Janne Salminen 3.10.2022

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU:n perussopimusten muuttamista koskevat ehdotukset (E 79/2022 vp)

Valtioneuvoston selvitys

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston E-kirjelmä, joka koskee ajankohtaisia Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevia ehdotuksia. Kysymys on unionin tulevaisuuskonferenssin ja eräiden muiden vireillä olevien ehdotusten jatkotyöstämisestä. Esimerkiksi Euroopan parlamentissa on ollut ehdotuksia perussopimusten tarkistamistarpeista.

2. Valtioneuvosto on EU-selontekoon viitaten todennut, että Euroopan unionin perussopimusmuutoksia ei ole pidetty ajankohtaisina (VNS 7/2020 vp). Sen mukaan päähuomion unionin toiminnassa tulee olla käytännön työssä EU:n keskeisten tavoitteiden edistämiseksi. Ajankohtainen ulkopoliittinen tilanne on nostanut uudella tavalla ajankohtaiseksi EU:n yhtenäisyyden ja toiminnan tehokkuuden tarpeen, mikä korostaa vahvan, yhtenäisen ja kestävän Euroopan unionin tarvetta. Sen toimintaa on parannettava ja tehostettava EU:n perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia hyödyntäen. Esimerkiksi määräenemmistöpäätösten ja rakentavan pidättäytymisen käytön lisäämisellä voidaan osaltaan vahvistaa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Suomi on valmis tarkastelemaan määräenemmistöpäätösten lisäämistä nykyisten perussopimusten puitteissa myös pakotteisiin liittyvissä kysymyksissä. Yksimielisyysvaatimus ja erityinen lainsäätämisjärjestys on valtioneuvoston mukaan säilytettävä unionin monivuotista rahoituskehystä ja omia varoja koskevassa päätöksenteossa sekä veropolitiikassa silloin, kun asia koskee kansallisen veropolitiikan ydintä ja unionin verolainsäädännön harmonisointia. Valtioneuvoston mukaan jäsenvaltioiden tasavertaisuudella, toimielinten välisellä tasapainolla sekä yhteisömenetelmällä on tärkeä asema myös kehittämisessä eikä unionitoimielinten välistä tasapainoa ei saa horjuttaa. Yleisen ja suoran lainsäädäntöaloiteoikeuden antamisella Euroopan parlamentille voisi olla vaikutusta toimielinten väliseen tasapainoon ja yhteisömenetelmään. Sama koskee ehdotusta Euroopan parlamentin päätösvaltaa EU:n budjetista.

3. Valtioneuvosto on ilmoittanut tarkentavansa Suomen kantoja yksityiskohtaisempien ehdotusten valossa.

Arviointia

4. Kysymyksessä on Suomen perustuslain 97 §:n nojalla eduskunnalle annettu selvitys. Perussopimusuudistuksiin liittyen se on käsitykseni mukaan tässä vaiheessa asianmukainen ja riittävä sekä oikea-aikainen.

5. Koska kysymys on merkittävästä Euroopan unionin perussopimusten tarkistamista koskevasta hankkeesta, pidän tärkeänä, että eduskunnassa myös muut valiokunnat kuin suuri valiokunta käsittelevät valtioneuvoston kirjelmää, olkoonkin, että itse asiaan liittyy runsaasti poliittista epävarmuutta. Asia käsittely laajasti voi osaltaan luoda edellytyksiä käsitellä laajemminkin kansallisesti Euroopan unionin asioita. Erilaisten ehdotusten kansallista edustavuutta pitää edelleen tutkia, ja keskusteluun pitäisi saada mukaan laajemmin myös ihmiset ottaen huomioon, että perustuslainkin mukaan eri suunnista ihmisten osallistumista asioiden käsittelyyn ja edellytyksiä osallistua julkisten asioiden käsittelyyn tulisi tukea.

6. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä käy ilmi, Euroopan unionin puolelta kysymys on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan tarkoittamista perussopimuksen tarkistusmenettelyistä. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan mukaan perussopimuksia voidaan muuttaa tavanomaisen tarkistusmenettelyn mukaisesti. Saman artiklan mukaisesti niitä voidaan muuttaa myös yksinkertaistettujen tarkistusmenettelyjen mukaisesti. Menettely molemmissa tapauksissa on suhteellisen monipolvista ja eri instituutiot unionissa ja jäsenvaltiotason kansalliset parlamentit menettelyyn kytkevää.

7. Mainitun artiklan mukaan *tavalliseen tarkistusmenettelyyn* kuuluu suhteellisen raskas menettely, joka kytkee toisiinsa unionin ja jäsenvaltioiden instituutiot. Jäsenvaltion hallitus, Euroopan parlamentti tai komissio voi tehdä neuvostolle ehdotuksia perussopimusten muuttamiseksi. Ehdotukset voivat muun muassa koskea perussopimuksissa unionille annetun toimivallan lisäämistä tai vähentämistä. Ehdotukset toimitetaan Eurooppa-neuvostolle ja annetaan tiedoksi kansallisille parlamenteille. Jos Eurooppa-neuvosto tekee yksinkertaisella enemmistöllä ehdotettujen muutosten käsittelemistä puoltavan päätöksen, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja kutsuu koolle valmistelukunnan, joka koostuu kansallisten parlamenttien, jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten, Euroopan parlamentin ja komission edustajista. Lopulta annetaan yhteisymmärryksessä suositus jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssille. Eurooppa-neuvosto voi päättää yksinkertaisella enemmistöllä, Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan, olla kutsumatta valmistelukuntaa koolle, jos muutosten laajuus ei sitä edellytä. Tällöin Eurooppa-neuvosto antaa valtuutuksen jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssille. Neuvoston puheenjohtaja kutsuu jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin koolle hyväksymään yhteisellä sopimuksella perussopimuksiin tehtävät muutokset. Muutokset tulevat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti

8. Saman artiklan tarkoittamassa *yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä* puolestaan voidaan käsitellä ehdotuksia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannessa osassa olevien, unionin sisäisiä politiikkoja ja toimia koskevien määräysten tarkistamiseksi. Eurooppa-neuvosto tekee nämä päätökset yksimielisesti kuultuaan unioni-instituutioita, ja päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Näillä päätöksillä ei voida lisätä perussopimuksissa unionille annettua toimivaltaa. Lisäksi menettelyssä voidaan puuttua lainsäädäntömenettelyihin siltä osin, kuin Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa tai Euroopan unionista annetun sopimuksen

V osastossa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa tietyllä alalla tai tietyssä tapauksessa yksimielisesti, Eurooppa-neuvosto voi tehdä päätöksen, jonka mukaan neuvosto voi tehdä ratkaisunsa kyseisellä alalla tai kyseisessä tapauksessa määräenemmistöllä. Tätä ei kuitenkaan koske päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Kun Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa määrätään, että neuvosto antaa säädökset erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen, Eurooppa-neuvosto voi tehdä päätöksen, jonka mukaan nämä säädökset voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Kansallisten parlamenttien osalta näissä kansallisen parlamentin käsittely on käännetty niin, että Eurooppa-neuvoston aloitteesta tulee määräajassa tehdä vastustava päätös, jos muutosta ei haluta. Jollei aloitetta vastusteta, Eurooppa-neuvosto voi tehdä mainitun päätöksen. Päätöksenteko unionin Eurooppa-neuvostossa tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

9. Tässä vaiheessa erilaiset Euroopan tulevaisuuskonferenssin ehdotukset tulee tarkastella sitä silmällä pitäen, mistä niissä tarkoitettujen menettelyiden kannalta on kysymys. Kirjelmän mukaan tämä työ on vielä kesken.

10. Tältä kannalta keskeinen tässä vaiheessa tehtävä alustava havainto esille nousseista ehdotuksista ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (s. 3-4) niin, että sen mukaan ”merkittävää määrää ehdotuksista ja niihin liittyvistä toimenpiteistä jo valmistellaan tai käsitellään EU:n toimielimissä”. Merkittävää osaa muistakin toimenpide-ehdotuksista voidaan alustavan käsityksen mukaan edistää Euroopan unionin nykyisten perussopimusten puitteissa. Osa toimenpide-ehdotuksista edellyttäisi perussopimusten muuttamista. Tällaisia ovat esimerkiksi unionin toimivallan kasvattamista koskevat ehdotukset eräillä aloilla ja unionin arvojen suojaamista koskevan Euroopan unionista tehdyn 7 artiklan muuttamisesta koskeva ehdotus jne. Sama koskee ehdotuksia aloilla, joilla perussopimusten siirtymälausekkeet (passerelle) eivät ole käytössä taikka lainsäädäntöaloiteoikeuden antaminen Euroopan parlamentille tai parlamentin toimivallan kasvattaminen esimerkiksi unionin talousarvion osalta.

11. Valtioneuvoston käsillä olevassa kirjelmässä ei tässä vaiheessa ole erityistä valtiosääntöön kytkettyä sisältöä eikä siinä juurikaan esitetä kantoja ehdotuksista perustuslain tai perustuslakivaliokunnan Euroopan unionista ja sen kehittämistä koskeviin kantoihin kytkien. Seuraavaan vaiheeseen valtioneuvoston tulisikin kytkeä kirjelmään myös valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun taso, mikä antaisi paremmat edellytykset esimerkiksi perustuslakivaliokunnassa käsitellä perussopimusten tarkistamista.

12. *Tässä vaiheessa perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta selvitys ei sen luonteesta johtuen mielestäni tarjoa aineksia perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja asioissa*. Kirjelmässä esitetyt asiat konkretisoituvat mahdollisesti myöhemmin, ja perustuslain nojalla eduskunnalla on mahdollisuus silloin vaikuttaa Suomen kannan muodostamiseen. Toki 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*”. (vrt. esim. PeVL 55/2017 vp).

13. Jos valiokunta katsoo, että etupäässä eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen, jäsenvaltion asemaan unionissa ja kansalaisten osallistumiseen liittyvät

näkökohdat sitä edellyttävät, kirjelmän tarkoittamasta asiasta voinee lausua varsin yleisellä tasolla.

14. Tällöin painottaisin itse sen keskeisyyttä, että eduskunta perustuslain edellyttämillä tavoilla ja perustuslain 97 §:n nojalla pidetään riittävästi ja ajantasaisesti informoituna perussopimusten ajankohtaisista muutostarkasteluista ja lisäksi korostaisin sitä, muun muassa perustuslain 14.4 §:n edistämisvelvoitteeseen liittyvää ulottuvuutta, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Olisikin pyrittävä luomaan edellytyksiä Euroopan unionin kehittämistä koskevan kansalaiskeskustelun käymiselle.

15. Lisäksi tietysti yleisesti on ensinnäkin todettavissa, että Suomen perustuslain 1.3 §:n mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.” 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 (HE 60/2020 vp, s. 34) sekä liittää jäsenyyteen tietyn aktiivisen elementin. Perustuslaista johtuen mihin tahansa perussopimusten muutosta koskevaan ehdotukseen tulee suhtautua erityisellä huolellisuudella. Jäsenyys unionissa sinänsä liittyy tietysti myös saman momentin ensimmäisen virkkeen laajaan kansainvälisen yhteistyön päämäärien toteuttamiseen. Unionijäsenyys on erityisessä merkityksessä näiden päämäärien toteuttamisessa. Säännöksestä itsestään ei kuitenkaan suoranaisesti voi tehdä johtopäätöksiä siitä, miten erilaisiin Euroopan unionin perussopimusten, tässä vaiheessa vielä varsin raakilemaisten ehdotusten sisältöön olisi suoranaisesti suhtauduttava. Säännöksestä voisi kuitenkin päätellä, että perustuslaki edellyttäisi demokraattisilta instituutioilta aktiivista roolia suhteessa Euroopan unioniin ja sen toiminnan kehittämiseen mahdolliset perussopimusmuutokset mukaan lukien.

16. Erityisesti eurooppalaisen talous- ja rahaliiton kehittämiseen liittyen perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen korostanut pitävänsä tärkeänä, että EMU:ta kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa (mm. PeVP 92/2012 vp ja useat lausunnot sen jälkeen), ja korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaan saattamisen yhteydessä (ks. PeVL 55/2017 vp, PeVL 49/2010 vp ja PeVL 46/1996 vp ja useat lausunnot tämän jälkeen). 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 ja useat lausunnot sen jälkeen). Vähitellen näihin on liittynyt käsitys, jonka mukaan lisäksi erityisesti eduskunnan budjettivaltaa on eurooppalaiseen talous- ja rahaliittoon liittyvissä asioissa suojattava tehokkaasti.

17. Kannat siitä, että ”EMU:ta kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa” ja ettei ”johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaan saattamisen yhteydessä” sekä näkemys, ettei ”sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa” sekä laajemminkin täysivaltaisuuden turvaamisesta ovat alkaneet irrota talous- ja rahaliittoa kos-

kevasta taustastaan ja niistä yhteyksistä, joissa ne on lausuttu. Mielestäni ne ovat heikosti muuhun yhteyteen siirrettävissä. Myöskään perustamissopimusten uudistamislähtökohtiin ne eivät istu sellaisenaan, ja olisi oltava pidättyväinen niiden siirtämisessä sellaisenaan perussopimusmuutosyhteyksiin, koska pohjimmiltaan näissä EMU:n kehittämistä koskevissa perustuslakivaliokunnan kannoissa on kysymys nimenomaan siitä, että perussopimuksiin ei ole tehty muutoksia, ja sitä on pidetty ongelmallisena.

18. Kiinnittäisin huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on useissa otteissa esimerkiksi nostanut esiin Euroopan unionin oikeuden oikeusperustan ja sen eräät tulkinnanvaraisuudet käsitellessään unionin sekundäärioikeuden kehittämistä koskevia ehdotuksia. Erityisen kriittinen se on ollut esillä tulkittaessa tilanteita, joissa on arvioitu sitä, onko kysymys unionin tehtäväkentän vähäisestä, tarkistusluonteisesta kehittämisestä unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta, joka siten olisi sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa. Perussopimusten muutostarkastelut antavat valtioneuvostolle mahdollisuuden myös perustuslakivaliokunnan näiden kannanottojen perusteella arvioida, missä kohdin aikaisemmin on suhtauduttu kriittisesti perussopimusten oikeusperustoihin ja tarkastella myös niiden muutostarpeita, jotta mahdollisia epäselvyyksiä voitaisiin ennaltaehkäistä.

19. Valtioneuvoston kannat, joiden mukaan unionia on parannettava ja tehostettava EU:n perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia hyödyntäen ja määräenemmistöpäätöksiä perustamissopimusten puitteissa myös voidaan lisätä, ovat myös valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia. Ne saavat myös tiettyä tukea siitä perustuslakivaliokunnan käsityslinjasta, jonka mukaan unionia tulee kehittää perussopimusten puitteissa, vaikka käsityksen alkuperäinen esittämisyhteys on mainitsemallani tavalla toinen. Tässä yhteydessä se voidaan liittää erityisesti siihen, että perustamissopimus tuntee myös yksinkertaistetut tarkistusmenettelyt, joiden tehokasta hyödyntämistä voidaan perustella.

20. Valtioneuvoston kanta siitä, että Euroopan unionin instituutioiden väliseen tasapainoon tulee kiinnittää huomiota, on niin ikään valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä perusteltu. Sen sijaan valtiosääntöoikeudellisesti ei, silloin kun on kysymys perustamissopimuksen muutoksista, voida minusta lähtökohtaisesti sanoa, että Suomen perustuslaki olisi sinänsä esteenä myös instituutioiden välisen suhteen jonkinlaisille muutoksille tai edellyttäisi sitä, että instituutioiden välistä suhdetta ei perustamissopimuksin muutettaisi tietyissä rajoissa. Lisäksi valtioneuvoston kanta unionin omien varojen systeemin kehittämiseen ja päätöksentekoon siinä on linjassa perustuslakivaliokunnan eduskunnan budjetti- ja finanssivaltaa koskevan käsityslinjan kanssa (ks. esim. PeVL 55/2017 vp ja PeVL 28/2013 vp ja useat muut myöhemmät lausunnot).

21. Perustuslain ja eduskunnan ja samalla myös perustuslakivaliokunnan kannalta voidaan tietysti vielä lisätä, että unionin perustana olevien sopimusten muutokset tulevat aikanaan, jos asia etenee myös perustuslain 94 ja 95 §:n tarkoittamassa kehyksessä tarkasteltavaksi ja samassa myös niiden valtiosääntöoikeudellinen merkitys tulee tarkasteluun. Säännökset ovat nykyisessä muutetussa sisällössään sellaiset, että perustuslaki on hyvin varusteltu mahdollisten unionin perustamissopimusten muutosten käsittelyyn. Tältä osin voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan käytäntö kattaa nykyisellään myös tilanteen, jossa perustamissopimusta on muutettu yksinkertaistetussa menettelyssä (PeVL 6/2011 vp).

22. Kehittämisedotukset vaikuttavat kuitenkin nykyisessä vaiheessaan puoltavan enemmänkin sen korostamista, että eduskunta pidetään riittävästi ja ajantasaisesti perustuslain tarkoit-

tamalla tavalla informoituna kehittämisehdotuksista ja sitten tarjotaan myös sille aktiivinen mahdollisuus vaikuttaa niiden muotoiluun, kuin perustuslain 94 ja 95 §:n kokonaisuuden esillä pitämistä.