat.....	10
3.4. U-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi	11
3.5. U-kirjelmän sisältö	12
3.6. U-asian käsittely eduskunnassa	13
3.7. Tietojen antaminen U-asian jatkokäsittelystä EU:ssa	14
3.8. U-asian päätyminen	15
4. E-asiat (perustuslain 97 §).....	15
4.1. Asioiden valmistelu Euroopan unionissa	16
4.2. E-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi	17
4.3. E-asian käsittely eduskunnassa.....	17
4.4. Tietojen antaminen EU:n ministerineuvoston kokouksista	17
4.5. E-asian päätyminen	18
5. Julkisuuskysymykset	18

1. Yleistä

1.1. Ohjeen tarkoitus

Tässä ohjeessa käsitellään eduskunnan ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä EU:ssa tehtäviä päätöksiä valmisteltaessa. Ohjeen tarkoitus on tuoda esille asiaa koskevat Suomen perustuslain (731/1999; jäljempänä "perustuslaki") säännökset ja niitä koskeva tulkintakäytäntö sekä valtioneuvoston ja eduskunnan välisen yhteistoiminnan merkitys. Valmistelijan kannalta on oleellista tietää, milloin asia tulee viedä eduskunnan käsiteltäväksi ja millaisia sisällöllisiä vaatimuksia eduskunnan informoinnille on asetettu.

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

Tällä ohjeella korvataan oikeusministeriön 30.3.2001 antama ohje eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa.

Tässä ohjeessa ei käsitellä tietojen antamista Eurooppa-neuvoston kokouksista tai hallitusten välisissä konferensseissa käsiteltävistä asioista.

1.2. Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnan merkitys

Eduskunnan osallistumista koskevien säännösten tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa EU:ssa tehtävien päätösten sisältöön. Perustuslaissa on asetettu valtioneuvostolle oikeudellinen velvoite saattaa eduskunnan käsiteltäväksi eduskunnan toimivallan alaan kuuluvat ehdotukset. Eduskunta osallistuu kansalliseen kannanmuodotukseen koko EU:ssa tapahtuvan valmisteluprosessin ajan. Eduskunnan näkemykset ovat ohjeellinen lähtökohta asian valmistelussa ja esitettäessä Suomen hallituksen kantoja EU:n elimissä.

Asia viedään eduskunnan käsiteltäväksi sen kannan määrittystä varten mahdollisimman varhaisessa vaiheessa asian käsittelyn alkaessa EU:n elimissä, jotta Suomen edustajilla olisi riittävät valtuudet esittää Suomen kantoja asian käsittelyn kuluessa. Tarkoituksena on myös, että asia viedään eduskuntaan hyvissä ajoin ennen kuin päätös tulee asiallisesti ratkaistuksi ja Suomea sitovaksi.

Eduskunnalle tulee antaa tarpeelliset tiedot asiasta, jotta eduskunta voi muodostaa oman kantansa asiaan. Valtioneuvoston antaman U-kirjelmän ja ministeriön antaman E-kirjeen tulisi painottua poliittisen päätöksentekijän kannalta kiinnostaviin seikkoihin. Eduskunnalle on esitettävä asiat, joissa tosiasiallisesti käytetään lainsäädäntövaltaa.

Suomen edustajien toiminta EU:n elimissä rakentuu sen varaan, että valtioneuvosto toimii eduskunnan luottamuksen varassa. Suomen edustajien tulee tarvittaessa esittää varauksia, jotta eduskunnalla on mahdollisuus lausua kantansa asiaan. Silloin, kun asiasta ei ole vie-

¹ OM julkaisu 2004:6.

lä saatu eduskunnan kantaa, Suomen hallitus esittää yleensä joko yleisvarauman, tutkintavarauman tai tarkasteluvarauman².

Asian käsittelyn edetessä valtioneuvoston kantoihin tehtävät muutokset, ehdotusta koskevat muutokset sekä uudet ehdotukset tulee myös pääsääntöisesti saattaa eduskunnan käsiteltäväksi. Asiassa ei tule tehdä Suomea lopullisesti sitovia ratkaisuja, ennen kuin eduskunnalla on ollut tilaisuus lausua kantansa tarkentuvista valtioneuvoston kannoista sekä ehdotuksen jatkokäsittelyssä tehdyistä uusista ehdotuksista. Niin pitkään kun eduskunta ei ole ehtinyt käsitellä asiaa tai ottaa siihen kantaa, Suomen edustajien tulee tarvittaessa esittää asianmukainen varaus Suomen kantaa esitettäessä. Jos asiassa esitettäisiin Suomen nimissä kantoja ennen kuin eduskunta on lausunut oman kantansa, se asettaisi eduskunnan tapahtuneiden tosiasioiden eteen.

1.3. Yhteistoiminnan menettelyt

Yhteistoiminta valtioneuvoston ja eduskunnan välillä tapahtuu suurelta osin virallisten kirjelmien muodossa. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle U-kirjelmiä ja ministeriöt E-kirjeitä ja jatkokirjeitä. Eduskunta ottaa kantaa U-asioihin sekä halutessaan E-asioihin joko suuren valiokunnan pöytäkirjaan otetuilla lausumilla tai erillisillä lausunnoilla. Suullinen yhteistyö tapahtuu pääosin eduskunnan erikoisvaliokunnissa ja suuressa valiokunnassa. Asiaa valmistelevat virkamiehet kutsutaan yleensä kuultaviksi erikoisvaliokuntiin, joissa voidaan suullisesti täydentää kirjallisesti annettuja tietoja ja joissa eduskunnan taholta voidaan esittää asiaa koskevia kysymyksiä. Asiasta vastaavia ministereitä kuullaan säännöllisesti suuren valiokunnan kokouksissa sen käsitellessä EU:n ministerineuvoston kokouksissa esillä olevia asioita.

Eduskunnalle annettavien kirjelmien ohella eduskuntaan voidaan olla yhteydessä epävirallisesti. Eduskunnan valiokuntien valiokuntaneuvosten kanssa voidaan muun muassa käydä keskusteluja tulevista hankkeista ja niiden viemisestä eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnan suuren valiokunnan tai erikoisvaliokuntien valiokuntaneuvoksiin voi olla yhteydessä myös silloin, kun on epäselvää, tulisiko asiasta antaa U-kirjelmiä vai E-kirje tai onko tietyn asian vieminen eduskuntaan ylipäättään tarpeen.

2. Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaa koskeva sääntely

Perustuslain 8 luku koskee Suomen kansainvälisiä suhteita. Lukuun sisältyvät säännökset ulkopoliittisesta päätösvallasta sekä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä, irtisanomisesta ja voimaansaattamisesta. Tämän lisäksi luvussa säädetään EU-asioiden kansallisesta valmistelusta sekä eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa.

Perustuslain 93 § 1 momentti koskee ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän perusteita. Pykälän 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 asiaryhmät³. Valtioneuvostossa EU-asiat valmistellaan EU-asioiden yhteensovittamismenettelyssä, jossa myös päätetään Suomen toimenpiteistä.

² Ks. Pysyväisohje Suomen edustajille varaumien käytöstä neuvoston työskentelyssä (Valtioneuvoston EU-sihteeristö, 12.11.2002, löytyy Senaattorista kohdasta EU-asioiden valmistelu/Käytännön lisäohjeita).

³ Ks. PeVL 54/2005 vp.

Eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden valmisteluun säädetään perustuslain 96 §:ssä ja 97 §:ssä. Perustuslain 96 § koskee ns. U-asioita, joiden osalta valtioneuvostolle on asetettu oikeudellinen velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslain 97 §:n kattamat asiat ovat ns. E-asioita, jotka informoidaan eduskunnalle joko eduskunnan pyynnöstä tai valtioneuvoston omasta aloitteesta.

Perustuslain säännöksiä tulee tulkita laajasti eduskunnan aseman turvaamiseksi ja tulkin-
taepäselvyydet tulee ratkaista eduskunnan vaikutusmahdollisuudet parhaiten varmistavalla tavalla.

Käytännössä perustuslain 96 §:n ja 97 §:n soveltuminen asiaan tulee mietittäväksi ensimmäisen kerran siinä vaiheessa, kun asiasta tehdään avaus EUTORI-järjestelmään. Valtioneuvoston kanslian EU-tiedonhallinta tekee avauksen yhteydessä ehdotuksen asian vastuuministeriöksi. Ministeriöt merkitsevät ehdotuksen saatuaan asiaa koskevat tiedot EUTORI-järjestelmään. Tässä yhteydessä tulee myös ilmoittaa, miten hanke on tarkoitus valmistella yhteistoiminnassa eduskunnan kanssa eli sovelletaanko asiassa perustuslain 96 §:ää tai 97 §:ää. Tämän harkinnan tekee asialle osoitettu vastuuhenkilö.

3. U-asiat (perustuslain 96 §)

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

- 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 asian kuuluminen eduskunnan toimivallan alaan, joka yleensä ratkaisee sen, tuleeko eduskuntaa informoida U-kirjelmällä. Kahta ensimmäistä kriteeriä on sovellettu niin laajasti, että ne kattavat käytännössä lähes kaikki EU:ssa annettavat ehdotukset ja EU:ssa tehtävät päätökset. Seuraavassa käsitellään erikseen kutakin näistä kriteereistä.

3.1. Asiat, jotka kuuluvat eduskunnan toimivallan alaan

Eduskunnan toimivallan alaan kuuluvat seuraavat asiat, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä:

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

Jäljempänä tässä jaksossa on lisäksi mainittu SEY 308 artiklaan perustuvat ehdotukset, joiden osalta eduskunta on edellyttänyt, että ne viedään aina eduskunnan käsiteltäväksi⁴.

⁴ SuVL 3/1995 vp.

Eduskunnan toimivallan alaan kuuluvat asiat tulee pääsääntöisesti saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Jos on epäselvää, kuuluuko ehdotus eduskunnan toimivallan alaan ja tulisiko asiasta antaa eduskunnalle U-kirjelmä, ehdotus voidaan toimittaa eduskunnan käsittelyyn E-kirjeellä. Epäselvissä tilanteissa on parempi viedä asia eduskuntaan E-kirjeellä, kuin jättää se kokonaan informoimatta. Eduskunnalla on tällöin mahdollisuus itse ottaa kantaa asian käsittelyjärjestykseen.

Lainsäädännön alaan kuuluvat asiat

EU-asioiden kuulumista lainsäädännön alaan arvioidaan vastaavin perustein kuin Suomen kansallistenkin asioiden osalta. Jos EU:ssa annettava ehdotus koskee asioita, joista tulisi Suomessa säätää lailla, katsotaan sen kuuluvan lainsäädännön alaan. Näin on myös silloin, kun annettava sääntely toteutetaan yksinomaan EU:n tasolla, esimerkiksi neuvoston tai komission asetuksella, eikä se edellytä Suomessa uutta lainsäädäntöä tai muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Lainsäädännön alaan kuulumisen osalta ei ole merkitystä sillä, onko ehdotus ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomen voimassa olevan lainsäädännön kanssa.⁵ Tämä perustuu siihen, että EU:n säädökset rajoittavat 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. Lisäksi perustuslakiin sisältyy lukuisia erityissäännöksiä kysymyksistä, joista on säädettävä lailla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään täsmentänyt lainsäädännön alan määritelmää Suomen kansallisten asioiden⁶, EU-asioiden sekä kansainvälisiä sopimuksia koskevien asioiden yhteydessä⁷. 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 olevan lain säännöksiä
- asiasta on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla

On huomattava, että lainsäädännön alaan voi kuulua myös asia, josta on aiemmin Suomessa säädetty lakia alemmantasoisilla säännöksillä. Vaikka tietystä asiasta olisikin aikaisemmin säädetty alemmantasoisella säädöksellä, on mahdollista, että perustuslaki edellyttää nykyisin lain tasoista sääntelyä.

⁵ Ks. PeVL 60/2006 vp.

⁶ Ks. tarkemmin Lainlaatijan perustuslakiopas (OM, 2006:11).

⁷ Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on käsitelty muun muassa Kansainvälisten sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevassa ohjeessa (UM, elokuu 2003) sekä EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevassa ohjeessa (UM, 28.8.2003. Ohjetta ollaan uudistamassa, uusi ohje annetaan alkuvuodesta 2008).

Jos voimassa olevaan kotimaiseen lakiin sisältyy valtuutus antaa asetuksella säännöksiä tietystä asiasta ja ehdotus yhteisön säädökseksi koskee valtuutuksen tarkoittamia kysymyksiä, ei ehdotusta tarvitse toimittaa eduskunnalle. Tällaisia valtuutussäännöksiä on vaikiintuneen käsityksen mukaan tulkittava suppeasti siten, että valtuuden nojalla voidaan antaa vain lain asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta välttämättömiä säännöksiä. Varsinkin vanhojen valtuutussäännösten osalta tulee kiinnittää huomiota valtuutuksen tarkoitukseen ja ulottuvuuteen.⁸

Jos annettavalla ehdotuksella ei tosiasiallisesti tehdä sisällöllisiä muutoksia EU:n lainsäädäntöön, voidaan ehdotus joissain tilanteissa poikkeuksellisesti toimittaa eduskunnalle E-kirjeellä, vaikka kyse olisikin eduskunnan toimivallan alaan kuuluvasta asiasta. Tällaisia voivat olla ehdotukset, joilla mukautetaan teknisesti EU:ssa aiemmin annettuja säädöksiä johonkin uuteen säädökseen tai joilla kodifoidaan aiemmin annettuja säädöksiä. Myös EU:n laajentumisen johdosta säädöksiin tehtävät muutokset voivat olla niin teknisiä muutoksia, että ne voidaan informoida eduskunnalle E-kirjeellä. E-kirjeessä tulee tällöin esittää perustelut sille, miksi asiassa ei ole pidetty tarpeellisena U-kirjelmää. Eduskunnan informoinnin tarpeellisuutta tulee arvioida tapauskohtaisesti. On myös mahdollista, että toimenpide on niin tekninen, ettei eduskunnan informointi ole lainkaan tarpeen. Jos esimerkiksi aiempien säädösten kodifointi tarkoittaa vain vähäistä artikloiden numeroiden muutosta, ei eduskunnan informointi ole yleensä tarpeen.

Komitologiapäätöksen (1999/468/EY) muuttamisen yhteydessä päätettiin kiireellisesti mukautettavien säädösten luettelosta. Komissio antoi säädösten mukauttamista koskevan tiedonannon sekä 26 mukauttamista tarkoittavaa ehdotusta, jotka informoitiin eduskunnalle yhdellä E-kirjeellä. E-kirjettä pidettiin perusteltuna, koska säädösten mukauttamisessa on kyse teknisluonteisesta toimenpiteestä, jonka yhteydessä ei ole lähtökohtaisesti perusteltua puuttua säädöksen sisältöön muilta osin.

Eduskunnan budjettivaltaa sitovat asiat

Eduskunnan budjettivaltaa sitovia asioita ovat 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:

- EY:n yleinen talousarvioesitys
- EY:n omien varojen järjestelmää koskevat päätökset
- ehdotukset yhteisöjen monivuotisiksi rahoitus suunnitelmiksi

EY:n talousarvioon merkittävästi vaikuttavat toimenpideohjelmahdotukset voivat olla budjettivaikutuksiltaan merkittäviä, mutta ne eivät silti aina edellytä U-kirjelmää. Jos on kyse toimenpideohjelmasta, jolla pannaan täytäntöön perussäädös, joka on käsitelty eduskunnassa U-asiana, ei ohjelmaa yleensä tarvitse saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-asiana asian merkittävien budjettivaikutusten vuoksi. Ohjelma voidaan tällöin informoida eduskunnalle E-kirjeellä, jos siinä ei ole sellaisia lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, joiden vuoksi U-kirjelma olisi tarpeen.

⁸ Ks. valtuutussäännöksistä tarkemmin Lainlaatijan perustuslakiopas (OM, 2006:11).

Eduskunnan kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat

EU:n tekemiä kansainvälisiä sopimuksia koskevat ehdotukset⁹ tulee käsitellä perustuslain 96 §:n mukaisesti, jos sopimus sisältönsä puolesta kuuluu eduskunnan toimivallan alaan. Asia saatetaan tällöin eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Tällaisia sopimuksia voivat olla:

- EY:n perustamissopimuksen alaan kuuluvat ns. yhteisösopimukset eli kansainväliset sopimukset, joiden sopimuspuolina ovat yhteisö tai yhteisöt sekä yksi tai useampi kolmas valtio tai kansainvälinen järjestö (esimerkkinä kauppapoliittiset sopimukset).
- Ns. sekasopimukset eli kansainväliset sopimukset, joiden sopimuspuolina ovat yhteisö tai yhteisöt yhdessä jäsenvaltioiden kanssa sekä yksi tai useampi kolmas valtio tai kansainvälinen järjestö (esimerkkinä ympäristösopimukset, meriliikenteen sopimukset (IMO) ja lentoliikennesopimukset). Tällaisia ovat myös sopimukset, joissa EY ei ole tai ei voi olla sopimuspuolena, mutta joissa sopimuspuolena olevat jäsenvaltiot käyttävät yhteisön toimivaltaa¹⁰.
- Unionisopimuksen (II ja III pilari) alaan kuuluvat sopimukset, joiden yhtenä sopimuspuolena on Euroopan unioni.

Perustuslain 94 §:n 1 momentissa on yleissäännös eduskunnan toimivallasta kansainvälisten sopimusten suhteen. 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.

Kansainvälisten sopimusten osalta neuvotteluvaltuuksia koskeva ehdotus informoidaan eduskunnalle E-kirjeellä. U-kirjelmä tulee antaa viimeistään silloin, kun konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi on tullut valtioneuvoston tietoon tai jo aikaisemmassa vaiheessa, kun on saatu riittävän jäsentynyt ehdotus sopimuksen tekstiksi. 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 eduskunnan informointi toteuttaa samalla kirjelmällä. Sopimus hyväksytään allekirjoittamisen jälkeen vielä neuvoston päätöksellä, josta voidaan tarvittaessa informoida eduskuntaa jatkokirjeellä.

⁹ Ks. jäljempänä jakso 3.2.

¹⁰ PeVL 16/2004 vp.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevia kysymyksiä on käsitelty tarkemmin EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevilla ohjeilla (UM, 28.8.2003, ohjetta ollaan uudistamassa, uusi ohje annetaan alkuvuodesta 2008).

SEY 308 artiklaan perustuvat ehdotukset

Erityistapauksen muodostavat ehdotukset toimiksi, joiden oikeusperustaksi ehdotetaan SEY 308 artiklaa¹¹. Tällöin kysymys on asiasta, jossa yhteisöllä ei ole selkeää perustamis-sopimuksesta johtuvaa toimivaltaa. SEY 308 artiklan nojalla annettavien ehdotusten osalta tulee yleensä harkittavaksi kysymys yhteisön ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallan-jasta, jota koskevista muutoksista eduskunta on erityisen kiinnostunut. Tämän vuoksi suuri valiokunta on edellyttänyt, että eduskunnalle toimitetaan jokainen ehdotus, jonka oikeus-perusta on kyseinen artikla.

SEY 308 artiklan nojalla annettuja ehdotuksia käsitellään samassa menettelyssä kuin mui-takin ehdotuksia ja niiden viemistä eduskunnan käsiteltäväksi arvioidaan myös samalla tavalla. Yleensä ne koskevat eduskunnan toimivallan alaan kuuluvia asioita, jolloin ne saa-tetaan eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Jos ehdotus ei kuitenkaan asiasisältönsä puolesta kuulu eduskunnan toimivaltaan, eduskunnan informointi voidaan toteuttaa E-kirjeellä.

3.2. Ehdotukset säädöksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi

Eduskunnan käsiteltäväksi tulee saattaa kaikki ehdotukset säädöksi, sopimuksiksi tai muiksi Euroopan unionissa päätettäväksi toimiksi, mikäli ne kuuluvat eduskunnan toimival-lan alaan¹². Ehdotuksen käsiteltä tulkitaan eduskunnan aseman turvaavalla tavalla laajasti ja se kattaa instrumentin juridisesta muodosta tai aloitteentekijästä riippumatta kaikki sisäl-tönsä puolesta eduskunnan toimivallan alaan kuuluvat ehdotukset.¹³ Tarkoituksena on an-taa eduskunnalle mahdollisuus vaikuttaa tehtävien päätösten sisältöön aina silloin, kun asia on sellainen, että eduskunta päättäisi siitä, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Eduskunnal-le toimitettavia ehdotuksia ovat:

- EY:n perustamissopimuksen (I-pilari) alaan kuuluvat ehdotukset, joita ovat lähinnä komission ehdotukset joko neuvoston, Euroopan parlamentin ja neuvoston taikka komission asetuksiksi, direktiiveiksi tai päätöksiksi. Säädösehdotusten lisäksi ehdo-tus voi koskea päätöstä, jolla hyväksytään kansainvälinen sopimus yhteisön puoles-ta (ks. myös edellä jakso 3.1.).
- Unionisopimuksen (II- ja III-pilari) alaan kuuluvat ehdotukset, joita ovat komission ja jäsenvaltioiden ehdotukset ja aloitteet mm. puitepäättökseksi ja päätökseksi. Ehdo-tus voi myös olla aloite tai ehdotus jäsenvaltioiden kesken EU:n puitteissa tehtäväk-si sopimukseksi. Tällaisia sopimuksia ovat erityisesti III pilarin yhteistyön osana tehdyt yleissopimukset (esim. Europol-yleissopimus). Ehdotus voi koskea myös päätöstä, jolla hyväksytään kansainvälinen sopimus EU:n puolesta (unionisopimuk-sen 24 ja 38 artiklan mukaiset sopimukset).

¹¹ SEY 308 artikla: ” Jos yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoi-den toiminnassa eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.”

¹² Perustuslain 96 §:n 1 momentti.

¹³ Ks. PeVL 60/2006 vp.

- Ehdotukset, jotka koskevat muodollisesti toimielinrakenteen ulkopuolella tehtäviä päätöksiä, jos ne ovat sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin rinnastettavia (ks. jäljempänä jakso 3.3.).

Ns. ei-sitovat instrumentit kuten suositukset, lausunnot tai tiedonannot ovat käytännössä harvoin sellaisia, että ne tulisi informoida eduskunnalle U-kirjelmällä, mutta se ei ole kuitenkaan poissuljettua. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on muun muassa avoimen koordinaatiomenetelmän osalta pitänyt mahdollisena perustuslain 96 §:n soveltamista. Avoimessa koordinaatiomenettelyssä annettavan ehdotuksen tulee kuitenkin olla riittävän jäsentynyt, jotta sitä voidaan pitää perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuna ehdotuksena¹⁴. Asia voidaan tarvittaessa informoida eduskunnalle E-kirjeellä. Eduskunnan kannalta ei-sitovat instrumentit ovat merkityksellisiä erityisesti silloin, jos niissä sitoudutaan poliittisesti sellaisiin toimenpiteisiin, jotka tarkoittavat tosiasiallista toimivallan siirtoa jäsenvaltioilta EU:lle.

3.3. Euroopan unionissa päätettävät asiat

EU:ssa päätettävillä asioilla tarkoitetaan kaikissa niissä EU:n elimissä päätettäviä asioita, joissa jäsenvaltioiden hallitusten edustajat osallistuvat päätöksentekoon ja joissa tehtävät päätökset edellyttävät kansallista valmistelua. Eduskunnan oikeutta osallistua kansalliseen kannanmuodostukseen ei ole rajattu unionin tiettyjen elinten päätöksiin¹⁵, vaikka se käytännössä koskeekin lähinnä päätöksentekoa EU:n neuvostossa ja tietyissä tilanteissa komissiossa.

EU:ssa päätettävillä asioilla tarkoitetaan myös muodollisesti toimielinrakenteen ulkopuolella tehtäviä päätöksiä, jos ne ovat sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin rinnastettavia¹⁶. Unioniasioihin rinnastettavia ovat esimerkiksi sellaiset sopimukset tai päätökset, jotka on tehty unionin tehtävien hoitamista varten tai unioniin liittyvän syyn vuoksi. Liitynnän olemassaolo arvioidaan tapauskohtaisesti. Neuvostossa kokoontuneiden hallituksen edustajien kesken tehdyt sopimukset ovat pääsääntöisesti EU:ssa tehtäviin päätöksiin rinnastettavia. Myös sellaiset sopimukset, jotka kuuluvat EY:n tai unionin toimivaltaan, mutta joiden osapuoliksi voivat tulla vain valtiot, voidaan pääsääntöisesti rinnastaa EU:ssa tehtäviin päätöksiin.¹⁷

Eduskunnan 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)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vastaavasti katsonut, että Prümin sopimuksessa on kyse unionin asioihin sisällöltään ja vaikututuksiltaan rinnastettavasta asiasta. Prümin sopimus on solmittu seitsemän EU:n jäsenvaltion kesken EU:n rakenteiden ulkopuolella. Sitä ei ole valmisteltu EU:n toimielimissä eikä siihen ole sovellettu perussopimusten tiiviimpää yhteistyötä koskevia määräyksiä. Sopimuksen määräyksillä on kuitenkin yhteys unionin puitteissa tehtävään yhteistyöhön. Sopimuksessa tarkoitettut toimet kuuluvat EU:n toimivaltaan, ja sopimuksessa nimenomaisesti ilmaistun mukaisesti sen määräykset on tarkoitus siirtää osaksi EU:n oikeusjärjestystä. EU:n säädöksillä on lisäksi sopimuksen perusteella etusija sopimuksen määräyksiin nähden. Perustuslakivaliokunta totesi Prümin sopimuksen rinnastuvan Schengenin sopimukseen, joi-

¹⁴ Ks. PeVL 23/2002 vp.

¹⁵ Ks. PeVL 23/2002 vp ja PeVL 60/2006 vp.

¹⁶ Ks. PeVM 10/1998 vp, PeVL 49/2001 vp ja PeVL 54/2005 vp.

¹⁷ Ks. asiasta VNOS 3 §:n 9 kohta ja VNOS:n uusimista koskeva VNK:n muistio 22.4.2004.

ta voidaan pitää esimerkkinä unionin toimintaan muodollisesti kuulumattomista, mutta unioniasi-
oihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavista asioista. (PeVL 56/2006 vp)

U-kirjelmä voi olla tarpeen myös neuvoston toimiessa jonkin muun tahon, esimerkiksi jon-
kin EU:n erillisviraston, valmisteleman päätöksen hyväksyjänä, jos asia on luonteeltaan
sellainen, että se kuuluu eduskunnan toimivallan alaan. Näin on myös silloin, kun neuvos-
tolla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa päätöksen sisältöön, vaan ainoastaan joko hyväksyä
tai hylätä sille annettu ehdotus. Asian sisällöllä on ratkaiseva merkitys arvioitaessa u-
kirjelmän tarpeellisuutta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa perustuslain 96 §:n soveltamiseen Euro-
justin ja Yhdysvaltojen välisen yhteistyösopimuksen osalta. Eurojust neuvotteli sopimuksen itse-
näisesti ilman jäsenvaltioiden ja hallitusten edustajien tai neuvoston osallistumista ja ohjausta.
Sopimuksen allekirjoittaminen kuitenkin edellytti neuvoston päätöstä sopimuksen hyväksymises-
tä. Asiasta ei informoitu eduskuntaa missään vaiheessa U-kirjelmällä tai E-kirjeellä. Perustusla-
kivaliokunnan 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 valmisteluelimissä ja valmistelu voi joissain tapauk-
sissa olla hyvin suppeaakin tai poikkeuksellisesti tapahtua myös neuvoston valmisteluelin-
ten ulkopuolella. Myös tällöin tulee huolehtia eduskunnan asianmukaisesta informoinnista.

Komission instrumentteja koskevista ehdotuksista U-kirjelmä voi tulla annettavaksi lähinnä
silloin, kun komissio päättää asiasta jäsenvaltioiden edustajista koostuvan komitean myö-
tävaikutuksella (ns. komitologiamenettely). Komitologiamenettelyssä annetaan tarkempia
säännöksiä neuvoston tai Euroopan parlamentin ja neuvoston antamien säädösten täytän-
töönpanemiseksi, eivätkä ns. komitologiakomiteoissa käsiteltävät asiat yleensä kuulu sisäl-
tönsä puolesta eduskunnan toimivallan alaan. Komitologiamenettelyssä voidaan kuitenkin
ratkaista myös sellaisia asioita, jotka Suomessa kuuluvat eduskunnan toimivallan alaan.
Esimerkiksi perussäädöksen muuttamista tarkoittava päätös voi kuulua lainsäädännön
alaan, jolloin se tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. U-kirjelmää ei anne-
ta sellaisesta komission päätöksestä tai tiedonannosta, jonka valmisteluun jäsenvaltiot
eivät osallistu.

3.4. U-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentissa on perussäännökset EU-asioiden eduskuntakäsittelyssä
noudatettavasta menettelystä. Valtioneuvoston on toimitettava ehdotus kirjelmällään edus-
kunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan. Vaatimuksella korostetaan sitä, että eduskunnal-
le on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa
Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen. Suuri valiokunta on edellyttänyt, että
normaalitapauksessa kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuk-
sen saapumisen jälkeen. Laajojen ja vaikeiden asioiden osalta aikataulusta voidaan tarvit-
taessa joustaa jonkin verran, jos asian käsittelyaikataulu EU:n tasolla sallii sen. Olennaista
on varmistaa se, että eduskunnalla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa Suomen asi-
assa esittämiin kannanottoihin jo työryhmätasolla. Siksi kirjelmän lähettäminen ei saa vii-
västyä vain siksi, että asian analysointi tai kannanmuodostus on valioneuvostossa kesken.
Ehdotus voidaan niissä tapauksissa lähettää eduskunnalle tavanomaista suppeammilla
tiedoilla U-kirjelmällä tai E-kirjeellä. U-kirjelmässä tai E-kirjeessä ilmoitetaan tällöin kirjel-
män täydentämisestä myöhemmin.

Velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi syntyy silloin, kun valtionneuvosto saa tiedon ehdotuksesta. Velvollisuutta ei ole sidottu ehdotuksen julkaisemiseen virallisessa lehdessä, mikä yleensä tapahtuu viiveellä ehdotuksen antamisen jälkeen. Komission ehdotusten osalta velvollisuus syntyy viimeistään, kun valtionneuvosto vastaanottaa komission kollegion hyväksymän virallisen säädösehdotuksen. Komissio toimittaa virallisen ehdotuksen yleensä välittömästi hyväksymisen jälkeen kaikille EU:n jäsenvaltioille KOM-asiakirjana. Myös neuvoston pääsihteeristö lähettää saman ehdotuksen neuvoston saatteella jäsenvaltioille. Neuvosto lähettää ehdotuksen yleensä hieman komissiota myöhemmin. Velvollisuus informoida eduskuntaa sen toimivaltaan kuuluvasta unionin ulkosopimuksesta alkaa viimeistään silloin, kun konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi on tullut valtionneuvoston tietoon (ks. edellä jakso 3.1.)

Neuvosto ei pääsääntöisesti voi tehdä päätöstä ehdotuksesta tai aloitteesta ennen kuin kuuden viikon määräaika on kulunut ehdotuksen antamisesta kaikkien jäsenvaltioiden virallisilla kielillä. Tämän Amsterdamin sopimuksen pöytäkirjaan otetun määräyksen tarkoitus on turvata riittävä aika kansallisten parlamenttien kuulemiselle ja kansallisten kantojen valmistelulle.

U-kirjelmän lähettämisestä päätetään valtionneuvoston yleisistunnossa ja se esitellään siitä ministeriöstä¹⁸, jonka toimialaan valmistelu ensisijaisesti kuuluu. U-kirjelmässä ilmoitetaan EU:ssa annetun ehdotuksen löytämiseksi tarvittavat EU-asiakirjan viitetiedot. U-kirjelmä laaditaan suomeksi ja ruotsiksi ja siihen liitetään valtionneuvoston yleisistuntoa varten EU:ssa annettu ehdotus suomen- ja ruotsinkielisenä. Jos suomen- ja ruotsinkielistä käännöstä ei ole saatavilla, kirjelmään liitetään englanninkielinen kieliversio ja esitetään esittelylistan kansilehdessä perustelut menettelylle. Suomen- tai ruotsinkielisen kieliversion puuttumisen vuoksi ei tule viivyttää asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi.

3.5. U-kirjelmän sisältö

U-kirjelmään liitetään muistio, jota laadittaessa on oleellista miettiä sitä, miksi asian vieminen eduskuntaan on tärkeää ja mihin kysymyksiin eduskunnalta erityisesti halutaan kannanottoja. Muistiossa tulisi keskittyä poliittisen päätöksentekijän kannalta oleellisiin seikkoihin ja välttää liiallista yksityiskohtaisuutta.

Kirjelmään liitettävässä muistiossa käsitellään mm. seuraavia asioita:

- Selostetaan lyhyesti tiivistettynä ehdotuksen pääasiallinen sisältö (tavoite ja keinot) sekä sen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset Suomen kannalta¹⁹.
- EU:ssa annetun ehdotuksen löytämiseksi tarvittavat viitetiedot.
- Muistiossa tulee olla aina ehdotuksen toissijaisuusperiaatetta ja oikeusperustaa koskeva arvio, jossa tulee myös viitata oikeusperustaa koskevaan artiklaan.
- Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että muistiossa on arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin sekä Suomea velvoittaviin perus- ja ihmisoikeusinstrumentteihin, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.²⁰

¹⁸ Ks. Valtionneuvoston esittelijän opas (VNK 2004), 12 luku.

¹⁹ Syksyllä 2007 annetaan valtionneuvoston ohje säädösehdotusten vaikutusten arvioinneista. Ohje tulee sisältämään myös jakson vaikutusarvioinnista EU:n säädösten valmistelussa.

²⁰ Ks. mm. PeVL 3/2005 vp.

- Arvio ehdotuksen kuulumisesta Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan tulee aina sisällyttää muistioon.
- Ehdotuksen aiheuttamien lakimuutosten osalta tulee tuoda esille keskeisimmät muutostarpeet, pelkkä viittaus muutettaviin lakeihin ei ole riittävä.
- Valtioneuvoston kanta ehdotukseen ilmoitetaan muistiossa, jos kanta ehditään yhteensovittaa valtioneuvostossa viivyttämättä asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Muussa tapauksessa muistiossa todetaan, että valtioneuvosto ei ole vielä muodostanut kantaansa ehdotukseen. Silloin yhteensovitettu kanta ilmoitetaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa asian valiokuntakäsittelyn aikana. Käytännössä valtioneuvoston kanta ehdotukseen voi olla U-kirjelmää laadittaessa vasta alustava. Kannanmuodostus voi viivästyä esimerkiksi silloin, jos asia on laaja tai asian koordinointi valtioneuvoston sisällä on muusta syystä työlästä.
- Eduskunnalle on hyvä ilmoittaa aikatauluarvio asian etenemisestä EU:n tasolla sekä arvio siitä, mihin mennessä eduskunnan kannan tulisi olla valtioneuvoston käytettävissä. Tavoitteena on, että eduskunnan kanta on muodostettu neuvoston työryhmävaiheen varhaisessa vaiheessa.

Valtioneuvoston kantaa koskevan osan tulee olla selkeä ja kannan tulee olla ymmärrettävä myös ilman tausta-aineistoa. Artiklaviittauksia käytettäessä myös artiklan sisältö tulee ilmaista kantaa koskevassa osassa.

Eduskunnalle lähetettävien asiakirjojen sisältöä on tarkemmin käsitelty muistiossa Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyviä käytännön kysymyksiä²¹, Valtioneuvoston esittelijän oppaassa²² sekä Lainlaatijan perustuslakioppaassa²³. Valtioneuvoston kirjelmään liittyvät ohjeet ovat valtioneuvoston esittelijän oppaan luvussa 12 ja listamallit oppaan liitteessä.

3.6. 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. Eduskunnan erikoisvaliokunnat käsittelevät pääsääntöisesti sitä vastaa- van ministeriön hallinnonalaan kuuluvia asioita ja seuraavat 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 lainkaan täysistunnossa. Mikä tahansa EU- asia voidaan niin haluttaessa kuitenkin ottaa keskusteltavaksi täysistuntoon. Käytännössä tätä mahdollisuutta ei ole juurikaan käytetty muiden asioiden kuin perussopimusten muutosten sekä eräiden muiden keskeisten asioiden osalta. Myös silloin, kun asiasta on keskusteltu täysistunnossa, eduskunnan lopullisen kannan EU-säädösehdotuksessa hyväksyy joko suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta.

²¹ Eduskunnan suuren valiokunnan sihteeristön muistio, 23.4.2007 (<http://senaattori.vn.fi>).

²² Valtioneuvoston istuntoyksikkö, 2004.

²³ Oikeusministeriö, 2006.

Suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan kannan yleensä pöytäkirjaan otettavalla lyhyellä lausumalla. Merkittävässä asioissa suuri valiokunta voi antaa erillisen lausunnon. Eduskunta toimittaa U-asioita koskevat lausumat ja lausunnot valtioneuvoston kirjaamoon, joka toimittaa ne edelleen toimivaltaiselle ministeriölle. Valiokunta voi tuoda esille näkemyksensä Suomen neuvottelutavoitteista ja tarpeen mukaan myös siitä, millaisin edellytyksin tavoitteita voidaan muuttaa. Eduskunnan kannat ovat ohjeellinen lähtökohta asian jatkokäsittelyssä. 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.

3.7. Tietojen antaminen U-asian jatkokäsittelystä 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 tiedot ehdotuksen käsittelyn etenemisestä sekä siihen liittyvät asiakirjat. Eduskunnan suurella valiokunnalla ja erikoisvaliokunnilla tulee olla kussakin EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon vaiheessa käytössään ajan tasalla olevat oleelliset tiedot. Eduskunnan jatkoinformointi on tärkeää erityisesti silloin, jos ehdotuksen muuttumisella saattaa olla vaikutusta valiokuntien lausunnoissa esitettyjen kantojen toteutumiseen.

Eduskuntaa on informoitava jatkokirjeellä 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 eduskunnan toimivallan alaan kuuluvia uusia asioita, joihin eduskunta ei ole aiemmin ottanut kantaa.

Eduskunnan informointi tulee tehdä viipymättä valtioneuvoston saatua tiedon muutoksista. Eduskunta voi jatkokäsittelyn aikana tarkentaa aiempia kantojaan ja antaa asiasta uusia lausumia tai lausuntoja. Jatkokäsittelyn yhteydessä eduskunnalle tulee ilmoittaa mm. seuraavia asioita:

- Jatkokirjeeseen liitettävässä perusmuistiossa tulee viitata asiassa sovellettavaan EU:n päätöksentekomenettelyyn ja selostaa asian käsittelyvaihe EU:n toimielimissä.
- Valtioneuvoston tarkentuneet kannat muuttuneeseen ehdotukseen tulee ilmoittaa eduskunnalle.
- Päätöksentekoon osallistuvien muiden tahojen ajantasaiset kannat sekä kantojen mahdolliset vaikuttimet tulee ilmoittaa eduskunnalle²⁴. Etenkin yhteispäätösmenettelyn piiriin kuuluvissa asioissa eduskunnalle tulee selvittää asian käsittely Euroopan parlamentissa sekä sen kannat asiaan.

Eduskunnan jatkoinformoinnissa voidaan käyttää samoja asiakirjoja, jotka syntyvät asian valmistelun yhteydessä valtioneuvostossa. Asiakirjoja tulee tarvittaessa muokata poliittiselle päätöksentekijälle sopivaksi. Tavaksi on vakiintunut, että muodollisen saatekirjeen mu-

²⁴ Ks. SuVL 2/2004 vp.

kana eduskunnalle toimitetaan EU-perusmuistion lomakepohjalle laadittu selvitys asiasta sekä tarvittaessa liitteenä EU:n toimielimen ehdotus tai muu tausta-asiakirja. Perusmuistiota tulee kuitenkin tarvittaessa täydentää, mikäli se ei sisällä kaikkia eduskunnan informoinnin kannalta tarpeellisia tietoja. Perusmuistion voi myös korvata vastaavat tiedot sisältävällä vapaamuotoisella muistiolla silloin, kun se on tarkoituksenmukaista.

Valtioneuvoston kirjelmän lähettämisen jälkeen eduskunnan jatkoinformoimisesta vastaa toimivaltainen ministeriö eikä asiaa enää tarvitse käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa. Lisäselvitysten antamisessa noudatetaan samanlaisia menettelytapoja kuin annettaessa E-kirje (ks. jäljempänä jakso 4.2.). Kirjalliset lisäselvitykset toimitetaan sähköisesti suoraan suurelle valiokunnalle ja sille lausunnon antavalle erikoisvaliokunnalle. Eduskunnan suuren valiokunnan sihteeristö on antanut erilliset ohjeet tietojen sähköisestä toimittamisesta eduskunnalle²⁵.

3.8. U-asian päätyminen

Jos asian käsittely päättyy EU:n virallisessa lehdessä julkaistavaan säädökseen tai päätökseen, siitä menee yleensä automaattinen ilmoitus eduskunnalle EUTORI-järjestelmän kautta. Eduskunnalle ei tarvitse tällöin erikseen ilmoittaa asian päättymisestä. Asian päättyessä muulla tavoin ao. vastuuministeriön tulee yleensä antaa siitä erillinen ilmoitus eduskunnan suurelle valiokunnalle²⁶. 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).

4. E-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 eduskunnan suuren valiokunnan vastaavaa oikeutta muiden asioiden osalta. Perustuslain 97 §:n nojalla:

- Valtioneuvostolla on velvollisuus ja oikeus oma-aloitteisesti informoida ulkoasiainvaliokuntaa ja suurta valiokuntaa tarpeen mukaan 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.

E-asiat kuuluvat eduskunnan tietojensaantioikeuden piiriin, koska niillä on yleisempää merkitystä. Käytännössä E-kirjeitä annetaan vuosittain enemmän kuin U-kirjelmiä ja ne

²⁵ Suuren valiokunnan muistio 23.4.2007 Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyviä käytännön kysymyksiä.

²⁶ Ks. tarkemmin suuren valiokunnan muistio 23.4.2007 Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyviä käytännön kysymyksiä.

voivat koskea myös poliittisesti tai periaatteellisesti merkittäviä asioita. Seuraavassa on käsitelty tarkemmin eduskunnan tietojensaantioikeuden piiriin kuuluvia E-asioita.

4.1. Asioiden valmistelu Euroopan unionissa

Eduskunnalla on oikeus saada tietoja kaikista EU:ssa käsiteltävistä asioista. Tietojensaantioikeutta ei ole sidottu asioihin, jotka kuuluvat eduskunnan toimivallan alaan. Säännöksen nojalla voidaan kuitenkin tiedottaa myös eduskunnan toimivallan alaan kuuluvista asioista ennen niitä koskevan virallisen ehdotuksen saapumista. Periaatteellisesti merkittävät ja poliittisesti kiistanalaiset lainsäädäntö- ym. hankkeet onkin syytä antaa eduskunnalle tiedoksi E-kirjeellä jo ennen kuin asia on edennyt ehdotuksen antamiseen. Niistä voidaan tällöin käydä perusteellinen keskustelu kotimaassa jo ennen neuvostokäsittelyn alkamista.

E-kirjeellä voidaan saattaa eduskunnan käsiteltäväksi muun muassa seuraavia asioita:

- Säädökset, jotka eivät kuulu eduskunnan toimivallan alaan, mutta joilla on yleisempää merkitystä ja jotka valtioneuvosto haluaa informoida eduskunnalle tai joita eduskunta pyytää.
- Valtioneuvoston antamat selvitykset horisontaalisista asioista, jotka koskevat Suomen EU-politiikan yleisiä politiikkalinjauksia.
- Merkitykseltään huomattavista lainsäädäntöhankkeista laaditut ns. vihreät tai valkoiset kirjat sekä komissio tiedonannot tai toimintasuunnitelmat, joissa ennakoidaan tulevia lainsäädäntöhankkeita.
- Komission lainsäädäntöohjelmat, neuvoston työohjelmat tai muut vastaavat asiakirjat, joilla on laajempaa yleistä merkitystä.
- Neuvostossa tehdyt linjaukset, joissa otetaan kantaa tulevan lainsäädännön sisältöön.
- EU:n tekemien kansainvälisten sopimusten allekirjoittamista (ja mahdollista väliaikaista soveltamista) koskevia ehdotuksia edeltävät vaiheet - esimerkiksi neuvotteluvaltuuksien myöntäminen komissiolle (ks. edellä jakso 3.1.).
- Eduskunnan toimivallan alaan kuuluvat asiat, joilla ei tosiasiallisesti muuteta EU:n lainsäädäntöä ja joita voidaan pitää teknisluonteisina toimenpiteinä (ks. edellä jakso 3.1.).
- SEY 308 artiklan nojalla annettavat ehdotukset tarvittaessa (ks. edellä jakso 3.1.).
- Ns. ei-sitovat instrumentit tarvittaessa (ks. edellä jakso 3.2.).
- Avoimen koordinaatiomenettelyn yhteydessä annettavat ehdotukset tarvittaessa (ks. edellä jakso 3.2.).

Jos eduskunnan kantaa pidetään tarpeellisena jossakin yksittäisessä hankkeessa ennen virallisen ehdotuksen tai aloitteen antamista, voidaan eduskunnalta pyytää kantaa asiaan E-kirjeellä. Eduskunnalta pyydettävää kantaa koskeva kysymys tulee tällöin rajata riittävän täsmällisesti. Eduskunnalta voidaan esimerkiksi kysyä asian valmisteluvaiheessa, pitääkö eduskunta ylipäättään kannatettavana esillä olevan kaltaista sääntelyä ja kuinka se suhtautuu esillä oleviin vaihtoehtoihin.

Eduskunnan kanta on yleensä tarpeen myös komission konsultaatioprosessin aikana. Ennakollinen vaikuttaminen on tullut aiempaa tärkeämmäksi ja eduskunnan osallistuminen kannanmuodostukseen konsultaatioprosessin yhteydessä on perusteltua, erityisesti jos asia sisältönsä puolesta kuuluu eduskunnan toimivaltaan tai on muutoin poliittisesti tai periaatteellisesti merkittävä. Erityisesti valkoisen ja vihreiden kirjojen sekä komission tiedonantojen osalta, eduskunnalle on varattava riittävä aika kannan muodostamiseksi. Näin voidaan varmistaa yhtäältä eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa ehdotuksen sisältöön ja toisaalta Suomen johdonmukainen esiintyminen koko valmisteluprosessin ajan.

Jos on epäselvää, kuuluuko esillä oleva asia eduskunnan toimivallan alaan ja pitäisikö asia saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä, asia voidaan saattaa eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä, jolloin eduskunta voi itse ottaa kantaa käsittelyjärjestykseen. Epäselvissä tilanteissa on kuitenkin hyvä olla hyvissä ajoin yhteydessä eduskunnan valiokuntaneuvoksiin.

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 toimivallan alaan. Jos eduskunnalle annettava U-kirjelmä vastaa sisällöllisesti E-kirjettä, korvaa se E-kirjeen, jonka käsittely eduskunnassa päättyy. E-asiasta eduskunnalle annetut tiedot sekä sen nojalla ilmaistut kannat siirretään osaksi U-asiaa.

4.2. E-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi

Perustuslaissa ei ole menettelyä koskevia säännöksiä E-kirjeen saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Tietyt horisontaaliset asiat, kuten esimerkiksi edellä mainitut lainsäädäntö- ja työohjelmat sekä neuvoston kokousten asialistat, toimitetaan eduskunnalle keskitetysti valtioneuvoston EU-sihteeristöstä. Muiden selvitysten antamisesta vastaa toimivaltainen ministeriö. E-asioita ei esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta ne on kuitenkin yhteen sovitettava valtioneuvostossa siitä annettujen ohjeiden mukaisesti.

E-kirjeet toimitetaan suurelle valiokunnalle ministeriön kirjeellä sähköisessä muodossa. Tavaksi on vakiintunut, että muodollisen saatekirjeen mukana toimitetaan EU-perusmuistion lomakepohjalle laadittu selvitys asiasta suomen kielellä sekä liitteenä tarvittaessa EU:ssa annettu ehdotus tai muu tausta-asiakirja. E-kirjeitä ei käännetä ruotsin kielelle. E-kirjeeseen liitettävässä muistiossa selostetaan asiakirjan pääasiallinen sisältö. E-kirjeestä tai muistion alkuosasta tulee käydä ilmi valtioneuvoston käsitys siitä, miksi eduskuntakäsittely on asiassa tarpeen.

4.3. E-asian käsittely eduskunnassa

Eduskunnassa suuri valiokunta päättää, mihin erikoisvaliokuntiin E-kirje lähetetään käsiteltäväksi. Erikoisvaliokunnat harkitsevat itsenäisesti, antavatko ne asiasta lausunnon. Suuri valiokunta ei yleensä ota eduskunnan kantaa E-asioissa, mutta se voi halutessaan antaa asiasta lausuman tai lausunnon. Jos erikoisvaliokunta on antanut asiasta lausunnon, suuri valiokunta toimittaa sen ao. ministeriölle tiedoksi. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat UTP-asiat käsittelee ulkoasiainvaliokunta, joka voi pyytää lausuntoa muilta erikoisvaliokunnilta. Ulkoasiainvaliokunta lähettää antamansa lausunnot suoraan ao. ministeriölle.

4.4. Tietojen antaminen EU:n ministerineuvoston kokouksista

Suuri valiokunta on edellyttänyt, että sille selostetaan unionin neuvoston kokousten asialistaa ennen kokousta sekä jalkikäteän neuvostossa tehtyjä päätöksiä. Kyseisestä hallin-

nonalasta vastaavaa ministeriä kuullaan suullisesti suuressa valiokunnassa ennen neuvoston kokouksia. Suuren valiokunnan kuulemista varten ministeriön tulee koota ao. neuvoston kokouksen tausta-aineisto kokousmuistioksi, johon otetaan perusmuistio jokaisesta EU:n neuvoston kokouksen asialistan asiasta. Neuvoston kokouksen jälkeen ministerin raportti pidetystä kokouksesta toimitetaan suurelle valiokunnalle sähköisessä muodossa.²⁷ Raportti käsitellään yleensä ministerin ollessa seuraavan kerran suuressa valiokunnassa.

Neuvostokuulemisen yhteydessä eduskunnalle toimitettavat perusmuistiot eivät korvaa eduskunnalle toimitettavia U-kirjelmiä tai E-kirjeitä tai jatkokirjettä. Jos neuvoston kokouksen tausta-aineiston toimittamisen jälkeen on saatu uutta tietoa tai eduskunnan aiemmin hyväksymään valtioneuvoston kantaan tulee muutoksia, voidaan eduskuntaa informoida asiasta suuren valiokunnan kuulemisen yhteydessä. Muutokset tulee tuoda erityisen selkeästi esille valiokunnassa 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. Pelkät artiklaviittaukset eivät ole riittäviä.

Neuvoston epävirallisten kokousten ja lounaskeskustelujen osalta ministeriöt voivat harkita, missä määrin eduskunnan informoiminen on tarpeen. Epäviralliset kokoukset ovat erilaisia ja myös tarve eduskunnan informointiin vaihtelee. Jos kokouksessa ei käsitellä eduskunnan kannalta oleellisia asioita, ei eduskunnan informointi ole tarpeen. Asiaa valmistelevalle virkamiehelle on hyvä olla yhteydessä suuren valiokunnan valiokuntaneuvoksiin ja sopia heidän kanssaan, missä laajuudessa epävirallisesta kokouksesta informoidaan eduskuntaa. 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 E- tai U-asioita.

Eduskuntaa informoidaan kirjallisesti tai suullisesti myös EU:n ja kolmansien maiden välisistä ministeri- ja huippukokouksista silloin, kun niissä käsitellään eduskunnan kannalta oleellisia asioita. Eduskuntaa on yleensä informoitu poliittisesti merkittävistä kokouksista kuten esimerkiksi EU-Venäjä ja EU-Yhdysvallat huippukokouksista. Eduskuntaa tulee informoida myös sellaisista kokouksista, joissa tosiasiallisesti tehdään päätöksiä, jotka rinnastuvat neuvostossa tehtäviin päätöksiin.

4.5. E-asian päättymisen

E-asian päättymisestä tulee lähtökohtaisesti ilmoittaa eduskunnalle samalla tavalla kuin U-asian päättymisestä (katso edellä jakso 3.6.). Osa E-asioista kuitenkin menee 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 tuotu eduskunnan käsiteltäväksi aiemmin E-kirjeellä. Erillinen päättymisilmoitus ei ole tällöin tarpeen. Jos valmisteluvaiheessa E-kirjeellä eduskunnalle informoitu eduskunnan toimivallan alaan kuuluvan asian käsittely raukeaa ennen U-kirjelmän antamista, tulee siitä ilmoittaa eduskunnalle.²⁸

5. Julkisuuskysymykset

²⁷ Ks. tarkemmin suuren valiokunnan muistio 23.4.2007 Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyvistä käytännön kysymyksistä.

²⁸ Ks. asian päättymisen ilmoittamisesta myös suuren valiokunnan muistio 23.4.2007 Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyvistä käytännön kysymyksistä.

Eduskunnan toiminnan ja asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä. Pääsääntönä eduskunnan toiminnan ja asiakirjojen osalta on julkisuus, jota voidaan kuitenkin rajoittaa jäljempänä kuvatuilla perusteilla.

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 päättä. 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 (40/2000) työjärjestyksessä säädetään valiokunta-asiakirjojen julkisuudesta. Myös suuren valiokunnan työjärjestys sisältää EU-asioiden julkisuutta koskevia määräyksiä.

Asian käsittelyasiakirjat tulevat pääsääntöisesti julkisiksi, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty. Asiakirjat ovat kuitenkin tämän jälkeenkin 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 ammattisalaisuudesta, 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.

Salassa pidettäviä ovat lisäksi sellaiset Suomen kansainvälisiä suhteita tai EU-asioita koskevat asiakirjat, joiden osalta valiokunta on tehnyt päätöksen vaiteliaisuuden noudattamisesta PL 50 §:n nojalla. Vaiteliaisuuspyynnön kohteena olevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä, kunnes valiokunta on tehnyt päätöksen pyynnön johdosta.²⁹

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 salassapitosäännöksiin nojaten kieltäytyä antamasta eduskunnalle sen käsittelyssä tarvitsemia tietoja. Ministeriöiden tulee eduskunnalle tietoja antaessaan ilmoittaa käsityksensä siitä, onko tietojen julkisuuden rajoittaminen joiltakin osin tarpeen ja mistä syystä. Vaiteliaisuuspyynnössä on siten yksilöitävä, mitkä asiakirjan sisältämät tiedot edellyttävät vaiteliaisuuden noudattamista ja rajattava vaiteliaisuuspyyntö koskemaan ainoastaan näitä tietoja. Vaiteliaisuuspyyntö on lyhyesti perusteltava.

Vaiteliaisuuden noudattamista koskeva pyyntö on merkittävä näkyvästi pyynnön kohteena olevaan asiakirjan etusivulle. Sellaiset merkinnät kuten ”ei-julkinen” tai ”luottamuksellinen” eivät ole eduskunnan käsittelyssä merkityksellisiä eikä niitä tulisi käyttää eduskunnalle toimitettavissa asiakirjoissa. Pääsäännön mukaan asiakirjat lähetetään eduskunnalle sähköpostitse. Joissakin tilanteissa täytyy kuitenkin harkita, onko vaiteliaisuuspyynnön kohteena olevien asiakirjojen sähköpostitse lähettäminen tietoturvallisuus huomioon ottaen mahdollista. Sen vuoksi vaiteliaisuuspyynnön kohteena olevien asiakirjojen lähetystapa on harkittava tapauskohtaisesti sekä tarvittaessa sovittava suuren valiokunnan sihteeristön kanssa.

²⁹ Ministeriöiden asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Eduskunnan asiakirjojen julkisuutta koskevat erityissäännökset vaikuttavat kuitenkin mainitun lain soveltamiseen (JulkL 6 § 1 mom. ”muu laissa säädetty tietojensaantirajoitus” sekä 22 ja 24 §) esimerkiksi tilanteissa, jossa ministeriöstä pyydetään asiakirjoja, joiden osalta on pyydetty vaiteliaisuuden noudattamista eduskunnassa.

EU-asioiden käsittelyn yhteydessä julkisuuden rajoittamisen yleisimpiä perusteita lienee Suomen neuvottelutavoitteiden saavuttamisen vaarantuminen neuvotteluvaran paljastumisen vuoksi. Toinen tavallinen syy on se, että julkistaminen vaarantaisi Suomen tai EU:n kansainvälisiä suhteita paljastaessaan esimerkiksi muiden valtioiden neuvotteluasemat tai tehdessään julkiseksi EU:ssa salaisina pidettyjä tietoja. Kansainvälisiä sopimuksia koskevat neuvottelumandaatit ja neuvoston oikeuspalvelun lausunnot ovat esimerkkejä asiakirjoista, joiden osalta eduskunta on yleensä hyväksynyt vaiteliaisuuspyynnön.

Eduskunnan kannanmuodostuksen kannalta on tarpeen saada tietoja esimerkiksi muiden jäsenvaltioiden kannoista. On kuitenkin tapauskohtaisesti harkittava, vaatiiko jäsenvaltioiden kantojen sisältyminen asiakirjaan vaiteliaisuuden noudattamista. Esimerkiksi tilanteessa, jossa jäsenvaltion kannat ovat yleisesti tiedossa, vaiteliaisuuden pyytäminen ei ole asianmukaista. Lisäksi on hyvä kiinnittää huomioita kirjelmien muotoiluun. Eduskuntaa informoitaessa on hyvä pohtia, onko eduskunnan kannanmuodostuksen kannalta tarpeellista antaa eduskunnalle sellaisia tietoja, jotka edellyttävät vaiteliaisuuden noudattamista asian käsittelyssä. On myös huomattava, että mikäli tällaisten tietojen antaminen osoittautuu asian käsittelyn kuluessa tarpeelliseksi, eduskunnalle annettuja tietoja voidaan aina täydentää jatkokäsittelyssä myös suullisesti.