

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2008 vp

Valtioneuvoston selvitys eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa

Valtioneuvoston selvitys EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevista ohjeista

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan suuri valiokunta on 8 päivänä helmikuuta 2008 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen oikeusministeriön 18.1.2008 antamasta ohjeesta ministeriöille eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa (E 130/2007 vp). Valiokunta on 7

päivänä maaliskuuta 2008 saanut valtioneuvoston selvityksen ulkoasiainministeriön 28.2.2008 antamasta ohjeesta ministeriöille EU-sopimusten valmistelusta ja voimaansaattamisesta (E 11/2008 vp).

Suuri valiokunta on 18 päivänä kesäkuuta 2008 päättänyt antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle.

VALTIONEUVOSTON SELVITYKSET

Oikeusministeriön ja ulkoasiainministeriön ohjeet käsittelevät eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistyötä Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisessa valmistelussa. Ohjeissa selvitetään perustuslain 93, 96 ja 97 §:n soveltamista ja tulkintaa, ja niillä on tarkoitus ohjeistaa

asioiden valmistelijoita muun muassa siitä, milloin EU:ssa päätettävä asia on tuotava eduskunnan käsiteltäväksi ja millaisia sisällöllisiä vaatimuksia eduskunnan informoimiselle on asetettu. Ohjeilla on korvattu vastaavat, vuonna 2003 annetut ohjeet.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

EU-asioiden käsittelyjärjestelmän poliittinen

merkitys

Perustuslain säännöksillä Euroopan unionin asioiden käsittelystä eduskunnassa pyritään tur-

vaamaan Suomen perustuslaillinen järjestelmä ja Suomen valtioelinten toimivallan jako muututtamattomana tilanteessa, jossa unionin päätöksentekosäännöt voisivat aiheuttaa eduskunnan valtaoikeuksien tosiasiallista siirtymistä valtio-neuvostolle ja virkamieskunnalle.

Perustuslain 93, 96 ja 97 §:n sisältöä vastaa- vat säännökset otettiin hallitusmuotoon ja valtiopäiväjärjestykseen vuosina 1992 ja 1994 osana kokonaisratkaisua, jolla hyväksyttiin Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Hyväksyessä Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuvat muutokset perustuslakiin eduskunta liitti eduskunnan vastaukseen seuraavan perustelulauseuman, jota on edelleen pidettävä velvoittavana:

"Eduskunta korostaa, että hallituksen on eduskunnan asianomaisia valiokuntia Euroopan unionin elimissä esille tulevista asioista informoidessaan annettava valiokuntien käyttöön kaikki ne tiedot, joilla on merkitystä asian arvioimiselle ja eduskunnan mahdollisen lausunnon valmistelulle. Eduskunta edellyttää, että valiokunnan lausunto on ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille EU-päätöksenteossa, ja että milloin siitä joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, on menettelyn perusteet tarkoin selvitettävä eduskunnan asianomaiselle valiokunnalle." (Eduskunnan vastaus HE 318/1994 vp)

Perustuslain parlamentaarisen peruseriaatteen mukaisesti valtioneuvoston on nautittava eduskunnan luottamusta myös kaikkien Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvien toimiensa ja ratkaisujensa osalta. Tämä arviointi edellyttää sitä, että eduskunnalla ja sen valiokunnilla on riittävät tiedot valtioneuvoston menettelystä unionin toimielimissä. Unionin ylikansallisesta päätöksenteosta myös seuraa, ettei tämän päätöksenteon arviointi voi perustua vain jälkikäteisseurantaan.

Perustuslain 96 §:n säännöksen 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 (HE 1/1998 vp, s. 153/I; katso myös SuVL 3/1995 vp ja PeVL 20/1996 vp). Säännöksellä halutaan turvata eduskunnan vaikutusmahdollisuudet valtioelimenä niissä aiemmin eduskunnan lainsäädäntö-, sopimuksenteko- ja budjettivaltaan liittyneissä asioissa, jotka ovat siirtyneet unionin päätöksenteossa ratkaistaviksi. Näissä kysymyksissä on välttämätöntä, että eduskunta voi lausua kantansa ehdotuksiin, ennen kuin ne tulevat asiallisesti ratkaistaviksi ja Suomea sitoviksi.

EU:n neuvoston päätöksenteko on syytä ymmärtää monitasoisena neuvotteluprosessina, johon osallistuvien kansallisten neuvottelijoiden katsotaan toimivan maansa hallituksen valtuutuksella ja sen ohjeiden varassa. Suomen etu edellyttää, että Suomea edustavat neuvottelijat toimivat johdonmukaisesti EU:n toimielimissä. Siksi neuvottelujen aikana ilmaistua kansallista kantaa on vaikea muuttaa myöhemmässä vaiheessa tai asian siirryttyä pysyvien edustajien komitean tai ministeritasolla käsiteltäväksi. Tämän vuoksi valiokunta korostaa perustuslain 96 §:n säännöksen tarkan noudattamisen tärkeyttä: säännöksen tarkoittamissa asioissa Suomen edustajien ei tule ilmaista Suomen puolesta kannanottoa EU:ssa päätettävään ehdotukseen ennen kuin eduskunta on ollut tilaisuudessa lausua siitä kantansa — sitä ennen Suomen kantaa ei ole.

Ohjeet ministeriöille

Oikeusministeriön ja ulkoasiainministeriön ohjeet on valmisteltu yhteistyössä suuren valiokunnan sihteeristön kanssa, eikä valiokunnalla ole huomauttamista niiden sisältöön. Valiokunta haluaa kuitenkin erikseen painottaa eräitä asian eduskuntakäsittelyn kannalta keskeisiä kysymyksiä.

Asioiden lähettämisen oikea-aikaisuus

Valiokunta korostaa, että asioiden kiireellisyys ei yleensä ole perustelu poiketa perustuslain mukaisesta asioiden käsittelyjärjestyksestä. Käytännössä komission ehdotuksen jälkeen ja ennen

sen sisällöllistä käsittelyä EU:n neuvoston alaisessa työryhmässä on harvoin poikkeuksin riittävästi aikaa kansalliselle kannanmuodostukselle, mukaan lukien eduskunnan kannan ilmaisemiselle. Kun on noudatettu perustuslain vaatimusta EU:n ehdotusten toimittamisesta eduskunnalle viipymättä, eduskunnan kannanotto on poikkeuksetta valmistunut ajoissa.

Eduskunnan valiokunnat pystyvät kannanmuodostukseen tarpeen vaatiessa nopeassakin järjestyksessä. Valtioneuvoston valmistelijoiden tulee tarvittaessa olla yhteydessä suuren valiokunnan sihteeristöön poikkeuksellista kiireellisyyttä vaativissa asioissa.

U-asian jatkokäsittely

Valiokunta odottaa, että ministeriöt noudattavat tarkkaan oikeusministeriön ohjeita myös tietojen antamisesta U-asian jatkokäsittelystä EU:ssa. Valiokunnan kannalta kysymys on siitä, että jokainen Suomen nimissä esitetty kannanotto on syntynyt perustuslain edellyttämässä demokraattisessa järjestyksessä. Tämä merkitsee, että jokaisen eduskunnan toimivaltaan kuuluvan Suomen kannanoton EU:n toimielimissä on perustuttava eduskunnan kantaan, joka on hyväksytty valtioneuvoston antamien oikeiden ja ajantasaisten tietojen perusteella.

Silloin, kun lähetetään jatkokirjelmä U-asiasa, jonka edellisestä eduskuntakäsittelystä on kulunut huomattavasti aikaa, ja varsinkin, kun väliaikana on ollut eduskuntavaalit, kirjelmään on syytä sisällyttää myös asian ja Suomen sitä koskevan aikaisemman kannanmuodostuksen yleisesittely. Vaikka nämä tiedot tietenkin ovat eduskunnan valiokuntien käytössä, kokemuksen mukaan kokoava esitystapa lisää valtioneuvoston kantojen ymmärrettävyyttä.

Unionin valtuuksien laajennukset sekä ei-sitovat instrumentit

Valiokunta edellyttää, että eduskunnan käsiteltäväksi tuodaan kaikki säädösehdotukset, joiden oikeusperustaksi ehdotetaan SEY 308 artiklaa (Lissabonin sopimuksen voimaan tultua SEUT 352 artiklaa). Tällä tarkoitetaan niitä säädösehdotuksia, joiden antamiseen Euroopan unionilla

ei ole perussopimuksen mukaista selkeää toimivaltaa.

Valiokunta edellyttää myös, että valtioneuvosto tuo eduskunnan käsiteltäväksi sellaiset nk. ei-sitovat instrumentit (suositukset, lausunnot, tiedonannot, päätelmät jne.), jotka vaikutukseltaan rinnastuvat varsinaisiin säädöksiin.

Valiokunta muistuttaa, että unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan rajausta perussopimuksessa on poliittisesti tärkeimpiä ja myös arkaluontoisimpia Eurooppa-politiikan kysymyksiä; toimivaltarajojen tarkastusta tulee siten lähtökohdaisesti pitää aina periaatteellisena kysymyksenä silloinkin, kun päätösehdotuksen välittömänä tavoitteena on itsessään vähäpätöisen ja teknisen kysymyksen ratkaisu.

Kirjelmien sisältö

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

Julkisuusasiat

Perustuslain 12 §:n nojalla viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Oikeusministeriön ohjeissa tarkemmin esiteltyjen säännösten soveltamisessa suuri valiokunta painottaa perustuslain säännöksestä ilmenevää salassapitointressin vaatimusta ("välttämättömien syiden vuoksi"). Suuri valiokunta hyväksyy valtioneuvoston vaitioloopyynnöt silloin, kun niiden perusteluna on tiedon julkitulosta seuraava todellinen haitta Suomen edulle, esimerkiksi neuvottelutavoitteiden saavuttamisen vaarantaminen neuvotteluvaran paljastumisen vuoksi tai Suomen tahi unionin kansainvälisten suhteiden vaarantaminen sellaisten tietojen paljastumisen vuoksi, jotka toinen valtio tai unionin toimielin voi perustellusti edellyttää pidettävän salassa. Valiokunta suhtautuu sen sijaan kriittisesti sellaisiin vaitioloopyyntöihin, jotka perustuvat esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n kaavamaiseen soveltamiseen osoittamatta salassapitointressiä; näin ollen esimerkiksi Suomen edustuston raportista ei automaattisesti anneta vaitiolomääräystä pelkästään siksi, että se sisältää tietoja poliittisista tai taloussuhteista käydyistä neuvotteluista, jos raportin sisältö on muutenkin yleisesti tiedossa.

Ministereiden kuuleminen ennen EU:n neuvoston kokouksia

Perustuslain 97 §:n mukaisen tiedonsaantioikeutensa perusteella suuri valiokunta odottaa, että Euroopan unionin neuvoston kokoukseen osallistuvat ministerit saapuvat valiokuntaan antamaan suullisen selvityksen neuvoston kokouksessa päätettävistä asioista. Nämä kuulemiset tapahtuvat yleensä valiokunnan perjantaisin pidettävissä kokouksissa. Hyvissä ajoin ennen kuulemista, yleensä edellisen keskiviikon iltapäivään mennessä, ministeriön on toimitettava valiokunnalle neuvoston kokouksen asialista sekä kustakin asiakohdasta perusmuistio, josta käy ilmi neuvoston kokouksessa päätettävä asia sekä valtioneuvoston kanta siihen. Jos asia on aikaisemmin ollut suuressa valiokunnassa esillä U- tai E-

asiana, perusmuistiossa on oltava siitä maininta. Perusmuistiossa on lisäksi selvitettävä, miten eduskunnan kannanotto asiaan on asian valmistelussa toteutunut.

Ministerikuulemiset ovat oleellinen osa Suomen EU-asoiden kansallisen valmistelun järjestelmää. Kuulemisten kautta valiokunta voi todentaa, miten eduskunnan kanta on toteutunut ja voi tarvittaessa tarkentaa sitä. U-asioissa valiokunta yleensä hyväksyy lausuman, jonka mukaan valiokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan. Tällä ilmaistaan se, että valiokunta katsoo valtioneuvoston linjan vastaavan sitä kantaa, jonka eduskunta on U-asian käsittelyn yhteydessä hyväksynyt. Ministerikuulemisten yhteydessä on mahdollista tehdä vähäisiä tarkistuksia eduskunnan hyväksymään Suomen kantaan, esimerkiksi muutuneen neuvottelutilanteen vuoksi. Valiokunta korostaa kuitenkin, että Suomen kannanmuodotus U-asioissa tapahtuu perustuslain 96 §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti, joka edellyttää kirjallista muotoa ja yleensä myös erikoisvaliokuntien valmistelua. Ministerin suullinen esitys valiokunnassa ei korvaa perustuslain mukaista menettelyä.

Selvityksen antaminen valiokunnalle EU:n neuvoston kokouksesta on valtioneuvoston velvollisuus ja ministerin säännönmukainen virkatehtävä. Silloin, kun ministeri esimerkiksi pakottavan muun virkatehtävän vuoksi on estynyt saapumasta itse valiokuntaan, valiokunta voi suostua siihen, että ministeriä edustaa valtiosihtööri, kansliapäällikkö tai muu sellainen virkamies, joka voi puhua ministerin puolesta ja pysyy antamaan tietoa käsiteltävistä asioista. Valiokunta edellyttää, että sille ilmoitetaan ne syyt, joiden vuoksi ministeri on estynyt tulemasta valiokuntaan.

Pääministerin kuuleminen Eurooppa-neuvoston kokouksesta

Suuri valiokunta muistuttaa, että sen perustuslain 97 §:n mukainen tietojensaantioikeus on rajoittamaton ja se sisältää velvoitteen valtioneuvostolle oma-aloitteisesti pitää valiokunta informoituna oikea-aikaisesti ja säännönmukaisesti

EU:ssa valmisteltavista asioista. Tämä velvoite koskee myös Eurooppa-neuvoston päätösten valmisteluja. Eurooppa-neuvoston tekemien poliittisten linjausten valossa tiedottamisen kehittäminen on eduskunnan oikea-aikaisen ja riittävän tiedonsaannin kannalta välttämätöntä. Pelkästään suulliseen tiedottamiseen perustuva menettely ei ole asianmukainen eikä riittävä menettely eduskunnalle tiedottamisessa. Suuri valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto tiedottaa vastaisuudessa — pääministerin johdolla — Eurooppa-neuvoston virallisista ja epävirallisista kokouksista eduskunnalle myös kirjallisesti. Eurooppa-neuvoston päätösten valmistelusta EU:n neuvostossa tulee tarvittavassa laajuudessa antaa perustuslain 97 §:ssä tarkoitettuja selvityksiä siten, että eduskunnan oikeus vaikuttaa Suomen kantoihin toteutuu.

Lissabonin sopimuksen vaikutukset

Lissabonin sopimuksen sisältämät pöytäkirjat kansallisten parlamenttien asemasta sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta vastaavat perustuslakisopimuksen järjestyä sekä Euroopan komission jo vuodesta 2006 soveltamaa, Eurooppa-neuvoston hyväksymää menettelyä. Valiokunta katsoo, että järjestyä on siksi perusteltua käsitellä tässä lausunnossa Irlannin äskeisen Lissabonin sopimusta koskeeneen kansanäänestyksen tuloksesta huolimatta.

Lissabonin sopimuksen pöytäkirjat eivät voimaan tullessaan itsessään vaikuta perustuslain mukaiseen eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoimintaan EU:n asioiden kansallisessa valmistelussa. Eduskunta lähtee siitä, että kansallisen parlamentin ensisijaisena keinona vaikuttaa Euroopan unionin päätöksentekoon säilyä vaikuttaminen kansalliseen kantaan, jota jäsenvaltion edustajat ajavat unionin neuvostossa. Valiokunta painottaa erityisesti, että sopimukseen otettu määräys EU:n säädösehdotusten sekä komission valmisteluasiakirjojen lähettämisestä kansallisille parlamenteille ei mitenkään vähennä valtioneuvoston velvollisuutta tuoda U- ja E-

asioita eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslain mukaisen järjestelmän tarkoituksena ei ole eduskunnan pelkkä informointi, vaan siinä on kysymys Suomen kansallisen kannanmuodostuksen sääntelystä.

Lissabonin sopimuksen 5 artiklassa määritelty toissijaisuusperiaate on ollut saman sisältöisenä osa unionin oikeutta Maastrichtin sopimuksesta lähtien. Ehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuus kuuluu niihin kysymyksiin, jotka valtioneuvoston tulee arvioida muun muassa U-kirjelmissä.

Lissabonin sopimuksessa toissijaisuusperiaate on määritelty kapeasti. Artiklan sanamuodon perusteella kansallinen parlamentti voi esittää huomautuksen toissijaisuusperiaatteen loukkamisesta vain sillä perusteella, että unionin säädöksen tai toimen unionitasolla määritellyt tavoitteet voidaan saavuttaa riittävän hyvin kansallisella, aluetason tai paikallisella päätöksellä. Sen sijaan sopimuksen sanamuoto ei salli kansallisten parlamenttien huomautuksia itse tavoitteesta eikä siitä, onko ehdotettu säädös tai toimi hyvä vaiko huono. Muun muassa näiden rajoitteiden vuoksi toissijaisuusperiaatteen valvonta ei oletettavasti saa keskeistä merkitystä eduskunnan toiminnassa.

Toissijaisuusperiaatteen valvonta voi kuitenkin johtaa toisissa jäsenvaltioissa uudenlaiseen poliittiseen aktiivisuuteen EU-asioissa. Tähän eduskunnalla ja valtioneuvostolla on oltava valmius reagoida. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että toissijaisuusperiaatteen valvonta saattaa joissakin tilanteissa olla ei vain eduskunnan vaan Suomen käytettävissä oleva politiikan väline. Suomen järjestelmän mukaista on, että eduskunta valmistelee kannanottonsa toissijaisuusasioissa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Tarkemmat säännökset eduskunnan toiminnasta niissä asioissa, jotka Lissabonin sopimuksessa annetaan kansallisten parlamenttien käsiteltäviksi, on tarkoitus sisällyttää eduskunnan työjärjestykseen ennen sopimuksen voimaantuloa.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Erkki Tuomioja /sd	Jouko Skinnari /sd
vpj.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Timo Soini /ps
jäs.	Heli Järvinen /vihr	Esko-Juhani Tennilä /vas
	Ulla Karvo /kok	Tuulikki Ukkola /kok
	Matti Kauppila /vas	Antti Vuolanne /sd
	Håkan Nordman /r	vjäs. Paavo Arhinmäki /vas
	Sari Palm /kd	Pekka Haavisto /vihr
	Tuomo Puumala /kesk	Sanna Perkiö /kok
	Kari Rajamäki /sd	Jacob Söderman /sd
	Eero Reijonen /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Sasi /kok	Henna Virkkunen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Peter Saramo.