

## SUURI VALIOKUNTA

Lausunto 3/1995 vp

*Valtioneuvostolle***Euroopan unionin asioiden käsittelystä suuressa valiokunnassa ja sille lausunnon antavissa erikoisvaliokunnissa**

Suuri valiokunta päätti 5.5.1995 pidetyssä kokouksessaan pyytää valtioneuvostolta selvityksen Euroopan unionin asioiden käsittelyä koskevan valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännösten soveltamisesta. Eurooppaministeri Ole Norrback antoi pyydetyn selvityksen valiokunnalle 9.6.1995. Valiokunnalle annettiin samalla tiedoksi 29.5.1995 päivätty ministeriöille osoitettu ohje Euroopan unionin asioiden valmistelusta ja käsittelystä yhteistyössä eduskunnan kanssa. Oikeusministeri Sauli Niinistö antoi 6.10.1995 valiokunnalle täydentävän selvityksen EU-kytkentäisten kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelystä.

Suuri valiokunta on kokouksessaan 22 päivänä marraskuuta 1995 päättänyt antaa valtioneuvostolle seuraavan lausunnon.

*Suuri valiokunta*

Valtiopäiväjärjestyksen (VJ) 4 a luvussa (1551/94) on säännökset Euroopan unionin asioiden käsittelystä suuressa valiokunnassa. Näitä perustuslain säännöksiä tarkentavat määräykset ovat eduskunnan työjärjestyksen 28 a ja 28 b §:ssä (Eduskunnan päätös 21.12.1994/1553) sekä suuren valiokunnan työjärjestyksen 28 a—28 d §:ssä (Suuren valiokunnan päätös 13.1.1995).

Suuri valiokunta käsittelee unioniasioita kokouksissaan, joihin voivat osallistua myös valiokunnan varajäsenet sekä Ahvenanmaan vaalipiiristä valittu edustaja. Valiokunnan työn järjestykseen liittyviä kysymyksiä käsitellään sen työjaostossa. Valiokunta voi asettaa keskuudestaan jaoston valmistelemaan valiokunnassa käsiteltävää asiaa tai nimetä keskuudestaan raportoijan laatimaan muistion unioniasian valiokuntakäsittelyn pohjaksi.

Suuren valiokunnan sihteerinä ja sihteeristön päällikkönä toimii eduskunnan apulaispääsihteerinä. Unioniasioiden käsittelystä valiokunnan sihteerinä toimivat sen sihteeristöön kuuluvat valiokuntaneuvokset. Asianomaisen erikoisvaliokunnan sihteerinä toimii suuren valiokunnan apulaissihteerinä, kun se käsittelee kyseessä olevan erikoisvaliokunnan toimialaan kuuluvaa unioniasiaa.

*Suuressa valiokunnassa käsiteltävät Euroopan unionin asiat*

Suuressa valiokunnassa käsitellään valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun mukaan Euroopan unionin asiat lukuun ottamatta yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä, jotka kuuluvat ulkoasiainvaliokunnalle. Eduskunta ei tee yleensä päätöstä valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa tarkoitetuista Euroopan unionin asioista.

Muita kuin valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa Euroopan unionin asioiksi määritellyjä Euroopan unioniin liittyviä asioita ovat muun muassa unionin perussopimusten muutosten hyväksyminen ja voimaansaattaminen sekä Euroopan yhteisöjen säädösten täytäntöönpanemiseksi annettavat lait. Nämä asiat käsitellään valtiopäiväjärjestyksen muissa säännöksissä säädettyssä menettelyssä, eikä tässä lausunnossa tarkastella niitä.

Suuressa valiokunnassa käsiteltävät Euroopan unionin asiat jakautuvat seuraavasti:

*Eurooppa-neuvosto -asioita* ovat Eurooppa-neuvostossa esille tulevat kysymykset. Pääministeri antaa näistä asioista tietoja suurelle valiokunnalle sekä ennen Eurooppa-neuvoston kokousta että sen jälkeen. Valiokunta voi tarvittaessa antaa tietojen johdosta lausunnon valtioneuvostolle. (VJ 54 a §)

*U-asioilla* tarkoitetaan tässä lausunnossa sellaisia unionin neuvostossa tai sen delegoiman toimivallan nojalla komissiossa tai muussa eli-

messä käsiteltäviä ehdotuksia, jotka valtiosäännön perusteella kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jollei Suomi olisi EU:n jäsen. U-asiat tulevat eduskunnassa vireille valtioneuvoston kirjelmällä, johon liittyy ao. ehdotus. Kirjelmä ja ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa sekä sille lausunnon antavassa yhdessä tai useammassa erikoisvaliokunnassa. Valtioneuvoston on annettava käsittelyyn osallistuville valiokunnille tiedot asian käsittelyvaiheista Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle on ilmoitettava valtioneuvoston kanta asiassa. Valiokunta voi tarvittaessa antaa lausunnon valtioneuvostolle. (VJ 54 b ja 54 d §)

*Selvitysasiat* ovat suuressa valiokunnassa käsiteltäviä valtioneuvoston selvityksiä asioiden valmistelusta unionissa. Valtioneuvoston on annettava selvitys valiokunnalle pyynnöstä tai ”tarpeen mukaan” oma-aloitteisesti. Valiokunta voi antaa selvityksen johdosta lausunnon valtioneuvostolle. (VJ 54 e §)

*Hallitusten välisiin konferensseihin liittyviä asioita* (jäljempänä *HVK-asiat*) ovat unionin primäärioikeudellisten sopimusten muutoksia koskeviin jäsenvaltioiden hallitusten välisiin konferensseihin liittyvät asiat. Niistä on voimassa vastaavan sisältöinen pääministerin tiedonantovelvollisuus kuin Eurooppa-neuvoston kokouksista. (VJ 54 g §) Unionin perussopimusten muutosten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat hallituksen esitykset käsitellään aikanaan eduskunnassa ulkoasiainvaliokunnassa ja sille lausunnon antavissa erikoisvaliokunnissa. Muutossopimusten valmistelun aikana hallituksella on tietojenantovelvollisuus suurelle valiokunnalle (VJ 54 e ja 54 g §) ja ulkoasiainvaliokunnalle (VJ 48 § ja 54 g §). Erikoisvaliokunnilla on lisäksi oikeus saada selvityksiä valmistelusta oman toimialansa kysymysten osalta VJ 53 §:n 2 momentin nojalla.

Valtiopäiväjärjestyksen säännöksillä unioniasioiden käsittelystä eduskunnassa pyritään turvaamaan parlamentarismin toteutuminen Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa. Tämän mukaisesti eduskunta hyväksyy säännön hallituksen esityksen Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin sisällytti vastaukseensa seuraavan lausuman:

”Eduskunta toteaa, että koko uudistuksen ja varsinkin 54 d §:n 2 momentin henkeen sopisi hyvin, että asianomaisen ministerin olisi pyynnöstä tehtävä jälki-

käteen selkoa suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle äänestyskäytäytymisestäään Euroopan unionin neuvoston kokouksessa. Eduskunta ei ole nähnyt tarvetta tämän seikan erilliseen sääntelyyn, vaan asia voi jäädä parlamentaaristen menetelmien varaan. Eduskunta edellyttää kuitenkin valtioneuvoston omaksuvan tällaisen käytännön Euroopan unionin jäsenyyden alusta alkaen.

Eduskunta korostaa, että hallituksen on eduskunnan asianomaisia valiokuntia Euroopan unionin elimissä esille tulevista asioista informoidessaan annettava valiokuntien käyttöön kaikki ne tiedot, joilla on merkitystä asian arvioimiselle ja valiokunnan mahdollisen lausunnon valmistelulle. Eduskunta edellyttää, että valiokunnan lausunto on ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille EU-päätöksenteossa, ja että milloin siitä joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, on menettelyn perusteet tarkoin selvitettävä eduskunnan asianomaisille valiokunnille.”

*Euroopan unionin päätöksentekoprosessin vaikutus suuren valiokunnan työskentelyyn*

Valtiosäännön parlamentaarisen perusperiaatteen mukaisesti valtioneuvoston on nautittava eduskunnan luottamusta myös kaikkien Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvien toimien ja ratkaisujen osalta. Tämän arviointi edellyttää sitä, että eduskunnalla ja sen valiokunnilla on riittävät tiedot valtioneuvoston menettelystä unionin toimielimissä. Unionin ylikansallisesta päätöksenteosta myös seuraa, ettei tämän päätöksenteon arviointi voi perustua vain jälkikäteisseurantaan.

Valtiopäiväjärjestyksen säännökset Euroopan unionin asioiden käsittelystä eduskunnan valiokunnissa on laadittu sitä varten, että niillä halutaan turvata eduskunnan vaikutusmahdollisuudet valtioelimenä niissä aiemmin eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan liittyvissä U-asioissa, jotka ovat siirtyneet unionin ylikansallisessa päätöksenteossa ratkaistaviksi. Tällaisissa kysymyksissä on välttämätöntä, että eduskunta voi lausua kantansa päätösehdotuksiin, ennen kuin ne tulevat asiallisesti ratkaistaviksi ja Suomea sitoviksi.

Unionin päätöksenteossa päätettävissä asioissa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet valtiotodimenä kannavoivat sitä kautta, että eduskunta vaikuttaa sen luottamusta nauttivan valtioneuvoston toimintaan unionin neuvostossa, Eurooppa-neuvostossa ja erillisissä hallituskonferensseissa.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta keskeistä on sen kannanottojen oikea-aikaisuus. Tämän takia Euroopan unionin asioiden käsittely valiokunnissa on järjestettävä siten, että se on tarkoituksenmukaisella tavalla sovitettu yhteen unionin päätöksentekoprosessin kanssa. Eduskunnan mahdollisuudet itsenäisesti seurata eri Euroopan unionin asioiden etenemistä unionin päätöksentekokielimissä tai jäsenvaltioiden välisissä neuvotteluissa ovat unionin päätöksentekoprosessin luonteen vuoksi rajalliset.

*Tämän takia suuri valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto riittävän ajoissa antaa eduskunnalle oma-aloitteisesti valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa edellytetyt tiedot ja selvitykset ja tuo eduskunnan käsiteltäväksi kaikki sen kannanottoa edellyttävät Euroopan unionin asiat siten, että eduskuntaa ei missään olosuhteissa aseteta tapahtuneiden tosiasioiden eteen sen enempää Suomen hallituksen neuvottelukantojen muovaamisen kuin unionissa tehtävän päätöksen sisällönkään suhteen. Valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle riittävät tiedot komission lainsäädäntöohjelmista ja puheenjohtajavaltion työohjelmista ja niiden konkreettisesta vaikutuksesta kansallisen päätöksenteon aikatauluun kussakin asiassa.*

#### *Suuren valiokunnan kokoukset*

Vaalikaudella 1995—98 suuren valiokunnan vakituisia kokousaikoja ovat keskiviikko klo 13 ja perjantai klo 14.

Valiokunta käsittelee keskiviikon kokouksissaan valiokunnalle kuuluvia muita asioita kuin Euroopan unionin asioita sekä Euroopan unionin asioista lähete- ja muiden työjärjestyksikysymysten lisäksi niitä U-asioita, jotka eivät ole välittömästi päätöksenteon kohteena unionin neuvostossa. Keskiviikon kokouksiin osallistuvat valtioneuvoston edustajat ja asiantuntijat kutsuu valiokunta.

Perjantaisin suuressa valiokunnassa käsitellään selvitysasioita, etenkin unionin neuvoston

lähiajan kokouksissa esillä olevia asioita. Valiokunta odottaa, että Euroopan unionin neuvoston kokouksiin osallistuvat valtioneuvoston jäsenet antavat valiokunnalle selvityksen kokouksessa käsiteltävistä kysymyksistä ja valtioneuvoston kannasta niihin jäljempänä tässä lausunnossa kerrotulla tavoin. Valtioneuvoston jäsenet antavat perjantai-kokouksissa myös selvityksen niiden EU:n neuvoston kokousten päätöksistä, joihin he ovat osallistuneet. Ministeriöt ilmoittavat valiokunnalle, ketkä antavat valiokunnalle kokouksessa käsiteltävät selvitykset.

Eurooppa-neuvosto- ja HVK-asioiden käsittelyn ajankohdasta päätetään kussakin tapauksessa erikseen.

#### *U-asioiden käsittely suuressa valiokunnassa ja erikoisvaliokunnissa*

Valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaan U-asioita ovat sellaiset unionin neuvostossa ja eräissä muissa elimissä päätettävät asiat, jotka ilman Suomen jäsenyyttä unionissa kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Näiden asioiden käsittely VJ 4 a luvun mukaisessa järjestyksessä koskee kaikkia niitä tapauksia, joissa ei ”erityisistä perustuslain säännöksistä muuta johdu”. Viimeksi mainittu varaus on säännöksen perustelujen mukaisesti tulkittava poikkeusluonteiseksi. Se saataisi esimerkiksi tulla sovellettavaksi, jos EU:n neuvoston käsiteltävänä on ehdotus siitä, että neuvosto unionisopimuksen J.3 artiklan nojalla päättäisi yksimielisellä päätöksellään määränemistöpäätöksenteosta asioissa, jotka Suomessa hallitusmuodon 33 §:n mukaan edellyttävät eduskunnan suostumusta.

Se, että unionin toimenpide tulee aikanaan käsiteltäväksi eduskunnassa myös esimerkiksi toimenpiteen kansallista täytäntöönpanoa koskevana hallituksen esityksenä, ei poista valtioneuvoston velvoitetta saattaa sitä koskeva ehdotus käsiteltäväksi eduskunnassa myös VJ 4 a luvun mukaisessa järjestyksessä. VJ 54 b §:n edellyttämä käsittely ei myöskään korvaudu sillä, että EU:n neuvostossa päätettävästä toimenpiteestä annetaan tietoja eduskunnalle muun menettelyn yhteydessä, esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluissa tai valtioneuvoston tiedonannossa, selonteossa tahi selvityksessä.

Pelkkä VJ 4 a luvun mukainen käsittely ei ole riittävä niiden unionin neuvostossa käsiteltävien yhteisöparin asioiden osalta, joissa poikkeuksellisesti edellytetään yhteisön säädökselle kansallista ratifiointia (Euroopan yhteisön perusta-

missopimuksen 8 e artiklan 2 kohdassa tarkoitettut säädökset unionin kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien laajentamisesta, 138 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu Euroopan parlamentin yhteinen vaalisäädös sekä 201 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu neuvoston päätös yhteisön omista varoista).

Suuressa valiokunnassa VJ 4 a luvun mukaan käsiteltäviä U-asioita ovat lähinnä:

— ehdotukset sellaisiksi neuvoston tai komission säädöksiksi taikka Euroopan yhteisön ulkosopimuksiksi, jotka koskevat asiaa, josta Suomessa vakiintuneen oikeusnäkemysten mukaan olisi säädettävä lailla (lainsäädännön alaan kuuluvat toimenpiteet);

— Euroopan yhteisöjen talousarvioesitys sekä ehdotukset yhteisöjen omien varojen tasoa koskeviksi rahoitussuunnitelmiä;

— Euroopan yhteisöjen talousarvioon merkittävästi vaikuttavat toimenpideohjelmahdotukset kuten Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 130 i artiklassa tarkoitettu tutkimuksen ja tuotekehityksen puiteohjelma;

— oikeus- ja sisäasiain yhteistyössä tehtävät neuvoston päätökset yhteisestä toiminnasta tai yleissopimuksen tekemisestä, jos suunnitellusta toimenpiteestä seuraisi Suomelle lainsäädännön alaan kuuluvia velvoitteita;

— muut unionin toimenpiteet, joita on poliittisten, yhteiskunnallisten tai taloudellisten vaikutustensa puolesta pidettävä tärkeinä.

Tarkasteltaessa kysymystä siitä, kuuluuko jokin Euroopan unionissa päätettävä säädösehdotus lainsäädännön alaan, on lähtökohdaksi otettava hallitusmuodon 33 a §:stä johtuva sääntö, jonka mukaan eduskunta osallistuu Euroopan yhteisön toimielinten päätöksenteon kansalliseen valmisteluun. Hallitusmuodon säännökselle sisällön antavan valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännösten tarkoituksena on, että eduskunta osallistuu kaikkien niiden yhteisön säädösten kansalliseen valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen.

Silloin kun EU:n säädösehdotuksen oikeusperustaksi ehdotetaan EY:n perustamissopimuksen 235 artiklaa tai vastaavaa Euratom-sopimuksen määräystä, kysymyksessä on asia, jossa yhteisön toimielimillä ei ole selkeää perussopi-

muksesta johtuvaa toimivaltaa. Näissä tapauksissa tulee aina harkittavaksi kysymys yhteisön ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta.

*Valiokunta edellyttää, että eduskunnalle toimitetaan jokainen ehdotus Euroopan unionin neuvostossa päätettäväksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, jonka yhteisönoikeudellinen perusta on EY:n perustamissopimuksen 235 artikla tai vastaava Euratom-sopimuksen määräys, noudattaen asian laadun mukaan joko valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n tai sen 54 e §:n säännöksen mukaista järjestystä.*

EU:n neuvoston antama asetus tai direktiivi sisältää välittömien vaikutustensa lisäksi myös veloitteen säilyttää yhteisön säädöksen voimassa ollessa sen edellyttämä oikeustila. Siksi valiokunta ei voi pitää hyväksyttävänä tulkintaa, jonka mukaan ehdotus yhteisön säädökseksi olisi saatettava VJ 54 b §:n edellyttämällä tavalla eduskunnan käsiteltäväksi vain, jos ehdotuksen hyväksymisestä aiheutuisi välitön tarve kotimaisen lainsäädännön muuttamiseen.

*Valiokunta edellyttää, että eduskunnalle toimitetaan jokainen VJ 54 b §:ssä tarkoitettu eduskunnan toimivallan piiriin kuuluva ehdotus Euroopan yhteisön säädökseksi siitä riippumatta, aiheutuuko ehdotuksen hyväksymisestä konkreettinen tarve tarkistaa Suomen lainsäädäntöä vai ei.*

Kysymys asian kuulumisesta lainsäädännön alaan tulee tutkittavaksi silloinkin, kun ehdotus Euroopan yhteisön säädökseksi koskee asiaa, josta Suomessa on aikaisemmin säädetty asetuksella tai muulla alemmantisoisella säädöksellä. Lakia alemmpitasoinen kansallinen säätely voi johtua esimerkiksi lakiin otetusta valtuutuksesta antaa lain täytäntöönpanosta tarkempia määräyksiä asetuksella tai muulla säännöksellä. Laissa olevaa valtuutusta voitaneen yleensä pitää riittävänä perusteena sille, että ehdotusta yhteisön säädökseksi ei tarvitse toimittaa eduskunnalle VJ 54 b §:n nojalla.

Tällaisia valtuutussäännöksiä tulee kuitenkin tulkita suppeasti; niiden perusteella ei saa antaa uusia aineellisoikeudellisia säännöksiä. Varsinkin vanhempien valtuutussäännösten osalta tulee kiinnittää huomiota siihen, että niiden luomaa toimivaltaa ei välttämättä voida ulottaa koskemaan sellaisia yhteiskunnan tai teknologian kehityksen synnyttämiä tilanteita ja kysymyksiä, joita ei valtuutussäännöksen säätämiskänsä osattu ennakoita.

Valiokunta katsoo valtiosäännön 1.1.1995 voimaan tulleiden muutosten tarkoituksena mukaiseksi, että valtioneuvosto VJ 54 b §:n säännöstä soveltaessaan tulkitsee eduskunnan toimivallan laajaksi. Jos on epäselvää, kuuluuko jokin säännöksessä tarkoitettu ehdotus eduskunnan toimivaltaan vai ei, ehdotus voidaan toimittaa eduskunnalle tiedoksi myös VJ 54 e §:ssä tarkoitettuna selvityksinä, jolloin eduskunta voi ottaa kantaa ehdotuksen käsittelytapaan.

VJ 54 b §:n säännös koskee myös sellaisten kansainvälisten sopimusten valmistelua, joiden osapuolena on Euroopan yhteisöt. Sopimuksen osapuolena saattavat olla samanaikaisesti sekä Euroopan yhteisöt että yksittäiset jäsenvaltiot. Näiden ns. sekasopimusten osalta on kotimaisessa valmistelussa otettava huomioon sekä VJ 4 a luvun säännökset että perinteiset Suomen kansainvälisiä sopimuksia koskevat valtiosäännön säännökset. Siltä osin kuin on kysymys Euroopan unionin sopimusvalmistelusta, sopimusehdotus, joka sisältönsä puolesta kuuluu eduskunnan toimivaltaan, on VJ 54 b §:n mukaisesti saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi. Valtiopäiväjärjestyksen säännöstä on syytä tulkita sen tarkoituksena vastaavasti siten, että eduskunnalla on hallitusmuodon 33 a §:n edellyttämä mahdollisuus osallistua ehdotuksen kansalliseen valmisteluun.

*Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto saattaa lainsäädännön alaan kuuluvaa Euroopan yhteisöjen ulkosopimusta koskevan ehdotuksen valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaiseen käsittelyyn viipymättä sen jälkeen, kun sen tietoon on tullut konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi.*

*Valiokunta pitää hyväksyttävänä menettelyä, jossa lainsäädännön alaan kuuluvan Euroopan yhteisöjen ulkosopimuksen neuvottelua koskevat ohjeet annetaan valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n mukaisesti tiedoksi valiokunnalle.*

VJ 54 b §:n edellyttämä menettely ei yleensä tule kysymykseen neuvoston toimenpiteiden osalta, jotka liittyvät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 220 artiklassa tarkoitettun yleissopimuksen tekemiseen. Vaikka yhteisösopimuksen 220 artiklassa tarkoitettun yleissopimuksen tekeminen kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, sopimuksen oikeusperusteena on yhteisön oikeus ja sopimuksen valmistelu muodot muistuttavat läheisesti varsinaisten U-asioiden valmistelua. Valiokunta pitää

tarkoituksenmukaisena valtioneuvoston selvityksessä olevaa ehdotusta, minkä vuoksi

*valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa sille VJ 54 e §:n mukaisesti selvityksen jokaisesta tietoonsa tulleesta ehdotuksesta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 220 artiklassa tarkoitettun yleissopimuksen tekemisestä, jos suunniteltu yleissopimus kuuluisi lainsäädännön alaan tai muulla perusteella edellyttäisi eduskunnan hyväksymistä.*

Unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (II pilari) sekä oikeus- ja sisäasiain yhteistyössä (III pilari) unionin toimielimille ei ole siirretty ylikansallista päätösvaltaa. Tämän takia sellaiset Euroopan unionista tehdyn sopimuksen J ja K artiklan mukaisesti unionin neuvostossa harjoitettavassa hallitusten välisessä yhteistyössä päätettävät toimenpiteet, joiden on hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n vakiintunut soveltamiskäytäntö huomioon ottaen katsottava luovan Suomelle eduskunnan hyväksymistä tai sen suorittamaa voimaansaattamista edellyttäviä velvoitteita, on tuotava eduskunnan hyväksyttäväksi ennen kuin niihin sitoudutaan unionin neuvostossa.

Ehdotukset oikeus- ja sisäasiain yhteistyössä tehtäviksi neuvoston päätöksiksi yhteisestä toiminnasta tai yleissopimuksen tekemisestä kuuluvat VJ 54 b §:n säännöksen soveltamisalaan, jos suunnitellusta toimenpiteestä seuraisi Suomelle lainsäädännön alaan kuuluvia velvoitteita. Näissä unionisopimuksen K.3 artiklassa tarkoitettuisa asioissa täyttyy VJ 54 b §:n muodollinen edellytys siitä, että kysymys on ehdotuksesta sellaiseksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, josta päättää Euroopan unionin neuvosto.

Unionisopimuksen K.3 artikla ei poista jäsenvaltioiden toimivaltaa tehdä keskenään sopimuksia oikeus- ja sisäasiainyhteistyön alalla. Eräät unionin jäsenvaltiot ovat vuosina 1985 ja 1990 solmituilla Schengenin sopimuksilla päättäneet tarkastusten poistamisesta yhteisillä rajoillaan. Schengenin sopimukset ennakoivat täten kehitystä, joka on tarkoitettu koko unionin aluetta koskevaksi. Schengenin sopimukset on valtioneuvoston aloitteesta saatettu eduskunnan käsiteltäväksi VJ 54 e §:n nojalla, eikä niiden sisältöä ole tarkoitettu tässä lausunnossa.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että oikeus- ja sisäasiainyhteistyötä koskevien sopimusneuvottelujen tosiasiallinen siirtäminen unionin toimielimiltä hallitusten välillä tapahtuvaksi vähentää tämän kansalaisten elä-

mään keskeisesti vaikuttavan neuvotteluprosessin avoimuutta ja kansanvaltaisuutta. Suomen oloissa tämä voi heikentää eduskunnan vaikutusvaltaa tavalla, jota 1.1.1995 voimaan tulleilla valtiosäännön muutoksilla haluttiin estää.

*Valiokunta pitää oikeana valtioneuvoston päätöstä saattaa Schengenin sopimusten kansallista valmistelua koskeva asia eduskunnan käsiteltäväksi VJ 54 e §:n nojalla.*

*Valiokunta katsoo olevan suomalaisten avoimuus- ja kansanvaltaisuuskäsitysten mukaista, että oikeus- ja sisäasiain yhteistyötä koskevia säädöksiä valmistellaan ensisijaisesti Euroopan unionin neuvostossa, jonka menettelytavat kaikkine puutteineenkin mahdollistavat paremman avoimuuden kuin perinteiset hallitusten väliset neuvottelut.*

U-asiat tulevat eduskunnassa vireille valtioneuvoston kirjelmällä, johon liittyy kirjelmän kohteena oleva ehdotus.

*Suuri valiokunta edellyttää, että valtioneuvoston kirjelmässä selostetaan ytimekkäästi ehdotuksen sisältö sekä sen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset Suomen kannalta. Kirjelmässä on samaten selostettava ehdotuksen tarkoitamaan asiaan mahdollisesti liittyvä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen merkittävä oikeuskäytäntö ja ehdotuksen vaikutukset siihen. Kirjelmässä on myös ilmoitettava valtioneuvoston käsitys eduskuntakäsittelyn perusteesta. Kirjelmään on liitettävä toimenpide-ehdotuksen teksti suomeksi ja ruotsiksi. Valtioneuvosto huolehtii asianmukaisin kielivaraumin siitä, että ehdotukset eivät etene unionin päätöksentekoelemissä ilman niiden eduskuntakäsittelyn edellytyksenä olevia suomen- ja ruotsinkielisiä toisintoja.*

*Kirjelmässä tulisi ilmaista valtioneuvoston alustava kanta ehdotukseen, mikäli tämän kannan valmistelu on mahdollista kirjelmän eduskuntaan toimittamista olennaisesti viivyttämättä. Valiokunta korostaa kuitenkin valtioneuvoston VJ 54 b §:n mukaista velvollisuutta toimittaa kirjelmä eduskunnan puhemiehelle viipymättä. Normaalitytapauksissa kirjelmän tulisi olla toimitettavissa eduskuntaan muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen, koska valtioneuvoston ministeriöillä on yleensä ollut tieto ehdotuksen tekemisestä*

*ja tilaisuus arvioida sen vaikutuksia Suomelle ja valmistella eduskunnan puhemiehelle toimitettava kirjelmä jo ehdotuksen valmistelun aikana. Kuten edellä huomautettiin, kirjelmän toimittaminen eduskunnalle ei edellytä sitä, että valtioneuvosto olisi ehtinyt muodostaa Suomen neuvottelukannan ehdotuksen suhteen, vaan kanta ilmoitetaan VJ 54 d §:n mukaisesti asian ollessa vireillä suuressa valiokunnassa.*

*Kirjelmään on ehdotuksen lisäksi liitettävä myös muu asiaan vaikuttava unionin toimielimiltä peräisin oleva aineisto, esimerkiksi perustamissopimuksissa edellytetyt lausunnot, mikäli niitä on saatavilla jo ennen kirjelmän toimittamista eduskuntaan. Yleensä tällainen aineisto valmistuu kuitenkin vasta sen jälkeen, kun kirjelmä on jo ollut toimitettava valiokunnalle. Asian valmistelusta asianomaisessa ministeriössä vastuussa olevat virkamiehet voivat toimittaa tällaiset lisäselvitykset ja muut asian käsittelyyn liittyvät uudet tiedot kirjeellä suoraan suurelle valiokunnalle ja sille asiasta lausunnon antavalle erikoisvaliokunnalle.*

Eduskunnassa valtioneuvoston kirjelmä käsitellään aluksi yleensä yhdessä tai useammassa suurelle valiokunnalle lausuntonsa antavassa erikoisvaliokunnassa. Puhemies päättää lähettäänsään asian suureen valiokuntaan, mikä tai mitkä erikoisvaliokunnat toimivat lausunnonantajina. Suurella valiokunnalla on lisäksi mahdollisuus pyytää lausuntoa myös muulta erikoisvaliokunnalta, jos se käy tarpeelliseksi esimerkiksi sen takia, että erikoisvaliokunnan lausunnona on todettu ehdotuksen käsittävän myös sellaisen erikoisvaliokunnan toimialaan sisältyviä kysymyksiä, jota puhemies ei ole määrännyt lausunnonantajaksi.

Erikoisvaliokuntakäsittelyn tarkoituksena on arvioida ehdotuksen sisältöä ja siihen liittyviä ongelmia Suomen kannalta. Valiokuntakäsittelyssä ja siihen liittyvässä asiantuntijoiden kuulemisessa selvitetään erityisesti, onko ehdotettu toimenpide yleisesti ottaen Suomen etujen mukainen sekä mitä lainsäädännöllisiä, taloudellisia, yhteiskunnallisia ja poliittisia vaikutuksia ehdotuksen toteutumisella olisi Suomessa ja miten ehdotusta ehkä olisi muutettava siihen liittyvien ongelmien poistamiseksi. Erikoisvaliokuntakäsittelyn tarkoituksena on vaikuttaa siihen, miten Suomi suhtautuu ehdotukseen, kun asia tulee neuvoteltavaksi ja päätettäväksi unionin

neuvostossa. Tämän takia asianomaisen ministeriön on käsitteilyn aikana annettava valiokunnalle tiedoksi alustava näkemys Suomen neuvottelutavoitteista asiassa, erityisesti mitä tulee ehdotuksen sisältöön ja yksityiskohtiin.

Jäsenvaltiot valmistelevat neuvoston yhteisen kannan ja lopullisen päätöksen toimenpide-ehdotuksesta työryhmissä, joista poliittiset kiistakysymykset ja periaatteelliset asiat siirtyvät käsiteltäväksi pysyvien edustajien komiteassa (*Coreper*) ja neuvostossa. Yhteisen maatalouspolitiikan alueella toimii maatalouden erikoiskomitea pysyvien edustajien komitean rinnakkaiselimeinä. Oikeus- ja sisäasiain yhteistyössä ovat K.4-komitea ja sen johtoryhmät työryhmien ja pysyvien edustajien komitean välinen käsittelytaso.

Jäsenvaltioiden neuvottelukantojen tulisi olla mahdollisimman viimeistelytyä jo aktiivisen työryhmätyöskentelyn alussa, koska myöhemmissä käsittelyvaiheissa ei yleensä ole mahdollista avata kysymyksiä, joista on jo päästy ratkaisuun työryhmätasolla. Työryhmävaiheen alussa ratkaistaan perustavaa laatua olevia kysymyksiä esimerkiksi siitä, onko säädöksen antaminen tarpeen ja minkä perustamissopimuksen säännöksen nojalla määräytyy yhteisön toimivalta ja päätöksentekoon sovellettava määräenemmistövaatimus. Myöskään teknisiä yksityiskohtia, joihin ei liity poliittista merkitystä, ei jäsenvaltio yleensä voi menestyksellisesti neuvotella pysyvien edustajien komitean tai neuvoston tasolla.

*Olisi toivottavaa, että erikoisvaliokuntien lausunnot valmistuisivat ennen kuin neuvoston kantaan komission ehdotukseen ja siitä saatuihin lausuntoihin aletaan aktiivisesti valmistella neuvoston työryhmässä. Ministeriöiden tulee oma-aloitteisesti antaa erikoisvaliokunnalle tiedot ehdotuksen käsittelyaikataulusta unionissa, erityisesti komission, Euroopan parlamentin sekä nykyisen ja lähinnä seuraavan puheenjohtajavaltion suhtautumisesta ehdotuksen etenemisen aikatauluun. Suuren valiokunnan käytettävissä erikoisvaliokunnan lausunnon tulisi olla viimeistään sellaisen puheenjohtajavaltion puheenjohtajuuden alussa, joka on ilmoittanut pyrkivänsä neuvoston yhteiseen kantaan tai päätöksentekseen asiassa puheenjohtajakaudellaan.*

Ehdotuksen käsittely erikoisvaliokunnassa ei pääty suurelle valiokunnalle annettavaan lausuntoon. Erikoisvaliokunnat seuraavat ehdotuksen etenemistä unionissa ja ne tarvitsevat siihen liittyen tietoja ministeriöiltä. Erikoisvaliokunta

voi tarvittaessa antaa suurelle valiokunnalle täydentävän lausunnon asiasta tai tuoda muulla tavoin, esimerkiksi kirjelmällä tai pyytämällä valiokunnan puheenjohtajan kuulemista suuressa valiokunnassa, esille asiaan liittyviä uusia näkemyksiään. Suuri valiokunta voi myös pyytää erikoisvaliokunnalta uutta lausuntoa.

*Suuri valiokunta edellyttää, että asianomainen ministeriö toimittaa oma-aloitteisesti asiaa käsittelevälle erikoisvaliokunnalle sekä suurelle valiokunnalle ehdotukseen liittyvät EU-asiakirjat kuten komission ehdotukseensa tekemät muutokset (tarkistettu ehdotus), talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean lausunnot, Euroopan parlamentin valiokuntien mietinnöt sekä parlamentin lausunnot ehdotuksesta, neuvoston yhteisen kannan ja siihen liittyvät työryhmien ja pysyvien edustajien komitean asiakirjat sekä asiakirjat, jotka liittyvät ehdotuksen käsitteilyyn parlamentin ja neuvoston välisessä sovitteelukomiteassa. Myös jäsenvaltioiden toimittamat kirjalliset kannanotot ehdotuksesta tulee toimittaa valiokunnille.*

Suuri valiokunta muistuttaa tässä yhteydessä VJ 53 §:n 1 momentin säännöksestä sekä neuvoston asiakirjojen julkisuudesta annettuihin käytännesääntöihin (93/730/EY)<sup>1</sup> liittyvästä neuvoston julistuksesta, jonka mukaan käytännesääntöt eivät vaikuta jäsenvaltioiden hallitusten velvollisuuksiin omia kansanedustuslaitoksiaan kohtaan.

Suuri valiokunta ei yleensä ota U-asiata käsiteltäväksi kokouksessaan, ennen kuin se on saanut erikoisvaliokunnan lausunnon. Erikoisvaliokunnan lausunto on pääsäännön mukaan myös suuren valiokunnan käsitteilyn ja kannanoton perustana samalla tavalla kuin erikoisvaliokuntien mietinnöt ovat eduskunnan täysistunnon kannanmuodostuksen lähtökohtana. Samalla on korostettava sitä, että suhteessa valtioneuvostoon eduskunnan kannan U-asiasta ilmaisee suuri valiokunta, jolle kuuluu myös eri erikoisvaliokuntien välillä mahdollisesti ilmenneiden mielipide-erojen yhteensovittaminen.

Suuren valiokunnan käsittely pyritään ajoittamaan vaiheeseen, jossa ehdotuksen sisältöä koskevat aktiiviset neuvottelut neuvoston työryhmässä eivät vielä ole alkaneet tai ne ovat vasta alkuvaiheessaan.

Suuri valiokunta arvioi erikoisvaliokunnan lausunnon perusteella, onko valiokunnan syytä

<sup>1</sup> EYVL L 340/41 — 31.12.1993.

kuulla valtioneuvostoa suullisesti ehdotuksesta. Jos U-asia on sisällöltään tekninen tai muuten vailla sanottavaa parlamentaarista mielenkiintoa eikä siitä saaduista erikoisvaliokuntien lausunnoista muuta johdu, valiokunta käsittelee asian kuulematta erikseen valtioneuvoston edustajia.

U-asian suuressa valiokunnassa käsittelyn tarkoituksena on parlamentaarinen vuoropuhelu valtioneuvoston ja eduskuntaa edustavan suuren valiokunnan välillä. Unionin neuvostossa käytäviä neuvotteluja ohjaa ja niitä myös käy poliittisella tasolla neuvoston kokouksissa asianomainen valtioneuvoston jäsen, joka siten on ensisijaisesti poliittisessa vastuussa eduskunnalle Suomen tavoitteiden toteutumisesta asian käsittelyssä.

*Mikäli valiokunta päättää kuulla valtioneuvostoa U-asiasta, se edellyttää, että toimivaltainen ministeri tai hänen estyneenä ollessaan kansliapäällikkö esittelee asian valiokunnalle. Ministerillä tai kansliapäälliköllä voi olla mukanaan virkamiesasiantuntijoita. Asianomaisen ministerin on selvitettävä valiokunnalle, mitkä ovat valtioneuvoston tavoitteet, kun Suomi neuvottelee hänen johdollaasi asiasta unionin neuvostossa, ja miten nämä tavoitteet on tarkoitus saavuttaa. Suurelle valiokunnalle on myös selostettava, miten valtioneuvosto suhtautuu erikoisvaliokunnan lausunnossa esitettyyn.*

Suuri valiokunta muodostaa tältä pohjalta, yleensä jo samassa kokouksessa, asianomaisen ministerin läsnä ollessa näkemyksensä ehdotuksen ja valtioneuvoston sen suhteen omaksuman neuvottelukannan poliittisesta hyväksyttävyydestä. Valiokunnan kanta ilmenee yleensä puheenjohtajan käydyin keskustelun pohjalta tekemästä yhteenvedosta.

Ehdotuksen edetessä tämän jälkeen unionin neuvostossa U-asia otetaan valiokunnassa tarvittaessa esille joko perjantaisin osana neuvoston kokouksiin liittyviä selvityksiä taikka keskiviikkoisin erillisenä asiakohtana, jos neuvoston työryhmässä tai pysyvien edustajien komiteassa on käynyt ilmi, että suuren valiokunnan kantaa ei voida noudattaa taikka jos käsittelyn pohja on olennaisesti muuttunut (esim. komissio on olennaisesti tarkistanut ehdotustaan tai Euroopan parlamentti on esittänyt ehdotuksen hylkäämistä). Tällöin voi suuri valiokunta harkita myös uuden lausunnon pyytämistä erikoisvaliokunnalta.

*Suuri valiokunta edellyttää, että asianomainen ministeri huolehtii ja vastaa siitä, että valiokunta on tietoinen ehdotusta koskevan päätöksenteon etenemisestä unionissa ja että valiokunnalle selvitetään, miten sen kannanotto neuvottelutavoitteista on otettu huomioon Suomen neuvottelijoiden toiminnassa. Ministerin on erityisesti huolehdittava, että valiokunnalla on tilaisuus ottaa kantaa siihen, onko käsittelyn viime vaiheessa Suomen aihetta äänestää ehdotuksen hyväksymisen puolesta tai sitä vastaan vai pidättyä äänestyksestä. Valtioneuvoston edustajat huolehtivat unionin neuvostossa tehtävien aiheellisin parlamenttikäsittelyvarauksin, että valiokunnan valtiopäiväjärjestyksen mukaiset oikeudet toteutuvat. Suomen edustajat eivät saa suosia ehdotuksen ottamiseen ns. A-kohdaksi neuvoston kokouksen asialistalle ennen kuin suuri valiokunta on käsitellyt asian.*

U-asia pysyy vireillä suuressa valiokunnassa, kunnes valiokunta päättää sen enemmän käsitteilyn olevan tarpeetonta tai kunnes neuvosto tai muu VJ 54 b §:ssä tarkoitettu elin on päättänyt asian unionissa. Valiokunta toteaa asian enemmän käsittelyn tarpeettomaksi lähinnä silloin, kun asia on rauennut unionissa sen takia, että komissio on peruuttanut ehdotuksensa. Pääsääntönä on siten se, että asia on vireillä suuressa valiokunnassa, kunnes se on lopullisesti päätetty unionissa. Kuten edellä on todettu, U-asia siirtyy sen jälkeen, kun suuri valiokunta on erikoisvaliokunnan lausunnon pohjalta arvioinut Suomen neuvottelutavoitteita, yleensä käsiteltäväksi suuren valiokunnan perjantaisissa kokouksissa neuvoston kokouksista annettavien selvitysten yhteydessä.

Valtiopäiväjärjestyksen 54 d §:n mukaan U-asian käsittely suuressa valiokunnassa jatkuu välillä toimitetusta edustajainvaalista huolimatta.

Valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n säännökset koskevat myös sellaisia U-asioita, joita koskeva ehdotus on tehty ennen Suomen Euroopan unionin jäsenyyden alkua. Valtioneuvoston on siten toimitettava myös tällaiset ehdotukset käsiteltäväksi eduskunnassa. Ennen jäsenyyden alkua tehtyjen ehdotusten on katsottava tulleen valtioneuvoston tietoon jäsenyyden alkaessa. Ehdotusten eduskuntaan toimittamista on voinut viivästyttää se, että niistä ei ole käytettävissä käännöksiä Suomen virallisille kielille. Valtioneuvoston tehtävänä on saattaa komission tietoon, min-

kä ehdotusten osalta suomen- ja ruotsinkielisen käännöksen laatiminen on kiireellistä valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun edellyttämää eduskunta-käsittelyä varten.

Osa ennen jäsenyyttä tehdyistä ehdotuksista saattaa olla siinä mielessä poliittisesti epäajan-kohtaisia, että ne eivät todennäköisesti enää johda neuvoston päätökseen. Tällaisten ehdotusten toimittamista eduskunnan käsiteltäväksi ei voida pitää valtiopäiväjärjestyksen edellyttämänä.

### *Selvitysasioiden käsittely suuressa valiokunnassa*

Valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:ssä säädetään suurelle valiokunnalle oikeus saada valtioneuvostolta selvityksiä muista EU-asioista kuin II pilarin asioista. Valtioneuvostolla on vastaavasti velvollisuus informoida valiokuntaa.

*Suuri valiokunta katsoo, että sille tulee lähtökohtaisesti selostaa etukäteen unionin neuvoston jokaisen kokouksen asialistaa ja jälkikäteen neuvostossa tehtyjä päätöksiä. Tämä koskee myös neuvoston epävirallisia kokouksia. Valiokunta voi poikkeuksellisesti päättää, että tiettyä neuvoston kokousta ei käsitellä valiokunnassa, jos on ilmeistä, että neuvoston kokouksessa käsitellään vain sellaisia asioita, jotka eivät kuulu eduskunnan toimivaltaan tai muutoin edellytä eduskunnan kannanottoa.*

Selvitysasioiden käsittelyn pohjana on ministerineuvoston asianomaisen kokouksen asialista. Neuvoston kokousten alustavat asialistat sisältyvät puheenjohtajavaltion työohjelmaan. Vaikka kokousten asialistat muuttuvatkin aina kokousta edeltäviin päiviin asti, ei käytäntöä, jossa kuhunkin neuvoston kokoukseen liittyvä aineisto toimitetaan valiokunnalle vasta edellisen viikon perjantain, voida pitää pakon sanelemana eikä hyväksyttävänä.

*Valiokunta lähtee siitä, että ulkoasiainministeriön EU-sihteeristö yhteensovittavana viranomaisena toimittaa valiokunnalle puheenjohtajakauden kunkin neuvoston kokouksen asialistan alustavan version suomeksi ja ruotsiksi heti puheenjohtajavaltion työohjelman saatuaan ja päivittää asialistoja jatkuvasti aina siihen asti, kun asianomainen kokous tulee selvitysasiaksi esille valiokunnassa.*

Valiokunnan perjantaisissa kokouksissa valtioneuvosto antaa valiokunnalle tietoja seuraavan ja sitä seuraavan viikon neuvoston kokouk-

sista. Menettelyn tarkoituksena on pitää valiokunta ajan tasalla unionin päätöksenteon ajan-kohtaisista poliittisesti merkittävistä kysymyksistä ja mahdollistaa valtiopäiväjärjestyksen edellyttämää parlamentaarinen dialogi eduskuntaa edustavan valiokunnan ja asianomaisten valtioneuvoston jäsenten välillä. Tästä näkökulmasta olisi kehitettävä valiokunnalle annettavien tietojen muotoa ja valiokunnan työtapoja.

Valiokunta odottaa, että asianomainen ministeriö valikoi kunkin neuvoston kokouksen asialistasta asiakohdat, jotka ovat olleet suuressa valiokunnassa vireillä U-asioina, sekä muut asiat poliittisen tärkeytensä perusteella. Näistä asiakohdista on annettava riittävä selvitys valiokunnan kokouksessa. Niistä tulee myös hyvissä ajoin valmistaa valiokunnan antamien ohjeiden mukainen vakiosisältöinen asiakirja, josta käyvät ilmi muun muassa avoimet kysymykset sekä valtioneuvoston suunnittelema neuvottelukunta tai äänestyskäyttäytyminen. Asiat, joiden poliittinen merkitys ei edellytä edellä kuvatun asiakirjan laatimista, jäävät valiokunnan kokouksessa sen jäsenten neuvoston kokouksen asialistan pohjalta esittämien kysymysten varaan.

Suuren valiokunnan ja valtioneuvoston parlamentarisessa vuoropuhelussa poliittisesti merkittävistä unionin päätöksentekoon liittyvistä kysymyksistä ei ole kysymys tavanomaisesta asiantuntijoiden kuulemisesta valiokunnassa.

*Tästä lähtökohdasta suuri valiokunta edellyttää, että edellä mainituista selvitysasioista valiokunnalle antaa valtioneuvoston puolesta selvityksen unionin neuvoston kokoukseen Suomen edustajana osallistuva neuvoston jäsen tai hänen sijaisensa, siis asianomainen ministeri tai kansliapäällikkö. Virkamiehet voivat olla läsnä valiokunnan kokouksessa asiantuntijoina, joilta ministeri tai valiokunnan jäsenet voivat pyytää selvityksiä yksityiskohdista tai neuvottelujen kulusta neuvostoa alemmalla tasolla.*

Neuvoston kokousten lisäksi valiokunnalle on annettava selvityksiä muista Suomen kannalta merkityksellisistä unionin jäsenyyteen liittyvistä seikoista. Seuraavassa mainitaan esimerkinomaisesti tärkeimpiä asiaryhmiä, joista valtioneuvoston on säännöllisesti ja omaaloitteisesti informoitava suurta valiokuntaa:

— Suomen hallituksen ja komission neuvottelut yhteisön yhteisten politiikkojen täytäntöönpanosta Suomessa.

— Komission lainsäädäntöohjelmat ja

muut sellaiset tärkeät toimenpideohjelmat, jotka eivät tule käsiteltäväksi U-asiana valiokunnassa, sekä puheenjohtajavaltioiden työohjelmat.

— Komission suunnitelmat tehdä Suomen kannalta merkittävä ehdotus, josta ennen ehdotuksen julkistamista.

— Komission Suomea vastaan EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla nostamat valvontamenettelyt ja oikeudenkäynnit, jos asian ratkaisulla olisi vaikutusta eduskunnan toimivaltaan kuuluvaan lainsäädäntö- tai muuhun kysymykseen tai asia on muuten tärkeä.

— EY:n tuomioistuimen ratkaisut, jotka on osoitettu Suomelle taikka joista seuraa Suomelle velvoite toteuttaa eduskunnan myötävaikutusta edellyttävä toimenpide.

#### *Eurooppa-neuvosto- ja HVK-asioiden käsittely suuressa valiokunnassa*

Eurooppa-neuvosto -asioiden käsittely valiokunnassa sijoittuu Eurooppa-neuvoston kokousta edeltäviin ja sen jälkeisiin valiokunnan perjantaikokouksiin. Valtiopäiväjärjestyksen mukaan tiedot valiokunnalle antaa pääministeri. Pääministerin harkinnan mukaan tietoja valiokunnalle voi antaa hänen lisäksi myös muu valtioneuvoston jäsen.

HVK-asioiden käsittely suuressa valiokunnassa jakautuu varsinaisen neuvottelukonferenssin aikaiseen käsittelyyn (VJ 54 g §) sekä neuvottelukonferenssin istuntoihin liittymättömään valmisteluun. Unionin perussopimusten muuttamista käsittelevän jäsenvaltioiden konferenssin, mukaan luettuna unionin laajenemista käsittelevät konferenssit unionin jäsenvaltioiden ja haki-javaltioiden välillä, aikana pääministeri informoi suurta valiokuntaa ennen konferenssin istuntoja ja sen jälkeen samalla tavoin kuin Eurooppa-neuvoston kokouksista.

Varsinkin ennen konferenssin kokoontumista valiokunta voi käsitellä konferenssissa mahdollisesti esille tulevia asioita ja niihin liittyviä Suomen tavoitteita VJ 54 e §:n mukaisena selvitysasiana. Valiokunta voi tähän liittyen antaa lausunnon konferenssissa käsiteltävistä asioista valtioneuvostolle. Tässä yhteydessä valiokunta voi työjärjestyksensä 17, 18 ja 28 c §:ssä tarkoitettui tavoin asettaa keskuudestaan jaoston tai nimetä yhden jäsenistään raportoitajana valmistelemaan valiokunnan kannanottoja.

Suuri valiokunta on HVK-asioita käsitellessään läheisessä yhteistoiminnassa ulkoasiainvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan kanssa.

#### *Suuren valiokunnan ja erikoisvaliokuntien oikeus saada tietoja ja asiakirjoja*

Valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n mukaan suuren valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada selvitys asioiden valmisteluista Euroopan unionissa lukuun ottamatta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan piiriin kuuluvia valmisteluja. Valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 1 momentin mukaan pääministerin tai asianomaisen ministerin on huolehdittava siitä, että suuri valiokunta saa unionin asioiden valmistelua varten tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat ministeriöltä ja muilta viranomaisilta. Tämä oikeus ei kuitenkaan koske Eurooppa-neuvosto-asioita eikä HVK-asioita.

Edellä mainituista lainkohdista seuraa, että suurella valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta selvitys mistä tahansa unioniasiaista II pilarin asioita lukuun ottamatta. U-asioiden lisäksi tämä oikeus on siten voimassa myös suhteessa eduskunnan toimivallan ulkopuolisiin, neuvostossa ja komissiossa valmisteltaviin ja päätettäviin asioihin, HVK- ja Eurooppa-neuvosto -asioihin, Euroopan parlamenttiin, yhteisöjen tuomioistuimeen ja tilintarkastustuomioistuimeen ja muihin unionin elimiin ja laitoksiin liittyviin asioihin sekä asioihin, jotka unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajat päättävät tässä ominaisuudessaan erillisissä konferensseissa. Valiokunnan oikeus saada määrättyjä asiakirjoja taikka suullisia tai kirjallisia tietoja VJ 53 §:n nojalla on siinä mielessä suppeampi, että tämä oikeus ei ole voimassa suhteessa Eurooppa-neuvoston ja HVK:n valmisteluun.

Erikoisvaliokunnalla on valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 2 momentin nojalla oikeus saada asianomaiselta ministeriöltä valiokunnan pyynnöstä selvitys kysymyksestä, joka kuuluu valiokunnan toimialaan. Selvityksen johdosta valiokunta voi tarvittaessa antaa ministeriölle lausunnon. Mainitussa lainkohdassa tarkoitettu valiokuntien oikeus saada selvityksiä koskee myös niiden toimialaan liittyvää valmistelua Euroopan unionissa.

#### *Suuren valiokunnan kannan ilmaiseminen ja valiokunnan lausunnot*

Suuren valiokunnan kanta ilmenee yleensä puheenjohtajan valiokunnassa käydyin keskustel-

lun pohjalta tekemässä yhteenvedossa, joka annetaan tiedoksi valtioneuvostolle valiokunnan pöytäkirjan otteella. Valiokunta antaa lausunnon valtioneuvostolle esimerkiksi saattaakseen kantansa laajemmalti julkisuuteen tai jos lausunnon antamiseen muuten on erityistä syytä. Tällainen lausunto voidaan suuren valiokunnan työjärjestyksen 28 a §:n 3 momentin mukaan antaa välittömästi puheenjohtajan suullisesti esittelmän ehdotuksen pohjalta. Laajakantoisista asioista, esimerkiksi HVK-asioista, valiokunta voi antaa laajemman, tarvittaessa valiokunnan useammassa kokouksessa käsiteltävän lausunnon.

#### *Julkisuuskysymykset*

Suuren valiokunnan pöytäkirjat ja lausunnot ovat julkisia myös Euroopan unionin asioissa. Julkisuus alkaa niiden valmistumisesta ja siten se on voimassa, vaikka asian käsittely unionissa vielä olisi kesken.

Valtiopäiväjärjestyksen 54 f §:n nojalla valiokunta voi valtioneuvostoa kuultuaan päättää, että valiokunnan jäsenillä on vaitiolovelvollisuus Euroopan unionin asian suhteen. Valiokunnan lähtökohtana on mahdollisimman suuren avoimuuden ja julkisuuden noudattaminen unioniasioiden käsittelyssä. Julkisuuden rajoittaminen tulee kysymykseen silloin, kun valiokunnan kannanoton tai asiakirjojen julkistaminen vaarantai-

si Suomen suhteita ulkovaltoihin taikka Suomen neuvottelutavoitteiden saavuttamista esimerkiksi sen takia, että valiokunnan kannanoton julkistamisesta seuraisi valtioneuvoston neuvotteluvaran paljastuminen.

*Suuri valiokunta edellyttää, että valtioneuvoston puolelta ilmoitetaan, miltä osin se toivoo valiokunnan noudattavan asian käsittelyssä vaiteliaisuutta ja miltä osin valiokunnan kannanottoa ei tulisi saattaa julkiseksi. Valiokunnalle tulevista asiakirjoista olisi ilmaistava, miltä osin ja millä perusteella ne ovat salassa pidettäviä. Valiokunta päättää omalta osaltaan jäsentensä vaitiolovelvollisuudesta sekä siitä, miltä osin sen asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Valiokunnan salassa pidettävät asiakirjat ja pöytäkirjat erotetaan sen muusta arkistosta.*

#### *Muuta*

Suuri valiokunta tulee järjestämään säännöllisen ja järjestelmällisen keskusteluyhteyden valiokunnan sekä Euroopan parlamentin Suomesta valittujen jäsenten välille.

Valiokunta katsoo, että tämä lausunto yleisen merkityksensä johdosta tulisi ottaa valtiopäiväasiakirjoihin.

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Tuomioja, varapuheenjohtaja Sasi, jäsenet Brax, Dromberg, Jääskeläinen, Kautto, Kiljunen, Knaapi, J. Kos-

kinen, J. Leppänen, Paasilinna, M. Pietikäinen, Salolainen, Tiusanen, Tulonen ja Vanhanen sekä varajäsenet Helle ja Malm.

