

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys EU-lainsäädännön ja lainsäädäntöehdotusten arvioinnista Suomen kannalta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys EU-lainsäädännön ja lainsäädäntöehdotusten arvioinnista Suomen kannalta (E 113/2013 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 20/2015 vp — E 113/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- valtiosihteeri Paula Lehtomäki, valtioneuvoston kanslia
- EU-asioiden valtiosihteeri Kare Halonen, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies, yksikön päällikkö Satu Keskinen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- yksikön johtaja Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta VNS 6/2013 vp lausunnon HaVL 25/2013 vp (asiaan on yhdistetty asia E 113/2013 vp).

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

EU-lainsäädäntöä tarvitaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi, muun muassa sisämarkkinoiden toiminnan takaamiseksi. EU-säädöksillä tehostetaan sääntelyä korvaamalla 28 kansallista säädöstä yhdellä EU-säädöksellä.

EU-sääntelyn tavoitteet tulee kuitenkin saavuttaa mahdollisimman tehokkaasti ja lisätaakkaa aiheuttamatta. Pääministerin 24.6.2015 antaman ilmoituksen mukaan hallitus arvioi kaikkea EU-

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2016 vp

sääntelyä talouskasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden näkökulmasta. Toimiva sääntely on myös Junckerin komission ohjelman läpileikkaava teema.

Tämän mukaisesti heinä-syyskuun aikana kartoitettiin ongelmalliseksi koettua EU-sääntelyä. Ministeriöitä, virastoja ja sidosryhmiä pyydettiin kertomaan kannaltaan ongelmallisesta EU-sääntelystä. Kartoituksessa oli mukana ministeriöiden lisäksi 54 tahoa.

Kartoituksessa toimivaksi sääntelyksi on katsottu sääntely, joka toteuttaa sille asetetut tavoitteet aiheuttamatta tavoitteen kannalta suhteettomia välittömiä tai välillisiä sivuvaikutuksia. Toimiva sääntely:

1. huomioi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet,
2. ei aiheuta turhaa hallinnollista taakkaa,
3. huomioi jäsenmaiden erityisolot ja lähtötasot,
4. muodostaa koherentin kokonaisuuden ilman päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia,
5. huomioi myös digitalisaation.

Saatujen lausuntojen perusteella on laadittu kooste (LIITE). Siinä on nostettu esiin 40 esimerkkiä ongelmallisista säädöksistä tai säädöskokonaisuuksista sekä 12 keskenään päällekkäistä tai ristiriitaista säädöskokonaisuutta.

Sääntelyn toimivuuden näkökulmasta ongelmalliseksi koettua EU-sääntelyä näyttäisi olevan vähän suhteessa EU-säädösten kokonaismäärään.

Kartoituksessa nousi esille ongelmakohtia muun muassa työaikojen sääntelyssä, ympäristönsuojeluun liittyvä sääntelyssä (kemikaalit, energiatehokkuus, jätteet) ja digitaaliseen toimintaympäristöön liittyvässä sääntelyssä.

Ongelmalliseksi katsottu sääntely koskee voimassa olevia säädöksiä ja ehdotettuja säädöksiä. Osa näistä on sellaisia, jotka on jo yhdessä todettu ongelmallisiksi ja ovat uudelleentarkasteltavana.

Komissiolle voidaan tapauskohtaisesti ehdottaa ongelmallisia säädöksiä kumottaviksi tai muutettaviksi. Lainsäädäntöehdotuksiin vaikutetaan lainsäädäntöprosessissa esittämällä muutosehdotuksia ehdotetun säädösehdotuksen sisältöön tai tarvittaessa ehdottamalla komissiolle ehdotuksen poisvetämistä.

Kartoituksessa nousi lisäksi esille hankkeita, joissa säädösehdotuksia vasta valmistellaan komissiossa, mutta joissa ennakotietojen perusteella mahdollisesti voi olla sääntelyn toimivuuden kannalta ongelmallisia kohtia. Näissä ennakkovaikutetaan ehdotusten muuttamiseksi tai tarvittaessa ehdotuksen tekemättä jättämiseksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2016 vp

Koosteessa ei ole nostettu esille tapauksia, jotka liittyvät EU-päätöksenteon sijaan kansalliseen täytäntöönpanoon tai jotka on jo saatu käsittelyyn ongelman poistamiseksi. Koosteessa ei myöskään ole sisällytetty tapauksia, joissa on sääntelyn toimimattomuuden sijaan kyse pikemminkin erimielisyydestä koskien säädöksen poliittista tavoitetta.

Sääntelyn toimivuuden parantaminen on jatkuva prosessi. Kartoituksen tulos ei ole tyhjentävä, vaan se tarjoaa tietoa määriteltäessä Suomen tavoitteita ja vaikutettaessa EU-päätöksentekoon. Aineistoa voi myös hyödyntää kansallisessa säädöspolitiikan kehittämistyössä.

Kartoitus on jatkoa 14.2.2014 päivätylle e-jatkokirjeelle (E 113/2013 vp), joka pohjautui vastaavalle, mutta suppeammalle kartoitukselle.

Valtioneuvoston kanta

Suomen EU-vaikuttamisen yhtenä painopisteenä on nykyistä vähäisempi, parempi ja kevyempi sääntely. EU-sääntelyn kansallisessa toimeenpanossa Suomi ei lisää kilpailukykyä haittaavaa taakkaa.

EU-sääntelyn vaikutuksia, tarpeellisuutta ja toimivuutta tulee arvioida kaikissa vaiheissa säädöksen suunnittelusta sen täytäntöönpano- ja soveltamisvaiheeseen.

Suomi pitää tärkeänä komission sitoumusta edistää parempaa sääntelyä aiempaa kunnianhimoisemmin.

Suomi pitää osaltaan esillä sääntelyn toimivuutta lainsäädäntöehdotuksia koskevissa neuvotteluissa ja esittää tapauksesta riippuen säännöksiä kumottaviksi tai muutettaviksi ja säädösehdotuksia poisvedettäviksi. Suomi ennakkovaikuttaa varhaisessa vaiheessa komission suunnitelmiin ja esityksiin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Käsiteltävänä oleva E-jatkokirje liittyy EU-lainsäädännön ja -lainsäädäntöehdotusten arviointiin Suomen kannalta. Kysymys on EU-sääntelyn vaikutuksista, tarpeellisuudesta ja toimivuudesta. Hallintovaliokunta toteaa, että lainsäädäntöehdotusten vaikutusten arvioinnin kannalta on aivan olennaista, että unioniasioden kansallinen valmisteluprosessi tapahtuu normaalisti siten, että myös erikoisvaliokunnalla on tosiasialliset mahdollisuudet osallistua unioniasioden käsittelyyn asianmukaisesti sekä siten vaikuttaa osaltaan muun muassa EU-sääntelyn toimivuuteen. Valtioneuvoston kannan mukaan Suomi ennakkovaikuttaa varhaisessa vaiheessa komission suunnitelmiin ja esityksiin.

Valiokunta on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota niihin ongelmiin, joita on ilmennyt kansallisessa unioniasioden valmistelussa. Kysymys on valiokunnan tiedonsaannin turvaamisesta ja sen myötä mahdollisuudesta ilmaista erikoisvaliokuntana kantansa toimialaansa koskevissa unioni-

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2016 vp

asioissa niitä koskevan käsittelyjärjestelmän mukaisesti. Tässä lausunnossa keskitytään näiltä osin havaittuihin ongelmiin ja niiden korjaamiseen. Lisäksi valiokunta käsittelee tiivistetysti mielestään samaan kokonaisuuteen kuuluvina asioina U-kirjelmien ja E-kirjeiden laatua, valiokunnassa tapahtuvaa asiantuntijakuulemista unioniasioissa ja aikataulukysymyksiä.

Valiokunnan esiin nostamaa asiakokonaisuutta koskee myös oikeuskanslerin päätös 12.4.2016 (valtioneuvoston kirjelmän viivästyminen, Dnro OKV/8/50/2015).

Perustuslain mukaisista menettelyistä

Perustuslain 96 § koskee eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita, joiden osalta valtioneuvostolle on asetettu oikeudellinen velvoite saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi (U-asiat). Asia tulee viedä eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä seuraavien kriteerien täyttyessä: 1) kyse on ehdotuksesta säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, 2) asiasta päätetään EU:ssa ja 3) asia kuuluisi eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ainakin lainsäädännön alaan kuuluvat asiat, eduskunnan budjettivaltaa sitovat asiat ja eduskunnan kansainvälisiä sopimuksia koskevaa toimivaltaa sitovat asiat.

Valtioneuvoston on saatettava ehdotus eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä siitä tiedon saatuaan. Velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi U-asiana syntyy silloin, kun valtioneuvosto saa ehdotuksesta tiedon. Ehdotus on mahdollista saattaa eduskunnan käsiteltäväksi myös tavanomaista suppeammat tiedot sisältävällä U-kirjelmällä. U-kirjelmässä voidaan ilmoittaa valtioneuvoston alustava kanta tai saattaa tiedoksi, ettei kantaa vielä ole.

Perustuslain 97 § koskee eduskunnan tiedonsaantioikeutta kansainvälisissä asioissa. Säännöksen nojalla annetaan tyypillisesti tietoja sellaisista EU-asioista, jotka edeltävät varsinaisten säädösehdotusten antamista. Myös säädöshankkeista ja muista eduskunnan toimivaltaan kuuluvista asioista tulee antaa tietoja eduskunnalle E-kirjeillä siinä vaiheessa, kun velvollisuus U-kirjelmän lähettämiseen ei ole vielä syntynyt.

Eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaa koskevien perustuslain 96 ja 97 §:ien säännösten tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa EU:ssa tehtävien päätösten sisältöön. Eduskunta on korostanut, että eduskunnan erikoisvaliokunnilla ja suurella valiokunnalla tulee olla EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon kussakin vaiheessa käytössään tuossa vaiheessa oleelliset tiedot. Oleellista on, että kukin asia saadaan käsittelyyn niin ajoissa, että eduskunnan valiokunnilla on käytössään riittävä aika asian käsittelylle ennen kuin Suomen edustajien on lausuttava siitä Suomen käsityksiä esimerkiksi neuvoston työryhmässä.

U -kirjelmät

U-asiat tulee saattaa viipymättä eduskuntaan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Jos asian käsittely EU:ssa kuitenkin etenee niin nopealla aikataululla, ettei U-kirjelmän toimittaminen eduskunnalle ole mahdollista ajoissa tai se jättäisi eduskunnalle liian vähän aikaa kannanmuodostukseen, voidaan asia saattaa poikkeuksellisesti eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä. E-kirjeen antaminen ei kuitenkaan poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä, vaan se tulee toimittaa eduskunnalle niin pian kuin se on mahdollista.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2016 vp

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota prosessiin, joka koskee erittäin merkityksellistä SEUT 78 artiklan 3 kohtaan perustuvaa asiaa eli komission ehdotusta asetukseksi kriisitilanteen siirtomekanismin perustamisesta. Euroopan komissio on osana 13.5.2015 antamansa muuttoliikeagendan toimeenpanoa antanut 27.5.2015 niin sanottuun hätätilamekanismiin perustuvan ensimmäisen EU:n sisäisiä siirtoja koskevan ehdotuksensa. Asiassa sisäministeriö on toimittanut U-kirjelmän sijasta aikataulusyistä komission ehdotusta koskevan E -kirjeen 5.6.2015 tapahtuneen EU-ministerivaliokunnan käsittelyn jälkeen eduskunnalle, jotta asiassa saataisiin ainakin alustavia kannanottoja 16.6.2015 pidettävää OSA-neuvostoa varten (E 18/2015 vp). Hallintovaliokunta on käsitellyt asian kiireellisenä 10.6.2015 ja antanut tuolloin asiassa lausunnon HaVL 5/2015 vp. Asia on käsitelty suuressa valiokunnassa 12.6.2015.

Sisäministeriö on kirjeessään E 18/2015 vp ilmoittanut, että asiasta tullaan lähettämään ensi tilassa eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä. Valtioneuvoston kanslian EU-osasto ei ole kuitenkaan ollut tyytyväinen sisäministeriön valmistelemaan U-kirjelmään. Sitä ei sen vuoksi ole tuotu suunnitellulla tavalla valtioneuvoston yleisistuntoon 1.7.2015, vaikka sisäministeriön mielestä olisi tullut tuoda. Sisäministeriö on muokannut tämän jälkeen asiassa jatkokirjeen EJ 12/2015 vp. U-kirjelmä on lopulta tuotu valtioneuvoston käsiteltäväksi ja päätettäväksi 10.9.2015. Suuri valiokunta on 11.9.2015 todennut U -kirjelmän johdosta, että asia U 10/2015 vp on samansisältöinen asian E 18/2015 vp kanssa eikä suurella valiokunnalla ollut asiasta enempää huomauttamista (SuVEK 41/2015 vp).

Hallintovaliokunta on U-kirjelmästä U 10/2015 vp antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota perustuslain edellyttämään käsittelyyn eduskunnassa ja todennut, että tässä tapauksessa käsittelyaika ei ole ollut riittävä, kun 10.9.2015 annettu U-asia on tullut käsitellä hallintovaliokunnan osalta 11.9.2015 silmällä pitäen ehdotuksen lopullista hyväksymistä OSA-neuvostossa 14.9.2015. Valiokunta on arvioinut etenkin jatkokirjeen EJ 12/2015 vp perusteella, että U-kirjelmä olisi voitu ja se olisi tullut antaa eduskunnalle paljon aikaisemmin ja jo kevätistuntokaudella 2015. Hallintovaliokunta ei ole pitänyt tapahtunutta hyväksyttävänä, ja valiokunta on todennut, ettei vastaavaa tilannetta saa enää tulevaisuudessa syntyä (HaVL 8/2015 vp). Tässä yhteydessä valiokunta tähdentää, ettei valtioneuvoston kanslian tehtävä yhteen sovittaa Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelua ja käsittelyä saa johtaa siihen, että eduskunnan tiedonsaanti tämän vuoksi viivästyy, taikka siihen, että tiedonsaanti estyy.

Hallintovaliokunnalle on syntynyt sisäisiä siirtoja koskevan prosessin aikana lisäksi se käsitys, että valtioneuvoston kansliassa virkamiestasolla ei ole yksittäistapauksessa pidetty tarpeellisena edes E-kirjeen toimittamista lainsäädännön alaan kuuluvassa asiassa oikea-aikaisesti, vaan on lähdetty siitä, että OSA -neuvostokäsittelyyn valmistauduttaessa toimitetaan ainoastaan suureen valiokuntaan neuvostokuulemista varten EU-perusmuistio (HaVL 9/2015 vp). Toteutuessaan menettely olisi johtanut erikoisvaliokunnan lausuntomenettelyn sivuuttamiseen.

Oikeuskansleri on päätöksessään 12.4.2015 koskien EU:n sisäisiä siirtoja tarkastellut prosessia osana valtioneuvoston kanslian menettelyn arviointia myös siitä näkökulmasta, kuinka asian käsittely on eduskunnassa tapahtunut.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2016 vp

E-kirjeet

Erityisesti periaatteellisesti merkittävät ja poliittisesti kiistanalaiset lainsäädäntöhankkeet sekä hankkeet, joiden ennakoidaan etenevän nopeasti päätökseen virallisen ehdotuksen antamisen jälkeen, on syytä antaa eduskunnalle E-kirjeellä jo niiden valmisteluvaiheessa. Eduskuntakäsittely jo EU-asian käsittelyn varhaisessa vaiheessa on tärkeää erityisesti silloin, kun alustavatkin Suomen näkemykset saatetaan EU:ssa mieltää Suomen kannoiksi tai ainakin poliittisesti sitoviksi. Näin voidaan varmistaa yhtäältä eduskunnan oikea-aikainen mahdollisuus vaikuttaa ehdotuksen sisältöön ja toisaalta Suomen johdonmukainen esiintyminen koko valmisteluprosessin ajan (Su-VM 1/2009 vp). Asia, joka on ennen virallisen ehdotuksen antamista saatettu eduskunnalle E-kirjeenä, tulee käsitellä normaalissa menettelyssä U-asiana siinä vaiheessa, kun virallinen ehdotus tai aloite saadaan, jos asia kuuluu eduskunnan toimivaltaan.

Perustuslaissa ei ole menettelyä koskevia säännöksiä E-asioden saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Selvitysten antamisesta vastaa pääsääntöisesti toimivaltainen ministeriö. E-asioita ei esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, vaan ne lähetetään eduskuntaan ministeriön kirjeellä.

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiaa 2016 koskevassa lausunnossaan HaVL 14/2016 vp valiokunta korostaa E-kirjeiden merkitystä niin lainsäädäntö- kuin muissakin unioniasioissa. Valiokuntaa ei juurikaan voida liian aikaisin informoida. Käytännössä on ilmennyt, että lainsäädäntöasioissa U-kirjelmän saaminen on kestänyt usein liian kauan, kun asia on voinut faktisesti saada ainakin periaatetasolla ratkaisunsa jo ensimmäisessä OSA-neuvoston kokouksessa hyvin lyhyellä valmistautumisajalla.

Tällaisissa tilanteissa E-kirjeet, joihin erikoisvaliokunnat kykenevät reagoimaan yleensä tarvittaessa nopeasti, ovat erikoisvaliokuntien asianmukaisen työskentelyn kannalta tärkeitä asiakirjoja. Tiedonannon toimittamisella eduskunnalle mahdollistetaan muun muassa ennakkollinen näkemysten esittäminen jo ennen varsinaisten lainsäädäntöehdotusten antamista. E-kirje voidaan hyvin antaa myös ennen kuin valtioneuvosto on muodostanut varsinaisen kantansa asiassa alustavan kannan perusteella tai ilman valtioneuvoston kantaa.

Unioniasioden asiakirjojen laatu ja asiantuntijakuuleminen unioniasioissa

Valiokunnan vaikuttamismahdollisuuksien kokonaisuuteen kuuluu lisäksi se seikka, johon ministeriöiden on syytä entisestään panostaa, että valtioneuvoston virkamiesten tulee kyetä valiokuntakuulemisessa myös ammattitaitoiseen ja selkeään suulliseen esitykseen, joka sisältää muun muassa selvityksen eri asioiden välisistä yhteyksistä ja keskinäisistä riippuvuussuhteista. Kyseinen seikka on noussut esiin erityisesti moninaisten toisiinsa nivoutuvien maahanmuuttoon liittyvien unioniasioden käsittelyn yhteydessä (HaVL 14/2016 vp).

Jäsennelty ja selkeä sekä ilmiänsuhtaan mahdollisimman helppolukuinen kirjallinen U-kirjelmä, E-kirje, asiantuntijan muistio tai lausunto edesauttaa hyvän suullisen esityksen ohella kuulemismenetelmien onnistumista ja palvelee samalla valiokunnan tehokasta työskentelyä etenkin kiireellisten unioniasioden käsittelyssä. Etenkin maahanmuuttokriisiä koskevissa unioniasioissa on ilmennyt, ettei asioiden hahmottaminen välttämättä ole helppoa asiantuntijoillekaan. Osaksi saatetaan olla kysymys esimerkiksi siitä, että komission asiakirja ei ole selkeä tai samanaikaisesti on vi-

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2016 vp

reillä samaan päämäärään liittyviä useampia toimenpide-ehdotuksia, jotka voivat sisältää toisiinsa päällekkäisiä elementtejä.

Kiiretilanteesta uhkaa tulla pääsääntö

Meneillään olevalla vaalikaudella hallintovaliokunnan toimialalla on jo tähän mennessä ollut viireillä huomattava määrä kiireellisiä unioniasioita etenkin maahanmuuttokriisiin liittyen, mutta myös sisäisen turvallisuuden asioissa ja tietosuojasääntelyssä. Valiokunnan kokemuksen perusteella unionitasolla asioiden käsittelyrytmi voi olla kovin epätasaista. Tärkeän lainsäädäntöasian käsittely saattaa edetä työryhmätasolla hitaasti. Prosessi saattaa kuitenkin edetä ilman ennakkovaroitusta niin, että kannanottoja odotetaan kansallisesti muodostettavan lähes välittömästi. Asia voi tulla myös neuvostokäsittelyyn muutaman päivän varoitusajalla. Lopulliset agendat ja niiden aineistot tulevat usein hyvin myöhään. Lisäksi ne saattavat muuttua ennakoimattomalla tavalla. Työryhmien ja neuvoston asiakirjat saatetaan jakaa vasta pöydälle kokoukseen.

