Valiokunnan lausunto PeVL 59/2017 vp– E 96/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset (E 96/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- professori Päivi Leino-Sandberg

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Tuomas Ojanen
- apulaisprofessori Janne Salminen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvoston laatimassa perusmuistiossa käsitellään EU:n kehittämiseen liittyviä institutionaalisia kysymyksiä, jotka todennäköisesti nousevat EU:n asialistalle ja joihin Suomen tulee valtioneuvoston käsityksen mukaan vaikuttaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Perusmuistiossa käsiteltäviä teemoja ovat muun muassa yhteistyön eritahtinen eteneminen, määräenemmistöpäätösten lisääminen, komission kokoonpano, Euroopan parlamentin kokoonpano, ylikansalliset ehdokaslistat, Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajuuden yhdistäminen, Euroopan talous- ja valtiovarainministerin tehtävän luominen ja EU:n perussopimusten muuttaminen.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Selvityksen luonne

Valtioneuvoston selvityksessä käsitellään oikeudellisia ja institutionaalisia kysymyksiä, jotka liittyvät muun muassa jäsenvaltioiden ja EU:n väliseen toimivallanjakoon, EU:n toimielinten toimivaltuuksiin, institutionaaliseen tasapainoon, EU:n päätöksentekomenettelyihin, valittaviin säädösvälineisiin ja demokraattiseen legitimiteettiin. Viime kädessä esiin nousee myös kysymys, edellyttäisivätkö eräät uudistukset EU:n perussopimusten muuttamista. Unionin kehittämistä koskevilla ehdotuksilla on myös kytkentöjä kansalliseen valtiosääntöön, kuten kysymyksiin täysivaltaisuudesta ja eduskunnan budjettivallan käyttämisestä.

Asian luonteesta perustuslain 97 §:ssä tarkoitettuna eduskunnan informointina johtuu, että valtioneuvoston perusmuistio on varsin yleisluonteinen ja myös valtioneuvoston kannat on esitetty yleisellä tasolla. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta selvitys ei siten anna aineksia perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja. Ottaen huomioon selvityksen kattaman asiakokonaisuuden merkityksellisyyden perustuslain kannalta valiokunnan mielestä olisi kuitenkin ollut asianmukaista, että valtioneuvoston kirjelmässä olisi tuotu esiin asian perustuslakikytkennät (ks. myös PeVL 55/2017 vp). Valiokunta pitää lisäksi selvänä, että yksittäisiä selvityksessä tarkoitettuja hankkeita koskevissa myöhemmissä kirjelmissä ja selvityksissä käsitellään perustuslakikytkentöjä yksityiskohtaisesti (PeVL 55/2017 vp, ks. myös erityisesti perusoikeuksien osalta PeVL 34/2016 vp ja PeVL 43/2016 vp).

Tarkastelua perusoikeuksien kannalta

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan mukaan unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo. Näiden unionin arvojen tulee perustuslakivaliokunnan mielestä ohjata ja määrittää myös unionin institutionaalista kehittämistä. Unionin institutionaalisen kehittämisen tulisi luoda osaltaan edellytyksiä unionin demokraattisen legitimiteetin ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistumiselle sekä perus- ja ihmisoikeuksien suojelulle ja edistämiselle.

Merkityksellinen tässä yhteydessä on myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan määräys, jonka mukaan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt määräystä periaatteellisesti merkittävänä, koska se osoittaa unionin halua sitoutua erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamiseen sekä valmiutta hyväksyä myös unionin ulkopuolinen ihmisoikeuksien noudattamisen valvonta (PeVL 13/2008 vp). Valiokunta korostaa edelleen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen merkitystä oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta ja pitää tärkeänä, että valtioneuvosto unionissa eri yhteyksissä toimiessaan aktiivisesti edistää liittymishankkeen toteutumista (ks. myös PeVL 13/2008 vp).

Perustuslakivaliokunta on viime vuosina käsitellyt useita erityisesti muuttoliikkeeseen ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä EU-lainsäädäntöhankkeita (ks. esim. PeVL 53/2017 vp, PeVL 38/

2017 vp, PeVL 32/2017 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 13/2017 vp, PeVL 3/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 34/2016 vp, PeVL 33/2016 vp, PeVL 29/2016 vp, PeVL 28/2016 vp, PeVL 13/2016 vp). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota perusoikeustarkastelun riittävyyden lisäksi myös esimerkiksi sääntelyasetelmaan, jossa aikaisempi direktiivisääntely ehdotetaan korvattavaksi asetuksella (PeVL 34/2016 vp, PeVL 43/2016 vp), joka ei mahdollistaisi jäsenvaltion myöntävän EU-sääntelyä parempaa perusoikeussuojaa, jolloin asetus muodostaisi sekä vähimmäis- että enimmäistason. Valiokunta on pitänyt asiaa merkityksellisenä sen vuoksi, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp).

Unionin kehittäminen perussopimusten puitteissa

Valtioneuvoston selvityksessä ei yksityiskohtaisesti tarkastella, millaisia mahdollisia perussopimusten muutoksia unionin kehittämiseksi esitetyt ehdotukset voisivat tarkoittaa. Perustuslakivaliokunta ei siten pidä tarpeellisena arvioida lähemmin esimerkiksi niitä perustuslain 1 ja 94 §:ään kiinnittyviä lähtökohtia, joiden kannalta tällaisia muutoksia tarkasteltaisiin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota perussopimusten keskeisyyteen unionin institutionaalista ulottuvuutta kehitettäessä. Valiokunta on korostanut, 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 (ks. PeVL 55/2017 vp, 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 55/2017 vp, PeVL 49/2010 vp, s. 5/I).

Asian jatkokäsittely

Perustuslakivaliokunta pitää erityisen tärkeänä eduskunnan riittävää ja ajantasaista informointia unionin kehittämisestä perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisilla menettelyillä (ks. PeVL 28/2017 vp). Eduskunnan asianmukainen mahdollisuus asioiden kansalliseen valmisteluun osallistumiseen ja kannan muodostamiseen korostuu unionin institutionaalisissa kysymyksissä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota avoimuuden ja osallistumisen merkitykseen unionin institutionaalisessa kehittämisessä. Erityisesti kehittämisehdotusten konkretisoituessa Suomen olisi syytä pyrkiä osaltaan edistämään kansalaiskeskustelua unionin kehittämisestä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se kiinnittää valtioneuvoston huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.*

Valiokunnan lausunto PeVL 59/2017 vp

Helsingissä 15.12.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala