

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2010 vp

Valtioneuvoston selvitys valtioneuvoston kannanotoista Lissabonin sopimuksen aiheuttamista Eurooppa-neuvostoa koskevista muutoksista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 4 päivänä joulukuuta 2009 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen valtioneuvoston kannanotoista Lissabonin sopimuksen aiheuttamista Eurooppa-neuvostoa koskevista muutoksista (E 162/2009 vp) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-asioiden valtiosihteeri Kare Halonen, valtioneuvoston kanslia
- kansliapäällikkö Päivi Kairamo-Hella, tasavallan presidentin kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori, varatuomari Ilkka Sara-viita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvosto on antanut selvityksen Lissabonin sopimuksen voimaantulosta johtuvista Eurooppa-neuvostoa koskevista muutoksista ja niiden vaikutuksista Suomessa. Selvityksessä on selostettu Eurooppa-neuvostossa käsiteltäviä asioita, Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelua ja kulkua, Eurooppa-neuvoston kokousten kansallista valmistelua ja edustautumista Eurooppa-neuvostossa.

Perustuslakivaliokunnan kantoihin viitaten valtioneuvosto katsoo, että Suomen jäsen toimielimeksi muuttuneessa Eurooppa-neuvostossa ja Suomen edustaja Eurooppa-neuvoston kokouksissa on eduskunnalle vastuunalainen pääministeri. Valtioneuvostossa ratkaistaan, kuka sen jäsenistä avustaa pääministeriä, jos Eurooppa-

neuvoston jäsenet ovat jossain kokouksessa käsiteltävien asioiden sitä edellyttäessä päättäneet, että heitä kutakin avustaa ministeri. Muodostettaessa kantaa Eurooppa-neuvostossa esille tuleviin merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii selvityksen mukaan läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen foorumi on ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous. Lisäksi valtioneuvosto toteaa huolehtivansa siitä, että Euroopan unionissa kulloinkin esillä olevista unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä informoidaan asianmukaisesti tasavallan presidenttiä.

Valtioneuvosto korostaa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi perustuslain säännösten mukaista valtioneuvoston ja edus-

kunnan yhteistoimintaa Eurooppa-neuvostossa esitettävien kantojen ja oikeudellisten päätösten valmistelussa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Edustautuminen Eurooppa-neuvostossa

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomen jäsen toimielimeksi muuttuneessa Eurooppa-neuvostossa ja Suomen edustaja Eurooppa-neuvoston kokouksissa on eduskunnalle vastuunalainen pääministeri.

Kysymystä on tarkasteltava perustuslain 93 §:n 2 momentin ja 97 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Pääministerin tulee perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaan antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa näiden säännösten on katsottu Eurooppa-neuvoston osalta merkitsevän muun muassa seuraavaa:

— Valtioneuvoston toimivallasta ei ole erotettu mitään asiaryhmää. Se ulottuu siten unionin koko toimialalle kattaen näin ollen myös kaikki Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat kysymykset (PeVM 10/1998 vp, s. 26/II, PeVL 54/2005 vp, s. 4, PeVL 36/2006 vp, s. 14/II, PeVL 13/2008 vp, s. 11/I; ks. myös hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin osalta PeVM 10/1994 vp, s. 4/II).

— Valtioneuvoston asiana on päättää Suomen edustuksesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa (PeVM 10/1994 vp, s. 4/II, PeVM 10/1998 vp, s. 26/II).

— Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista,

että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa (PeVM 10/1994 vp, s. 4/II, PeVM 10/1998 vp, s. 26/II).

— Muodostettaessa kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi (PeVM 10/1994 vp, s. 4/II, PeVM 10/1998 vp, s. 26/II, PeVL 36/2006 vp, s. 14/II, PeVL 13/2008 vp, s. 11/II). Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi. Käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoministerin kanssa (PeVL 36/2006 vp, s. 14/II, PeVL 13/2008 vp, s. 11/II).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (konsolidoitu toisinto) 13 artiklan nojalla Eurooppa-neuvostosta on tullut Lissabonin sopimuksen myötä muodollisestikin unionin toimielin. Samalla Eurooppa-neuvosto on saanut eräitä uusia toimivaltuuksia oikeudellisesti sitovien päätösten tekemiseen. Tämä Eurooppa-neuvoston luonteen muuttuminen on valiokunnan mielestä ollut omiaan entisestään vahvistamaan eduskunnalle vastuunalaisen pääministerin asemaa Suomen Eurooppa-politiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa samoin kuin sen seikan merkitystä, että Suomen muusta edustautumisesta päättää valtioneuvosto (PeVL 36/2006 vp, s. 14/II, PeVL 13/2008 vp, s. 11/II).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaan Eurooppa-neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten

päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja osallistuu sen työskentelyyn. Valiokunta toteaa, että Eurooppa-neuvoston luonteen ja toimintatapojen muuttuminen näyttäisi merkitsevän, että Eurooppa-neuvoston kokouksiin osallistuu jatkossa vain yksi varsinainen edustaja — Eurooppa-neuvoston jäsen — jokaisesta jäsenvaltiosta. Eurooppa-neuvoston jäsenet voivat erikseen päättää, että kutakin heistä avustaa ministeri, jos käsiteltävät asiat sitä edellyttävät. Edellä mainittua näkökulmaa korostavat 1 päivänä joulukuuta 2009 voimaan tulleen Eurooppa-neuvoston työjärjestyksen määräykset toimielimen jäsenyydestä, päätöksenteosta, äänestysmenettelyistä ja päätösvaltaisuudesta. Myös ensimmäisessä Lissabonin sopimuksen voimaan tulon jälkeen järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa noudatettu menettely viittaisi tähän.

Ottaen huomioon perustuslain 93 §:n 2 momentin mukainen valtioneuvoston toimivalta EU-asioissa ja perustuslain 97 §:n 2 momentin tarkoittama pääministerille kuuluva eduskunnan informointivelvollisuus on johdonmukaista, että Eurooppa-neuvoston suomalaisena jäsenenä toimii pääministeri. Jos pääministeri on estynyt osallistumasta Eurooppa-neuvoston kokoukseen, Suomen edustaja määräytyy pääministerin sijaisuutta koskevan perustuslain 66 §:n 2 momentin perusteella. Jos Eurooppa-neuvoston jäsenet ovat jossain kokouksessa käsiteltävien asioiden sitä edellyttäessä päättäneet, että heitä kutakin avustaa ministeri, valtioneuvostossa ratkaistaan, kuka valtioneuvoston jäsenistä tällöin avustaa pääministeriä.

Perustuslakivaliokunta korostaa tässä yhteydessä tarvetta varmistaa, että muodostettaessa Suomen kantoja merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Valtioneuvoston on muutoinkin syytä informoida tasavallan presidenttiä Euroopan unionissa kulloinkin esillä olevista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä

selvittää, onko tarpeen kehittää ja tarvittaessa säädellä nykyistä täsmällisemmin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteydenpidon muotoja.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen

Valtioneuvoston kirjelmässä korostetaan perustuslain säännösten mukaista valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoimintaa Eurooppa-neuvostossa esitettävien kantojen ja oikeudellisten päätösten valmistelussa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Valtioneuvoston kanta vastaa perustuslakivaliokunnan asiasta esittämää arviota. Valiokunta uudistaa jälleen huomautuksensa siitä, että Eurooppa-neuvoston luonteen muuttuminen korostaa perustuslain 97 §:n säännöksiä eduskunnan oikeudesta saada tietoja Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista samoin kuin säännöksiä eduskunnan osallistumisesta sen toimivaltaan perustuslain 96 §:n mukaan kuuluvien Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Valtioneuvoston on siten saatettava ehdotus Eurooppa-neuvoston päätökseksi perustuslain 96 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eduskunnassa käsiteltäväksi, jos ehdotuksessa on kysymys saman pykälän 1 momentin mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Eurooppa-neuvostossa käsiteltäviin asioihin sovelletaan myös perustuslain 97 §:n säännöksiä ulkoasiainvaliokunnan ja suuren valiokunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta tietoja Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista ja muista asioista (PeVL 36/2006 vp, s. 14/I, PeVL 13/2008 vp, s. 11/I). Säännökset koskevat myös niitä valtuuslausekkeiden nojalla tehtäviä päätöksiä, jotka Lissabonin sopimuksen mukaan tulevat myöhemmässä vaiheessa eduskunnan hyväksyttäviksi (ks. PNE 2/2009 vp, s. 6).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että sillä ei ole huomautettavaa valtioneuvoston kantaan.

PeVL 2/2010 vp — E 162/2009 vp

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok		Veijo Puhjo /vas
vpj.	Jacob Söderman /sd		Tuulikki Ukkola /kok
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk		Ulla-Maj Wideroos /r
	Ulla Karvo /kok		Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd		Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Naucclér /r	vjäs.	Juha Hakola /kok
	Ville Niinistö /vihr		Johannes Koskinen /sd.
	Tuula Peltonen /sd		

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Mielestäni valiokunnan olisi tullut pitäytyä aikaisemmassa kannassaan (PeVL 36/2006 vp), jossa ainoastaan todetaan, että perustuslain 93 § on kokonaisuus. Tämä kokonaisuus tarkoittaa presidentin ulkopoliittista johtovaltaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa sekä valtioneuvoston toimivaltaa EU-asioiden valmistelussa, joka ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle, sekä tarvetta turvata eduskunnan tiedonsaantioikeus. Sääntelykokonaisuus tulee aikaan esille perustuslain uudistamistyössä.

Valiokunnan lausunnossa olisi tullut nimenomaan todeta, että tasavallan presidentti voi osallistua Euroopan unionin epävirallisiin valtion- ja hallitusten päämiesten tai unionin kolmas maa -kokouksiin.

Valtion ylimmän johdon edustamisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin, toimitelimen jäsenyydestä, päätöksenteosta, äänestysmenettelyistä ja päätösvaltaisuudesta sisältyy säännöksiä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 15 artiklan 2 kohtaan ja Eurooppa-neuvoston työjärjestykseen.

Tasavallan presidentin osallistuminen Suomen valtuuskuntaan Euroopan unionin jäsenmaiden ja ns. kolmansien maiden välisissä monenkeskisissä kokouksissa on pääsääntöisesti Suomen sisäinen asia. On täysin mahdollista, että Suomen virallisen edustajan lisäksi tai pääministerin sijaisena, virallisenakin edustajana toimii tasavallan presidentti EU:n valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tai Euroopan unionin kolmas maa -kokouksissa.

Nykyinen käytäntö on ollut se, että valtioneuvosto nimeää pääministerin tai ulkoministerin Suomen viralliseksi edustajaksi tällaisiin kokouksiin ja toteaa istunnossaan tasavallan presidentin kirjelmän osallistumisesta samaan kokoukseen, jos Euroopan unionin järjestelmä sen sallii. Mielestäni tätä käytäntöä voitaisiin jatkaa.

Oleellinen kysymys on myös se, miten tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta järjestetään valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja presidentin yhteiskokouksessa. Oleellista on myös se, että Suomen kanta ulko- ja turvapolitiikassa muodostetaan presidentin ja valtioneuvoston yhteistyöllä kumpaakaan sivuuttamatta. Nykyinen tilanne on sikäli epätydyttävä, että säännökset eivät pakota pääministeriä kutsumaan koolle valiokunnan ja presidentin yhteiskokousta muodostettaessa kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin, vaikka perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissakin presidentin tulisi johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tämän epäkohdan korjaamiseksi valtioneuvostosta annetun lain 24 pykälää tulisi täsmentää.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2010

Veijo Puhjo /vas