Professori, akatemiatutkija Päivi Leino-Sandberg

Pariisi 12.12.2017

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää, jossa käsitellään EU:n kehittämiseen liittyviä institutionaalisia kysymyksiä. Lausuntoni seuraa kirjelmän otsikointia. Yleisesti on todettava, että useat valtioneuvoston kannat ovat huomattavan yleisiä, ja vaikka niissä kuvatusta periaatteesta olisi vaikea olla eri mieltä, kantojen perusteella jää täysin avoimeksi, mitä toimia valtioneuvosto käytännössä tukee ja miten tavoitteita olisi konkreettisesti tarkoitus edistää. Siksi kirjelmä ei kaikilta osin toimi sellaisena kantojen linjaamiseen tarkoitettuna asiakirjana, jollaisena sen sisältöä ja tarkoitusta alussa luonnehditaan. Kirjelmä on myös sangen epätasainen: se sisältää huomioita koskien tiedonantoja joita ei ole edes vielä annettu ja toisaalta yksittäisiä säädösehdotuksia koskevia kannanottoja, jotka käsitellään eduskunnassa erikseen perustuslain 96 §:n nojalla. Käytännössä valtioneuvosto hakee väljää mandaattia laajasti määriteltyjen ja pääosin sangen itsestään selvien periaatteiden edistämisen.

Totean lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Keskustelu EU:n kehittämisestä

Valtioneuvoston kirjelmässä kuvataan kauniisti, kuinka ”EU:ssa on viime vuosina panostettu eri tavoin kansalaisten osallistamiseen ja vuorovaikutuksen parantamiseen. Taustalla on pyrkimys vahvistaa EU:n demokraattista legitimiteettiä.” Esimerkkeinä tästä mainitaan EU-kansalaisaloitetta koskeva asetusehdotus sekä ”muitakin komission ehdotuksia läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisäämiseksi EU:n toimielinten toiminnassa, kuten asiakirjajulkisuutta ja avoimuusrekisteriä koskevat ehdotukset”.

Näistä ensimmäistä valokunta tarkasteli marraskuussa 2017, ja totesi tällöin että ”eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta annettua asetusta ei ole unionin hallinnollisissa käytännöissä toimeenpantu sen tarkoituksen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla, mikä on johtanut kansalaisaloitteen

tosiasiallisen merkityksen olennaiseen kaventumiseen suhteessa sille perusteltuun tehtävään". Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston on "lisäksi syytä pyrkiä vaikuttamaan tarpeen vaatiessa säädösvalmistelussakin siten, että asetusta myös sovellettaisiin sen tarkoitus ja hyvän hallinnon periaatteet asianmukaisesti huomioiden" (PeVL 54 /2017 vp). Avoimuusasetusta koskevat ehdotukset ovat olleet vireillä vuodesta 2008 ja 2011 lähtien, ja niistä valiokunta on myös katsonut yksiselitteisesti, että ehdotukset toteutuessaan johtaisivat avoimuuden vähentymiseen EU:ssa (PeVL 22/2008 vp). Myös EU:n avoimuusrekisteriä ja sen uudistamista koskevia ehdotuksia kohtaan kohdistuu jatkuvaa kritiikkiä kansalaisyhteiskunnan taholta, esimerkiksi koskien nimenomaan komission omia rekisteröintikäytänteitä.[1]

Siksi on sangen huolestuttavaa, että valtioneuvosto toistelee kritiikittömästi komission heikkoja ehdotuksia todeten ainoastaan, että "Suomi kannattaa osallistuvan demokratian vahvistamista ja kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä." Totta kai Suomi kannattaa molempia, ja EU:sta olisi vaikea löytää tahoa joka ei näitä yleisen periaatteen tasolla kannattaisi. Kysymys on enemmän siitä, miksi nämä tavoitteet eivät toteudu, ja mitä näille ongelmille pitäisi tehdä. Tältä osin valtioneuvostolta olisi toivonut huomattavan paljon enemmän konkretiaa ja aktiivista panosta EU:n poliittisen agendan asettamiseen. EU:n toimielinten toiminta näissä asioissa ei vakuuta siitä, että tavoitteena olisi aidosti demokratian vahvistaminen tai kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksien varmistaminen.

Sisällölliset painopisteet

EU:n toiminnan painopisteiden määrittely on poliittinen, ei oikeudellinen kysymys. Yllä todettu huomio avoimuuden ja demokratian lisäämisestä kuitenkin osoittanee, kuinka haastavaa yhteisten arvojen muuttaminen konkreettisiksi tavoitteiksi usein on. Tämä liittyy myös oikeusvaltioperiaatteen valvomiseen jäsenvaltioissa. Yksi EU:n toiminnan perusperiaatteista on jäsenvaltioiden tasa-arvo ("Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa" SEU 4(2) artikla), ja mahdolliset ristiriidat on yleensä ratkaistu vilpittömän yhteistyön periaatteen kautta (SEU 4(3) artikla). Tähän asetelmaan sopii huonosti yksittäisten jäsenvaltioiden valvominen ja sanktioiminen. Käytännössä EU:n on ollut vaikea hallinnoida tämän tapaisia tilanteita, riippumatta siitä, onko niissä ollut kysymys talouspolitiikan sääntöjen noudattamisesta tai oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta. Vaikka oikeusperiaatteen vahvistaminen on kaikin puolin kannatettava tavoite, on toinen kysymys, millä tavoin sen toteutumisen seuraaminen on EU:ssa realistisesti mahdollista. Sellaisten valtuuksien antaminen toimielimille joita ne eivät kykene tosiasiallisesti käyttämään tehokkaasti on sekin jossain määrin ongelmallista. Samalla esimerkiksi EU:n perusoikeusviraston käyttö lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä on jäänyt sangen vähäiseksi. Valiokunnan olisi mahdollista muistuttaa sen tarjoamasta asiantuntemuksesta.

Valtioneuvoston kirjelmässä ei mainita kysymystä EU:n liittymisestä EU:n ihmisoikeussopimukseen. Nähdäkseni valiokunnan olisi syytä kiinnittää huomiota tähän puutteeseen ja painottaa asian kiirehtimistä. Perussopimuksen asiaa koskeva määräys on kirjoitettu velvoittavaan muotoon: "Unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen" (SEU 6(2) artikla). Toimielimillä ja jäsenvaltioilla on velvollisuus löytää liittymistä koskeviin avoimiin kysymyksiin ratkaisu niin, että se on mahdollista toteuttaa. Valiokunta edellytti jo käsitellessään Lissabonin sopimusta, että "valtioneuvoston tulee unionissa eri yhteyksissä

[1] Kts tästä esimerkiksi https://www.euractiv.com/section/politics/opinion/the-biggest-loophole-in-the-commissions-lobby-transparency-efforts/ ; https://www.euractiv.com/section/politics/opinion/a-new-definition-of-lobbying-would-be-unnecessary-and-dangerous/ .

toimiessaan aktiivisesti edistää liittymishankkeen ripeää toteutumista” (PeVL 13/2008 vp). On selvää, että EU-tuomioistuimen asiassa antama lausunto vaikeuttaa prosessia, mutta se ei voi olla viimeinen sana huomioiden Lissabonin sopimuksen selkeän määräyksen asiassa.

Kirjelmässä viitataan tuleviin tiedonantoihin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen ja paremman sääntelyn vahvistamisesta. Vaikka kaikki nämä periaatteet ovat sinänsä arvokkaita, mahdollisuudet niiden toteuttamiseen EU:n nykyisen lainsäädäntömenettelyn puitteissa ovat käytännössä niukat. EU:n lainsäätämismenettely toimii käytännössä tavalla, joka on hyvin kaukana siitä, miten sitä on perussopimuksessa säädelty. Kolmen lukemisen sijasta suurin osa lainsäädännöstä annetaan yhdessä lukemisessa, ja sen keskeiset ratkaisut sovitaan trilogineuvotteluissa joiden julkisuus on erittäin rajattu. Ratkaisevia ovat toimielinten välillä sovitut käytännöt ja sopimukset. EU-lainsäädännön antamisessa on kysymys ensisijaisesti parlamentin enemmistölle ja jäsenvaltioiden määräenemmistölle sopivan poliittisen kompromissin löytämisestä. Kompromissi kattaa myös näiden periaatteiden alaan kuuluvat kysymykset, jolloin niiden itsenäinen merkitys EU:n toiminnan suuntaamisessa tai EU-lainsäädännön laadun parantamisessa jää sangen niukaksi. Siksi odotusten suuntaamisessa näiden periaatteiden toimivuuteen kannattaa olla realistinen, ellei samalla myös lainsäätämismenettelyn keskeisiä ratkaisuja harkita uudelleen.

Eritahtinen eteneminen / tiiviimpi yhteistyö

Suomen kanta eritahtiseen etenemiseen ja tiiviimpään yhteistyöhön on aina ollut sangen kriittinen. Nyt kirjelmään kirjattu kanta on, että ”[l]lähtökohtana on, että Suomi on mukana kaikissa olennaisissa EU-hankkeissa silloin, kun se on Suomen edun ja vaikutusvallan kannalta perusteltua”. Huomioiden, että tiiviimpi yhteistyö on jo perussopimusten nojalla määritelmällisesti kaikille avointa, kirjaus vaikuttaa jonkinlaiselta nollakannalta. Lisäksi olisi hyvä harkita, onko tiiviimpään yhteistyöhön tarpeen suhtautua näinkin kriittisesti. Esimerkiksi komission 6.12.2017 esittelemässä EMU-paketissa on havaittavissa elementtejä, joiden kohdalla tiiviimpi yhteistyö saattaa olla realistisin toteuttamiskeino, ja joiden kohdalla Suomen etu saattaa selkeästi olla niiden ulkopuolelle jääminen, koska ehdotukset tuskin tuovat niitä taloudellisia etuja joita lupaillaan, eikä niitä kyetä tehokkaasti hallinnoimaan (kts lausuntoni EMU:n kehittämisestä (E 80/2017 vp), päivätty 16.11.2017). Tilanteissa joissa EU-integraation syventämiselle on vahva tuki joissakin jäsenvaltioissa mutta ei tukea toisissa eritahtinen integraatio voi käytännössä olla legitiimein tapa edetä, ja poliittisen hyväksyttävyyden kannalta parempi kuin se, että keinotekoisesti tarraudutaan valtioneuvoston kirjelmässä kuvattuun ”yhtenäisen EU:n” periaatteeseen.

Määräenemmistöpäätösten lisääminen

Lissabonin sopimuksessa neuvoston määräenemmistöpäätöksentekoa lisättiin merkittävästi. Yksimielinen päätöksenteko jätettiin kuitenkin joillekin politiikanaloille, lähinnä koska niiden katsottiin olevan erityisen ”herkkiä”. Lissabonin sopimuksen hyväksymistä koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 23/2008 vp) ratkaisua kuvattiin näin: ”Eräillä sellaisilla aloilla, joilla unionin erityisluonne edellyttää erityisiä päätöksentekomenettelyjä tai jotka ovat jäsenvaltioille poliittisesti hyvin arkaluonteisia, sovelletaan EUT-sopimuksen mukaan poikkeuksellisesti erityisiä lainsäätämisjärjestyksiä”.

Lissabonin sopimus mahdollistaa määräenemmistöpäätöksenteon lisäämisen useilla aloilla ilman perussopimusmuutoksia. Useilla ym. aloilla perussopimukset sisältävät kuitenkin nimenomaisen ns. *passerelle* – määräyksen, jolla yksimielisestä päätöksentekosäännöstä voidaan siirtyä

määräenemmistöpäätöksentekoon, jos Eurooppa-neuvosto tekee asiaa koskevan yksimielisen päätöksen. Lisäksi sopimukseen sisältyy useita muita oikeusperustoja, joissa neuvoston päätöksentekosäännöksi on määritelty yksimielisyys, mutta joissa ei nimenomaisesti määrätä mahdollisuudesta päätöksentekomenettelyn muuttamiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi kunnallisvaalien ja Euroopan parlamentin vaalien äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta jäsenvaltiossa koskeva SEUT 22 artikla sekä liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamista koskeva SEUT 113 artikla. Myös näiden artiklojen päätöksentekosääntöjä on mahdollista muuttaa SEU 48(7) artiklan nojalla sopimusten yksinkertaistetussa tarkastusmenettelyssä Eurooppa-neuvoston päätöksellä.

Valiokunta on perussopimusmuutoksia käsitellessään korostanut toistuvasti, ettei päätöksentekosääntöjen muutos muuta jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivallanjakoa, vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan unionissa tehdään päätöksiä (PeVL 38/2001 vp, s. 6/I, PeVL 7/2003 vp, s. 8/II). Nämä päätöksentekosääntöjen mahdolliset muutokset Suomi on hyväksynyt jo hyväksyessään Lissabonin sopimuksen, johon mahdollisuus nimenomaisesti sisältyy.

Valtioneuvoston kirjelmässä kysymys määräenemmistöpäätöksenteosta nähdään kysymyksenä neuvoston toimintakyvyn varmistamisesta. Käytännössä ero saattaa kuitenkin olla sangen pieni. Neuvostossa päätöksenteko tapahtuu perinteisesti konsensuksella, ja virallisia äänestyksiä järjestetään harvoin. Yleensä puheenjohtajan tavoitteena on hakea ratkaisuja, joilla on kaikkien tuki, eikä yksittäisiä jäsenvaltioita ”äänestetä ulos”. Kuten yllä on todettu, tällä konsensushakuisuudella on vaikutuksensa myös ratkaisujen selkeyteen ja lainsäädännön laatuun. Ne alat joille vaatimus neuvoston yksimielisyydestä jätettiin olivat kuitenkin aloja, jotka jäsenvaltiot kokivat niin tärkeiksi tai luonteeltaan herkiksi, että ne halusivat jatkossakin varmistaa, ettei päätöksiä tehdä vastoin niiden suostumusta. Siinä missä oikeudellisesti näiden päätöksentekosääntöjen muuttaminen on ilman muuta mahdollista, tärkein kysymys on poliittinen: onko jäsenvaltioiden tahtotila tai asioiden poliittinen herkkyys jotenkin näiltä osin muuttunut viimeisen noin kymmenen vuoden aikana?

Nimenomainen viittaus päätöksentekosäännön muuttamisesta sisältyy esimerkiksi SEU 81(3) artiklaan, joka koskee perheoikeudellisia toimenpiteitä, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia, sekä ympäristöpolitiikkaa koskevaan SEUT 192(2) artiklaan, jonka mukaan yksimielistä päätöksentekoa sovelletaan asioissa, jotka ovat etupäässä verotuksellisia; toimenpiteisiin jotka vaikuttavat kaavoitukseen, vesivarojen määrän hallintaan tai jotka koskevat suoraan tai välillisesti vesivarojen saatavuutta, tai maankäyttöön jätehuoltoa lukuun ottamatta; sekä toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energianlähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen.

Näiden kohdalla on todettava, että Suomi on tosiasiallisesti hyötynyt Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen siitä, että päätökset näissä asioissa tehdään yksimielisesti. Perheoikeuden alalla Suomi on äänestänyt vastaan ja jäänyt tiiviimmän yhteistyön ulkopuolelle avioeroa koskevassa asetuksessa.[2] Käytännössä Suomi on myös saavuttanut yksimielisyysvaatimuksen ansiosta perheoikeuden alalla myös neuvotteluratkaisuja, jotka ovat mahdollistaneet pohjoismaisten sopimusten soveltamisen jatkamisen, koska tätä varten on saatu nimenomaisia poikkeuksia EU-lainsäädäntöön. On syytä huomata, että pohjoismaisten sopimusten käyttäminen on käytännössä muodostunut mahdottomaksi kaikilla niillä unionin yksinomaisilla ja jaetun toimivallan aloilla, joilla unionissa sovelletaan määräenemmistöpäätöksentekoa, koska EU-oikeuden etusija ja sen ulkosuhdetoimivalta estävät pohjoismaisten sopimusten tekemisen ja soveltamisen eikä EU-

[2] Kts tästä oikeusministeriön lehdistötiedote (12.10.2010) http://oikeusministerio.fi/artikkeli/-/asset_publisher/osa-eu-maista-aikoo-tiivistaa-yhteistyotaan-avioeroasioissa .

lainsäätäjä ole ollut halukas myöntämään Pohjoismaille erityisiä poikkeuksia.[3] SEUT 192 artiklan mukaisesta yksimielisyysvaatimuksesta taas Suomi hyötyi neuvoteltaessa energiatehokkuusdirektiiviä, jota koskeneeseen komission ehdotukseen sisältyi mm. kaavoitusta koskevia määräyksiä. Käynnistämällä keskustelun sovellettavasta päätöksentekosäännöstä neuvostossa Suomi käytännössä sai neuvotteluissa läpi useita poliittisesti merkittäviä vaatimuksia. Siksi päätöksentekosäännöissä ei ole kyse vain valtioneuvoston kirjelmän heijastelemasta yleispositiivisesta suhtautumisesta EU-integraatioon vaan myös konkreettisesti siitä, mitä neuvottelutavoitteita pienen maan on mahdollista saada hyväksyttyä ja missä asioissa halutaan varmistua siitä, että ne ovat myös realistisesti tavoitettavissa.

Määräenemmistöpäätöksenteon lisäämisen kohdalla on syytä huomata, että unionin legitimiteetti ei rakennu vaan sille, että EU:ssa saadaan määräenemmistöllä runnottua läpi maksimaalinen määrä päätöksiä. Legitimiteetti rakentuu myös sille, että EU ei tee tällaisia päätöksiä asioissa, jotka koetaan kansallisen sääntelyautonomian kannalta erityisen herkiksi. Tätä tarkoitusta ovat palvelleet tiettyihin artikloihin jätetyt määräykset yksimielisyydestä, ja niistä luopumien kevein perustein voi haitata unionin toiminnan hyväksyttävyyttä enemmän kuin määräenemmistöpäätöksenteon lisääminen sitä vahvistaisi.

Valtioneuvoston mukaan määräenemmistöpäätösten lisääminen YUTP:n alalla SEU 31(3) artiklan nojalla ”vahvistaisi EU:n ulkoisen toiminnan tehokkuutta ja uskottavuutta”. En ole vakuuttunut tästä väitteestä. YUTP on EU:n perussopimusten mukaan määritelmällisesti erityinen politiikanala, jolla ”Unioni määrittelee ja toteuttaa yhteistä politiikkaa ja toimintaa sekä pyrkii saamaan aikaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla” (SEU 21(2) artikla). YUTP:n alalla sovelletaan yleisesti ”erityisiä sääntöjä ja menettelyjä” (SEU 24(2)). Käytännössä voi toki ajatella, että YUTP-alalla olisi teoriassa mahdollista hyväksyä enemmän toimia, jos ne hyväksyttäisiin määräenemmistöllä. EU:n ulkoisen toiminnan uskottavuus rakentuu kuitenkin vain ja ainoastaan jäsenvaltioiden tuelle ja sitoutumiselle. Kokemukset lukuisilta muilta EU:n ulkoisen toiminnan aloilta kertovat, että jos jäsenvaltiot eivät tue EU:n kantaa, ne irtautuvat siitä ja toimivat kansallisesti. EU:n keinot varmistaa yhteisten kantojen pitävyys liittyvät komission mahdollisuuksiin käynnistää rikkomusmenettely kapinoivaa jäsenvaltiota vastaan. Näin komissio on joissakin tilanteissa myös toiminut.[4] YUTP-alalla rikkomusmenettelyjä ei kuitenkaan ole mahdollista käyttää. Ratkaisevaa EU:n toiminnan uskottavuuden kannalta on, onko sillä tosiasiallisesti yhteinen kanta vai ei. Poliittiset realiteetit huomioiden määräenemmistöpäätöksenteon lisääminen asioissa jotka ovat lähellä kansallista suvereniteettia on keinotekoista, ja todennäköisesti johtaa heikompaan hyväksyttävyyteen kuin nykyinen järjestelmä, jossa ratkaisujen sisältö yleensä tosin määrittyy pienimmän yhteisen tekijän mukaan, mutta jolla tällöin on kaikkien tuki.

Komission kokoonpano

Oikeudellisesti kysymys komission kokoonpanon pienentämisestä on ratkaistu Lissabonin sopimuksessa, jonka mukaan vuoden 2014 jälkeen komission jäsenten lukumäärää oli tarkoitus supistaa niin, että siinä on kerralla yksi kansalainen 2/3 jäsenvaltioista 1/3 ollessa ulkopuolella.

[3] Kts Leino-Sandberg, Leppävirta ja Miettinen, ’Onko pohjoismaisella oikeudellisella yhteistyöllä tulevaisuutta Euroopan unionissa?’ 114(2) *Lakimies* (2016) 195–218.

[4] Kts esim asia C-246/07 *komissio v Ruotsi,* ECLI:EU:C:2010:203 (PFOS); asia C-45/07 *komissio v Kreikka,* ECLI:EU:C:2009:84 (International Maritime Organization).

Lissabonin sopimus antaa kuitenkin mahdollisuuden Eurooppa-neuvostolle yksimielisellä päätöksellä muuttaa komission kokoonpanoa koskevaa ratkaisua. Tähän asti tätä mahdollisuutta on poliittisista syistä käytetty, ja tavoite ”omasta komissaarista” on ollut myös Suomelle tärkeä. Ne poliittiset perusteet jotka Lissabonin sopimuksen voimaantulovaiheissa ja vuonna 2014 edellyttivät komissaarin nimeämistä jokaisesta jäsenvaltiosta lienevät yhä voimassa. Komission koon pienentämiseen ei liity sellaisia selviä etuja jotka puoltaisivat useille jäsenvaltioille poliittisesti tärkeän ratkaisun purkamista.

Euroopan parlamenttia koskevat kysymykset

Kirjelmässä käsitellään useampaakin Euroopan parlamenttia koskevaa kysymystä. Niistä ensimmäinen liittyy Iso-Britannian paikkojen mahdolliseen uudelleen jakamiseen. Lissabonin sopimuksen mukaan parlamentin enimmäispaikkamäärä on 751 (750 ja puhemies), mutta sopimuksessa ei määrätä paikkojen jakautumisesta (SEU 14(2) artikla). Paikkojen jakautumisesta säädetään Euroopan parlamentin aloitteesta Eurooppa-neuvoston päätöksellä niin, että yhdellä jäsenvaltiolla voi olla vähintään 6 ja enintään 96 paikkaa. Paikkajaon lähtökohtana on alenevan suhteellisuuden periaate. Perussopimus ei sisällä määräyksiä siitä, että Iso-Britannian paikat olisi jaettava uudelleen, ja tältä osin valtioneuvoston ehdotus edustajien määrän vähentämisestä vaikuttaa perustellulta.

Parlamentin kokoonpanoa koskevana kysymyksenä mainitaan myös Ahvenanmaan vakiintunut toive saada oma edustajansa Euroopan parlamenttiin. Tähän kysymykseen valtioneuvosto ei ole varsinaisesti määritellyt kirjelmässä kantaa, mutta viittaa lopussa vuoden 2009 periaatepäätökseen, jossa se sitoutuu ”korostamaan Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa” tulevissa EU-neuvotteluissa parlamenttipaikkojen jaosta sekä valiokunnan vaalilain uudistamisen yhteydessä antamaan lausuntoon (PeVM 13/2006 vp, PeVL 6/2007 vp). Molemmissa valiokunta kiinnitti huomiota suhteellisen vaalitavan ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteeseen, ja Ahvenanmaan esitystä vaikeutti edelleen se, että Suomen paikkaluku oli tuolloin joka tapauksessa pienenemässä. Lausunnossa PeVL 6/2007 vp valiokunta kuitenkin katsoi, että jos Suomelle olisi saatavissa yksi lisäpaikka suhteessa muihin samankokoisiin jäsenvaltioihin, ”tällainen ratkaisu olisi omiaan vähentämään niitä ongelmia, jotka suhteellisen vaalitavan vaatimus ja yhtäläisen äänioikeuden periaate asettavat sille, että Ahvenanmaan maakunnasta muodostettaisiin vaalipiiri yhden Euroopan parlamentin edustajan valitsemista varten” (PeVL 6/2007 vp).

Nyt käsillä oleva tilanne eroaa aikaisemmin käsitellystä siten, että nyt kyse on siitä että Euroopan parlamenttiin jää ”ylimääräisiä paikkoja” jotka mahdollisesti jaetaan uudelleen. Tältä osin on todettava, että valtioneuvoston periaatepäätös sisältää sangen selkeän sitoumuksen parantaa Ahvenanmaan mahdollisuuksia vaikuttaa EU:n päätöksentekoon mm. tilanteissa jossa paikkoja jaetaan uudelleen. Toisaalta vaikuttaa epätodennäköiseltä, että Suomen olisi tälläkään kertaa mahdollista saavuttaa ns. ylimääräistä paikkaa suhteessa muihin samankokoisiin jäsenvaltioihin.

Lisäksi kirjelmässä käsitellään ehdotuksia ylikansallisista listoista. Valiokunta on käsitellyt vastaavia ehdotuksia jo aiemmin käsitellessään Euroopan parlamentin vaalisäädöstä (PeVL 7/2016 vp, PeVL 50/2016 vp) ja vaikuttaa siltä, ettei ehdotuksissa ole juuri lisättävää siihen, mitä asiasta on tuolloin jo todettu.

Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajuuden yhdistäminen

Kirjelmässä nostetaan esiin kysymys Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajan tehtävien yhdistämisestä. Kuten valtioneuvosto toteaa, ehdotus edellyttäisi perussopimusmuutoksia ja se olisi perussopimusten mukaisen toimielinten välisen tasapainon vastainen. On huomattava myös, että Eurooppa-neuvostolla ja komissiolla on perussopimuksissa erilaiset tehtävät ja tarkoitus. Ehdotukseen onkin syytä suhtautua kriittisesti.

Euroopan talous- ja valtiovarainministerin tehtävän luominen

Valtioneuvoston kirjelmän jälkeen komissio on antanut asiassa tiedonannon (COM(2017) 823 final), jossa se tarkentaa edelleen ehdotuksen tavoitteita. Tiedonannossa ehdotusta perustellaan erityisesti päätösten täytäntöönpanon tehostamisella sekä päätöksentekorakenteiden selkeyttämisen tavoitteella, mutta asialla on myös selkeästi symbolinen ulottuvuus.

Viimeksi mainitun osalta mieleen palaavat erityisesti kaatuneen EU:n perustuslakisopimuksen elementit, jotka sisälsivät perustuslaillisia tai tavanomaisesti valtioihin liitettyjä piirteitä, ja joiden katsottiin osin johtaneen sopimuksen hylkäämiseen useissa jäsenvaltioissa. Sittemmin Lissabonin sopimuksesta tästä syystä poistettuja elementtejä olivat esimerkiksi ulkoasiainministerin sekä EU:n symbolit (lippu, hymni ja tunnuslause). En näe, että ministerin nimikkeen käytölle olisi tällä hetkellä sen vahvempaa tarvetta kuin aikaisemminkaan. ”Kaksoishatutukseen” nojautuvaa ratkaisua on kokeiltu EU:n ulkosuhteiden alalla, jossa kokemukset ratkaisun toimivuudesta ovat ristiriitaisia. Jos tällaisen edustajan tavoitteena on pakottaa jäsenvaltiot ruotuun myös kansalliseen toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä, joissa ne eivät halua noudattaa EU:n toimissa päätettyä yhteistä kantaa, ratkaisu ei ole toiminut toivotulla tavalla, eikä sen tulisikaan toimia.[5]

Merkittävämmät kysymykset nyt tehdyissä ehdotuksissa liittyvätkin kysymykseen toimivallasta siitä huolimatta, että komission tiedonannossa nimenomaisesti esitetään, ettei uuden ministerin tehtävän perustaminen vaikuttaisi toimivallanjakoon. Ongelmana tiedonannossa nähdyt monimutkaiset EMU:n päätöksentekorakenteet ovat pääosin seurausta toimivallanjaosta, jossa useat kysymykset kuuluvat kokonaan tai pääosin kansalliseen toimivaltaan. Siksi ne eivät vastaa ns. yhteisömenetelmässä sovellettavia menettelyitä, joissa komission ja Euroopan parlamentin asema on vahva, ja jotka luonnollisesti komission näkökulmasta ovat ”parhaita menettelyjä”. Näille ratkaisuille on kuitenkin selkeät toimivallanjakoon pohjautuvat perusteet.

Toisin kuin komission tiedonannossa annetaan ymmärtää, suurin ongelma alalla ei ole päätöksentekorakenteiden monimutkaisuus vaan toimivallanjaon sekoittuminen, joka johtuu EU:n roolin mittavasta kasvattamisesta talouspolitiikan alalla ilman, että perussopimusten mukaista toimivallanjakoa on muutettu. Päävastuu talouspolitiikasta kuuluu yhä jäsenvaltioille, ja yksi euroryhmän epävirallista luonnetta puoltava seikka on nimenomaan se, että se käsittelee laajasti myös kansalliseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä joissa yhteisömenetelmällä ei ole roolia. Siinä missä komissio on perustamissopimusten mukaan toimistaan vastuussa Euroopan parlamentille, sillä ei ole vastuunalaisuussuhdetta kansallisiin parlamentteihin, eikä Euroopan parlamentilla ole eikä tule olla tehtäviä kansalliseen toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä. Keskeinen kysymys

[5] Kts tästä Päivi Leino, “On the duty of cooperation, consistency and influence in the External Relations of the Euro-Zone – Representation of EU and EU Member States in the International Monetary Fund”, 8 *European Yearbook of International Economic Law* (2017) 563-596.

tiedonannossa liittyy EU-tasolta annettavien suositusten oikeudelliseen asemaan, joiden toteuttamista uuden ministerin olisi tarkoitus valvoa. Suositukset eivät ole perussopimusten mukaan sitovia, eikä jäsenvaltioita tulisi voida pakottaa niitä noudattamaan, riippumatta siitä, kenen tehtäväksi valvonta ja seuranta annetaan. Mikäli EU-tason ohjauksen sitovuutta sitä vastoin halutaan lisätä, tarvitaan perussopimusmuutos, jolla unionin toimivallan luonnetta vahvistetaan ja laajennetaan.

EU:n perussopimusten muuttaminen

Kysymys perussopimusten muuttamisesta esitetään kirjelmän lopussa, osin erilliskysymyksenä. Tämä liittyy EU-keskusteluissa vahvasti esillä olleeseen näkemykseen, jossa muutoksia kyllä halutaan, mutta vain mikäli ne ovat jollain kepulikonstilla toteutettavissa ilman perussopimusten muutoksia, jotka edellyttäisivät laajaa kansalaisten ja kansallisten parlamenttien tukea. Tämä on demokratiassa vaarallinen lähtökohta.

Perustuslakivaliokanta on muistuttanut viimeksi käsitellessään EMU:n kehittämistä koskenutta E-kirjelmää 80/2017 vp (PeVL 55/2017 vp) ettei sekundäärioikeuteen tule sisällyttää jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II). Valiokunta on pitänyt tärkeänä myös sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa (PeVL 49/2010 vp, s. 5/I). Nämä ovat ne lähtökohdat joista kaikkia yllä olevia ehdotuksia on tarkasteltava.