

PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUS 2/2009 vp

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

EHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunnan työjärjestykseen lisätään Euroopan unionin perussopimukset uudistavan Lissabonin sopimuksen kansallisia parlamentteja koskevien määräysten edellyttämät menettelytapasäännökset.

Ehdotuksen mukaan eduskunta päättää perustellun lausunnon antamisesta unionin toimielimille toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta suuren valiokunnan ehdotuksesta. Erikoisvaliokunnat voivat ehdottaa suurelle valiokunnalle perustellun lausunnon antamista. Eduskunta päättäisi niin ikään suuren valiokunnan ehdotuksesta kanteen nostamisesta Euroopan unionin tuomioistuimessa toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen johdosta.

Ehdotuksen mukaan Eurooppa-neuvoston toimitettua eduskuntaan ehdotuksen päätökseksi, jonka mukaan unionin neuvosto voi siirtyä mää-

räenemmistöpäätöksentekoon tai muuten tavanomaiseen säätämisyjärjestykseen asioissa, joista perussopimusten mukaan päätetään yksimielisesti tai muuten vaikeutetussa järjestyksessä, eduskunta päättää valiokuntavalmistelun perusteella ehdotuksen hyväksymisestä tai vastustamisesta.

Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi säännös Ahvenanmaan maakuntapäivien osallistumisesta toissijaisuusvalvontaan.

Eduskunnan edustajia kansainvälisissä toimielimissä koskevaa 10 §:n 3 momenttia puhemiesneuvosto ehdottaa muutettavaksi siten, että puhemiesneuvosto voi hyväksyä näille edustajille yleisohjeita, joissa on määräykset edustajien raportointivelvollisuudesta sekä heidän suhteestaan muihin eduskunnan toimielimiin.

YLEISPERUSTELUT

Lissabonin sopimuksen vaatimat muutokset unioniasioiden eduskuntakäsittelyyn

1 Yleistä

Sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (*Lissabonin sopimus*) allekir-

joitettiin 13.12.2007. Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettiin eduskunnalle 28.3.2008 (HE 23/2008 vp) ja hyväksyttiin 11.6.2008. Tavoitteena on, että sopimus

tulee kansainvälisesti voimaan 1.1.2010. Sopimuksella muutetaan sopimus Euroopan unionista (*EU-sopimus*, *SEU*) sekä Euroopan yhteisön perustamissopimus, jonka nimeksi tulee sopimus Euroopan unionin toiminnasta (*EUT-sopimus*, *SEUT*). Molempiin sopimukseen viitataan Lissabonin sopimuksessa myös termillä "perus-sopimukset". Sopimuksella kansalliset parlamentit saavat eräitä tehtäviä ja valtuuksia Euroopan unioniin nähden.

Muutetun EU-sopimuksen 12 artiklassa luetellaan kansallisten parlamenttien tehtävät, ja se sisältää viittaukset niihin EUT-sopimuksen artikloihin ja pöytäkirjoihin, joissa määritellään tarkemmin nämä tehtävät. Kansalliset parlamentit "edistävät osaltaan aktiivisesti unionin moitteetonta toimintaa" ottamalla vastaan tietoja ja arvioimalla unionin eräiden säädösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta (SEU 12 artiklan a ja b kohta; Pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa; Pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta). Kansallisille parlamenteille annetaan eräitä tietoja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevista asioista, ja ne voivat osallistua aluetta, Europolia ja Eurojustia koskeviin arviointijärjestelmiin (SEU 12 artiklan c ja d kohta; SEUT 69, 70 ja 71 artikla). Kansalliset parlamentit osallistuvat perussopimusten tarkistusmenettelyyn (SEU 12 artiklan d kohta ja 48 artikla). Kansallisille parlamenteille ilmoitetaan unioniin liittymistä koskevista hakemuksista (SEU 12 artiklan e kohta ja 49 artikla). Viimein kansalliset parlamentit osallistuvat parlamenttien väliseen yhteistyöhön (SEU 12 artiklan f kohta; Pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa).

Osa Lissabonin sopimuksessa mainituista kansallisten parlamenttien tehtävistä ei edellytä eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) tarkistamista. Kansallisten parlamenttien välisestä yhteistyöstä on määräyksiä sopimuksen kansallisten parlamenttien asemaa koskevan pöytäkirjan 9 ja 10 artiklassa. Pöytäkirjan määräykset eivät oleellisesti muuta nykytilannetta. Unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konfe-

renssi (COSAC) saa tehtävän koordinoida kansallisten parlamenttien valiokuntien välistä yhteistyötä. Tavanomainen parlamenttienvälinen yhteistyö ei ole sellaista eduskunnan toimivallan käyttöä, joka edellyttää säädösmuutoksia.

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevat asiat sekä Europolia ja Eurojustia koskevien, EU:n toimielinten toimitamien raporttien käsittely sekä osallistuminen näitä käsitteleviin parlamenttienvälisiin konferensseihin eivät edellytä eduskunnan nykyiseen toimintaan laadullisia muutoksia, mutta ne saattavat lisätä käsiteltävien asioiden lukumäärää ja ulkomaan matkapäiviä.