Asioiden kiireellisyydestä johtuen erikoisvaliokunnassa on yhä useammin jouduttu turvautumaan ennakokäsittelyyn, jotta ehdittäisiin ottamaan asiaan kantaa. Asiantuntijat on jouduttu kutsumaan ennakkollisesti, ja pahimmassa tapauksessa he ovat joutuneet kommentoimaan ehdotusta, joka on kuulemiseen mennessä jo muuttunut esimerkiksi puheenjohtajavaltion tehtyä uuden kompromissiehdotuksen, joka voi poiketa merkittävästikin aikaisemmasta.

Tällainen toimintamalli ei ole hyväksi asioiden asianmukaisen valmistelun kannalta valiokunnan mielestä valtioneuvostotasollakaan. Suomessa omaksuttu valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoiminta unioniasioden kansallisessa kannanmuodostuksessa ei ole laajalti jäsenmaissa käytössä oleva toimintamalli. Kansalliset parlamentit eivät käytettävissä olevan tiedon perusteella osallistunut pääsääntöisesti muissa jäsenmaissa yksittäisten unioniasioden käsittelyyn vastaavalla tavalla. Tämä saattaa jossakin määrin vaikuttaa asioiden käsittelytapaan unionitasolla. Joka tapauksessa valiokunta tähdentää, että asianmukaisen unioniasioden käsittelyn kannalta on syytä jättää tarkasteluvarauma etenkin silloin, kun asioissa pyritään muodostamaan kannanottoja tai tekemään päätöksiä ilman ennakkollisen kansallisen kannanmuodostuksen mahdollistavaa valmistelua. Tässä yhteydessä on huomattava, että käsiteltävänä olevan asian valmistelu on voinut kestää pitkään ja lisäksi toimeenpanoprosessit ovat laajalti pitkäkestoisia. Unionin legitimeettiä heikentää valiokunnan mielestä tempoileva, jäsentymätön ja asianmukaisesti valmistelematon työryhmä- ja neuvostokäsittelymenettely.

Kuten johdannossa todetaan, kysymys on EU-sääntelyn vaikutuksista, tarpeellisuudesta ja toimivuudesta. Kiiretilanteissa mahdollisuudet näiden seikkojen asianmukaiseen arviointiin voivat jäädä valiokunnassa pieniksi. Käsiteltävänä on ollut myös sellaisia komission ehdotuksia, joista ei ole ollut käytettävissä komissionkaan vaikutusarviointia, koska sellaista ei ole tehty. Asiat ovat vaikeita ja usein monitahoisia, eikä niiden analysointi käy käden käänteessä. Jos valmisteluprosessi vedetään vielä kiireellä alusta loppuun, on vaara, että sääntelyn tosiasialliset vaikutukset, tarpeellisuus ja toimivuus jäävät kunnolla tutkimatta niin EU-tasolla kuin kansallisestikin.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2016 vp

Oikeuskanslerin ratkaisu koskien EU:n sisäisiä siirtoja koskevan ehdotuksen käsittelyä

Oikeuskansleri pitää ratkaisussaan 12.4.2016 valtioneuvoston päätöksenteon kannalta ongelmallisena sitä, että perustuslain 96 §:ssä tarkoitettu asia on tuotu valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi niin myöhäisessä vaiheessa, että päätöksenteko asiassa on EU-tasolla edennyt vaiheeseen, jossa jäljellä olevana käsittelyvaiheena on ollut enää asian lopullinen hyväksyminen EU:n OS -neuvostossa keskusteluitta.

Oikeuskansleri katsoo, että U-kirjelmän saattamisen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi ei tule olla toimenpide, jolla pyritään vain muodollisesti täyttämään perustuslain vaatimukset ja jälkikäteisesti hyväksyttämään neuvotteluissa jo esitetyt kannat. Valtioneuvoston U-kirjelmä tulee tuoda valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi valtioneuvoston kannanmuodostuksen kannalta riittävän aikaisessa vaiheessa asian käsittelyvaihe EU-tasolla huomioon ottaen. Tämä on tärkeää myös asian eduskuntakäsittelyn kannalta (Dnro OKV 8/50/2015).

Eduskunnan tiedonsaannin turvaaminen erikoisvaliokunnan näkökulmasta

Valiokunta toteaa, että valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoiminta perustuu EU-asioissa Suomen perustuslakiin ja sitä alemman tasoisiin säädöksiin. Asiaa koskeva ohjeistus on myös kattavaa (oikeusministeriön muistio 3.3.2014 "U-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ensi vaiheessa E -kirjeellä kiireellisissä tilanteissa" ja suuren valiokunnan valiokuntasihteeristön ohjemuistio 17.12.2014 "Euroopan unionin asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyviä käytännön kysymyksiä").

Eduskunnan lopullisen kannan ilmaisee suuri valiokunta kussakin unioniasiassa. Suuren valiokunnan kannanmuodostus perustuu lähtökohtaisesti erikoisvaliokuntien asiantuntemukseen ja lausuntoihin. Hallintovaliokunta tähdentää omalta osaltaan, että valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoimintaa koskevien säännösten ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa tosiasiallisesti ja täysimääräisesti EU:ssa tehtävien päätösten valmisteluun ja sisältöön neuvotteluprosessin alkuvaiheesta lähtien koko prosessin ajan aina päätöksentekoon asti.

Valiokunta korostaa edellä lausuttua täydentäen, etteivät suurelle valiokunnalle neuvostokuulemisten yhteydessä valtioneuvoston puolelta lähetettävät perusmuistiot voi korvata U-kirjelmiä tai E-kirjeitä.

Suomen kannat EU-asioissa perustuvat eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaan. Valtioneuvoston EU-vaikuttamisselvityksessä vuodelta 2009 muistutetaan eduskunnan olevan olennainen päätöksentekijä Suomen EU-politiikassa, ja sen osallistuminen kannanmuodostukseen on perustuslain mukainen edellytys Suomen kannan muodostukselle. Eduskunnan osallistuminen kannanmuodostukseen on vahvuus, joka tekee Suomen kannoista EU-neuvotteluissa kestäviä ja varmistaa niiden laajan poliittisen tuen kotimaassa (VN EU-vaikuttamisselvitys 2009, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009).

Mainitussa selvityksessä todetaan, että eduskunnalle annettavissa U- ja E-selvityksissä tapahtuu liian usein laiminlyöntejä. Esimerkiksi muistiot toimitetaan liian myöhään, ja joissakin tapauk-

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2016 vp

sisä selvitykset ovat jääneet kokonaan toimittamatta. Valtioneuvoston vuoden 2009 selvityksen mukaan järjestelmää tulee kehittää niin, että ongelmat saadaan poistettua. Selvityksen otsikko ilmaisee sen toimintatason, jonka tulee olla unioniasioissa noudatettava standardi: "Nollatoleranssi eduskunnan laiminlyöntiin".

Tässä yhteydessä on syytä myönteisenä esimerkkinä tuoda esiin, että sisäministeriö on eduskunnan informoinnissa EU-asioissa noudattanut yhteistyöhakuista linjaa. Pääsääntöisesti sisäministeriö on toimittanut eduskunnalle E-kirjeen muodossa kaikki komission sisäasioista laatimat tiedonannot. Tiedonannoissa komissio on esitellyt aiheen, josta se tulee antamaan säädösehdotuksen tai joka muutoin halutaan saattaa jäsenmaiden käsiteltäväksi. Komission tiedonannoista annettujen sisäministeriön selvitysten kautta eduskunta on muun muassa päässyt seuraamaan hallituksen ja ministeriöiden valmistelua sekä linjauksia ja on voinut halutessaan esittää asiasta omat näkemyksensä.

Pitkäaikainen yhteistyö hallintovaliokunnan ja sisäministeriön välillä, jota vuosittaisissa yhteisissä tapaamisissa eri asioiden yhteydessä on käsitelty, on havaittu tärkeäksi ja koettu kumpaakin osapuolta hyödyttäväksi. Avoin ja suora yhteydenpito sisäministeriön ja hallintovaliokunnan välillä on mahdollistanut asioiden joustavan ja nopean käsittelyn, mikä on ollut ensiarvoisen tärkeää, kun asioita on EU:n puitteissa käsitelty lyhyellä varoitusaajalla.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk

jäsen Thomas Blomqvist r

jäsen Antti Häkkänen kok

jäsen Mika Kari sd

jäsen Elsi Katainen kesk

jäsen Kari Kulmala ps

jäsen Antti Kurvinen kesk

jäsen Sirpa Paatero sd

jäsen Olli-Poika Parviainen vihr

jäsen Juha Pylväs kesk

jäsen Joonas Räsänen sd

jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps

jäsen Matti Semi vas

jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2016 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto