Tuomas Ojanen
13.12.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

E 96/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset

Valtioneuvoston perusmuistiossa 7.11.2017 ”käsitellään EU:n kehittämiseen liittyviä institutionaalisia kysymyksiä, jotka todennäköisesti nousevat EU:n asialistalle ja joihin Suomen tulee vaikuttaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.” (s. 1). Tähän liittyen muistiossa on tuotu esiin Suomen alustavia, ennakkovaikuttamisluonteisia linjauksia ja näkemyksiä unionin institutionaalisesta kehittämisestä.

Asian alustavuudesta unionitasolla sekä luonteesta perustuslain 97 §:ssä tarkoitettuna eduskunnan informointina johtuu, että muistio on verraten yleisluonteinen ja että valtioneuvoston alustavat linjaukset ja näkemykset on esitetty yleisellä ja pääpiirteittäisellä tasolla. Näin ollen perusmuistio on perustuslakivaliokunnan näkökulmasta perusteiltaan varsin samanlainen kuin äskettäin perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ollut valtioneuvoston kirjelmä Euroopan talous- ja rahaliiton kehittämisestä (ks. PeVL 55/2017 vp).

Valtioneuvoston selvitys on sinänsä asiantuntevasti ja varsin kattavasti laadittu. Selvityksestä saa riittävän kokonaiskuvan unionin institutionaalisen kehittämisen mahdollisista suunnista ja painopisteistä sekä muodoista. Perustuslain 74 §:ssä säädetyn perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta on kuitenkin jossain määrin valitettavaa, että valtioneuvoston perusmuistiossa ei ole tarkastelu perusmuistiossa esillä olevien asiakokonaisuuksien kytkentöjä perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Näin ollen valiokunnan lausunnossa voidaan soveltuvin osin toistaa se, mitä valiokunnan lausunnossa PeVL 55/2017 vp todettiin siinä tarkastelun kohteena olevasta valtioneuvoston selvityksestä:

> ”Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta selvitys ei sen luonteesta johtuen anna aineksia perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asioissa. Kirjelmässä esitetyt asiat konkretisoituvat mahdollisesti myöhemmin, ja perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla eduskunnalla on mahdollisuus silloin vaikuttaa Suomen kannan muodostamiseen. Ottaen huomioon se, että kirjelmässä tarkoitettu asiakokonaisuus on merkityksellinen useiden perustuslain säännösten kannalta ja asiakokonaisuudesta on myös perustuslakivaliokunnan käytäntöä, valiokunnan mielestä olisi ollut asianmukaista, että valtioneuvoston kirjelmässä olisi tuotu esiin asian perustuslakikytkennät…”

Nähdäkseni perusmuistiosta esille tulevat alustavat linjaukset ja näkemykset ovat sinänsä oikeasuuntaisia ja perusteltuja, eivätkä ne anna aihetta valtionsääntöoikeudellisiin

huomautuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisi kuitenkin kiinnittää valtioneuvoston huomiota seuraaviin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin:

- Tarpeeseen kehittää unionin institutionaalista ulottuvuutta ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa varsinkin niin, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Tässä yhteydessä olisi huolehdittava myös siitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (ks. myös PeVL 55/2017 vp ja siinä mainitut muut lausunnot ja pöytäkirjat).
- Unionin institutionaalista kehittämistä tulee suunnata ja määrittää SEU *2* artikla, jonka mukaan unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Erityisesti olisi huolehdittava siitä, että unionin kehittäminen institutionaalisella ulottuvuudella luo osaltaan edellytyksiä unionin demokraattisen legitimiteetin ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistumiselle sekä perus- ja ihmisoikeuksien suojelulle ja edistämiselle. Tässä yhteydessä on korostettava, että esimerkiksi unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen on merkityksellistä myös unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän kannalta, koska liittyminen tarkoittaisi unionin toimielinten, laitosten ja muiden elinten tuloa Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisten valvontamekanismien alaiseksi. Nähdäkseni Suomen olisi syytä edelleen aktiivisesti edistää unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen pitämällä unionin liittymistä systemaattisesti esillä myös käsillä olevan kaltaisissa unionin kehittämishankkeissa. Samoin muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten aseman vahvistamista unionin oikeusjärjestyksessä tulisi edistää, mikä ei olisi merkityksetöntä myöskään unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän kannalta.
- Määräenemmistöpäätöksen lisääntymiseen (ks. s. 5) on viime vuosina liittynyt myös välittömästi sovellettavien asetusten lisääntynyt käyttö direktiivien sijasta. Asetuksilla yleensä pyritään tietyn alan sääntelyn yhdenmukaistamiseen, ja vieläpä siten, että asetukset ovat luonteeltaan samaan aikaan sekä vähimmäis- että enimmäistason asettavia. Nähdäkseni Suomen tulisi edistää etenkin ympäristönsuojelun, kuluttajansuojan ja perusoikeuskytkentäisten asioiden yhteydessä sellaista EU-sääntelyä, joka mahdollistaisi tiukemman kansallisen sääntelyn.
- Meneillään oleva Brexit-prosessiin liittyy epävarmuustekijöitä ja uudistustarpeita myös unionin institutionaalisen kehittämisen kannalta. Valtioneuvoston olisi jatkossa syytä huomioida paremmin Brexit'n vaikutukset myös unionin institutionaalisen kehittämiselle. Jostain syystä perusmuistiossa ei mainita mitään Brexit'stä.
- Varsinkin kun EU:n kehittäminen alkaa konkretisoitua, Suomen olisi osaltaan syytä aktiivisesti edistää kansalaiskeskustelua ja muutoinkin kansalaisten osallistamista unionin kehittämisprosessiin.

- Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulee painottaa eduskunnan riittävää ja ajantasaista informointia perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisilla menettelyillä unionin kehittämisestä myös institutionaalisten kysymysten alalla.

Helsingissä 13. päivänä joulukuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki