Janne Salminen 13.12.2017
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 13.12.2017

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys EU:n kehittämisestä; institutionaaliset kysymykset (E 96/2017 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston Suomen perustuslain 97 §:n nojalla eduskunnalle lähettämä kirjelmä. Kirjelmän liitteessä käsitellään Euroopan unionin kehittämiseen liittyviä ajankohtaisia institutionaalisia kysymyksiä, joita on asialistalla tai joiden ajatellaan eri syistä nousevan asialistalle.

2. Kirjelmä ei vielä sisällä sellaisia konkreettisia ehdotuksia, joiden perusteella eduskunta voisi muodostaa muuta kuin poliittisia sangen yleispiirteisiä suuntaviittoja asioihin. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöön liittyvän tehtävän kannalta kirjelmässä on yleispiirteisyyden lisäksi ongelmana se, että siinä ei hahmotella lainkaan niitä kotimaisia valtiosääntöoikeudellisia puitteita, joissa Euroopan unionin institutionaalisten rakenteiden kehittämistä koskevat tarkastelu tehdään.

Tähän nähden käsitykseni mukaan yleisesti ottaen asiaan sopisi valtiosääntöoikeudellisesti samanlainen lähestyminen kuin perustuslakivaliokunta on hahmotellut suhteessa käsillä olevaan asiaan verrattuna hitusen spesifimpään asiaan eli Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kehittämiskysymyksiin tuoreessa lausunnossaan (PeVL 55/2017 vp E 80/2017 vp johdosta).

Tällöin olisi mainitun lausunnon viitoittamalla linjalla todettavissa, että kirjelmään perustuslain 97 §:ssä tarkoitettuna eduskunnan informointina liittyy vahvasti se, että asiassa käsittelyn pohjaksi toimitettu muistio on hyvin yleisluonteinen ja myös ”valtioneuvoston kannat on esitetty varsin yleisellä tasolla.” (PeVL 55/2017 vp.)

Kirjelmän yleisluoteisuudesta johtuu, että selvitys ei anna aineksia perustuslaista eteneville tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asioissa. On ilmeistä, että kirjelmässä esitetyt asiat ja niihin esitettävät kannat vielä konkretisoituvat, jos asioita aidosti ryhdytään Euroopan unionissa - sen instituutioiden puitteissa - edistämään. Perustuslakivaliokunnan on aiheellista omalla mandaatillaan painottaa, että jatkossa perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla eduskunnalla on mahdollisuus silloin vaikuttaa Suomen kannan muodostamiseen. Koko unionijäsenyyden legitimiteetin kannalta yleisesti ja päätöksenteon po-

liittisen katteen vuoksi eduskunnan riittävä ja ajantasaisen informointi perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisilla menettelyillä on erityisen tärkeää.

Harmillisesti valtioneuvosto ei pyrikään esittämään asioiden arvioimiseksi valtiosääntöön palautuvia argumentteja omien kantojensa raamiksi tai tueksi. Epäilemättä asiakokonaisuus on merkityksellinen useiden perustuslain säännösten kannalta.

3. Kirjelmästä käy ilmi, että Euroopan unionissa on edelleen paljon kehittämisen varaa. Jäsenvaltioiden edun mukaista pitkällä tähtäimelle on pyrkiä kehittämään Euroopan unionin toimivallassa olevia asioita sekundäärilainsäädäntöä vahvistamalla mutta myös pohtimalla, millä tavoin Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja unioninkansalaisten etua voidaan parhaiten edistää myös kehittämällä unionia sen toimivaltaan kuuluvia asioita muuttamalla ja mahdollisesti sen päätöksentekoinstituutioita ja päätöksentekomenetelmiä kehittämällä. Osa muutoksista voi edellyttää myös perussopimusmuutoksia.

4. Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta on todettavissa, että keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kiinnekohta Euroopan unionin jäsenyydelle on Suomen perustuslain 1.3 §:n säännöksessä. Sen mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.” Säännös on tärkeä osa perustuslain ensimmäistä lukua, joka koskee valtiojärjestyksen perusteita.

Esitöittensä mukaan tällä säännöksellä Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön on kiinnitetty ”tiettyihin, tosin varsin väljiksi muotoiltuihin tarkoituksiin”. Säännöksen viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kattamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät. Rajoituksia kansainväliselle yhteistoiminnalle johtuu 94.3 §:n säännöksestä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. (HE 1/1998, s. 73.) Perustuslain tarkistamisen yhteydessä myöhemmin todettiin, että kyseissä momentissa ilmaistaan Suomen valtion myönteinen suhtautuminen kansainväliseen yhteistyöhön sekä asetetaan Suomen kansainväliselle toiminnalle yleiset päämäärät. (HE 60/2010 vp, s. 34.) Se että tässä yhteydessä nimenomaisesti mainitaan Suomen jäsenyys Euroopan unionissa tuo ”esiin sen erityisen merkityksen, joka jäsenyydellä Suomelle on tiiviytensä ja laaja-alaisuutensa vuoksi.” Unionijäsenyys ei vertaudu mihinkään muuhun Suomen jäsenyyteen tai muuhun sitoumukseen. Jäsenyydellä muissa kansainvälisissä yhteisöissä ei ole vastaavan laajuisia vaikutuksia, jotka myös ulottuvat suoraan kansalaisiin. (HE 60/2010 vp, s. 34.) Kaikki perustuslain tulkintaa tukevat aineistot osoittavat, kuinka tärkeä ja keskeinen osa kotimaisia valtiosääntöoikeudellisia ratkaisuja jäsenyys Euroopan unionissa on.

5. Mainittu säännös on selkeänä osoituksena siitä, että Euroopan unionin muodossa tapahtuvaan integraatioon osallistuminen ei ole vain poliittisen tarkoituksenmukaisuuden asia, vaan mitä suurimmassa määrin myös oikeudellinen velvoite, jonka perustuslainsäätäjä on asettanut. Säännös ilmaisee kommittoitumista Euroopan unionin jäsenyyteen ja eurooppalaiseen integraatioon.

Kun unionijäsenyydellä on tällainen perustuslaillinen tae, säännös myös kehottaa perustuslain tarkoittamia instituutioita toimimaan Euroopan unionissa ja sen institutionaalisessa rakenteessa yhteiskunnan kehittämiseksi. Tästä kommittoitumisesta ja säännöksen vaikutuksista on lukuisia esimerkkejä esimerkiksi perustuslakivaliokunnan käytännössä. Lisäksi

kun unionijäsenyydellä on Suomen sitoumusten joukossa erityisasema, instituutioilta ei voi odottaa kuin aktiivisuutta unionin kehittämisessä. Ainakaan perustuslaki ei kehota valtiollisia instituutioita passiivisuuteen keskeisimmässä eurooppalaisen sitoutumisen muodossa ja sen kehittämistoimissa.

6. Yleisesti ottaen valtioneuvoston kirjelmässä esitetyt kannat ovat erittäin pidättyväisiä, suorastaan stagnaatioon tähtääviä Euroopan unionin institutionaalisen rakenteen kehittämisen osalta. Toivottavasti valtioneuvoston piirissä kaavaillaan aktiivisempaa osallisuutta myös suhteessa nyt esitettyjä kantoja huomattavan paljon perusteellisempaan ja syvällekäyvempään Euroopan unionin kehittämiseen nähden. Kannat eivät ole erityisen visionäärisiä siihen nähden, että Euroopan unionin institutionaalisissa rakenteissa on huomattavan paljon kehittämisen varaa. Osittain kysymys saattaa kuitenkin olla myös siitä, että toistaiseksi ei ole olemassa erityisen konkreettista käsitystä siitä, mitä kaikkea uudistukset voisivat tosiasiassa koskea.

7. Ei kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisesti ole lausuttavissa esitettyyn selvitykseen nähden, että kannat pitkälti nykytilanteen pysyttävinä olisivat valtiosääntöoikeudellisesti jotenkin ongelmallisia. Tämä sanottua on kuitenkin sanottava myös, että valtiosääntöoikeudellisesti myöskään syvempään integraatioon tai esimerkiksi institutionaalisten rakenteiden kehittämiseen ei välttämättä sisälly valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Nykyinen perustuslaki sallii perustuslain mukaisina esimerkiksi uudet toimivallan siirrot hyvinkin pitkälle menevinä yksinkertaisen enemmistön turvin perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittamalla tavalla. Samoin jo perinteisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä on suhtauduttu erittäin sallivasti perustuslain kannalta päätöksentekomenettelyjen ja instituutioiden kehittämiseen. Perustuslakivaliokunta on pitkään - ja siis jo ennen nykyisen perustuslain 1.3 §:n tarjoamaa nimenomaista perustuslaillista tukea - katsonut, että unionin tehtäväkentän vähäinen, tarkistamisluonteinen kehittäminen samoin kuin unionin sisäisen toiminnan tavanomainen kehittäminen institutionaaliselta kannalta on ongelmatonta perustuslain kannalta. (Ks. PeVL 38/2001 vp, PeVL 9/2006 vp, ja PeVL 7/2003 vp.) Myös esimerkiksi määräenemmistöpäätöksenteon laajentaminen on vanhastaan ollut ongelmatonta sopimusmääräysten luonne ja asiallinen soveltamisala huomioon ottaen.

8. Nykymuodossaan perustuslaki sallii ilman mitään määräenemmistövaatimuksia paljon pidemmälle menevät kehittämistoimet. Siten institutionaaliseen rakenteeseen käyvät sisällölliset kehittämistoimet, vaikka voivatkin olla perustuslain kannalta tärkeitä, eivät mitenkään välttämättä tarkoita perustuslain kannalta keskeiseksi arvioitavan toimivallan siirtoa. Samoin esimerkiksi määräenemmistöpäätöksenteon lisääminen ei ole problemaattista perustuslain kannalta.

9. Perustuslain 94 ja 95 §:n esitöissä on todettu, että säännösten 2 momentissa tarkoitettu merkittävän toimivallan siirtokin on sangen harvinainen tilanne sikäli, että toimivallan siirron toteaminen merkittäväksi on kuvattu hyvin poikkeuksellisesti täyttyväksi. Toimivallan siirron merkittävyyttä täysivaltaisuuden kannalta arvioitaessa kiinnitetään huomiota toimivallan siirron asialliseen rajattuisuuteen ja soveltamisalaan sekä esimerkiksi sopimusmääräysten luonteeseen, tarkoitukseen ja aineelliseen merkitykseen yleisemminkin. Toimivallan siirron suhteella Suomen aikaisempiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja jäsenyyksiin olisi merkitystä samoin kuin kansainvälisen velvoitteen liitynnällä perustuslain kokonaisuuteen ja erityisesti 1.3 §:n säännökseen Suomen kansainväliseen yhteistyöhön osallistumi-

sen tarkoitusperistä. Tämän kirjelmän tarkoittamien kehitysnäkökohtien kannalta on huomattava, että Suomen jäsenyydellä Euroopan unionissa on aivan erityinen merkitys, jota perustuslain 1.3 §:n nykysisältö alleviivaa. Perustuslain aineelliset edellytykset kansainvälisen velvoitteen hyväksymiselle ja voimaansaattamiselle koskevat myös toimivallan siirtoa sisältäviä velvoitteita. Tältä kannalta esimerkiksi perustuslain 94.3 §:n on relevantti.

Tässä viitekehyksessä ja perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen mahdolliset muutokset, jotka voisivat merkitä myös perussopimusten tarkistamista, tulisivat käsiteltäviksi. Kun käsillä ei kuitenkaan ole konkreettisia ehdotuksia, ei myöskään ole muodostettavissa kantaa siihen, miten niitä valtiosääntöoikeudellisesti lopulta tulisi arvioida. Konteksti on selvä, ja yleisesti ottaen sen perusteella on todettavissa, että kotimainen valtiosääntö suhtautuu varsin avoimesti ja dynaamisesti Euroopan unionin kehittämiseen, mukaan lukien uusien toimivaltojen siirrot.

10. On huomattava, että perustuslakivaliokunta on tyypillisesti talous -ja rahaliiton kehittämiseen liittyvissä arvioissaan korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin tulisi sisällyttää jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. esim. PeVL 49/2010 vp). 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). Tämä on perusteltua ja soveltuu myös tässä yhteydessä korostettavaksi.

Valiokunta on usein talous- ja rahaliiton kehittämistoimien yhteydessä huomauttanut myös, että talous- ja rahaliittoa tulee kehittää nykyisen perussopimisjärjestelmän puitteissa. (Esim. tuoreessa PeVL 55/2017 vp.) Talous- ja rahaliiton kehittämisen yhteydessä tämä lausuma on sijoitettava siihen valtiosääntöoikeudelliseen yhteyteen, jossa jäsenvaltiot ovat perussopimisten rinnalle luoneet erilaisia kansainvälissoikeudellisia muita järjestelyjä unionin oikeudellisen järjestelmän ulkopuolelle, vaikkakin tosiallisesti sen yhteyteen. Sen sijaan sellainen valtiosääntöoikeudellinen tulkinta, että unionia olisi Suomen perustuslain näkökulmasta kehitettävä vain nykyisen perussopimusjärjestelmän puitteissa, ei ole ymmärrettävä taikka perustuslain kannalta perusteltavissa oleva oikeudellinen kannanotto. Suomen valtiosääntö mahdollistaa perussopimusmuutokset sinänsä, ja usein ne ovat yksi mahdollinen ja läpinäkyvä, demokraattinen keino Euroopan unionin kehittämisessä. Suomella ei ole valtiosääntöoikeudellisia perusteita vastustaa niitä sinänsä, vaan kutakin muutosehdotusta tarkastellaan osana kokonaisuutta.

11. Miten tahansa Euroopan unionia kehitetäänkin sen institutionaalisella tasolla, tulee varmistaa, että samalla pidetään silmällä unionin kehittämistä myös demokratian kannalta. Demokraattiset ja oikeusvaltiolliset elementit ovat hyvin keskeisessä osassa arvioitaessa Euroopan unionin institutionaalista rakennetta mutta myös demokratian ja oikeusvaltion tilaa Suomessa. Euroopan unionin demokraattiset rakenteet ja toiminta niiden puitteissa ja kehittämiseksi on aivan keskeinen osa myös suomalaista demokraattista järjestelyä. Tämä ei tosin ole saanut viime aikoina riittävää huomiota. (Ks. esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratiapoliittisesta toimintaohjelmasta 2017–2019 ja sen arviointi, jossa Euroopan unionilla huomaamaton ellei suorastaan olematon rooli.)