



Perustuslaki EU-asioiden kansallisessa valmistelussa ja EU perustuslaissa

Suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan yhteisseminaari

9.6.2021

Tuomas Ojanen

EU-asiat & eduskunnan toimivalta: laaja tulkinta

Eduskunnan osallistuminen kansalliseen valmisteluun

Valtioneuvostoa velvoittava; “viipymättä”; “kirjelmä eduskunnan kannan määrittelyä varten”

Eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi, päätöksiksi ja toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka mukaisesti eduskunnan toimivaltaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.

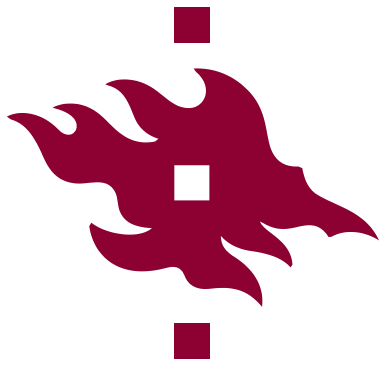
Valtioneuvoston on toimitettava kirjelmälleen 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsitellään kuitenkin ulkoasiainvaliokunnassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Puhemiesneuvosto voi päättää tällaisen asian käsitelystä keskusteltavaksi myös täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava valtioneuvoston kanta asiassa.

Puhemies
SuV/UaV

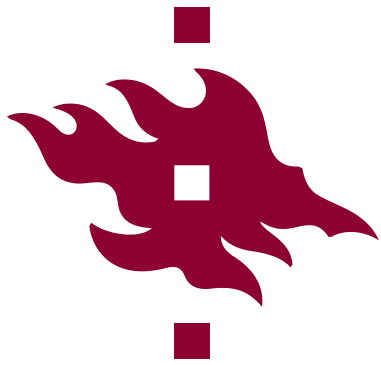
Erityisvaliokunnat
(EU-säädösehdotusten
erityisvaliokunnat)

Lausunto
valtioneuvostolle
(SuV/UaV)



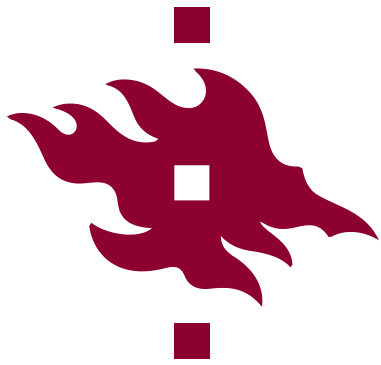
U- ja E-asioiden välinen suhde: U-kirjelmien ensisijaisuus (PeVL 6/2020 vp)

- PL 96 § :n (=U-kirjelmät) tarkoitus on varmistaa eduskunnan ennakkollinen ja tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa EU-asioiden kansalliseen valmisteluun
- PL 96 § on valtioneuvostoa oikeudellisesti velvoittava, eikä jätä valtioneuvostolle harkintavaltaa
- E-kirjelmän antaminen U-kirjelmän sijasta tai U-kirjelmän antaminen olennaisella viiveellä uhkaa tehdä perustuslain takaaman eduskunnan informoinnin ja osallistumisen merkityksettömäksi
- E-kirjelmässä tehtävä selkoa siitä, miksi toimivaltaan kuuluvassa asiassa ei ole ollut tarpeellista tai mahdollista laatia U-kirjelmää



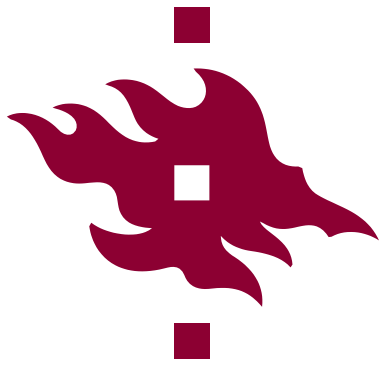
Eduskunnan kantojen merkitys EU-asioissa (PL 96 §)

- SuV:n/UaV:n lausuntoa on pidettävä ohjeellisena lähtökohtana Suomen edustajien kannanotoille Euroopan unionin päätöksenteossa
- Jos valiokunnan kannanotoista joudutaan esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi poikkeamaan, menettelyn perusteista on tehtävä selkoa asianomaiselle valiokunnalle
- Valiokunnan kannanottojen sivuuttaminen voi tulla parlamentaariselle järjestelmälle ominaisin keinoin mitattavaksi ([HE 1/1998 vp](#), s. 153/II—154/I)



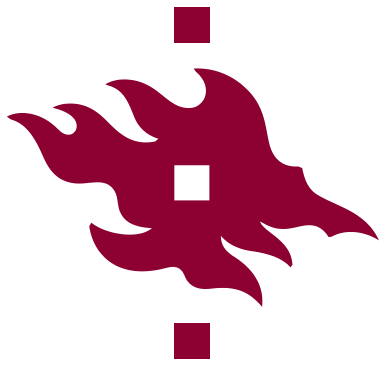
Eduskunnan kannat (2)

- PL 96 § :ään ei liity muodollista valtuutus- tai mandaattiajattelua
- Eduskuntakäsittelyssä ilmaistun kannan ensisijaisuus ensisijaisuus Suomen kannanmuodostuksessa on kiistaton ja perustuu eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä eikä siksi vaadi tuekseen perustuslakiin kirjattavia erityisiä säännöksiä ([PeVM 10/1998 vp](#), s. 28/II)



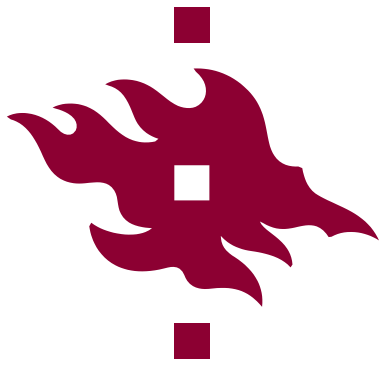
Tyypillisiä ongelmia

- U-kirjelmää ei anneta tai se toimitetaan myöhässä
- U-kirjelmä ei ole ajantasainen
- U-kirjelmä on puutteellinen
(oikeusperusta/toimivallanjako, vaikutukset kansallisessa oikeudessa, taloudelliset vaikutukset, suhde perustuslakiin ja kv. sopimukseen)
- Valtioneuvoston kanta puuttuu tai se on epämääräinen
- Eduskunnan kantaa ei ole huomioitu EU-säädöksen jatkokäsittelyssä



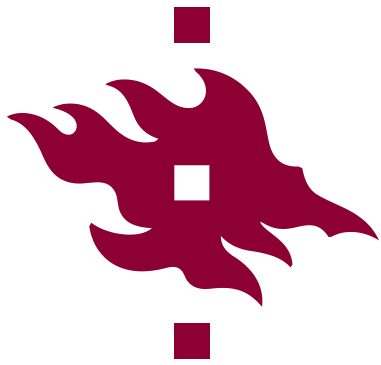
Kehittämistarpeita?

- Eduskunnan kantojen toteutumisen systemaattisen määräaikaiss seurannan tarve?
- Esim. valtioneuvoston määräaikaissraportit eduskunnalle eduskunnan kantojen toteutumisesta – ja toteutumatta jäämisestä ja sen syistä - EU-säädösten jatkovalmistelussa ja hyväksymisessä?



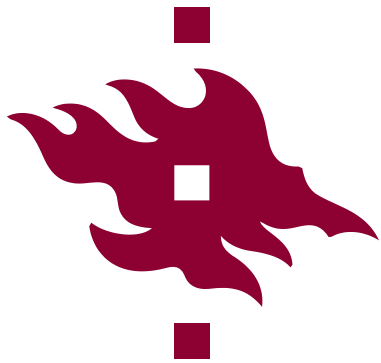
Perustuslakivaliokunnan kannat: asiallinen kohdentuminen

- PL 74 § : PeV:n tehtävänä on EU-säädösehdotusten arviointi perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten kannalta
- Arvioinnin kohteet:
 - EU-säädösehdotusten oikeusperusta
 - täysivaltaisuus; eduskunnan budjettivalta
 - perusoikeus- ja ihmisoikeuskysymykset (kotimainen perusoikeusjärjestelmä, kv. Ihmisoikeussopimukset ja unionin perusoikeuskirja)
 - Eduskunnan osallistuminen ja tiedonsaantioikeus: PL 96 § :n toteutuminen (esim. U ja E-kirjelmien ajoitus, “laatu”)



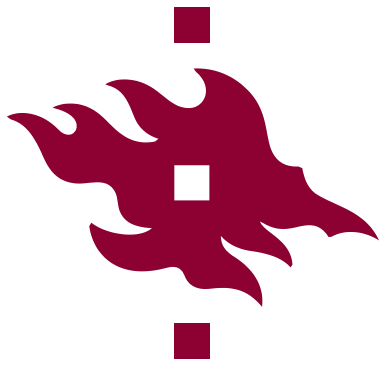
PeV:n kannat (2)

- Perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa ([PeVL 23/2018 vp](#), s. 4, [PeVL 20/2017 vp](#), s. 6)
- Eduskunnan valiokuntien ja täysistunnon tulee ottaa asianmukaisesti huomioon PeV:n valtiosääntöoikeudelliset huomautukset ([HE 1/1998 vp](#), s. 126/I), ml. EU-asioiden kansallinen valmistelu PL 96 ja 97 § :n mukaisessa menettelyssä (esim. PeVL 16/2020 vp)



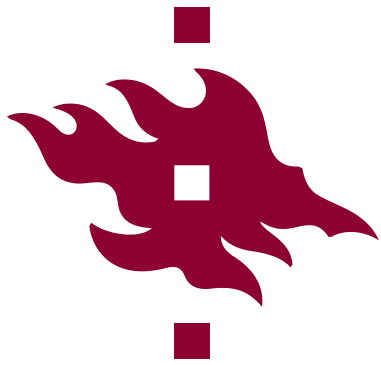
PeV:n kannat (3)

- Perustuslain 74 § :stä johtuu, että mikäli PeV on perustellusti asettunut tietyille kannalle perustuslain tulkinnassa, ei vastakkaista kantaa voida pitää ainakaan selvänä ja riidattomana (PeVL 16/2020 vp, ks. myös [HE 1/1998 vp](#), s. 164).
- Valtioneuvosto ei voi toimia EU-lainsäädännön valmistelussa vastoin PeV:n selvää ja ehdotonta valtiosääntöoikeudellista kantaa
- Velvollisuus ottaa PeV:n kannanmuodostus asianmukaisesti huomioon on luonteeltaan oikeudellinen velvollisuus. PeV on perustuslainmukaisuuden ensisijainen tulkitsija, ja perustuslainmukaisuutta koskevat kannanotot sitovat niin eduskunnan muita valiokuntia kuin valtioneuvostoa (ks. PeVL 16/2020 vp, myös [PeVP 43/2020 vp](#), § 8)



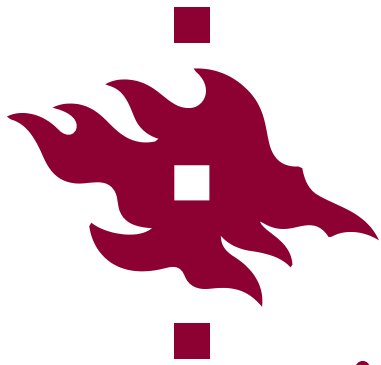
PeV:n kannat (4)

- Vrt. kuitenkin perustuslaki, erit. PL 42.2 § : “Jos eduskunta ei tyydy puhemiehen menettelyyn, asia lähetetään perustuslakivaliokuntaan, jonka tulee viipymättä ratkaista, onko puhemies menetellyt oikein”
- PeV:llä ei ole tulkintamonopolia tai –etumatkaa “puhtaan” EU-oikeudellisissa kysymyksissä
- E- asioissa annettujen kannanottojen erilainen merkitys verrattuna kannanottoihin U-asioissa (ks. myös PeVL 6/2020 vp: U-kirjelmien etusija)
- Tarve niukan pidättyvään perustuslakiarviointiin E-asioissa?
- Pidättyväisyys “hypoteettis-spekulatiivisten kysymysten” suhteen? (vrt. esim. EU-tuomioistuin, joka ei tutki ”luonteeltaan hypoteettisia kysymyksiä”)



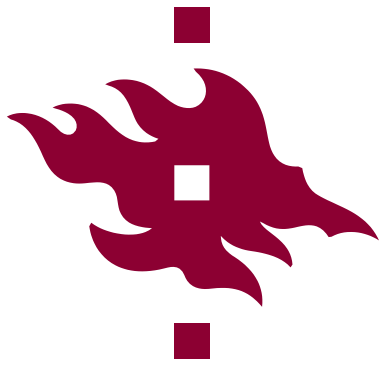
Lausuntojen kannanottojen muotoja ja sisältöjä (PeV)

- Valiokuntaopas: PeV ei yleensä ota lausunnossaan suoraan kantaa valtioneuvoston kantaan vaan ilmaisee näkemyksensä kyseiseen asiaan liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista. Tämän vuoksi PeV:n ponsi muotoillaan kulloisenkin tilanteen edellyttämällä tavalla, ja se voi poiketa vakiomuotoiluista. Esimerkiksi:
 - “yhtyy valtioneuvoston kantaan”
 - “että suuri valiokunta ottaisi huomioon lausunnossa esitetyn”
 - “yhtyy huomautuksiin/täsmennyksiin/pienin täsmennyksiin valtioneuvoston kantaan”



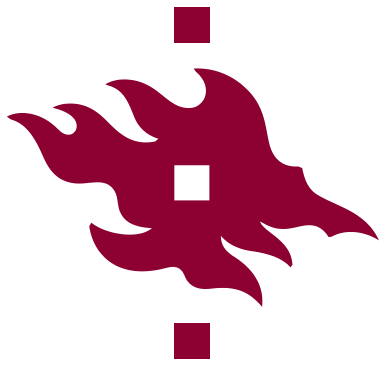
PeV:n “tiukempia kannanottoja”

- – ”...että **se pitää ennenaikaisena hyväksyä** ehdotuksia palveluntarjoajien ja viranomaisten asemasta ja tehtävistä valmistelun tässä vaiheessa saatavilla olevan tiedon perusteella.....”
- ”...että sen mielestä **valtioneuvoston on syytä suhtautua torjuvasti** ehdotuksiin, jotka eivät turvaa julkisuusperiaatteen toteutumista asianmukaisesti.....”
- ...”**valtioneuvoston ei tule hyväksyä sellaisia vaihtoehtoja**, jotka merkitsisivät olennaisesti laajempaa sormenjälkitietojen tallettamista ja keräämistä ja siten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa huonommin turvaavia sääntelyitä.”



PeV:n kannat SuV:in lausunnoissa tms. U-asioissa

- kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmeneviin valtiosääntöisiin arvioihin, jotka sisältävät ehdottomana pidettävän ohjeen valtioneuvoston toiminnalle. (SuVL 2/2020 vp)
- yhtyy erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti ja esittämin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 53/2017 vp) esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin (SuVEK 132/2017 vp)
- kiinnittää erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan asiaa koskeviin valtiosääntöisiin reunaehtoihin, jotka on otettava huomioon asiaa koskevissa jatkoneuvotteluissa (SuVEK 100/2018 vp)



Perustuslaki 2.0: EU perustuslaissa omien varojen päätöksen hyväksymisen jälkeen?

- PeVL 14/2021 vp (ään. 9-8): Omien varojen päätöksen järjestelmästä annetussa neuvoston päätöksessä (=ns. elpymisväline) “on siten merkittävään toimivallan siirtoon Euroopan unionille tosiasiallisesti rinnastuva järjestely, ja sitä koskeva ehdotus on eduskunnassa hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä”
- Kun eduskunta on nyt hyväksynyt omien varojen päätöksen, se on samalla hyväksynyt merkittävän toimivallan siirron Euroopan unionille PL 94.2 § :ssä tarkoitetulla tavalla
- Toimivaltaa unionille voi ja tarvitsee siirtää vain kerran: jatkossa elpymisvälineen kaltaisen EU-säädöksen, päätöksen tms. hyväksymiseen riittää äänten enemmistö annetuista äänistä
- “*Pyrrhoksen voitto*”, jonka tulevia valtiosääntöisiä vaikutuksia muissakin kuin EU-asioissa on vaikea arvioida ja ennakoida, koska täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirron kynnyks on nyt olennaisesti madaltunut (vrt. HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp).