

Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa

Ohjeita valtioneuvoston EU-valmistelijoille

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:7

Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa

Ohjeita valtioneuvoston EU-valmistelijoille

Jaana Jääskeläinen, Anna Pohjalainen, Sina Uotila

Oikeusministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-530-2

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa

Ohjeita valtioneuvoston EU-valmistelijoille

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:7		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t Kieli	Jaana Jääskeläinen, Anna Pohjalainen, Sina Uotila suomi	Sivumäärä	46

Tiivistelmä

Oppaassa käsitellään perustuslain säännöksiä, jotka koskevat eduskunnan osallistumista Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun, niiden tulkintakäytäntöä ja soveltamista. Se on tarkoitettu tukemaan valtioneuvoston virkamiehiä EU-asioiden valmistelussa. Opas on laadittu oikeusministeriössä ja sen valmistelun aikana on kuultu kaikkia ministeriöitä, oikeuskanslerinvirastoa sekä eduskunnan suuren valiokunnan, perustuslakivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan sihteeristöjä.

Aikaisempaa ohjeistusta on päivitetty ottamalla huomioon erityisesti eduskunnan suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan viimeaikainen lausuntokäytäntö sekä suuren valiokunnan EU-sihteeristön päivitetty ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä. Ohjeistuksessa painopiste on eduskunnan oikea-aikaisen tiedonsaannin turvaamisessa. Myös kiiretilanteissa on varmistettava, että eduskunta saa riittävät ja tarpeelliset tiedot voidakseen osallistua Suomen kantojen valmisteluun perustuslaissa tarkoitetulla tavalla.

Pääpaino on niiden EU-asioiden käsittelyssä, jotka kuuluvat perustuslain 96 §:n mukaisesti eduskunnan toimivaltaan (ns. U-asiat). Lisäksi oppaassa käsitellään niitä EU-asioita, joiden osalta eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tietoja perustuslain 97 §:n mukaisesti, sekä toissijaisuusvalvontaa ja EU-asioiden eduskuntakäsittelyyn liittyvien asiakirjojen julkisuutta.

Asiasanat Oikeusministeriö, valtioneuvosto, eduskunta, EU, U-asia, E-asia, UTP-asia, toissijaisuusasia, julkisuus, oppaat

ISBN PDF	978-952-400-530-2	ISSN PDF	2490-0990
Asianumero	VN/8296/2022 OM	Hankenumero	

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-530-2>

Riksdagens rätt att delta och få information vid den nationella beredningen av EU-ärenden

Anvisningar för statsrådets EU-beredare

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2022:7	Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet	
Författare	Jaana Jääskeläinen, Anna Pohjalainen, Sina Uotila	
Språk	finska	Sidantal 46

Referat

I handboken behandlas grundlagens bestämmelser om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av EU-ärenden samt praxis för tolkningen och tillämpningen av dem. Den är avsedd att stödja statsrådets tjänstemän vid beredningen av EU-ärenden. Handboken har utarbetats vid justitieministeriet och under beredningen har alla ministerier, justitiekanslersämbetet och sekretariaten för riksdagens stora utskott, grundlagsutskottet och utrikesutskottet hörts.

De tidigare anvisningarna har uppdaterats i synnerhet med beaktande av den senaste utlåtandeprixisen från riksdagens stora utskott och grundlagsutskottet samt den uppdaterade anvisningen om riksdagsbehandlingen av EU-ärenden från stora utskottets EU-sekretariat. Tyngdpunkten i anvisningarna ligger på tryggande av riksdagens rättidiga tillgång till information. Också i brådskande fall måste det säkerställas att riksdagen får tillräcklig och nödvändig information för att kunna delta i beredningen av Finlands ståndpunkter på det sätt som avses i grundlagen.

Fokus ligger på behandlingen av de EU-ärenden som enligt 96 § i grundlagen omfattas av riksdagens behörighet (så kallade U-ärenden). I handboken behandlas dessutom de EU-frågor som riksdagen har rätt att få information om av statsrådet i enlighet med 97 § i grundlagen samt subsidiaritetskontroll och offentlighet i fråga om dokument som gäller riksdagsbehandlingen av EU-ärenden.

Nyckelord U-ärende, E-ärende, USP-ärende, subsidiär fråga, handböcker, justitieministeriet, statsrådet, riksdagen, EU, offentlighet

ISBN PDF	978-952-400-530-2	ISSN PDF	2490-0990
Ärendenummer	VN/8296/2022 OM	Projektnummer	

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-530-2>

Parliament's Right to Participate and Receive Information in the National Preparation of EU Matters

Guidelines for Government Officials Preparing EU Matters

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2022:7	Subject	Reports and guidelines
---	----------------	------------------------

Publisher	Ministry of Justice, Finland
------------------	------------------------------

Author(s)	Jaana Jääskeläinen, Anna Pohjalainen, Sina Uotila
------------------	---

Language	Finnish
-----------------	---------

Pages	46
--------------	----

Abstract

This guide deals with the provisions of the Constitution concerning the participation of Parliament in the national preparation of European Union matters as well as the interpretation and application of these provisions. The purpose of the guide is to support government officials in the preparation of EU matters. The guide was drawn up by the Ministry of Justice, and all ministries, the Office of the Chancellor of Justice and the secretariats of the Grand Committee, the Constitutional Law Committee and the Foreign Affairs Committee of Parliament were consulted during its preparation.

The previous guidelines have been updated taking into account the recent statements by the Grand Committee and the Constitutional Law Committee of Parliament, in particular, as well as the updated guidelines of the Grand Committee's secretariat for EU matters on the parliamentary consideration of EU matters. The main objective of the guidelines is to ensure that Parliament has timely access to necessary information. It must be ensured that Parliament receives, also in urgent situations, sufficient and appropriate information in order to be able to participate in the preparation of Finland's positions in the manner referred to in the Constitution.

The focus is on dealing with EU matters that fall within the competence of Parliament under section 96 of the Constitution (so-called Union matters). Furthermore, this guide also deals with EU matters on which Parliament has the right to receive information from the Government under section 97 of the Constitution, as well as the monitoring of compliance with the principle of subsidiarity and the publicity of documents related to parliamentary consideration of EU matters.

Keywords	Union matter, Europe matter, foreign and security policy matter, subsidiarity matter, guides, Ministry of Justice, Government, Parliament, EU, publicity
-----------------	--

ISBN PDF	978-952-400-530-2
-----------------	-------------------

Reference number	VN/8296/2022 OM
-------------------------	-----------------

ISSN PDF	2490-0990
-----------------	-----------

Project number	
-----------------------	--

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-530-2
--------------------	---

Sisältö

1	Yleistä	7
1.1	Oppaan tarkoitus	7
1.2	Eduskunnan osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun.....	8
2	U-asiat (perustuslain 96 §)	13
2.1	Asia, joka kuuluu sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan	13
2.1.1	Lainsäädännön alaan kuuluvat asiat.....	14
2.1.2	Eduskunnan budjettivaltaa sitovat asiat	16
2.1.3	Eduskunnan valtiosopimustoimivaltaan kuuluvat asiat.....	17
2.1.4	SEUT 352 artiklaan perustuvat ehdotukset	18
2.2	Ehdotus säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi	19
2.3	Euroopan unionissa päätettävä asia	20
2.4	U-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi	22
2.5	Menettely poikkeuksellisen kiireellisissä U-asioissa	25
2.6	U-kirjelmän sisältö.....	26
2.7	U-asian käsittely eduskunnassa.....	29
2.8	Tietojen antaminen U-asian käsittelystä EU:ssa (U-jatkokirjeet)	30
3	Perustuslain 97 §	33
3.1	Tyypillisiä E- ja UTP-asioita	34
3.2	E-asian ja UTP-asian käsittely eduskunnassa	37
3.3	Ministereiden kuuleminen.....	38
4	Toissijaisuusvalvonta (subsidiariteettivalvonta)	40
5	Julkisuuskysymykset	43

1 Yleistä

1.1 Oppaan tarkoitus

Tässä oppaassa käsitellään Suomen perustuslain (731/1999; jäljempänä ”perustuslaki”) säännöksiä, jotka koskevat eduskunnan osallistumista Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun, niiden tulkintakäytäntöä ja soveltamista. EU-asioiden valmistelijoiden kannalta on olennaista tietää, milloin asia tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi sekä millaisia aikatauluun ja sisältöön liittyviä vaatimuksia eduskunnalle annettaville tiedoille on asetettu. Käytännössä eduskunta ja kansanedustajat saavat hallitukselta tietoja EU-asioista myös muita välineitä ja menettelyjä käyttäen (kyselytunnit, kirjalliset kysymykset, pääministerin ilmoitukset, selonteot ym.), mutta niitä ei käsitellä tässä oppaassa.

Opas on osa valtioneuvoston virkamiehille suunnattua ohjeistusta, joka koskee EU-asioiden valmistelua. Eduskunnan ja valtioneuvoston välistä yhteistoimintaa EU-asioissa käsitellään omalta osaltaan myös seuraavissa oppaissa ja ohjeissa:

[EU-valmistelun opas \(päivitetty 7.6.2018\),](#)

[Valtiosopimusopas \(ulkoministeriön julkaisuja 2021:2\),](#)

[Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa \(oikeusministeriön ohje OMSO 8/2012\),](#)

[Valtioneuvoston esittelijän käsikirja \(1/2017\),](#)

[Ministerin käsikirja \(2019:21\),](#)

[Säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeva ohje \(OM 2007:6\) ja vaikutus-
alakohtaiset lisäohjeet.](#)

Lisäksi suuren valiokunnan EU-sihteeristö on antanut ohjeen EU-asioiden eduskunka-
käsitteystä (31.1.2022).¹

¹ Ohjeet ovat saatavilla valtioneuvoston intranetissä [EU-valmistelijan työpöydällä](#) ja/tai [säädösvalmistelijan työpöydällä](#).

Tämä opas koskee vaihetta, jossa EU-asia on valmisteilla ja vireillä unionissa. Jo hyväksytyjen, EU:ssa annettujen säädösten täytäntöönpanoa kansallisella lainsäädännöllä käsitellään sen sijaan [Linkkirjoittajan oppaassa](#) ja [Hallituksen esitysten laatimisohteissa](#).

Tällä oppaalla korvataan 12.12.2011 päivätty oikeusministeriön ohje eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa (OMSO 57/2011) sekä 13.3.2014 päivätty oikeusministeriön muistio U-asian saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi ensivaiheessa E-kirjeellä kiireellisissä tilanteissa.

1.2 Eduskunnan osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa EU-asioiden kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Valtioneuvoston toimivalta kattaa kaikki EU:ssa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät.² Valtioneuvostosta annetun lain (173/2003) 9 §:n mukaan Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu. Valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, jollei valtioneuvoston asetuksella jonkin asiaryhmän osalta toisin säädetä. Tämä tarkoittaa, että EU-asiat valmistellaan toimivaltaisissa ministeriöissä tarvittaessa yhteistyössä ministeriöiden kesken ja koordinoidaan EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän puitteissa eli EU-asioiden komitean alaisissa jaostoissa ja tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa.

Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaisesti kuin perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädetään. Perustuslain 96 § koskee eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita (ns. U-asiat): valtioneuvostolla on oikeudellinen velvoite saattaa kirjelmällään eduskunnan käsiteltäväksi ehdotukset sellaisiksi EU:ssa tehtäviksi päätöksiksi, jotka kuuluisivat perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Kirjelmä käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa.³

Perustuslain 97 § koskee eduskunnan tiedonsaantioikeutta kansainvälisissä asioissa. Ulkoasiainvaliokunnalla on oikeus saada tietoja sekä Suomen että EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista ja suurella valiokunnalla vastaavasti muiden EU-asioiden osalta. Nämä asiat saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi joko eduskunnan pyynnöstä tai

² PeVL 54/2005 vp s. 3.

³ U-asia voi myös koskea ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, jolloin se käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa.

valtioneuvoston omasta aloitteesta, kun se katsotaan tarpeelliseksi asian merkityksellisyden vuoksi. Lisäksi 97 §:ssä säädetään nimenomaisesti, että pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista ennen ja jälkeen kokouksen, samoin kuin neuvotteluista, jotka koskevat EU:n perussopimusten muuttamista. Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta ovat myös edellyttäneet, että valtioneuvosto antaa tietoja neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista ennen kokousta ja sen jälkeen.⁴

Perustuslain säännösten tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa EU:ssa tehtävien päätösten sisältöön. Suomen edustajien toiminta EU:n elimissä perustuu siihen, että valtioneuvosto toimii eduskunnan luottamuksen varassa. Eduskunnan näkemykset ovat poliittisesti velvoittava, ohjeellinen lähtökohta hallituksen toiminnalle EU:ssa.⁵

Perustuslakivaliokunta on omana asiana tekemäänsä selvitykseen perustuvassa lausunnossaan eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta (PeVL 30/2020 vp) todennut U-asioiden osalta seuraavaa:

Perustuslain 96 §:n mukaisten U-kirjelmien viipymättä toimittamisella sekä riittävän luotettavalla ja kattavalla sisällöllä on useita periaatteellisesti merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia funktioita. Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain 96 §:n mukainen menettely ja U-kirjelmät kiinnittävät ylintä valtiollista valtaa käyttävän eduskunnan suoraan ja kiinteästi Euroopan unionin päätöksentekoon. Perustuslain 96 §:n mukaisilla menettelyillä on siten olennainen merkitys kansanvaltaisuuden toteutumiselle EU-asioissa.

Perustuslain 96 §:ssä olevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen. Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisinä tässä suhteessa on pidetty erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvia asioita.

Menettely luo demokraattisen hyväksyttävyyden ja tilivelvollisuuden jäsenvaltion parlamentissa ja jäsenvaltion kansalaisille unionin päätöksentekoon Euroopan

4 SuVL 3/1995 vp s. 9, UaVL 6/1995 vp s. 3.

5 SuVM 1/2021 vp s. 37. Ministerin käsikirjassa 2019 todetaan: Vakiintuneen kannan mukaan eduskunnan kanta on ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille. Jos kannasta joudutaan poikkeamaan, asia on perusteltava. Valtioneuvosto on poliittisessa vastuussa eduskunnalle, jolloin näkemys ratkaistaan viime kädessä luottamusäänestyksessä.

parlamentin kautta tapahtuvan unionin tasoisen demokraattisen osallistumisen ohella. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut kansallisen parlamentin osallistumisen kautta toteutuvan demokraattisen hyväksyttävyyden ja kansalaisten tuen unionin toiminnalle merkitystä erityisesti Euroopan unionin talous- ja rahoiliittoa koskevissa asioissa.

Perustuslain 96 §:n mukaisella vaatimuksella tiedon toimittamisesta viipymättä on tietoisesti korostettu sitä, että eduskunnalle on turvattava tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen. [...] U-kirjelmän antamatta jättäminen tai antaminen olennaisella viiveellä uhkaa tehdä perustuslain takaaman eduskunnan informoinnin ja osallistumisen päätöksentekoon merkityksettömäksi.⁶

Suuri valiokunta on valtioneuvoston EU-selonteosta antamassaan mietinnössä (SuVM 1/2021 vp) korostanut, että

perustuslain 96 ja 97 §:ä on arvioitava normikokonaisuutena, jossa pääpaino on sen varmistamisessa, että eduskunnalla on tosiasialliset mahdollisuudet myötävaikuttaa kannanmuodostukseen eduskunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa (SuVL 10/2011 vp, SuVL 1/2012 vp). Eduskunnan valtaoikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta avainasemassa on se, että eduskunnalle U- ja E-kirjeissä kuvatut kansalliset neuvottelutavoitteet on sovitettu yhteen valtioneuvostossa. Eduskunnalle annettun informaation tulee myös olla kattavaa ja oikea-aikaista siten, että eduskunnalla on tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa kansallisiin neuvottelutavoitteisiin ja sitä kautta neuvottelutulokseen. Vastaavasti ministerineuvostoasiakirjat on toimitettava eduskuntaan hyvissä ajoin ennen suuren valiokunnan kokousta, jotta suuren valiokunnan jäsenillä ja varajäsenillä on riittävä aika perehtyä kokouksessa esillä oleviin asioihin ennen päätöksentekoa. Näiden peruseriaatteiden tulee keskeisesti ohjata EU-asioiden valmistelijoita. Eduskuntaa ei koskaan saa asettaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen.⁷

Eduskunnan osallistumisoikeuden ja tiedonsaannin toteutumisen kannalta on siis keskeistä, että valtioneuvosto huolehtii kaikin käytettävissä olevin keinoin EU-asioiden oikea-aikaisesta toimittamisesta eduskunnalle. Erityistä merkitystä tällä on U-asioissa, jotka tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi sen kannan määrittystä varten sellaisessa vaiheessa, että eduskunnan valiokunnilla on riittävästi aikaa käsitellä asia ennen kuin Suomen

6 PeVL 30/2020 vp s. 15-16.

7 SuVM 1/2021 vp s. 38.

on ilmoitettava kantansa EU:n neuvostossa tai työryhmässä⁸. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Suomen neuvottelutavoitteita ei saisi edistää EU:ssa eduskuntakäsittelyn aikana, kunhan neuvottelukumppaneille annetaan esimerkiksi varaumin tieto siitä, että asian kansallinen käsittely on kesken.⁹ Jos asian käsittely on eduskunnassa vielä kesken eli Suomella ei ole vielä lopullista kantaa asiaan, Suomen edustajan tulee jättää tilanteeseen sopiva varauma (yleensä odotus- tai tutkimus- eli tarkasteluvarauma), jotta asia pysyy sisällöltään auki, kunnes eduskunnalla on ollut tilaisuus lausua siitä kantansa. Suomen edustajat eivät kuitenkaan käytä ns. parlamenttivaraamaa, koska eduskunnan kuuleminen on erottamaton osa Suomen kannan muodostamista.¹⁰

Suomen tavoitteiden saavuttamiseksi oikea-aikainen vaikuttaminen EU:ssa on tärkeää, etenkin ennakkovaikuttaminen komissioon. Eri tasoilla tehdään vaikuttamistyötä myös neuvostossa, erityisesti puheenjohtajavaltion suuntaan, sekä yhteistyötä samanmielisten maiden kanssa.¹¹ Myös tulevien säädöshankkeiden aikataulupaineita voidaan helpottaa osallistamalla eduskunta asian käsittelyyn jo ennakkovaikuttamisvaiheessa. Suuri valio-kunta on korostanut, että vaikuttamalla varhaisessa vaiheessa ja esittämällä omia kansallisia aloitteita voidaan parhaiten suunnata komission ja muiden EU-toimielinten toimintaa omien intressien mukaisesti. Vain tällaisella aloitteellisuudella ja strategisella ennakoinnilla voidaan vaikuttaa niin, että Suomen aloitteet etenevät osaksi EU:n agenda ja Suomen näkemykset ja kansalliset erityiskysymykset tulevat huomioituiksi jo ennakolta pohjaesityksissä. Vaikuttaminen on aina sitä vaikeampaa, mitä pidemmälle EU-toimien valmistelu etenee.¹²

Eduskunta tulee kytkeä valmisteluun jo ennakkovaikuttamisen vaiheessa toimitettavilla E-kirjeillä, kun valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi tuoda asian eduskunnan tietoon sen merkityksellisyyden vuoksi. Tämä on tärkeää erityisesti sellaisissa EU-toiminnan kehittämistä ja kansallista EU-vaikuttamista koskevissa kysymyksissä, joissa tehdään ennakolta sitoumuksia, jotka voivat myöhemmin käytännössä supistaa eduskunnan liikkumatilaa.¹³ Jos taas ennakkovaikuttamisen yhteydessä ainoastaan kuvataan Suomessa vallitsevia olosuhteita (mm. oikeustilaa tai taloudellista ja yhteiskunnallista tilannetta), eduskunnan kannan ennakkollinen selvittäminen ei lähtökohtaisesti ole tarpeen. Tärkeintä on huolehtia siitä, että ennakkovaikuttamisen yhteydessä esitetyt näkemykset eivät tosiasiallisesti

8 SuVL 4/2020 vp s. 3.

9 SuVM 1/2021 vp s. 34.

10 [Varaumat, valtioneuvoston kanslian ohje 4.10.2017, saatavilla valtioneuvoston intranetissä.](#)

11 VNS 7/2020 vp, s. 38.

12 SuVM 1/2021 vp s. 34-35.

13 SuVM 1/2021 vp s. 37.

rajoita Suomen lopullista kannanmäärittystä, joka tapahtuu perustuslain mukaisesti yhteistoiminnassa eduskunnan kanssa.¹⁴

EU-asioiden oikea-aikaisen käsittelyn lisäksi on olennaista, että eduskunnalle annettavat tiedot ovat luotettavia, riittävän kattavia ja tarpeellisia, jotta eduskunta voi muodostaa asiaan kantansa. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että eduskunnan tiedonsaantioikeus ei toteudu, jos se ei saa kaikkia objektiivisesti ottaen tarpeellisia tietoja, mutta se ei toteudu asianmukaisesti myöskään silloin, kun eduskunnalle toimitetaan asian käsittelyn kannalta tarpeettomia, merkityksettömiä tai epäluotettavia tietoja.¹⁵ Valtioneuvoston onkin syytä keskittyä tietojen antamisessa eduskunnalle tämän toimivaltaan liittyviin kysymyksiin sekä poliittisen päätöksentekijän kannalta keskeisiin seikkoihin eli periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittäviin kysymyksiin. Joissakin tilanteissa tämä saattaa tarkoittaa sitä, että yksittäisten asioiden rinnalla eduskunnalle tulee antaa kokonaiskuva toisiinsa liittyvistä asioista, tiedossa olevista tulevista päätöksistä ja unionin toiminnan kokonaishyödyistä ja –haitoista asian eduskuntakäsittelyn ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta merkityksellisellä tavalla.¹⁶

Perustuslain 96 ja 97 §:n lisäksi EU-asioihin sovelletaan eduskunnan tiedonsaantioikeutta koskevia perustuslain yleisiä säännöksiä (ks. luku 5). Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla, valiokunnalla ja tietyin rajoituksin myös kansanedustajalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot.

14 Useissa tilanteissa Suomen peruskanta on jo muodostettu esimerkiksi EU-selontekojen sekä suuren valiokunnan niiden johdosta antamien mietintöjen yhteydessä.

15 PeVL 30/2020 vp s. 5.

16 TrVM 2/2013 vp s. 3, PeVL 11/2020 vp ja OKV 1854/22/2020. Esimerkiksi unionin ilmastotavoitteita koskevan ns. Fit for 55 –valmiuspaketin osalta eduskunnalle lähetettiin E-kirje, jossa esiteltiin pakettiin kuuluvat lainsäädäntöehdotukset sekä komission asiaa koskeva tiedonanto. Lainsäädäntöehdotuksista laadittiin erilliset U-kirjelmät, joissa viitattiin kokoavaan E-kirjeeseen (ks. E 97/2021 vp).

2 U-asiat (perustuslain 96 §)

Perustuslain 96 §:n 1 momentissa on perussääntö eduskunnan osallistumisesta niiden EU-asioiden kansalliseen valmisteluun, joiden katsotaan sisältönsä puolesta kuuluvan eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvostolla on näiden asioiden osalta oikeudellinen velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi kirjelmällä eikä menettelytavan suhteen ole mahdollisuutta tarkoituksenmukaisuusharkintaan¹⁷ (ks. kuitenkin 2.5). Asia tulee saattaa vireille eduskunnassa U-kirjelmällä seuraavien kriteerien täytyessä **samanaikaisesti**:

- kyse on ehdotuksesta säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi sitovaksi toimeksi (ks. 2.2)
- asiasta päätetään EU:ssa (ks. 2.3), ja
- asia kuuluisi eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen (ks. 2.1).

Näistä kriteereistä käytännössä tärkein on viimeksi mainittu eli asian kuuluminen eduskunnan toimivaltaan. Tämä kriteeri yleensä ratkaisee sen, tuleeko asia saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Kahta ensimmäistä kriteeriä on puolestaan tulkittu niin laajasti, että ne kattavat käytännössä lähes kaikki EU:ssa tehtävät ehdotukset sitoviksi toimiksi, joita koskevassa päätöksenteossa jäsenvaltioiden hallitusten edustajat ovat mukana. Seuraavassa käsitellään erikseen kutakin näistä kriteereistä aloittaen viimeksi mainitusta.

2.1 Asia, joka kuuluu sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan

Eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ainakin seuraavat asiat:

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

¹⁷ PeVL 30/2020 vp s. 16.

Jäljempänä tässä luvussa käsitellään lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 352 artiklan¹⁸ ns. joustolausekkeeseen perustuvia ehdotuksia, joiden osalta eduskunta on edellyttänyt, että ne saatetaan aina eduskunnan käsiteltäväksi.¹⁹

2.1.1 Lainsäädännön alaan kuuluvat asiat

Eduskunnan toimivallan kannalta keskeisimpinä on pidetty lainsäädännön alaan kuuluvia asioita.²⁰ EU-asioiden kuulumista lainsäädännön alaan arvioidaan vastaavin perustein kuin kansallisiakin asioita. Keskeistä eduskunnan toimivallan arvioimisessa on se, kuuluuko asia **Suomessa** lainsäädännön alaan ja miltä osin. Jos EU:ssa tehty ehdotus koskee aineelliselta sisällöltään asioita, joista tulisi Suomessa säätää lailla, sen katsotaan kuuluvan näiltä osin lainsäädännön alaan perustuslain 96 §:ä sovellettaessa.

EU:ssa käytettävällä päätöksentekoprosessilla ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, kuuluuko asia perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaan.²¹ EU:ssa lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävien säädösehdotusten lisäksi esimerkiksi komission antamat delegoidut säädökset²² ja ehdotukset täytäntöönpanosäädöksiksi²³ voivat periaatteessa kuulua aineellisen sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan.²⁴

Ehdotus voi kuulua lainsäädännön alaan siitä huolimatta, että annettava EU-säätely ei edellytä Suomessa uutta lainsäädäntöä tai muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Ehdotus saattaa kuitenkin toteutuessaan kaventaa kansallista liikkumavaraa tulevaisuudessa rajoittamalla eduskunnan mahdollisuuksia antaa tai muuttaa asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Esimerkiksi sellaisenaan sovellettava EU-säätely²⁵, joka toteutetaan yksinomaan EU:n tasolla, voi kaventaa kansallista liikkumavaraa, vaikka se ei edellyttäisi täydentävää kansallista säätelyä. Merkitystä ei ole myöskään sillä, onko ehdotus ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomen voimassa olevan lainsäädännön kanssa.

18 Aiempi SEY 308, sitä ennen ETY 235 artikla.

19 SuVL 3/1995 vp s. 4.

20 PeVL 30/2020 vp s. 15.

21 EU-oikeudessa asian määrittely lainsäädäntöasiaksi ratkeaa sen perusteella, sovelletaanko asiassa perussopimusten mukaan (tavallista tai erityistä) lainsäätämisyjärjestystä.

22 SEUT 290 artikla.

23 SEUT 291 artikla.

24 Esimerkki tällaisesta asiasta oli U 49/2020 vp. Siinä oli kyse luonnoksesta komission delegoiduksi asetukseksi, joka koski tietosuojaa. Perustuslain mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla.

25 Esimerkiksi EU:n asetukset ja päätökset.

Kuitenkin silloin, kun voimassa olevaan kansalliseen lakiin sisältyy valtuutus antaa asetuksella tarkempia tai täydentäviä säännöksiä tietystä asiasta ja valtuutus kattaa kysymykset, joita ehdotettu EU-sääntely koskee, ehdotus ei kuulu lainsäädännön alaan.²⁶

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

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään täsmentänyt lainsäädännön alan määritelmää Suomen kansallisten asioiden²⁷, EU-asioiden sekä kansainvälisiä sopimuksia koskevien asioiden yhteydessä²⁸. Lausunnossaan PeVL 11/2000 vp perustuslakivaliokunta käsittelee valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden määräysten kuulumista lainsäädännön alaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan määräys kuuluu lainsäädännön alaan seuraavissa tilanteissa:

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

Vaikka EU:ssa tehty ehdotus liittyisikin sisällöltään Suomessa lainsäädännön alaan, on kuitenkin tilanteita, joissa asiaa ei ole tarpeen saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Näin on esimerkiksi silloin, kun ehdotuksella ei tosiasiallisesti tehdä aineellisia muutoksia EU:n lainsäädäntöön. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta mainittakoon olemassa olevan EU-lainsäädännön kodifiointi²⁹, jossa säädös ja kaikki siihen tehdyt muutokset yhdistetään yhdeksi uudeksi säädökseksi tekemättä niihin sisällöllisiä muutoksia. Kodifiointi käsitellään unionissa lainsäätämisyjärjestyksessä.³⁰

26 Ks. valtuutusäännöksistä tarkemmin [Lainkirjoittajan opas](#), luku 13.6.

27 Ks. [Lainkirjoittajan opas](#), luku 13.2.

28 Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on käsitelty myös UM:n laatimassa [Valtiosopimusoppaassa \(2021:2\)](#), ks. erityisesti luku 7.5.

29 Toimielinten välinen sopimus, tehty 20 päivänä joulukuuta 1994, nopeutetusta menetelmästä säädöstekstien viralliseksi kodifioimiseksi (96/C 102/02).

30 Ns. konsolidoinnissa säädökseen sen antamisen jälkeen tehdyt muutokset ja oikaisut yhdistetään säädökseen yhdeksi koonnokseksi, joka ei kuitenkaan ole oikeudellisesti todistusvoimainen, vaan alkuperäiset säädökset jäävät voimaan. Koonnokset tekee EU:n julkaisutoimisto. Ks. tarkemmin Eur-lexin sivuilta [täältä](#).

Sen sijaan ns. uudelleenlaatiminen³¹ (recast) toteutetaan antamalla uusi säädös, jolla aikaisempaan säädökseen tehtävät sisällölliset muutokset sekä sen muuttumattomina säilyvät säännökset yhdistetään samaan tekstiin, jolloin uusi säädös korvaa ja kumoaa kokonaan aikaisemman säädöksen. Recast-ehdotus sisältää siis myös sellaisia säännöksiä, joiden osalta voimassa olevaa lainsäädäntöä muutetaan, ja vain nämä osat ovat neuvotte-lujen kohteena EU:ssa. Ehdotus voi näiltä osin kuulua aineelliselta sisällöltään Suomessa lainsäädännön alaan, mutta ei muuttumattomilta osiltaan.³²

EU:n laajentumisen johdosta säädöksiin tehtävät tekniset muutokset, joilla säädökset mukautetaan liittymissopimuksessa määrättyyn, saatetaan eduskunnan käsiteltäviksi E-kirjeellä eikä U-kirjelmällä.

2.1.2 Eduskunnan budjettivaltaa sitovat asiat

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

Valtiontalouteen merkittävästi vaikuttavia asioita ovat muun muassa:

- EU:n yleinen talousarvioesitys,
- EU:n omien varojen järjestelmää koskevat päätökset ja
- ehdotus unionin monivuotiseksi rahoituskehyyksi.

Unionin monivuotisen, yleensä seitsemän vuotta kattavan rahoituskehyyksen (englanniksi Multiannual Financial Framework eli MFF) hyväksymisen jälkeen komissio antaa ehdotukset rahoitusohjelmia koskeviksi asetuksiksi. Nämä ohjelma-asetukset ovat tyypillisesti eduskunnan budjettivaltaa sitovia sekä kuuluvat lainsäädännön alaan, joten ne tulee yleensä saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Ohjelma-asetukset koskevat esimerkiksi maataloutta, rakennerahastoja ja lukuisia muita unionin rahoittaman toiminnan muotoja. Ohjelma-asetuksissa säädetään muun muassa rahoituksen määrästä ja ehdoista.

31 Toimielinten välinen sopimus tehty 28 päivänä marraskuuta 2001, säädösten uudelleenlaatimistekniikan järjestelmällisestä käytöstä (2002/C 77/01).

32 Lisätietoa uudelleenlaadinnasta ja kodifioinnista löytyy [komission sivuilta](#) englanniksi.

Myös muunlaiset merkittävät taloudelliset sitoumukset tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi.³³

2.1.3 Eduskunnan valtiosopimustoimivaltaan kuuluvat asiat

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

- Unionisopimukset eli kansainväliset sopimukset, joiden osapuolina ovat unioni sekä yksi tai useampi kolmas valtio tai kansainvälinen järjestö.
- Ns. sekasopimukset eli kansainväliset sopimukset, joiden osapuolina ovat unioni yhdessä jäsenvaltioiden kanssa sekä yksi tai useampi kolmas valtio tai kansainvälinen järjestö.
- Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtävät sopimukset, joiden toisena osapuolena on Euroopan unioni.³⁴

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

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

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

33 Perustuslakivaliokunta on viime vuosien lausuntokäytännössään käsitellyt eduskunnan budjettivaltaan liittyviä seikkoja erityisesti Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevien aloitteiden yhteydessä. Yhteenveto valiokunnan kannanotoista löytyy esimerkiksi lausunnosta PeVL 37/2018 vp. Valiokunta on korostanut, että Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi. Myös oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota siihen, että eduskunta saa yksittäisten asioiden rinnalla kokonaiskuvan esimerkiksi Suomen taloudellisten vastuiden kumulatiivisesta kokonaisuudesta, tiedossa olevista tulossa olevista päätöksistä ja unionin toiminnan kokonaisuudesta ja –haitoista asian eduskuntakäsittelyn ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta merkityksellisellä tavalla (OKV/1854/22/2020).

34 EU-sopimukseen rinnastetaan myös sopimukset, joissa EU ei ole tai ei voi olla osapuolena, mutta joissa osapuolena olevat jäsenvaltiot käyttävät unionin puolesta toimivaltaa.

Kansainvälisiä sopimuksia koskevia kysymyksiä, ml. eduskunnan osallistumis- ja tiedon- saantioikeutta EU:n kansainvälisistä sopimuksista, käsitellään tarkemmin ulkoministeriön laatimassa [Valtiosopimusoppaassa](#)³⁵. Lähtökohtana on, että neuvotteluvaltuuksia koskeva ehdotus toimitetaan eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukaisella E-kirjeellä.³⁶ U-kirjelmä tulee puolestaan antaa, kun sopimustekstistä tai sen osasta on muodostunut riittävän ymmärrettävä kokonaisuus, johon eduskunta voi ottaa kantaa, kuitenkin viimeistään silloin, kun konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi on tullut valtioneuvoston tietoon.

Kansainvälisen sopimuksen allekirjoituspäätöstä koskevasta ehdotuksesta ei lähtökohtaisesti tarvitse antaa erikseen selvitystä eduskunnalle, jos U-kirjelmä on siihen mennessä asianmukaisesti toimitettu.³⁷ Jos U-kirjelmä annetaan poikkeuksellisesti vasta siinä vaiheessa, kun saadaan virallinen ehdotus sopimukseksi ja jos sopimus on tuolloin jo valmis allekirjoitettavaksi, otsikoidaan kirjelmä tämän mukaisesti. Sopimuksen tekeminen hyväksytään allekirjoittamisen jälkeen vielä neuvoston erillisellä päätöksellä, joka voidaan tarvittaessa toimittaa eduskunnalle jatkokirjeellä, jos päätös sisältää uusia elementtejä kuten esimerkiksi sopimuksen osapuolille annettavan toimivaltaajulistuksen.

2.1.4 SEUT 352 artiklaan perustuvat ehdotukset

Erytistapauksen muodostavat ehdotukset toimiksi, joiden oikeusperustaksi ehdotetaan SEUT 352 artiklaa³⁸. Tällöin kysymys on asiasta, jonka osalta unionilla ei ole nimenomaista toimivaltaa minkään perussopimuksen artiklan nojalla, ainakaan kaikkien ehdotuksen kattamien kysymysten osalta. Tämän vuoksi erityisesti SEUT 352 artiklan nojalla annettavien ehdotusten osalta nousee esiin kysymys unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta, jota koskevat asiat ovat periaatteellisesti tärkeitä. Suuri valiokunta on edellyttänyt, että eduskunnalle toimitetaan jokainen ehdotus neuvostossa päätettäväksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, jonka oikeusperustana on kyseinen artikla.³⁹

SEUT 352 artiklan nojalla annettuja ehdotuksia käsitellään periaatteessa samalla tavoin kuin muitakin ehdotuksia, joten kysymystä siitä, saatetaanko ne eduskunnan käsiteltäväksi

35 Lisätietoja EU-sopimuksista [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

36 Ks. luku 3.1 ja [Valtiosopimusopas](#) luku 7.3

37 Ks. [Valtiosopimusopas](#) luku 7.3.

38 SEUT 352 artiklan 1 kohta (aiemmissä perussopimuksissa SEY 308 ja ETY 235) kuuluu näin: ”Jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Kun neuvosto antaa kyseiset säännökset erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, se tekee ratkaisunsa samoin yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.”

39 SuVL 3/1995 vp s. 4.

U-kirjelmällä vai E-kirjeellä, arvioidaan vastaavasti samalla tavalla: eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ehdotukset ovat U-asioita, muunlaiset ehdotukset E-asioita.

2.2 Ehdotus säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi

Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunnan käsiteltäväksi tulee saattaa U-kirjelmällä ehdotukset säädöksi, sopimuksi tai muuksi Euroopan unionissa päätettäväksi sitoviksi toimeksi, mikäli ne kuuluvat sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan. Ehdotuksen käsitettä tulkitaan laajasti ja se kattaa instrumentin juridisesta muodosta tai aloitteentekijästä riippumatta kaikki asiasisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ehdotukset.⁴⁰ Tarkoituksena on antaa eduskunnalle mahdollisuus vaikuttaa EU:ssa tehtävien päätösten sisältöön aina, kun asia on sellainen, että eduskunta päättäisi siitä, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Tyypillisiä perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuja ehdotuksia ovat:

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

Myös komission antamat delegoidut säädökset⁴¹ ja ehdotukset täytäntöönpanosäädökseksi⁴² voivat kuulua aineellisen sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan. Ohjeluonteiset, ei-sitovat instrumentit kuten suosikset, lausunnot tai tiedonannot ovat harvoin sellaisia, että niitä koskevat ehdotukset tulisi saattaa eduskunnan käsiteltäväksi U-kirjelmällä. Tämä ei kuitenkaan ole täysin poissuljettua.⁴³ Epäselvissä tilanteissa ehdotus voidaan tarvittaessa saattaa eduskunnan käsiteltäväksi myös E-kirjeellä. Eduskunnan kannalta

40 PeVL 60/2006 vp s. 2.

41 SEUT 290 artikla.

42 SEUT 291 artikla.

43 Eduskunnan perustuslakivaliokunta on muun muassa katsonut SEUT 83 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaisen ns. eurorikosten listan täydentämistä koskevan komission tiedonannon sisältävän PL 96 §:n 1 momentissa tarkoitettua ehdotusta sellaiseksi toimeksi, josta päätetään Euroopan unionissa ja joka muutoin perustuslain mukaan kuuluisi eduskunnan toimivaltaan (PeVL 1/2022 vp). Myös ns. avoimen koordinaatiomenetelmän osalta on pidetty mahdollisena perustuslain 96 §:n soveltamista. Aloitteen tulee kuitenkin olla riittävän jäsentynyt, jotta sitä voidaan pitää perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuna ehdotuksena (PeVL 23/2002 vp s. 3).

ei-sitovat instrumentit kuten esimerkiksi merkittävät, laaja-alaiset komission tiedonannot ovat merkityksellisiä erityisesti silloin, kun niiden käsittelyn yhteydessä sitoudutaan poliittisesti sellaisiin tuleviin sitoviin säädöksiin tai instrumentteihin, jotka tosiasiallisesti vaikuttavat toimivallan käyttöön kansallisesti.

2.3 Euroopan unionissa päätettävä asia

Kolmas kriteeri ehdotuksen kuulumiselle perustuslain 96 §:n soveltamisalaan on se, että kyse on EU:ssa päätettävästä asiasta. Tällä tarkoitetaan kaikkia EU:ssa tai EU:n puitteissa päätettäviä asioita, joissa jäsenvaltioiden hallitusten edustajat osallistuvat päätöksentekoon. Eduskunnan oikeutta osallistua kansalliseen kannanmuodostukseen ei ole rajattu unionin tiettyjen elinten päätöksiin,⁴⁴ vaikka se käytännössä koskee etenkin päätöksentekoa EU:n neuvostossa. Myös Eurooppa-neuvostossa voidaan tehdä päätöksiä, jotka täyttävät perustuslain 96 §:n tunnusmerkit, mutta tällaiset päätökset ovat harvinaisia. Komission osalta kyseeseen voivat tulla säädös- ja täytäntöönpanovallan delegoinnin nojalla annettavat komission säädökset.

EU:ssa päätettävillä asioilla tarkoitetaan myös muodollisesti toimitusjärjestelmän ulkopuolella tehtäviä päätöksiä, jos ne ovat sisällöltään ja vaikutuksiltaan unioniasioihin rinnastettavia.⁴⁵ Unioniasioihin rinnastettavia ovat esimerkiksi sellaiset sopimukset tai päätökset, jotka on tehty unionin tehtävien hoitamista varten tai unioniin liittyvän syyn vuoksi. Liitynnän olemassaolo arvioidaan tapauskohtaisesti. Esimerkiksi neuvostossa kokoontuneiden hallitusten edustajien kesken tehdyt sopimukset ja päätökset ovat pääsääntöisesti EU:ssa tehtäviin päätöksiin rinnastettavia. Näitä tilanteita käsitellään [Valtiosopimusoppaassa](#).⁴⁶

U-kirjelmä voi olla tarpeen myös neuvoston toimiessa jonkin muun tahon, esimerkiksi EU:n viraston valmisteleman päätöksen hyväksyjänä, jos asia aineellisen sisältönsä puolesta kuuluu eduskunnan toimivaltaan. Näin on myös silloin, kun neuvostolla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa päätöksen sisältöön, vaan sillä on mahdollisuus ainoastaan joko hyväksyä tai hylätä sille toimitettu ehdotus.⁴⁷

44 PeVL 23/2002 vp ja PeVL 60/2006 vp.

45 PeVL 14/2019 vp ja siinä viitattu lausuntokäytäntö.

46 Ks. luku 1.5.3.4.

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

Neuvostossa päätettävät asiat valmistellaan yleensä neuvoston työryhmissä ja pysyvien edustajien komiteassa eli Coreperissa. Niitä ei kuitenkaan aina valmistella kaikissa neuvoston valmisteluelimissä, vaan valmistelu voi joissain tapauksissa olla hyvin suppeaakin tai poikkeuksellisesti tapahtua myös neuvoston valmisteluelinten ulkopuolella.⁴⁸ Myös tällöin tulee huolehtia siitä, että eduskunnan asianmukainen osallistuminen kannanmuodostukseen tulee varmistetuksi, jos asia kuuluu aineellisen sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan.

Säädösvallan siirtoa koskevan toimivallan nojalla komissio voi antaa yleisesti sovellettavia delegoituja säädöksiä, joilla muutetaan tai täydennetään lainsäätämisyjärjestyksessä annetun perussäädöksen muita kuin keskeisiä säännöksiä.⁴⁹ Kun komissio on antanut delegoidun säädöksen, neuvostolla on yleensä mahdollisuus vastustaa sitä ja siten estää sen voimaantulo. Täytäntöönpanotoimivallan nojalla komissio voi toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä, muun muassa antaa yleisesti sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä, silloin kun EU:n oikeudellisesti velvoittavat säädökset kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä taikka neuvoston yksin antamat säädökset sitä edellyttävät.⁵⁰ Yleisesti sovellettavat täytäntöönpanosäädökset annetaan yleensä ns. komitologiamenettelyssä, johon jäsenvaltioiden asiantuntijat osallistuvat ja jossa he voivat vaikuttaa säädöksen sisältöön ja ottaa kantaa sen hyväksyttävyyteen.⁵¹

Delegoidut säädökset ja ehdotukset täytäntöönpanosäädöksiksi eivät yleensä kuulu lainsäädännön alaan, vaan suurella osalla on kyse teknisestä norminannosta. Delegoidut säädökset tai ehdotukset täytäntöönpanosäädöksiksi voivat kuitenkin joissakin tilanteissa tai joiltain osin koskea asioita, jotka kuuluvat aineellisen sisältönsä puolesta Suomessa eduskunnan toimivaltaan. Säädösvallan ja täytäntöönpanovallan siirtämisen osalta eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyö on erityisen tärkeää siinä vaiheessa, kun käsitellään ehdotusta perussäädökseksi, johon sisältyy toimivallan siirtoa koskeva valtuutus.⁵² Perussäädöksiä koskevissa U-kirjelmissä on syytä selostaa ja arvioida sitä, millaista toimivaltaa komissiolle siirrettäisiin ja missä menettelyssä sitä käytettäisiin.

48 Esimerkiksi ns. Prümin sopimusta (ks. HE 243/2006 vp) ei tehty unionin rakenteissa, mutta sillä oli kiinteä yhteys unionin puitteissa tehtävään yhteistyöhön. Sopimuksessa oli perustuslakivaliokunnan mielestä kysymys sellaisesta unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavasta asiasta, joka kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan (PeVL 56/2006 vp s. 5). Sen seurauksena eduskunta osallistui päätöksen kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään EU-asioista.

49 SEUT 290 artikla.

50 SEUT 291 artikla.

51 Säädösvallan siirto (delegoidut säädökset) ja täytäntöönpanovallan siirto (komitologiamenettely), oikeusministeriön muistio 2.10.2017, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

52 SuVL 4/2010 vp s. 4.

Eduskunnan osallistumista ja tiedonsaantia koskevia perustuslain säännöksiä sekä Suomen EU-kantojen valmistelua koskevia sääntöjä noudatetaan myös Eurooppa-neuvoston päätöksenteon osalta. Eurooppa-neuvoston tehtävänä on antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja valmistella yleiset poliittiset suuntaviivat ja tavoitteet eikä se siten toimi lainsäätäjänä kuten neuvosto ja Euroopan parlamentti. Eurooppa-neuvosto voi kuitenkin tehdä myös oikeudellisesti sitovia päätöksiä eräissä perussopimuksissa määrätyissä tapauksissa. Se voi esimerkiksi käsitellä lainsäädäntöhankkeita ns. hätäjarrumenettelyissä, jotka voivat tilanteesta riippuen johtaa siihen, että pienempi jäsenvaltioiden ryhmä saa välittömästi luvan SEU 20 artiklan mukaisen tiiviimmän yhteistyön aloittamiseen, tai siihen, että ehdotuksen käsittely raukeaa ja komission on annettava kokonaan uusi ehdotus.⁵³

2.4 U-asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentissa säädetään U-asioiden eduskuntakäsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Sen ensimmäisen virkkeen mukaan valtioneuvoston on toimitettava **kirjelmällään** 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle **viipymättä** siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Käytännössä valtioneuvosto saa tiedon säädösehdotuksesta komission kollegion hyväksymän virallisen ehdotuksen vastaanottamisen kautta⁵⁴. Kun kyse on eduskunnan toimivallan alaan kuuluvasta unionin ulkosopimuksesta, U-kirjelmä laaditaan, kun on saatu riittävän jäsentynyt ehdotus sopimuksen tekstiksi tai sen osaksi, kuitenkin viimeistään silloin, kun konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi on tullut valtioneuvoston tietoon.

Perustuslain 96 §:n tarkoituksena on, että eduskunnalle turvataan tosiasialliset mahdollisuudet lausua kantansa ehdotuksesta ja vaikuttaa Suomen neuvottelukannanottojen muovaamiseen hyvissä ajoin ennen kuin Suomi sitoutuu EU:ssa tehtävään päätökseen (ks. 1.2). Eduskunnan oikea-aikaisista vaikuttamismahdollisuuksista huolen pitäminen on olennainen osa Euroopan unionin asioiden hoitoa eikä vain säädöshankkeeseen liittyvä muotovaatimus.⁵⁵

Suuri valiokunta on lausunnossaan 4/2020 vp todennut, että se ei ole halunnut määritellä tarkemmin, minkä ajan kuluessa asian toimittamisen ”viipymättä” on tapahduttava. Valiokunta on sen sijaan edellyttänyt, että U-kirjelmä toimitetaan niin ajoissa, että eduskunnan

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

54 Komissio lähettää virallisen ehdotuksensa yleensä välittömästi hyväksymisen jälkeen COM-asiakirjana. Myös neuvoston pääsihteeristö lähettää ehdotuksen neuvoston saatteella jäsenvaltioille. Käytännössä ehdotus toimitetaan vastuuministeriölle EU-asianhallintajärjestelmän välityksellä.

55 PeVL 30/2020 vp s. 17.

valiokunnilla on riittävästi aikaa käsitellä asiaa ennen kuin Suomen on ilmoitettava kansansa EU:n neuvostossa tai työryhmässä. Asiaa valmistelevalle ministeriöllä on katsottava olevan paras tieto asian etenemisestä EU:ssa ja ministeriö vastaa siitä, että asia toimitetaan eduskunnalle riittävän ajoissa.⁵⁶

Jos EU-asianhallintajärjestelmään ei ole merkitty tietoa eduskunnalle toimitetusta U-kirjelmästä tai E-kirjeestä 6 viikon kuluessa siitä, kun järjestelmään on tehty avaus uudesta EU-asiasta, järjestelmästä lähtee vastuuvastuun valmistelijalle automaattisesti tekninen muistutus.⁵⁷ Kyseessä on kuitenkin tietotekninen muistutus, joka ei vaikuta sen arviointiin, onko U-kirjelmä toimitettu ”viipymättä” perustuslain 96 §:n tarkoittamalla tavalla. Valtioneuvoston istunton jaettuna esittelylistan tarkastuksen yhteydessä oikeuskanslerinvirasto seuraa U-kirjelmien osalta muun muassa sitä, että vaatimus toimittaa U-kirjelmä viipymättä on toteutunut.

Kansalliset parlamentit voivat valvoa EU:n lainsäädäntöehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta SEU 5 artiklassa ja Lissabonin sopimukseen liitetyssä pöytäkirjassa (N:o 2) tarkoitetussa menettelyssä. Toissijaisuusmuistutusten tekeminen on pääsääntöisesti mahdollista kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskeva ehdotus on toimitettu kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Oikea-aikaisuutta arvioitaessa ministeriöiden on huomioitava myös tämä määräaika. Toissijaisuusperiaatteen loukkaamista koskevista havainnoista on hyvä olla myös erikseen yhteydessä suuren valiokunnan sihteeristöön.⁵⁸ Toissijaisuusvalvontaan liittyviä menettelyjä ja määräaikoja käsitellään tarkemmin luvussa 4.

U-kirjelmän lähettämisen ajoituksesta päätetään siis tapauskohtaisesti, ottaen huomioon erityisesti asian käsittelyn aikataulu EU:ssa. Tyypillisesti säädöshankkeiden käsittelyaikataulut EU-tasolla eivät ole niin kiireellisiä, että niistä aiheutuisi aikapaineita eduskuntayhteistyössä. Kattavan ja perusteellisen U-kirjelmän laatiminen on pääsääntöisesti mahdollista. Yhä yleisempiä ovat kuitenkin tilanteet, joissa asian käsittely etenee EU:ssa erittäin nopeasti. Myös näissä tilanteissa olennaista on asian saattaminen eduskuntaan oikea-aikaisesti. Asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi ei saa viivästyä sen vuoksi, että asian analysointi tai kannanmuodostus valtioneuvostossa on kesken.⁵⁹ Sellaista tilannetta, jossa Suomen vaikuttaminen heikkenee kansallisen kannanmuodostuksen viiveiden vuoksi, ei saa syntyä. Myös eduskunnalla on velvollisuus ajoittaa toimintansa siten, että

56 Ks. edellä luvussa 1.2 Suomen neuvottelutavoitteiden edistämistä ja varaumien käytöstä eduskuntakäsittelyn aikana.

57 Muistutus lähetetään myös ministeriön sähköpostiosoitteeseen siltä varalta, että vastuuvastuun valmistelija ei olisi tiedossa taikka tämä olisi vaihtunut tai poissaoleva.

58 Ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, suuri valiokunta, EU-sihteeristö, 31.1.2022, s. 2, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

59 SuVL 1/2009 vp.

eduskunnan kannat ovat valmistelijoiden käytössä riittävän aikaisin ja vaikuttamisen kannalta otolliseen aikaan. Suomen neuvottelutavoitteita on edistettävä EU:ssa myös eduskuntakäsittelyn aikana, kunhan neuvottelukumppaneille annetaan tieto siitä, että asian kansallinen käsittely on kesken.⁶⁰ Valmisteluaikataulun osalta on hyvä pitää mielessä, että U-kirjelmää on myös mahdollista täydentää myöhemmin U-jatkokirjeillä.

Kiireellisissä tilanteissa ehdotus voidaan saattaa vireille eduskunnassa tavanomaista suppeammat tiedot sisältävällä U-kirjelmällä, jota täydennetään tarvittaessa jatkokirjelmällä sitä mukaan kuin valmistelu edistyy. Poikkeuksellisissa kiiretapauksissa U-asia voidaan saattaa eduskunnan käsiteltäväksi ensivaiheessa E-kirjeellä.⁶¹ Näiden menettelyjen perusteena on se, että eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen tulee aina olla ensisijaista, joten tiedon antamisen sisällöstä ja poikkeuksellisesti myös tavasta voidaan erityis-tilanteissa joustaa, kun aikataulu sitä vaatii. Menettelyä poikkeuksellisen kiireellisissä tilanteissa käsitellään tarkemmin luvussa 2.5 ja U-kirjelmän sisältöä koskevia vähimmäisvaatimuksia luvussa 2.6.

Aineellisen sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan kuuluvat komission delegoidut säädökset ja ehdotukset täytäntöönpanosäädöksiksi saatetaan vireille eduskunnassa periaatteessa samalla tavalla kuin muutkin sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat, toisin sanoen U-kirjelmällä (ks. 2.3). Käytännössä näiden asioiden käsittely unionissa tapahtuu yleensä niin nopealla aikataululla, että U-kirjelmää ei ehditä lähettää eduskunnan vaikutusvallan kannalta oikeaan aikaan.⁶² Tällaisiin tilanteisiin sovelletaan jäljempänä selostettavaa poikkeuksellisen kiireellisiä asioita koskevaa menettelyä (ks. 2.5).

Asioiden käsittelyaikataulusta voi tarvittaessa olla yhteydessä suuren valiokunnan sihteeristöön.⁶³ U-kirjelmän lähettämisestä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa ja se esitellään siitä ministeriöstä, jonka toimialaan valmistelu ensisijaisesti kuuluu. U-asioissa ei tarvita esittelylupaa muilta toimivaltaisilta ministeriöiltä, sillä EU-asiat koordinoidaan jaostossa ja tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa.⁶⁴ U-kirjelmä käsitellään lisäksi valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa, jos sillä on vaikutuksia valtion- tai kunnallis- tai kka muulle kansantaloudelle.⁶⁵

60 SuVM 1/2021 vp, s. 34.

61 OKV/1854/22/2020 s. 15.

62 Delegoitujen ja täytäntöönpanosäädösten osalta ratkaisu voi olla U-kirjelmän laatiminen jo komission luonnoksen pohjalta, jos se on mahdollista.

63 Ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä (31.1.2022) s. 2, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

64 Oikeuskanslerin mukaan vakiintunut käytäntö ja VNOS 32 §:n tulkinta on, että mm. VNOS 26 §:än perustuva EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmä korvaa VNOS 32 §:ssä tarkoitetun esittelyluvan.

65 VN:n määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa, k. 2.8.

Esittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa on annettu tarkempia ohjeita esittelijän käsikirjassa.⁶⁶ EU-valmistelun oppaassa on käytännön ohjeita U-asioiden valmistelusta ja yhteensovittamisesta sekä U-kirjelmien laatimisesta.⁶⁷

2.5 Menettely poikkeuksellisen kiireellisissä U-asioissa

Kuten edellä on todettu, saatettaessa U-asia eduskunnan käsiteltäväksi on ensisijaista huolehtia eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta. Kiireellisen U-asian ollessa kyseessä ehdotus voidaan toimittaa eduskunnalle tavanomaista suppeammat tiedot sisältävällä U-kirjelmällä, jota täydennetään tarvittaessa U-jatkokirjeellä, kun asian valmistelu edistyy (ks. 2.4).

Hyvin poikkeuksellisissa kiiretilanteissa U-asiasta voidaan kuitenkin antaa eduskunnalle tietoja ensin E-kirjeellä. Tällainen tilanne on käsillä, kun asian käsittelyn arvioidaan etenevän EU:ssa niin nopeasti, että U-kirjelmän laatiminen ei mahdollistaisi eduskunnan osallistumisoikeuksien oikea-aikaista toteutumista.⁶⁸ Sisällöltään suppeankin U-kirjelmän laatimiseen ja toimittamiseen eduskunnalle menee väistämättä jonkin verran aikaa johtuen asian yleisistuntokäsittelyyn liittyvistä muotovaatimuksista kuten kirjelmän kääntämisestä. Tämän vuoksi perustuslain 96 §:n mukaisesta asiasta voidaan toimittaa ensi vaiheessa E-kirje U-kirjelmän sijasta, jos U-asia tulee EU:ssa vireille poikkeuksellisen nopealla aikataululla ja myös sen käsittelyn arvioidaan etenevän EU:ssa ripeästi. Suuressa valiokunnassa tällaista E-kirjetä käsitellään pääsääntöisesti vastaavalla tavalla kuin U-kirjelmää: E-kirje toimitetaan lausunnolle asianomaiseen erikoisvaliokuntaan⁶⁹ ja erikoisvaliokuntakäsittelyn jälkeen suuren valiokunnan muodostamaa eduskunnan kantaa on pidettävä valtioneuvostolle ohjeellisena lähtökohtana neuvotteluissa.⁷⁰

Jos U-asia saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi ensin E-kirjeellä, siinä on perusteltava, miksi menettelyyn on päädytty U-kirjelmän sijasta.⁷¹ Asian luonteen perustuslain 96 §:n mukaisena U-asiana on käytävä selkeästi ilmi valtioneuvoston E-kirjeestä.⁷² Ottaen huomioon, että E-kirjeitä ei käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, E-kirjeessä on syytä

66 [Valtioneuvoston esittelijän käsikirja](#) (5.3).

67 EU-valmistelun opas, valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön opas, päivitetty 7.6.2018, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

68 Suuri valiokunta on lausunnossaan SuVL 4/2020 vp kuvaillut tilanteita, ”joissa EU-asia on valmisteltava yhdessä tai useammassa erikoisvaliokunnassa ja päätettävä suuressa valiokunnassa samana päivänä, jona se on eduskuntaan saapunut”.

69 Kiireellisissä asioissa suuri valiokunta voi toimia myös ilman erikoisvaliokuntavalmistelua (SuVM 1/2021 s. 38).

70 SuVM 1/2021 vp s. 39.

71 PeVL 30/2020 vp s. 16-17.

72 SuVM 1/2021 vp s. 39.

selvittää, miten asia on koordinoitu valtioneuvoston sisällä. Jos E-kirjeen käyttöön päädytään poikkeuksellisen kiireellisessä U-asiassa, on aina oltava yhteydessä suuren valiokunnan virkamiehiin ja erityisesti sen valiokuntaneuvoksiin, jotta eduskunnan kanslia voi ryhtyä tarpeellisiin toimiin.⁷³ E-kirjeitä käsitellään tarkemmin luvussa 3.

Ensi vaiheessa E-kirjeellä eduskunnassa vireille saatetusta U-asiasta on tehtävä U-kirjelmä heti, kun se on mahdollista.⁷⁴ Tämä voi poikkeuksellisen kiireellisessä tapauksessa tarkoittaa sitä, että U-kirjelmä toimitetaan eduskunnalle vasta sen jälkeen, kun ehdotus on jo lopullisesti hyväksytty EU:ssa. Tällaisessa tilanteessa U-kirjelmässä on syytä viitata aiemmin lähetettyyn E-kirjeeseen ja todeta selkeästi, että kirjelmässä ei esitetä uusia E-kirjeessä esitetystä poikkeavia kantoja tai neuvottelutavoitteita.⁷⁵ Minimisisältöinen U-kirjelmä voidaan laatia sisällöltään yhdenmukaiseksi E-kirjeen kanssa, uutena sisältönä lähinnä lopullisen neuvottelutuloksen toteaminen.

Komission antamat delegoidut säädökset ja ehdotukset täytäntöönpanosäädöksiksi voivat joskus kuulua aineellisen sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan. Silloin ne tulee periaatteessa saattaa eduskunnan käsiteltäväksi samalla tavalla kuin muutkin eduskunnan toimivaltaan kuuluvat asiat, toisin sanoen U-kirjelmällä (ks. 2.3). Käytännössä näiden asioiden käsittely EU:ssa tapahtuu kuitenkin niin nopeassa aikataulussa, että U-kirjelmää ei ehditä toimittaa eduskunnan vaikutusvallan kannalta riittävän ajoissa. Tämän vuoksi niihin sovelletaan yleensä edellä kuvattua poikkeuksellisen kiireellisiä tapauksia koskevaa menettelyä.⁷⁶

2.6 U-kirjelmän sisältö

U-kirjelmä muodostuu kansilehdestä sekä siihen liitetystä muistiosta, jossa käsitellään ehdotuksen sisältöä ja valtioneuvoston kantaa ehdotukseen. U-kirjelmä laaditaan [RakAs-asiakirjapohjasovelluksella](#), jossa on perusmuotoisen U-kirjelmän mallipohja. Sopimustaustaisen asian U-kirjelmämalli löytyy [valtioneuvoston intranetistä EU- ja valtiosopimukset –sivulta](#).

73 Esim. ao. erikoisvaliokuntien informoimiseksi kiireellisestä aikataulusta ja asian käsittelyn valmistelemiseksi suuressa valiokunnassa (ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä (31.1.2022) s. 8, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#)).

74 Perustuslakivaliokunta on pitänyt ”selvänä, että tällaisen ennakkollisen E-kirjeen antaminen ei poista velvollisuutta antaa U-kirjelmä.” (PeVL 30/2020 vp s. 16).

75 SuVM 1/2021 vp s. 39.

76 Joskus voi olla mahdollista antaa eduskunnalle tietoja delegeoitua tai täytäntöönpanosäädöstä koskevasta ehdotuksesta jo luonnoksen perusteella, mikä helpottaa kiirettä.

Muistion valmistelussa otetaan huomioon ehdotuksen käsittelyn aikataulu EU:ssa: jos käsittelyn voidaan olettaa etenevän nopeasti, kattavan ja seikkaperäisen sisällön sijasta etusijalle on asetettava eduskunnan tiedonsaannin oikea-aikaisuus. Tällöin muistioon on mahdollista sisällyttää pelkästään vireilletulovaiheessa olennaiset vähimmäistiedot, joita täydennetään tarvittaessa myöhemmin U-jatkokirjeellä (ks. jäljempänä).

U-kirjelmää laadittaessa on olennaista muistaa, miksi asia on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi ja mihin kysymyksiin liittyen eduskunnan tulee vahvistaa Suomen kannat. Muistiossa tulisi keskittyä niihin asioihin, jotka kuuluvat eduskunnan toimivaltaan ja jotka ovat poliittisen päätöksentekijän kannalta olennaisia. Liiallista yksityiskohtaisuutta tulee välttää; yksityiskohtien luetteloimisen sijasta on usein tärkeämpää antaa kokonaiskuva ehdotuksesta ja siihen liittyvistä muista asioista (ks. 1.2).

Yleensä ehdotuksen sisällön selostaminen artikla artiklalta ei ole tarkoituksenmukaista, vaan pääasiallinen sisältö ja Suomen kanta on mahdollista esittää ryhmitellen keskeiset ehdotukset asiakohtaisesti ja selventäviä otsikoita käyttäen. Ehdotuksen standardinomaisia yleisiä ja loppusäännöksiä ei pääsääntöisesti ole tarpeen selostaa, koska ne toistuvat samankaltaisina kaikissa säädösehdotuksissa. Täytäntöönpanon aikataulu voi kuitenkin olla mainitsemisen arvoinen asia erityisesti, jos esitetyn aikataulun arvioidaan aiheuttavan ongelmia ehdotetun säädöksen täytäntöönpanolle Suomessa.

Valtioneuvoston kirjelmän, erityisesti muistion kantaa koskevan kohdan, tulee olla selkeä ja ymmärrettävä myös ilman tausta-aineistoa. Artiklaviittauksia käytettäessä myös artiklan keskeinen sisältö tulee ilmaista erityisesti silloin, kun kyse on kannasta. Käytännössä valtioneuvoston kanta ehdotukseen on U-kirjelmää annettaessa usein vasta alustava ja sitä tarkennetaan asian käsittelyn edetessä, esimerkiksi kun neuvotteluissa saadaan lisätietoja ehdotuksen taustasta, tavoitteista ja vaikutuksista ja kun vaikutuksia on ehditty arvioida kansallisesti. U-kirjelmää laadittaessa on myös hyvä muistaa, että se laaditaan yleensä ehdotuksen käsittelyn vasta alkaessa EU:ssa, joten siinä ehdotettavaan Suomen kantaan on tarkoituksenmukaistakin jättää neuvotteluvaraa.⁷⁷

Yleistä, kaikkiin U-asioihin soveltuvaa ohjetta kirjelmien sisällöstä ei ole mahdollista antaa, koska kuten luvuissa 2.1–2.3 esitetystä käy ilmi, U-asiat saattavat erota huomattavastikin toisistaan niin sisältönsä ja merkittävyytensä kuin myös käsittelyn aikataulun suhteen. Tämän vuoksi on kulloinkin tapauskohtaisesti harkittava, mitä kysymyksiä kirjelmässä on tarpeen käsitellä ja kuinka laajasti.

⁷⁷ Neuvottelutilanteen vaikutuksesta kantojen muotoiluun ks. esim. SuVL 4/2020 vp s. 2.

Seuraavassa on luettelo asioista, jotka U-kirjelmän tulisi **vähintään** sisältää:

- tiivis selostus ehdotuksen taustasta ja sisällöstä, pääasiallisesta tavoitteesta ja keskeisistä keinoista tavoitteen toteuttamiseksi (ml. komissiolle ehdotetusta toimivallan siirrosta),
- ehdotettu oikeusperusta (perussopimuksen artikla tai muu oikeudellinen perusta⁷⁸), päätöksentekomenettely (äänestysääntö neuvostossa ja EP:n osallistuminen) sekä valtioneuvoston (alustava) arvio oikeusperustan asianmukaisuudesta, ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta sekä komissiolle ehdotetun toimivallan siirron asianmukaisuudesta,⁷⁹
- tarvittaessa valtioneuvoston (alustava) valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin⁸⁰ sekä perus- ja ihmisoikeuksiin⁸¹,
- valtioneuvoston käsitys jatkovalmistelussa arvioitavista vaikutuksista (lainsäädännölliset, taloudelliset ym. vaikutukset)⁸²,
- valtioneuvoston arvio ehdotuksen kuulumisesta Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan⁸³,
- perustiedot asian kansallisesta valmistelusta ja koordinoinnista (kirjelmän jaostokäsittely sekä mahdollinen käsittely EU-ministerivaliokunnassa),
- asian käsittelyvaihe EU:ssa ja valtioneuvoston arvio asian etenemisen aikataulusta (tarvittaessa arvio siitä, mihin mennessä eduskunnan kannan tulisi olla valtioneuvoston käytettävissä)⁸⁴,
- valtioneuvoston (alustava) kanta ehdotukseen.

78 Esimerkiksi delegoitujen ja täytäntöönpanosäädösten osalta valtuutuksen sisältävä perussäädös.

79 Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että unionin lainvalmistelussa Suomen eduskunta voi osallistua unionin toiminnan oikeusperustaa sekä toissijaisuutta ja suhteellisuutta samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista koskevaan dialogiin. Tämä edellyttää riittävää paitsi valtiosääntöoikeudellista myös eurooppaoikeudellista tarkastelua kirjelmässä (PeVL 30/2020 vp). Suuri valiokunta on korostanut olevan tärkeää, että valtioneuvosto arvioi riittävän yksityiskohtaisesti ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta läpi koko lainsäädäntöprosessin ja asiasta käydään prosessin eri vaiheissa dialogia eduskunnan kanssa (SuVM 1/2021 vp ja siinä toissijaisuusperiaatteen osalta viitatu suuren valiokunnan muut kannanotot).

80 OKV/1854/22/2020 s. 14. Perustuslakivaliokunta on eräissä lausunnoissaan huomauttanut siitä, että tarkasteltavana oleva U-kirjelmä ei ole sisältänyt asianmukaista pohjaa perustuslailliselle arviolle, koska perustuslakikytkentöjä ei ollut tuotu esiin. Se olisi kuitenkin ollut aiheellista sen vuoksi, että ko. EU-asia oli merkityksellinen useiden perustuslain säännösten kannalta ja asiakokonaisuudesta oli myös perustuslakivaliokunnan käytäntöä (PeVL 55/2017 vp), taikka siksi, että perustuslakivaliokunta oli aikaisemmin ottanut nimenomaisesti kantaa kyseiseen sopimukseen ja sen eräisiin määräyksiin (PeVL 14/2019 vp).

81 Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa ja Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. Valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa. Ehdotuksia on valmisteluvaiheessa arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta, tarvittaessa myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen (ks. esim. PeVL 37/2021, s. 8).

82 [Säädösehdotusten vaikutusten arviointi, oikeusministeriön ohje OM 2007:6](#), sekä [vaikutuslakohtaiset lisäohjeet](#).

83 [Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa, oikeusministeriön ohje \(OMSO 8/2012\)](#).

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

Jos U-kirjelmässä on esitetty ainoastaan edellä mainitut vähimmäistiedot ehdotukseen liittyen, U-kirjelmää täydennetään tarvittaessa U-jatkokirjeellä. Sen lisäksi, että jatkokirjeellä esitetään tarkempaa selvitystä U-kirjelmässä alustavasti käsitellyistä asioista, siinä on syytä esittää selvitystä niistä seikoista, joita ei ole ajan puutteen vuoksi voitu käsitellä U-kirjelmässä. Lisätiedot voivat koskea esimerkiksi

- ehdotuksen tarkempaa sisältöä,
- tarkempaa arviota ehdotetun oikeusperustan asianmukaisuudesta sekä ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta,
- tarkempaa arviota ehdotuksen suhteesta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin,
- ehdotetun toimen arvioituja vaikutuksia,
- ehdotuksen käsittelyä EU:n toimielimissä sekä muiden jäsenvaltioiden kantoja⁸⁵,
- ehdotuksen kansallista käsittelyä (ml. sidosryhmäkuulemisia ja saatuja lausuntoja),
- valtioneuvoston tarkempaa kantaa ehdotukseen.⁸⁶

U-jatkokirjeitä käsitellään tarkemmin luvussa 2.8.

2.7 U-asian käsittely eduskunnassa

Eduskunnan EU-valiokuntana toimii suuri valiokunta, joka käsittelee EU-asiat lukuun ottamatta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita, jotka käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa. Nämä valiokunnat tekevät koko eduskunnan puolesta päätökset Suomen suhtautumisesta niihin EU:ssa päätettäviin asioihin, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat eduskunnan toimivaltaan.⁸⁷ EU-asioita ei pääsäännön mukaan käsitellä eduskunnan täysistunnossa. Mikä tahansa EU-asia voidaan niin haluttaessa kuitenkin ottaa keskusteltavaksi täysistuntoon. Käytännössä tätä mahdollisuutta on käytetty ainoastaan perussopimusten muutosten sekä eräiden muiden keskeisten asioiden käsittelyssä. Myös silloin, kun asiasta on keskusteltu täysistunnossa, eduskunnan lopullisen kannan EU-ehdotuksesta hyväksyy joko suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta.

85 Eduskunnalle annettavien tietojen julkisuuden rajoittamisesta ks. luku 5.

86 Eduskunnalle lähetettävien asiakirjojen sisältöä on käsitelty myös suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohjeessa EU-asioiden eduskuntakäsittelystä (31.1.2022), [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#), sekä [valtioneuvoston esittelijän käsikirjassa](#). Valtioneuvoston kirjelmään liittyvät ohjeet ovat valtioneuvoston esittelijän käsikirjan luvussa 12 ja listamallit käsikirjan liitteessä.

87 SuVL 4/2020 vp s. 1.

Suuren valiokunnan kannanmuodostus perustuu yleensä erikoisvaliokuntavalmisteluun: kukin erikoisvaliokunta käsittelee ja seuraa omalla toimialallaan vireillä olevia EU-asioita. Eduskunnan puhemies lähettää valtioneuvoston eduskuntaan toimittaman U-kirjelmän suureen valiokuntaan ja samalla määrää, mikä tai mitkä erikoisvaliokunnat antavat asiasta lausunnon suurelle valiokunnalle. Erikoisvaliokuntien lisäksi myös suuri valiokunta kuulee tarvittaessa ministeriöiden virkamiehiä käsiteltävään asiaan liittyen.⁸⁸ Suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan lopullisen kannan asiassa erikoisvaliokuntien lausunnot saatuaan.⁸⁹

Suuri valiokunta ilmaisee eduskunnan kannan U-asiaan joko valiokunnan pöytäkirjaan merkittävällä ponsimuotoisella lausumalla tai perustelut sisältävällä lausunnolla. Käytännössä eduskunnan kanta ehdotukseen käy yleensä yksityiskohtaisemmin ilmi erikoisvaliokunnan lausunnosta, jonka suuri valiokunta käsittelee. Valiokunta voi tuoda esille näkemyksensä Suomen kannasta ja neuvottelutavoitteista sekä tarpeen mukaan myös siitä, millaisin edellytyksin tavoitteita voidaan muuttaa. Eduskunnan kannat ovat ohjeellinen lähtökohta käsiteltäessä ehdotusta Euroopan unionissa ja ne velvoittavat valtioneuvostoa poliittisesti. Jos niistä joudutaan poikkeamaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi⁹⁰ tai yllättävässä neuvottelutilanteessa⁹¹, on menettelyn perusteista tehtävä selkoa valiokunnalle.

Suuren valiokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja erikoisvaliokuntien pöytäkirjat ja lausunnot ovat saatavilla eduskunnan verkkosivuilla. Suuren valiokunnan ohjeessa EU-asioiden eduskuntakäsittelystä käsitellään tarkemmin menettelyä eduskunnan käsitellessä EU-asioita.

2.8 Tietojen antaminen U-asian käsittelystä EU:ssa (U-jatkokirjeet)

Perustuslain 96 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston on annettava valiokunnille tiedot asian käsittelystä EU:ssa.

Suuri valiokunta on edellyttänyt, että ministeriöt toimittavat asiaa käsitteleville valiokunnille sekä suurelle valiokunnalle oma-aloitteisesti tietoja perustuslain 96 §:ssä tarkoitetun ehdotuksen käsittelyn etenemisestä. Suurella valiokunnalla ja erikoisvaliokunnilla tulee olla kussakin EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon vaiheessa käytössään ajan tasalla

88 Ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, 31.1.2022, s. 6, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

89 Kiireellisissä asioissa suuri valiokunta voi toimia myös ilman erikoisvaliokuntavalmistelua (SuVM 1/2021 s. 38).

90 PeVL 16/2020 vp, s. 9.

91 SuVM 1/2021 vp, s. 38.

olevat oleelliset tiedot. Myös U-jatkokirjeen toimittamisessa on noudatettava oikea-aikaisuuden periaatetta, jotta asianmukainen erikoisvaliokuntavalmistelu ja suuren valiokunnan kannanmuodostus ovat mahdollisia. Tietojen antaminen asian myöhemmistä vaiheista on tärkeää erityisesti silloin, kun ehdotuksen muuttumisella on vaikutusta valiokuntien lausunnoissa esitettyjen kantojen toteutumiseen.⁹²

Jos asia on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi sisällön vähimmäisvaatimukset täyttävällä U-kirjelmällä, eduskunnalle annetaan tarvittaessa tarkempia tietoja U-jatkokirjeellä (ks. edellä 2.4 ja 2.6).

Asiasta on laadittava eduskunnalle U-jatkokirje esimerkiksi seuraavissa tilanteissa:

- ehdotus on muuttunut niin oleellisesti siitä ehdotuksesta, josta eduskunta on ilmaissut kantansa, että muutokset edellyttävät Suomen kannan uudelleenarviointia tai muuttamista;
- ehdotuksen käsittelyn yhteydessä siihen on lisätty säännöksiä eduskunnan toimivallan alaan kuuluvista uusista kysymyksistä, joihin eduskunta ei ole aiemmin ottanut kantaa.

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

- selostus ehdotukseen tehdyistä muutoksista,
- asian käsittelyvaihe EU:n toimielimissä,
- neuvottelutilanne, ml. päätöksentekoon osallistuvien muiden tahojen kuten jäsenvaltioiden ja toimielinten ajantasaiset kannat sekä tietoa kantojen perusteluista ja mahdollisista vaikuttimista,
- Euroopan parlamentin kannat erityisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavien säädösten osalta,
- valtioneuvoston kanta muuttuneeseen ehdotukseen tai esille nousseisiin uusiin kysymyksiin.

Valtaosa EU-lainsäädännöstä hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (SEUT 294 artikla) eli menettelyssä, jossa neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat yhdenvertaisessa asemassa lainsäätäjinä. Yleensä sopuun toimielinten välillä päästään jo menettelyn

⁹² Ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, 31.1.2022, s. 3, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

mukaisessa ensimmäisessä käsittelyssä (”ensimmäinen lukeminen”) parlamentin ilmoitettua neuvostolle oman kantansa asiaan. Parlamentin kanta voi nostaa esiin uusia poliittisia kysymyksiä, jotka edellyttävät myös Suomessa poliittista kannanmuodostusta.

Tietojen antamisesta eduskunnalle U-asian myöhemmistä vaiheista vastaa toimivaltainen ministeriö eikä asiaa enää käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa. Asia on kuitenkin valmisteltava yhteistyössä kaikkien toimivaltaisten ministeriöiden kanssa ja koordinoitava valtioneuvostossa siitä annettujen ohjeiden mukaisesti. Muutenkin lisäselvitysten antamisessa noudatetaan samantapaisia menettelytapoja kuin lähetettäessä E-kirje (ks. 3.2).

Kun U-asian käsittely EU:ssa päättyy, valtioneuvoston on ilmoitettava siitä suurelle valiokunnalle. Tieto toimitetaan EU-asianhallintajärjestelmän kautta eduskunnalle automaattisesti, kunhan järjestelmään on asianmukaisesti tallennettu asian tiedot.⁹³

93 Ks. tarkemmin suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, 31.1.2022, s. 11, saatavilla [valtioneuvoston intranetissä](#).

3 Perustuslain 97 §

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

- Ulkoasiainvaliokunta voi pyytää valtioneuvostolta selvitystä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista ja suuri valiokunta mistä tahansa muusta EU-asiasta. Valtioneuvostolla on vastaavasti velvollisuus antaa tällainen selvitys.
- Valtioneuvosto voi myös niin harkitessaan antaa EU-asioita koskevia selvityksiä ”tarpeen mukaan” oma-aloitteisesti.
- Em. valiokunnat voivat edellä tarkoitettujen selvitysten tai tietojen johdosta antaa valtioneuvostolle lausuntoja (3 momentti).

Perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu. Lisäksi suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta ovat edellyttäneet, että valtioneuvosto antaa vastaavasti tietoja neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista ennen kokousta ja sen jälkeen.⁹⁴ Tältä osin eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteuttamiselle on muodostunut vakiintuneita käytänteitä (ks. 3.3).

⁹⁴ SuVL 3/1995 vp s. 9, UaVL 6/1995 vp s. 5.

3.1 Tyypillisiä E- ja UTP-asioita

Eduskunnalla on oikeus saada tietoja kaikista EU:ssa käsiteltävistä asioista. Perustuslain 97 §:n mukaista tiedonsaantioikeutta ei siten ole sidottu asioihin, jotka kuuluvat sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan.

E-selvityksiä annetaan erityisesti silloin, kun kyse on periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävistä EU-asioista, jotka eivät täytä U-asian määritelmää esimerkiksi niiden sisällöstä tai käsittelyvaiheesta johtuen. Perustuslain 97 §:n nojalla annetaan tyypillisesti tietoja EU-asioiden vaiheista, jotka edeltävät perustuslain 96 §:n mukaista ehdotusta.⁹⁵ Eduskuntakäsittelyä jo ennen säädösasian muodostumista U-asiaksi tulisi harkita erityisesti silloin, kun alustavatkin Suomen näkemykset saatetaan EU:ssa mieltää Suomen kannoiksi ja ainakin poliittisesti sitoviksi. Näin voidaan varmistaa yhtäältä eduskunnan oikea-aikainen mahdollisuus vaikuttaa ehdotuksen sisältöön ja toisaalta Suomen johdonmukainen esiintyminen koko valmisteluprosessin ajan.⁹⁶ Kansainvälisiä sopimuksia koskevissa asioissa on erityisen tärkeää huolehtia eduskunnan tiedonsaanti-oikeudesta E-kirjein jo ennen kuin asia muodostuu U-asiaksi, jotta eduskunta voi osallistua kannanmuodostukseen jo siinä vaiheessa, kun lähtökohdat neuvotteluille asetetaan ja neuvotteluohjeistus annetaan.⁹⁷

Ennakollinen vaikuttaminen säädöshankkeisiin on EU:ssa tärkeää. Tulevan EU-sääntelyn valmisteluun voi vaikuttaa esimerkiksi osallistumalla komission järjestämiin kuulemistilaisuuksiin tai vastaamalla komission jäsenvaltioille osoittamiin kyselyihin. Merkittävässä asioissa tarvitaan muutakin ennakkovaikuttamista komissioon. Viime aikoina trendinä on ollut, että yksittäisten lainsäädäntöehdotusten sijasta annetaan laajempia kokonaisuuksia, esimerkiksi komission tiedonanto ja siihen liittyvä paketti säädösehdotuksia.

Valmisteilla olevan asian eduskuntakäsittelyä E-kirjeen pohjalta on syytä harkita ainakin silloin, kun valtioneuvosto aikoo esittää suunniteltua säädöshanketta koskevassa kuulemismenettelyssä tai muun ennakkovaikuttamisen yhteydessä Suomen tulevia kantoja sitovia näkemyksiä eduskunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa.⁹⁸ Yhteistyö eduskunnan kanssa jo ennen varsinaista ehdotusta on hyödyllistä myös sen vuoksi, että tällä tavoin Suomen kannanmuodostus aikaistuu, mikä helpottaa myöhemmin U-kirjelmän valmistelua vaaditussa aikataulussa.

⁹⁵ PeVL 30/2020 vp s. 16.

⁹⁶ SuVM 1/2009 vp s. 27.

⁹⁷ Ulkoasianvaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että eduskunnan tiedonsaanti valtiosopimusten valmisteluvaiheessa turvataan, ks. esim. UaVL 2/2006 vp ja UaVL 9/2009 vp.

⁹⁸ Konsultaatioihin vastaaminen: ks. EU-valmistelun opas, s. 6–7, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#), sekä [Euroopan komission julkisia kuulemisia koskeva sivusto](#).

Asia, josta on ennen virallisen ehdotuksen antamista annettu eduskunnalle selvitys E-kirjeenä, tulee käsitellä U-asiana siinä vaiheessa, kun virallinen ehdotus tai aloite saadaan, jos asia kuuluu eduskunnan toimivaltaan. U-kirjelmässä on silloin syytä viitata aiemmin toimitettuun E-kirjeeseen.

E-kirjemenettelyä ei pidä käyttää päätöksenteon luottamuksellisuuden turvaamiseksi selaisissa asioissa ja tilanteissa, joihin julkinen U-kirjelämä soveltuu huonosti. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että tällaisella menettelyllä ei ole oikeudellista perustaa.⁹⁹ EU-asioita käsiteltäessä suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi valtioneuvoston pyynnöstä tehdä poikkeuksen julkisuusperiaatteesta ja antaa kaikkia valiokuntia sitovan vaitiolomääräyksen Suomen neuvottelutavoitteiden turvaamiseksi tai muiden jäsenvaltioiden neuvottelukantojen luottamuksellisuuden varmistamiseksi.¹⁰⁰ Vaiteliaisuuspyyntöjä käsitellään tarkemmin luvussa 5.

E-kirjeellä voidaan antaa eduskunnalle selvityksiä muun muassa seuraavanlaisista asioista:

- EU:n säädösehdotusten U-kirjelmää edeltävät vaiheet, esimerkiksi komission tiedonannot tulevista säädöshankkeista,
- EU:n kansainvälisiä sopimuksia koskevat U-kirjelmää edeltävät vaiheet,
- ehdotukset säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, jotka eivät aineellisen sisältönsä puolesta kuulu eduskunnan toimivaltaan, mutta jotka ovat periaatteellisesti, poliittisesti tai taloudellisilta vaikutuksiltaan niin merkittäviä, että valtioneuvosto katsoo tarpeelliseksi saattaa sen eduskunnan käsiteltäväksi, taikka joista eduskunta pyytää tietoja,
- ensi vaiheessa sellaiset eduskunnan toimivaltaan kuuluvat U-asiat, ml. neuvostolle toimitetut delegoidut säädökset ja ehdotukset täytäntöönpanosäädöksiksi, joiden aikataulu on poikkeuksellisen kiireellinen ja joiden osalta PL 96 §:n mukainen menettely ei turvaisi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia. Näiden asioiden osalta eduskunnalle toimitetaan myöhemmin U-kirjelämä (ks. 2.5),
- SEUT 352 artiklan nojalla annettavat ehdotukset, jotka eivät sisältönsä puolesta kuulu eduskunnan toimivaltaan (ks. 2.1.4),
- EU:n toimielinten jäsenten nimityksiä koskevat asiat,
- komission kuulemismenettelyt, joissa aiotaan esittää Suomen tulevia kantoja sitovia näkemyksiä asioissa, jotka kuuluvat sisältönsä puolesta eduskunnan toimivaltaan sitten kun niistä annetaan säädösehdotus, taikka muuten merkittävässä asioissa,

⁹⁹ PeVL 30/2020 vp s. 17.

¹⁰⁰ SuVM 1/2021 vp s. 38-39.

- komission lainsäädäntöohjelmat, työohjelmat tai muut vastaavat asiakirjat,
- neuvoston päätelmät ym. linjaukset, joissa otetaan kantaa tulevan lainsäädännön sisältöön tai tehdään muutoin merkittäviä neuvoston toimintaa koskevia linjauksia,
- ohjeluonteiset ja muut ei-sitovat EU-instrumentit (ks. kuitenkin luku 2.2)¹⁰¹,
- valtioneuvoston selvitykset horisontaalisista asioista, jotka koskevat Suomen EU-politiikan yleisiä linjauksia.

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

- SEU 25 artiklassa tarkoitetut yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat neuvoston päätökset, jotka voivat koskea esim. terrorismin vastaista toimintaa, pakotteita¹⁰², EU:n sotilaallisia ja siviilikriisinhallintaoperaatioita, ase-riisunntaa, maantieteellisiä ja horisontaalisia EU:ssa laadittavia toimintasuunnitelmia taikka EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ja rahoitusta,
- YUTP- strategioita, hankkeita ja painopistealueita.

On huomattava, että kaikki EU:n ulkosuhteita koskevat asiat eivät ole UTP-asioita. Itse asiassa suurimpaan osaan EU:n ulkosuhdeasioista ei sovelleta SEU 24 artiklassa määrättyä päätöksentekomenettelyä. Esimerkiksi taloudellisia ulkosuhteita, kehitysyhteistyötä, humanitaarista apua sekä useimpien tavanomaisten kansainvälisten sopimusten valmistelua koskevat asiat saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi U- tai E-asioina, sillä nämä EU-asiat perustuvat SEUT-sopimuksen määräyksiin.¹⁰³

101 Esimerkiksi tiedonannot, ellei niitä poikkeuksellisesti ole pidettävä eduskunnan toimivaltaan kuuluvina.

102 Pakotteista voidaan antaa lainsäädäntöä myös SEUT 215 artiklan nojalla.

103 Ks. [Valtiosopimusopas](#) s. 83.

3.2 E-asian ja UTP-asian käsittely eduskunnassa

Perustuslaissa ei ole menettelyä koskevia säännöksiä E- ja UTP-selvitysten saattamisesta eduskunnan käsiteltäväksi. Pääsääntönä on, että selvitysten antamisesta vastaa toimivaltainen ministeriö. Selvitykset, jotka koskevat horisontaalisia asioita kuten esimerkiksi lainsäädäntö- ja työohjelmia, toimitetaan eduskunnalle keskitetysti valtioneuvoston EU-sihteeristöstä. E- ja UTP-asioita ei esitellä valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta ne on kuitenkin valmisteltava yhteistyössä toimivaltaisten ministeriöiden kesken ja yhteensovitettava valtioneuvoston sisäisesti. Jos E-asialla on vaikutuksia valtion- tai kunnallis- taikka muulle kansantaloudelle, ne käsitellään valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa.¹⁰⁴

E- ja UTP-kirjeet ja niiden jatkokirjeet lähetetään suoraan ministeriöstä suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle EU-asianhallintajärjestelmän välityksellä siten, että saateasiakirjan liitteeksi lisätään perusmuistio ja muut mahdolliset liiteasiakirjat. Eduskunnan suuren valiokunnan ohjeessa EU-asioiden eduskuntakäsittelystä on ohjeita E-kirjeiden teknisistä ja muotovaatimuksista.¹⁰⁵ Myös EU-valmistelun oppaassa¹⁰⁶ on käsitelty E-kirjeiden laatimista.

Eduskunnan sisäiset menettelysäännöt ovat E- ja UTP-asioiden yhteydessä U-asioita epämuodollisempia. Suuri valiokunta/ulkoasiainvaliokunta päättää, mihin erikoisvaliokuntiin E- tai UTP-kirje lähetetään joko lausunnon antamista varten, mahdollisia toimenpiteitä varten tai tiedoksi. Erikoisvaliokunnat harkitsevat itsenäisesti, antavatko ne asiasta lausunnon. Suuri valiokunta/ulkoasiainvaliokunta voi halutessaan antaa asiasta lausuman tai lausunnon, mutta se ei ole kovin yleistä EU-asioissa. Jos erikoisvaliokunta antaa asiasta lausunnon, suuri valiokunta/ulkoasiainvaliokunta lähettää sen toimivaltaiselle ministeriölle tiedoksi.

E-asian käsittelystä EU:ssa annetaan tarvittaessa jatkoselvityksiä samaan tapaan kuin U-asioissakin (ks. 2.8). UTP-asioissa on esimerkiksi pakoteregiimeihin liittyen katsottu toimivaksi ja selkeäksi tavaksi käyttää jatkokirjeitä muun muassa silloin, kun eduskunnalle annetaan tietoja uusista listauksista tai listausperusteiden muutoksista.

Valtioneuvoston on ilmoitettava suurelle valiokunnalle/ulkoasiainvaliokunnalle asian käsittelyn päättymisestä EU:ssa. Menettely on sama kuin U-asioiden osalta (ks. 2.8).¹⁰⁷

104 VN:n määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa, k. 2.8

105 Ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, 31.1.2022, s. 10, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

106 EU-valmistelun opas, valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön opas, päivitetty 7.6.2018, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

107 Ks. asian päättymisen ilmoittamisesta tarkemmin suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä 31.1.2022, s. 11, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

3.3 Ministereiden kuuleminen

Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta ovat edellyttäneet, että valtioneuvosto antaa tietoja neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista ennen kokousta ja sen jälkeen.¹⁰⁸ Ulkoasiainneuvostossa käsiteltävistä asioista lähetetään muistiot ja kokousraportit sekä suurelle valiokunnalle että ulkoasiainvaliokunnalle.

Valtioneuvoston antaessa suurelle valiokunnalle/ulkoasiainvaliokunnalle tietoja neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista Suomea kokouksessa edustavaa ministeriä kuullaan valiokunnassa suullisesti ennen kokousta. Kyse on valiokunnan ja ministereiden välisestä poliittisesta dialogista.¹⁰⁹ Ministerin kuulemisen perusteella valiokunnat seuraavat, miten eduskunnan U-, E- tai UTP-asiassa muodostama kanta on toteutunut ja tarvittaessa tarkentavat kantaansa neuvottelutilanteen sitä edellyttäessä.

Valiokunnan kuulemista varten toimivaltaisessa ministeriössä kootaan ao. neuvoston kokouksen tausta-aineisto kokousmuistioksi, joka sisältää perusmuistion jokaisesta EU:n neuvoston kokouksen asialistan asiasta (ns. neuvostopaketti).¹¹⁰ Neuvoston kokouksen jälkeen raportti pidetystä kokouksesta toimitetaan valiokunnalle sähköisessä muodossa. Raportti käsitellään yleensä ministerin ollessa seuraavan kerran kuultavana valiokunnassa.

Pääministeriä kuullaan suuressa valiokunnassa/ulkoasiainvaliokunnassa Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsiteltävistä asioista perustuslain 97 § 2 momentin mukaisesti ennen kokousta sekä viipymättä sen jälkeen.

On huomattava, että neuvostokuulemisen yhteydessä eduskunnalle toimitettavat perusmuistiot eivät korvaa eduskunnalle toimitettavia U-kirjelmiä tai E-/UTP-kirjeitä tai niitä koskevia jatkokirjeitä. Valtioneuvoston kanta on määriteltävä U-kirjelmissä tai E-/UTP-kirjeissä taikka niiden jatkokirjeissä. Neuvoston kokouksen tausta-aineistoon sisältyvissä perusmuistioissa ei tule muodostaa uusia kantoja; neuvostopaketeissa esitettävien kantojen tulee olla Suomen aiempien linjausten mukaisia.¹¹¹ Kuulemisen yhteydessä toimitettuja perusmuistioita ei lähetetä erikoisvaliokuntavalmisteluun, johon eduskunnan kannanmuodostus pääsääntöisesti perustuu.

Jos vasta neuvoston kokousta koskevan neuvostopaketin toimittamisen jälkeen on saatu uutta tietoa tai eduskunnan aiemmin hyväksymään valtioneuvoston kantaan tulee

¹⁰⁸ SuVL 3/1995 vp s. 9, UaVL 6/1995 vp s. 5.

¹⁰⁹ SuVL 4/2020 vp s. 2.

¹¹⁰ EU-valmistelun opas, valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön opas, päivitetty 7.6.2018, s. 32, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

¹¹¹ Ks. EU-ministerivaliokunnan menettelyohjeet, VNEUS2020-00053, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

muutoksia, voidaan eduskuntaa kuitenkin informoida asiasta valiokunnan kuulemisen yhteydessä. Tällaisessa tapauksessa muutokset tulee tuoda erityisen selkeästi esille valiokuntakäsittelyn aikana. Suullista käsittelyä ei kirjata ja siksi on tärkeää, että valiokunnalle toimitetaan päivitetty muistio, josta muuttunut tilanne käy ilmi. Asia tulee kirjata muistioon niin, että eduskunnan on mahdollista ymmärtää siitä käsittelytilanne. Esimerkiksi pelkät viittaukset muutettavaksi esitettyihin artikloihin eivät ole suositeltavia.

Neuvoston epävirallisten kokousten¹¹² ja lounaskeskustelujen osalta ministeriöt voivat harkita, missä määrin asian saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi on tarpeen. Epäviralliset kokoukset ovat erilaisia ja myös tarve eduskuntakäsittelyyn vaihtelee. Raportointi on tarpeen lähinnä silloin, kun epävirallisessa kokouksessa tosiasiallisesti käsitellään päätöksentekoon rinnastettavalla tavalla vireillä tai suunnitteilla olevia EU-asioita, joiden valmisteluun eduskunta osallistuu. Tämä voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi tilanteita, joissa alun perin virallinen kokous muutetaan logistisesta tai muusta syystä epäviralliseksi kokoukseksi.

Eduskunnan suuren valiokunnan ohjeessa EU-asioiden eduskuntakäsittelystä on tarkempia ohjeita ministereiden kuulemisesta suuressa valiokunnassa.¹¹³ Myös valtioneuvoston esittelijän käsikirjassa ja ministerin käsikirjassa käsitellään asiaa.

112 Esimerkiksi puheenjohtajamaan virallisessa kokouskalenterissa olevat ministeritason kokoukset.

113 Ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, suuri valiokunta, EU-sihteeristö, 31.1.2022, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

4 Toissijaisuusvalvonta (subsidiariteettivalvonta)

Kansallisilla parlamenteilla on EU-oikeuteen perustuva mahdollisuus osallistua lainsäädäntöprosessiin EU:n tasolla. Toissijaisuusvalvonnassa on kyse EU:n jäsenvaltioiden parlamenttien mahdollisuudesta kyseenalaistaa tietyin edellytyksin EU:n säädösehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuus.¹¹⁴ Suomen perustuslain kannalta kyse on kansallista, eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi luotua järjestelmää täydentävästä menettelystä. Säännökset toissijaisuusvalvontaa koskevasta menettelystä eduskunnassa sisältyvät eduskunnan ja suuren valiokunnan työjärjestykseen.¹¹⁵ Ahvenanmaan maakunnan osallistumisesta toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 59 a §:n 4 momentissa.

Toissijaisuusperiaatteesta määrätään SEU 5 artiklan 3 kohdassa, ja tarkemmat määräykset sen soveltamisesta sisältyvät Lissabonin sopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (N:o 2). Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU:n toimenpiteet ovat mahdollisia vain, jos ehdotetulla toimenpiteellä kaavailtu tulos on paremmin saavutettavissa EU:n tasolla kuin jäsenvaltioiden toimin (toissijaisuusedellytys).¹¹⁶ Toissijaisuusedellytyksen täyttymistä epäillessään jäsenvaltioiden parlamenteilla on mahdollisuus vedota toissijaisuusperiaatteeseen EU:n toimenpiteen kyseenalaistamiseksi ja, muistutuksen tehneiden jäsenvaltioiden lukumäärästä riippuen, uudelleenarviointiprosessin käynnistämiseksi. Kansallisten parlamenttien muistutusten vaikutus riippuu siis siitä, kuinka suuri osa niistä tekee muistutuksen.

Kansallisen parlamentin toissijaisuusperiaatetta koskeva muistutus tulee tehdä kahdeksan viikon kuluessa siitä, kun säädösehdotuksen kieliversiot ovat saatavilla kaikilla EU:n virallisilla kielillä.¹¹⁷ Nykyään on yhä yleisempää, että säädösehdotus annetaan ensin vain

114 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta EU:n käyttäessä toimivaltaansa, oikeusministeriön muistio 19.2.2019, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

115 Suuren valiokunnan työjärjestyksen 18 a § sekä eduskunnan työjärjestyksen 30 §.

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

117 Määräaikaan ei lasketa elokuuta eikä ajanjaksoa 20.12.-10.1. Tosin erityisissä tilanteissa voi olla poikkeuksia määräaika sääntöihin. Ks. toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa annettu komission tiedonanto COM(2018) 703 final sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta ja suhteista kansallisiin parlamenteihin annettu komission vuosikertomus vuodelta 2020 COM(2021) 417 final.

englannin- ja ranskankielisenä, jolloin toissijaisuusvalvonnalle varattu määräaika ei siis vielä lähde kulumaan.¹¹⁸

EU:n toimielinten eduskunnalle toimittamat säädösehdotukset merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa. Suuri valiokunta lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille ja Ahvenanmaan maakuntapäiville, jotta ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä toissijaisuusedellytyksen täyttymisestä. Valiokunnan jäsen, erikoisvaliokunta tai Ahvenanmaan maakuntapäivät voi esittää, että suuri valiokunta ottaa asian käsiteltäväksi toissijaisuusperiaatteen kannalta. Esitys on tehtävä viimeistään kuuden viikon kuluessa siitä, kun EU:n säädösehdotus on merkitty saapuneeksi, jollei suuri valiokunta erityisestä syystä päättää toisin. Suuren valiokunnan ehdotus eduskunnan kannaksi esitetään mietinnöllä. Jos suuri valiokunta katsoo, että EU:n säädösehdotus on ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa, mietinnössä tehdään ehdotus eduskunnan perustelluksi lausunnoksi EU:n toimielimille. Täysistunto tekee päätöksen muistutuksen esittämisestä.¹¹⁹

Valtioneuvoston näkökulmasta toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaan liittyvä menettely korostaa EU:n lainsäädäntöasioiden eduskuntakäsittelyn oikea-aikaisuutta. Suomen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän mukaista on, että eduskunta valmistele mahdolliset kannanottonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.¹²⁰ Jos ministeriö arvioi, että säädösehdotus saattaa rikkoa toissijaisuusperiaatetta, on U-kirjelmä tai E-kirje toimitettava eduskuntaan hyvissä ajoin ennen määräajan umpeutumista, vaikka asia ei muutoin olisi EU-tasolla kiireellinen.¹²¹ Kiireellisissä tapauksissa valtioneuvosto voi toimittaa kantansa ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen erillisellä tähän nimenomaiseen kysymykseen keskittyvällä E-kirjeellä eduskunnalle, vaikka ehdotuksesta olisikin laadittavana U-kirjelmä. Jos epäily ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta herää eduskuntakäsittelyn yhteydessä, suuri valiokunta tai erikoisvaliokunta voi pyytää valtioneuvostolta selvitystä toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta.¹²² Tilanteesta riippuen selvitys voidaan antaa erillisellä E-kirjeellä, vastuuministeriön tai -ministeriöiden kirjallisella lausunnolla tai suullisella selvityksellä valiokuntakuulemisten yhteydessä.

118 Menettelyn kulusta ja määräajasta saa säädösehdotuskohtaisesti tietoa [Iplex-tietokannasta](#).

119 Ks. suuren valiokunnan työjärjestyksen 18 a §. Eduskunta on tehnyt toissijaisuutta koskevat perustellut lausunnot seuraavissa asioissa: EK 11/2011 vp, SuVM 1/2011 vp – M 2/2011 vp (ehdotus energiatehokkuusdirektiiviksi); EK 9/2012 vp, SuVM 1/2012 vp – M 2/2012 vp (ehdotus asetukseksi työtaisteluoikeuden harjoittamisesta suhteessa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen, ns. Monti II –asetusehdotus); EK 7/2013 vp, SuVM 1/2013 vp – M 6/2013 vp (ehdotus direktiiviksi merten aluesuunnittelun ja rannikkoalueiden yhdenmätyn käytön ja hoidon puitteista).

120 SuVL 12/2010 vp ja SuVL 1/2008 vp.

121 Ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, suuri valiokunta, EU-sihteeristö, 31.1.2022, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

122 Ks. esim. OKM:n lausunto suuren valiokunnan selvityspyyntöön (ehdotus orpoteosdirektiiviksi), OKM2011-00256, löytyy valtionhallinnon EU-valmistelua tukevasta tietojärjestelmästä Eutorista.

Tärkeintä on, että Suomen toiminta EU:ssa on johdonmukaista ja että toissijaisuusmuistutusta voidaan tarvittaessa käyttää vaikuttamisvälineenä.

Suuri valiokunta on korostanut, että valtioneuvoston on käsiteltävä eduskunnalle lähettämässään U-kirjelmässä tai muussa selvityksessä toissijaisuusperiaatteen toteutumista nimenomaan Suomen kannalta. Komission näkemysten toistaminen ei riitä, vaan asiaa on arvioitava Suomen näkökulmasta. Komissio tekee arvioinnin yleisemmällä tasolla, menemättä yksittäisten jäsenvaltioiden tilanteeseen. Suuri valiokunta on katsonut, että toissijaisuusperiaatteen toteutuminen on mahdollista kyseenalaistaa myös yksittäisen artiklan osalta.¹²³

Mietinnössään SuVM 1/2021 vp suuri valiokunta on todennut, että toissijaisuusmenettelyn lisäarvo on eduskunnan valtaoikeuksien näkökulmasta vähäinen, vaikka sitä voidaan pitää eduskunnan valtaoikeuksia jossain määrin täydentävänä menettelynä. Tehokkaimmin eduskunta voi vaikuttaa ehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen ohjaamalla valtioneuvoston toimintaa EU-neuvotteluissa. Tärkeää on, että valtioneuvosto arvioi riittävän yksityiskohtaisesti ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta läpi koko lainsäädäntöprosessin ja asiasta käydään prosessin eri vaiheissa dialogia eduskunnan kanssa.¹²⁴

123 SuVL 12/2010 vp.

124 SuVM 1/2021 vp ja siinä toissijaisuusperiaatteen osalta viitatus suuren valiokunnan muut kannanotot. Lisäksi ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, 31.1.2022, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

5 Julkisuuskysymykset

Eduskunnassa valtiopäiväasioiden käsittelyn julkisuuteen ei sovelleta julkisuuslakia (621/1999), vaan perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä. Euroopan unionin asioiden käsittelyn julkisuuteen sovelletaan lisäksi suuren valiokunnan työjärjestyksen säännöksiä. Pääsääntönä eduskunnan toiminnan ja asiakirjojen osalta on julkisuus. U-kirjelmät ja E-kirjeet sekä näiden jatkokirjeet julkaistaan eduskunnan julkisilla verkkosivuilla mahdollisimman pian niiden saavuttua eduskuntaan. Neuvostomuistiot julkaistaan, kun ne on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa.¹²⁵

Eduskunnan toiminnan julkisuutta voidaan kuitenkin tietyissä tapauksissa rajoittaa. Valiokuntien kokousten ja asiakirjojen julkisuuden rajoittamisesta sekä valiokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuudesta säädetään perustuslain 50 §:n 2 ja 3 momentissa sekä eduskunnan työjärjestyksen 43 a–43 c §:ssä. Euroopan unionin asioiden käsittelyn julkisuuden rajoittamisesta säädetään lisäksi suuren valiokunnan työjärjestyksen 6 §:ssä.

Perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan kokoukset eivät ole julkisia. Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei eduskunnan työjärjestyksessä välttämättömien syiden vuoksi toisin säädetä tai jollei valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä. Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita käsiteltäessä valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta on valtioneuvostoa kuultuaan katsonut asian laadun vaativan. Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä (40/2000) säädetään, että valiokunnissa käsiteltävän asian käsittelyasiakirjat tulevat julkisiksi, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty, elleivät ne ole salassa pidettäviä¹²⁶. Suuren valiokunnan työjärjestyksen 6 §:n mukaan Euroopan unionin asian käsittelyasiakirjat tulevat kuitenkin julkiseksi välittömästi sen valiokunnan kokouksen jälkeen, jossa ne on merkitty saapuneeksi, ellei asiassa ole päätetty noudattaa vaiteliaisuutta. Se, että valiokunnan tarvitsemat tiedot ovat oikeudelliselta

¹²⁵ Ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, 31.1.2022, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

¹²⁶ Eduskunnan työjärjestyksen 43 a § 2 momentin mukaan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille. Salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja liike- tai ammatillisaisuudesta, henkilön terveydentilasta tai taloudellisesta asemasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa ja jollei huomattava yhteiskunnallinen tarve vaadi niiden julkisuutta. Valiokunta voi päättää myös muusta vastaavasta välttämättömästä syystä, että jokin asiakirja on salassa pidettävä. Lisäksi 3 momentin mukaan salassa pidettäviä ovat perustuslain 50 §:n nojalla vaiteliaisuuden piiriin kuuluvat asiakirjat.

luonteeltaan salassa pidettäviä, ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kuitenkaan vaikuta valiokunnan tiedonsaantioikeuteen.¹²⁷

Perustuslain 47 § sisältää yleiset säännökset eduskunnan tiedonsaantioikeudesta, ja sitä sovelletaan myös EU-asioiden käsittelyyn. Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Valtioneuvostolla on tämän säännöksen nojalla velvollisuus toimittaa eduskunnalle sen tarvitsemat tiedot niin oma-aloitteisesti kuin eduskunnan pyynnöstä. EU-asioiden käsittelyyn osallistumista koskevien perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoituksena on varmistaa eduskunnalle keskeinen rooli EU-asioiden valmistelussa ja niitä koskevassa kansallisessa päätöksenteossa. Tämän vuoksi valtioneuvosto ei voi esimerkiksi unionin salassapitosäännöksiin nojaten kieltäytyä antamasta eduskunnalle sen käsittelyssä tarvittavia tietoja. Valtioneuvosto voi tarvittaessa esittää em. vaiteliaisuuspyynnön, jossa on yksilöitävä, mitkä asiakirjan sisältämät tiedot edellyttävät vaiteliaisuuden noudattamista, ja rajattava vaiteliaisuuspyyntö koskemaan ainoastaan näitä tietoja. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota vaiteliaisuuden alan sitomiseen perustuslain edellyttämällä tavalla välttämättömään sekä ajallisesti että sisällöllisesti.¹²⁸ Tämä on tärkeää, jotta pääsääntönä olevaa eduskunnan toiminnan ja asiakirjojen julkisuutta rajoitetaan mahdollisimman vähän.¹²⁹ Vaiteliaisuuspyyntö voidaan kohdistaa esimerkiksi vain muistion kantaosan tiettyyn kappaleeseen tai tiettyihin erikseen huomiovärillä korostettuihin muistion kohtiin. Vaiteliaisuuden noudattamista koskeva pyyntö on merkittävä näkyvästi saatekirjeeseen sekä pyynnön kohteena olevan asiakirjan etusivulle.¹³⁰ Vaiteliaisuuspyyntö on myös lyhyesti perusteltava. Valiokunnan päätös noudatettavasta vaiteliaisuudesta koskee myös muita asian käsittelyyn osallistuvia valiokuntia. Valtioneuvoston tehtyä pyynnön asiakirjat käsitellään salassa pidettävänä, kunnes valiokunta on tehnyt päätöksensä pyynnön johdosta.

Vaiteliaisuuspyynnön kohteena olevat asiakirjat lähetetään pääsääntöisesti EU-asianhallintajärjestelmän kautta, mutta tarvittaessa vaiteliaisuuspyynnön kohteena oleva asiakirja voidaan toimittaa suojattuna sähköpostina (turvaposti)¹³¹. Tällöin asiasta on sovittava suuren valiokunnan sihteeristön kanssa. Suuren valiokunnan suositus on, että ministeriö toimittaa erikseen sähköpostitse suuren valiokunnan sihteeristölle asiakirjasta

127 PeVL 30/2020 vp ja PeVM 7/1990 vp. Perustuslain 47 §:n 3 momentin mukaan yksittäisen kansanedustajan oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja ei kuitenkaan koske salassa pidettäviä tietoja eikä valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.

128 Perustuslakivaliokunta on arvioinut vaiteliaisuuspyynnön perustuslainmukaista alaa EU:n elvytysrahastoa koskevassa lausunnossa PeVL 16/2020 vp. Myös suuri valiokunta on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen rajata vaiteliaisuuspyyntö mahdollisimman tarkasti (ks. SuVL 4/2020 vp ja SuVM 1/2021 vp).

129 SuVL 4/2020 vp ja SuVM 1/2021 vp.

130 Ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, 31.1.2022, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#). Vaiteliaisuuspyynnön voi esittää myös suullisesta esityksestä, esimerkiksi ministerikuulemisen yhteydessä.

131 Korkeamman turvallisuusluokan kuin turvallisuusluokka IV:n asiakirjoja ei käsitellä sähköisessä muodossa.

myös sellaisen version, joka voidaan julkaista, mikäli vaitioloopyyntö kohdistuu vain asiakirjan tiettyihin osiin. Tällaiset poistetut vaitioloopyynnön alaiset kohdat on selkeästi merkittävä asiakirjaan.¹³²

Eduskunta arvioi vaitelaisuuden tarvetta yksinomaan perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla¹³³. Hyväksyttävänä vaitioloopyynnön perusteina voidaan pitää esimerkiksi Suomen neuvottelutavoitteiden ja -varan turvaamista tai muiden jäsenvaltioiden neuvottelukantojen luottamuksellisuuden varmistamista.¹³⁴ Suomen neuvotteluvaran paljastuminen on julkisuuden rajoittamisen yleisimpiä perusteita. Toinen tavallinen syy on se, että julkistaminen vaarantaisi Suomen tai EU:n kansainvälisiä suhteita paljastaessaan esimerkiksi muiden valtioiden neuvotteluasemat tai tehdessään julkisiksi EU:ssa salaisina pidettyjä tietoja. Kansainvälisiä sopimuksia koskevat neuvotteluohjeet ovat esimerkkejä asiakirjoista, joiden osalta eduskunta on yleensä hyväksynyt vaitelaisuuspyynnön.¹³⁵

On kuitenkin huomattava, että EU:ssa lainsäädäntömenettelyihin liittyvät asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia (SEUT 15 artikla). Tämä pääsääntö koskee EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla myös jäsenvaltioiden kantoja sisältäviä asiakirjoja¹³⁶ sekä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisissä ns. trilogineuvotteluissa laadittuja nelipalsta-asiakirjoja¹³⁷. Myös neuvoston oikeuspalvelun lainsäädäntöasioissa antamat lausunnot ovat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan julkisia, ellei oikeudellinen neuvonanto koske erityisen arkaluonteista tai ulottuvuudeltaan laajaa kysymystä. Näin ollen ei ole perusteltua pyytää vaitioloa oikeuspalvelun lausuntojen sisältämiä näkemyksiä selostavien asiakirjojen osalta kuin poikkeustapauksessa.¹³⁸

Arvioitaessa tarvetta viitata U-kirjelmässä tai E-kirjeessä tai näiden jatkokirjeissä sellaisiin asiakirjoihin, jotka eivät ole eduskunnan saatavilla, merkitystä on annettava erityisesti sille, onko tämä tieto eduskunnan päätöksenteon kannalta olennaista. Jos on, tällaisten asiakirjojen sisältöä voidaan myös avata omin sanoin. Tässä yhteydessä on hyvä pohtia, onko

132 Ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, 31.1.2022), [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

133 Tästä johtuen julkisuuslain mukaisia tai muita merkintöjä, kuten "luottamuksellinen" ja "käyttö rajoitettu" ei tule käyttää.

134 Ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, 31.1.2022, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#), sekä SuVM 1/2021 vp.

135 Kansainvälisiin sopimusneuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkisuudesta ks. myös [valtiosopimusopas \(2021:2\)](#), luku 12.

136 Ks. tuomio asiassa C-280/11 P, *neuvosto v. Access Info Europe*. Coreper on 15.5.2014 linjannut, että neuvosto jatkaa käytäntöä, jossa jäsenvaltioiden kannat kirjataan lainsäädäntöasiakirjoihin, jos se katsotaan sopivaksi, ja pyydettyä asiakirjat luovutetaan hakijalle kokonaisuudessaan (ks. neuvoston asiakirjat 8622/1/14 REV 1 ja 10078/14).

137 Ks. tuomio asiassa T-540/15, *De Capitani v. Euroopan parlamentti*.

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

eduskunnan kannanmuodostuksen kannalta tarpeen antaa eduskunnalle niin yksityiskohdaisia tietoja arkaluonteisista kysymyksistä, että asian käsittelyssä on edellytettävä vaiteliaisuuden noudattamista. Silloin kun tällaisten tietojen antaminen on tarpeellista, tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että vaiteliaisuuspyyntö kohdistuu vain salassa pidettäviin tietoihin. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että U-kirjelmää täydennetään jatkokirjeellä, jonka sisältämien tietojen osalta pyydetään noudattamaan vaiteliaisuutta. Valmistelijan on tällaisissa tilanteissa aina oltava etukäteen yhteydessä suuren valiokunnan sihteeristöön, ja asia on koordinoitava myös valtioneuvoston sisällä.¹³⁹

Vastuuministeriön tulee omasta aloitteestaan ilmoittaa valiokunnalle, kun edellytyksiä vaiteliaisuusmääräykselle ei enää ole. Ilmoitus tehdään sähköpostitse. Ministeriön on myös samalla toimitettava asiakirjasta uusi versio vaihtamatta sen tunnusta EU-asianhallintajärjestelmässä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vaiteliaisuusmerkinnän alapuolelle lisätään tieto siitä, että vaiteliaisuuden perusteita ei enää ole, ja asiakirja on julkinen. Vaiteliaisuusmääräys puretaan suuren valiokunnan sihteeristössä virkatyönä, ja purku vahvistetaan tämän jälkeen suuren valiokunnan kokouksessa.¹⁴⁰

139 Ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, 31.1.2022, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#). EU-asiakirjojen julkisuudesta ja käsittelystä ks. myös EU-asioiden avoimuus ja asiakirjapyyntö, oikeusministeriön muistio 21.8.2014, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#).

140 Ks. suuren valiokunnan EU-sihteeristön ohje EU-asioiden eduskuntakäsittelystä, 31.1.2022, [saatavilla valtioneuvoston intranetissä](#), sekä SuVM 1/2021 vp.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-530-2 (PDF)