

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys varaumien käytöstä Euroopan unionin neuvostossa

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto antoi suurelle valiokunnalle 22 päivänä maaliskuuta 2002 perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen Suomen noudattamasta käytännöstä, kun on kysymys varaumien ilmoittamisesta Euroopan unionin neuvostossa käsiteltävinä oleviin ehdotuksiin.

Raportoiija

Suuren valiokunnan työjärjestyksen 4 §:n nojalla valiokunta on nimennyt asian käsittelyssä raportoijakseen Kimmo Kiljusen /sd.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Varaumiin käyttö EU-asioiden käsittelyn eri vaiheissa neuvostossa

Valtioneuvoston selvityksen mukaan jäsenvaltio ilmoittaa neuvostossa jättävänsä varauman silloin, kun se ei ole valmis hyväksymään käsiteltävää asiaa. Varaumista ja niiden käytöstä ei ole olemassa unionitason säädöstä tai ohjeistusta. Niiden käyttö perustuu vuosien aikana muodostuneeseen käytäntöön.

Yksimielisyyttä edellyttävissä päätöksissä yhdenkin jäsenvaltion varauma estää myönteisen päätöksen syntymisen. Enemmistöpäätöksellä ratkaistavissa asioissa varauma voi siirtää päätöksentekoa jonkin aikaa. Puheenjohtaja voi kuitenkin ministerineuvoston kokouksessa viedä asian lopulliseen päätökseen, kun päätösehdotusta tukee riittävän suuri enemmistö ja kun muut päätöksenteon edellytykset ovat täyttyneet.

Varaumat

Valtioneuvoston selvityksen mukaan varaumille on annettu erilaisia nimiä, joilla ilmaistaan minkälaisesta syystä johtuen asiaa ei voida hyväksyä. Mitään edes ohjeellisesti hyväksytyä tulkintaa varaumien nimistä ei kuitenkaan ole. Kyseessä on käytännön kautta muodostunut epävirallinen terminologia. Varauman nimillä viestitetään puheenjohtajalle ja muille valtuuskunnille, minkä asteisesta erimielisyydestä on kyse.

Yleisvarauma jätetään pääsääntöisesti silloin, kun asiaa ei haluta hyväksyä lainkaan tai ei ainakaan sellaisenaan. Ongelmat ovat tällöin yleensä perustavanlaatuisia ja varauma koskee yleensä käsiteltävänä olevaa asiaa kokonaisuutena.

Varauma koskee vain tiettyä yksityiskohtaa asiassa, joka muuten ollaan valmiita hyväksymään. Varauman jättäjän odotetaan selittävän, mistä on kyse ja ehdottavan muutosta, joka mahdollistaisi varauman poistamisen.

Tutkinta- ja tarkasteluvarauma jätetään yleensä silloin, kun lopullista kantaa ei ole vielä muodostettu. Tutkintavaraumaa voi luonnehtia joko positiiviseksi tai negatiiviseksi, jos jäsenvaltio haluaa kertoa, missä hengessä se tutkii asiaa.

Odotusvaraumaa käytetään lähinnä silloin, kun asian sisällössä ei nähdä esteitä hyväksymiselle, mutta esimerkiksi sisäisen kannanmuodostuksen muutoseikoista johtuen joudutaan vielä odottamaan, ennen kuin jäsenvaltio voi vahvistaa hyväksymisensä.

Kielivarauman yhteydessä ongelmana on, että asiakirja ei ole saatavilla jäsenvaltion kielellä tai teksti sisältää asiasisältöä muuttavia käänkösvirheitä. Kielivarauma ymmärretään niin, että valtuuskunta kuitenkin arvioi voivansa hyväksyä asiasisällön. Neuvoston kokouksessa voidaan tällöin katsoa poliittinen yhteisymmärrys saavutetuksi.

Parlamenttivarauksella tarkoitetaan, että asian käsittely on vielä kesken jäsenvaltion parlamentissa. Yleisesti parlamenttivarauksella ymmärretään siten, että hallitus voisi asian hyväksyä. Jos ministerineuvostossa jää vain parlamenttivarauksia, ymmärretään poliittinen yhteisymmärrys saavutetuksi. Käytännössä pidetään selvänä, että varaukset poistetaan, kun kansallisten järjestelmien edellyttämät parlamenttikäsittelyt on suoritettu.

Suomen aseman ja kannanottojen turvaaminen varauksilla

Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston selvityksen mukaan eduskunnan myötävaikuttaminen turvataan asioiden toimitamisella riittävän ajoissa eduskunnan käsitteilyyn sekä käyttämällä varauksia, joilla pyritään varautumaan tilaisuus muutosesitysten tekemiseen.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomen edustajien toiminta Euroopan unionin päätöksentekolimissä rakentuu sille, että valtioneuvosto toimii eduskunnan poliittisen luottamuksen varassa. Eduskunnan ilmaisemien näkemysten huomioon ottaminen kuuluu erottamattomana osana hallituksen kannanmuodostamiseen. Jotta neuvostossa ei annettaisi kuvaa, että hallitus on jo oman kantansa muodostanut, Suomi ei ole käyttänyt parlamenttivarauksia, vaikka asian käsittely olisikin eduskunnassa kesken. Tilanteen edellyttäessä eduskunnan asema kannanmuodostuksessa pyritään turvaamaan muilla varauksilla kuin parlamenttivarauksella lähtien siitä, että Suomen kannanmuodostus on kesken.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa säädetään. Asiaa koskeva säännös on perustuslain 96 §:ssä, joka määrittelee sen, miten eduskunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa eduskunnan osallistuminen valmisteluun turvataan.

Perustuslain 96 §:n mukainen käsittely järjestetään niin, että eduskunnan osallistuminen Suomen kannan muodostamiseen tapahtuu mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tästä huolimatta

asian käsittely eduskunnassa on usein kesken, silloin kun asia tulee ensi kertaa käsitteilyyn EU:n neuvostossa tai neuvoston alaisessa pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) ja neuvoston työryhmissä. Eduskunnan kannalta onkin tärkeää, että neuvostossa (mukaan lukien Coreper ja työryhmät) ei tehdä Suomea sitovia päätöksiä, ennen kuin eduskunta on lausunut käsiteltävästä ehdotuksesta kantansa.

Varsin usein valtioneuvoston kanta komission tai joissakin tapauksissa jonkin jäsenvaltion ehdotukseen on vielä alustava. Tämä saattaa johtua siitä, että ehdotusta halutaan tutkia

tarkemmin, että sen edistymistä ja täsmentymistä EU:n toimielinten käsittelyssä halutaan seurata tai että kotimainen kannanmuodostus on auki siksi, että asian laadun vuoksi laaja valmistelu on tarpeen. Tällöin myös eduskuntakäsittely tapahtuu alustavien kantojen pohjalta eikä ehdotuksen lopulliseen hyväksyttävyyteen vielä voida ottaa kantaa. Myös näissä tilanteissa on tärkeää, että neuvostossa ei tehdä Suomea sitovia päätöksiä, ennen kuin eduskunnalla on ollut tilaisuus lausua kantansa uudelleen.

Joissakin harvalukuisissa tapauksissa eduskunnan ottama kanta on joko kokonaan tai osittain ristiriidassa valtioneuvoston omaksuman kannan kanssa. Myös näissä tapauksissa on tärkeää, että Suomea sitovia päätöksiä ei tehdä, ennen kuin kansallinen kanta on voitu sovittaa yhteen.

Valiokunta yhtyy siihen valtioneuvoston selvityksessä olevaan peruslähtökohtaan, jonka mukaan eduskunnan ilmaisemien näkemysten huomioon ottaminen kuuluu erottamattomana osana hallituksen kannan muodostamiseen. EU:n neuvostossa ei ole edustettuna vain hallituksen kanta, vaan kansallinen kanta, joka muodostetaan PL 93 §:n 2 momentin ja PL 96 §:n mukaisesti siten, että myös eduskunta siihen osallistuu.

Eduskunnan kannoissa käytetään usein ilmaisuja, jonka mukaan "valtioneuvoston on asianmukaisin varauksin pidettävä huolta siitä, että asiassa ei tehdä Suomea sitovia päätöksiä, ennen kuin eduskunnalla on ollut tilaisuus lausua asiasta (uudelleen) kantansa". Tällä tavoin on haluttu jättää valtioneuvostolle mahdollisuus valita tilanteeseen muutoin sopiva varauksityyppi, edellyttäen että varaus on "todellinen" ja pitää kyseistä asiaa tai yksityiskohtaa koskevan päätöksen asiasisällön osalta aidosti avoimena. Eduskunnan varauksenaan velvoittava kanta perustuu aina asiasisällönsä valmisteluun, varauksen nimitys on eduskunnan kannalta toissijainen kysymys.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä nk. parlamenttivarauksen käyttöön. Parlamenttivarauksia

käyttävät lähinnä Tanska, Yhdistynyt kuningaskunta ja Ranska. Eri jäsenvaltioiden perustuslaillisen järjestelmän vuoksi parlamenttivarauksella voi tarkoittaa joko täysin muodollista tai varsin pakottavaa estettä asian hyväksymiselle. Vaikuttaa siltä, että vain hyvin harvoissa tapauksissa parlamenttivarauksella on sellaista käytännön merkitystä, jota esimerkiksi eduskunnan asiallisen vaikutusvallan turvaaminen edellyttäisi. Siksi valtioneuvoston selvityksessä esitetty kanta olla käyttämättä parlamenttivarauksia on perusteltua myös eduskunnan kannalta.

Suomen kansallisen EU-asioiden päätöksen avoimuuden ja seurattavuuden kannalta olisi toivottavaa, että Suomen nimissä esitettyjen varauksien käyttö on johdonmukaista. Valtioneuvoston antamien varauksien käyttöä koskevien ohjeiden tulisi olla julkisia, ja ne tulisi pitää kansalaisten, yritysten ja näitä edustavien järjestöjen saatavilla.

Eduskunnalle perustuslain 96 §:n 3 momentin mukaan annettavien tietojen tulee tarvittaessa sisältää selvitys siitä, millaista varauksia Suomen ja muiden jäsenvaltioiden edustajat ovat neuvostossa (ml. Coreper ja työryhmät) käyttäneet, jos varauksen laadulla on neuvottelutilanteen ja asian käsittelyn ymmärrettävyyden ja seurattavuuden kannalta merkitystä.

Valiokunta katsoo, että varmistaakseen eduskunnan mahdollisuuden vaikuttaa Suomen kannan muodostamiseen valtioneuvoston tulee käyttää varauksia, jotka neuvoston piirissä tulkitaan siten, että asia pysyy Suomen kannalta asiasisällön osalta avoimena. Nk. parlamenttivarauksen käyttö ei siksi ole perusteltua.

Erityyppisten varauksien käytön tulee olla johdonmukaista, ja niiden käyttöä koskevien ohjeiden tulee olla julkisia.

Eduskunnalle annettavien tietojen tulee sisältää selvitys käytettyjen varauksien laadusta, jos tällä seikalla on merkitystä asian käsittelyn ymmärrettävyyden ja seurattavuuden kannalta.

Suomen edustajan käyttämä varauma perustuu usein sellaiseen valtioneuvoston omaksumaan ja ilmoittamaan kantaan, johon eduskunta on yhtynyt. Joskus varaumia käytetään eduskunnan hyväksymän kannan vuoksi. Neuvottelutilanteen kehittyessä varaumia joudutaan usein poistamaan siksi, että Suomen kannalle ei ole saavutettu tukea ja että poliittisesti arvioiden varaumasta kiinni pitäminen ei ole enää perusteltua. Jos varauma koskee asiaa, joka asiasisältönsä puolesta kuuluisi perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaan, tulee sen poistamista koskeva päätös tehdä valtioneuvoston ja eduskunnan välisessä vuoropuhelussa.

Varauman poistamisen oikea-aikaiseen kansalliseen käsittelyyn on kiinnitettävä huomiota. Varauman poistaminen vasta siinä vaiheessa, kun neuvoston lopullinen päätös on käsillä, voi johtaa asian tarpeettomaan kärjistymiseen joko EU:n tasolla tai kansallisesti. Tilanteen kehittymiseen tulisi voida — mahdollisuuksien mukaan ja neuvottelutaktiset seikat huomioon ottaen — varautua ennakolta. Valiokunnan käsityksen mukaan varaumien poistaminen tai kannan muuttaminen tulisi valmistella jo neuvostoa edeltävää Coreper-käsittelyä silmällä pitäen. Tämä antaisi aikataulullista pelivaraa myös kansallista käsittelyä varten.

Eduskunnan kannalta on tärkeää, että varauman poistamista koskeva valtioneuvoston kanta voidaan yleensä käsitellä myös erikoisvaliokunnassa, joka on vastannut asian alkuperäisestä käsittelystä. Myös suuren valiokunnan antama suostumus varauman poistamiseen voidaan kui-

tenkin katsoa suuren valiokunnan työjärjestyksen 17 §:n nojalla riittäväksi, jos asian kiireellisyys sitä edellyttää. Eduskunnan on tarvittaessa kehitettävä työmenetelmiään siten, että asianmukainen käsittely on mahdollinen ilman Suomen aseman vaarantumista EU:n neuvostossa.

Eduskunnan hyväksymään kantaan perustuvan varauman poistamisesta tulisi päätää yhdessä valtioneuvoston ja eduskunnan välillä, jos varaumaa koskeva kysymys asiasisältönsä puolesta kuuluu eduskunnan toimivaltaan. Varauman poistamista koskeva valtioneuvoston kanta tulee saattaa oikea-aikaisesti eduskunnan käsittelyyn siten, että PL 96 §:n 2 momentin mukainen käsittely on mahdollinen.

Varaumiin käyttö siten, että kansallisten parlamenttien vaikutus EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun on mahdollista, liittyy myös yleiseen kysymykseen kansallisten parlamenttien roolista EU:n rakenteissa. Valiokunta katsoo, että asiaa tulisi soveltuvin tavoin pohtia EU:n tulevaisuutta käsittelevässä laajassa valmistelukunnassa.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että edellä esitetyin huomautuksin ja tarkennuksin valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 27 päivänä syyskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Kimmo Kiljunen /sd	Jouko Skinnari /sd
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Katja Syvärinen /vas
	Maria Kaisa Aula /kesk	Kari Uotila /vas
	Tuija Brax /vihr	Matti Vanhanen /kesk
	Tuula Haatainen /sd	Marjatta Vehkaoja /sd
	Jyri Häkämies /kok	Matti Väistö /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	vjäs. Klaus Hellberg /sd
	Anneli Jäätteenmäki /kesk	Timo Kalli /kesk
	Juha Korkeaaja /kesk	Risto Kuisma /sd
	Kalervo Kummola /kok	Markku Markkula /kok (osittain)
	Pekka Kuosmanen /kok	Kalevi Olin /sd
	Leena Luhtanen /sd	Pentti Tiusanen /vas
	Håkan Nordman /r	Raimo Vistbacka /ps
	Jussi Ranta /sd	Gunnar Jansson /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Pekka Nurminen.