

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2012 vp

Valtioneuvoston selvitys eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan suuri valiokunta on 8 päivänä helmikuuta 2012 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionin asioiden kansallisessa valmistelussa (E 1/2012 vp). Suuri valiokunta on lähettänyt asian mahdollisia toimenpiteitä varten kaikkiin erikoisvaliokuntiin.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu suuren valiokunnan työjaostossa.

Viitetiedot

Suuri valiokunta on saanut asiasta lausunnon tarkastusvaliokunnalta (TrVL 2/2012 vp) ja pöytäkirjakannanoton ulkoasiainvaliokunnalta (UaVX 6/2012 vp). Tarkastusvaliokunnan lausunto on otettu tämän lausunnon liitteeksi.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston selvitys sisältää oikeusministeriössä laaditun ohjeen eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisessa valmistelussa. Ohjeet annettiin 12. joulukuuta 2011, ja niiden tarkoitus on selventää valtioneuvoston EU-asioiden valmistelijoille perustuslain 96 ja 97 §:n soveltamistilanteita. Näiden pykälien mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus varmistaa, että eduskunta voi osallistua Suomen kannanmuodostukseen EU-asioissa aina, kun asia kuuluu eduskunnan lainsäädäntö- tai budjet-

tivallan tai kansainvälisiä sopimuksia koskevan toimivallan alaan. Lisäksi eduskunta on osallisena kannanmuodostuksessa, silloin kun valtioneuvosto, suuri valiokunta ja EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa ulkoasiainvaliokunta katsovat että muu EU-asia on toimitettava eduskuntaan.

Ohjeissa on huomioitu Lissabonin sopimuksen voimaantulosta 1.12.2009 aiheutuneet muutokset EU:n perussopimuksiin. Ohjeet korvaavat vuonna 2008 laaditut vastaavat ohjeet.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut***Yleistä perustuslain 96 ja 97 §:n tulkinnasta**

Suuri valiokunta katsoo, että ohjeissa kuvataan varsin yksityiskohtaisesti perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisia soveltamistilanteita. Ohjeet on laadittu valtioneuvoston näkökulmasta EU-asioiden valmistelijoiden tueksi. Esitystavaksi on valittu varsin tekninen tulokulma, mitä valiokunta pitää ohjeiden kohderyhmä huomioiden ymmärrettävänä.

Suuri valiokunta pitää ohjeita varsin onnistuneina ja arvioi, että niissä on otettu huomioon valiokunnan perustuslain 96 ja 97 §:n soveltamista koskevat viimeaikaiset lausunnot (SuVL 1/2010 vp, SuVL 4/2010 vp, SuVL 12/2010 vp). Valiokunta haluaa kuitenkin lausunnossaan vielä painottaa niitä EU-asioiden käsittelyyn liittyviä kysymyksiä, jotka ovat eduskunnan valtaoikeuksien turvaamisen ja tiedonsaantioikeuden kannalta keskeisiä.

Eduskunnan rooli kansallisessa EU-kannanmuodostuksessa

Ohjeiden mukaan EU-asioiden valmistelijoiden kannalta on oleellista tietää, milloin asia tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi ja millaisia sisällöllisiä vaatimuksia eduskunnalle toimitettaville tiedoille on asetettava. Vaikka suuri valiokunta yhtyykin tähän arvioon, se toteaa, että eduskunnan näkökulmasta keskeistä on aina eduskunnan valtaoikeuksien ja eduskunnan valvontavallan täysimääräinen toteutuminen valtioneuvoston ja eduskunnan EU-asioiden valmistelua koskevan yhteistoiminnan kautta ja sen seurauksena.

Suuri valiokunta toteaa, että EU-asioiden käsittelyjärjestelmä rakentuu perustuslain 93, 96 ja 97 §:n mukaisesti eduskunnalle vastuullisen valtioneuvoston varaan eduskunnan säilyttäessä näiden säännösten mukaan toimivallan määrittelyä Suomen kannan asioissa, jotka suomalaisessa valtiosääntökatsannossa kuuluvat eduskunnalle.

Tämän peruseriaatteen tulee keskeisesti ohjata myös EU-asioiden valmistelijoita perustuslain 96 ja 97 §:n soveltamistilanteissa. Valtioneuvoston velvollisuus ja oikeus saattaa EU-asia eduskunnan käsiteltäväksi määräytyy aina asian juridisen luonteen ja poliittisen merkityksen mukaan. Perustuslain 96 ja 97 §:ää on aina arvioitava normikokonaisuutena, jossa pääpaino tulee olla eduskunnan oikea-aikaisella informaatiolla siten, että eduskunnalla on tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa kannanmuodostukseen eduskunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa (SuVL 10/2011 vp). Kuten tarkastusvaliokunta toteaa, eduskunnan valvontavallan on parlamentaarisen vastuukatteen turvaamiseksi ulotuttava täysimääräisesti myös valtioneuvoston toimintaan Euroopan unionissa.

Lissabonin sopimuksen vaikutukset eduskunnan valtaoikeuksien kannalta

Ohjeissa kuvataan Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksia EU-asioiden kansallisessa käsittelyssä. Huomiota kiinnitetään muun muassa siihen, että Eurooppa-neuvostosta on tullut virallinen EU:n toimielin, ja siihen, että kansalliset parlamentit voivat omalta osaltaan valvoa SEUT 5 artiklan 3 kohdan perusteella EU-säädösten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta.

Eurooppa-neuvosto. Suuri valiokunta yhtyy ohjeissa esitettyyn arvioon siitä, että Suomen EU-kantojen valmistelua koskevia eduskunnan tietojensaantia ja vaikuttamista sääteleviä perustuslain säännöksiä tulee noudattaa poikkeuksetta siten, että Eurooppa-neuvoston valmisteluissa esitetyt Suomen kannat perustuvat asianmukaiseen valmisteluun.

Perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen siinä laajuudessa, että eduskunnan oikeus vaikuttaa Suomen kan-

toihin toteutuu. Tarvittaessa Eurooppa-neuvostossa päätettävät asiat on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi myös perustuslain 96 §:n mukaisena U-kirjeenä tai 97 §:n mukaisena E-kirjeenä. Näitä edellä mainittuja periaatteita on sovellettava myös eurohuippukokousten ja vastaavien muodollisesti perussopimusrakenteiden ulkopuolella pidettävien päämieskokousten kansallisessa valmistelussa ja raportoinnissa (SuVL 10/2011 vp). Viimeaikaisilla eri kokoonpanoissa tehdyillä huippukokousten päätöksillä on ollut merkittävä ohjaus- ja oikeutta luova vaikutus, vaikka ne eivät muodollisesti välttämättä olekaan olleet perustamissopimuksessa nimenomaisesti tarkoitettua Eurooppa-neuvostolle kuuluvaa norminantoa.

Suuri valiokunta toteaa lopuksi, että perustuslain 97 § antaa pääministerille harkintavaltaa sen suhteen, tuleeko hän täysistuntoon tai jonkun valiokunnan kuultavaksi. Suuri valiokunta pitää pääsääntöisesti perusteltuna, että pääministeri saapuu suuren valiokunnan kuultavaksi ottaen huomioon valiokunnan keskeisen roolin EU-asioiden kansallisessa käsittelyjärjestelmässä. Kuten ulkoasiainvaliokunta toteaa, Eurooppa-neuvoston käsitellessä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan SEUT 24 artiklaan perustuvia asioita nämä kuuluvat kuitenkin ulkoasiainvaliokunnan toimialaan.

Toissijaisuusvalvonta. Ohjeissa kuvataan varsin yksityiskohtaisesti Lissabonin sopimuksessa säädettyä menettelyä, jossa kansalliset parlamentit voivat tehdä EU:n toimielimille toissijaisuusmuistutuksen (perusteltu lausunto). Ohjeissa ei kuitenkaan juurikaan avata määräysten tosiasiallista merkitystä Suomen valtiosääntöisen EU-asioiden käsittelyjärjestelmän kannalta, vaikka niissä sivutaankin aihetta toteamalla, että valtioneuvoston kannalta eduskunnan mahdollisuus osallistua toissijaisuusvalvontaan on merkityksellinen arvioitaessa U- tai E-kirjelmien eduskuntaan toimittamisen oikea-aikaisuutta. Suuri valiokunta pitää arviota oikeana, joskin yksipuolisena.

Suuri valiokunta edellyttää, että kaikki eduskunnan toimivaltaan kuuluvat lainsäädäntöehdo-

tukset toimitetaan perustuslain 96 §:n mukaisesti "viipymättä" eduskunnan kannan määrittelyä varten. Pääasiallinen kriteeri oikea-aikaisuuden arvioinnissa on se, että eduskuntaa ei missään olosuhteissa saa asettaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Tästä seuraa, että valtioneuvostolla on aina oltava valmius tunnistaa kannanmuodostuksen osana mahdolliset toissijaisuusperiaatetta koskevat ongelmat ja sen on huolehdittava siitä, että eduskunnalla on mahdollisuus ottaa asiaan kantaa Lissabonin sopimuksessa asetetussa kahdeksan viikon määräajassa. Valiokunta muistuttaa, että toissijaisuusperiaatteen mukaisuus on vakiintuneesti kuulunut niihin kysymyksiin, joita on käsiteltävä U- ja E-kirjelmässä. Lissabonin sopimuksen mukainen kansallisten parlamenttien toissijaisuusvalvonta ei ole poistanut valtioneuvostolta tätä velvollisuutta.

Lopuksi suuri valiokunta painottaa käsittelyn ja kannanmuodostuksen yhtenäisyyttä tilanteissa, joissa suuri valiokunta on päättänyt ryhtyä tutkimaan EU-lainsäädäntöehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta. Suomen järjestelmälle ominainen, yksi yhtenäinen kansallinen kanta ja kantaa koskeva tehokas vaikuttaminen EU-tasolla voidaan varmistaa vain, mikäli Lissabonin sopimuksen mukaista toissijaisuusasiaa ja valtioneuvoston E- tai U-kirjelmää voidaan käsitellä eduskunnassa yhtäaikaaisesti.

Unionipäätöksentekoon rinnastettava päätöksenteko

Suuri valiokunta yhtyy ohjeissa esitettyyn arvioon siitä, että perustuslain 96 ja 97 §:ä on tulkittava eduskunnan aseman turvaavalla tavalla. Vakiintuneen perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslain 96 ja 97 §:ä sovelletaan täysimääräisesti myös unionista muodollisesti riippumattomien, mutta siihen asiallisesti rinnastettavien toimielinten päätösten kansalliseen valmisteluun (esim. PeVL 2/2011 vp, PeVL 5/2011 vp, PeVL 24/2011 vp). Valtioneuvostolla on myös näiden asiaryhmien osalta perustuslain 96 ja 97 §:ään perustuva velvollisuus varmistaa, että valtioneuvoston toimintalinjalla on riittävä parlamentaarinen kate. Perustuslain 96

ja 97 §:ssä asetettuja viipymättömyyden, oikea-aikaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia tulee siten soveltaa poikkeuksetta myös tämän asiakiryhmän osalta.

Suuri valiokunta toteaa, että viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana edellä mainittuun asiakiryhmään on lähes yksinomaan kuulunut Euroopan rahoitusvakaussjärjestelmiä (EVM ja ERVV) koskeva päätöksenteko. ERVV:n ja EVM:n toimintaan kuuluvat keskeiset päätösaasiat ovat luonteeltaan sellaisia, jotka Suomessa vallitsevan valtiosääntökäsityksen mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan ja näin ollen perustuslain 96 §:n soveltamisalaan. Valtioneuvoston kanta voidaan kuitenkin toimittaa eduskunnalle myös perustuslain 97 §:n mukaisesti, mikäli asian kiireellisyys tai luottamuksellisuus ei salli U-kirjelmän toimittamista. Vastaavasti perustuslain 97 §:n mukaista menettelyä on pidettävä tarkoituksenmukaisena menettelytapana silloin, kun valtioneuvosto kohtaa uudenlaisen eurooppalaisen päätöksentekotilanteen, erityisesti mikäli rajanveto perustuslain 96 §:n ja 97 §:n välillä on vaikea.

Kirjelmien sisällöstä ja kokonaisuuksien hallinnasta

Ohjeissa kuvataan varsin kattavasti niitä U- ja E-kirjeissä esitettäviä tietoja, joita eduskunta tarvitsee kannanmuodostuksensa tueksi. Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tarkoituksenmukaisena sitä, että kussakin yksittäistapauksessa harkitaan eduskunnan kannanmuodostuksen tueksi tarvittavan informaation laajuus. Kirjelmissä tulee keskittyä poliittisen päätöksenteon kannalta oleellisiin kysymyksiin. Liiallista yksityiskohtaisuutta tulisi välttää.

Suuri valiokunta painottaa tarkastusvaliokunnan tavoin, että hyvän säädösvalmistelun mukaisesti eduskunnalle on aina annettava luotettava ja riittävä kuva käsiteltävästä asiasta ja sen vaikutuksista. Riittävän kattavan kokonaiskuvan aikaansaamiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että kirjelmiin sisältyy tarvittaessa myös tiivis kuvaus ehdotuksen osuudesta suurempaan asiakokonaisuuteen, tästä asiakokonaisuudesta jo an-

netut E- ja U-kirjelmät ja tarvittaessa myös asiaan liittyvät, vielä valmisteilla olevat U- ja E-kirjelmät. Myös otsikoinnin selkeyteen ja informatiivisuuteen olisi hyvä kiinnittää huomiota. Kaikissa tapauksissa säädösehdotuksen nimen suora kopioiminen valtioneuvoston kirjelmän otsikkoon ei parhaalla mahdollisella tavalla anna kuvaa siitä, mistä kirjelmässä tosiasiallisesti on kyse.

Poliittisen päätöksenteon tukena suuri valiokunta pitää varsin hyvänä käytäntönä oikeusministeriön ja ympäristöministeriön tapaa toimittaa valiokuntien käyttöön säännöllisesti päivitetty EU-hanketaulukot. Riittävän ja selkeän kokonaiskuvan muodostamiseksi on myös tärkeätä, ettei EU-lainsäädäntöehdotuksia ja muita valmistelu-asiakirjoja pilkota U- ja E-kirjelmissä liian pieniksi asiakokonaisuuksiksi. Mikäli oikea-aikaisuuden vaatimus ei aseta esteitä, valtioneuvoston tulisi pyrkiä siihen, että saman asiakokonaisuuden säädösehdotukset tuotaisiin eduskuntaan samanaikaisesti.

Julkisuuskysymykset — perustuslain 50 §:n 3 momentin soveltamistilanteet

Suurella valiokunnalla ei ole huomauttamista ohjeiden julkisuuskysymyksiä koskevaan osioon, jossa kuvataan perustuslain 50 §:n 3 momentin soveltamistilanteita. Valiokunta haluaa kuitenkin korostaa perustuslain 50 §:n 3 momentin soveltamisen poikkeuksellisuutta. Lähtökohtana ja pääsääntönä on käsitellyn julkisuusasiakirjojen osalta. Vaiteliaisuuspyyntöä ei tule tehdä kaavamaisesti, ja pyyntö on aina perusteltava. Valiokunta antaa jatkossakin vaitiolomääräyksiä vain sellaisten tietojen suojaamiseksi, joiden julkitulosta seuraisi todellista haittaa Suomen eduille.

Lopuksi

Viitaten edellä esitettyyn suuri valiokunta toteaa yhteenvedonaan, että eduskunnan toiminnan pääsisältö on Suomen kansallisten kantojen muotoilu yhdessä valtioneuvoston kanssa.

- Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien kannalta avainasemassa on se, että valtioneuvoston eduskunnalle antama informaatio on ajantasais- ta ja tulee eduskuntaan riittävän aikaisin niin, että eduskunnalla on tosiasialliset mahdollisuu- det vaikuttaa kannan sisältöön.

- Kannanmuodostuksen tueksi eduskunnalle on myös annettava riittävä ja selkeä kokonaisku- va ehdotuksen vaikutuksista ja suhteesta muihin EU:ssa vireillä oleviin hankkeisiin.

- Edellä lausunnossa mainittuja perustuslain 96 ja 97 §:n soveltamista koskevia periaatteita on poikkeuksetta noudatettava myös unionipää- tökseen rinnastettavaan päätöksentekoon.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta ilmoittaa,

*että valtioneuvosto ottaa edellä esite-
tyn huomioon.*

Helsingissä 4 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Miapetra Kumpula-Natri /sd
vpj. Antti Kaikkonen /kesk
vpj. Annika Lapintie /vas
jäs. Juho Eerola /ps
Susanna Huovinen /sd
Pietari Jääskeläinen /ps
Anne Louhelainen /ps
Riitta Myller /sd
Mauri Pekkarinen /kesk
Tuomo Puumala /kesk
Anni Sinnemäki /vihr
Kimmo Tiilikainen /kesk

Tytti Tuppurainen /sd
Sinuhe Wallinheimo /kok
Jan Vapaavuori /kok
Sofia Vikman /kok
Anne-Mari Virolainen /kok
vjäs. Timo Kalli /kesk
Johannes Koskinen /sd
Jari Leppä /kesk
Silvia Modig /vas
Jussi Niinistö /ps
Timo Soini /ps
Hanna Tainio /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.