Myöskään uudistetun EU-sopimuksen 12 artiklan a ja e kohdan määräykset, joiden mukaan kansallisille parlamenteille toimitetaan tietoja lainsäädäntöehdotuksista ja uusista EU-jäsenyyttä koskevista hakemuksista, eivät edellytä muutoksia eduskunnan menettelytapoihin tai työjärjestykseen. Sopimusmääräykset ainoastaan luovat EU:n toimielimille muodollisen velvoitteen toimittaa sellaista tietoa, joka on muutenkin saatavana virallisista ja epävirallisista lähteistä.

2 Toissijaisuusvalvonta

Kansalliset parlamentit voivat Lissabonin sopimuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan 6 artiklan mukaan esittää Euroopan unionin toimielimille perusteltuja lausuntoja unionin säädösehdoista, jotka kansallisten parlamenttien mielestä loukkaavat toissijaisuusperiaatetta. Säädösehdoituksen tehnyt unionin toimielin on velvollinen ottamaan huomioon kansallisen parlamentin muistutuksen. Jos muistutukseen on yhtynyt vähintään kolmasosa unionin jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien kamareista, ehdotuksen tehneen elimen on tarkasteltava uudelleen ehdotuksensa. Ratkaiseva äänimäärä on neljännes, kun on kyse unionin vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevassa EUT-sopimuksen 76 artiklassa tarkoitusta esityksestä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi. Jos muistutukseen

yhtyy parlamenttikamarien enemmistö, säädösehdotuksen uudelleen tarkastelu ulotetaan myös EU:n neuvostossa ja Euroopan parlamentissa tapahtuvaan päätöksentekoon.

Toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate lisättiin Maastrichtin sopimuksella unionin primäärioikeuteen. Nämä periaatteet ovat olleet keskeinen ja pysyvä osa keskustelua kansallisten parlamenttien roolista Euroopan unionissa. Toissijaisuusperiaatteen valvonta voidaan ymmärtää välineeksi, jolla erät kansalliset parlamentit halusivat luoda periaatteellisen oikeutuksen halulle osallistua kotivaltioissaan vain toimeenpanovaltaa koskeksi miellettyyn, EU:ta koskevaan päätöksentekoon. Suomen eduskunnassa ei ole esiintynyt vastaavaa tarvetta perustella osallistumista EU-asioiden käsittelyyn viittaamalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen valvontaan, koska eduskunta on alusta lähtien voinut käsitellä toimivaltaansa kuuluvat EU-asiat kokonaisuuksina, joissa kysymys oikeasta säädöksen antamisen tasosta (toissijaisuusperiaate) tai säädöksen tarkoituksenmukaisuudesta (suhteellisuusperiaate) on vain yksi osa.

Toissijaisuusperiaatteen soveltamisala on suppea. EU-sopimuksen mukaan kansallinen parlamentti voi esittää huomautuksen toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta, jos seuraavat ehdot täyttyvät: (1) suunniteltu unionin toiminta ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja (2) suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan "riittävällä tavalla" saavuttaa kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Toissijaisuuspöytäkirjan tosiasiallista merkitystä rajoittaa sekin, että unionin säädös tai toiminta on joka tapauksessa mahdollinen vain silloin, kun se perustuu perussopimuksessa olevaan oikeusperustaan ja säädösasioissa määränemmistö jäsenvaltioiden hallituksista antaa hankkeelle hyväksymisensä.

Unionin toimielinten tekemien ehdotusten sekä komission muiden aloitteiden kokonaismäärä on suuri. Euroopan komissio tuottaa vuosittain noin 1 100 sellaista asiakirjaa (n. 27 000 sivua), jotka Lissabonin sopimuksen parlamentti- ja toissijaisuuspöytäkirjojen mukaan tulee

toimittaa kansallisille parlamenteille. Muiden toimielinten toimittamista asiakirjoista ei voida esittää tarkkaa lukumäärää, mutta suunnittelua varten voitaneen olettaa niitä olevan yhteensä noin sata vuosittain.

Päätöstä toissijaisuusmuistutuksen esittämisestä olisi tarkoituksenmukaisinta valmistella eduskunnan suuressa valiokunnassa, joka pääsääntöisesti nojautuu toimivaltaisten erikoisvaliokuntien lausuntoihin. Ulkoasiainvaliokunnan toimivaltaan kuuluvat ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätökset eivät ole toissijaisuusmenettelyn kohteena.

Ei ole tarkoituksenmukaista eikä asioiden lukumäärän vuoksi edes mahdollista, että jokainen unionin toimielinten lähettämä asia otettaisiin automaattisesti käsiteltäväksi valiokunnissa. Puhemiesneuvosto ehdottaa menettelyksi, että tieto unionin toimielinten toimittamien asiakirjojen saapumisesta toimitetaan EU-sihteeristön toimesta eduskunnan kaikkien asianosaisten valiokuntien tietoon elektronisesti siten, että viestissä on linkki asiakirjaan. Suuri valiokunta päättää asian ottamisesta käsiteltäväksi joko suuren valiokunnan jäsenen tai asianomaisen erikoisvaliokunnan aloitteesta. Suuri valiokunta voi asettaa määräajan toissijaisuusmenettelyä koskeville aloitteille. Lisäksi Ahvenanmaan maakuntapäivät voi jäljempänä esitetyllä tavalla esittää, että suuri valiokunta ottaa toissijaisuusasian selvitettäväkseen.

Ehdotetussa menettelyssä toissijaisuusasian saapuminen ei yleensä aiheuta erityisiä toimenpiteitä erikoisvaliokunnissa. Asian saapumisesta ilmoitetaan valiokunnan kokouksessa, jossa myös kerrotaan, että asiakirjat ovat kiinnostuneiden saatavana joko sihteeriltä tai eduskunnan tietojärjestelmästä. Toissijaisuusasia otettaisiin valiokunnassa varsinaisesti käsiteltäväksi vain nimenomaisen päätöksen seurauksena. Asian käsiteltäväksi ottamisesta päätetään valiokunnassa yksinkertaisella äänen enemmistöllä. Kun ottaa huomioon toissijaisuusmenettelyn suppean juridisen kantavuuden ja pienen käytännön merkityksen, menettelyn aloittaminen erikoisvaliokunnissa käytännössä rajoittunee hyvin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Katsoessaan, että jon-

kin EU:n säädösehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuus herättää kysymyksiä, erikoisvaliokunta ilmoittaa tästä kannastaan suurelle valiokunnalle kirjeessä, jossa lyhyesti selitetään erikoisvaliokunnan perustelut näkemykselleen.

Kun suuri valiokunta on käsitellyt ehdotuksen toissijaisuusmuistutuksen tekemisestä, se ilmoittaa mietinnössään eduskunnalle kantansa sekä, jos suuri valiokunta katsoo EU:n säädösehdotuksen olevan ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa, tekee eduskunnalle ehdotuksen siitä, mihin toimenpiteisiin asian johdosta on ryhdyttävä. Jos ehdotuksena on, että eduskunta tekee EU:n toimielimille muistutuksen toissijaisuusperiaatteen rikkomisesta, ehdotus tätä koskevaksi perustelluksi lausunnoksi otetaan mietintöön.

Lissabonin sopimuksen toissijaisuuspöytäkirjan logiikan mukaan kansallisten parlamenttien kannanotoilla on vaikutusta unionin lainsäädäntömenettelyyn. Tämän vuoksi on perusteltua, että eduskunnan päätös sekä sen perustana ollut suuren valiokunnan mietintö toimitetaan aina EU:n toimielimille, myös silloin, kun eduskunta on päättänyt, että perusteltua lausuntoa toissijaisuusperiaatteen rikkomisesta ei lähetetä.

Toissijaisuusvalvonnan järjestelmällisyyden varmistamiseksi eduskunnan EU-sihteeristölle tulee antaa tehtäväksi seurata unionin toimittamien säädösehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta sekä raportoida havainnoistaan suurelle valiokunnalle. Tästä voidaan antaa tarvittavat tarkemmat määräykset suuren valiokunnan työjärjestyksessä. Laajan ylimääräisen asiakirjaryhmän käsittely rekisteröintineen ja jakeluneen tulee lisäämään EU-sihteeristön työmäärää. Tarve vahvistaa henkilöstöä on arvioitava erikseen.

Lissabonin sopimuksen mukainen toissijaisuusvalvonta on eri asia kuin nykyiset, valtioneuvoston ja eduskunnan suhteeseen perustuvat EU-asioiden käsittelyn menettelyt. Suomalaisessa järjestelmässä on kuitenkin luontevaa, että eduskunta kuulee valtioneuvostoa myös toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevista kysymyksissä. Lisäksi toissijaisuuskysymys sisäl-

tyy muutenkin U- ja E-asioiden käsittelyssä arvioitaviin kysymyksiin.

Suuri valiokunta voi joutua ottamaan kantaa toisen kansallisen parlamentin esittämään toissijaisuusmuistutukseen. Valiokunta voi myös päättää pyytää muita parlamentteja yhtymään sen tekemään muistutukseen. Näitä tilanteita varten ei tarvita erityisiä säännöksiä, vaan suuri valiokunta voi toimia erikseen tehtävien valiokunnan päätösten sekä aikanaan vakiintuvan käytännön varassa.

3 Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen

Lissabonin sopimuksen toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan 6 artiklan mukaan kansallisen parlamentin on tarvittaessa järjestettävä lainsäädäntövaltaa käyttävien alueparlamenttien kuuleminen pöytäkirjan tarkoittamissa asioissa. Suomen eduskunnan on siten syytä järjestää Ahvenanmaan maakuntapäiville tilaisuus osallistua toissijaisuusvalvonta-asioiden käsittelyyn eduskunnassa. Pöytäkirjan artiklan sanamuoto ei määrittele maakuntaparlamentin kuulemisen laajuutta.

Toissijaisuuspöytäkirjan sanamuodon perusteella vain kansallisella parlamentilla ja kaksikamaristen parlamenttien kamareilla on toimivalta esittää EU:n toimielimille muistutus toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta. Pöytäkirjan sanamuodon ja valmisteluhistorian perusteella on ilmeistä, että alueparlamenteilla ei ole vastaavaa puhevaltaa unionin toimielimiin nähden.

Lissabonin sopimuksella muutetut perussopimukset tulevat hyväksymisensä ja voimaantulonsa myötä välittömästi osaksi kansallista oikeutta. Edellä kuvattu toissijaisuuspöytäkirjan määräys ei edellytä Suomessa erillisiä lainsäädäntötoimia tullakseen voimaan. Puhevaltaa unionin toimielinjärjestelmässä koskeva määräys ei myöskään ole sisällöltään Suomen sisällä tai Suomen ja Ahvenanmaan kesken päätettävä asia.

Suomen perustuslain ja Ahvenanmaan itsehallintolain luoman järjestelmän mukaan Ahvenanmaan maakunta käyttää itsenäistä lainsää-

däntövaltaa itsehallintolaissa tarkemmin määritellyissä asioissa. Kysymys ei ole maakunnalle tapahtuneesta lainsäädäntövallan delegoinnista vaan Ahvenanmaan erikoisasemasta johtuvasta maakunnan itsenäisestä julkisesta vallasta. EU:n lainsäädäntötoiminnan osalta maakunnan itsehallinnosta seuraa, että Suomen kansallinen kanta maakunnan toimivaltaan kuuluviin EU:n säädösehdotuksiin syntyy sovittelemalla yhteen valtakunnan ja maakunnan toimielinten näkemykset. Direktiivit on vastaavasti pantava täytäntöön sekä kansallisesti että maakunnan päätöksin. Suomi vastaa Euroopan unionille unionin oikeuden soveltamisesta koko valtakunnassa, myös Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 59 d §:n säännös Ahvenanmaan velvollisuudesta korvata Suomelle määräytyvät rahalliset seuraamukset unionin oikeuden noudattamatta jäämisestä maakunnassa on yhteydessä maakunnalle itsehallintolaissa säädettyyn oikeuteen osallistua unionin oikeuden valmisteluun.

Suomen valtiosääntöön sisältyvän Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän mukaisena on pidettävä, että maakunnan toimielimillä on itsehallintoon kuuluvissa asioissa mahdollisuus osallistua myös Lissabonin sopimuksen luomaan toissijaisuusvalvontaan.

Puhemiesneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että Ahvenanmaan maakuntapäivien osallistuminen eduskunnassa tapahtuvaan toissijaisuusvalvontaan nivoutuu suoraan eduskunnan sisäiseen menettelyyn. Tämä voi toteutua siten, että maakuntapäivien tekemiä huomautuksia toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta käsitellään toissijaisuusvalvonnasta vastaavassa eduskunnan suuressa valiokunnassa.

Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman valtiosääntöisen painoarvon vuoksi on luonnollista, että suuri valiokunta ottaa aina käsiteltäväksi maakuntapäivien tekemät huomautukset toissijaisuusperiaatteen loukkaamisesta. Edellä kuvattun toissijaisuusmenettelyn mukaisesti suuren valiokunnan käsiteltäväksi ottamasta toissijaisuusasiasta laaditaan aina mietintö, joka yhdessä eduskunnan päätöksen kanssa toimitetaan EU:n toimielimille. Tällä turvataan samalla myös se, että maakuntapäivien kanta saatetaan

EU:n toimielinten tietoon siitä riippumatta, päätetäänkö eduskunta tehdä asiasta toissijaisuusmuistutuksen.

Maakuntapäivien asiana on päättää, miten sen sisällä järjestetään toissijaisuusvalvonta. Maakuntapäivien päätettyä toissijaisuusvalvonnasta vastaavasta elimestä tämä voi maakuntapäivien puolesta esittää näkemyksensä suoraan suurelle valiokunnalle.

Koska maakuntapäivien osallistuminen eduskunnassa tapahtuvaan toissijaisuusvalvontaan perustuu suoraan suomalaisena lakina voimassa olevaan Lissabonin sopimukseen, asiasta ei ole välttämätöntä tarvetta säätää lailla. Eduskunnan työjärjestykseen on kuitenkin otettava Ahvenanmaan maakuntapäivien toissijaisuusmoitteita koskeva säännös, joka mahdollistaa tarvittavien teknisten järjestelyjen tekemisen suuren valiokunnan päätöksin.

4 Toissijaisuusperiaatteen jälkikäteisvalvonta

Lissabonin sopimuksen toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista kanteet, jotka perustuvat siihen, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä eurooppasäädöksessä ei ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta, ja jotka jäsenvaltiot ovat panneet vireille EUT-sopimuksen 263 artiklan määräysten mukaisesti tai jotka ne ovat toimittaneet sille oikeusjärjestyksensä mukaisesti kansallisen parlamenttinsa tai kansallisen parlamenttinsa kamarin puolesta.

Toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan määräystä voidaan pitää tulkinnanvaraisena. Avoimeksi jää esimerkiksi, koskeeko EU:n tuomioistuimen ratkaisulta säädösten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta vai vain toissijaisuuspöytäkirjan menettelysäännösten noudattamista.

Puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan päätöksen eduskunnan kannaksi toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklan tarkoittaman kanteen nostamisesta tekee eduskunnan täysistunto suuren valiokunnan mietinnössään tekemästä ehdotuksesta. Tällaista järjestelyä puoltaa se, että myös etukäteen tehtävästä toissijaisuusmoitteesta päättäisi

eduskunnan täysistunto suuren valiokunnan valmistelun perusteella.

5 Valtuuslausekkeisiin liittyvät menettelyt

EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan mukaan kansallisille parlamenteille on annettava käsiteltäväksi ehdotus, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto päättäisi, että unionin neuvosto siirtyy soveltamaan määräenemmistöpäätöksentekoa asiassa, joka perussopimusten mukaan edellyttää yksimielisyyttä, tai että siirrytään soveltamaan tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä asiassa, johon sopimusten mukaan sovelletaan vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä. Jos yksikin parlamentti vastustaa ehdotusta kuuden kuukauden sisällä sen tekemisestä, asia raukeaa. Artikla antaa kansallisille parlamenteille veto-oikeuden.

Mainitun sopimuksen kohdassa tarkoitetut päätökset koskevat unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen suhteen sääntelyä eli käytännössä perussopimusten muuttamista. Puhemiesneuvosto katsoo tämän kysymyksen soveltuvan eduskunnan täysistunnon ratkaistavaksi suuren valiokunnan valmistelun pohjalta.

Suomen valtiosääntö ei ennestään tunne sellaista mahdollisuutta, että eduskunta hyväksyisi tai hylkäisi kansainväliseen sopimukseen sitoutumisen muuten kuin hallituksen esityksen perusteella. EU-sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvosto toimittaa ehdotuksen suoraan eduskunnalle. Eduskunnan päätettävänä olisi kysymys ehdotuksen hyväksymisestä tai sen vastustamisesta. Kysymys perussopimusten muuttamisesta edellyttäisi selvästi yhtä perusteellista käsitelyä kuin esimerkiksi hallituksen esitys tai valtioneuvoston selonteko. Eduskunnan päätöksentö on siksi rakennuttava valiokuntavalmistelun varaan.

EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohta on voimaantultuaan Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Eduskunnan järjestettäväksi jää ainoastaan menettelytapa, josta on syytä säätää eduskunnan työjärjestyksessä. Menettely on syytä järjestää mahdollisimman samankaltaiseksi kuin muut valiokuntavalmistelua edellyttävät eduskunnan päätökset. Eurooppa-neuvoston ehdotus

lähetetään lähetekeskustelun jälkeen suureen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan mietinnön laatimista varten sekä tarvittaessa muihin asiasta lausunnon antaviin valiokuntiin. Mietintö sisältäisi päätösehdotuksen, jonka mukaan eduskunta joko hyväksyy ehdotuksen Eurooppa-neuvoston perussopimuksen muuttamisesta tai vastustaa sitä. Koska eduskunnan päätös koskee vain ehdotuksen hyväksymistä tai vastustamista, päätös voidaan tehdä ainoassa käsittelyssä.

EU-sopimuksen 48 artiklan 6 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto voi päättää EUT-sopimuksen III osan unionin sisäisiä politiikkoja koskevan III osaston määräysten tarkistamisesta kokonaan tai osittain. Tällainen päätös edellyttää samanlaista kansallista hyväksymisprosessia kaikissa jäsenvaltioissa kuin perinteinen valtiosopimus. Suomessa tällaisen päätöksen hyväksymisestä ja voimaan saattamisesta päättäisi eduskunta hallituksen esityksen perusteella. EU-sopimuksen 48 artiklan 6 kohdan vuoksi ei ole tarvetta muuttaa eduskunnan työjärjestystä.

6 Eduskunnan ulkoinen edustautuminen

EU-sopimuksen 48 artiklan 3 kohdan mukaan valmistelukunta (*konventti*) on sopimuksen muutosten valmisteluelin, johon myös Suomen eduskunta valitsee edustajansa. Lissabonin sopimuksen tultua voimaan eduskunnan edustajat valitsee eduskunnan työjärjestyksen 10 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan täysistunto.

Eduskunnan edustajat ovat tähän mennessä osallistuneet kahden valmistelukunnan toimintaan. Ensimmäinen konventti laati unionin perusoikeuskirjan ja toinen ehdotuksen perustuslakisopimukseksi. Eduskunnan edustajat valitsi puhemiesneuvosto eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaisesti. Uuden sopimuksen voimaantultua nimitysvalta siirtyy työjärjestyksen 10 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan täysistunnolle.

Kahden edellisen konventin aikana eduskunnan edustajat olivat säännöllisessä raportointi- ja neuvonpito-yhteydessä suuren valiokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan kanssa. Jälkeenpäin arvioiden eduskunnan

toimivaltaisten elinten informointi konventtien työstä oli moitteetonta. Eduskunnan toimielinten kannat saatettiin konventtiprosessiin täysin tyydyttävästi.

Konventin muodostuessa pysyväksi osaksi unionin päätöksentekoa on syytä tarkistaa eduskunnan konventtiin nimeämien edustajien mahdollista asemaa. Etenkin perustuslakisopimusta valmistelleen konventin aikana oli ilmeistä, että konventti edetessään muutti luonnettaan: itsenäisten asiantuntijoiden mietintäfoorumi alkoi saada hallitustenvälisen neuvotteluprosessin piirteitä. Tämä ei aiheuttanut eduskunnan ja sen edustajien välillä ongelmaa. On kuitenkin epätydyttävää, että konventtiedustajien raportointivelvollisuutta tai heidän yhteydenpitoaan eduskunnan toimielimiin ei ole säännelty. Sääntely on sitäkin tarpeellisempaa, kun perustuslain 29 §:stä ilmenevän kansanedustajan riippumattomuuden periaatteen on mahdollista tulkita olevan ristiriidassa neuvottelijana toimivan eduskunnan edustajan aseman kanssa.

Perustuslain 29 § koskee nk. imperatiivisen mandaatin kieltoa. Pykälän mukaan kansanedustaja on toimeksaantessa velvollinen noudattamaan oikeutta ja totuutta sekä perustuslakia eivätkä häntä sido muut määräykset. Perustuslain 29 § ei merkitse sitä, ettei eduskunta voisi antaa omalle jäsenelleen toimeksaantoa edustaa eduskuntaa neuvotteluissa eduskunnan näkemysten mukaisesti ja neuvotteluyhteydessä toimivaltaisten elinten kanssa. Kysymyksessä on luottamustehtävä, jonka vastaanottaminen on vapaaehtoista ja josta on mahdollista erota tai tulla erotetuksi.

Koska kaikkia tulevaisuuden tilanteita on mahdotonta ennustaa, eduskunnan edustajien raportointivelvollisuudesta ja ohjeistuksesta on tarkoituksenmukaisinta määrätä erikseen kulloisenkin nimityksen yhteydessä. Tähän soveltuisi puhemiesneuvoston yleisohje. Koska työjärjestyksen 10 §:ssä tarkoitettujen eduskunnan valit-

semien edustajien toimintaa koskevista yleisohjeista ei nyt ole säännöstä, puhemiesneuvosto ehdottaa 10 §:n 3 momentin säännöstä tarkistettavaksi.

Ehdotuksen valmistelu

Puhemiesneuvosto asetti 21.11.2003 EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan. Toimikunnan tehtävänä oli muun muassa selvittää silloin valmis-teilla olleen, vuonna 2004 allekirjoitetun unionin perustuslakisopimuksen hyväksymisen vaikutukset unioniasioiden eduskuntavalmisteluun sekä valmistella tarpeelliset muutosehdotukset asianomaisiin säännöksiin. Toimikunnan mietintö (EU-menettelyjen kehittäminen: Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005) valmistui 18.2.2005.

Perustuslakisopimuksen tultua hylätyksi Ranskassa ja Alankomaissa järjestettyjen kansanäänestysten seurauksena sen tilalle neuvoteltiin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta eli Lissabonin sopimus. Lissabonin sopimukseen otettiin perustuslakisopimuksen kansallisia parlamentteja koskevat määräykset vähin tarkistuksin. Eduskunnan pääsihteerin asettama virkamiestyöryhmä selvitti uuden sopimuksen aiheuttamat muutostarpeet vuoden 2005 toimikunnan ehdotukseen nähden. Työryhmä on laatinut tämän puhemiesneuvoston ehdotuksen.

Voimaantulo

Eduskunnan työjärjestyksen muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan sinä päivänä, kun laki Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007 tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta tulee voimaan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

10 §. Eduskunnan edustajat kansainvälisissä toimielimissä. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan

muutettavaksi siten, että puhemiesneuvosto voi antaa yleisohjeita 2 momentissa tarkoitettujen

eduskunnan edustajien yhteydenpidosta eduskuntaan ja sen toimielimiin. Yleisohjeet voitaisiin antaa eduskunnan edustajille sellaisessa kansainvälisessä yhteistyössä, johon eduskunta osallistuu kansainvälisen sopimuksen perusteella ja josta ei ole säännöstä pykälän 1 momentissa. Tällaisia olisivat Suomen edustajat EU:n perussopimusten muutoksia valmistelevalle valmistelukunnassa. Yhteydenpidolla tarkoitetaan edustajien raportointia toiminnastaan sekä tarpeellisen keskusteluyhteyden luomista esimerkiksi sen valiokunnan tai niiden valiokuntien kanssa, joille valmistelukunnan työn seuranta kuuluu. Raportointivelvollisuudesta on tarkoitus antaa yksityiskohtaiset määräykset yleisohjeissa. Tämän vuoksi ehdotetaan poistettavaksi nykyinen säännös siitä, että myös 2 momentissa tarkoitettujen edustajien on annettava vuosittainen kertomus eduskunnalle.

30 §. Kirjelmä Euroopan unionin asiasta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännökset EU-sopimuksen tarkoittaman toissijaisuusvalvonnan järjestämisestä. Lisäksi lisätään viittaus-säännös EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan mukaisten valtuuslausekeasioiden käsittelystä. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti yleisluonteiseksi.

Ehdotuksen mukaan EU:n toimielinten eduskunnalle lähettämät asiakirjat, jotka sisältävät ehdotuksen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi EU:n säädökseksi, merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa, joka lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille sekä Ahvenanmaan maakuntapäiville, jotka voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä säädöseh-dotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta.

Erikoisvaliokunnissa toissijaisuusasian saapuminen ei yleensä aiheuta muita toimenpiteitä kuin asian saapuneeksi ilmoittaminen. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että näitä EU:n toimielinten asiakirjoja ei myöskään jaeta paperimuotoisina automaattisesti, vaan ne olisivat kiinnostuneiden kansanedustajien saatavina sihteeristöstä sekä omatoimisesti tulostamalla eduskunnan verkkosivuilta. Erikoisvaliokunta voi erik-

seen päättää toissijaisuusasian ottamisesta käsiteltäväksi. Päätös tästä tehdään valiokunnan jäsenten enemmistöllä. Jos erikoisvaliokunta asiantuntijakuulemisen ja keskustelun jälkeen katsoo, että EU:n säädösehdotus on ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa, erikoisvaliokunta lähettää suurelle valiokunnalle kirjeen, jossa se esittää perustelunsa sekä ehdottaa, että suuri valiokunta ottaa asian käsiteltäväksi.

Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää itse toissijaisuusasioissa noudatettavasta menettelystään. Jos maakuntapäivät tai sen toimivaltainen elin katsoo, että EU:n säädösehdotus on ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa, se lähettää suurelle valiokunnalle kirjelmän, jonka johdosta suuri valiokunta ryhtyy asiaa käsittelemään.

Suuri valiokunta ei automaattisesti käsitelisi jokaista EU:n toimielinten lähettämää asiakirjaa. Tarkoituksena on, että asiakirja otetaan käsiteltäväksi vain suuren valiokunnan jäsenen ehdotuksesta tai erikoisvaliokunnan taikka Ahvenanmaan maakuntapäivien kannanoton vuoksi. EU-sihteeristö seuraa toimielinten lainsäädäntövalmistelua ja ilmoittaa havainnoistaan suuren valiokunnan työjaostolle. Jos suuri valiokunta ottaa käsiteltäväkseen ehdotuksen, jonka mukaan EU:n toimielimille toimitetaan perusteltu lausunto toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisestä, valiokunta tekee mietinnössään ehdotuksen eduskunnan täysistunnolle, joka päättää asiasta. Eduskunnan päätös ja valiokunnan mietintö toimitetaan EU:n toimielimille tiedoksi.

Ehdotuksen mukaan suuri valiokunta voi mietinnössään ehdottaa, että täysistunto hyväksyy kannanoton toissijaisuuspöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitetun kanteen nostamiseen. Jos eduskunta hyväksyy ehdotuksen, eduskunnan kanta saataan valtioneuvoston tietoon kirjelmällä.

EU:n komission lähettämien tausta-asiakirjojen (valkoiset ja vihreät kirjat sekä tiedonannot) osalta ei ole tarvetta erilliseen sääntelyyn. Nämä ovat muutenkin olleet eduskunnan käytettävissä EU-jäsenyyden alusta lähtien. Eduskunta ei ole käyttänyt hyväksi vuodesta 1995 lähtien olemassa ollutta mahdollisuutta lähettää asiakirjoista

kommentteja komissiolle, koska tämä sopisi huonosti yhteen suomalaiseen järjestelmään, jossa eduskunta toimivaltansa mukaisesti määrittelee Suomen kansallisen kannan, joka on ohjeellinen lähtökohta valtioneuvoston toiminnalle. Tätä lähestymistapaa ei ole syytä muuttaa. Tarkoituksena on, että EU-sihteeristö ottaa vastaan tausta-asiakirjat ja tiedottaa niistä suuren valiokunnan jäsenille sekä asianomaisille erikoisvaliokunnille sähköisesti, kuten lukuisista muistakin eduskuntaan saapuvista tausta-asiakirjoista. Koska näitä tausta-asiakirjoja ei eduskunnassa komission lähettämisen vuoksi käsitellä ja ne ovat muutenkin helposti saatavilla useista tietokannoista, niitä ei ole tarvetta rekisteröidä tai tallentaa. Oleellisten tausta-asiakirjojen käsittely jatkuu, kuten tähänkin asti valtioneuvoston kirjelmien ja selvitysten (perustuslain 96 ja 97 §) perusteella.

32 §. *Valiokuntaan lähettäminen.* Pykälän 1 ja 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuista Eurooppa-neuvoston aloitteista Eurooppa-neuvoston päätöksiksi siirtymisestä EU:n neuvostossa soveltamaan määräenemmistöpäätöksentekoa asiassa, joka perussopimusten mukaan edellyttää yksimielisyyttä, tai siirtymisestä soveltamaan tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä

asiassa, johon perussopimusten mukaan sovelletaan vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä. Näissä asioissa eduskunta voi EU-sopimuksen mukaan tehdä päätöksen, jolla se joko hyväksyy Eurooppa-neuvoston aloitteen tai vastustaa sitä. Yhdenkin kansallisen parlamentin vastustaessa Eurooppa-neuvoston aloitetta asia raukeaa.

Eurooppa-neuvoston aloitteet lähetetään lähetekeskustelun jälkeen valmistelevasti käsiteltäväksi suureen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan. Asia voidaan lisäksi 3 momentin mukaan lähettää muihin valiokuntiin lausunnon laatimista varten. Mietintövaliokunta voi lisäksi työjärjestyksen 38 §:n 1 momentin mukaan pyytää toiselta valiokunnalta lausunnon. Valiokunnan mietinnössä tehdään ehdotus eduskunnan kannaksi, josta päätetään täysistunnossa.

Voimaantulosäännös. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että työjärjestyksen muutoksen voimaantulo kytketään Lissabonin sopimuksen voimaantuloon Suomessa.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla puhemiesneuvosto ehdottaa,

että eduskunnan työjärjestykseen tehdään seuraavat muutokset:

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan 17 päivänä joulukuuta 1999 annetun eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 10 §:n 3 momentti, 30 §:n otsikko ja 32 §:n 1 ja 4 momentti sekä *lisätään* 30 §:ään uusi 3—5 momentti seuraavasti:

10 §

Eduskunnan edustajat kansainvälisissä toimielimissä

— — — — —

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen eduskunnan edustajien tulee vuosittain antaa eduskunnalle kertomus toiminnastaan. Puhemiesneuvosto voi antaa yleisohjeita 2 momentissa tarkoitettujen edustajien yhteydenpidosta eduskuntaan ja sen toimielimiin.

30 §

Euroopan unionin asiat

— — — — —
Euroopan unionista Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007 tehdyn sopimuksen (EU-sopimus) mukaisesti Euroopan unionin toimielinten eduskunnalle toimittamat asiakirjat, jotka sisältävät esityksen lainsäätämisyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, merkitään saapuneiksi suuressa valiokunnassa, joka lähettää ne asianomaisille erikoisvaliokunnille sekä myös Ahvenanmaan maakuntapäiville siinä tarkoituksessa, että ne voivat ilmaista suurelle valiokunnalle käsityksensä säädösesityksestä sopimuksen 5 artiklassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta.

Eduskunta voi suuren valiokunnan ehdotuksesta päättää antaa EU-sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 6 artiklassa tarkoitettua perustellun lausunnon sekä päättää eduskunnan kannasta pöytäkirjan 8 artiklassa tarkoitettua kanteen nostamiseen. Pöytäkirjan 6 artiklan tarkoittamissa tapauksissa eduskunnan päätös sekä suuren valiokunnan mietintö toimitetaan Euroopan unionin toimielimille tiedoksi.

Eurooppa-neuvoston EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan nojalla tekemän aloitteen käsittelystä on voimassa, mitä 32 §:ssä säädetään.

32 §

Valiokuntaan lähettäminen

Hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet, leppäämään hyväksytyt lakiehdotukset, vahvistamatta jääneet lait, eduskunnalle annetut kertomukset, eduskunnan tarkastettaviksi saatetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset sekä ehdotukset eduskunnan työjärjestykseksi, eduskunnan virkamiehiä koskevaksi laiksi, eduskunnan vaalisäännöksi sekä ohje- ja johtosäännöiksi, Eurooppa-neuvoston EU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan nojalla tekemät aloitteet samoin kuin ne muut asiat, joista niin on erikseen säädetty, on valmistelevasti käsiteltävä valiokunnassa, ennen kuin ne otetaan päätettäväksi täysistunnossa. Valiokunnan valmisteltavaksi lähetetään lisäksi ne muut asiat, joista eduskunta niin päättää.

— — — — —
Ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan. Hallituksen toimenpidekertomus lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan. Siltä osin kuin kertomus koskee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, se lähetetään kuitenkin ulkoasiainvaliokuntaan. Edellä 1 momentissa tarkoitettu Eurooppa-neuvoston aloite lähetetään suureen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan.

— — — — —
Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan
päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2009

Sauli Niinistö
Eduskunnan puhemies

Seppo Tiitinen
Eduskunnan pääsihteeri