Janne Salminen 15.9.2021

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp)

1. Lausuntoni koskee valtioneuvoston selontekoa EU-politiikasta. Annan lausuntoni julkisoikeudellisesta, lähinnä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

2. Selonteko itsessään on laaja-alainen, moniaineksinen ja paikoin kunnianhimoinen ja muutamia keskeisiä EU-politiikan arvoja ja periaatteita painottava asiakirja. Siinä ei esitetä vaihtoehtoisia näkemyksiä eikä tuoda esiin, millä perusteella mahdollisista eri vaihtoehdoista on päädytty juuri selontekoon kirjattuun näkemykseen. Selonteon kirjaukset ovat monin paikoin juuri periaatteellisia ja erilaiset tavoitteet ovat tyypillisesti verraten löyhästi ilmaistut niin, että selonteon perusteella paljon jää luonnollisesti avoimeksi. Tämä liittyy niin tavoitteiden toteuttamista koskeviin keinoihin kuin tavoitteiden keskinäisiin suhteisiin. Periaatteellisten kannanottojen ohella selonteossa voisi omansta mielestäni olla huomattavan paljon enemmän konkretiaa.

3. Olen pitänyt alustuksen suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan seminaarissa 9.6.2021 selontekoon liittyen Euroopan unionin asioiden käsittelystä eduskunnan työssä ja Suomen perustuslakiin liittyvien näkökohtien huomioon ottamisesta siinä. Seminaarista on tallenne, ja olen erikseen toimittanut valiokunnan käyttöön seminaarissa esitykseni tukena käyttämäni powerpoint-diat. Näistä syistä en toista tässä esitelmääni.

4. Suomen perustuslain 1.3 §:n mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.”

5. Kyseinen säännös ilmaisee Suomen myönteisen suhtautumisen kansainväliseen yhteistyöhön yleisesti sekä asettaa Suomen kansainväliselle toiminnalle yleiset päämäärät. Säännöksen mukaan Suomi on unionin jäsen. Unionin jäsenyyden yleisluonteinen säätäminen perustuslaissa tuo esiin sen erityisen merkityksen, joka jäsenyydellä Suomelle on tiiviytensä ja laaja-alaisuutensa vuoksi. Jäsenyys liittyy tietysti myös saman momentin ensimmäisen virkkeen laajaan kansainvälisen yhteistyön päämäärien toteuttamiseen. Unionijäsenyys on erityisessä merkityksessä näiden päämäärien toteuttamisessa.

6. Oman tulkintani mukaan selonteossa esiintuodut päämäärät ovat laajasti ottaen linjassa näiden perustuslain yleisten tavoitteiden kanssa. Selonteon perusteella puolestaan on vaikea valtiosäännön kan-

nalta arvioida, olisiko jokin toinen mahdollinen vaihtoehto ollut tässä kokonaisuudessa vielä paremmin linjassa perustuslain yleisten tavoitteiden kanssa.

7. Valtiosäännön kannalta tulee aina erikseen arvioitavaksi kulloinenkin Euroopan unionin sääntelytoimi perustuslaissa säädetyssä järjestyksessä. Erityisesti kyse on perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittamasta kokonaisuudesta.

8. Tämä osallistumisen ja Suomen kantojen muotoilun järjestelmä saa huomiota selonteossa. Huomio on aiheellinen.

9. On tärkeätä, että valtioneuvosto ja eduskunta sitoutuvat perustuslain 96 ja 97 §:n tarkoittaman menettelyn asianmukaiseen toteutumiseen. Siihen kuuluu myös se, että eduskunnan omassa valtiopäivätyössä hahmotetaan se, mistä tässä sääntelyssä on kysymys ja eduskunnan valiokunnat löytävät omassa toiminnassaan perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen edellyttämät puitteet. Käytännössä toimintatapoja voidaan edelleen kehittää. Suomalainen perustuslain tasoinen sääntely eduskunnan ja valtioneuvoston välisestä suhteesta tarjoaa erinomaisen lähtökohdan ja poikkeuksellisen vahvan aseman eduskunnalle Euroopan unionin asioiden valmistelussa, mutta käytännön toiminnassa on aina sujuvoitettavaa niin, että eduskunnan asema tulee turvatuksi asianmukaisella tavalla. Näitä teemoja on käsitelty alussa viittaamassani seminaarissa.

10. Valtioneuvoston EU-selonteossa katsotaan, että perussopimusmuutokset eivät olisi ajankohtaisia. Erinäisten asioiden yhteydessä on kuitenkin lähiaikoinakin ollut hyvinkin runsaasti esillä pohdinnat siitä, millaisia rajoja perussopimukset asettavat EU:n toiminnalle ja näitä rajoja on myös kritisoitu. Niin ikään on myös eduskunnassa tuotu esiin, kuinka jotkut Euroopan unionin perussopimusten sisällöt vähintäänkin edellyttäisivät tarkistuksia.

11. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslaki on hyvin valmis perussopimusmuutosten käsittelyyn. Perustuslain 94 ja 95 §:n kokonaisuus toimivallan siirtoa koskevine sääntelyineen tarjoaa eduskunnan enemmistölle huomattavan laajan mahdollisuuden edistää ja hyväksyä myös perussopimusten muutoksia. Enemmän saattaa olla poliittista realismia Euroopan unionin tasolla siinä, että perussopimusten muutokset poliittisista syistä ovat unionin tasolla erittäin hankalat toteuttaa. Arviointin asiaa vain oikeudelliselta kannalta. Lissabonin sopimuksella on mahdollistettu myös perussopimusten erilaisia muuttamisprosesseja. Tältäkin kannalta voisi hyvinkin olla perusteltua suhtautua avoimemmin – ja pragmaattisesti – myös perussopimusten jonkinasteisiin tarkistamisiin ja niitä koskeviin tarpeisiin, kun niitä kuitenkin saattaa tulla esiin ja myös varautua siihen, että perussopimusmuutoksia voidaan Suomesta joskus myös edistää aktiivisesti. Tällöin pitäisi tietysti olla näkemyksiä siitä, millaisia muutoksia perussopimuksiin halutaan ylipäätään.

12. Euroopan unionin toiminnan ja perustuslain kannalta otan esiin myös aspektin, jota selonteossa ei käsitellä. Kysymys koskee Euroopan unionin asioiden ja ulkopolitiikan laajan kehyksen yhteensovittamista. Tämä puolestaan liittyy demokraattisten instituutioiden keskinäisiin suhteisiin niin, että kysymys on paitsi valtioneuvoston ja eduskunnan välisestä suhteesta, myös hallitusvallan sisällä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisestä suhteesta. Käsitykseni mukaan käytännössä unioniasiat laajassa merkityksessä ja muu ulkopolitiikka ovat siinä määrin toistensa läheisyydessä ja väistämättä vaikuttavat toisiinsa, että olisi ollut hyvä, jos myös tuota suhdetta koskevia arvioita ja näkemyksiä perustuslain 93 §:n käytännön toiminnasta sekä toimintatapojen keittämistarpeista olisi sisällytetty selontekoon. Tällaisen tarkastelulle olisi tarvetta täysin riippumatta siitä, että valtioneuvoston asema Eu-

roopan unioniin liittyvissä asioissa on perustuslain kannalta kiistaton ja lisäksi pääministerillä on niiden osalta erityinen rooli, joka ilmenee myös perustuslain 66 §:stä.

13. Perustuslain 14.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tältä kannalta on tärkeätä, että selonteossa kiinnitetään huomiota unionin lainsäädäntötyön ja päätöksenteon avoimuuteen ja avoimuuteen yhtenä hyvän hallinnon periaatteena. Tässä kohdin edellyttäisin selkeää kannanottoa ja sitoutumista unionin toimielinten toiminnan julkisuutta koskevan sääntelyn uudistamiseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus No 104/2001). On selvä, että kyseinen säädös olisi uudistettava, ja uudistuksessa avoimuutta tulisi lisätä ja selventää sen toteutumista unionissa. Tällaista pyrkimystä voidaan lisäksi perustella paitsi Euroopan peruskirjan määräyksillä julkisuudesta, myös perustuslain 12.2 §:n säännöksellä.

14. Samoin tämän vaatimuksen kanssa linjassa olisi se, että Euroopan unionin instituutioiden omaan toimintaan edellytettäisiin säädettäväksi yhtenäinen hallintomenettelyn perusteita koskeva säädös. Tähän on perussopimuksen selvä perustuslaillinen toimeksianto, mutta siitä huolimatta unionissa ei ole asetuksentasoista menettelysäännöstä, jossa olisi säädettynä unionin toimielinten toimintaan hallintomenettelyn keskeinen sisältö. Tämän säädöksen puuttuminen on merkittävä puute.

15. Perustuslain kannalta olisi mielestäni perusteita nostaa voimakkaammin esiin myös eurooppalaisen kansalaisaloitteen edelleenkehittämisen tarpeita. Kansalaisaloitteella on tärkeä osallistumista vahvistava luonne, ja sen kehittäminen ja korostaminen osana avoimempaa ja osallistavampaa unionia olisi linjassa perustuslain 14.4 §:n kanssa.

16. On selvä, että Euroopan unionin nykytilassa painotukset oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen turvaamiseen ovat selonteossa paikallaan. Myös tältä osin näen mahdollisuuksia konkretiaan sikäli, että oikeusvaltioperiaatteen eri ilmentyvät olisi hyvä pyrkiä jollakin tavalla eksplikoimaan viitaten esimerkiksi Euroopan neuvoston Venetsia-komitean asiantuntijatyöhön ja lisäksi tuoda vielä selvemmin esiin, mitkä kaikki toimenpiteet ajatellaan, että kuuluvat toimenpidearsenaaliin, kun pyritään varmistamaan oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen ja toteuttaminen niin Euroopan unionissa kuin sen jäsenvaltioissa.