



EU-MENETTELYJEN KEHITTÄMINEN

EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 2/2005

EU-MENETTELYJEN KEHITTÄMINEN

EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö

ISBN 951-53-2691-5 (nid.)

ISBN 951-53-2692-3 (PDF)

ISSN 1239-1638

SISÄLLYSLUETTELO

PUHEMIESNEUVOSTOLLE.....	4
TIIVISTELMÄ	7
I. EDUSKUNNAN NYKYINEN OSALLISTUMINEN EU-ASIOIDEN KANSALLISEEN VALMISTELUUN.....	10
I.1 Nykyjärjestelmän kuvaus	10
I.2 Nykyjärjestelmän arviointi.....	14
II. EU:N PERUSTUSLAKISOPIMUKSEN VAIKUTUKSET	20
II.1 Yleistä	20
II.2 Kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeus ja toissijaisuusperiaate	21
II.3 Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskeva arviointi ja valvonta	27
II.4 Valtuuslausekkeet	28
II.5 Parlamenttien välinen yhteistyö.....	29
II.6 Sopimusmuutosten valmistelu ja valmistelukunta.....	30
II.7 Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen	31
III. TOIMIKUNNAN EHDOTUKSET	33
III.1 EU-asioiden kotimaisen valmistelun järjestelmän perusteet.....	33
III.2 Pilarijaon poistamisen vaikutukset	34
III.3 Valiokuntien tehtävienjako perussopimusuudistuksissa	35
III.4 Valiokuntien ajankäyttö ja menettelyt.....	37
III.5 EU-asioiden käsittely eduskunnan täysistunnossa	39
III.6 Euroopan parlamentin jäsenten kuuleminen eduskunnassa	41
III.7 EU-asiakirjojen kehittäminen.....	41
III.8 Toissijaisuusperiaatteen valvonta sekä EU:n toimielinten toimittamien asiakirjojen käsittely	44
III.9 Toissijaisuuden jälkikäteisvalvonta.....	48
III.10 Perustuslakisopimuksen valtuuslausekkeisiin liittyvät menettelyt ..	48
III.11 Eduskunnan ulkoinen edustautuminen	50
III.12 Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen.....	51
Liite 1: Ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.....	53
Liite 2: Perustuslakisopimuksen kansallisia parlamentteja koskevat artiklat	62
Liite 3 Valiokuntien lausuntojen yhteenveto.....	72
Liite 4 Ministeriöiden sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntojen yhteenveto	77

PUHEMIESNEUVOSTOLLE

Puhemiesneuvosto asetti 21.11.2003 toimikunnan eduskuntatyössä noudatettavien Euroopan unionia koskevien asioiden menettelytapasääntöjen tarkistamiseksi. Asettamispäätöksen mukaan toimikunnan tehtävänä oli:

- 1) tarkastella Euroopan unionin perussopimusten ja unioniasioden eduskuntakäsittelylle luodun järjestelmän toimivuutta ja selvittää järjestelmän kehittämis- ja tehostamistarpeet saatujen kokemusten pohjalta;
- 2) selvittää unionin uuden perustuslaillisen sopimuksen mahdollisen hyväksymisen vaikutukset unioniasioden eduskuntavalmisteluun; sekä
- 3) valmistella tarpeelliset muutosehdotukset asianomaisiin säännöksiin, jolloin muutosehdotukset on pyrittävä muotoilemaan puhemiesneuvoston ehdotuksen asuun.

Toimikunnan puheenjohtajaksi nimettiin pääsihteeri Seppo Tiitinen ja muiksi jäseniksi kansanedustaja Sirkka-Liisa Anttila, kansanedustaja Liisa Jaakonsaari, kansanedustaja Kimmo Sasi, kansanedustaja Outi Ojala, kansanedustaja Tuija Brax, kansanedustaja Roger Jansson, kansanedustaja Toimi Kankaanniemi ja kansanedustaja Raimo Vistbacka sekä neuvotteleva virkamies Petri Helander valtioneuvoston kansliasta, osastopäällikkö Jan Store ulkoasiainministeriöstä ja lainsäädäntöneuvos Jaana Jääskeläinen oikeusministeriöstä. Jan Storen siirryttyä lokakuussa 2004 suurlähettilääksi ulkoasiainministeriö nimesi hänen tilalleen yksikönpäällikkö Sakari Vuorensolan. Toimikunnan asiantuntijoina toimivat apulaispääsihteeri Jarmo Vuorinen ja valiokuntaneuvos Antti-Juha Pelttari. Toimikunnan sihteerinä toimi valiokuntaneuvos Peter Saramo.

Toimikunta on kokoontunut 21 kertaa.

Toimikunnassa olivat kuultavina asiantuntijoina kansanedustaja Kimmo Kiljunen, professori Mikael Hidén ja professori Tuomas Ojanen. Lisäksi dosentti Teija Tiilikainen antoi kirjallisen asiantuntijalausannon.

Toimikunnan antoi puhemiesneuvostolle väliraportin työstään 31.3.2004. Sen tuli suorittaa työnsä loppuun 31.5.2004 mennessä. Perustuslaillisen sopimuksen lykkääntymisen vuoksi puhemiesneuvosto jatkoi toimikunnan määrääjän ensiksi 30.9.2004 sekä myöhemmin 31.12.2004 saakka.

Toimikunta katsoo, että sen saamien selvitysten perusteella ei ole ilmennyt syytä muuttaa eduskunnan osallistumista EU-asioiden kotimaiseen valmisteluun koskevia säännöksiä. Sen sijaan järjestelmän kehittäminen edellyttää menettelytapojen yksityiskohtien kehittämistä uusitun ohjeistuksen, koulutuksen sekä teknisten ratkaisujen kautta. Toimikunta ehdottaa myös, että lisätään erikoisvaliokuntien harkintavaltaa siitä, mitä asioita ne ottavat käsiteltäväkseen ja kuinka laajasti.

Euroopan perustuslakisopimus allekirjoitettiin 29.10.2004. Kansallisten parlamenttien asemaan vaikuttavat perustuslakisopimuksen määräykset ovat mietinnön liitteenä. Perustuslakisopimuksen kansallisia parlamentteja koskevista määräyksistä toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan liittyvä niin kutsuttu varhaisen varoituksen järjestelmä sekä määräys kansallisten parlamenttien veto-oikeudesta perustuslakisopimuksen yksinkertaistetun tarkistusmenettelyn suhteen edellyttävät eduskunnan työjärjestyksen täydentämistä asianmukaisin menettelysäännöksin.

Perustuslakisopimukseen sisältyvä kansallisten parlamenttien toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismi edellyttää myös Ahvenanmaan maakuntapäivien aseman huomioon ottamista.. Toimikunta on saanut asiasta maakuntapäiviltä pyytämänsä lausunnon.

Perustuslakisopimuksen mukaan valmistelukunta eli konventti on tulevien sopimusmuutosten pysyvä valmisteluelin. Eduskunta on osallistunut tähän mennessä kahteen eurooppalaiseen konventtiin.. Konventtimenetelmän tullessa osaksi perustuslakisopimusta eduskunnan konventtiedustajien nimitysvalta siirtyy puhemiesneuvostolta eduskunnan täysistunnolle. Toimikunta ehdottaa, että eduskunta nimittäessään edustajansa konventtiin vahvistaa samalla heille johtosäännön, jossa määrätään konventtiedustajien raportointivelvollisuudesta sekä neuvonpidosta eduskunnan toimivaltaisten elinten kanssa.

Puhemiesneuvoston ehdotuksen muotoon kirjoitetut eduskunnan työjärjestyksen muutosehdotukset ovat mietinnön liitteenä. Toimikunta kiinnittää huomiota tarpeeseen tarkistaa ehdotuksia perustuslakisopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen johdosta. Toimikunta ehdottaa, että tämän mietinnön käsittely eduskunnassa järjestetään siten, että puhemiesneuvoston ehdotus voidaan antaa välittömästi hallituksen esityksen antamisen jälkeen.

Toimeksiantonsa täytettyään toimikunta kunnioittaen luovuttaa mietintönsä puhemies-neuvostolle.

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2005

Seppo Tiitinen
pääsihteeri, toimikunnan puheenjohtaja

Sirkka-Liisa Anttila

Tuija Brax

Liisa Jaakonsaari

Roger Jansson

Toimi Kankaanniemi

Outi Ojala

Kimmo Sasi

Raimo Vistbacka

Jaana Jääskeläinen

Petri Helander

Sakari Vuorensola

Jarmo Vuorinen

Antti Pelttari

Peter Saramo
toimikunnan sihteeri

TIIVISTELMÄ

Puhemiesneuvosto asetti EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan 21.11.2003. Toimikunnan tehtävänä oli tarkastella eduskunnassa Suomen EU-jäsenyyden alkaessa käyttöön otettujen unionin säädösehdotusten ennakollisen käsittelyn menettelyjen toimivuutta sekä selvittää EU:n perustuslaillisen sopimuksen vaikutukset unioniasioden eduskuntavalmisteluun. Toimikunnan tuli lisäksi valmistella mahdolliset muutosehdotukset.

Toimikunta pitää perustuslain mukaista EU:n asioiden kotimaisen valmistelun järjestelmää hyvin toimivana. Järjestelmän ansiosta Suomen edustajat EU:n valmisteluelimissä edustavat aina myös parlamentaarisesti hyväksyttyä kansallista kantaa. Toimikunnan tekemät ehdotukset eduskunnan osallistumisen kehittämiseksi liittyvät järjestelmän tekemiseen toteutukseen ja ovat toteutettavissa nykyisen järjestelmän puitteissa.

Toimikunta toteaa, että perustuslakisopimukseen liittyvä unionin pilarijaon poistaminen ei ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta muuta sillä tavoin unionin sisäistä päätöksentekoa, että muutoksella olisi välttämättä vaikutusta ulkoasiainvaliokunnan ja suuren valiokunnan toimivallan rajaukseen. Ulkoasiainvaliokunnan toimialaan kuuluva, ulko- ja turvallisuuspolitiikka säilyy selkeästi rajattuna kokonaisuutena, johon sovelletaan erityisiä perustuslakisopimuksen mukaisia toimivalta- ja päätöksentekosääntöjä.

Toimikunta katsoo, että voimassa olevia säännöksiä ja ohjeita valiokuntien toimivallasta ei ole tarvetta muuttaa Euroopan unionin perussopimusmuutosten käsittelyn osalta. Perussopimuksen muutosta koskevasta hallituksen esityksestä mietinnön laatii ulkoasiainvaliokunta, jolle antavat lausunnon yleensä suuri valiokunta sekä ne erikoisvaliokunnat, joiden toimialaa sopimusmuutos koskee. Päätöksen siitä, mikä valiokunta laatii mietinnön sopimusmuutosta käsittelevän hallitusten välisen konferenssin valmisteluja koskevasta valtioneuvoston selonteosta, tekee eduskunnan täysistunto puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteella. Samoin eduskunta määrää mietintövaliokunnalle lausunnon antavat valiokunnat. Puhemiesneuvoston ehdotuksen tulee perustua selonteon keskeiselle sisällölle. Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan oikeus osallistua Suomen kannanmuodostukseen hallitusten välisen konferenssin aikana perustuu suoraan perustuslain säännökseen.

Toimikunnan ehdotuksesta puhemiesneuvosto on jo tarkistanut eduskunnan istuntoaika- taulua siten, että suuren valiokunnan kokouksille on varattu entistä enemmän aikaa. Toimikunta ehdottaa, että lausunnon antaminen U-asioista jätetään nykyistä useammin erikoisvaliokuntien harkinnan varaan. Samalla erikoisvaliokuntien yleisohjeita tulee kuitenkin täydentää ohjeilla EU:n asioiden käsittelyn vähimmäisvaatimuksista. Toimikunta kiinnittää huomiota eräiden erikoisvaliokuntien luomiin käytäntöihin, joita voidaan soveltuvin osin suositella yleisemmin käytettäviksi.

Toimikunta ehdottaa, että Euroopan unionin toimintaa sekä maamme eurooppapolitiikkaa koskevien täysistuntokeskustelujen lukumäärää lisätään nykyisestä. Mietinnössä tehdään ehdotuksia asiaryhmistä, jotka tulisi käsitellä täysistunnossa.

Toimikunnan mietinnössä on ehdotuksia Euroopan parlamentin jäsenten eduskunnassa tapahtuvan kuulemisen laajentamiseksi nykyisestä.

Mietinnössä tehdään ehdotuksia EU-asioita koskevien asiakirjojen kehittämiseksi sekä informaatioisällön että teknisen toteutuksen osalta. Erityistä huomiota on kiinnitetty tarpeeseen sisällyttää valtioneuvoston kirjelmiin arvio EU:n ehdotuksista Suomen perustuslain kannalta

Euroopan unionin perustuslakisopimuksen luoma toissijaisuusvalvonnan osalta toimikunta toteaa, että eduskunta saa jo nykyisten säännösten perusteella käsiteltäväkseen ne asiat, jotka suomalaisessa katsannossa kuuluvat eduskunnan toimivaltaan tai ovat muutoin poliittisesti kiinnostavat. Perustuslakisopimuksen pöytäkirjojen mukaan kansallisille parlamenteille toimitetaan käsittelyä varten lukuisa määrä esimerkiksi sellaisia säädösehdoituksia, jotka Suomessa katsottaisiin hallituksen asetuksenantovaltaan kuuluviksi tai hallinnollisin määräyksin säänneltäviksi. Näin laajan ja suurelta osin vähämerkityksisen aineiston käsittely eduskunnassa jäisi väkisinkin muodolliseksi ja veisi aikaa ja resursseja poliittisesti tärkeiden kysymysten käsittelyltä. Nykyinen, sovituin kriteerein valikoidun aineiston käsittely turvaa eduskunnan määräysvallan omasta agendastaan.

Toimikunta ehdottaa, että päätöksen muistutuksen esittämisestä EU:n toimielimille toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen johdosta tekisi eduskunnan täysistunto suuren valiokunnan mietinnössään tekemästä ehdotuksesta. Suuren valiokunnan päätös olisi ikään kuin toissijaisuusmoitteen kynnyks. Suuri valiokunta laatisi mietintönsä yleensä toimivaltaisen erikoisvaliokunnan lausunnon perusteella sekä valtioneuvostoa kuultuaan.

Perustuslakisopimuksen toissijaisuuspöytäkirjan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista kanteet, jotka perustuvat siihen, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä eurooppasäädöksessä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, ja jotka jäsenvaltiot ovat panneet vireille unionin perustuslain määräysten mukaisesti tai jotka ne ovat toimittaneet sille oikeusjärjestyksensä mukaisesti kansallisen parlamenttinsa tai sen kamarin puolesta. Toimikunta ehdottaa, että päätöksen eduskunnan kannaksi toissijaisuuspöytäkirjan tarkoittaman kanteen nostamisesta tekee täysistunto suuren valiokunnan mietinnössään tekemästä ehdotuksesta. Tällaista järjestelyä puoltaa se, että myös etukäteen tapahtuvasta toissijaisuusmuistutuksesta päättäisi toimikunnan ehdotuksen mukaan eduskunnan täysistunto suuren valiokunnan valmistelun perusteella.

Toimikunta ehdottaa, että eduskunnan työjärjestykseen lisätään säännös perustuslakisopimuksen päätöksentekosääntöjen muuttamista Eurooppa-neuvoston päätöksellä koskevien ehdotusten käsittelystä. Ehdotus toimitetaan lähetekeskustelun jälkeen suureen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön laatimista varten sekä tarvittaessa muihin valiokuntiin lausunnon antamista varten. Mietinnössä tehdään ehdotus ehdotetun Eurooppa-neuvoston päätöksen hyväksymisestä tai vastustamisesta. Eduskunta tekee mietinnön perusteella päätöksensä ainoassa käsittelyssä.

Toimikunta toteaa, että perustuslakisopimuksen määräys unionin politiikkoja koskevien perustuslakisopimuksen määräysten muuttamisesta eurooppapäätöksellä ei edellytä Suomessa säännösten muuttamista. Asiasta voidaan päättää samalla tavalla kuin muustakin valtiosopimuksen tarkistuksesta.

Toimikunta toteaa, että perustuslakisopimuksen tultua voimaan päätös eduskunnan edustajien nimeämisestä sopimusmuutoksia valmistelemaan valmistelukuntaan siirtyy edus-

kunnan täysistunnolle. Toimikunta ehdottaa, että eduskunta, nimetessään edustajansa perustuslakisopimuksen muuttamista valmistelevaan valmistelukuntaan, samalla hyväksyy myös yleisohjeen, jossa määrätään edustajien velvollisuudesta raportoida ja neuvotella eduskunnan toimivaltaisten elinten kanssa.

Toimikunta ehdottaa, että Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen toissijaisuusvalvonnan asioissa järjestetään osaksi suuressa valiokunnassa tapahtuvaa toissijaisuusvalvontaa. Eduskunnan työjärjestykseen on lisättävä säännös tästä. Eduskunnan tietojärjestelmiä on kehitettävä siten, että tiedon antaminen Ahvenanmaan maakuntapäiville voi tapahtua automaattisesti ja samanaikaisesti eduskunnan sisällä tapahtuvan tiedonantamisen kanssa.

I. EDUSKUNNAN NYKYINEN OSALLISTUMINEN EU-ASIOIDEN KANSALLISEEN VALMISTELUUN

I.1 Nykyjärjestelmän kuvaus

EU-asioiden käsittely eduskunnassa perustuu asioiden muodolliseen jakoon yhtäältä eduskunnan perinteiseen toimivaltaan rinnastuviin U-asioihin sekä toisaalta eduskunnan tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluviin asioihin, joita ovat muun muassa valtioneuvoston kirjalliset selvitykset eli E- ja UTP-asiat sekä ministereiden kuulemiset suuressa valiokunnassa tai ulkoasiainvaliokunnassa ennen EU:n neuvoston kokouksia ja niiden jälkeen. Oman ryhmänsä muodostavat pääministerin vastuulla olevat selvitykset Eurooppa-neuvoston kokouksista sekä perussopimusten muuttamista koskevista hallitusten välisistä konferensseista.

U-asiat ovat perustuslain 96 §:n tarkoittamia ehdotuksia sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen. Nämä asiat valtioneuvosto on velvollinen toimittamaan eduskuntaan kannan määrittelyä varten välittömästi saatuaan niistä tiedon.

E- ja UTP-asiat ovat perustuslain 97 §:n 1 momentissa säädetyn suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvia, yleensä kirjallisia selvityksiä.

Euroopan unionin asioiden käsittelyjärjestelmän perusteet luotiin jo Euroopan talousalueen jäsenyyttä varten vuonna 1993 toteutetuilla Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muutoksilla¹. Valtiopäiväjärjestyksen säännökset tarkistettiin Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi vuonna 1994². Suomen perustuslain voimaantulo vuonna 2000 ei muuttanut EU-asioiden käsittelyjärjestelmää, vaan vuoden 1994 järjestelyt otettiin perustuslakiin lähes sellaisinaan. Tarkempia menettelysäännöksiä on eduskunnan työjärjestyksessä sekä suuren valiokunnan työjärjestyksessä.

Ministeriöille osoitetut yksityiskohtaiset ohjeet eduskunnan osallistumisesta kansalliseen EU-valmisteluun sisältyvät oikeusministeriön kiertokirjeeseen 30.3.2001 (OM 3615/45/2000) sekä valtioneuvoston esittelijän oppaaseen (2004). Ulkoasiainministeriön oikeudellinen osasto on antanut ohjeet EU:n sopimusten osalta 28.8.2003 (HEL 1022-40).

Suuri valiokunta antoi EU-jäsenyyden alussa lausunnon valtioneuvostolle Euroopan unionin asioiden käsittelystä suuressa valiokunnassa sekä sille lausunnon antavissa erikoisvaliokunnissa (SuVL 3/1995 vp). Lausunnon sisältö otettiin silloisiin oikeusministe-

¹ 1116/1993 ja 1117/1993

² 1551/1994

riön ohjeisiin. Valiokunta ei ole pitänyt tarpeellisena hyväksyä uusia ohjeita, vaan ministeriöiden ohjeistus on toteutunut oikeusministeriön kiertokirjein, jotka on valmisteltu yhteistyössä valiokunnan sihteeristön kanssa. Valiokunta on antanut ministeriöille teknisluonteiset ohjeet ministerikuulemisten järjestämisestä sekä erilaisten asiakirjojen muotoiseikoista ja lähettämistavasta 18.9.1998 ja 7.3.2001. Ohjeet on julkistettu valtioneuvoston sisäisellä Senaattori-palvelimella.

U- ja E-asiat sekä UTP-asiat

Käsittelyjärjestelmää luotaessa tavoitteena pidettiin, että EU:n asioiden eduskuntakäsittelyn pääpaino olisi U-asioissa, siis lähinnä sellaisissa säädösasioissa, jotka sisältönsä puolesta Suomen valtiosäännön mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Käytännössä E-asiat ovat kuitenkin joka vuosi olleet lukumääräisesti U-asioita suurempi ryhmä. E-asioina käsitellään muun muassa laajoja toimintasuunnitelmia, jotka usein tosiasiallisesti määräävät unionin tulevan lainsäädännön sisällön, sekä sellaisia säädösehdotuksia, jotka eivät muodollisesti kuulu eduskunnan toimivaltaan mutta jotka on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi niiden yleisen merkityksen vuoksi.

Asioiden jaotusta U- ja E-asioihin voidaan pitää jossain määrin teoreettisena. Jaottelu sen mukaan, kuuluuko jokin kysymys eduskunnan perinteiseen toimivaltaan, ei vastaa asian poliittista tai periaatteellista merkitystä. On olemassa hyvin tärkeitä ja laajakantoisia E-asioita ja toisaalta vähäpätöisiä U-asioita. Toimikunta katsoo kuitenkin, että nykyinen järjestelmä puoltaa hyvin paikkansa, koska pakollisesti eduskunnalle alistettavien kysymysten ryhmän olemassaolo varmistaa sen, että valtioneuvosto tutkii jokaisen unionissa käsiteltävän säädösehdotuksen myös eduskunnan toimivallan näkökulmasta.

Teknisen valmistelun kannalta U- ja E-asiat poikkeavat eräiltä osin toisistaan. Valtioneuvostosta annetun lain mukaan U-asioden eduskuntakäsittelyn vireille panevat kirjelmät päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Perustelu U-asioden viemiselle valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi on siltä osin muodollinen kuin U-asiat rinnastetaan muihin eduskunnalle toimitettaviin kirjelmiin ja siltä osin toiminnallinen, kuin halutaan turvata riittävä koordinaatio ministeriöiden välillä. Nämä kirjelmät käännetään ruotsiksi ja toimitetaan eduskunnalle painettuina valtiopäiväasiakirjoina. E-asiassa alkuperäinen valtioneuvoston selvitys on todellisuudessa yleensä yksittäisen ministeriön kirje, joka tuotetaan tekstinkäsittelyohjelmalla ja jota yleensä ei käännetä ruotsiksi. Valtioneuvoston täydentävät ns. jatkokirjelmät tuotetaan sekä U- että E-asioissa tekstinkäsittelyohjelmalla eikä niitä yleensä käännetä ruotsiksi.

Eduskunnassa U- ja E-asioden käsittelytavat poikkeavat toisistaan eräiden yksityiskohtien osalta. U-asioissa puhemies päättää, mitkä erikoisvaliokunnat käsittelevät asian valmistelevasti suurta valiokuntaa varten. Lausunnon antaminen on silloin erikoisvaliokunnille pakollista. Asian vireilletulosta sekä lausuntovaliokunnista ilmoitetaan täysistunnossa. E-asiat lähettää erikoisvaliokuntiin suuri valiokunta yleensä "mahdollisia toimenpiteitä varten", jolloin erikoisvaliokunnat päättävät itsenäisesti, antavatko ne lausunnon. Suuri valiokunta on omaksunut käytännön, jonka mukaan se yleensä hyväksyy muodollisen kannanoton (yleensä lausuman) U-asioissa, mutta E-asioissa yleensä tyytyy lähettämään erikoisvaliokuntien lausunnot valtioneuvostolle tiedoksi. Erikoisvaliokuntien lausunnot suurelle valiokunnalle sekä suuren valiokunnan lausunnot valtioneuvostolle jul-

kaistaan painettuina valtiopäiväasiakirjoina suomeksi ja ruotsiksi. Suuren valiokunnan lausumat ovat pöytäkirjaan otettuja ponsimuotoisia kannanottoja. Lausumat toimitetaan suomen- ja ruotsinkielisinä pöytäkirjanotteina valtioneuvostolle. Lisäksi suomenkielinen pöytäkirja julkaistaan eduskunnan internet-palvelimella.

E-asioita käsittelytavaltaan vastaava asiaryhmä on EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät UTP-asiat, jotka perustuslain 97 §:n mukaan kuuluvat ulkoasiainvaliokunnan toimivaltaan. UTP-asioissa ulkoasiainvaliokunta toimii suhteessa muihin valiokuntiin samoin kuin suuri valiokunta E-asioissa. Ulkoasiainvaliokunta voi lähettää UTP-asiat lausuntoa tai muita mahdollisia toimenpiteitä varten muihin valiokuntiin, lähinnä puolustusvaliokuntaan.

Eduskunnan kannanotot EU-asioissa valmistuvat pääsääntöisesti niin aikaisin, että ne ovat Suomen edustajien käytössä, kun jäsenvaltioiden edustajien tulee neuvoston alaisissa työryhmissä ilmoittaa maansa kanta. Suomalainen EU-asioiden valmistelujärjestelmä perustuukin sille ajatukselle, että kansallisen parlamentin vaikutusvalta voi olla todellinen vain silloin, kun se osallistuu kansalliseen kannanmuodostukseen alusta lähtien. Sellainen vaikuttaminen, joka rajoittuu ministereiden ohjeistamiseen neuvoston kokousten aattona, olisi pitkälti näennäinen.

Ministerikuulemiset

Vakiintuneen käytännön mukaan ne ministerit, jotka osallistuvat EU:n neuvoston kokoukseen, saapuvat suuren valiokunnan kokoukseen selostamaan neuvostossa käsiteltäviä asioita sekä valtioneuvoston kantoja niihin. Tämä tapahtuu yleensä neuvoston kokousta edeltävänä perjantaina. Ulkoasiainministeri esittelee yleisten ja ulkosuhdeasiain neuvoston asiat sekä ulkoasiainvaliokunnassa että suuressa valiokunnassa, koska neuvoston tässä kokoonpanossa käsitellään kummallekin valiokunnalle kuuluvia asioita. Ministerin ollessa estynyt häntä edustaa toinen valtioneuvoston jäsen tai sellainen ministeriön virkamies, joka pystyy ministerin puolesta edustamaan valtioneuvoston kantaa.

Ministeriö toimittaa valiokunnalle etukäteen nk. kokousnipun, jossa on neuvoston kokouksen asialista sekä kustakin käsiteltävästä asiakohdasta vakioitu perusmuistio, jossa selvitetään neuvostossa käsiteltävää asiaa ja ehdotusta Suomen kannaksi. Valiokunnan sihteeristö tarkistaa valiokunnan arkiston avulla, vastaako perusmuistion sisältö U- ja E-asioissa valiokunnan aikaisemmin hyväksymää Suomen kantaa. Mahdolliset poikkeamat ilmoitetaan valiokunnan puheenjohtajalle, joka harkintansa mukaan ottaa ne esille valiokunnan kokouksessa.

Neuvoston kokouksen jälkeen ministeriö toimittaa kokousraportin valiokunnalle yleensä muutaman päivän sisällä. Ministeriä kuullaan suullisesti kokouksesta yleensä silloin, kun hän seuraavan kerran on valiokunnassa kuultavana tulevasta neuvoston kokouksesta, jollei kirjallinen raportti anna aihetta aikaisempaan kuulemiseen.

Pääsääntöisesti EU:n säädösehdotukset tullessaan ministereiden päätettäväksi neuvostossa ovat joitakin kiistanalaisia yksityiskohtia lukuun ottamatta tulleet jäsenvaltioiden hyväksymiksi neuvoston alaisissa virkamiestyöryhmissä. Tästä seuraa, että ministereiden kuuleminen ei yksinään riitä eduskunnan vaikutusvallan turvaamiseksi. Ministerikuulemisia voidaan tavallaan pitää loppusilauksen antamisena kansalliselle kannalle, jonka

eduskunta on muutoin hyväksynyt U-asian käsittelyn yhteydessä. Kun ministerikuulemissa käsitellään neuvoston kokouksen asialistaa kokonaisuudessaan, menettely varmistaa myös sen, että eduskunnan oikeutta osallistua kansalliseen valmisteluun noudatetaan.

Menettely ulkoasiainvaliokunnassa

Perustuslain mukaan ulkoasiainvaliokunta päättää eduskunnan puolesta niistä eduskunnan toimivaltaan kuuluvista Euroopan unionissa päätettävistä asioista, jotka koskevat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Ulkoasiainvaliokunnan oikeus saada valtioneuvostolta tietoa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista ulottuu myös unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

Menettelyt ulkoasiainvaliokunnassa eroavat suuren valiokunnan menettelyistä käsiteltävien asioiden laadun mukaisesti. Ulkoasiainvaliokunta ei toistaiseksi ole yleensä tukenut erikoisvaliokuntien valmisteluun päätöksenteossaan. Unionin säädösehdotukset (U-asiat) ovat ulkoasiainvaliokunnassa melko harvinaisia.

Ulkoasiainvaliokunta toimii silloin suurelle valiokunnalle lausunnon antavana erikoisvaliokuntana kun unionin ns. yhteisöpilarissa käsiteltävä asia eduskunnan erikoisvaliokuntien tehtävienjaon mukaan kuuluu ulkoasiainvaliokunnan toimialaan. Käytännössä rajanveto unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvien asioiden sekä muiden ulkoasiainvaliokunnan toimialaan kuuluvien asioiden välillä ei ole aina yksiselitteinen.

Perussopimusten muutosten valmistelu

Eduskunta on osallistunut unionin perussopimusten muuttamiseen tähtääviin prosesseihin lähes jatkuvasti Suomen EU-jäsenyyden alusta saakka (Amsterdamin ja Nizzan sopimuksiin päätyneet valmisteluelimet ja hallitusten väliset konferenssit, perusoikeuskirjan valmistellut valmistelukunta, Laekenin Eurooppa-neuvoston päättämä valmistelukunta ja HVK). Näiden prosessien eduskunnassa tapahtunut seuranta ja ohjaus ovat pääpiirteissään noudattaneet seuraavaa mallia.

Ennen hallitusten välisten konferenssien kokoontumista valtioneuvosto on antanut eduskunnalle selonteon, jossa selostetaan valtioneuvoston tavoitteet HVK:ssa. Selonteko on lähetetty ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön laatimista varten sekä suurelle valiokunnalle ja yleensä useille erikoisvaliokunnille lausunnon antamista varten.. Pääministeri on lisäksi perustuslain 97 §:n mukaisesti saapunut sekä ulkoasiainvaliokuntaan että suureen valiokuntaan keskustelemaan Suomen tavoitteista ennen hallitusten välisten konferenssien avausistuntoja.

Hallitusten välisten konferenssien ja konventtien aikana suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta ovat pyytäneet ja saaneet valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaisia selvityksiä HVK:n tai konventin käsittelemistä eri kokonaisuuksista ja yksityiskohdista. Valiokunnat ovat myös antaneet lausuntoja valtioneuvostolle, joilla on ohjattu Suomen edustajien toimintaa HVK:ssa tai konventissa.

Hallitusten välisten konferenssien tuloksina syntyneiden Amsterdamin ja Nizzan sopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat hallituksen esitykset on lähetetty

ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön valmistelemista varten, minkä lisäksi suuri valiokunta ja perustuslakivaliokunta ovat säännönmukaisesti antaneet niistä lausunnot ulkoasiainvaliokunnalle. Muiltakin erikoisvaliokunnilta on yleensä pyydetty lausuntoja.

I.2 Nykyjärjestelmän arviointi

Toimikunta on pyytänyt ja saanut lausunnot nykyisen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän toimivuudesta ja havaituista kehittämistarpeista kaikilta eduskunnan valiokunnilta paitsi tulevaisuusvaliokunnalta, kaikilta ministeriöiltä puolustusministeriötä lukuun ottamatta sekä valtioneuvoston oikeuskanslerilta. Lausuntojen mukaan EU-jäsenyyden alussa luotu järjestelmä on hyvin toimiva. Eduskunta pystyy osallistumaan EU-asioita koskevien Suomen kantojen muodostamiseen perustuslaissa säädetyllä tavalla. Järjestelmä ei ole haitannut Suomen kykyä EU-jäsenyyden edellyttämään nopeaan ja joustavaan kannanmuodostukseen. Järjestelmän voidaan katsoa edistäneen EU-asioiden valmistelun koordinointia valtioneuvoston sisällä ja siten vahvistaneen Suomen edustajien suorituskkyä unionin toimielimissä. EU-asioiden kansallinen valmistelijärjestelmä on pitänyt kotimaista ja eurooppalaista poliittista keskustelua ja säädösvalmistelua yhtenä kokonaisuutena. Suomi on säästynyt eräissä toisissa jäsenvaltioissa havaitusta EU-asioiden eristymisestä päivänpolitiikasta, mihin kuuluu EU-asioiden ajautuminen suppean asiantuntijajoukon asiaksi sekä erilaisten hankkeiden kehittäminen puhtaasti kotimaisina projekteina ottamatta huomioon niihin vaikuttavia eurooppalaisia säännöksiä tai projekteja.

Valiokunnat ja ministeriöt ovat kuitenkin lausunnoissaan osoittaneet lukuisia järjestelmän yksityiskohtia, joita on syytä kehittää.

Työmäärä ja kokousajat

Euroopan unionin asiat muodostavat yhteensä lähes puolet kaikista eduskunnassa käsiteltävistä asioista. Vastaavasti eduskunnan valiokuntien asiamäärä on kaksinkertaistunut EU-jäsenyyden seurauksena.

Valiokuntien käytettävissä olevaa aikaa ei ole voitu lisätä niiden työmäärän lisääntyessä. Lähes kaikki erikoisvaliokunnat käyttivät jo ennen EU-jäsenyyttä kaiken niille varatun kokousajan. Lisääntyneeseen työmäärään on voitu vastata vain priorisoimalla sekä tehostamalla menettelytapoja. Lisäksi useiden erikoisvaliokuntien henkilöstöä on lisätty vuoden 1995 jälkeen.

Työpaine kärjistyy syys- ja kevätistuntokausien lopussa, jolloin käsitellään lukumääräisesti eniten hallituksen esityksiä. Euroopan unionissa puheenjohtajuuskausien viimeisinä kuukausina (joulukuu ja kesäkuu) viedään yleensä neuvoston päätettäväksi hyvin paljon asioita, mikä ennestään vaikeuttaa eduskunnan asiaruuhkaa näinä kuukausina.

Kokousaikojen ja työmäärän epäsuhte pakottaa harkitsemaan asioiden priorisoinnin perusteita. Voimassa olevan asioiden käsittelyjärjestyksen³ mukaan U-asiat otetaan yleensä erikoisvaliokunnissa käsiteltäväksi välittömästi hallituksen esitysten jälkeen mutta ennen

³ TJ 34 §:n 2 mom.; Valiokuntaopas 2000, s. 37 - 38

valtioneuvoston selontekoja. E-asiat käsitellään niiden kiireellisyyden vaatimassa järjestyksessä hallituksen esitysten ja U-asioiden käsittelyä kuitenkin viivyttämättä. Yksittäistapauksessa on kuitenkin mahdollista valiokuntatyön ollessa vilkkaimmillaan, että sinänsä merkittävän E-asian käsittely viivästyy niin paljon, että eduskunta menettää tilaisuuden vaikuttaa esimerkiksi unionin lainsäädäntöohjelman sisältöön.

Taulukko 1

Suuressa valiokunnassa käsitellyt asiat 2002-2003

	2002	2003I
Uusia U-asioita	85	70
Uusia E-asioita	154	107
Ministerineuvostoja	144	87
Erikoisvaliokuntien lausuntoja	236	119

Taulukko 2

Erikoisvaliokunnissa käsitellyt asiat 2002-2003

	2003			2002		
	EU-asioita		perinteisiä vp-asioita	EU-asioita		perinteisiä vp-asioita
	vireille	lausuntoja		vireille	lausuntoja	
PeV	10	1	40	55	11	82
UaV	55	4	17	79	8	36
VaV	42	19	42	-	53	-
HaV	28	5	25	43	25	50
LaV	35	6	13	49	19	41
LiV	38	21	0	-	-	-
MmV	12	6	9	27	23	22
PuV	3	1	4	-	-	-
SiV	10	4	10	13	9	30
StV	23	6	39	34	11	66
TaV	45	17	18	55	18	31
TyV	13	3	18	-	-	-
YmV		26	9	-	26	29
	314	119	244			

Valiokuntien ilmoittamat luvut eivät ole täysin yhteismitallisia. "Perinteisinä valtiopäiväasioina" on käytännössä otettu huomioon mietintöön tai lausuntoon johtaneet asiat. Merkki "-" tarkoittaa, että valiokunta ei ole ilmoittanut vuoden 2002 lukumäärää.

Suuren valiokunnan kokousaikoja ei tarkistettu silloin, kun valiokunta sai nykyisen roolinsa. Toimikunta totesi kokousajat riittämättömiksi valiokunnan tehtävään ja työmäärään nähden. Puhemiesneuvosto päätti toimikunnan ehdotuksesta muuttaa eduskuntatyön aikataulua siten, että suuren valiokunnan kokouksia aikaistetaan 30 minuutilla eli alkaviksi kello 13.30. Tämän johdosta perjantain täysistunnot ovat rajoittuneet lähinnä ilmoitusasioihin ja äänestyksiin. Muutos tuli perjantaikokousten osalta voimaan 14.5.2004 sekä keskiviikkokokousten osalta 10.11.2004.

Ministeriöille EU-jäsenyys on tuonut mukanaan huomattavan lisäyksen eduskunnalle toimitettavien asioiden lukumäärässä. Ministeriöiden vastauksissa toimikunnan kyselyyn todetaan kuitenkin, että asiakirjatuotanto EU-asioissa on jo niin virtaviivaistettua, että yhteydenpito eduskuntaan ei yleensä merkittävästi lisää ministeriöiden työmäärää. Poikkeuksen tästä muodostavat U-asioita koskevat valtioneuvoston kirjelmät, joita pidetään suuritöisinä valtioneuvoston esittelyn, käännettämisen, painoteknisten töiden sekä valtioneuvoston eri tietojärjestelmien yhteensopimattomuuden vuoksi. Ministeriöiden resurssikysymykset eivät kuulu toimikunnan toimeksiantoon.

Taulukko 3

EU-asiat ja hallituksen esitykset ministeriöittäin, 2003

	U	E; UTP	EU yht.	HE
VNK	0	28	28	1
UM			100+	15
OM	9	15	24	15
SM	1	10	11	8
VM	23	20	43	42
OpM	2	29	31	13
MMM	5	7	12	7
LVM	13	6	19	18
KTM	7	9	16	7
STM	6	10	16	36
TM	0	4	4	19
YM	10	8	18	8

Luvut eivät ole keskenään täysin yhteismitallisia. Ulkoasiainministeriön lukuihin sisältyvät myös ministerikuulemisten asiat.

Valiokuntien saama informaatio

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että valtioneuvoston eduskunnalle antama informaatio on riittävää ja oikea-aikaista. Aika ajoin lainsäädäntöasioiden toimittamisessa eduskunnalle on tapahtunut viivästyksiä. Erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa U-asia on alkuaan ollut vireillä E-asiana, asian laadun muuttuminen on tuntunut unohtuneen ministeriöiden virkamiehiltä. Tarvittaessa ministeriöt ovat olleet yhteydessä niin erikoisvaliokuntiin kuin suureen valiokuntaan johonkin asiaan liittyvien aikataulupaineiden osalta.

Ongelmia esiintyy sen sijaan usein kirjelmien sisällön suhteen. Huonoimmassa tapauksessa eduskuntaan on toimitettu informatiivisen perusmuistion sijasta valtioneuvoston sisäisessä viestinnässä käytettävä Coreper-ohje. On myös ollut tilanteita, joissa perusmuistiot ovat liian yksityiskohtaisia ja tarjoavat samalla melko vähän informaatiota asian yleisestä käsittelytilanteesta, varsinkin kun asian edellisestä käsittelykerrasta on kulunut pitkä aika. Kirjelmät ja selvitykset ovat usein puutteellisia myös siinä mielessä, että niissä ei nykyisin tehdä selkoa asian käsittelyyn sovellettavasta menettelystä eikä aikataulusta Euroopan unionin piirissä. Tällainen tieto on eduskuntatyön suunnittelun ja järjestämisen kannalta olennaisen tärkeä. Siksi tieto on pääsäännön mukaan sisällytettävä kirjelmiin ja selvityksiin. Suuri valiokunta on toistuvasti joutunut muistuttamaan siitä, että

asian käsittelyä Euroopan parlamentissa ei ole selvitetty muistiossa, vaikka yhteispäättösmenettelyn piirissä olevissa asioissa parlamentin kanta on oleellinen tieto kotimaisessa kannanmäärittelyssä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen arvioida perustuslakikysymyksiä valtioneuvoston EU:n asioissa eduskunnalle antamissa kirjelmissä ja selvityksissä. Niissä selostetaan asioiden perustuslaillisia kiinnekohtia nykyisin verraten harvoin ja parhaimmillaankin pelkästään muiden perustelujen joukossa. Perustuslakivaliokunta toistaa lausunnossaan toimikunnalle aikaisemman kantansa tarpeesta kehittää kirjelmien ja selvitysten vakio-otsikointia tältä kannalta (PeVM 2/2001 vp, s. 5/II).

Perusmuistioiden ja muiden vakioitujen asiakirjojen rakenteen ja sisällön kehittämistä tulisi harkita. Käytäntö on osoittanut, että samansisältöinen muistio ei välttämättä palvele sekä valiokunnan jäseniä että neuvoston kokoukseen osallistuvia ministereitä ja virkamiehiä.

Valiokunnat katsovat saavansa riittävästi tietoa toimialansa EU-politiikan yleisestä kehityksestä. Käytännössä kaikki valiokunnat järjestävät säännöllisesti tapaamisia vastinministeriöidensä johdon kanssa, joissa käsitellään ministeriön ja valiokunnan toimialan horisontaalisia kysymyksiä. Nykyistä järjestelmällisempi tietojenvaihto valiokuntien välillä edistäisi kuitenkin sekä päätöksentekoa yksittäisissä asioissa että 'parhaiden käytäntöjen' käyttöönottoa.

Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan toimivallan raja

Toimikunnalle antamassaan lausunnossaan suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta kiinnittävät huomiota kysymykseen EU:n perussopimusmuutoksia valmistelevien hallitusten välisten konferenssien käsittelystä eduskunnassa.

Lausunnossaan suuri valiokunta kyseenalaisti käytännön, jonka mukaan HVK:ta koskevista valtioneuvoston selonteista mietinnön laatii ulkoasiainvaliokunta, ei suuri valiokunta. "Suuri valiokunta antoi viime syksynä hallituksenväliseen konferenssiin valmistauduttaessa oman lausuntonsa valtioneuvoston selonteosta (VNS 2/2003 vp) koskien merkittävimpiä hallituksenvälisessä konferenssissa käsiteltäviä kysymyksiä, lukuun ottamatta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tämän jälkeen ulkoasiainvaliokunta kokosi mietintöönsä kaikkien erikoisvaliokuntien ja suuren valiokunnan lausunnot. [...] On hyvin vaikea perustella kansalaisille tai asiantuntijoillekaan, miksi EU-asioissa täysistunnon puolesta toimiva ja yleisen toimivallan omaava suuri valiokunta sivuutetaan juuri yhdestä merkittävimmistä asiakokonaisuuksista."

Ulkoasiainvaliokunta käsitteli lausunnossaan samaa kysymystä seuraavasti: "Valiokunta toteaa, että perussopimusten muutosten yhteydessä nykyinen eduskunnan valiokuntien välinen työnjako on perusteltu. Kun EU:n perussopimukset säilyvät muodoltaan kansainvälisinä sopimuksina, on perusteltua että niihin liittyvistä eduskunnan kannoista vastaa viime kädessä ulkoasiainvaliokunta, kuten muistakin merkittävistä kansainvälisistä sopimuksista. Yleisten ja horisontaalisten kysymysten ja siten unionin institutionaalisten kysymysten ja toisaalta ulkosuhteiden käsittelyn yhä selkeämmän eriytymisen myötä on toisaalta luontevaa, että suuren valiokunnan rooli EU:n toimielimiä koskevien eduskunnan kantojen määrittelyssä vahvistuu. (...) EU:n perussopimusten muutosten käsittelyssä

– siltä osin kuin on kyse täysistunnolle tapahtuvasta valmistelusta eli käytännössä valtioneuvoston selontekojen ja hallitusten esitysten käsittelystä – ei valiokunnan mielestä ole perusteltua poiketa normaalista eduskunnan käytännöstä, jossa toimivaltainen erikoisvaliokunta valmistelee asian esittelyn täysistunnon käsiteltäväksi."

Toimikunta ehdottaa jäljempänä mietinnön ehdotus-osassa eräitä tarkennuksia eduskunnan puheena oleviin käytäntöihin.

EU-asioiden käsittely täysistunnossa

Suomen perustuslaki ja eduskunnan työjärjestys antavat runsaasti mahdollisuuksia käsitellä Euroopan unionin asioita eduskunnan täysistunnossa. Perustuslain 96 ja 97 §:n mukaan puhemiesneuvosto voi päättää ottaa minkä tahansa U-, E- tai UTP-asian keskusteltavaksi eduskunnan täysistunnossa, jossa kuitenkin ei tehdä päätöksiä, vaan päätösvalta säilyy ulkoasiainvaliokunnalla tai suurella valiokunnalla. Samoin pääministerin etukäteisinformointi Eurooppa-neuvoston kokouksesta tai hallitusten välisestä konferenssista ja niistä jälkikäteen annettava raportti voidaan antaa joko täysistunnolle tai valiokunnalle. Tämän lisäksi sellaiset eduskunnan täysistunnon menettelytavat kuin valtioneuvoston tiedonanto ja selonteko, pääministerin ilmoitus, ajankohtaiskeskustelu, kyselytunti ja välikysymys voivat kohdistua myös Euroopan unionia koskeviin kysymyksiin.

Käytännössä unionia koskevat täysistuntokeskustelut ovat jääneet suhteellisen harvinaisiksi. Useimmat ovat liittyneet tavalla tai toisella unionin perussopimusten uudistushankkeisiin. Selontekomenettelyssä käsiteltiin kysymys eduskunnan suostumuksesta siihen, että Suomi liittyi yhteisvaluutta euroon. Unionin monivuotisia rahoituskehyksiä koskevat Agenda-hankkeet otettiin keskusteltaviksi täysistunnossa perustuslain 97 §:n säännöksen nojalla.

Eduskunnassa usein kuullun näkemyksen mukaan EU-asioita tulisi käsitellä täysistunnossa nykyistä useammin. Tämä edistäisi tavoitteena olevaa, kaikkien eduskunnan jäsenten tasavertaista osallistumista unionia koskevien asioiden käsittelyyn. Säännösten puolesta EU-asioiden tiheämmälle käsittelemiselle täysistunnossa ei ole esteitä. Syitä tällaisten keskustelujen harvinaisuuteen voitaneen etsiä pikemminkin eduskunnan täysistunto-suunnitelman laatimistavassa sekä eduskunnan toimielinten välisessä tiedonvaihdoissa. Jäljempänä tämän mietinnön ehdotusosassa toimikunta esittää joitakin asiaan liittyviä ehdotuksia.

Euroopan parlamentin jäsenten rooli eduskunnassa

Suomalaisessa järjestelmässä Euroopan parlamentin jäsenillä ei ole säännöksiin perustuvaa muodollista asemaa eduskunnassa. Käytännössä Suomesta valitut Euroopan parlamentin jäsenet (jäljempänä MEP) otetaan eduskunnassa huomioon eri tavoin. Suomalaisilla MEP:eillä on helpotettu pääsy eduskunnan tiloihin ja heillä on eduskunnan tieto- ja muiden tukipalvelujen käytön suhteen samat oikeudet kuin kansanedustajilla. Lisäksi suomalaisilla MEP:eillä voi olla työhuone eduskunnan tiloissa. Suuri valiokunta informoi suomalaisia MEP:ejä viikoittain valiokunnassa käsitellyistä asioista. Suuren valiokunnan sekä ulkoasiainvaliokunnan jäsenet ja Euroopan parlamentin suomalaisjäsenet kokoontu-

vat säännöllisesti kahdesti vuodessa käsittelemään heitä yhteisesti kiinnostavia asioita. Eduskunnan erityisasiantuntija toimii Euroopan parlamentin tiloissa ja yhtenä hänen päätehtävinään on Euroopan parlamentin jäsenten avustaminen yhteydenpidossa eduskuntaan.

Suomessa ei ole luotu samanlaista järjestelmää kuin eräissä muissa unionin jäsenvaltioiden parlamenteissa, joissa maasta valitut Euroopan parlamentin jäsenet saavat itseoikeutetusti osallistua (osin jopa äänioikeudella) eurooppavaliokunnan kokouksiin tai täysistunnon EU:ta käsitteleviin istuntoihin. Tämän kaltainen järjestely edellyttäisi Suomessa perustuslain muutosta. Sen sijaan MEP:ien tosiasiallinen osallistuminen valiokuntien työhön on mahdollista valiokuntien harkinnan mukaan. Valiokunnat voivat kutsua Euroopan parlamentin jäseniä kuultaviksi asiantuntijoina tai järjestää kokouksia kuulemistai seminaarityyppisinä.

Myönteisistä edellytyksistä huolimatta Euroopan parlamentin jäsenten yhteyksiä eduskunnan työhön pidetään riittämättöminä. Euroopan parlamentista löytyy runsaasti sellaista eri alojen asiantuntemusta, jota eduskunnan tulisi kyetä käyttämään hyväkseen omassa työssään. Euroopan parlamentin roolin vahvistuessa on yhä tärkeämpää, että eduskunnan muovaamia Suomen kantoja tehdään siellä tunnetuiksi.

Euroopan parlamentin suomalaisjäsenten riittämättöminä pidetyt yhteydet eduskuntaan eivät toimikunnan käsityksen mukaan johdu säännöksistä. Sen sijaan eduskunnan ja Euroopan parlamentin kalentereiden eroavaisuudet sekä tiedonvälitys asettavat eräitä haasteita. Toimikunnan ehdotukset yhteydenpidon kehittämiseksi ovat jäljempänä tässä mietinnössä.

II. EU:N PERUSTUSLAKISOPIMUKSEN VAIKUTUKSET

II.1 Yleistä

EU:n perustuslain valmistelun alkupiste on Nizzan sopimukseen sisältyvä julistus Euroopan unionin tulevaisuudesta, joka sisältää sekä Nizzan sopimuksessa avoimiksi jääneitä kysymyksiä että vuoden 2000 aikana käynnistyneessä tulevaisuuskeskustelussa esille nousseita teemoja. Eurooppa-neuvosto päätti 14.-15. joulukuuta 2001 pidetyssä Laekenin huippukokouksessa perustaa valmistelukunnan (konventin) käsittelemään EU:n tulevaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Erityisesti unionin tuleva laajentuminen pakotti jäsenmaat pohtimaan unionin toimielin- ja päätöksentekorakenteen tehostamista ja uudistamista.

Konventin tuli keskustella Nizzan julistuksessa sovituista aiheista ja esittää työnsä lopputuloksena ehdotuksensa vuonna 2003 kokoon kutsuttavalle hallitusten väliselle konferenssille. Kysymykset jäsenvaltioiden ja unionin toimivallan jaosta, perussopimusten yksinkertaistamisesta, perusoikeuskirjan aseman määrittelystä sekä kansallisten parlamenttien asemasta olivat alusta konventin asialistalla. Konventtiin kuuluivat jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten, hallitusten sekä Euroopan parlamentin ja Euroopan komission edustajat.

Konventin puheenjohtaja luovutti esityksen uudeksi perustuslailliseksi sopimukseksi Thessalonikissa 19. ja 20. kesäkuuta 2003 kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle. Neljästä osasta koostuva perustuslaillinen sopimus tulee korvaamaan kaikki nykyiset perussopimukset. Vaikka erityisesti toimielimiä koskevista kysymyksistä esiintyi runsaasti erimielisyyksiä, konventti pystyi tekemään unionin toimintaa selkeyttäviä päätöksiä. Uuden sopimus- ja normijärjestelmän on tarkoitus selkeyttää unionin päätöksentekojärjestelmää ja helpottaa sen lainsäädännön ymmärtämistä. Edelleen unioni tulee saamaan oikeushenkilöllisyyden ja perusoikeuskirja tullaan liittämään sopimukseen.

Konventin ehdotusta käsittelemään koolle kutsuttu hallitustenvälinen konferenssi alkoi Roomassa 4.10.2003 ja keskeytettiin, kun Brysselissä 12–13.12.2003 kokoontuneet valtion- ja hallitusten päämiehet eivät saavuttaneet yksimielisyyttä uudesta Euroopan perustuslakisopimuksesta. Eurooppa-neuvoston kokouksessa 17–18.6.2004 unionin jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiehet saavuttivat yksimielisyyden sopimuksen määräyksistä. Sopimus allekirjoitettiin 29.10.2004.

Perustuslakisopimuksen voimaantulo edellyttää, että kaikki unionin jäsenvaltiot ratifioivat sopimuksen kansallisten perustuslakien edellyttämässä järjestyksessä. Useissa jäsenvaltioissa järjestetään kansanäänestys sopimuksen hyväksymisestä. Suomessa hallituksen esitys perustuslaillisen sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta annettaneen eduskunnalle vuonna 2005. Sopimuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.11.2006.

Laekenin Eurooppa-neuvoston Euroopan tulevaisuuskonventille vastattavaksi annetuista kysymyksistä yksi koski "demokratian, avoimuuden ja tehokkuuden lisäämistä Euroopan unionissa kansallisten parlamenttien osallistumista kehittämällä ja vahvistamalla samalla Eurooppa-hankkeen oikeutusta yksinkertaistamalla päätöksentekomenettelyjä ja tekemällä unionin toimielinten toiminnasta nykyistä avoimempaa ja ymmärrettävämpää⁴".

Yleisarviona perustuslaillinen sopimus ei lisää Suomen eduskunnan toimivaltaa käsitellä unionissa päätettäviä asioita. Nykyjärjestelmän mukaan kaikki EU:ssa päätettävät asiat kuuluvat eduskunnan toimivaltaan tai sen tiedonsaantioikeuden piiriin. Suomalaisessa järjestelmässä eduskunta toteuttaa toimivaltansa eduskunnalle vastuullisen valtioneuvoston välityksellä.

Perustuslaillisen sopimuksen keskeinen vaikutus eduskunnan toimintaan liittyy siihen, että eräissä kysymyksissä eduskunta voi osoittaa kannanottonsa valtioneuvoston lisäksi nyt myös suoraan unionin toimielimille. Eduskunnan nykyiset valtioneuvostoon kohdistuvat valtuudet turvaavat perustuslakisopimusta tehokkaammin eduskunnan vaikutusvallan Euroopan unionin asioissa. Sen vuoksi perussopimuksen luomia kansallisten parlamenttien osallistumisen menettelyjä voidaan pitää eduskunnan nykyisiin valtuuksiin nähden toissijaisina tai täydentävinä.

II.2 Kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeus ja toissijaisuusperiaate

Sopimuksen keskeiset toissijaisuusperiaatetta koskevat määräykset

Perustuslakisopimus määrittelee Euroopan unionin toiminnan perusperiaatteiksi toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi niiden keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustuslain tavoitteiden saavuttamiseksi.⁵

Mainittujen perusperiaatteiden toteuttamiseksi sopimuksessa on kaksi toisensa täydentävää pöytäkirjaa, toinen kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa ja toinen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta⁶. Pöytäkirjojen mukaan unionin keskeiset toimielimet toimittavat kansallisille parlamenteille näiden toimivallan kannalta tärkeät asiakirjat. Kansallisilla parlamenteilla on tietyissä asioissa ja tietyin ehdoin oikeus esittää muistutuksensa toissijaisuusperiaatteen, mutta ei suhteellisuusperiaatteen, soveltamisen osalta.

⁴ Eurooppa-valmistelukunnan ehdotus Sopimukseksi Euroopan perustuslaista, esipuhe.

⁵ I-11 artiklan kohdat 3 ja 4. Käytännön poliittisessa keskustelussa näiden kahden periaatteen välillä ei aina tehdä eroa, vaan periaatteet ymmärretään toisiaan täydentäviksi. Viittaus "toissijaisuusperiaatteeseen" ("subsidiariteettiin") voi siten tarkoittaa sekä toissijaisuus- että suhteellisuusperiaatetta yhdessä.

⁶ Jäljempänä "parlamenttipöytäkirja" ja "toissijaisuuspöytäkirja".

Komissio toimittaa suoraan jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille kaikki komission tausta-asiakirjat (vihreät ja valkoiset kirjat sekä tiedonannot) niiden julkaisemisen yhteydessä. Komissio toimittaa jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille myös vuotuisen lainsäädäntöohjelman samoin kuin kaikki muut lainsäädännön suunnittelua tai poliittista strategiaa koskevat asiakirjat samaan aikaan kuin Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Euroopan parlamentille ja neuvostolle osoitetut esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädöksiksi toimitetaan kansallisille parlamenteille. Termillä "esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi" tarkoitetaan komission ehdotuksia, jäsenvaltioiden ryhmän aloitteita, Euroopan parlamentin aloitteita, unionin tuomioistuimen pyyntöjä, Euroopan keskuspankin suosituksia ja Euroopan investointipankin pyyntöjä, joiden tarkoituksena on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän eurooppasäädöksen antaminen. Komissio toimittaa laatimansa esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädöksiksi suoraan kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Euroopan parlamentti toimittaa laatimansa esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädöksiksi suoraan kansallisille parlamenteille. Neuvosto toimittaa jäsenvaltioiden ryhmän, unionin tuomioistuimen, Euroopan keskuspankin tai Euroopan investointipankin laatimat esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädöksiksi kansallisille parlamenteille.⁷

Kansalliset parlamentit voivat toissijaisuuspöytäkirjassa määrättyä menettelyä noudattaen toimittaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä ministerineuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon siitä, onko esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen. Esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi voidaan ottaa neuvoston esityslistaehdotukseen säädöksen antamiseksi tai yhteisen kannan vahvistamiseksi jonkin lainsäädäntömenettelyn yhteydessä aikaisintaan kuuden viikon kuluttua siitä, kun kyseinen ehdotus on toimitettu kansallisille parlamenteille unionin virallisilla kielillä. Kiireellisissä tapauksissa on mahdollista tehdä poikkeus Neuvoston kokousten esityslistat ja pöytäkirjat toimitetaan kansallisille parlamenteille.⁸

Esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi perustellaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisen kannalta. Kaikkiin kyseisiin esityksiin on liitettävä selvitys, jonka sisältämien yksityiskohtaisten tietojen perusteella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamista voidaan arvioida. Jäsenvaltion kansallinen parlamentti tai kansallisen parlamentin kamari voi kuuden viikon kuluessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää eurooppasäädöstä koskevan esityksen toimitamisesta antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Kansallisen parlamentin tai kansallisen parlamentin kamarin on tarvittaessa itse järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien kuuleminen. Euroopan parlamentti, ministerineuvosto ja komissio tai muut aloiteoikeuden omaavat tahot ottavat huomioon jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien tai kansallisen parlamentin yhden kamarin perustellut lausunnot.⁹

⁷ Parlamenttipöytäkirjan 1 ja 2 artikla; toissijaisuuspöytäkirjan 3 artikla.

⁸ Parlamenttipöytäkirjan 4 ja 5 artikla.

⁹ Toissijaisuuspöytäkirjan 4 - 6 artikla.

Jos vähintään kolmasosa kansallisten parlamenttien äänistä¹⁰ edustaa sellaisia perusteltuja lausuntoja, joiden mukaan esityksessä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, esitystä on tarkasteltava uudelleen. Ratkaiseva äänimäärä on neljännes, kun on kyse unionin perustuslain vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevan III-264 artiklan perusteella tehdystä esityksestä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi. Tarkasteltuaan esitystä uudelleen komissio tai muu aloiteoikeuden omaava taho voi päättää joko pitää voimassa esityksensä, muuttaa sitä tai peruuttaa sen. Tämä päätös on perusteltava.¹¹

Toissijaisuusmääräysten arviointi Suomen eduskunnan kannalta

Toissijaisuuspöytäkirja ja parlamenttipöytäkirja luovat periaatteessa kaksi uutta menettelyä: unionin toimielimet velvoitetaan toimittamaan säädösehdotuksensa ja muuta aineistoa kansallisille parlamenteille, toiseksi kansalliset parlamentit voivat esittää muistutuksia säädösehdotuksista toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen johdosta. Tämä oikeus kohdistuu kuitenkin vain lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviin säädösehdotuksiin, ei esimerkiksi valkoisiin ja vihreisiin kirjoihin, eikä muuhun valmisteluaineistoon tai alemmanasteisiin säädösehdotuksiin.. Jos yksi tai muutama parlamentti tai sen kamari esittää muistutuksen, komissio tai muu aloitteentekijä "ottaa sen huomioon". Jos muistutuksen esittää vähintään kolmasosa (III-264 artiklan tapauksissa: neljäsosa) kansallisten parlamenttien kamareista, komission tai muu aloitteentekijän on "tarkasteltava uudelleen" esitystään.

On syytä korostaa, että kansalliset parlamentit voivat esittää muistutuksen vain toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen perusteella. Kansallisilla parlamenteilla ei toissijaisuuspöytäkirjan mukaan ole puhevaltaa esimerkiksi säädösehdotuksen sisällöstä eikä suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen perusteella.

Parlamentti- ja toissijaisuuspöytäkirjoja on tervehditty tyydytyksellä etenkin niissä kansallisissa parlamenteissa, jota eivät ole saaneet maansa hallitukselta haluamaansa tietoa EU:n säädösehdotuksista. Näiden parlamenttien tietojensaantioikeus laajenee merkittävästi perustuslakisopimuksen tullessa voimaan. Tätä kirjoitettaessa ei ole saatavana yksityiskohtaista tietoa siitä, miten eri kansalliset parlamentit tulevat uudistamaan menettelytapojaan sopimuksen tullessa voimaan. On kuitenkin todennäköistä, että mahdollisuus perehtyä EU:n säädösehdotuksiin ja ottaa niihin kantaa johtaa eräissä maissa uudenlaiseen poliittiseen aktiivisuuteen, joka voi ulottua varsinaista toissijaisuusvalvontaa laajemmaksi.

Perustuslain 96 §:n mukaan valtioneuvoston on toimitettava eduskunnalle kaikki eduskunnan toimivaltaan kuuluvat Euroopan unionin säädösehdotukset. Perustuslain 97 §:n mukaan suurella valiokunnalla ja ulkoasiainvaliokunnalla on periaatteessa rajoittamaton oikeus saada valtioneuvostolta tietoa Euroopan unionissa käsiteltävistä tai sitä koskevista asioista. Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan lausunnot U- , E- ja UTP-asioissa

¹⁰ Toissijaisuuspöytäkirjassa käytetään laskutapaa, jonka mukaan yksikamarisella parlamentilla on kaksi "ääntä", kaksikamarisen parlamentin kummallakin kamarilla yksi "ääni". Tarvittava kolmasosa 25 jäsenvaltion unionissa on 17 "ääntä".

¹¹ Toissijaisuuspöytäkirjan 7 artikla.

ovat ohjeellinen lähtökohta valtioneuvoston toiminnalle. Lisäksi erikoisvaliokunnilla on perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaan rajoittamaton oikeus saada valtioneuvostolta tietoja valiokunnan toimialaan kuuluvista asioista. Säännösten mukaan kaikkea Euroopan unionia koskevaa tietoa ei toimiteta eduskunnalle automaattisesti vaan jokainen asia toimitetaan eduskunnalle perustellusta syystä, joko eduskunnan toimivallan perusteella tai valiokunnan pyynnöstä tai siksi, että asia valtioneuvoston mielestä sisältää poliittisia tai periaatteellisia ulottuvuuksia, jotka tulee saattaa eduskunnan käsiteltäviksi. Suomalaisessa järjestelmässä eduskunnalle toimitetaan sen toimivallan kannalta merkitykselliset ja poliittisesti tärkeät Euroopan unionin asiat kannan muodostamista varten, mutta eduskunta ei ole pakotettu tutkimaan jokaista unionin käsittelemää vähäpätöistäkin asiaa.

Toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate lisättiin Maastrichtin sopimuksella unionin kirjoitettuun oikeuteen. Nämä periaatteet ovat olleet keskeinen ja pysyvä osa keskustelua kansallisten parlamenttien roolista Euroopan unionissa. Toissijaisuusperiaatetta koskevaa keskustelua tulee ymmärtää välineenä, jolla eräät kansalliset parlamentit halusivat luoda periaatteellisen oikeutuksen halulle osallistua kotivaltioissaan vain toimeenpanovaltaa koskevaksi miellettyyn, EU:ta koskevaan päätöksentekoon. Suomen eduskunnassa ei ole esiintynyt vastaavaa tarvetta perustella osallistumista EU-asioiden käsittelyyn viittaamalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen valvontaan, koska eduskunta on alusta lähtien voinut käsitellä toimivaltaansa kuuluvat EU-asiat kokonaisuuksina, joista kysymys oikeasta säädöksen antamisen tasosta (toissijaisuusperiaate) tai ehdotettujen toimien tarpeellisuudesta (suhteellisuusperiaate) on vain rajoitettu osa.

Toissijaisuusperiaatteen soveltamisala on suppeampi, kuin julkisen keskustelun perusteella voisi luulla. Perustuslakisopimuksen mukaan kansallinen parlamentti voi esittää huomautuksen toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta, jos seuraavat ehdot täyttyvät: (1) suunniteltu unionin toiminta ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja (2) suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan "riittävällä tavalla" saavuttaa kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla.¹² Toissijaisuuspöytäkirjan tosiasiallista merkitystä rajoittaa sekin, että unionin säädös tai toiminta on joka tapauksessa mahdollinen vain silloin, kun se perustuu perussopimuksessa olevaan oikeusperustaan ja säädösasioissa määränemistä jäsenvaltioiden hallituksista antaa hankkeelle hyväksymisensä.

Unionin toimielinten tekemien ehdotusten sekä komission muiden aloitteiden kokonaismäärä on suuri. Euroopan komissio tuottaa vuosittain noin 1 100 sellaista asiakirjaa (n. 27000 sivua), jotka perustuslakisopimuksen parlamentti- ja toissijaisuuspöytäkirjan mukaan tulee toimittaa kansallisille parlamenteille. Muiden toimielinten toimittamista asiakirjoista ei voida esittää tarkkaa lukumäärää, mutta suunnittelua varten voitaneen olettaa niitä olevan yhteensä noin sata vuosittain.

Toimikunta on selvittänyt parlamentti- ja toissijaisuuspöytäkirjan määräysten nojalla lähetettävien unionin toimielinten ehdotusasiakirjojen määrän. Arvio on tehty soveltamalla pöytäkirjojen määräyksiä luetteloon Euroopan komission vuonna 2003 sekä vuoden 2004 ensimmäisten kolmen kuukauden aikana julkaisemista asiakirjoista. Lisäksi on otettu huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin luettelot saapuneista EU-asiakirjoista usean vuoden ajalta¹³. Selvityksen perusteella voi esittää seuraavan arvion:

¹² Perustuslakisopimus, I-11 artikla.

¹³ Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentille toimitetaan vuosittain noin 1 100 EU:n asiakirjaa. Ranskan edustajainhuoneen eurooppavalioikuntaan on kuluvan vaalikauden (2002 – 2007) aikana toimitettu noin 2 800 unio-

- *Komissio julkaisee vuosittain noin 1 100 sellaista asiakirjaa*, jotka pöytäkirjojen mukaan on toimitettava kansallisille parlamenteille. Asiakirjojen yhteen laskettu laajuus on noin 27 000 sivua vuodessa.
- Asiakirjoista noin 70 prosenttia koskee *säädösehdotuksia*. Nykyisin annetaan siis noin 770 ehdotusta vuodessa, jotka olisivat periaatteessa toissijaisuusvalvonnan kohteena perustuslakisopimuksen voimaantulon jälkeen.. Loput noin 330 asiakirjaa eivät ole tällaisia asiakirjoja..
- Toissijaisuusvalvonnan piiriin kuuluvien asiakirjojen lukumäärä voi kuitenkin olla edellä kuvattua pienempi, jos unionissa aletaan käyttää perustuslakisopimukseen sisältyvää mahdollisuutta lainsäädäntövallan delegoimiseen aiempaa laajemmin.
- Pöytäkirjojen mainitsemista asioista eduskunta saa jo nyt Suomen perustuslain 96 ja 97 §:n perusteella kaikki ne asiat, jotka suomalaisen valtiosääntökäsityksen mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan tai ovat poliittisesti merkittäviä. Näitä asioita on vuosittain noin 210. Loput n. 900 asiaa ovat joko sellaisia säädösasioita, joista Suomessa säädettäisiin asetuksella tai alempitasoisella säädöksellä tai sellaisia rajattua alaa koskevia suunnitelmia, joihin ei ole yleisempää mielenkiintoa.

Perustuslakisopimuksen määräykset kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeudesta eivät käytännössä lisää Suomen eduskunnan tiedonsaantimahdollisuuksia. Eduskunnan perinteiseen toimivaltaan kuuluvat säädösehdotukset sekä poliittisesti mielenkiintoiset muut asiat toimitetaan eduskuntaan jo nykyisten säännösten perusteella. Ne noin 900 uutta asiaa, jotka sopimuksen voimaan tultua toimitetaan eduskunnalle, ovat tähänkin asti olleet kaikkien kiinnostuneiden luettavissa EU:n virallisesta lehdestä ja unionin toimielinten internetsivuilla. Eduskunnan valiokunnat voivat perustuslain 97 ja 47 §:n nojalla halutessaan ottaa minkä tahansa EU:n asian käsiteltäväkseen.

Pöytäkirjojen määräykset kansallisille parlamenteille toimitettavista asiakirjoista ovat varsin kattavat. Seurauksena on, että kansallisille parlamenteille toimitetaan käsittelyä varten lukuisa määrä esimerkiksi sellaisia säädösehdotuksia, jotka kansallisella tasolla katsottaisiin hallituksen asetuksenantovaltaan kuuluviksi tai hallinnollisin määräyksin säänneltäviksi. Näin laajan ja suurelta osin vähämerkityksisen aineiston käsittely eduskunnassa jäisi väkisininkin muodolliseksi ja veisi aikaa ja resursseja poliittisesti tärkeiden kysymysten käsittelyltä. Nykyinen, sovituin kriteerein valikoidun aineiston käsittely turvaa eduskunnan määräysvallan omasta agendastaan.

Parlamenttipöytäkirjan unionin toimielimille luoma velvollisuus toimittaa kansallisille parlamenteille kaikki säädösehdotuksensa sekä kaikki komission lainsäädännön valmistelua ja suunnittelua sekä poliittista strategiaa koskevat asiakirjat ei toteutuessaan lisää eduskunnan tiedonsaantia niistä asioista, jotka suomalaisen käsityksen mukaan edellyttävät eduskunnan kannanottoa. Toisaalta parlamenttipöytäkirja kuitenkin luo laajan sellaisten asioiden ryhmän, jotka eduskunta voi niin halutessaan tutkia parlamenttipöytäkirjan

nin asiaa. Yhdistyneen kuningaskunnan ylä- ja alahuoneen EU-valiokunnat valitsevat käsiteltäväkseen kukin vuosittain 20 – 40 erityisen tärkeäksi katsomaansa asiaa, joista yleensä järjestetään julkinen kuuleminen ja laaditaan laaja mietintö. Ranskan senaatin ja edustajainhuoneen EU-valiokunnat periaatteessa laativat jokaisesta asiasta lyhyen referaatin sekä julkaisee vuosittain kymmeniä, yhden senaattorin tai edustajan nimessä julkistettuja laajoja analyttisiä mietintöjä valikoiduista asioista.

ja toissijaisuuspöytäkirjan mainitsemassa tarkoituksessa. Parlamenttipöytäkirja ei varsinaisesti luo kansallisille parlamenteille uusia tehtäviä, mutta implisiittisesti se kuitenkin sisältää oletuksen, että kansalliset parlamentit luovat tarpeelliset menettelytavat, jotta parlamentin jäsenet ja toimielimet voivat käyttää hyväkseen pöytäkirjan luomaa toimivaltaa. Haasteena on luoda eduskuntaan parlamenttipöytäkirjan tarkoituksia toteuttava järjestelmä niin, ettei eduskunnan EU-asioiden käsittelyjärjestelmä tukehdu pitkälti näennäisen poliittisen prosessin aiheuttamaan paperitulvaan.

Toissijaisuuspöytäkirjan mukaan kansallinen parlamentti on velvollinen järjestämään lakia säätävän alueparlamentin kuuleminen pöytäkirjan tarkoittamista asioista¹⁴.

On mahdotonta esittää lukumääräistä arviota siitä, kuinka usein eduskunta voi joutua ottamaan kantaa toissijaisuusperiaatteeseen. Eduskunnan erikoisvaliokuntien U-asioita koskevissa lausunnoissa tapaa usein maininnan siitä, että jokin ehdotettu EU-säädös sisältää turhan yksityiskohtaisia säännöksiä asioista, joista olisi tarkoituksenmukaisempaa päättää kansallisesti. Koska eduskunta kuitenkin käsittelee EU-asiat kokonaisuudessaan eikä vain toissijaisuusperiaatteen osalta, tarvetta ei ole ollut viitata nimenomaisesti toissijaisuusperiaatteeseen. Se, kuinka usein kansalliset parlamentit tulevaisuudessa tekevät huomautuksia toissijaisuuspöytäkirjan perusteella saattaa viime kädessä riippua siitä, kuinka hyvin komissio täyttää sille pöytäkirjassa annetun tehtävän perustella ehdotuksensa myös toissijaisuusperiaatteen kannalta.

Toissijaisuuspöytäkirjan mukaan, jos vähintään kolmasosa kansallisista parlamenteista¹⁵ tekee muistutuksen toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta, komission on tarkasteltava ehdotuksensa uudelleen, eikä vain otettava huomioon muistutus, kuten on asian laita, kun muistutukseen on yhtynyt vähemmän kuin määrävähemmistö kansallisista parlamenteista. Muistutuksen tekevällä kansallisella parlamentilla on siten kannustin saada toisia parlamenteja yhtymään muistutukseen. Eduskunnan kannalta tämä johtaa kysymykseen, miten esimerkiksi jonkin toisen kansallisen parlamentin aloite toissijaisuusmuistutuksesta otetaan eduskunnassa käsiteltäväksi ja miten eduskunta hakee kannatusta mahdollisille omille toissijaisuusmuistutuksilleen.

Toissijaisuusperiaatteen jälkikäteisvalvonta

Toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista jäsenvaltioiden kanteet, jotka perustuvat toissijaisuusperiaatteen loukkamiseen EU:n lainsäätämismenettelyssä. Artiklan mukaan tämä koskee myös kanteita, jotka jäsenvaltiot ovat oikeusjärjestyksensä mukaisesti nostaneet kansallisten parlamenttiensa puolesta.

Artiklan tarkoituksena on, että kansallisille parlamenteille avataan unionin perustuslain tasolla mahdollisuus kanteen nostamiseen EU:n tuomioistuimessa toissijaisuusperiaatteen loukkaustapauksissa. Kanne kuitenkin esitetään jäsenvaltion nimissä. Kanneoikeus edellyttää myös, että jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö sallii parlamentin päättävän kanteen nostamisesta.

¹⁴ Toissijaisuuspöytäkirjan 6 artikla.

¹⁵ perustuslakisopimuksen III-264 tapauksissa neljäsosa

Toissijaisuuspöytäkirjan määräys kansallisen parlamentin kanneoikeudesta on vieras sekä suomalaiselle valtiosääntökäsitykselle että ymmärryksellemme Euroopan unionista. Suomalaisesta näkökulmasta maamme on Euroopan unionin jäsen, eduskunta on maan ylin valtioelin ja maata edustaa Euroopan unionissa eduskunnalle vastuullinen valtioneuvosto. Oikeusriita toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta olisi toimivaltariita Suomen ja unionin välillä. Suomen kansallinen kanta määräytyisi viime kädessä eduskunnan kannan mukaan.

II.3 Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskeva arviointi ja valvonta

Perustuslakisopimuksen I-42 artiklan 2 kohdan mukaan kansalliset parlamentit voivat osallistua vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen osalta arviointijärjestelmiin mm. unionin yhteisen politiikan toteuttamisesta jäsenvaltioissa sekä vastavuoroisesta tunnustamisesta. Kansalliset parlamentit osallistuvat Europolin poliittiseen valvontaan ja Eurojustin toiminnan arviointiin. Kansallisille parlamenteille annetaan III-261 artiklan mukaan tietoja neuvoston yhteyteen perustettavan, operatiivista yhteistyötä ja kansallisten viranomaisten toiminnan yhteensovittamista edistävän pysyvän komitean työstä. Säännökset siitä, miten kansalliset parlamentit osallistuvat Eurojustin ja Europolin toiminnan valvontaan, annetaan eurooppalailla¹⁶.

Edellä kuvatut perustuslakisopimuksen säännökset kansallisten parlamenttien osallistumisesta oikeus- ja sisäasioiden valvontaan saavat sisältönsä vasta myöhemmin eurooppalain kautta. Mahdollisia kansallisten parlamenttien osallistumisen muotoja voivat olla esimerkiksi säännönmukaisten raporttien toimittaminen kansallisille parlamenteille, joilla on oikeus antaa niistä lausuntoja, sekä ajoittaisten parlamenttikokousten järjestäminen. On myös mahdollista, että edellä mainitut perustuslakisopimuksen artiklat ennakoivat jotakin sellaista menettelyä, jossa eduskunta voi osallistua esimerkiksi hyväksymällä unionin toimielimille osoitettuja kannanottoja. Silloin eduskunnan työjärjestyksessä on säänneltävä osallistumiseen liittyvät menettelyt. Tarkempia ehdotuksia eduskunnan sisäisten menettelyjen tarkistustarpeesta on kuitenkin mahdollista esittää vasta perustuslakisopimuksessa mainittujen eurooppalakien hahmottuessa.

Kansallisen parlamentin kannalta merkitystä on myös sillä, että I-42 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on aloiteoikeus poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla. Tällöin kansallisen parlamentin vaikutusvalta on suoraan yhteydessä siihen, miten valtiossa on järjestetty parlamentin ja hallituksen vastuu- ja yhteydenpitosuhteet.

Suomen eduskunnan toimivaltaan perustuslakisopimuksen I-42 artiklan määräyksellä ei olisi merkittävää vaikutusta. Valtioneuvoston parlamentaarinen vastuunalaisuus on tähänkin asti koskenut myös oikeus- ja sisäasioita. Perussopimuksen mainitsema arviointi on nykyisiä eduskunnan valtuuksia suppeampi käsite. Tämän vuoksi voitaneen olettaa, että eduskunnan ensisijaisena vaikuttamisen keinona säilyy Suomen perustuslain mukainen osallistuminen EU:n säädösehdotusten kansalliseen valmisteluun.

¹⁶ Perustuslakisopimuksen III-273 artiklan 1 kohta sekä III-276 artiklan 2 kohta.

II.4 Valtuuslausekkeet

Perustuslakisopimuksen IV 444 artiklan mukaan kun perustuslain III osassa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa tietyllä alalla tai tietyssä tapauksessa yksimielisesti, Eurooppa-neuvosto voi tehdä eurooppapäätöksen siitä, että neuvosto voi tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä kyseisellä alalla tai kyseisessä tapauksessa. Tätä kohtaa ei sovelleta päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Kun perustuslain III osassa määrätään, että eurooppalait tai -puitelait antaa neuvosto erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, Eurooppa-neuvosto voi tehdä eurooppapäätöksen siitä, että kyseiset lait tai puitelait voidaan hyväksyä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Eurooppa-neuvoston tätä koskevat aloitteet toimitetaan jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille. Jos jokin kansallinen parlamentti vastustaa aloitetta ja tämä annetaan tiedoksi kuuden kuukauden kuluessa aloitteen toimittamisesta, eurooppapäätöstä ei tehdä. Jollei aloitetta vastusteta, Eurooppa-neuvosto voi tehdä mainitun päätöksen. Näitä eurooppapäätöksiä tehdessään Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin kaikkien jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

Artikla antaa kaikille kansallisille parlamenteille veto-oikeuden. Yksikin kansallinen parlamentti voi estää siirtymisen tavalliseen määräenemmistöpäätöksentekoon asioissa, joihin perustuslakisopimuksen mukaan sovelletaan yksimielisyyttä tai muuta vaikeutettua päätöksentekomenettelyä.

Artiklan mukaan ehdotus siirtymisestä määräenemmistöpäätöksiin toimitetaan neuvoston toimesta kansallisille parlamenteille, jotka tämän perusteella tekevät päätöksensä ehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Rakennelma on jossain määrin vieras Suomen perustuslakijärjestelmälle. Suomen järjestelmä perustuu ajatukseen, että Suomella on jokaisessa unionissa käsiteltävässä asiassa yksi ainoa kanta, jonka muodostaa eduskunnalle vastuullinen valtioneuvosto. Valtioneuvoston on ennakolta otettava huomioon eduskunnan kanta, joka muodostuu Suomen kansalliseksi kannaksi. Perustuslakisopimus heijastaa puolestaan ajatusta hallitusten ja parlamenttien erillisyydestä.

Artikla luo kysymyksen, miten päätetään eduskunnalle kuuluvan veto-oikeuden käytöstä. Valtuuslauseketta koskevia kysymyksiä ei voida rinnastaa suoraan eduskunnan sääntönmukaiseen osallistumiseen EU:ssa päätettävien asioiden kansalliseen valmisteluun. Kysymys ei ole tavanomaisesta EU:n päätöksenteosta vaan unionin toimivallan käyttämisestä koskevien sääntöjen tarkistuksesta. Näin ollen vaikuttaisi luontevimmalta, että päätöksen määräenemmistöpäätökseen siirtymisen hyväksymisestä tai hylkäämisestä tekisi eduskunnan täysistunto valiokunnan valmistelun perusteella.

Perustuslakisopimuksen IV 445 artiklan mukaan jäsenvaltion hallitus, Euroopan parlamentti tai komissio voi ehdottaa Eurooppa-neuvostolle perustuslain III osan unionin sisäisiä politiikkoja koskevan III osaston määräysten tarkistamista kokonaan tai osittain. Eurooppa-neuvosto voi tehdä eurooppapäätöksen perustuslain III osan III osaston määräysten muuttamisesta kokonaan tai osittain. Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia ja komissiota kuultuaan. Kyseinen päätös tulee voimaan vasta, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Tällaisella eurooppapäätöksellä ei voida lisätä perustuslakisopimuksessa määriteltyä unionin toimivaltaa.

Sanotun artiklan mukaan eurooppapäätös unionin sisäisten politiikkojen muuttamisesta edellyttää samanlaista kansallista hyväksymisprosessia kuin perinteinen valtiosopimus. Suomen perustuslain mukaan tällainen eurooppapäätös olisi hyväksyttävä ja saatettava voimaan lailla.

II.5 Parlamenttien välinen yhteistyö

Kansallisten parlamenttien asemaa koskevan pöytäkirjan 9 ja 10 artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit sopivat yhdessä parlamenttien välisen tehokkaan ja säännöllisen yhteistyön järjestämisestä ja edistämisestä Euroopan unionissa. Yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssi (COSAC) voi saattaa aiheellisina pitämänsä näkemykset Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission tietoon. Konferenssi edistää muun muassa kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välistä tietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa myös niiden erikoisvaliokuntien välillä. Konferenssi voi myös järjestää parlamenttien välisiä kokouksia tietyistä aiheista, etenkin keskustellakseen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka mukaan luettuna. Konferenssin näkemykset eivät sido kansallisia parlamentteja eivätkä määrää ennalta niiden kantaa.

Pöytäkirjan määräykset uudistavat nykyisessä perussopimuksessa olevan COSAC-konferenssin aseman tunnustamisen. COSAC voi edelleen toimittaa näkemyksensä unionin toimielinten tietoon. COSACin näkemysten painoarvoa rajoittaa kuitenkin se, että ne eivät sido kansallisia parlamentteja eikä määrää ennalta niiden kantaa. Tässä yhteydessä tulee muistaa myös COSACin säännöistä¹⁷ ilmenevät rajoitteet: kaikilla jäsenvaltioilla on yhtä suuri valtuuskunta, jolla on yksi yhteinen ääni; COSACin päätökset tehdään pääsääntöisesti yksimielisesti (rakentava pidättäytyminen mahdollinen); COSAC kokoontuu yleensä vain kaksi kertaa vuodessa, mikä estää tehokasta puuttumista yksittäisiin säädöshankkeisiin.

Parlamenttipöytäkirja antaa COSACille tehtäväksi edistää ulkoasiainvaliokuntien ja muiden erikoisvaliokuntien yhteistyötä. Pöytäkirjan määräyksen taustalla on ajatus, että vuonna 2003 perustettu COSACin pysyvä sihteeristö koordinoisi kansallisten parlamenttien sekä Euroopan parlamentin yhteistyötä.

Parlamenttipöytäkirjan määräykset parlamenttien välisestä yhteistyöstä eivät itsessään merkittävästi muuta nykytilannetta eivätkä edellytä lainsäädäntötoimia Suomessa.

Parlamenttipöytäkirjan COSACia koskevien määräysten rinnalla on syytä ottaa huomioon Ruotsin valtiopäivien aloitteesta EU:n jäsenvaltioiden parlamenttien puhemiesten konferenssissa kehitettyä parlamenttien välisen yhteistyön mallia (nk. Ateenan prosessi). Tämän mallin mukaan parlamenttien välistä yhteistyötä koordinoisi puhemiesten konferenssi. COSAC säilyisi vain eurooppavalioikuntien yhteistyöelimenä. Vaikka useat kansallisten parlamenttien puhemiehet ovat lausuntojen tasolla sitoutuneet Ateenan prosessiin, sitä ei ole tuotu esille perustuslaillisen sopimuksen valmistelussa. Perustuslakisopimuksen tullessa hyväksytyksi sopimuksen määräykset muodostavat parlamenttien välisen yhteistyön viitekehyksen. Tähän nähden Ateenan prosessia lienee pidettävä sellaise-

¹⁷ <http://www.cosac.org/en/documents/basic/procedures/finish/>

na parlamenttien vapaamuotoista yhteydenpitoa koskevana keskusteluna, jota ei tarvitse ottaa huomioon säädösten tasolla.

II.6 Sopimusmuutosten valmistelu ja valmistelukunta

Perustuslakisopimuksen IV-443 artikla sääntelee sopimuksen muuttamista. Jos Eurooppa-neuvosto päättää ottaa käsiteltäväksi ehdotuksen sopimuksen muuttamisesta, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja kutsuu koolle valmistelukunnan, joka koostuu jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien, jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten sekä Euroopan parlamentin ja komission edustajista. Myös Euroopan keskuspankkia kuullaan, jos kyse on toimielimiä koskevista muutoksista raha-asiain alalla. Valmistelukunta tutkii tarkistusehdotukset ja antaa yhteisymmärryksessä suosituksen 3 kohdassa tarkoitetulle jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssille.

Artikla merkitsee käytännössä, että valmistelukunta eli konventti tulee pysyväksi valmisteluimeksi. Artikla muuttaa perussopimuksia koskevan valmisteluprosessin hallitusten välisistä neuvotteluista jonkinasteiseksi unionin toimielimissä tapahtuvaksi menettelyksi. Tällä muutoksella on vaikutusta myös edellä käsiteltyyn kysymykseen suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan toimivallan rajauksesta.

Eduskunnan edustajat ovat tähän mennessä osallistuneet kahden valmistelukunnan toimintaan. Ensimmäinen konventti laati unionin perusoikeusasiakirjan ja toinen ehdotuksen perustuslailliseksi sopimukseksi. Eduskunnan edustajat valitsi puhemiesneuvosto eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaisesti. Uuden perustuslakisopimuksen voimaantultua nimitysvalta siirtyy työjärjestyksen 10 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan täysistunnolle.

Kahden edellisen konventin aikana eduskunnan edustajat olivat säännöllisessä raportointi- ja neuvonpito yhteydessä suuren valiokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan kanssa. Jälkeenpäin arvioiden eduskunnan toimivaltaisten elinten informointi konventtien työstä oli kiitettävää. Eduskunnan toimielinten kannat saatettiin konventtiprosessiin täysin tyydyttävästi.

Konventin muodostuessa pysyväksi osaksi unionin päätöksentekoa on syytä tarkistaa eduskunnan konventtiin nimeämien edustajien muodollista asemaa. Etenkin perustuslakisopimusta valmistelleen konventin aikana oli ilmeistä, että konventti edetessään muutti luonnettaan: itsenäisten asiantuntijoiden mietintäfoorumi alkoi saada hallitustenvälisen neuvotteluprosessin piirteitä. Tämä ei aiheuttanut eduskunnan ja sen edustajien välillä ongelmaa. On kuitenkin epätydyttävää, että konventtiedustajien raportointivelvollisuutta tai heidän suhdettaan eduskunnan toimielimiin ei ole säännelty. Sääntely on sitäkin tarpeellisempaa, kun perustuslain 29 §:stä ilmenevän kansanedustajan riippumattomuuden periaatteen on mahdollista tulkita olevan ristiriidassa neuvottelijana toimivan eduskunnan edustajan aseman kanssa.

Perustuslain 29 § kuten sen esikuvina olleet vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 11 § ja vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 9§ koskee nk. imperatiivisen mandaatin kieltoa.

Kansanedustajaa eivät sido hänen valitsijansa antamat määräykset eduskunnassa päätettävistä asioista¹⁸.

Perustuslain 29 § ei merkitse sitä, ettei eduskunta voisi antaa omalle jäsenelleen toimeksiantoa edustaa eduskuntaa neuvotteluissa eduskunnan hyväksymän neuvottelumandaatin ja toimivaltaisten elinten ohjaamana. Kysymyksessä on luottamustehtävä, jonka vastaanottaminen on vapaaehtoista ja josta on mahdollista erota tai tulla erotetuksi. Koska kaikkia tulevaisuuden tilanteita on mahdotonta ennustaa, eduskunnan edustajien raportointivelvollisuudesta ja heidän muusta yhteydenpidosta eduskunnan toimielimiin on tarkoituksenmukaisinta määrätä erikseen kulloisenkin nimityksen yhteydessä. Tähän soveltuisi puhemiesneuvoston hyväksyttävä yleisohje.

II.7 Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen

Toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevan perustuslakisopimuksen pöytäkirjan 5 artiklan mukaan kansallisen parlamentin on tarvittaessa itse järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien kuuleminen. Pöytäkirjan määräystä on ymmärrettävä tulevaisuuskonventissa käydyn keskustelun valossa. Useat konventin edustajat ehdottivat, että myös alueparlamentit saisivat oikeuden esittää muistutuksia toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta unionin säädösehdoituksissa. Konventti päätyi kuitenkin ehdottamaan, että jäsenvaltiot päättävät valtiosisäisesti lakiasäättävien alueparlamenttien kuulemisen ja osallistumisen järjestämisestä. Pöytäkirjan erikielisten toisintojen "kuulemista" tarkoittavien ilmaisujen erilaisuus¹⁹ osoittanee, että pöytäkirja ei aseta kuulemisen laajuudelle tai velvoittavuudelle ennakkoehtoja.

Parlamenttipöytäkirjan sekä toissijaisuuspöytäkirjan määräysten mukaan vain eduskunnalla on toimivalta esittää unionin toimielimille muistutuksia toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen johdosta. Eduskunnan tulee järjestää Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen toissijaisuusasioissa. Maakuntapäivillä ei ole itsenäistä puhevaltaa unionin toimielimiin nähden.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnalla on itsenäinen, valtakunnan viranomaisista riippumaton toimivalta lukuisissa lainsäädännön ja hallinnon asioissa. Unionin jäsenyyden myötä sekä valtakunta että maakunta ovat luovuttaneet osan toimivallastaan unionille. Vastaavasti unionin direktiivit on yleensä saatettava voimaan erikseen sekä Ahvenanmaan että muun valtakunnan alueella. Maakuntaa edustaa valtakunnan viranomaisiin nähden sekä muutoinkin ulkoisesti maakunnan hallitus. Maakunnan hallituksen on nautittava maakuntapäivien luottamusta. Maakunnan lainsäätämisvaltaa käyttävät maakuntapäivät.

Itsehallintolain 59 a §:n mukaan maakunnan hallituksella on oikeus osallistua valtioneuvoston piirissä Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä edeltävään Suomen kannanottojen valmisteluun, jos päätösvalta asiassa muutoin tämän lain mukaan kuuluisi maakunnan toimivaltaan tai asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle. Jos maakunnan ja valtakunnan kantoja ei voida yhteen sovittaa itsehallintolain mukaan maakunnan toi-

¹⁸ vrt. Hakkila: Suomen tasavallan perustuslait, VJ 11 §.

¹⁹ esimerkiksi suom. "järjestää kuulemisen", ruots. "samråd", ransk. "consulter"

mivaltaan kuuluvassa asiassa, maakunnan hallituksen pyynnöstä maakunnan kannasta on tiedotettava, kun Suomen kannanottoja esitetään Euroopan unionin toimielimissä. Jos Euroopan unionissa tehtävä päätös kokonaan tai osittain koskee Euroopan yhteisön yhteisen politiikan soveltamista Ahvenanmaalla, maakunnan hallitus muodostaa Suomen kannanoton sisällön siltä osin kuin asia muutoin tämän lain mukaan kuuluisi maakunnan toimivaltaan. Maakunnan hallitukselle on tiedotettava 1 momentissa tarkoitettujen asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Maakunnan hallitukselle on myös pyynnöstä varattava tilaisuus osallistua Suomen valtuuskunnan työskentelyyn, kun Euroopan unionin piirissä valmistellaan tämän lain mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita.

Maakuntapäivien osallistumisesta Ahvenanmaan EU-kantojen valmisteluun säädetään maakuntapäiväjärjestyksen 5a luvussa²⁰. Maakunnan hallituksen on annettava maakuntapäiville tiedoksi kantansa sellaisista EU:n toimielimissä päätettävistä asioista, joista maakunnan hallitukselle on annettu tieto itsehallintolain 9a luvun mukaisesti. Maakunnan hallitus toimittaa näistä asioista kirjelmän maakuntapäivien puhemiehelle, joka toimittaa asian joko valiokunnalle tai itsehallintopoliittiselle lautakunnalle maakunnan hallituksen kanssa käytävää neuvonpitoa ("samråd") varten. Valiokunnat sekä lautakunta voivat lisäksi omasta aloitteestaan pyytää neuvonpitoa maakunnan hallituksen kanssa.

Toissijaisuuspöytäkirjan alueparlamentteja koskevan määräyksen vaikutusten arvioinnin kannalta on tärkeää, että Ahvenanmaan maakunta osallistuu jo nyt EU-asioiden kansalliseen valmisteluun. Maakuntapäivien osallistuminen maakunnan kannan valmisteluun toteutuu pääpiirteissään samalla tavalla kuin eduskunnan osallistuminen kansalliseen valmisteluun. Toissijaisuuspöytäkirjan vaikutukset maakuntapäivien toimintaan rajoittuvat siihen, että maakuntapäivät voivat nykyisten vaikutuskeinojensa lisäksi esittää muis-
tutuksia toissijaisuusperiaatteen noudattamisen osalta myös Suomen eduskunnalle.

Toissijaisuuspöytäkirjan mukainen järjestely on vieras Ahvenanmaan itsehallintolain mukaiselle järjestelmälle. Itsehallintolain mukaan maakunnalla on yksi ainut kanta, josta viime kädessä päättävät maakuntapäivät ja jota edustaa maakunnan hallitus.

Toissijaisuuspöytäkirjan mukainen järjestely antaa unionin oikeuden tasolla maakuntapäiville jossain määrin suppeammat valtuudet kuin Ahvenanmaan maakunnalle kuuluu Suomen oikeuden mukaan. Itsehallintolaki näet velvoittaa valtioneuvostoa välittämään unionin toimielimille Ahvenanmaan maakunnan hallituksen pyynnöstä sellaisetkin maakunnan näkemykset, joihin valtioneuvosto ei katso voivansa yhtyä. Toissijaisuuspöytäkirja ainoastaan velvoittaa kansallisia parlamentteja järjestämään alueparlamenttien kuulemisen.

²⁰ ÅfS 7/2000

III. TOIMIKUNNAN EHDOTUKSET

III.1 EU-asioiden kotimaisen valmistelun järjestelmän perusteet

Perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella eduskunta osallistuu siihen kansalliseen tahdonmuodostus- ja päätöksentekoprosessiin, joka liittyy Euroopan unionin toimielinten päätöksentekoon.²¹ Perustuslain 96 § luo valtioneuvostolle velvollisuuden varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen. Perustuslain 97 §:n mukaan eduskunnan suurella valiokunnalla ja ulkoasiainvaliokunnalla on rajoittamaton oikeus saada tietoja asioiden valmistelusta Euroopan unionissa sekä lausua niistä kantansa. Valtioneuvostolla on vastaavasti oikeus saattaa eduskunnan valiokuntien käsiteltäväksi ne EU:n asiat, joiden eduskuntakäsittelyä pidetään tarpeellisenä.

Perustuslain mukaista, eduskunnan osallistumista Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun edellyttämää järjestelmää voidaan pitää onnistuneena. Järjestelmän ansiosta Suomen edustajat Euroopan unionin toimielimissä edustavat aina myös parlamentaarisesti hyväksyttyä kansallista kantaa. Järjestelmä takaa kansallisen kannanmuodostuksen ja Suomen edustajien toiminnan parlamentaarisen vastuun ja katteen. Kansallinen kannanmuodostus on osoittautunut riittävän nopeaksi ja varmaksi.

Eduskunnan toimivaltuuksien kannalta järjestelmää voi luonnehtia täysin tyydyttäväksi. Eduskunnalla on tosiasiallinen valta määrätä Suomen politiikasta niissä Euroopan unionin asioissa, jotka Suomen valtiosääntökäsityksen mukaan kuuluvat eduskunnan käsiteltäviin. Eduskunta tulkitsee itse perustuslain mukaisten tehtäviensä rajat. Jäljempänä tehtävät ehdotukset eduskunnan osallistumisen kehittämiseksi liittyvät järjestelmän tekniiseen toteutukseen ja ovat toteutettavissa nykyisen järjestelmän puitteissa.

Sopimus Euroopan unionin perustuslaista ei toimikunnan mielestä anna syytä muuttaa nykyistä EU-asioiden kansallisen valmistelun järjestelmää. Perustuslakisopimus ei vaikuta eduskunnan ja valtioneuvoston välisiin suhteisiin. Sopimuksen määräyksiä kansallisten parlamenttien uusista valtuuksista voidaan pitää nykyisen suomalaisen järjestelmän rinnalla toissijaisina ja täydentävinä.

Toimikunta pitää perustuslain 93, 96 ja 97 §:ään perustuvaa Euroopan unionin asioiden kansallisen valmistelun järjestelmää toimivana myös perustuslakisopimuksen voimaan tultua.

²¹ PeVL 20/1996 vp

III.2 Pilarijaon poistamisen vaikutukset

Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan toimivallan rajausta Euroopan unionin asioissa perustuu perustuslain 96 §:n 2 momentin säännökseen. Suurella valiokunnalla on yleinen toimivalta käsitellä eduskunnan puolesta asioita, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin (ilman EU:ta) kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Ulkoasiainvaliokunnan toimivalta käsitellä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia ehdotuksia on muotoiltu poikkeuksena SuV:n yleistöimivallasta. Perustuslain esitöiden mukaan²² pykälän muotoilu tarkoittaa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Valiokuntien toimivallan rajausta on säännöksessä kytketty Maastrichtin sopimuksen mukaiseen pilarijakoon, toisin sanoen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaksi ehdotukseksi pidetään sellaista ehdotusta, josta unionissa päätetään Euroopan unionin perustamissopimuksen V osaston mukaisesti.

Tämän rajanvedon mukaan unionin ulkoinen toiminta jaetaan Suomen eduskunnan käsittelyjärjestelmässä kahteen osaan. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (ml. yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka) kuuluvat ulkoasiainvaliokunnan yksinomaiseen toimivaltaan. Muu ulkoinen toimivalta (yhteinen kauppapolitiikka, yhteistyö kolmansien maiden kanssa ml. kehitysyhteistyö sekä humanitaarinen apu) kuuluu suuren valiokunnan toimivaltaan ulkoasiainvaliokunnan toimiessa yleensä lausuntovaliokuntana. Kun jonkin ulkoisen toiminnan asian osalta käytetään sekä unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaa, ulkoasiainvaliokunta on ensisijaisesti toimivaltainen kansallisen komponentin osalta; yhteisöllisen komponentin osalta ensisijainen toimivalta kuuluu suurelle valiokunnalle, johon nähden ulkoasiainvaliokunta on lausuntovaliokunnan asemassa.

Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan toiminta unionin ulkoista toimintaa koskevissa asioissa on pitkälti rinnakkaista ja toisen valiokunnan toimintaa täydentävää. Ulkoasiainvaliokunnalle yksin kuuluvan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan käsittelyssä kauppapolitiikka, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu tulevat luonnollisesti tarkasteluiksi niiden yleisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen merkityksen valossa. Vastaavasti suuren valiokunnan käsitellessä yhteistä kauppapolitiikkaa, yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, kehitysyhteistyötä sekä humanitaarista apua, painopiste on niissä säädös- ja budjettipäätöksissä, joilla toteutetaan unionin ulkoista toimintaa.

Sopimus Euroopan perustuslaista poistaa Maastrichtin sopimuksen mukaisen pilarijaon. Koska pilarijako määrää ulkoasiainvaliokunnan ja suuren valiokunnan toimivallan rajat, pilarijaon poistuminen johtaa kysymykseen, miten perustuslain 96 §:ää tulee tulkita muuttuneessa tilanteessa.

Perustuslakisopimuksen mukaan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka säilyy pilarijaon poistumisesta huolimatta omana käsitteenään ja omana lukunaan perustuslain unionin ulkoista toimintaa koskevassa osastossa. Unionin ulkoisesta toiminnasta muodostuu kuitenkin selkeä rajattu kokonaisuus, jonka osa yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, kuten muidenkin politiikkalohkojen, perustana ovat Eurooppa-neuvoston hyväksymät, koko unionin ulkoisen toiminnan kattavat strategiset tavoitteet. Unionin ulkoisesta toiminnasta vastaa ulkosuhteiden neuvosto. Perustuslakisopimuksen mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisten ratkaisui-

²² HE 1/1998 vp, s. 153/II

jen muotona on eurooppapäätös, kun muiden ulkoisten toimien osalta päätöksentekomuotona voi olla myös eurooppalaki tai -puitelaki.

Toimikunta toteaa, että perustuslakisopimukseen liittyvä unionin pilarijaon poistaminen ei ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta muuta sillä tavoin unionin sisäistä päätöksentekoa, että muutoksella olisi välttämättä vaikutusta perustuslain 96 §:n tulkintaan. Ulkoasiainvaliokunnan toimialaan kuuluva, perustuslain 96 §:n tarkoittama ulko- ja turvallisuuspolitiikka säilyy periaatteessa selkeästi rajattuna kokonaisuutena, johon sovelletaan erityisiä perustuslakisopimuksen mukaisia toimivalta- ja päätöksentekosääntöjä.

III.3 Valiokuntien tehtävienjako perussopimusuudistuksissa

Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan toimivalta käsitellä EU:n perussopimusten uudistuksia on monitahoinen. Eduskunnassa perussopimusten hyväksymistä ja kansallista voimaan saattamista koskevat hallituksen esitykset käsitellään valmistelevasti (erikois-) valiokunnassa. EU:n perussopimukset ovat kiistatta sellaisia ulkopoliittisesti merkittäviä sopimuksia, joita käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa²³.

Perussopimusmuutosten valmistelun osalta valiokuntien toimivaltaa ei ole säännelty tyhjentävästi. HVK:n alkaessa annettavat valtioneuvoston selonteot on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa²⁴. Sekä suuri valiokunta että ulkoasiainvaliokunta osallistuvat asian sisällön vuoksi yleensä tällaisen selonteon käsittelyyn. Puhemiesneuvoston yleisohjeet erikoisvaliokuntien pääasiallisista tehtävistä eivät kuitenkaan sisällä yksiselitteistä määrittäystä selonteosta mietinnön laativasta valiokunnasta. Puhemiesneuvosto voi ehdottaa tällaisen selonteon lähettämistä mietinnön laatimista varten yhtä hyvin suureen valiokuntaan kuin ulkoasiainvaliokuntaan tai johonkin muuhunkin valiokuntaan.

Tähänastisessa käytännössä valtioneuvoston selonteot perussopimusten muuttamisesta on poikkeuksetta lähetetty ulkoasiainvaliokuntaan mietintöä varten. Selontekovaiheessa eduskunnan ja valiokunnan vaikutusvalta on teoriassa suurimmillaan, joten mietinnön laadintavastuun siirtämisen ulkoasiainvaliokunnasta suureen valiokuntaan voisi katsoa merkitsevän kavennusta ulkoasiainvaliokunnan merkittäviä kansainvälisiä sopimuksia koskevaan toimivaltaan. Suuren valiokunnan osalta tulisi myös harkittavaksi, voiko se luontevasti toimia erikoisvaliokunnan tapaan muita valtiopäiväasioita kuin EU:n toimielimissä päätettäviä asioita käsittelevänä valiokuntana. Suuri valiokunta on tähän mennessä kahdesti toiminut EU:ta koskevassa asiassa mietintövaliokuntana, mietinnöt liittyivät Euroopan talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtymiseen.

Arvioitaessa hallitustenvälisiä konferensseja koskevien selontekomietintöjen merkitystä Suomen neuvottelijoiden toiminnan ohjaamisessa on syytä muistaa, että selonteon sisältö kuvailee valtioneuvoston ennakoarviota tulevan HVK:n asialistasta. Käytännössä selontekomietinnöistä ilmeneviä kantoja on ollut tarvetta täydentää jo HVK:n ensimmäisistä neuvotteluista lähtien.

²³ puhemiesneuvoston yleisohjeet erikoisvaliokuntien pääasiallisista tehtävistä 25.2.2000

²⁴ jollei eduskunta päättä siirtä päiväjärjestykseen asiaa valiokuntaan lähettämättä; TJ 23 §

Sopimusneuvottelujen aikana perustuslain 97 §:n 1 ja 2 momentti ovat keskeiset eduskunnan osallistumista turvaavat säännökset. Pääministeri antaa sopimusneuvotteluista etukäteen ja jälkeenpäin tietoja joko eduskunnan täysistunnossa tai (jollekin) valiokunnalle. Ulkoasiainvaliokunnan tietojensaantioikeus perustuu pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen säännökseen; sopimusneuvottelut koskevat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Unionin perussopimusten neuvottelut tapahtuvat jäsenvaltioiden välisinä neuvotteluina erillisessä konferenssissa muodollisesti unionin toimielinrakenteen ulkopuolella. Suuren valiokunnan tietojensaantioikeus perustuu momentin toiseen virkkeeseen, jonka sanamuodon "muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa" on vakiintuneen käytännön mukaan tulkittu sisältävän paitsi unionin toimielimissä tapahtuvaa käsittelyä myös jäsenvaltioiden unionia koskevaa muuta yhteydenpitoa. Konventin muodostuessa osaksi sopimusvalmisteluja suuren valiokunnan toimivalta perustuu suoraan perustuslain sanamuotoon. Toisaalta perustuslakisopimus on jatkossakin valtioiden välinen kansainvälinen sopimus.

Käytännön kysymyksenä voidaan todeta, että hallitusten välisen konferenssin tai konventin eteneminen ja asialista on ollut toistuvana agendakohtana EU:n neuvoston eri kokoonpanojen kokouksissa, jolloin sopimusmuutoksen valmistelut ovat myös tätä kautta tulleet sekä ulkoasiainvaliokunnan että suuren valiokunnan käsiteltäviksi.

Selontekomietinnöt ovat suhteellisen harvoin esiintyvä asiaryhmä. Niihin kiinnitetty poliittinen mielenkiinto johtuu siitä, että selontekomietintö on ensimmäinen ja kattavin Suomen neuvottelutavoitteiden ohjeellinen kirjaus. Se on yleensä myös ainoa neuvotteluohje, joka annetaan eduskunnan täysistunnon päätöksellä. Asiasisällön osalta toimivaltainen valiokunta, joka ei laadi mietintöä, esiintyy käytännössä lausuntovaliokuntana. Ei siten ole vaaraa, että jokin mielipide tai näkemys jäisi lausumatta.

Mietintövaliokunnan valinnan merkitystä ei edellä sanotun mukaan tule liioitella, vaan kysymystä voidaan lähestyä tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Olisi liian kaavamaisista käsitellä kaikkia perussopimusmuutoksia ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevinä asioina. Suomen EU-jäsenyyden vakiinnuttua unionin sisäinen hallinto ei enää ole ulkopoliitiikkaa. Perustuslakisopimuksen mukaan hallitustenvälisiä konferensseja edeltää tulevaisuudessa valmistelukunnan työ, jota voidaan pitää unionin toimielinrakenteen sisäisenä toimintana. Perustuslakisopimuksen tulevien muutosten sisältöä on mahdotonta arvioida etukäteen, painotus voi olla sisäisissä politiikoissa tai unionin ulkosuhteissa. Tarkoituksenmukaisuus puoltaa sellaista järjestelyä, että mietinnön laatii se valiokunta, jolle kulloisenkin sopimusmuutoksen pääsisältö lähinnä kuuluu. Ei voitane sulkea pois mahdollisia käsittelyn päällekkäisyyksiä, minkä haittoja ei toisaalta myöskään tulisi liioitella.

Toimikunta katsoo, että voimassa olevia säännöksiä ja ohjeita valiokuntien toimivallasta ei ole tarvetta muuttaa Euroopan unionin perussopimusmuutosten käsittelyn osalta. Perussopimuksen muutosta koskevasta hallituksen esityksestä mietinnön laatii ulkoasiainvaliokunta, jolle antavat lausunnon yleensä suuri valiokunta sekä ne erikoisvaliokunnat, joiden toimialaa sopimusmuutos koskee.

Päätöksen siitä, mikä valiokunta laatii mietinnön sopimusmuutosta käsittelevän hallitusten välisen konferenssin valmisteluja koskevasta valtioneuvoston selonteosta, tekee eduskunnan täysistunto puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteella. Samoin eduskunta määrää mietintövaliokunnalle lau-

sunnon antavat valiokunnat. Puhemiesneuvoston ehdotuksen tulee perustua selonteon keskeiselle sisällölle.

Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan oikeus osallistua Suomen kannanmuodostukseen hallitusten välisen konferenssin aikana perustuu suoraan perustuslain 97 §:n säännökseen.

III.4 Valiokuntien ajankäyttö ja menettelyt

Edellä tässä mietinnössä todettiin, että useimmat valiokunnat kärsivät kokousaikojen riittämättömyydestä, joka ei koske vain Euroopan unionin asioita. Ajanpuutetta ei ole mahdollista merkittävästi helpottaa kokousaikoja muuttamalla jo toteutettujen uudelleen järjestelyjen jälkeen. Sen sijaan Euroopan unionin asioissa on mahdollista lisätä valiokuntien harkintavaltaa asioiden käsittelyn laajuuden suhteen ja näin järkeistää valiokuntien ajankäyttöä.

Perustuslain 96 ja 97 §:n mukaan suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta voivat tarvittaessa antaa lausunnon ehdotuksesta Euroopan unionin säädökseksi sekä valtioneuvoston unionia koskevasta selvityksestä. Valiokuntien harkintavaltaa lausunnon antamisesta korostaa 96 §:ssä oleva "tarvittaessa" -sana. Suuren valiokunnan käytännössä on vakiintunut tapa, että valiokunta antaa nimenomaisen lausunnon tai lausuman vain sellaisista seikoista, joihin valiokunta haluaa aktiivisesti vaikuttaa esimerkiksi, kun se haluaa tarkistaa valtioneuvoston kantaa johonkin kysymykseen. Muilta osin valiokunta ikään kuin antaa hiljaisen hyväksynnän valtioneuvoston kantaan.

Lähettyään perustuslain 97 §:n tarkoittamia E-asioita erikoisvaliokunnille suuri valiokunta yleensä jättää näiden harkintaan, annetaanko asiasta lausunto. Suuri valiokunta odottaa, että erikoisvaliokunnat tutkivat kunkin asian harkintansa mukaan riittävästi. Periaatteessa eduskunnan työjärjestyksen 30 § mahdollistaa sen, että eduskunnan puhemies lähettäessään perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuja U-asioita erikoisvaliokuntiin sallii niille samankaltaisen harkintavallan käsittelyn laajuudesta kuin E-asiodenkin osalta. Tämä on perusteltua muun muassa siksi, että erikoisvaliokunnat voisivat luopua eräiden vähäpätöisten U-asioden täysimittaisesta käsittelystä.

Koska päätöksenteko suuressa valiokunnassa tapahtuu yleensä erikoisvaliokuntien valmistelun pohjalta, erikoisvaliokunnan päätös olla käsittelemättä laajemmin asiaa merkitsee samalla käytännössä, että eduskunta hyväksyy valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevän kannan. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että erikoisvaliokunnan päätös pidättäytyä jonkin asian laajemmasta käsittelystä tai varsinaisen lausunnon antamisesta siitä perustuu tietoiseen harkintaan. Eduskunnan työjärjestyksen mukaan erikoisvaliokunnilla on pitkälle menevä autonomia toimintansa järjestämisessä. Erikoisvaliokunnat päättävät itsenäisesti asioiden ottamisesta käsiteltäväksi sekä käsittelyn ajankohdasta. EU-asioden käsittelyn kattavuuden varmistamiseksi on tärkeää, että erikoisvaliokuntien toimintaa koskeissa ohjeissa säännellään asioiden käsittelyn laajuuden vähimmäistaso, jonka perusteella erikoisvaliokunta voi tehdä päätöksen asian käsittelyn mahdollisesta keskeytyksestä. Lisäksi tulee antaa ohjeet keskeyttämispäätösten pöytäkirjaamisesta ja suurelle valiokunnalle annettavista ilmoituksista.

Erikoisvaliokuntien työmäärä ja aikataulupaineet korostavat valiokuntatyön tehokkuusnäkökohtien merkitystä sekä eduskunnan työjärjestyksen 42 §:ssä säädettyä velvollisuutta laatia erikoisvaliokunnan mietinnöt ja lausunnot lyhyesti. EU-asioissa yleensä vain lausunnon ponsiosassa oleva valiokunnan aineellinen kannanotto välittyy varmasti Suomea edustaville neuvottelijoille. Sen vuoksi erikoisvaliokuntien on syytä pidättäytyä laiveista lausuntojen perusteluista, jollei niiden tarkoituksena ole kiinnittää vastaanottajana olevan suuren valiokunnan huomiota johonkin erityisen merkittävään seikkaan. Eräät erikoisvaliokunnat ovat ryhtyneet toimittamaan lyhyet kannanottonsa lausunnon sijasta pöytäkirjanottein.

Eduskunnan toimivallan kannalta on tärkeää, että valiokunnilla on mahdollisimman kattava kokonaiskäsitys EU:n toiminnasta valiokunnan toimialalla. EU:n säädösehdotuksilla on usein yhteys laajempaan horisontaaliseen tavoitteeseen, jonka asettaminen määrää ennalta yksittäisten säädösten sisällön. Valiokunnille keskittyminen vain U-asioiden käsittelyyn olisi reaktiivista toimintaa, joka vähentää niiden vaikutusvaltaa. Kaikkien valiokuntien tulisi huolehtia siitä, että niille esitellään säännöllisesti oman toimialansa yleisiä kehityssuuntia. Esimerkkeinä "parhaista käytännöistä" voitaneen mainita maa- ja metsätalousvaliokunnan järjestämät vastinministerinsä viikoittaiset kuulemiset sekä liikenne- ja viestintävaliokunnan ministerikuulemiset EU:n neuvoston kokousten edellä.

Toimikunta ehdottaa, että lähettäessään perustuslain 96 §:n tarkoittamia U-asioita erikoisvaliokunnille puhemies pääsääntöisesti jättäisi erikoisvaliokuntien oman harkinnan varaan, annetaanko niistä varsinainen lausunto. Puhemiehen lähetteessä harkinnanvaraisuuden voi ilmaista esimerkiksi sanamuodolla "x-valiokunnalle, jonka on tarvittaessa annettava asiasta lausunto suurelle valiokunnalle". Puhemies voi nykyiseen tapaan edellyttää lausunnon antamista, jos tähän on erityistä syytä. Suuri valiokunta voi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 1 momentin mukaan pyytää erikoisvaliokunnalta lausunnon U-asiasta.

U- ja E-asioiden riittävän käsittelyn varmistamiseksi toimikunta ehdottaa, että erikoisvaliokuntien yleisohjeita (valiokuntaopasta) täydennetään ohjeilla näiden asioiden käsittelyn vähimmäisvaatimuksista. Pääsäännön mukaan erikoisvaliokuntien tulee kuulla ainakin yhtä asiantuntijaa, esimerkiksi esittelevän ministeriön edustajaa, valtioneuvoston kirjelmän tai selvityksen kohteena olevan asian merkityksestä ja vaikutuksista. Poikkeustapauksissa asiantuntijakuuleminen voidaan korvata asianomaisen valiokuntaneuvoksen antamalla asian yhteenvedon omaisella selostuksella. Jos erikoisvaliokunta päättää, että jokin asia ei anna aihetta varsinaiseen lausuntoon, tästä tulee ilmoittaa suurelle valiokunnalle. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi, ketä tai keitä erikoisvaliokunta on kuullut asiasta asiantuntijoina.

Toimikunta ehdottaa, että erikoisvaliokuntien sekä valiokuntaneuvosten huomiota kiinnitetään uudelleen eduskunnan työjärjestyksen 42 §:ssä olevaan sääntöön, että lausunnot on laadittava lyhyesti. Lyhyen kirjoitustavan edistämiseksi toimikunta ehdottaa, että lausuntomalleja täydennetään "lyhyen kaavan" malleilla.

Toimikunta kiinnittää huomiota eräiden erikoisvaliokuntien luomiin käytäntöihin, joita voidaan soveltuvin osin suositella yleisemmin käytettäväksi:

- *maa- ja metsätalousvaliokunta kuulee viikoittain vastinministeriön-
sä edustajia muodostaakseen kokonaiskäsityksen EU:n toiminnasta
ja suunnitelmista valiokunnan toimialalla;*
- *liikenne- ja viestintävaliokunta kuulee vastinministeriönsä edustajia
yleensä valiokunnan toimialan kysymyksiä käsittelevien EU:n neu-
voston kokousten yhteydessä voidakseen täten tarvittaessa tarkistaa
kantansa ennen suuren valiokunnan kokousta;*
- *käsitellessään EU:n vuosien 2007–2013 talouskehyksiä koskevia
valtioneuvoston kirjelmiä ja selvityksiä valtiovarainvaliokunta, hal-
lintovaliokunta sekä maa- ja metsätalousvaliokunta pyrkivät koor-
dinoimaan toimintansa päällekkäisen työn välttämiseksi.*

III.5 EU-asioiden käsittely eduskunnan täysistunnossa

Edellä mietinnön nykytilan kuvauksessa todettiin, että EU-asioita on niiden merkitys huomioon ottaen verraten harvoin otettu keskusteltavaksi eduskunnan täysistunnossa. Samalla todettiin myös, että eduskunnan työjärjestys tarjoaa lukuisia mahdollisuuksia ottaa EU-asioita esille myös täysistunnossa.

Nykytilanne on kiistatta epätydyttävä. Jos EU:n säädökset ja hankkeet ovat lähes puolet eduskunnan käsittelemistä asioista, tämän pitäisi näkyä myös täysistuntotyössä. Suurin osa EU:n säädöksistä ja hankkeista eivät niiden kapea-alaisuuden vuoksi tarjoa kovin mielenkiintoista aihetta täysistuntokäsittelylle. Siitä huolimatta joka vuosi suuressa valiokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa käsitellään sellaisia asioita, jotka herättävät periaatteellisia kysymyksiä tai ovat yhteydessä kansallisesti merkittävään kysymyksenasetteluun. Tällaisia ovat esimerkiksi biotekniikkaan ja geeniteknikkaan liittyvät säädösehdotukset, maailman kauppajärjestön WTO:n piirissä tapahtuvat neuvottelut tai vaikkapa kysymys vakaussopimuksen noudattamisesta unionin suurissa jäsenvaltioissa. Eduskunnan täysistunto olisi myös luonnollinen foorumi keskustelemaan sellaisista maamme edun kannalta keskeisistä hankkeista kuin Lissabonin kilpailukykystrategian toteutuksesta.

Eduskunnan täysistuntomenettelyjen viime vuosien uudistuksissa yhtenä päätavoitteena on ollut täysistuntokeskustelujen elävöittäminen korostamalla ajankohtaisia aiheita. Toisaalta täysistuntosuunnitelma tehdään varsin pitkällä aikavälillä, joten "ylimääräisen" keskustelun järjestäminen harvoin on mahdollista alle kolmen viikon sisällä. Eduskunnan tulee kehittää valmiuksiaan ottaa nopeasti täysistuntokäsittelyyn unionia koskevia, yleistä kiinnostusta herättäviä kysymyksiä.

Eduskunnan työjärjestys sisältää toimikunnan mielestä kaikki tarvittavat menettelytavat, jolla eduskunnan täysistunto voi ottaa käsiteltäväkseen Euroopan unionissa käsiteltäviä kysymyksiä:

- Valtioneuvosto voi antaa selontekoja myös Euroopan unionia koskevasta asiasta. Selontekomenettely johtaa eduskunnan lausuntoon, jonka sisällöstä eduskunta päättää asianomaisen valiokunnan mietinnössä olevan ehdotuksen perusteella. Selontekomenettelyä on sovellettu muun muassa valmistauduttaessa unionin perussopimuksia käsitelleisiin hallitusten välisiin konferensseihin sekä päätettäessä Suomen siirtymisestä Euroopan talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen.
- Valtioneuvosto voi antaa selonteon sijasta myös tiedonannon, jonka johdosta eduskunta päättää valtioneuvoston nauttimasta luottamuksesta.
- Pääministeri tai hänen määräämänsä ministeri voi antaa pääministerin ilmoituksen ajankohtaisesta asiasta. Menettelyä on käytetty esimerkiksi silloin, kun Eurooppa-neuvostossa on ollut päätettävä jostakin erityisen merkittävästä kysymyksestä, jota ei ole ollut tarkoituksenmukaista käsitellä esimerkiksi selontekomenettelyssä.
- Kansanedustaja voi ehdottaa puhemiesneuvostolle, että täysistunnossa käydään ajankohtaiskeskustelu. Tämäkin menettely soveltuu myös Euroopan unionia koskevan ajankohtaisen kysymyksen käsittelyyn.
- Suuressa valiokunnassa tai ulkoasiainvaliokunnassa käsiteltävä U- tai E-asia voidaan perustuslain mukaan ottaa keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.
- Suullinen kyselytunti, välikysymys sekä kirjallinen kysymys ovat niin ikään käytettävissä myös Euroopan unionia koskevien kysymysten esittämiseen.

Toimikunta huomauttaa, että vaikka EU-aiheisia täysistuntokeskusteluja tulee lisätä, se on mielekästä vain, jos keskustelun aihe on aidosti ajankohtainen ja mielenkiintoinen. Tämä on ollut yksi syy siihen, että useimpia Eurooppa-neuvoston kokouksia tai esimerkiksi komission lainsäädäntöohjelmia ei ole toistaiseksi otettu täysistunnossa keskusteltavaksi. Perustuslakisopimuksen mukaan lainsäädäntöohjelmien merkitys tulee tosin kasvamaan.

Edellä sanotusta syystä on suhtauduttava varauksella muun muassa konventissa esillä olleeseen ajatukseen samanaikaisista parlamenttikeskusteluista kaikissa jäsenvaltioissa. Ajatus on hyvä, jos se johtaa aitoon keskusteluun, mutta keinotekoiseksi mielletty keskustelu voi haitata vakavasti unionin kansanvaltaisuuden uskottavuutta.

Puhemiesneuvosto on keskeinen kehitettäessä Euroopan unionia koskevien asioiden käsittelyä täysistunnossa. Eduskuntatyössä päätösasioiden käsittely perustuu valiokuntavalmisteluun. Näitä asioita käsitellään muualla tässä mietinnössä. Varsinaisten päätösasioiden lisäksi on tärkeää, että Euroopan unionin asioista keskustellaan täysistunnossa niiden merkityksen mukaisessa laajuudessa..

Toimikunta ehdottaa, että Euroopan unionin toimintaa sekä maamme eurooppapolitiikkaa koskevien täysistuntokeskustelujen lukumäärää lisätään nykyisestä. Tavoitteen saavuttamiseksi toimikunta ehdottaa,

- *että harkitaan kunkin Eurooppa-neuvoston yhteydessä, antaako Eurooppa-neuvoston asialista aiheita ajankohtaiskeskusteluun;*

- *että Euroopan komission vuosittaisista lainsäädäntöohjelmista, unionin monivuotisista rahoituskehyksistä ja muista unionin toimintaa ohjaavista ehdotuksista järjestetään perustuslain 97 §:ssä tarkoitettu täysistuntokeskustelu;*
- *että puhemiesneuvosto suhtautuu myönteisesti ulkoasiainvaliokunnan ja suuren valiokunnan ehdotuksiin valiokunnassa esille tulleen EU:n asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa lyhyellä varoitusajalla;*
- *että puhemiesneuvosto harkitsee kyselytunti-instituution kehittämistä esimerkiksi siten, että järjestetään erityisiä Euroopan unionia koskevia kyselytunteja tai osa kyselytunnista varataan joskus tähän tarkoitukseen.*

III.6 Euroopan parlamentin jäsenten kuuleminen eduskunnassa

Edellä tässä mietinnössä todettiin, että Euroopan parlamentin jäsenet eivät osallistu eduskunnassa tapahtuvaan EU-asioiden käsittelyyn siinä laajuudessa, kuin olisi toivottavaa. Eduskuntatyötä koskevat säännökset eivät anna Euroopan parlamentin jäsenille (MEP) erityistä muodollista asemaa eduskunnassa. MEP:ien muodollisen aseman muuttaminen esimerkiksi luomalla heille pysyvä läsnäolo-oikeus valiokunnissa EU-asioita käsiteltäessä, edellyttäisi todennäköisesti valtiosääntötason säädösmuutoksia. Tähän ei kuitenkaan ole tarvetta, koska tarvittava vuorovaikutus eduskunnan sekä Euroopan parlamentin jäsenten välillä on toteutettavissa jo voimassa olevien säännösten perusteella.

Toimikunta ehdottaa, että nyt järjestettävien suuren valiokunnan ja suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenten tapaamisten lisäksi erikoisvaliokunnat järjestäisivät yhteistapaamisia Euroopan parlamentin vastinvaliokuntiensa suomalaisjäsenten kanssa käsitelläkseen valiokuntien toimialaan kuuluvia kysymyksiä. Tapaamisiin voidaan valiokuntien harkinnan mukaan sisällyttää myös asianomaisen ministeriön sekä muiden asianosaistahojen kuulemista.

Eduskunnan EU-sihteeristö ylläpitää luetteloita suomalaisten Euroopan parlamentin jäsenten saamista raportojen tehtävistä. Toimikunta suosittelee, että erikoisvaliokunnat käsitellessään tärkeimpiä U- tai E-asioita tarpeen mukaan kuulisivat asiasta myös Euroopan parlamentin raportojaa. Kuulemista ei tietenkään ole tarpeen rajata suomalaisiin Euroopan parlamentin jäseniin.

III.7 EU-asiakirjojen kehittäminen

Perustuslain 96 ja 97 §:n säännösten tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus osallistua siihen kansalliseen tahdonmuodostus- ja päätösprosessiin, joka liittyy Euroopan unionin toimielinten päätöksentekoon. Perustuslain mukaan valtioneuvostolla

on rajoittamaton velvollisuus antaa eduskunnalle kaikki se tieto, joka on tarpeen eduskunnan toimivallan käyttämiseksi. Eduskunnan vaikutusvalta EU:n uusiin säädöksiin toteutuu tehokkaimmin unionissa tapahtuvan valmistelun alkuvaiheessa eli valiokunnissa tapahtuvan säädösehdotusten yksityiskohtaisen käsittelyn yhteydessä. Ministerineuvoston kokousten alla tapahtuva ministereiden kuuleminen antaa mahdollisuuden vaikuttaa riidanalaisten säädösten lopulliseen sisältöön. Samalla voi varmistaa, että eduskunnan tahtoa on noudatettu siinä virkamiesvalmistelussa, jossa valtaosa EU:n säädöksistä sisällöllisesti päätetään.

U- ja E-kirjelmien tietosisältö

Eduskunnan vaikutusvallan toteuttamiselle on tärkeää, että erikoisvaliokunnilla ja suurella valiokunnalla on EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon kussakin vaiheessa käytössään kyseisessä vaiheessa oleelliset tiedot. Uuden asian tullessa eduskunnassa vireille EU:n ehdotuksia arvioidaan kokonaisvaltaisesti sen suhteen, ovatko niiden tavoitteet sekä tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävät keinot unionin ja Suomen etujen mukaisia. Käsittelyn edetessä huomio tyypillisesti kiinnittyy ehdotusten yksityiskohtiin. Käsittelyasiakirjojen laatijoiden haasteena on esitellä kussakin käsittelyvaiheessa asia eduskunnan valiokunnille niin, että säilytetään poliittiselle päätöksenteolle oleellinen kokonaiskäsityksen ja yksityiskohtaisuuden tasapaino. Poliittisen päätöksenteon osalta on tärkeää, että päättäjän tiedossa ovat myös päätöksentekoon osallistuvien muiden tahojen (muut jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti, toimielimet) ajantasaiset kannat sekä kantojen mahdolliset vaikuttimet. Ministeriöiden tulee myös ilmoittaa arvionsa asian käsittelyaikataulusta EU:ssa, jotta eduskunnan kannanmuodostuksen oikea-aikaisuus turvataan.

Toimikunta katsoo, että voimassa olevat oikeusministeriön ja ulkoasiainministeriön ohjeet ministeriöille ovat sinänsä tarkoituksenmukaiset ja riittävät. Eduskunnan informoinnin puutteet liittyvät pikemminkin tyyliin ja painotuksiin, pelkistäen siihen, miten yksityiskohtia tunteva asiantuntija viestii kokonaisuuksista kiinnostuneen poliittisen päättäjän kanssa. Kehittämisen ensisijaisena keinona toimikunta pitää ministeriöiden virkamiesten koulutusta, jonka tulisi olla toistuvaa ja jatkuvaa.

Myönteisestä yleiskuvasta huolimatta valiokuntien lausunnoissa toistuivat eräät kriittiset havainnot kirjelmien tietosisällöstä. EU-asiakirjojen vakio-otsikointia kehitettäessä tulee kiinnittää erityistä huomiota mm. seuraaviin kysymyksiin:

- *EU:n ehdotusten arvioon tulee aina sisältyä myös arvio Suomen perustuslain sekä Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeusinstrumenttien (ml. EU:n perusoikeuskirja) kannalta.* Sellaista ehdotusta, joka kotimaisena säädöksenä edellyttäisi vaikeutettua lainsäätämistä, tulee lähtökohtaisesti aina pitää poliittisesti erityisen merkittävänä. Aina on myös selvitettävä, kuuluuko asia Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan.
- Kannanotto siitä, perustuuko EU:n ehdotus perussopimuksen antamaan toimivaltaan, on pakollinen. Arviossa tulee myös käsitellä kysymystä ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta.
- EU:n ehdotusten yleisarvion tulee perustua siihen, pidetäänkö ehdotuksen tavoitetta Suomen ja unionin kannalta oikeana sekä siihen, pidetäänkö ehdotuksen kei-

noja tavoitteen saavuttamiseksi tarkoituksenmukaisina. EU:n ehdotuksen poikkeavuus Suomessa tehdystä lainsäädäntöratkaisusta ei sinänsä ole peruste vastustaa sitä, jollei ehdotuksen osoiteta merkitsevän objektiivista huononnusta.

- Ministeriön tulee antaa riittävästi tietoa päätöksentekoon vaikuttavista toisten jäsenvaltioiden ja muiden asianosaisten kannoista. Euroopan parlamentin kannanmuodostuksen seuranta ja raportointia tulee tehostaa nykyisestä.
- Valiokuntien tulee aina voida luottaa siihen, että ministeriön esittämä ehdotus Suomen kannaksi on valtioneuvoston kanta. Milloin asiantuntijana kuultava ministeriön virkamies valiokunnan sitä erikseen pyytäessä esittää tästä poikkeavia näkemyksiä, hänen on tehtävä selväksi, että ne edustavat valtioneuvoston kannasta eriävää mielipidettä..

Asiakirjojen tekninen toteutus

EU-asioiden käsittelyä eduskunnassa leimaa päätösasioiden suuri lukumäärä ja käsittelyn nopeatahtisuus. Eduskunnan mahdollisuudet osallistua EU-asioiden tosiasialliseen päättämiseen riippuvat käsittelyasiakirjojen saannin sekä eduskunnan kannanoton oikea-aikaisuudesta. Tämän vuoksi on tärkeää tarkastella ennakkoluulottomasti kaikkia asiakirjatuotannon järjeistämiseen liittyviä teknisiä ratkaisuvaihtoehtoja. Tarkastelussa on syytä ottaa huomioon sekin, että internet on jo nyt ohittanut painetut asiakirjat päätöksenteon välineenä sekä keinona, jolla kansalaiset voivat saada tietoa eduskunnassa käsiteltävistä asioista. EU-asioiden käsittelyssä valiokuntien aktiivisuuden mittana ei ole enää mietintöjen ja lausuntojen lukumäärä vaan faktinen vaikuttaminen unionin päätöksentekoon.

Toimikunta katsoo, että valtioneuvoston ja eduskunnan välistä tietojen vaihtoa EU-asioissa voisi jo nyt toteuttaa kokonaan sähköisen tiedonsiirron välityksellä. Vain muodollisia tarkoituksia varten tuotetuista paperimuotoisista asiakirjoista tulee luopua. Kaikkia ministeriöissä eduskuntaa varten tuotettavia asiakirjoja tulee voida tuottaa muutoinkin käytössä olevalla EUTORI-järjestelmällä. Myös eduskunnan valiokuntien kannanotot tulee voida siirtää sellaisinaan EUTORI-järjestelmään. Tämä turvaisi sen, että eduskunnan kannat välittyvät aukottomasti Suomen kantoja EU:ssa edustaville valtioneuvoston edustajille.

Siirtyminen elektronisiin asiakirjoihin auttaisi myös ratkaisemaan asiakirjojen sisällöntuotantoon liittyvää kokonaisvaltaisuuden ja yksityiskohtaisuuden tasapainon ongelmaa. On mahdollista tuottaa asiakirjoja, joiden eri osat joko tuodaan näkyville tai piilotetaan tarpeen mukaan.

Ministeriöiden lausunnoissa toimikunnalle tuotiin esiin U-kirjelmien laatimisen suuritöisyyttä verrattuna muihin asiakirjoihin. Toimikunta katsoo, että ei ole syytä muuttaa nykyistä järjestelmää, jossa U-kirjelmät hyväksyy valtioneuvoston yleisistunto. Toimikunta pitää kuitenkin epätydyttävänä sitä, että U-kirjelmien valmistumista hidastaa valtioneuvoston ja eduskunnan tietojärjestelmien yhteensopimattomuus.

Eduskunnan kansliassa siirtyminen täysin elektroniseen asiakirjantuotantoon edellyttäisi atk-järjestelmien sekä asiakirjamallien kehittämistä. Yksityiskohtaiset ratkaisut toimikunta pitää tarkoituksenmukaisimpana jättää erikseen selvitettäväksi. Seuraavia tavoitteita voitaneen kuitenkin jo nyt asettaa:

- Eduskunnan tietojärjestelmän sekä valtioneuvoston EUTORI-järjestelmän tulee nivoutua niin hyvin toisiinsa, että kummassakin järjestelmässä tuotettavia asiakirjoja voidaan ongelmitta lukea ja tallentaa toisessa järjestelmässä.
- Asioiden käsittelyn diaaritietojen tulee siirtyä automaattisesti järjestelmästä toiseen siten, että kumpikin järjestelmä pysyy ajantasaisena.
- Erikoisvaliokuntien lausuntomalleja tulee täydentää suppeilla päätösehdotuksilla. Ne korvaisivat nyt pöytäkirjanotteilla tai kirjeillä välitettävät erikoisvaliokuntien kannanotot. Päätösehdotukset, toisin kuin pöytäkirjanotteet ja kirjeet, voitaisiin ottaa eduskunnan atk-palvelimille, jossa ne olisivat myös yleisön luettavissa. Valiokunnat voisivat kuitenkin harkintansa mukaan laatia nykymallisia lausuntoja silloin, kun ne esimerkiksi haluavat käsitellä laajemmin kannanottonsa perusteluja tai tuoda esiin jotakin tärkeäksi katsomaansa kysymystä.

Asiatunnisteet

Kuhunkin eduskunnassa käsiteltävään asiaan liittyy tätä nykyä neljä eri tunnistetta. Eduskuntakäsittelyssä noudatettavan U-, E- tai UTP-tunnuksen lisäksi asialla on myös valtioneuvoston sisäinen Eurodoc- tai EUTORI-tunnus sekä lisäksi EU:n toimielinten antamat kaksi tunnusta, joista toinen liittyy asiakirjaan ja toinen asiaan. Eri tunnuksia tarvitaan tietojen hankinnassa eri lähteistä. EU:n elinten tunnuksiin viitataan yleensä keskusteltaessa EU:n toimielinten tai muiden maiden parlamenttien edustajien kanssa. Eduskunnassa kaikki tunnisteet on merkitty kunkin asian perustietoihin.

Vaikka erilaisten tunnisteiden käyttäminen samasta asiasta eri yhteyksissä on hankalaa, toimikunta ei ehdota tunnistejärjestelmän muuttamista. Nykyiset U- ja E-tunnukset ovat varsin kätevät varsinaiseen tarkoitukseensa, eli eduskunnassa käsiteltävien asiain ja niiden käsittelyn laadun identifiointiin. EU:n toimielinten asiakirja- ja asiatunnisteet ovat pitkinä numerosarjoina kömpelöjä. Ne eivät myöskään eduskunnassa muodostaisi yhdenmukaista numerosarjaa, kun EU:n elinten juoksevassa asiakirjojen numeroinnissa on mukana lukuisia sellaisia asiakirjoja, jotka eivät päädy eduskunnan käsiteltäväksi. Mainittakoon, että kaikissa EU-asioita käsittelevissä parlamenteissa on käytössä oma kansallisia tarkoituksia palveleva asiatunnisteiden järjestelmä.

Lisääntyvän kansainvälisen yhteydenpidon vuoksi on tärkeää, että myös EU:n toimielinten antamat asiatunnisteet ovat nykyistä paremmin näkyvissä. Tämä tulee ottaa huomioon asiakirjamallien ja tietojärjestelmien kehitystyössä.

III.8 Toissijaisuusperiaatteen valvonta sekä EU:n toimielinten toimittamien asiakirjojen käsittely

Perustuslakisopimuksen parlamenttipöytäkirjan 1 ja 2 artiklan sekä toissijaisuuspöytäkirjan 3 artiklan mukaan EU:n toimielimet toimittavat kansallisille parlamenteille kaikki ehdotukset unionin lainsäätämisyjärjestyksessä annettaviksi säädöksiksi ja Euroopan komissio toimittaa lisäksi kaikki lainvalmisteluun liittyvät valmisteluasiakirjansa..

Perustuslakisopimuksen toissijaisuuspöytäkirjan mukaan kansalliset parlamentit voivat pöytäkirjassa määrättyä menettelyä noudattaen toimittaa Euroopan parlamentin puhe- miehelle sekä ministerineuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon siitä, onko esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen. Määräaika muistutuksen esittämiselle on kuusi viikkoa siitä, kun esitys on annettu kaikilla unionin virallisilla kielillä. Toissijaisuuspöytäkirjan mukaan säädösehdotuksesta aloitteen tehnyt unionin toimielin "ottaa huomioon" kansallisten parlamenttien tekemät muistutukset. Jos muistutukseen on yhtynyt vähintään kolmasosa (oikeus- ja sisäasioissa neljäsosa) kansallisten parlamenttien kamareista, aloitteen tehnyt toimielin "tarkastelee uudelleen" ehdotustaan. Uudelleen tarkastelun jälkeen toimielin voi pitää voimassa esityksensä, muuttaa sitä tai peruuttaa sen.

Toissijaisuusperiaate on ollut unionin oikeutta Maastrichtin sopimuksen voimaantulosta lähtien 1993. Toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta voi sekä voimassa olevien sopimusten että perustuslakisopimuksen mukaan puhua, jos seuraavat ehdot täyttyvät: (1) suunniteltu unionin toiminta ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja (2) suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan "riittävällä tavalla" saavuttaa kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla.

Perustuslakisopimuksesta on katsottava johtuvan tarve luoda säännelty menettely, jolla eduskunta niin halutessaan voi esittää muistutuksia unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen perusteella.

Kysymys toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta sisältyy niihin kysymyksiin, jotka eduskunnan valiokunnat ovat vuodesta 1995 tutkineet rutiiniluonteisesti ottaessaan kantaa unionin säädösehdotuksiin. Perustuslakisopimus tuo olemassa olevaan valiokuntien rutiinityöhön vain kaksi uutta piirrettä: (1) eduskunta voi esittää mahdollisen toissijaisuusmoitteen suoraan EU:n toimielimelle, eikä vain valtioneuvoston välityksellä EU:n neuvostossa, kuten tänään; (2) nykyisten vuosittaisten 90-100 U-asian lisäksi toissijaisuusvalvonnan kohteeksi voi periaatteessa vuosittain tulla satoja ehdotuksia, jotka suomalaisen valtiosääntökäsityksen mukaan kuuluvat asetuksella tai sitä alemman tason säädöksellä säädettäviksi ja siten eivät normaalisti edellytä eduskunnan kannanottoa. Määrä on kuitenkin pienempi, jos EU:ssa ryhdytään käyttämään perustuslakisopimuksen mahdollisuutta delegoida lainsäädäntövaltaa komissiolle aiempaa laajemmin.

Toimikunnan mielestä EU:n säädösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden arviointi olisi tarkoituksenmukaisinta tehdä eduskunnan suuressa valiokunnassa, joka pääsääntöisesti nojautuu toiminnassaan erikoisvaliokuntien lausuntoihin. Jos suuri valiokunta katsoo, että jonkin asian johdosta olisi perusteltua tehdä toissijaisuusmuistutus, valiokunta tekee tätä koskevan ehdotuksen eduskunnalle antamassaan mietinnössä. Ulkoasiainvaliokunnan toimivaltaan kuuluvat ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätökset eivät ole toissijaisuusmenettelyn kohteena, koska niihin ei sovelleta lainsäädäntömenettelyä..

Toimikunta ei pidä tarkoituksenmukaisena eikä asioiden lukumäärän vuoksi edes mahdollisena, että jokainen unionin toimielinten lähettämä asia otettaisiin automaattisesti käsiteltäväksi valiokunnissa. Toimikunta ehdottaa, että unionin toimielinten toimittamat asiakirjat toimitetaan EU-sihteeristön toimesta eduskunnan kaikkien asianosaisten valiokuntien tietoon elektronisesti. Suuri valiokunta päättää asian ottamisesta käsiteltäväksi joko valiokunnan jäsenen tai asianomaisen erikoisvaliokunnan aloitteesta. Suuri valiokunta voi asettaa määräajan toissijaisuusmenettelyä koskeville aloitteille.

Toissijaisuusvalvonnan järjestelmällisyyden varmistamiseksi toimikunta ehdottaa, että eduskunnan EU-sihteeristölle annetaan tehtäväksi seurata ennakolta unionin toimittamien säädösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta sekä raportoida havainnoistaan suurelle valiokunnalle. EU-sihteeristön tulee myös järjestelmällisesti seurata unionin toimielimissä tapahtuvaa säädösten valmistelua sekä informoida suurta valiokunta Suomen kannalta merkittävistä säädöshankkeista. EU-sihteeristön henkilöstön lisäystarve työmäärän kasvun vuoksi on arvioitava erikseen. Valtioneuvoston tulee osana säännöllistä EU:n toimielimissä tapahtuvan valmistelun seuranta tiedottaa eduskunnalle jo valmisteluvaiheessa hankkeista, joiden toissijaisuusperiaatteen mukaisuus voisi edellyttää eduskunnan kannanottoa.

Perustuslakisopimuksen mukainen toissijaisuusvalvonta on eri asia kuin nykyiset, valtioneuvoston ja eduskunnan suhteeseen perustuvat EU-asioiden käsittelyn menettelyt. Suomalaisessa järjestelmässä on kuitenkin luontevaa, että suuri valiokunta kuulee valtioneuvostoa myös toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevissa kysymyksissä. Lisäksi toissijaisuuskysymys sisältyy muutenkin U- ja E-asioiden käsittelyssä arvioitaviin kysymyksiin.

Suuri valiokunta voi joutua ottamaan kantaa toisen kansallisen parlamentin esittämään toissijaisuusmuistutukseen. Valiokunta voi myös pyytää muita parlamentteja yhtymään sen tekemään muistutukseen. Näitä tilanteita varten ei toimikunnan käsityksen mukaan tarvita erityisiä säännöksiä, vaan suuri valiokunta voi toimia erikseen tehtävien valiokunnan päätösten sekä aikanaan vakiintuvan käytännön varassa.

Toissijaisuusvalvonnan järjestämisen säädöstaso

Perustuslakisopimuksen määräykset kansallisista parlamenteista herättävät kysymyksiä Suomen valtiosäännön kannalta. Kansainvälisellä sopimuksella annetaan eduskunnalle tehtäviä, joita ei ole ennakoitu Suomen perustuslaissa. Kysymys sisältyy siihen perustuslakisopimuksen Suomen perustuslain mukaisuuden arviointiin, jonka suorittaa perustuslakivaliokunta sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen johdosta. Perustuslakivaliokunnan on silloin otettava kantaa siihen, minkä tasoisella säädöksellä toteutetaan perustuslakisopimuksesta johtuvat kansalliset järjestelyt. Toimikunnan toimeksiannon kannalta on riittävää osoittaa joitakin kysymykseen vaikuttavia seikkoja.

Perustuslakisopimuksen mukainen toissijaisuusvalvonnan järjestelmä, jossa eduskunta suoraan ja välittömästi, eduskuntana omaksumillaan kannanotoilla, osallistuu EU:n päätöksentekoon, on Suomen perustuslain järjestelmän kannalta uutuus. Kun eduskunnan toimivalta esittää toissijaisuusmuistutuksia koskisi kaikkia EU:ssa lainsäädäntömenettelyssä valmisteltavia säädösehdotuksia, perustuslakisopimus toisi mukanaan myös laajenuksen siihen perustuslain 96 §:n 1 momentissa olevaan ajatukseen, että eduskunta osallistuu sellaisten säädösehdotusten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan toimivaltaan.

Edellä tässä mietinnössä toimikunta ehdottaa, että perustuslakisopimuksen mukainen toissijaisuusvalvonta annetaan suuren valiokunnan tehtäväksi. Päätöksen toissijaisuusmoitteen esittämisestä tekisi kuitenkin eduskunnan täysistunto suuren valiokunnan mietinnössä olevasta ehdotuksesta. .

Toimikunnan eduskunnan sisäistä menettelyä koskeva ehdotus, että päätöksen toissijaisuusmuistutuksen tekemisestä tekisi täysistunto suuren valiokunnan valmistelusta, on sinänsä toteutettavissa eduskunnan työjärjestyksen tarkistuksella. Toimikunnan arvioitavaksi ei sen sijaan kuulu se, tulisiko eduskunnalle perustuslakisopimuksen myötä tuleva uusi toimivalta ottaa huomioon myös esimerkiksi perustuslakisopimuksen voimaansaattamislaissa.

Vuoden 2000 perustuslain yhtenä johtojatoksena oli, että perustuslakiin otettiin lähinnä vain sellaiset eduskuntaa koskevat säännökset, jotka liittyvät eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä ja joilla on selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys. Eduskunnan mahdollisuuksia itsenäisesti päättää uudentyyppisten asioiden ottamisesta käsiteltäväkseen haluttiin parantaa²⁵. Perustuslain 39 §:n 1 momentin säännöksellä luotiin mahdollisuus, että eduskunta voi työjärjestyksen määräyksen päättää uudentyyppisten asioiden käsittelystä.

Eduskunnan työjärjestyksen merkitys vahvistui uuden perustuslain myötä, kun suuri osa aikaisemmin valtiopäiväjärjestykseen sisältyneestä eduskuntatyön sääntelystä siirrettiin työjärjestykseen. Samalla muutettiin perustuslain 41 §:n 1 momentilla sekä 52 §:n 1 momentilla eduskunnan työjärjestyksen täysistuntokäsittely samankaltaiseksi kuin lakiehdotusten käsittely.

Päätös muistutuksen esittämisestä EU:n toimielimille toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen johdosta poikkeaa laadultaan muista eduskunnalle valtioelimenä perustuslain mukaan kuuluvista päätöksistä. Toissijaisuusmuistutus voidaan rinnastaa tuomioistuimessa esitettävään prosessiväitteeseen; kansallinen parlamentti väittää, että toimivalta päättää säädösehdotuksesta kuuluu kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason elimille, eikä unionille. Unionin toimielinten on tutkittava väite ja tehtävä siitä aiheutuvat johtopäätökset. Kansallisen parlamentin tekemä toissijaisuusmoite ei periaatteessa sisällä kannanottoa säädösehdotuksen aineellisesta sisällöstä.

Eduskunnan kannalta perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittama EU-asioiden kansallisen valmistelun järjestelmä pysyy ainoana keinona vaikuttaa EU:n säädösehdotusten sisältöön. Mahdollisuus vaikuttaa valtioneuvoston kautta on olemassa siihen asti, kunnes ehdotuksen käsittely on EU:n toimielimissä päättynyt. Toissijaisuusmoitteen esittäminen sekä moitteen käsittely EU:ssa ei lisää eikä vähennä eduskunnan nykyistä toimivaltaa. Toissijaisuusmenettely ei myöskään sido ennalta eduskuntaa johonkin sisältöratkaisuun.

Toimikunta ehdottaa, että päätöksen muistutuksen esittämisestä EU:n toimielimille toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen johdosta tekisi eduskunnan täysistunto suuren valiokunnan mietinnössään tekemästä ehdotuksesta. Suuren valiokunnan päätös olisi ikään kuin toissijaisuusmoitteen kynnys. Suuri valiokunta laatisi mietintönsä yleensä toimivaltaisen erikoisvaliokunnan lausunnon perusteella sekä valtioneuvostoa kuultuaan. Toimikunnan ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta on tämän mietinnön liitteenä.

²⁵ HE 1/1998 vp, s. 37

III.9 Toissijaisuuden jälkikäteisvalvonta

Perustuslakisopimuksen toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista kanteet, jotka perustuvat siihen, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä eurooppasäädöksessä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, ja jotka jäsenvaltiot ovat panneet vireille unionin perustuslain III-365 artiklan määräysten mukaisesti tai jotka ne ovat toimittaneet sille oikeusjärjestyksensä mukaisesti kansallisen parlamenttinsa tai kansallisen parlamenttinsa kamarin puolesta.

Toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan määräystä voidaan pitää tulkinnanvaraisena. Avoimeksi jää esimerkiksi, koskeeko EU:n tuomioistuimen ratkaisulta säädösten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta, vai vain toissijaisuuspöytäkirjan menettelysäännösten noudattamista. Epäselväksi jää sekin, mitä tarkoittaa artiklan määräys, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toimittaa kansallisen parlamenttinsa puolesta kanteen EU:n tuomioistuimelle oikeusjärjestyksensä mukaisesti.

Eduskunta voi nykysäännösten mukaan edellyttää valtioneuvoston ryhtyvän tiettyyn toimenpiteeseen usealla eri tavalla. Eduskunnan tahto voidaan ilmaista perustelulausumassa, jonka eduskunta hyväksyy osana valiokunnan mietintöä esimerkiksi hallituksen esityksestä tai valtioneuvoston selonteosta. Perustelulausuma välittyy valtioneuvostolle eduskunnan vastauksessa.

Kansallisen parlamentin alullepanema kanne Euroopan unionin tuomioistuimessa tulee toimikunnan käsityksen mukaan olemaan harvinaisuus. Toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan säännöksen on kuitenkin katsottava luovan uuden asiatyypin, jota varten eduskunnalla tulee olla tarkoituksenmukainen menettelytapa.

Toimikunta ehdottaa, että päätöksen eduskunnan kannaksi toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan tarkoittaman kanteen nostamisesta tekee eduskunnan täysistunto suuren valiokunnan mietinnössään tekemästä ehdotuksesta. Tällaista järjestelyä puoltaa se, että myös etukäteen tapahtuvasta toissijaisuusmuistutuksesta päättäisi toimikunnan ehdotuksen mukaan eduskunnan täysistunto suuren valiokunnan valmistelun perusteella.

Toimikunta ehdottaa, että päätöksen eduskunnan kannaksi perustuslakisopimuksen toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitetusta kanteen nostamisesta Euroopan unionin tuomioistuimessa toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen perustella, tekee eduskunnan täysistunto suuren valiokunnan mietinnössään tekemästä ehdotuksesta. Ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta on tämän mietinnön liitteenä.

III.10 Perustuslakisopimuksen valtuuslausekkeisiin liittyvät menettelyt

Perustuslakisopimuksen IV-444 artiklan mukaan kansallisille parlamenteille on annettava käsiteltäväksi ehdotus, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto päättäisi, että unionin neuvosto siirtyy soveltamaan määräenemmistöpäätöksentekoa asiassa, joka perustuslakisopimuksen mukaan edellyttää yksimielisyyttä tai että siirrytään soveltamaan tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä asiassa, johon perustuslakisopimuksen mukaan sovelletaan vai-

keutettua lainsäätämisyjärjestystä. Jos yksikin parlamentti vastustaa ehdotusta kuuden kuukauden sisällä sen tekemisestä, asia raukeaa. Artikla antaa kansallisille parlamenteille veto-oikeuden.

Tämän mietinnön perustuslakisopimuksen arviointia koskevassa osassa toimikunta katsoo, että IV-444 artiklan tarkoittamat päätökset koskevat käytännössä perustuslakisopimuksen muuttamista. Toimikunta katsoo tämän kysymyksen soveltuvan eduskunnan täysistunnon ratkaistavaksi valiokunnan valmistelun pohjalta.

Suomen valtiosääntö ei ennestään tunne sellaista mahdollisuutta, että eduskunta ottaisi kantaa kansainvälisen sopimuksen muuttamiseen muuten kuin hallituksen esityksen perusteella. Perustuslakisopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto toimittaisi ehdotuksen suoraan eduskunnalle. Eduskunnan päätettävänä olisi kysymys ehdotuksen hyväksymisestä tai sen vastustamisesta. Kysymys perustuslakisopimuksen muuttamisesta selvästi edellyttäisi yhtä perusteellista käsittelyä kuin esimerkiksi lakiehdotus tai valtioneuvoston selonteko. Eduskunnan päätöksenteon on siksi rakennuttava valiokuntavalmistelun vaaraan.

Perustuslakisopimuksen IV-444 artikla on voimaantultuaan Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Eduskunnan järjestettäväksi jää ainoastaan menettelytapa, josta on syytä säätää eduskunnan työjärjestyksessä. Menettely on syytä järjestää mahdollisimman samankaltaiseksi kuin muissa valiokuntavalmistelua edellyttävissä eduskunnan päätöksissä. Eurooppa-neuvoston aloite lähetetään lähetekeskustelun jälkeen suureen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön laatimista varten sekä tarvittaessa muihin asiasta lausunnon antaviin valiokuntiin. Mietintö sisältäisi päätösehdotuksen, jonka mukaan eduskunta joko hyväksyy Eurooppa-neuvoston aloitteen perustuslakisopimuksen muuttavaksi päätökseksi tai vastustaa sitä. Asia käsitellään täysistunnossa ainoassa käsittelyssä.

Perustuslakisopimuksen IV-445 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto voi päättää perustuslakisopimuksen III osan unionin sisäisiä politiikkoja koskevan III osaston määräysten tarkistamisesta kokonaan tai osittain. Tällainen päätös edellyttää samanlaista kansallista hyväksymisprosessia kaikissa jäsenvaltioissa kuin perinteinen valtiosopimus. Suomessa tällaisen eurooppapäätöksen hyväksymisestä ja voimaan saattamisesta päättäisi eduskunta hallituksen esityksen perusteella.

Toimikunta ehdottaa, että eduskunnan työjärjestykseen lisätään säännös perustuslakisopimuksen IV-444 artiklassa tarkoitettujen, perustuslakisopimuksen määräysten muuttamista Eurooppa-neuvoston päätöksellä koskevien ehdotusten käsittelystä. Ehdotus toimitetaan lähetekeskustelun jälkeen suureen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön laatimista varten sekä tarvittaessa muihin valiokuntiin lausunnon antamista varten. Mietinnössä tehdään ehdotus ehdotetun Eurooppa-neuvoston päätöksen hyväksymisestä tai vastustamisesta. Eduskunta tekee mietinnön perusteella päätöksensä ainoassa käsittelyssä. Toimikunnan ehdotus on tämän mietinnön liitteenä.

Toimikunta toteaa, että perustuslakisopimuksen IV-445 artiklan määräys unionin politiikkoja koskevien perustuslakisopimuksen määräysten muuttamisesta eurooppapäätöksellä ei edellytä Suomessa säännösten muuttamista. Asiasta voidaan päättää perustuslain 94 §:n mukaisella tavalla.

III.11 Eduskunnan ulkoinen edustautuminen

Perustuslakisopimuksen kansallisia parlamentteja koskevat määräykset tulevat jossakin määrin lisäämään erilaisten parlamenttien välisten kokousten, yhteisten kuulemisten ja vastaavien tapahtumien lukumäärää. Kansallisten parlamenttien eurooppavaliokuntien sekä Euroopan parlamentin yhteiselin COSAC jatkaa käytännössä nykyisen kaltaisena. Yhteistä perustuslakisopimuksen mainitsemille parlamentaarisen yhteistoiminnan muodoille on se, että niiden puitteissa ei tehdä osallistuvien parlamenttien nimissä päätöksiä eikä niissä käytetä parlamenteille kuuluvaa toimivaltaa. Perustuslakisopimuksesta huolimatta yhteistyötä voi rinnastaa kaikkeen muuhunkin parlamenttien väliseen epäviralliseen yhteydenpitoon. Osallistumisesta tähän toimintaan voidaan päättää puhemiesistön ja kansliatoimikunnan tai suuren valiokunnan työjaoston päätöksellä.

Perustuslakisopimuksen IV-443 artiklan mukaan valmistelukunta (konventti) on pysyvä ja pakollinen sopimuksen muutosten valmisteluelin, johon myös Suomen eduskunta valitsee edustajansa. Perustuslakisopimuksen tultua voimaan eduskunnan edustajat valitsee eduskunnan työjärjestyksen 10 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan täysistunto. Konventtivaltuuskunta voidaan tarvittaessa asettaa uudelleen sen toimikauden aikana.

Valmistelukuntaan nimettyjen eduskunnan jäsenten velvollisuudesta raportoida ja neuvotella eduskunnan toimivaltaisten elinten kanssa on syytä antaa tarkemmat ohjeet eduskunnan työjärjestykseen perustuvassa yleisohjeessa. Konventtiedustajat suorittavat sellaista eduskunnan luottamustehtävää, jonka tarkempaa sääntelyä yleisohjeessa voidaan pitää tarpeellisenä. Koska tulevaisuudessa nimettävät valmistelukunnat ovat sekä toimeksiannoltaan että kokoonpanoltaan tuntemattomia, yleisohje on toimikunnan mielestä perusteltua hyväksyä samassa yhteydessä, kun nimetään eduskunnan edustajat valmistelukuntaan.

Toimikunta ehdottaa, että eduskunnan työjärjestyksen 10 §:n 3 momentin säännös tarkistetaan siten, että puhemiesneuvosto voi hyväksyä yleisohjeet kansainvälisen sopimuksen perusteella valittavien eduskunnan edustajien toiminnasta.

Toimikunta toteaa, että perustuslakisopimuksen tultua voimaan päätös eduskunnan edustajien nimeämisestä sopimusmuutoksia valmistelevaan valmistelukuntaan siirtyy eduskunnan täysistunnolle.

Toimikunta ehdottaa, että eduskunta, nimetessään edustajansa perustuslakisopimuksen muuttamista valmistelevaan valmistelukuntaan, hyväksyy myös yleisohjeen, jossa määrätään edustajien velvollisuudesta raportoida ja neuvotella eduskunnan toimivaltaisten elinten kanssa. Toimikunta ehdottaa myös, että eduskunnan työjärjestyksen 10 §:n 3 momentti muutetaan. Toimikunnan ehdotus on tämän mietinnön liitteenä.

III.12 Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen

Perustuslakisopimuksen toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan 6 artiklan mukaan kansallisen parlamentin on tarvittaessa järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueparlamenttien kuuleminen pöytäkirjan tarkoittamissa asioissa. Suomen eduskunnan on siten järjestettävä Ahvenanmaan maakuntapäiville tilaisuus osallistua toissijaisuusvalvontaa koskevaan eduskunnan päätöksentekoon. Perustuslakisopimuksen sanamuoto ei määrittele maakuntaparlamentin kuulemisen laajuutta.

Toissijaisuuspöytäkirjan sanamuodon perusteella vain kansallisella parlamentilla ja kaksikamaristen parlamenttien kamareilla on toimivalta esittää EU:n toimielimille muistutus toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta. Pöytäkirjan sanamuodon ja valmisteluhistorian perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että alueparlamenteilla ei ole vastaavaa puhevaltaa unionin toimielimiin nähden.

Itsehallintolain 59 a §:n mukaan maakunnan hallituksella on oikeus edellyttää, että valtioneuvosto pyydettyäessä saattaa unionin toimielinten tietoon sellaisia maakunnan näkemyksiä, joihin valtioneuvosto ei omalta osaltaan yhdy. Toimikunnan oli harkittava, miten tätä Ahvenanmaan itsehallinnosta johtuvaa periaatetta voidaan soveltaa toissijaisuuspöytäkirjan luomaan järjestelmään.

Perustuslakisopimus tulee hyväksymisensä ja voimaantulonsa myötä välittömästi osaksi kansallista oikeutta. Edellä kuvattu toissijaisuuspöytäkirjan määräys ei edellytä Suomessa muita lainsäädäntötoimia tullakseen voimaan. Puhevaltaa unionin toimielinjärjestelmässä koskeva määräys ei myöskään ole sisällöltään Suomen sisällä tai Suomen ja Ahvenanmaan kesken päätettävä asia.

Suomen perustuslailla ja itsehallintolailla luodun järjestelmän mukaan Ahvenanmaan maakunta käyttää itsenäistä lainsäädäntövaltaa itsehallintolaissa tarkemmin määritellyissä asioissa. Kysymyksessä ei ole maakunnalle tapahtuneesta lainsäädäntövallan delegoinnista vaan Ahvenanmaan erikoisasemasta johtuvasta maakunnan itsenäisestä julkisesta vallasta. EU:n lainsäädäntötoiminnan osalta maakunnan itsehallinnosta seuraa, että Suomen kansallinen kanta maakunnan toimivaltaan kuuluviin EU:n säädösehdotuksiin syntyy sovittelemalla yhteen valtakunnan ja maakunnan toimielinten näkemykset. Direktiivit (perustuslakisopimuksen jälkeen EU-puitelait) on vastaavasti pantava täytäntöön sekä kansallisin että maakunnan päätöksin. Suomi vastaa Euroopan unionille unionin oikeuden soveltamisesta koko valtakunnassa, myös Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 59 b §:n säännös Ahvenanmaan velvollisuudesta korvata Suomelle määräytyvät rahalliset seuraamukset unionin oikeuden noudattamatta jäämisestä maakunnassa on yhteydessä maakunnalle itsehallintolaissa säädettyyn oikeuteen osallistua unionin oikeuden valmisteluun.

Edellä sanotun perusteella toimikunta pitää Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän mukaisena, että maakunnan toimielimillä on riittävät mahdollisuudet osallistua myös perustuslakisopimuksen luomaan toissijaisuusvalvontaan.

Edellä tässä mietinnössä on selvitetty toissijaisuusvalvonnan alaisten säädösehdotusten lukumäärää sekä toissijaisuusvalvonnan todennäköisesti vähäiseksi jäävää merkitystä. Kuten eduskunnankin osalta myös Ahvenanmaan maakunnan vaikutusvalta kanavoituu pääosin valtioneuvoston toiminnan ohjaamisen kautta. Toissijaisuusvalvontaa on pidettä-

vä valtiosääntöisiin vaikuttamisen keinoihin nähden toissijaisena ja täydentävänä poliittisen ohjaamisen välineenä.

Toimikunta pitää tarkoituksenmukaisena, että Ahvenanmaan maakuntapäivien osallistuminen eduskunnassa tapahtuvaan toissijaisuusvalvontaan nivoutuu suoraan eduskunnan sisäiseen menettelyyn. Tämä voi toteutua siten, että maakuntapäivien tekemiä huomautuksia toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta käsitellään toissijaisuusvalvonnasta vastaavassa eduskunnan suuressa valiokunnassa.

Toimikunta ehdottaa, että suuri valiokunta voi ottaa käsiteltäväksi ehdotuksen toissijaisuuspöytäkirjan tarkoittaman muistutuksen antamisesta unionin toimielimille maakuntapäivien aloitteen johdosta. Jos suuri valiokunta yhtyy maakuntapäivien näkemykseen, valiokunta ehdottaa mietinnössään eduskunnan täysistunnolle muistutuksen antamista. Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman valtiosääntöisen painoarvon vuoksi on luonnollista, että suuri valiokunta tarpeellisessa laajuudessa antaa maakuntapäivien edustajille tilaisuuden tulla kuulluksi myös suullisesti sekä perustelee toissijaisuusmoitteen antamista koskevat päätöksensä.

Maakuntapäivien asiana on päättää, miten niiden sisällä järjestetään toissijaisuusvalvonta. Maakuntapäivien päätettyä toissijaisuusvalvonnasta vastaavasta elimestä, tämä voi maakuntapäivien puolesta esittää näkemyksensä suoraan suurelle valiokunnalle.

Koska maakuntapäivien osallistuminen eduskunnassa tapahtuvaan toissijaisuusvalvontaan perustuu suoraan suomalaisena lakina voimassa olevaan perustuslakisopimukseen, asiasta ei ole välttämätöntä tarvetta säätää lailla. Eduskunnan työjärjestykseen on kuitenkin otettava Ahvenanmaan maakuntapäivien toissijaisuusmoitteita koskeva säännös, joka mahdollistaa tarvittavien teknisten järjestelyjen tekemisen suuren valiokunnan päätöksin.

Edellä tässä mietinnössä ehdotettiin, että unionin toimielinten lähettämien asiakirjojen rekisteröinti ja niistä tiedottaminen asianosaisille järjestettäisiin elektronisin järjestelmin. Toimikunta pitää perusteltuna, että tietoteknisiä sovelluksia käytetään myös annettaessa maakuntapäiville tieto saapuneista asioista.

Toimikunta ehdottaa, että Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen toissijaisuusvalvonnan asioissa järjestetään osaksi suuressa valiokunnassa tapahtuvaa toissijaisuusvalvontaa. Eduskunnan työjärjestykseen on lisättävä tätä koskeva säännös. Toimikunnan ehdotus on tämän mietinnön liitteenä.

Eduskunnan tietojärjestelmiä on kehitettävä siten, että tiedon antaminen Ahvenanmaan maakuntapäiville voi tapahtua automaattisesti ja samanaikaisesti eduskunnan sisällä tapahtuvan tiedonantamisen kanssa.

Liite 1: Ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUS eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

EHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi Euroopan unionin perustuslakisopimuksen kansallisia parlamentteja koskevien määräysten edellyttämät menettelytapasäännökset.

Ehdotuksen mukaan eduskunta päättää perustellun lausunnon antamisesta unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta suuren valiokunnan ehdotuksesta. Erikoisvaliokunnat voivat ehdottaa suurelle valiokunnalle perustellun lausunnon antamista. Eduskunta päättäisi niin ikään suuren valiokunnan ehdotuksesta kanteen nostamisesta Euroopan unionin tuomioistuimessa toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen johdosta.

Ehdotuksen mukaan Eurooppa-neuvoston toimitettua eduskuntaan ehdotuksen eurooppapäätökseksi, jonka mukaan unionin neuvosto voi siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon tai muuten normaaliin säädösmenettelyyn asioissa, joista perustuslakisopimuksen mukaan päätetään yksimielisesti tai muuten vaikeutetussa järjestyksessä, eduskunta päättää valiokuntavalmistelun perusteella ehdotuksen hyväksymisestä tai vastustamisesta.

Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi perustuslakisopimuksen toissijaisuuspöytäkirjan edellyttämä säännös Ahvenanmaan maakuntapäivien osallistumisesta toissijaisuusvalvontaan.

Eduskunnan edustajia kansainvälisissä toimielimissä koskevan 10 §:n 3 momentin säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että puhemiesneuvosto voi hyväksyä näille edustajille yleisohjeita, joissa on määräykset edustajien raportointivelvollisuudesta sekä heidän suhteestaan muihin eduskunnan toimielimiin.

EHDOTUKSEN VALMISTELU

Puhemiesneuvosto asetti 21.11.2003 EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan. Toimikunnan tehtävänä oli muun muassa selvittää unionin uuden perustuslaillisen sopimuksen hyväksymisen vaikutukset unioniasioden eduskuntavalmisteluun sekä valmistella tarpeelliset muutosehdotukset asianomaisiin säännöksiin. Toimikunnan mietintö (*Eduskunnan kanslian julkaisusarja 2/2005*) valmistui 18.2.2005.

YLEISPERUSTELUT

Sopimus Euroopan unionin perustuslaista allekirjoitettiin 29.10.2004. Hallituksen esitys sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta tulee eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2005 aikana. Sopimuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.11.2006. Sopimuksella kansalliset parlamentit saavat eräitä tehtäviä ja valtuuksia Euroopan unioniin nähden.

Osa perustuslakisopimuksen mainitsemista kansallisten parlamenttien tehtävistä eivät edellytä eduskunnan työjärjestyksen tarkistamista. Kansallisten parlamenttien välisestä yhteistyöstä on määräyksiä perustuslakisopimuksen kansallisten parlamenttien asemaa koskevan pöytäkirjan 9 ja 10 artiklassa. Pöytäkirjan määräykset eivät oleellisesti muuta nykytilannetta muuten, kuin että Yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssi (COSAC) saa tehtävän koordinoida kansallisten parlamenttien valiokuntien välistä yhteistyötä. Tavanomainen parlamenttienvälinen yhteistyö ei ole sellaista eduskunnan toimivallan käyttöä, joka edellyttää sääntelyä säädöksin.

Perustuslakisopimuksen I-42 sekä III-261 artiklan mukaan kansallisille parlamenteille annetaan eräitä tietoja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa koskevista asioista sekä voivat osallistua aluetta koskeviin arviointijärjestelmiin. Perustuslakisopimuksen määräykset saavat sisältönsä vasta myöhemmin annettavan eurooppalain kautta. Mahdollisten EU:n toimielinten toimittamien raporttien käsittely sekä osallistuminen parlamenttienvälisiin konferensseihin ei edellyttäne eduskunnan nykyiseen toimintaan laadullisia muutoksia, vaan enintään käsiteltävien asioiden lukumäärän ja ulkomaan matkapäivien kasvun edellyttämää määrällistä sopeutumista.

Perustuslakisopimuksen määräykset kansallisista parlamenteista herättävät kysymyksiä Suomen valtiosäännön kannalta. Kansainvälisellä sopimuksella annetaan eduskunnalle tehtäviä, joita ei ole ennakoitu Suomen perustuslaissa. Kysymys sisältyy siihen perustuslakisopimuksen Suomen perustuslain mukaisuuden arviointiin, jonka suorittaa perustuslakivaliokunta sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen johdosta.

Toissijaisuusvalvonta

Kansalliset parlamentit voivat perustuslakisopimuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan 6 artiklan mukaan esittää Euroopan unionin toimielimille perusteltuja kannanottoja unionin säädösehdotuksista, jotka kansallisten parlamenttien mielestä loukkaavat toissijaisuusperiaatetta. Säädösehdotuksen tehnyt unionin toimielin on velvollinen ottamaan huomioon kansallisen parlamentin muistutuksen. Jos muistutukseen ovat yhtyneet vähintään kolmasosa unionin jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien kama-reista, ehdotuksen tehneen elimen on tarkasteltava uudelleen ehdotuksensa. Ratkaiseva äänimäärä on neljännes, kun on kyse unionin perustuslain vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevassa III-264 artiklassa tarkoitetusta esityksestä lainsäätämisen järjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi.

Toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate lisättiin Maastrichtin sopimuksella unionin primäärioikeuteen. Nämä periaatteet ovat olleet keskeinen ja pysyvä osa keskustelua kansallisten parlamenttien roolista Euroopan unionissa. Toissijaisuusperiaatetta koskevaa keskustelua tulee ymmärtää välineenä, jolla eräät kansalliset parlamentit halusivat luoda periaatteellisen oikeutuksen halulle osallistua kotivaltioissaan vain toimeenpanovaltaa koskevaksi miellettyyn, EU:ta koskevaan päätöksentekoon. Suomen eduskunnassa ei ole esiintynyt vastaavaa tarvetta perustella osallistumista EU-asioiden käsittelyyn viittaamalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen valvontaan, koska eduskunta on alusta lähtien voinut kä-

sitellä toimivaltaansa kuuluvat EU-asiat kokonaisuuksina, joista kysymys oikeasta säädöksen antamisen tasosta (toissijaisuusperiaate) tai säädöksen tarpeellisuudesta (suhteellisuusperiaate) on vain rajoitettu osa.

Toissijaisuusperiaatteen soveltamisala on suppeampi, kuin julkisen keskustelun perusteella voisi luulla. Perustuslakisopimuksen mukaan kansallinen parlamentti voi esittää huomautuksen toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta, jos seuraavat ehdot täyttyvät: (1) suunniteltu unionin toiminta ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja (2) suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan "riittävällä tavalla" saavuttaa kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Toissijaisuuspöytäkirjan tosiasiallista merkitystä rajoittaa sekin, että unionin säädös tai toiminta on joka tapauksessa mahdollinen vain silloin, kun se perustuu perussopimuksessa olevaan oikeusperustaan ja säädösasioissa määräenemmistö jäsenvaltioiden hallituksista antaa hankkeelle hyväksymisensä.

Unionin toimielinten tekemien ehdotusten sekä komission muiden aloitteiden kokonaismäärä on suuri. Euroopan komissio tuottaa vuosittain noin 1 100 sellaista asiakirjaa (n. 27000 sivua), jotka perustuslakisopimuksen parlamentti- ja toissijaisuuspöytäkirjojen mukaan tulee toimittaa kansallisille parlamenteille. Muiden toimielinten toimittamista asiakirjoista ei voida esittää tarkkaa lukumäärää, mutta suunnittelua varten voitaneen olettaa niitä olevan yhteensä noin sata vuosittain.

Päätöstä toissijaisuusmuistutuksen esittämisestä olisi tarkoituksenmukaisinta valmistella eduskunnan suuressa valiokunnassa, joka pääsääntöisesti nojautuu toimivaltaisten erikoisvaliokuntien lausuntoihin. Ulkoasiainvaliokunnan toimivaltaan kuuluvat ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätökset eivät ole toissijaisuusmenettelyn kohteena.

Ei ole tarkoituksenmukaista eikä asioiden lukumäärän vuoksi edes mahdollista, että jokainen unionin toimielinten lähettämä asia otettaisiin automaattisesti käsiteltäväksi valiokunnissa. Puhemiesneuvosto ehdottaa menettelyksi, että unionin toimielinten toimittamat asiakirjat toimitetaan EU-sihteeristön toimesta eduskunnan kaikkien asianosaisten valiokuntien tietoon elektronisesti. Suuri valiokunta päättää asian ottamisesta käsiteltäväksi joko valiokunnan jäsenen tai asianomaisen erikoisvaliokunnan aloitteesta. Suuri valiokunta voi asettaa määräajan toissijaisuusmenettelyä koskeville aloitteille.

Toissijaisuusvalvonnan järjestelmällisyyden varmistamiseksi eduskunnan EU-sihteeristölle tulee antaa tehtäväksi seurata unionin toimittamien säädösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta sekä raportoida havainnoistaan suurelle valiokunnalle. Tästä voidaan antaa tarvittavat tarkemmat määräykset suuren valiokunnan työjärjestyksessä. Laajan ylimääräisen asiakirjaryhmän käsittely rekisteröinteineen ja jakeluineen tulee lisäämään EU-sihteeristön työ määrää. Tarve vahvistaa henkilöstöä on arvioitava erikseen.

Perustuslakisopimuksen mukainen toissijaisuusvalvonta on eri asia kuin nykyiset, valtioneuvoston ja eduskunnan suhteeseen perustuvat EU-asioiden käsittelyn menettelyt. Suomalaisessa järjestelmässä on kuitenkin luontevaa, että eduskunta kuulee valtioneuvostoa myös toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskeissa kysymyksissä. Lisäksi toissijaisuuskysymys sisältyy muutenkin U- ja E-asioiden käsittelyssä arvioitaviin kysymyksiin.

Suuri valiokunta voi joutua ottamaan kantaa toisen kansallisen parlamentin esittämään toissijaisuusmuistutukseen. Valiokunta voi myös päättää pyytää muita parlamenteja yhtymään sen tekemään muistutukseen. Näitä tilanteita varten ei tarvita erityisiä säännöksiä, vaan suuri valiokunta voi toimia erikseen tehtävien valiokunnan päätösten sekä aikanaan vakiintuvan käytännön varassa.

Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen

Perustuslakisopimuksen toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan 6 artiklan mukaan kansallisen parlamentin on tarvittaessa järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävi-

en alueparlamenttien kuuleminen pöytäkirjan tarkoittamissa asioissa. Suomen eduskunnan on siten järjestettävä Ahvenanmaan maakuntapäiville tilaisuus osallistua toissijaisuusvalvontaa koskevaan eduskunnan päätöksentekoon. Perustuslakisopimuksen sanamuoto ei määrittele maakuntaparlamentin kuulemisen laajuutta.

Toissijaisuuspöytäkirjan sanamuodon perusteella vain kansallisella parlamentilla ja kaksikamaristen parlamenttien kamareilla on toimivalta esittää EU:n toimielimille muistutus toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta. Pöytäkirjan sanamuodon ja valmisteluhistorian perusteella on ilmeistä, että alueparlamenteilla ei ole vastaavaa puhevaltaa unionin toimielimiin nähden.

Perustuslakisopimus tulee hyväksymisensä ja voimaantulonsa myötä välittömästi osaksi kansallista oikeutta. Edellä kuvattu toissijaisuuspöytäkirjan määräys ei edellytä Suomessa lainsäädäntötoimia tullakseen voimaan. Puhevaltaa unionin toimielinjärjestelmässä koskeva määräys ei myöskään ole sisällöltään Suomen sisällä tai Suomen ja Ahvenanmaan kesken päätettävä asia.

Suomen perustuslain ja itsehallintolain luoman järjestelmän mukaan Ahvenanmaan maakunta käyttää itsenäistä lainsäädäntövaltaa itsehallintolaissa tarkemmin määritellyissä asioissa. Kysymyksessä ei ole maakunnalle tapahtuneesta lainsäädäntövallan delegoinnista vaan Ahvenanmaan erikoisasemasta johtuvasta maakunnan itsenäisestä julkisesta vallasta. EU:n lainsäädäntötoiminnan osalta maakunnan itsehallinnosta seuraa, että Suomen kansallinen kanta maakunnan toimivaltaan kuuluviin EU:n säädöshdotuksiin syntyy sovittelemalla yhteen valtakunnan ja maakunnan toimielinten näkemykset. Direktiivit (perustuslakisopimuksen jälkeen EU-puitelait) on vastaavasti pantava täytäntöön sekä kansallisesti että maakunnan päätöksin. Suomi vastaa Euroopan unionille unionin oikeuden soveltamisesta koko valtakunnassa, myös Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 59 b §:n säännös Ahvenanmaan velvollisuudesta korvata Suomelle määräytyvät rahalliset seuraamukset unionin oikeuden noudattamatta jäämisestä maakunnassa on yhteydessä maakunnalle itsehallintolaissa säädettyyn oikeuteen osallistua unionin oikeuden valmisteluun.

Suomen valtiosääntöön sisältyvän Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän mukaisena on pidettävä, että maakunnan toimielimillä on mahdollisimman laajat mahdollisuudet osallistua myös perustuslakisopimuksen luomaan toissijaisuusvalvontaan.

Puhemiesneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että Ahvenanmaan maakuntapäivien osallistuminen eduskunnassa tapahtuvaan toissijaisuusvalvontaan nivoutuu suoraan eduskunnan sisäiseen menettelyyn. Tämä voi toteutua siten, että maakuntapäivien tekemiä huomautuksia toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta käsitellään toissijaisuusvalvonnasta vastaavassa eduskunnan suuressa valiokunnassa, joka yhtyessään maakuntapäivien kantaan ehdottaa mietinnössään eduskunnalle toissijaisuusmuistutuksen tekemistä unionin toimielimille.

Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman valtiosääntöisen painoarvon vuoksi on luonnollista, että suuri valiokunta tarpeellisessa laajuudessa antaa maakuntapäivien edustajille tilaisuuden tulla kuulluksi myös suullisesti sekä perustelee toissijaisuusmoitteen antamista koskevat päätöksensä.

Maakuntapäivien asiana on päättää, miten niiden sisällä järjestetään toissijaisuusvalvonta. Maakuntapäivien päätettyä toissijaisuusvalvonnasta vastaavasta elimestä, tämä voi maakuntapäivien puolesta esittää näkemyksensä suoraan suurelle valiokunnalle.

Koska maakuntapäivien osallistuminen eduskunnassa tapahtuvaan toissijaisuusvalvontaan perustuu suoraan suomalaisena lakina voimassa olevaan perustuslakisopimukseen, asiasta ei ole välttämätöntä tarvetta säätää lailla. Eduskunnan työjärjestykseen on kuitenkin otettava Ahvenanmaan maakuntapäivien toissijaisuusmoitteita koskeva säännös, joka mahdollistaa tarvittavien teknisten järjestelyjen tekemisen suuren valiokunnan päätöksin.

Toissijaisuusperiaatteen jälkikäteisvalvonta

Perustuslakisopimuksen toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista kanteet, jotka perustuvat siihen, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä eurooppasäädöksessä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, ja jotka jäsenvaltiot ovat panneet vireille unionin perustuslain III-365 artiklan määräysten mukaisesti tai jotka ne ovat toimittaneet sille oikeusjärjestyksensä mukaisesti kansallisen parlamenttinsa tai kansallisen parlamenttinsa kamarin puolesta.

Toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan määräystä voidaan pitää tulkinnanvaraisena. Avoimeksi jää esimerkiksi, koskeeko EU:n tuomioistuimen ratkaisulta säädösten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta, vai vain toissijaisuuspöytäkirjan menettelysäännösten noudattamista.

Toimikunta ehdottaa, että päätöksen eduskunnan kannaksi toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan tarkoittaman kanteen nostamisesta tekee eduskunnan täysistunto suuren valiokunnan mietinnössään tekemästä ehdotuksesta. Tällaista järjestelyä puoltaa se, että myös etukäteen tehtävästä toissijaisuusmoitteesta päättäisi eduskunnan täysistunto suuren valiokunnan valmistelun perusteella.

Valtuuslausekkeisiin liittyvät menettelyt

Perustuslakisopimuksen IV-444 artiklan mukaan kansallisille parlamenteille on annettava käsiteltäväksi ehdotus, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto päättäisi, että unionin neuvosto siirtyy soveltamaan määräenemmistöpäätöksentekoa asiassa, joka perustuslakisopimuksen mukaan edellyttää yksimielisyyttä tai että siirrytään soveltamaan tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä asiassa, johon perustuslakisopimuksen mukaan sovelletaan vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä. Jos yksikin parlamentti vastustaa ehdotusta kuuden kuukauden sisällä sen tekemisestä, asia raukeaa. Artikla antaa kansallisille parlamenteille veto-oikeuden.

IV-444 artiklan tarkoittamat päätökset koskevat unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen suhteen sääntelyä, eli käytännössä perustuslakisopimuksen muuttamista. Puhemiesneuvosto katsoo tämän kysymyksen soveltuvan eduskunnan täysistunnon ratkaistavaksi valiokunnan valmistelun pohjalta.

Suomen valtiosääntö ei ennestään tunne sellaista mahdollisuutta, että eduskunta ottaisi kantaa kansainvälisen sopimuksen muuttamiseen muuten kuin hallituksen esityksen perusteella. Perustuslakisopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto toimittaisi ehdotuksen suoraan eduskunnalle. Eduskunnan päätettävänä olisi kysymys ehdotuksen hyväksymisestä tai sen vastustamisesta. Kysymys perustuslakisopimuksen muuttamisesta selvästi edellyttäisi yhtä perusteellista käsittelyä kuin esimerkiksi lakiehdotus tai valtioneuvoston selonteko. Eduskunnan päätöksenteon on siksi rakennuttava valiokuntavalmistelun varaan.

Perustuslakisopimuksen IV-444 artikla on voimaantultuaan Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Eduskunnan järjestettäväksi jää ainoastaan menettelytapa, josta on syytä säätää eduskunnan työjärjestyksessä. Menettelyä on syytä järjestää mahdollisimman samankaltaiseksi kuin muut valiokuntavalmistelua edellyttävät eduskunnan päätökset. Eurooppa-neuvoston ehdotus lähetetään lähetekeskustelun jälkeen suureen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön laatimista varten sekä tarvittaessa muihin asiasta lausunnon antaviin valiokuntiin. Mietintö sisältäisi päätösehdotuksen, jonka mukaan eduskunta joko hyväksyy ehdotuksen Eurooppa-neuvoston perustuslakisopimuksen muuttavaksi päätökseksi tai vastustaa sitä. Koska eduskunnan päätös koskee vain ehdotuksen hyväksymistä tai vastustamista, päätös voidaan tehdä ainoassa käsittelyssä.

Perustuslakisopimuksen IV-445 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto voi päättää perustuslakisopimuksen III osan unionin sisäisiä politiikkoja koskevan III osaston määräysten tarkistamisesta kokonaan tai osittain. Tällainen päätös edellyttää samanlaista kansallista hyväksymisprosessia kaikissa jäsenvaltioissa kuin perinteinen valtiosopimus. Suomessa tällaisen eurooppapäätöksen hyväksymisestä ja voimaan saattamisesta päättäisi eduskunta lailla hallituksen esityksen perusteella. Perustuslakisopimuksen IV-445 artiklan vuoksi ei ole tarvetta muuttaa eduskunnan työjärjestystä.

Eduskunnan ulkoinen edustautuminen

Perustuslakisopimuksen IV-443 artiklan mukaan valmistelukunta (konventti) on pysyvä ja pakollinen sopimuksen muutosten valmisteluelin, johon myös Suomen eduskunta valitsee edustajansa. Perustuslakisopimuksen tultua voimaan eduskunnan edustajat valitsee eduskunnan työjärjestyksen 10 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan täysistunto.

Eduskunnan edustajat ovat tähän mennessä osallistuneet kahden valmistelukunnan toimintaan. Ensimmäinen konventti laati unionin perusoikeusasiakirjan ja toinen ehdotuksen perustuslailliseksi sopimukseksi. Eduskunnan edustajat valitsi puhemiesneuvosto eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaisesti. Uuden perustuslakisopimuksen voimaantultua nimitysvalta siirtyy työjärjestyksen 10 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan täysistunnolle.

Kahden edellisen konventin aikana eduskunnan edustajat olivat säännöllisessä raportointi- ja neuvonpito-yhteydessä suuren valiokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan kanssa. Jälkeenpäin arvioiden eduskunnan toimivaltaisten elinten informointi konventtien työstä oli moitteetonta. Eduskunnan toimielinten kannat saatettiin konventtiprosessiin täysin tyydyttävästi.

Konventin muodostuessa pysyväksi osaksi unionin päätöksentekoa on syytä tarkistaa eduskunnan konventtiin nimeämien edustajien muodollista asemaa. Etenkin perustuslakisopimusta valmistelleen konventin aikana oli ilmeistä, että konventti edetessään muutti luonnettaan: itsenäisten asiantuntijoiden mietintäfoorumi alkoi saada hallitustenvälisen neuvotteluprosessin piirteitä. Tämä ei aiheuttanut eduskunnan ja sen edustajien välillä ongelmaa. On kuitenkin epätydyttävää, että konventtiedustajien raportointivelvollisuutta tai heidän yhteydenpitoaan eduskunnan toimielimiin ei ole säännelty. Sääntely on sitäkin tarpeellisempaa, kun perustuslain 29 §:stä ilmenevän kansanedustajan riippumattomuuden periaatteen on mahdollista tulkita olevan ristiriidassa neuvottelijana toimivan eduskunnan edustajan aseman kanssa.

Perustuslain 29 § koskee nk. imperatiivisen mandaatin kieltoa. Kansanedustajaa eivät sido hänen valitsijansa antamat määräykset eduskunnassa päätettävistä asioista. Perustuslain 29 § ei merkitse sitä, ettei eduskunta voisi antaa omalle jäsenelleen toimeksiantoa edustaa eduskuntaa neuvotteluissa eduskunnan hyväksymän neuvottelumandaatin mukaisesti ja neuvotteluyhteydessä toimivaltaisten elinten kanssa. Kysymyksessä on luottamustehtävä, jonka vastaanottaminen on vapaaehtoista ja josta on mahdollista erota tai tulla erotetuksi.

Koska kaikkia tulevaisuuden tilanteita on mahdotonta ennustaa, eduskunnan edustajien raportointivelvollisuudesta ja ohjeistuksesta on tarkoituksenmukaisinta määrätä erikseen kulloisenkin nimityksen yhteydessä. Tähän soveltuisi puhemiesneuvoston hyväksyttävä yleisohje. Koska työjärjestyksen 10 §:ssä tarkoitettujen eduskunnan valitsemien edustajien toimintaa koskevista yleisohjeista ei nyt ole säännöstä, toimikunta ehdottaa 10 §:n 3 momentin säännöstä tarkistettavaksi.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

10 §. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että puhemiesneuvosto voi antaa yleisohjeita 2 momentissa tarkoitettujen eduskunnan edustajien yhteydenpidosta eduskuntaan ja sen toimielimiin. Yleisohjeet voitaisiin antaa eduskunnan edustajille sellaisessa kansainvälisessä yhteistyössä, johon eduskunta osallistuu kansainvälisen sopimuksen perusteella ja josta ei ole säännöstä pykälän 1 momentissa. Tällaisia olisivat Suomen edustajat EU:n perustuslakisopimuksen muutoksia valmistelevassa valmistelukunnassa. Yhteydenpidolla tarkoitetaan edustajien raportointia toiminnastaan sekä tarpeellisen keskusteluyhteyden luomista esimerkiksi sen valiokunnan tai niiden valiokuntien kanssa, joille valmistelukunnan työn seuranta kuuluu. Raportointivelvollisuudesta on tarkoitus antaa yksityiskohtaiset määräykset yleisohjeissa. Tämän vuoksi ehdotetaan poistettavaksi nykyinen säännös siitä, että myös 2 momentissa tarkoitettujen edustajien on annettava vuosittainen kertomus eduskunnalle.

30 §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännökset EU:n perustuslakisopimuksen tarkoittaman toissijaisuusvalvonnan järjestämisestä. Lisäksi lisätään viittaussäännös sopimuksen IV-444 artiklan mukaisten valtuuslausekeasioiden käsittelystä. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti yleisluonteiseksi.

Ehdotuksen mukaan EU:n toimielinten eduskunnalle lähettämät asiakirjat merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa, joka lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille mahdollisia toimenpiteitä varten. Ne asiakirjat, jotka sisältävät ehdotuksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi annetaan tiedoksi myös Ahvenanmaan maakuntapäiville, joka voi ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä säädösehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta.

Suuri valiokunta ei automaattisesti käsittelee jokaista EU:n toimielinten lähettämää asiakirjaa. Tarkoituksena on, että asiakirja otetaan käsiteltäväksi vain valiokunnan työjaoston tai jäsenen ehdotuksesta tai erikoisvaliokunnan tai Ahvenanmaan maakuntapäivien kannanoton vuoksi. EU-sihteeristö seuraa toimielinten lainsäädäntövalmistelua ja ilmoittaa havainnoistaan suuren valiokunnan työjaostolle. Jos suuri valiokunta katsoo, että on syytä antaa EU:n toimielimille perusteltu lausunto toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisestä, valiokunta tekee mietinnössään ehdotuksen eduskunnan täysistunnolle, joka päättää asiasta.

Ehdotuksen mukaan suuri valiokunta voi mietinnössään ehdottaa, että täysistunto hyväksyy kannanoton toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan tarkoittaman kanteen nostamiseen. Jos eduskunta hyväksyy ehdotuksen, eduskunnan kanta saatetaan valtioneuvoston tietoon kirjelmällä.

32 §. Pykälän 1 ja 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta perustuslakisopimuksen IV-444 tarkoittamista Eurooppa-neuvoston aloitteista Eurooppa-neuvoston päätöksiksi siirtymisestä EU:n neuvostossa soveltamaan määräenemmistöpäätöksentekoa asiassa, joka perustuslakisopimuksen mukaan edellyttää yksimielisyyttä, tai siirtymisestä soveltamaan tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä asiassa, johon perustuslakisopimuksen mukaan sovelletaan vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä. Näissä asioissa eduskunta voi perustuslakisopimuksen mukaan tehdä päätöksen, jolla se joko hyväksyy Eurooppa-neuvoston aloitteen tai vastustaa sitä. Yhden kansallisen parlamentin vastustaessa Eurooppa-neuvoston aloitetta, asia raukeaa.

Eurooppa-neuvoston aloitteet lähetetään lähetekeskustelun jälkeen valmistelevasti käsiteltäväksi suureen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan. Asia voidaan lisäksi 3 momentin mukaan lähettää muihin valiokuntiin lausunnon laatimista varten. Mietintövaliokunta voi lisäksi työjärjestyksen 38 §:n 1 momentin mukaan pyytää toiselta valiokunnalta lausunnon.

Valiokunnan mietinnössä tehdään ehdotus eduskunnan kannaksi, josta päätetään täysistunnossa.

Voimaantulosäännös. Työjärjestyksen muutosten voimaantulo ehdotetaan kytkettäväksi perustuslakisopimuksen voimaantuloon Suomessa.

Edellä sanotus perusteella puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunta hyväksyy seuraavan päätöksen:

Eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan 17 päivänä joulukuuta 1999 annetun eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 10 §:n 3 momentti, 30 §:n otsikko ja 32 §:n 1 ja 2 momentti sekä

lisätään 30 §:ään uusi 3 – 5 momentti seuraavasti:

10 §

Eduskunnan edustajat kansainvälisissä toimielimissä

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

30 §

Euroopan unionin asiat

Euroopan perustuslaista Roomassa 29 päivänä lokakuuta 2004 tehdyn sopimuksen (*Euroopan perustuslakisopimus*) mukaisesti Euroopan unionin toimielinten eduskunnalle toimittamat asiakirjat merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa, joka lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille mahdollisia toimenpiteitä varten. Sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät esityksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi, annetaan tiedoksi Ahvenanmaan maakuntapäiville siinä tarkoituksessa, että maakuntapäivät voi ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä säädösesityksestä Euroopan perustuslakisopimuksen I-11 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta. (*Uusi*)

Eduskunta voi suuren valiokunnan ehdotuksesta päättää antaa Euroopan perustuslakisopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta

tehdyn pöytäkirjan 6 artiklassa tarkoitetun perustellun lausunnon sekä päättää eduskunnan kannasta pöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitetun kanteen nostamiseen. (*Uusi*)

Eurooppa-neuvoston Euroopan perustuslakisopimuksen IV-444 artiklan nojalla tekemän aloitteen käsittelystä on voimassa, mitä 32 §:ssä säädetään. (*Uusi*)

4 luku

Asiain valmistelu täysistunnolle

32 §

Valiokuntaan lähettäminen

Hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet, lepäämään hyväksytyt lakiehdotukset, vahvistamatta jääneet lait, eduskunnalle annetut kertomukset, eduskunnan tarkastettaviksi saatetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset sekä ehdotukset eduskunnan työjärjestykseksi, eduskunnan virkamiehiä koskevaksi laiksi, eduskunnan vaalisäännöksi sekä ohje- ja johtosäännöiksi, *Eurooppa-neuvoston Euroopan perustuslakisopimuksen IV-444 artiklan nojalla tekemät aloitteet* samoin kuin ne muut asiat, joista niin on erikseen säädetty, on valmistelevasti käsiteltävä valiokunnassa, ennen kuin ne otetaan päätettäväksi täysistunnossa. Valiokunnan valmisteltavaksi lähetetään lisäksi ne muut asiat, joista eduskunta niin päättää.

Näiden asioiden valiokuntaan lähettämistä varten käydään täysistunnossa keskustelu (*lähetekeskustelu*). Lähetekeskustelun päätyttyä eduskunta päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta, mihin valiokuntaan asia lähetetään. *Edellä 1 momentissa tarkoitettu Eurooppa-neuvoston aloite lähetetään suureen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan*. Puhemiesneuvosto voi päättää hallituksen esitystä täydentävän esityksen lähettamisestä valiokuntaan ilman lähetekeskustelua, mistä ilmoitetaan täysistunnossa. Toimenpidealoitteiden valiokuntaan lähettamisestä säädetään 33 §:ssä.

Tämä päätös tulee voimaan sinä päivänä, kun [laki Euroopan perustuslaista Roomassa 29 päivänä lokakuuta 2004 tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta] tulee voimaan.

Liite 2: Perustuslakisopimuksen kansallisia parlamentteja koskevat artikkelat

I-11 ARTIKLA

Perusperiaatteet

1. Unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. Unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen.
2. Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii jäsenvaltioiden sille tässä perustuslaissa antaman toimivallan rajoissa ja siinä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota tässä perustuslaissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille.
3. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

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

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

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

I-18 ARTIKLA

Joustolauseke

1. Jos jokin unionin toimi osoittautuu tässä perustuslaissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi III osassa määritellyillä politiikan aloilla eikä tässä perustuslaissa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, ministerineuvosto hyväksyy aiheelliset toimenpiteet yksimielisesti Euroopan komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.
2. Euroopan komissio tiedottaa tähän artiklaan perustuvista ehdotuksista kansallisille parlamenteille I-11 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn yhteydessä.
3. Tähän artiklaan perustuvat toimenpiteet eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista niissä tapauksissa, joissa se ei tämän perustuslain mukaan ole mahdollista.

I-42 ARTIKLA**Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat erityismääräykset**

1. Unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen:

a) antamalla eurooppalakeja ja -puitelakeja, joilla pyritään tarvittaessa lähentämään jäsenvaltioiden lakeja ja asetuksia III osassa tarkoitetuilla aloilla;

b) edistämällä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäistä luottamusta, erityisesti tuomioistuinten päätösten sekä muiden päätösten keskinäisellä tunnustamisella;

c) jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen ja paljastamiseen erikoistuneiden muiden viranomaisten operatiivisen yhteistyön avulla.

2. Kansalliset parlamentit voivat osallistua vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta III-260 artiklan mukaisiin arviointijärjestelmiin. Ne osallistuvat Europolin poliittiseen valvontaan ja Eurojustin toiminnan arviointiin III-276 ja III-273 artiklan mukaisesti.

3. Jäsenvaltioilla on poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla aloiteoikeus III-264 artiklan mukaisesti.

I-46 ARTIKLA**Edustuksellisen demokratian periaate**

1. Unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan.

2. Euroopan parlamentti edustaa suoraan kansalaisia unionin tasolla. Jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies ja neuvostossa hallitus, jotka puolestaan ovat demokratian mukaisessa vastuussa joko kansallisille parlamenteilleen tai kansalaisilleen.

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

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

I-58 ARTIKLA**Unioniin liittymistä koskevat vaatimukset ja menettely**

1. Unioniin voivat liittyä kaikki Euroopan valtiot, jotka kunnioittavat I-2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuvat edistämään niitä yhdessä.

2. Unionin jäseneksi haluava Euroopan valtio osoittaa hakemuksensa neuvostolle. Hakemuksesta ilmoitetaan Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti kuultuaan komissiota ja saatuaan Euroopan parlamentin kaikkien jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Liittymisehdoista ja -menettelyistä määrätään jäsenvaltioiden ja ehdokasvaltion välisellä sopimuksella. Sopimus annetaan kaikkien sopimusvaltioiden ratifioitavaksi valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

III-259 ARTIKLA

Jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit valvovat, että tämän luvun 4 ja 5 jakson mukaisesti tehdyissä säädösehdoituksissa ja -aloitteissa noudatetaan toissijaisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevassa pöytäkirjassa määrättyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

III-260 ARTIKLA

Neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä eurooppa-asetuksia ja -päätöksiä yksityiskohtaisista säännöistä, joiden avulla jäsenvaltiot suorittavat yhteistoiminnassa komission kanssa objektiivisen ja puolueettoman arvioinnin siitä, miten jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat tässä luvussa tarkoitettua unionin politiikkaa, erityisesti edistääkseen vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen täysimääräistä soveltamista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta III-360–III-362 artiklan soveltamista. Euroopan parlamentille sekä jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille tehdään selkoa tämän arvioinnin sisällöstä ja tuloksista.

III-261 ARTIKLA

Neuvoston yhteyteen perustetaan pysyvä komitea varmistamaan unionin sisällä toteutettavan operatiivisen yhteistyön edistäminen ja tehostaminen sisäiseen turvallisuuteen kuuluvissa asioissa. Komitea edistää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toiminnan yhteensovittamista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta III-344 artiklan soveltamista. Unionin asianomaisten elinten ja laitosten edustajat voidaan ottaa mukaan komitean työskentelyyn. Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit pidetään tietoisina työskentelystä.

III-273 ARTIKLA

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

Tätä varten eurooppalailla määritetään Eurojustin rakenne, toiminta, toiminta-ala ja tehtävät. Näitä tehtäviä voivat olla:

a) rikostutkinnan aloittaminen ja ehdotuksen tekeminen toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toteuttamien syytetoimien vireillepanosta erityisesti niiden koskiessa unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia;

b) a alakohdassa tarkoitettujen tutkinta- ja syytetoimien yhteensovittaminen;

c) oikeudellisen yhteistyön tehostaminen, myös tuomioistuinten toimivaltaa koskevien ristiriitojen ratkaiseminen, ja tiivis yhteistyö Euroopan oikeudellisen verkoston kanssa.

Eurooppalailla säädetään myös menettelytavoista, jotka koskevat Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien osallistumista Eurojustin toiminnan arviointiin. 2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen syytetoimien yhteydessä toimivaltaiset kansalliset viranomaiset suorittavat tuomioistuinmenettelyyn kuuluvat viralliset toimenpiteet, sanotun kuitenkaan rajoittamatta III-274 artiklan soveltamista.

III-276 ARTIKLA

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

2. Eurooppalailla määritetään Europolin rakenne, toiminta, toiminta-ala ja tehtävät. Näihin tehtäviin voi sisältyä:

a) erityisesti jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden tai elinten viranomaisten välittämien tietojen kerääminen, tallentaminen, käsittely, analysointi ja vaihto;

b) yhdessä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa toteutettujen tai yhteisten tutkintaryhmien toteuttamien tutkintatoimien ja operatiivisten toimien yhteensovittaminen, järjestäminen ja toteuttaminen, ollen tarvittaessa yhteydessä Eurojustiin.

Eurooppalailla vahvistetaan myös menettelyt, joilla Euroopan parlamentti yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa valvoo Europolin toimintaa.

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

IV-443 ARTIKLA

Tavanomainen tarkistusmenettely

1. Jäsenvaltion hallitus, Euroopan parlamentti tai komissio voi tehdä neuvostolle ehdotuksia tämän sopimuksen muuttamiseksi. Neuvosto toimittaa nämä ehdotukset Eurooppa-neuvostolle, ja ne annetaan tiedoksi kansallisille parlamenteille.

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

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

3. Neuvoston puheenjohtaja kutsuu jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin koolle hyväksymään yhteisellä sopimuksella tähän sopimukseen tehtävät muutokset. Muutokset tulevat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

4. Jos kahden vuoden kuluttua tämän sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta neljä viidesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut mainitun sopimuksen, mutta rati-

fiointi tuottaa yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle vaikeuksia, Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen.

IV-444 ARTIKLA

Yksinkertaistettu tarkistusmenettely

1. Kun III osassa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa tietyllä alalla tai tietyssä tapauksessa yksimielisesti, Eurooppa-neuvosto voi tehdä eurooppapäätöksen, jonka mukaan neuvosto voi tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä tällä alalla tai tässä tapauksessa.

Tätä kohtaa ei sovelleta päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla.

2. Kun III osassa määrätään, että neuvosto antaa eurooppalait tai -puitelait erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, Eurooppa-neuvosto voi tehdä eurooppapäätöksen, jonka mukaan nämä lait tai puitelait voidaan hyväksyä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

3. Eurooppa-neuvoston 1 tai 2 kohdan nojalla tekemä aloite toimitetaan kansallisille parlamenteille. Jos kansallinen parlamentti kuuden kuukauden kuluessa aloitteen sille toimittamisesta ilmoittaa vastustavansa aloitetta, 1 tai 2 kohdassa tarkoitettua eurooppapäätöstä ei tehdä. Jollei aloitetta vastusteta, Eurooppa-neuvosto voi tehdä mainitun päätöksen.

IV-445 ARTIKLA

Yksinkertaistettu tarkistusmenettely unionin sisäisten politiikkojen ja toimien osalta

1. Jäsenvaltion hallitus, Euroopan parlamentti tai komissio voi tehdä Eurooppa-neuvostolle ehdotuksia III osassa olevan, unionin sisäisiä politiikkoja ja toimia koskevan III osaston määräysten tarkistamiseksi kokonaan tai osittain.

2. Eurooppa-neuvosto voi tehdä eurooppapäätöksen III osan III osaston määräysten muuttamisesta kokonaan tai osittain. Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti kuultuaan Euroopan parlamenttia ja komissiota, sekä Euroopan keskuspankkia siltä osin kuin on kysymys rahapolitiikan alaan kuuluvista muutoksista.

Tällainen päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

3. Edellä 2 kohdassa tarkoitettulla eurooppapäätöksellä ei voida lisätä tässä sopimuksessa unionille annettua toimivaltaa.

PÖYTÄKIRJA KANSALLISTEN PARLAMENTTIEN ASEMASTA EUROOPAN UNIONISSA

KORKEAT SOPIMUSPUOLET, jotka

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

HALUAVAT kannustaa kansallisia parlamentteja osallistumaan entistä enemmän Euroopan unionin toimintaan ja parantaa niiden mahdollisuuksia ilmaista näkemyksensä esityksistä, jotka koskevat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä eurooppasäädöksiä, samoin kuin muista niiden kannalta erityisen tärkeistä vaikuttavista asioista,

OVAT SOPINEET seuraavista määräyksistä, jotka liitetään Euroopan perustuslaista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimukseen:

I OSASTO

TIETOJEN ANTAMINEN KANSALLISILLE PARLAMENTEILLE

1 ARTIKLA

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

2 ARTIKLA

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

Tässä pöytäkirjassa ilmaisulla "esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi" tarkoitetaan komission ehdotuksia, jäsenvaltioiden ryhmän aloitteita, Euroopan parlamentin aloitteita, unionin tuomioistuimen pyyntöjä, Euroopan keskuspankin suosituksia ja Euroopan investointipankin pyyntöjä, joiden tarkoituksena on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän eurooppasäädöksen antaminen. Komissio toimittaa siltä lähtöisin olevat esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi eurooppasäädöksiksi suoraan kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

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

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

3 ARTIKLA

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

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

Kun esitys on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi on lähtöisin unionin tuomioistuimelta, Euroopan keskuspankilta tai Euroopan investointipankilta, neu-

voston puheenjohtaja toimittaa esitystä koskevat perustellut lausunnot asianomaiselle toimielimelle tai elimelle.

4 ARTIKLA

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

5 ARTIKLA

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

6 ARTIKLA

Kun Eurooppa-neuvosto aikoo soveltaa unionin perustuslain IV-444 artiklan 1 tai 2 kohtaa, Eurooppa-neuvoston aloitteesta ilmoitetaan kansallisille parlamenteille vähintään kuusi kuukautta ennen eurooppapäätöksen tekemistä.

7 ARTIKLA

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

8 ARTIKLA

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

II OSASTO

PARLAMENTTIEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

9 ARTIKLA

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

10 ARTIKLA

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

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

PÖYTÄKIRJA TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATTEEN SOVELTAMISESTA

KORKEAT SOPIMUSPUOLET, jotka

HALUAVAT varmistaa, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä unionin kansalaisia,

OVAT VAKAASTI PÄÄTTÄNEET vahvistaa unionin perustuslain I-11 artiklaan sisältyvien toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevat edellytykset sekä perustaa järjestelmän sen valvomiseksi, miten näitä periaatteita sovelletaan,

OVAT SOPINEET seuraavista määräyksistä, jotka liitetään Euroopan perustuslaista tehtyyn sopimukseen:

1 ARTIKLA

Kukin toimielin huolehtii jatkuvasti unionin perustuslain I-11 artiklassa määriteltujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta.

2 ARTIKLA

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

3 ARTIKLA

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

4 ARTIKLA

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

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

Neuvosto toimittaa jäsenvaltioiden ryhmältä, unionin tuomioistuimelta, Euroopan keskuspankilta tai Euroopan investointipankilta lähtöisin olevat esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä

hyväksyttäväksi eurooppasäädöksi sekä muutetut esitykset jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille.

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

5 ARTIKLA

Esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädöksi perustellaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta. Kaikkiin esityksiin, jotka koskevat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää eurooppasäädöstä, olisi liitettävä selvitys, jonka sisältämien yksityiskohtaisten tietojen perusteella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista voidaan arvioida. Selvityksessä olisi esitettävä tietoja, joiden perusteella voidaan arvioida esityksen rahoitusvaikutuksia ja, kun kyse on eurooppapuitelaista, sen vaikutuksia lainsäädäntöön, joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön, tarvittaessa myös alueelliseen lainsäädäntöön. Syyt, joiden perusteella todetaan, että unionin tavoite voidaan paremmin saavuttaa unionin tasolla, osoitetaan laadullisin, ja aina kun se on mahdollista, määrällisin perustein. Esityksessä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi otetaan huomioon, että unionille, jäsenvaltioiden hallituksille, alueellisille tai paikallisille viranomaisille, taloudellisille toimijoille ja kansalaisille aiheutuvan taloudellisen tai hallinnollisen rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteessa tavoitteeseen.

6 ARTIKLA

Kansallinen parlamentti tai kansallisen parlamentin kamari voi kuuden viikon kuluessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää eurooppasäädöstä koskevan esityksen toimittamisesta antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Kansallisen parlamentin tai kansallisen parlamentin kamarin on tarvittaessa itse järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueellisten parlamenttien kuuleminen.

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

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

7 ARTIKLA

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

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

Jos vähintään kolmasosa kansallisten parlamenttien toisen kohdan mukaisesta kokonaisuäänimäärästä edustaa sellaisia perusteltuja lausuntoja, joiden mukaan esityksessä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, esitystä on tarkasteltava uudelleen. Tarvittava äänien vähimmäismäärä on neljännes, kun on kyse unionin perustuslain vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevan III-264 artiklan perusteella tehdystä esityksestä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi eurooppasäädökseksi.

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

8 ARTIKLA

Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista kanteet, jotka perustuvat siihen, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä eurooppasäädöksessä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, ja jotka jäsenvaltiot ovat panneet vireille unionin perustuslain III-365 artiklan määräysten mukaisesti tai jotka ne ovat toimittaneet sille oikeusjärjestyksensä mukaisesti kansallisen parlamenttinsa tai kansallisen parlamenttinsa kamarin puolesta.

Myös alueiden komitea voi panna vireille mainitun artiklan mukaisesti tällaisen kanteen, kun on kyse sellaisista lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävistä eurooppasäädöksistä, joiden hyväksyminen edellyttää unionin perustuslain mukaan sen kuulemista.

9 ARTIKLA

Komissio antaa Eurooppa-neuvostolle, Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille vuosittain selvityksen unionin perustuslain I-11 artiklan soveltamisesta. Tämä vuosittainen selvitys lähetetään myös alueiden komitealle ja talous- ja sosiaalikomitealle.

Liite 3 Valiokuntien lausuntojen yhteenveto

10.3.2004

Lausunnon antoivat kaikki eduskunnan valiokunnat tulevaisuusvaliokuntaa lukuun ottamatta. Useimmat valiokunnat käyttivät lausuntopyynnön liitteenä olevaa kysymysluetteloa, minkä lisäksi usealla valiokunnalla oli esittää lisähavaintoja. Jäljempänä on koottuna muiden erikoisvaliokuntien kuin ulkoasiainvaliokunnan vastaukset. Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan havainnot käsitellään näiden valiokuntien roolin mukaisesti erikseen tämän muistion lopussa.

1. Kuinka monta EU:n asiaa (E- ja U-) valiokunta on käsitellyt vuoden 2003 valtiopäivillä? Vertailun vuoksi: mikä oli käsiteltyjen muiden valtiopäiväasioiden lukumäärä?

	2003			2002		
	EU-asioita		perinteisiä vp-asioita	EU-asioita		perinteisiä vp-asioita
	vireille	lausuntoja		vireille	lausuntoja	
PeV	10	1	40	55	11	82
UaV	55	4	17	79	8	36
VaV	42	19	42	-	53	-
HaV	28	5	25	43	25	50
LaV	35	6	13	49	19	41
LiV	38	21	0	-	-	-
MmV	12	6	9	27	23	22
PuV	3	1	4	-	-	-
SiV	10	4	10	13	9	30
StV	23	6	39	34	11	66
TaV	45	17	18	55	18	31
TyV	13	3	18	-	-	-
YmV		26	9	-	26	29
	314	119	244			

Selitys: Valiokuntien ilmoittamat luvut eivät ole täysin yhteismitallisia. "Perinteisinä vp-asioina" on käytännössä otettu huomioon mietintöön tai lausuntoon päätyneet asiat.

Lukumääräisesti EU-asiat vastannevat keskimäärin noin puolta erikoisvaliokuntien työmäärästä.

2. Mikä prosenttiosuus käytettävissä olevasta ajasta kului EU-asioiden käsittelyyn? (Pyydetään arvioimaan EU-asioiden osuutta valiokuntien kokousajoista sekä valiokuntaneuvoksen kokonaistyöajasta.)

	valiokun- nan kokous- ajasta %	valiokunta- neuvoksen kokonais- työajasta %
PeV	-	-
UaV	n. 33	-
VaV	-	n 5-20
HaV	n 10-20	n 5-10
LaV	n 10-15	n 20
LiV	n 40	n 30
MmV	n 50	n 40
PuV	n 33-50	n 33-50
SiV	n 10	n 10
StV	-	-
TaV	n 50	-
TyV	n 15-20	n 20-25
YmV	n 70	n 70

3. Katsooko valiokunta, että sillä on käytettävissään tarpeeksi aikaa EU-asioiden käsittelyyn? Eri-tyisesti pyydetään arvioimaan seuraavia tekijöitä:

- Valtioneuvostojen kirjelmien / selvitysten oikea-aikaisuus: jääkö valiokunnalle yleensä tarpeeksi käsittelyaikaa ennen kuin Suomen kanta on tarpeen vahvistaa?
- E-kirjelmien käsittely: Salliiko käytettävissä oleva aika yleensä asioiden käsittelyn yhtä perusteellisesti kuin valiokunnan omasta mielestä olisi toivottavaa?

Yleensä asiat tulevat oikea-aikaisesti eduskuntaan ja valiokunnilla on riittävästi aikaa niiden käsittelyyn. Kuitenkin kaikki valiokunnat valittavat, että viime valtiopäivillä(kin) on tullut tärkeitä asioita niin myöhään, että eduskunnan faktinen vaikutusmahdollisuus on heikentynyt.

Talousvaliokunta valittaa, että sen kapasiteetti hädin tuskin riittää asioiden käsittelyyn. Melko suuresta valtiopäivä- ja EU-asioiden kokonaismäärästä huomattava osa on laajoja ja vaikeita säädöskokonaisuuksia.

4. Jos valiokunta katsoo tarvitsevänsä lisää kokoontumisaikaa, pyydetään ilmoittamaan:

- Arvio keskimääräisestä viikoittaisen lisäajan tarpeesta.
- Ehdotuksia lisäajan järjestämiseksi.

Useimmat valiokunnat eivät pidä kokousaikojen lisäämistä tarpeellisenä. LiV ja YmV näkevät tarvetta olevan, mutta eivät näe mahdollisuutta. TaV haluaa palata asiaan eduskunnan työaikojen kokonaisselvityksen yhteydessä.

5. Katsooko valiokunta, että sillä on riittävä kokonaiskuva Suomen EU-politiikasta valiokunnan omalla toimialalla? Katsooko valiokunta, että eduskunnan toimivalta toteutuu asianmukaisesti, kun tarkastelee valiokunnan toimialan EU-asioita kokonaisuutena?
- Onko valiokunnalla riittävästi edellytyksiä asettaa käsittelemänsä EU-asiat niiden poliittisen merkittävyyden mukaiseen tärkeysjärjestykseen?
 - Onko valiokunnalla tapana kuulla vastinministeriö(i)tään säännöllisesti saadakseen kokonaiskäsityksen EU-asioiden hoidosta? Kuinka usein näitä kuulemisia järjestetään?
 - Eräät EU:n politiikkalohkot koskevat usean valiokunnan toimialaa: Onko erikoisvaliokuntien työ näillä aloilla riittävästi koordinoitua? Miten koordinaatiota voisi parantaa?

Valiokunnat ovat pääosin tyytyväiset mahdollisuuksiinsa muodostaa kokonaiskuva oman alan EU-politiikasta sekä asettaa prioriteetteja. Kaikki erikoisvaliokunnat järjestävät ministeriökuulemisen kerran istuntokaudessa tai useammin kokonaiskuvan hahmottamiseksi.

Eduskunnan sisäisen koordinaation osalta valiokuntien vastauksissa on vahva hajonta: toiset valiokunnat korostavat riittävän laajaa erikoisvaliokuntakäsittelyä, toiset valiokunnat toivoisivat vastuun keskittämistä yhteen (pää)vastuussa olevaan erikoisvaliokuntaan. Erikoisvaliokuntien suhde valtiovarainvaliokuntaan ja sen jaostoihin puhuttaa useita valiokuntia.

6. Onko sellaisia asiaryhmiä, joiden käsittelyä voitaisiin valiokunnan mielestä vähentää tai lopettaa? Jos vastaus on myöntävä, pyydetään kuvaamaan po. asiaryhmiä sekä tekemään ehdotuksia menettelyn keventämiseksi.

Useimmat valiokunnat eivät tunnista tällaisia asiaryhmiä. VaV ja TaV huomauttavat, että eräiden asioiden kuuluminen eduskunnan toimivaltaan on puhtaasti muodollista, asiat itsessään saattavat olla vähäpätöisiä. LaV huomauttaa, että asioiden merkittävyys ei ole suorassa suhteessa niiden luokitukseen (U tai E). TyV toivoisi kertomustyyppisten asioiden käsittelyn vähenevän.

7. Saako valiokunta mielestään riittävästi tietoa käsittelemänsä asian jatkokäsittelystä suuressa valiokunnassa ja EU:n toimielimissä?

VaV, LaV, MmV ovat pääosin tyytyväiset. SiV toteaa, että tieto on saatavana, mutta on edustajien ja virkamiesten oman aktiivisuuden varassa. HaV toivoo saavansa sille osoitettua seuranta- ja palautetietoa. TyV toivoo saavansa tiedon, jos SuV hyväksyy sen kannasta poikkeavan kannan. StV näkee parantamisen varaa, joka valiokunnan mielestä korjaantuu ministeriökuulemisia lisäämällä. TaV toteaa seurantatiedon laadun vaihtelevan merkittävästi, saatu tieto on yleensä reagoimista "Brysselissä" jo tapahtuneeseen. YmV toivoisi parempaa seurantatietoa, varsinkin sovittelumenettelyistä, mutta muistuttaa kokousaikojen niukkuudesta.

8. Nykyjärjestelmässä U-asiat lähetetään erikoisvaliokunnille (pakollista) lausuntoa varten, kun taas E-asiat yleensä lähetetään mahdollisia toimenpiteitä varten, jolloin erikoisvaliokunta itse päättää käsittelyn laajuudesta. Olisiko parempi, että erikoisvaliokunnat myös U-asioiden osalta saisivat päättää, onko lausunnon antaminen perusteltua?

Valtaosa valiokunnista puoltaa sitä, että erikoisvaliokunnat itse saavat päättää, antavatko lausunnon. HaV toteaa nykykäytännön olevan ongelmaton eikä tue muutosta. LiV ja MmV muistuttavat, että nytkin on mahdollisuus "lyhyen kaa-
van" lausuntoihin. LaV toivoo laajempaa mahdollisuutta lausuntoa kevyemmän kannanottoon, esim. pöytäkirjan otettuun lausumaan – tämä kuitenkin

edellyttäisi, että erikoisvaliokuntien pöytäkirjat saadaan viipymättä julkisuu-
teen.

9. Usein kuulee sanottavan, että U-asioille ei erikoisvaliokunnissa anneta samaa merkitystä kuin hallituksen esityksille, jolloin U-asioiden käsittely viivästyy tai jää suppeaksi. Yhtyykö valiokun-
tanne tähän väitteeseen? Mitä olisi tehtävä tilanteen korjaamiseksi?

Vain MmV, TaV ja YmV katsovat antavansa U-asioille samanlaista merkitystä kuin kotimaisille esityksille. LaV huomauttaa, että näitä asioita ei voikaan ver-
rata keskenään. Muut valiokunnat eri tavalla ilmaisevat, että U-asioihin ei tun-
nuta sitouduttavan yhtä paljon kuin hallituksen esityksiin; valiokunnat toivovat
parannusta tilanteeseen.

10. Ovatko valtioneuvoston kirjelmät ja selvitykset muodoltaan ja sisällöltään hyödyllisiä valiokun-
nan kannalta?

- a. Onko valiokunnalla käsittelyn aikana riittävä kuva päätöksentekoprosessista unionissa,
neuvottelutilanteesta, muiden maiden sekä Euroopan parlamentin kannasta jne.
- b. Onko valiokunnalle esitelty valtioneuvoston kanta yleensä riittävän hyvin yhteen sovi-
tettu eri ministeriöiden ja hallinnonalojen kesken?

Vain MmV on tyytyväinen saamaansa informaatioon. TaV toteaa informaati-
on laadun vaihtelevan suuresti, mutta yhdistää tämän Suomen yleisen EU:ssa
vaikuttamisen laadunvaihteluun. Kaikilla muilla valiokunnilla on huomautet-
tavaa saamastaan informaatiosta, pääkohdat ovat: (1) asioiden keskeinen si-
sältö ei aina aukene asiakirjasta, (2) asian päätöksentekovaihetta unionissa ei
ole ilmoitettu, (3) neuvottelutilanteen selostuksessa on puutteita (muiden
maiden kannat jne.), (4) Euroopan parlamentin kanta/käsittelyvaihe puuttuu
lähes säännönmukaisesti.

Ministeriöiden välistä koordinaatiota pidetään yleensä tyydyttävänä. Vain
TaV ilmoittaa eriseuraisuutta esiintyvän.

11. Luonnoksessa EU:n perustuslailliseksi sopimukseksi on useita erikoisvaliokuntien toimialan
kannalta merkityksellisiä uusia säännöksiä. Millä tavalla valiokuntanne käsitteli EU:n tulevais-
konventin ja hallitusten välisen konferenssin työtä?

Valiokunnat (paitsi TyV) ovat vähintään järjestäneet kuulemisen asiasta. Useat
ovat myös antaneet lausuntoja.

12. Miten valiokunta arvioi mahdollisuuksiaan saada oleellista taustatietoa oman toimialansa EU-
asioista (oma-aloitteisesti, suurelta valiokunnalta, eduskunnan erityisasiantuntijalta Brysselistä,
ministeriöltä, eduskunnan ja eduskunnan kirjaston tietopalvelulta, muista lähteistä)?

Lähes kaikki valiokunnat pitävät tiedon saamisen edellytyksiä hyvinä – "riip-
puu kokonaan omasta aktiivisuudesta". MmV, LaV ja Liv mainitsevat kehittä-
neensä omia informaatiokanavia. TaV ja YmV pitävät ongelmana, että ei ole
aikaa/työvoimaa prosessoida saatua runsasta tietoa.

13. Minkälaisia yhteyksiä valiokunnalla on muiden EU-maiden parlamenttien tai Euroopan parla-
mentin vastaaviin valiokuntiin?

VaV, SiV ja YmV mainitsevat kuulleensa aika ajoin EP:n jäseniä. Maatalous-
valiokunnilla ja tasa-arvokysymyksistä vastaavilla valiokunnilla on säännöllisiä

konferenssejaan Euroopan tasolla. Muiden valiokuntien yhteydenpito muihin kansallisiin parlamentteihin sekä Euroopan parlamenttiin on ollut satunnaista.

14. Lisähuomautukset: Valiokuntia pyydetään kertomaan muista havainnoistaan ja ehdotuksistaan, joilla on merkitystä EU-asioiden käsittelyn kehittämiseksi.

Useimmat lisähuomautukset ovat edellä olevien vastausten vahvistamista tai syventämistä. TaV ehdottaa, että erikoisvaliokuntien vastuuta kannanmuodotuksesta voisi kehittää ristimällä lausuntoja "ehdotuksiksi eduskunnan kannaksi". TaV tuo voimakkaasti esille toisen kokopäivätoimisen valiokuntaneuvoksen olevan tarpeen.

Suuri valiokunta

Suuri valiokunta esittää valtioneuvoston antaman informaation osalta samalaista kritiikkiä kuin erikoisvaliokunnatkin.

Kokousaikojen riittämättömyys on suurelle valiokunnalle vakava ongelma.

SuV toivoo sen ja erikoisvaliokuntien työn nykyistä parempaa yhteensovittamista. Samalla painotetaan erikoisvaliokuntien keskeistä vastuuta lainsäädäntöasioiden sisällöstä.

SuV esittää uudelleen harkittavaksi sen ja UaV:n toimivallan määrittystä EU:n perussopimusta koskevissa asioissa.

SuV mainitsee kansainvälisen yhteydenpidon määrän jo rasittavan sen kykyä osallistua siihen.

Ulkoasiainvaliokunta

UaV käyttää keskimäärin kolmasosan työajastaan EU:n asioihin; suunta on nouseva.

UaV esittää lausunnossaan useita ulko- ja turvallisuuspolitiikan informaatiota koskevia havaintoja.

UaV ei näe syytä tarkistaa sen ja SuV:n välistä toimivallanjako perussopimusasioissa.

UaV:n vastaukset kyselykaavakkeen kysymyksiin ovat samansuuntaiset muiden erikoisvaliokuntien kanssa.

Liite 4 Ministeriöiden sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntojen yhteenveto

19.3.2004

Lausunnon antoivat valtioneuvoston kanslia, kaikki ministeriöt puolustusministeriötä lukuun ottamatta sekä soveltuvien osin valtioneuvoston oikeuskansleri.

1. Kuinka monta EU:n asiaa (E- ja U-) ministeriö on valmistellut eduskunnalle vuoden 2003 valtiopäivien aikana? Vertailun vuoksi: montako hallituksen esitystä annettiin ministeriön hallinnonalalla samana aikana?

	U	E; UTP	EU yht.	HE
VNK	0	28	28	1
UM			100+	15
OM	9	15	24	15
SM	1	10	11	8
VM	23	20	43	42
OpM	2	29	31	13
MMM	5	7	12	7
LVM	13	6	19	18
KTM	7	9	16	7
STM	6	10	16	36
TM	0	4	4	19
YM	10	8	18	8

Huom.: Ministeriöiden luvut eivät ole vertailukelpoisia keskenään; eräät ministeriöt ovat sisällyttäneet jatkokirjelmät, toiset eivät. UM:n luvut pitävät sisällään myös ministerikuulemisten asiakirjat.

2. Pyydetään kuvailemaan lyhyesti eduskunnalle toimitettavan kirjelmän ja selvityksen valmisteluprosessia ministeriössä. Erityisesti toivotaan kuvaamaan "valtioneuvoston kanta" – osion (ministeriöiden välisen yhteensovittamisen sekä ministeriön poliittisen johdon kannan varmistus) valmistelua.

Kaikissa ministeriöissä asiavalmistelu on uskottu vastuuvirkamiehelle, jolla on yleisvastuu asian valmistelusta ja yhteensovituksesta. Koordinaatiosta vastaa useimmissa ministeriöissä osasto. KTM:ssä koordinaatio on keskitetty ministeriön johdon alaisuuteen. STM:ssä on erityinen EU-ryhmä.

Eri ministeriöiden käytännöt valmistelujaostojen käytössä näyttävät vaihtelevan; useissa vastauksissa sanotaan jaostoja käytettävän 'tärkeissä'

asioissa, kun muutoin ministeriöiden välistä koordinaatiota saatetaan hoitaa myös epämuodollisella virkamiesten yhteydenpidolla. TM:ssä valmistelu tapahtuu lähes yksinomaan kolmikantaa edustavissa laajoissa valmistelujaostoissa. YM:n asioiden koordinaatio tapahtuu pääsäännön mukaan jaostossa.

3. Eduskunnalle osoitettujen nk. U-kirjelmien sekä perusmuistion pakolliseen tietosisältöön kuuluu valtioneuvoston (ministeriön) arvio unionin säädös- tai päätösehdotuksen oikeusperusteesta perussopimusten mukaan sekä ehdotuksen säädöstasosta Suomen oikeusjärjestelmän mukaan. Miten tämän oikeudellisen arvion tekeminen on ministeriössä järjestetty? Liittyykö tähän prosessiin erityisiä vaikeuksia tai kehittämistarpeita?

Oikeusperusta unionin oikeuden mukaan: Ministeriöiden vastaukset eivät ole kovinkaan yhteismitallisia. Noin puolet ministeriöissä toteaa, että asiaa selvitetään rutiiniluontoisesti ja tarvittaessa koordinoidaan joko UM:n tai VNK:n kanssa tai valmistelujaoston puitteissa. LVM huomauttaa oikeusperustakysymyksen olevan usein myös poliittinen tai neuvottelutaktinen. UM:n asioissa on lukuisia erilaisia oikeusperustoja, myös lainopillinen tuki on hajotettu useisiin ministeriön yksiköihin. VNK korostaa oikeusperustaa koskevien Suomen kantojen yhteensovittamisen kuuluvan sille, mutta vain pari ministeriötä mainitsevat konsultoivansa VNK:ta.

Kotimainen säädöstaso: Kysymystä on tiedostettu kaikissa ministeriöissä; sen selvittäminen kuuluu yleensä asian vastuuvirkamiehelle. Ministeriöiden/virkamiesten tavat hakea juridista neuvoa tai sovittaa yhteen käytäntöjä ovat melko kirjavat.

4. Voidaanko arvioida paljonko työaikaa ministeriössä kuluu EU-asioiden valmistelussa eduskuntaa varten? Arviota pyydetään sekä kokonaisajankäytöstä että osuutena kyseisten E- ja U-asioiden valmisteluun yhteensä käytetystä ajasta.

Asioiden valmistelu eduskuntaa varten on lähes kaikkien ministeriöiden mielestä integroitunut muuhun valmisteluun; samoja asiakirjoja (niiden osia) käytetään sekä eduskunnan informoinnissa että muihinkin tarkoituksiin. Eduskunnan myötävaikutus ei merkittävästi vaikuta työmäärään. Kaksi ministeriötä mainitsi kuitenkin, että U-kirjelmien valmisteluun liittyy "ylimääräisiä" työvaiheita: käännättäminen ruotsiksi sekä vienti PTJ-järjestelmään, joka ei ole yhteensopiva EUTORI-järjestelmän kanssa.

5. Ministeriön arvio perustuslain 96 §:n oikea-aikaisuusvaatimuksen täyttymisestä: Missä tilanteissa säännöksen noudattaminen aiheuttaa käytännön ongelmia? Mahdollisia kehitysehdotuksia?

Ministeriöt katsovat, että U-asiat toimitetaan yleensä oikea-aikaisesti eduskunnalle. Satunnaisten myöhästymisten syinä mainitaan (1) asioiden yllättävän nopeaa etenemistä EU:n elimissä, (2) EU-asiakirjojen kieliversioiden viipymistä, (3) kotimaisen koordinaation tarvetta (4 ministeriötä) ja (4) eduskunnan informoinnin teknisillä toimilla ja niihin liittyvillä resurssien puuttumisella (YM). Parannusehdotukset liittyvät lähinnä U-kirjelmien valmistelun tekniseen keventämiseen.

6. Ministeriön oma arvio U- kirjelmien ja E-selvitysten informaatioarvosta.

Ministeriöt ovat tyytyväiset toimittamaansa informaatioon. Vain STM ja OM pohtivat lähemmin kysymystä tiedon painotuksesta: yksityiskohtaisuus vai poliittisesti merkittävän osuuden korostus vai molemmat?

7. Ministeriön mahdolliset ehdotukset eduskunnalle osoitettujen kirjelmien ja selvitysten teknisen tuottamistavan kehittämiseksi.

Kuusi ministeriötä joko huomauttaa eduskunnan sekä valtioneuvoston tietojärjestelmien puuttuvasta yhteensopivuudesta tai toivoo, että eduskuntaa integroitaisiin EUTORI-järjestelmään. UM ehdottaa omaa menettelyä (kirjemallia) epävirallisen tai täydentävän tiedon välittämistä varten. LVM huomauttaa, että U-kirjelmien tuotantoprosessi on erillään kaikesta muusta EU-asiakirjatuotannosta. MMM toivoo parempaa ohjeistusta.

8. Ministeriön arvio yhteistoiminnasta eduskunnan kanssa:

- a. Valmistuvatko eduskunnan kannanotot yleensä oikea-aikaisesti niin, että ne ovat käytössä, kun Suomen on ilmoitettava kantansa EU:n neuvoston alaisissa työryhmissä?
- b. Antavatko eduskunnan kannanotot ministeriölle riittävän selkeää käsitystä eduskunnan tahdosta? Antavatko kannanotot riittävästi joustovaraa käytännön neuvottelutilanteisiin?
- c. Onko ministeriön vastinvaliokunnalla riittävä kokonaiskuva Suomen EU-politiikasta valiokunnan toimialalla?

Useimmat ministeriöt katsovat eduskunnan kannanottojen valmistuvan yleensä oikea-aikaisesti. Vain LVM ja KTM kertovat ongelmia esiintyneen.

Eduskunnan kannanottojen selkeyteen ja joustovaraan ollaan ministeriöissä yleensä tyytyväisiä. KTM ja STM mainitsevat SuV:n kannanottojen olevan joskus tulkinnanvaraiset.

UM pitää ongelmana, että eräät erikoisvaliokunnat rajoittavat asiantuntijakuulemisensa vain omaan vastinministeriöön.

Kaikki ministeriöt pitävät "oman" vastinvaliokuntansa tietoisuuden asetta hyvänä.

9. Perustuslain mukaan myös komitologiamenettelyssä tapahtuva päätöksenteko sekä avoimen koordinaation piirissä tapahtuva faktinen yhteensovittaminen kuuluu eduskunnan tiedonsaantioikeuden piiriin. Miten ministeriössä on järjestetty näiden asiaryhmien keskitetty seuranta sekä eduskunnan informoiminen?

Vastuu seurannasta, koordinaatiosta ja eduskunnan informoimisesta on ministeriöissä samanlainen kuin neuvoston käsiteltävissä asioissa. Useimpien ministeriöiden vastauksissa katsotaan, että komitologiamenettelyn alaa on yleensä määritelty siten tekniseksi tai neuvoa-antavaksi, että menettelyssä tehtävät päätökset vain harvoin edellyttävät eduskun-

nan myötävaikutusta. Avoimen koordinaation vaikutukset eri hallinnonaloilla vaihtelevat; "faktiseen säädösharmonisointiin" rinnastettavia tapauksia näyttää kuitenkin olleen vähän.

- 10. Euroopan unionin ja kolmansien maiden kanssa neuvoteltavissa sopimuksista tulee informoida eduskuntaa U- tai E-kirjelmien (jos ne kuuluvat eduskunnan toimivaltaan tai ovat yleisesti merkittäviä) samalla tavalla kuin muidenkin unionin päätösten valmistelusta. Puutteita on sanottu esiintyneen erityisesti Euroopan komission neuvottelemien sopimusten osalta neuvotteluvaltuuksien myöntämisen ja allekirjoitusvaltuuksien pyytämisen välisenä aikana. Miten ministeriö arvioi tätä kysymystä oman hallinnon alansa osalta?**

Useimmat ministeriöt eivät katso, että asiassa olisi materiaalista ongelmaa. UM, OM ja LVM huomauttavat, että ulkosopimusten käsittelytavat EU:n toimielimissä vaihtelevat. Sekasopimuksissa EU:n toimivaltaan kuuluvan komponentin merkitys voi joskus olla varsin pieni. Valinnan tekeminen, noudatetaanko perustuslain 96 §:n vai 97 §:n mukaista menettelyä, on käytännössä vaikeaa. Joustoa toivotaan menettelytavan suhteen.

- 11. Onko sellaisia asiaryhmiä, joiden eduskuntakäsittelyä voitaisiin ministeriön mielestä keventää tai lopettaa? Jos vastaus on myöntävä, pyydetään kuvaamaan po. asiaryhmiä sekä tekemään ehdotuksia menettelyn keventämiseksi.**

Lisähuomautuksia: Ministeriön mahdolliset muut havainnot tai ehdotukset, joilla on merkitystä EU-asioiden eduskuntakäsittelyyn

Eräät ministeriöt mainitsevat asioita, joita toistuvina, rutiiniluontoisina tai vähäpätöisinä tulisi voida olla toimittamatta eduskunnalle. Osin nämä asiat kuuluvat lainsäädännön alaan.

OpM ja SM toivovat, että ministerikuulemisista voitaisiin luopua epävirallisten neuvoston kokousten yhteydessä.

KTM toivoo, että eduskunnan virkamiehet tiedottavat nykyistä paremmin ministeriölle käsittelyvaiheista eduskunnassa.

U-kirjelmien laatimisen teknistä hankaluutta paheksutaan yleisesti.