

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/1998 vp

**Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä**

*Ulkoasiainvaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 12 päivänä helmikuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 245/1997 vp Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

- lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo ja lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Antti Pelttari, sisäasiainministeriö
- professori Esko Antola
- professori Mikael Hidén
- professori Kari Joutsamo
- professori Antero Jyränki
- valiokuntaneuvos Niilo Jääskinen
- hallintoneuvos Heikki Karapuu
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- kansleri Kauko Sipponen
- valtiotieteen tohtori Teija Tiilikainen
- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen
- professori Kaarlo Tuori.

Valiokunta on saanut apulaisprofessori Martin Scheininiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-sihteeristön päällikkö Eikka Kosonen, linjanjohtaja Ora Meres-Wuori, linjanjohtaja Antti Sierla, yksikön päällikkö Hannu Kyröläinen ja lainsäädäntösihteeri Laura Yli-Vakkuri, ulkoasiainministeriö

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Amsterdamin sopimuksen, joka koskee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liitty-

vien tiettyjen asiakirjojen muuttamista. Amsterdamin sopimukseen sisältyy kuusi kokonaisuutta: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, unionin ja kansalaisten lähentäminen, unionin

ulkosuhteiden vahvistaminen, toimielimiin liittyvät muutokset, tiiviimpi yhteistyö sekä yhteisöjen perustamissopimusten yksinkertaistaminen.

Amsterdamin sopimuksen voimaantulon edellytyksenä on, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat sen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti. Sopimus tulee voimaan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot ovat tallettaneet ratifioimisasiakirjansa.

Esitykseen liittyy ehdotus laiksi Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Amsterdamin sopimuksen kanssa.

Esityksen poikkeuksellisen seikkaperäiset ja huolellisesti laaditut säätämisyjärjestysperustelut on ryhmitelty jaksoihin, jotka koskevat oikeus- ja sisäasioita, eräitä Euroopan yhteisön perustamissopimukseen sisältyviä uusia määräyksiä, yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, pöytäkirjaa Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionin säännöstöä sekä määränemistö päätöksenteon soveltamisalan laajentamista. Esityksen mukaan siihen sisältyvä lakiehdotus on useasta eri syystä käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Amsterdamin sopimuksesta**

Amsterdamin sopimus on kolmas yhteisöjen perustamissopimusten uudistus kymmenen vuoden aikana. Amsterdamin sopimukseen johtaneen hallitustenvälisen konferenssin sisältö muodostui kolmesta kokonaisuudesta. Niistä keskeisin käsitti ns. velvoiteasioita, jotka jäsenvaltioiden oli Maastrichtin sopimuksen N artiklan määräysten mukaan otettava käsiteltäviksi. Toinen osuus sisälsi ns. täydennysasioita eli kysymyksiä, jotka Maastrichtin sopimuksen solmimisen jälkeen päätettiin siirtää hallitustenvälisiin neuvotteluihin. Kolmas kokonaisuus neuvottelujen asialistalla koostui ns. lisäasioista, jotka jäsenvaltiot ja Euroopan unionin toimielimet halusivat tuoda neuvottelujen piiriin.

Velvoiteasioissa edettiin konkreettisesti vain yhteispäätös menettelyn alan laajentamisessa; yksimielisyysvaatimus on kuitenkin yhä tärkein päätöksenteon muoto Euroopan unionissa. Velvoiteasiana edellytettiin muun muassa päätöksiä pilarijärjestelmän toimivuudesta. Järjestelmään ei kuitenkaan periaatteellisella tasolla koskettu, joskin tapahtui asiakokonaisuuksien siirtymistä kolmannelta pilarista yhteisöpilariin kansalaisten vapaassa liikkuvuudessa ja siihen liittyvissä

asioissa. Yhteisen puolustuspolitiikan kehittämisessä siirrettiin Suomen ja Ruotsin yhteisen aloitteen pohjalta ns. Petersbergin julistuksen asiat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan piiriin.

Hallitustenvälisen konferenssin täydennysasiat liittyivät paljolti vuoden 1995 laajenemisen mukanaan tuomiin kysymyksiin unionin instituutioiden koostumuksesta ja äänestysmenettelyistä samoin kuin unionin päätöksenteon erityisiin ongelmiin. Amsterdamin sopimus ei juurikaan muuttanut vallitsevaa tilannetta.

Lisäkysymyksinä tuotiin esille lukuisia asioita. Suurimmat muospaineet kohdistuivat kansalaisten asemaan, oikeuksiin ja vapaaseen liikkuvuuteen, demokraattiseen legitimitettiin, läpinäkyvyyteen, päätöksenteon tehostamiseen sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan toiminnan kehittämiseen. Amsterdamin sopimus antaa vain osittaisia vastauksia näihin paineisiin.

Yleisenä arviona on todettu, että Amsterdamin sopimuksessa on saavutettu hallitustenväliselle konferenssille asetettuja tavoitteita vain rajoitetuin osin. Maastrichtin sopimukseen verrattuna Amsterdamin sopimuksesta ei muodostu yhtä merkittävää kehitysvaihetta eurooppalaisessa integraatiossa. Hallitustenvälinen konferenssi on mekanismina osoittautunut kankeaksi perustamissopimusten muuttamiseen.

Hallitustenvälisen prosessin tavoitteena esimerkiksi oli selkeyttää unionin säädöksiä ja niiden sisäisiä suhteita. Tältä osin prosessissa tuskin edes edettiin tavoitteen suuntaan, sillä säädösraakenne on entisestäänkin mutkistunut ja käyttöön ollaan ottamassa uusi normipäätösten tyyppi, puitepäätökset. Kokonaisuutta ei ole omiaan selkeyttämään myöskään ns. tiiviimmän yhteistyön mahdollistaminen joidenkin jäsenvaltioiden kesken. Tämä joustavuusperiaatteen mukainen menettely voi lisäksi johtaa siihen, että jonkin jäsenvaltion suhteellinen asema heikkenee, jos se ei lähde mukaan pitemmälle menevään yhteistyöhön jollakin alalla. Euroopan kansalaisuuden ja kansalaisten oikeuksien merkityksen lisääminen voidaan nähdä sellaisena kokonaisuutena, jota edistetään Amsterdamin sopimuksen eri kohdissa. Voidaan viitata eräisiin kolmannen pilarin alueella tehtyihin muutoksiin ja siihen, että Schengenin säännöstö voidaan siirtää yhteisön toimivaltaan. Lisäksi jäsenvaltioon kohdistettavan sanktiomenettelyn taustalla on ainakin pyrkimys lujittaa oikeusvaltioperiaatetta.

### **Eduskunnan suostumus**

Eduskunnan suostumus on tarpeen Amsterdamin sopimukseen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisuvaltaa koskevan julistuksen antamiseen esityksen perusteluissa mainituista syistä.

### **Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys**

#### *Lähtökohta*

Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä säädettiin usean seikan vuoksi valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 14/1994 vp). Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, tällaista perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki, voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muutettava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla tehtiin perustuslakiin. Tavallisessa lainsäädän-

töjärjestyksessä voidaan toteuttaa lisäksi sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisyjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi. Nämä periaatteet koskevat myös Suomea sitovaa kansainvälistä sopimusta muuttavaa lakiehdotusta (PeVL 21/1995 vp).

Amsterdamin sopimus merkitsee joidenkin EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislailla tehtyjen perustuslakipoikkeusten laajentamista. Lähtökohtana siten on, että Amsterdamin sopimuksen hyväksymistä tarkoittava lakiehdotus on käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

#### *Oikeus- ja sisäasiat*

Amsterdamin sopimuksella muutetaan unionisopimuksen VI osastoa niin, että osa asioista siirretään EY:n toimivaltaan. Perustamissopimukseen lisätään III a osasto *viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta sekä muusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä politiikasta*. Osaston määräykset koskevat turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita, viisumiasioita, sisärajatarkastusten poistamista ja ulkorajavalvontaa. Näiden alojen sääntelyssä tulevat käytettäväksi yhteisön säädösinstrumentit ja norminantomenettelyt, minkä lisäksi sääntelyyn ulottuvat yhteisön oikeuteen liittyvät erityispiirteet, kuten välittömien oikeusvaikutusten periaate. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta laajenee näihin asiaryhmiin.

Mainitut asiat kuuluvat viiden vuoden siirtymääjän jälkeen komission yksinomaisen aloiteoikeuden piiriin. Saman siirtymääjän jälkeen neuvosto tekee yksimielisesti päätöksen siitä, että 189 b artiklan mukaista yhteispäätösmenettelyä (esim. määränemistöpäätöksenteko neuvostossa) sovelletaan kaikkiin kyseisessä osastossa tarkoitettuihin aloihin tai osaan niistä. Neuvosto voi myös mukauttaa 73 p artiklan määräyksiä tuomioistuimen toimivallasta.

Valiokunta yhtyy valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissaan siihen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenevään käsitykseen, että

muutoksilla laajennetaan olennaisesti EY:n toimivaltaa siitä, mikä se oli Suomen liittyessä Euroopan unioniin ja mikä saatettiin voimaan liitymissopimuksen voimaansaattamislailla. Laajennus merkitsee näin ollen lisäpoikkeusta Suomen valtioneuvostolle hallitusmuodon mukaan kuuluvasta säädös-, toimeenpano- ja tuomiovallasta. Amsterdamin sopimuksen määräysten on näiltä osin katsottava poikkeavan hallitusmuodon 1 ja 2 §:stä, minkä lisäksi neuvoston valtaan mukauttaa tuomioistuimen sopimuksen mukaisia toimivaltamääräyksiä sisältyy hallitusmuodon 33 §:n kanssa ristiriidassa olevia piirteitä.

Unionisopimuksen VI osastoon sisältyvän K.4 artiklan mukaan neuvosto vahvistaa ne edellytykset ja rajoitukset, joiden mukaisesti poliisiyhteistyön tai rikosasioissa harjoitettavan oikeudellisen yhteistyön alalla *toimivaltaiset jäsenvaltion viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella*. Neuvoston toimivaltaa rajoittavat K.2 ja K.3 artiklan luonnehdinnat siitä, millä aloilla toimivia viranomaisia tässä tarkoitetaan, sekä K.4 artiklassa ilmaistu ehto, että toiminnan tulee tapahtua yhteydessä kyseisen valtion viranomaisiin ja niiden suostumuksella. Toisaalta K.4 artikla on melkoisen väljä, koska viranomaisvaltuuksien sisältöä esimerkiksi operatiivisessa yhteistyössä rikosten ehkäisemisessä, paljastamisessa ja tutkinnassa ei ole määritetty.

Tämä yksimielisillä päätöksillä käytettävä neuvoston toimivalta koskee asioita, joissa voi olla kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Neuvoston päätökset ovat mahdollisia koko VI osaston alalla eikä niiden voida katsoa rajoittuvan vain sopimusmääräysten täytäntöönpanoon tai olevan asialliselta merkitykseltään vähäisiä. Valiokunta yhtyy siihen hallituksen esityksestä näkyvään käsitykseen, että uusi järjestely muodostaa avoimuudessaan ja laaja-alaisuudessaan päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta poikkeuksen lainsäädäntövallan käyttämisestä koskevista perustuslain säännöksistä. Järjestelyä on pidettävä myös täysivaltaisuuden rajoituksena, koska neuvoston päätöksellä voisi olla mahdollista antaa toisen jäsenvaltion viranomaisille valtuus käyttää julkista valtaa Suomen alueella itsenäiseksi katsottavalla tavalla. Ehdo-

tus poikkeaa hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä, minkä lisäksi ehdotus voi olla merkittävä myös hallitusmuodon 84 ja 92 §:n kannalta.

Unionisopimuksen K.6 artiklan mukaan neuvosto saa toimivallan tehdä *puitepäätöksiä* poliisiyhteistyötä sekä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevista asioista. Puitepäätökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät muodon ja keinot kansallisten viranomaisten valittaviksi. Puitepäätökset tehdään yksimielisesti. Lainsäädännön harmonisointinormeina ne muistuttavat EY:n direktiivejä. Sopimuksessa on kuitenkin nimenomaisesti suljettu pois puitepäätösten sisältämien säännösten välitön oikeusvaikutus.

Puitepäätösten nimenomaisena tarkoituksena on jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentäminen ja niitä voidaan tehdä kaikissa unionisopimuksen VI osaston alaan kuuluvissa asioissa. Tältäkin osin kysymys on asiallisesti niin merkittävästä järjestelystä, että yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta puitepäätösmenettely on kokonaisuutena tarkasteltuna katsottava rajoittavan eduskunnalle ja tasavallan presidentille perustuslain mukaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Valiokunta on samaa mieltä kuin esityksen perusteluissa on todettu ja katsoo, että kysymyksessä on poikkeus hallitusmuodon 1 ja 2 §:stä.

Unionisopimuksen K.7 artikla koskee ensiksikin *yhteisöjen tuomioistuimen valtaa antaa ennakkoratkaisuja*. Suomen on tältä osin tarkoitus antaa julistus, jossa Suomi ilmoittaa hyväksyvänsä tuomioistuimen ennakkoratkaisuvallan siten, että kaikki kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää siltä ennakkoratkaisuja unionisopimuksen VI osaston säädösten (esim. puitepäätökset ja yleissopimukset) pätevydestä ja tulkinnasta. Lisäksi artiklan 7 kohdan mukaan *yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ratkaista K.6 artiklan 2 kohdan mukaan annettujen säädösten tulkintaa tai soveltamista koskevat jäsenvaltioiden väliset riidat*. Toimivallan syntymisen edellytyksenä on, että riitaa ei ole voitu sopia neuvostossa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvoston jäsen on saattanut asian neuvoston käsiteltäväksi. Samoin yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ratkaista K.6 artiklan 2 kohdan d alakohdan

nojalla tehtyjen yleissopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat jäsenvaltioiden ja komission väliset riidat.

Perustuslakivaliokunta pitää myös unionisopimuksen VI osaston asioissa tärkeänä, että pyritään varmistamaan säädösten tulkinnan suuresta yhdenmukaisuudesta eri jäsenvaltioissa. Yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisumenetely on tässä merkittävä keino. Tärkeää on myös se, että kansainvälisen yhteistoiminnan aloilla luodaan kansainvälisen tason mekanismit yhteistoimintaan osallistuvien valtioiden välillä sekä niiden ja kyseisen alan kansainvälisten toimielinten välillä mahdollisesti syntyvien riitojen ratkaisemiseen. Tätä tarkoittavan ratkaisuvallan uskominen riippumattomalle kansainväliselle lainkäyttöelimelle on lähtökohtaisesti pidettävä kansainväliseen yhteistoimintaan osallistumiseen luonnostaan kuuluvana seikkana.

Valiokunta on aiemmin valtiosääntöoikeudellisin perustein katsonut, että kansallisten tuomioistuinten omaan harkintavaltaan jätetty menettelytapavalinta yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisun pyytämistä on sopusoinnussa perustuslakiin pohjautuvan tuomioistuinten riippumattomuusperiaatteen kanssa (PeVL 28/1997 vp). Samassa yhteydessä valiokunta päätyi siihen, ettei yleissopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevien erimielisyyksien ratkaisemisen uskomisen yhteisöjen tuomioistuimelle ollut ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden tai muiden perustuslain säännösten kanssa. Näitä kannanottojaan vastaavasti valiokunta, esityksen perusteluista poiketen, katsoo, että Amsterdamin sopimukseen perustuvat yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltajärjestelyt niin ennakkoratkaisumenettelyssä kuin jäsenvaltioiden sekä niiden ja komission välisten riitojen ratkaisemisessa eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

#### *Eräät yhteisön perustamissopimuksen uudet määräykset*

EY:n perustamissopimukseen lisättävän 6 a artiklan mukaan neuvosto voi yhteisölle perustamissopimuksessa osoitetun toimivallan rajoissa yksimielisesti toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuolen, rodun, etnisen alkuperän, uskon-

non tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai sukupuolisen suuntautumisen perusteella tapahtuvan syrjinnän torjumiseksi. Voimassa olevassa EY:n perustamissopimuksessa on yleinen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö sekä eräitä erityisiä syrjintäkieltoja.

Uusi 6 a artikla antaa yksimieliselle neuvostolle toimivallan ryhtyä syrjinnän torjumiseksi norminantotoimenpiteisiin. Nämä toimenpiteet voivat liittyä myös asioihin (esim. uskonto ja vakaus), jotka eivät sellaisenaan kuulu yhteisön toimivaltaan. Neuvoston toimenpiteillä voi olla keskeinen merkitys yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Toisaalta tämän yleisen syrjintäkiellon sisältö ja tarkoitus on sama kuin hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin säännösten. Näin arvioituna syrjintäkieltö ei asiallisesti ottaen voine aiheuttaa Suomelle jäsenvaltiona uudenlaisia sisällöllisiä velvoitteita. Uusi 6 a artikla merkitsee tästä huolimatta sitä, että yhteisön säädösvalta laajenee nykyisestä ja että tämä laajenus kohdistuu kansallisen perusoikeussäännöksen nimenomaisesti kattamalle alueelle. Valiokunta katsoo esityksen perusteluissa esitettyä vastaavasti, että tämä on ristiriidassa eduskunnalle ja tasavallan presidentille perustuslain mukaan kuuluvan lainsäädäntövallan kanssa ja että 6 a artikla merkitsee poikkeusta hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä.

*Yhteistä kauppapolitiikkaa* koskevaan 113 artiklaan lisättävän uuden 5 kohdan mukaan neuvosto voi yksimielisesti laajentaa artiklan 1—4 kohdan soveltamisen koskemaan palveluja ja henkistä omaisuutta koskevia kansainvälisiä neuvotteluja ja sopimuksia siltä osin kuin ne eivät jo kuulu kyseisten kohtien soveltamisalaan. Tämä merkitsee neuvostolle annettavaa valtuutusta tulevaisuudessa muuttaa yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä sopimustoimivallan jakoa kauppapolitiikan alalla. Tällaista päätöstä ei enää erikseen ratifioida jäsenvaltioissa. Valiokunta yhtyy esityksen perusteluista näkyvään käsitykseen, että tällainen toimivallan siirtäminen laajentaa yhteisön sopimustoimivaltaa olennaisesti verrattuna siihen järjestelyyn, joka saatiin voimaan Suomen liittyessä Euroopan unioniin, ja että määräyksen on katsottava poikkeavan hallitusmuodon 2 ja 33 §:stä.

EY:n perustamissopimukseen lisätään 236 artikla *jäsenvaltioihin kohdistuvasta sanktiomenettelystä*. Sanktiomenettelyn käynnistämisen edellytyksenä on unionisopimuksen F.1 artiklan nojalla tehty päätös, jolla päämieskokoonpanossa kokoontuva neuvosto yksimielisesti toteaa jonkin jäsenvaltion rikkoneen vakavasti ja jatkuvasti vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteita. Neuvosto voi määränemmistöllä päättää väliaikaisesti pidättää muun muassa jäsenvaltion hallitukselle kuuluvan äänioikeuden unionisopimuksen alalla. Päätös merkitsee äänioikeuden pidättämistä myös perustamissopimusten soveltamisalalla. Neuvosto voi määränemmistöllä päättää pidättää väliaikaisesti myös muita yhteisöjen perustamissopimusten mukaan jäsenvaltiolle kuuluvia oikeuksia. Tällöin neuvosto kuitenkin ottaa huomioon tällaisen pidättämisen vaikutukset luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Sanktiopäätöksestä seurannee lähinnä toimia, jotka eivät ole suoraan jäsenvaltioissa sovellettavia. On kuitenkin mahdollista, että sanktiopäätöksellä on vaikutuksia lainsäädäntövallan käyttöön sekä yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tarkoituksena on vahvistaa jäsenvaltioiden velvoitetta noudattaa kyseisiä periaatteita. Määräyksillä annetaan muille jäsenvaltioille mahdollisuus reagoida silloin, kun jokin jäsenvaltio ajautuu poikkeuksellisiin poliittisiin oloihin, jolloin mainittuja periaatteita rikotaan pitkäaikaisesti ja vakavalla tavalla.

Sinänsä hyvin epätodennäköisenä pidettävä sanktioiden kohdistaminen Suomeen saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa Suomella ei olisi neuvostossa äänioikeutta mutta jossa unionissa ja yhteisöissä tehdyt päätökset sitoisivat Suomea. Samoin muut unionisopimuksesta ja yhteisöjen perustamissopimuksista johtuvat velvoitteet sitoisivat edelleen Suomea. Artiklan sanamuoto on suhteellisen avoin siinä mielessä, ettei siinä yksityiskohtaisesti määritellä sanktiopäätöksen tekemisen edellytyksiä ja neuvostolle jätetään harkintavaltaa sanktioiden määräämisessä. Sopimusmääräyksissä mahdollistetaan Suomen lainsäädäntövallan ja ulkopoliittisen päätöksen-

tekovallan rajoittaminen tavalla, jota ei ole otettu huomioon Suomen EU-liittymissopimuksen voimaansaattamismenettelyssä. Valiokunnan käsityksen mukaan mahdollisuus sanktiomenettelyn kohdistumisesta Suomeen merkitsee periaatteellisesti hyvin olennaista muutosta siihen tilanteeseen, joka saatettiin voimaan Suomen liittymässä Euroopan unioniin. Sanktiomenettely saattaisi johtaa siihen, ettei Suomi unionissa ja yhteisöissä enää voisi käyttää osaa suvereniteetistään yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa (vrt. PeVL 14/1994 vp). Uudet sanktiomenettelymääräykset muodostavat EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin verrattuna lisäpoikkeuksen hallitusmuodon 1 ja 2 §:stä.

#### *Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka*

Amsterdamin sopimuksella uudistetaan *ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekomenettelyä*. Unionisopimuksen J.3 artiklan mukaan neuvosto suosittelee yksimielisesti Eurooppa-neuvostolle yhteisiä strategioita. Eurooppa-neuvosto tekee näistä päätöksen yksimielisesti. Unioni toteuttaa yhteisiä strategioita aloilla, joilla jäsenvaltioilla on merkittäviä yhteisiä etuja. Unionisopimuksen J.13 artiklan perusteella neuvosto toteuttaa yhteiset strategiat hyväksymällä yhteisiä toimintoja, yhteisiä kantoja tai tekemällä muita päätöksiä määränemmistöllä. Unionin jäsenvaltiolla on kuitenkin mahdollisuus ilmoittaa neuvostossa, että se tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä vastustaa päätöksen tekemistä määränemmistöllä. Tällöin neuvosto puolestaan voi määränemmistöllä saattaa asian Eurooppa-neuvoston ratkaistavaksi. Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti.

J.3 ja J.13 artikla laajentavat mahdollisuutta määränemmistö päätösten käyttöön yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Päätöksiä tehdään neuvostossa määränemmistöllä Eurooppa-neuvoston hyväksymien yhteisten strategioiden toteuttamiseksi. Yhteisissä strategioissa vahvistetaan niiden tavoitteet ja kesto sekä keinot, jotka unionin ja jäsenvaltioiden on tarjottava niiden toteuttamista varten. Jos yhteiset strategiat ovat sisällöllisesti suhteellisen täsmällisiä, rajoittuu neuvoston määränemmistöllä tapahtuva päätöksenteko tapauksiin, jotka muistutta-

vat lähinnä täytäntöönpanopäätösten tekemistä. Jos yhteiset strategiat sen sijaan hyväksytään asiasisällöltään kovin yleisinä, neuvoston määränemistöpäätöksenteossa on laajemmin liikkumavaraa ja tämä voi ainakin lähtökohtaisesti olla merkittävää hallitusmuodon mukaisen ulkopoliittisen toimivallan kannalta. Jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus esittämistään tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä estää päätöksen tekeminen määränemistöllä. Jos tällaista mahdollisuutta ei jossakin konkreettisessa tilanteessa syystä tai toisesta käytettäisi, Suomi voi joutua sidotuksi vastustamaansa päätökseen. Tätä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla noudatettavien menettelytapojen muutosta voidaan pitää oleellisena nykyiseen yksimielisyyksivaatimukseen verrattuna, mutta muutos ei laajenna yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa.

Valiokunta korostaa sen tärkeyttä, että Suomi toimii Eurooppa-neuvostossa johdonmukaisesti yhteisten strategioiden mahdollisimman täsmällisen muotoilemisen ja rajaamisen hyväksi ja näin kaventaa neuvoston määränemistöpäätöksentekoon jäävää avointa harkintaa ja liikkumavaraa. Tällöin neuvoston toiminta, jossa noudatetaan määränemistöpäätöksentekoa, muodostuu selkeästi luonteeltaan Eurooppa-neuvoston päätösten täytäntöönpanoksi. Juridisena seikkana valiokunta tähdentää neuvoston määränemistöpäätöksentekoon joka tapauksessa sisältyvän veto-oikeuden merkitystä. Valiokunta katsoo, että jokainen jäsenvaltio arvioi itsenäisesti veto-oikeuden käyttämistä ja että Suomen tulee tarpeen mukaan turvautua veto-oikeuteen. Kokonaisuutena tarkasteltuna tällainen päätöksentekomenettely ei valiokunnan mielestä merkitse sellaista Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan päätösvallan rajoitusta, joka vaatii supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Unionisopimuksen J.14 artiklan mukaan neuvosto voi yksimielisesti valtuuttaa puheenjohtajavaltion aloittamaan *kolmansien osapuolien kanssa neuvottelut* unionisopimuksen V osaston soveltamista koskevasta *sopimuksesta*. Neuvosto tekee sopimukset yksimielisesti. Näihin sopimuksiin voi sisältyä määräyksiä myös poliisiyh-

teistyöstä sekä oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa. Tehtävä sopimus ei sido sellaista jäsenvaltiota, jonka edustaja ilmoittaa neuvostossa, että sen on noudatettava valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä. Sopimusmääräys turvaa jäsenvaltiolle sen ilmoituksesta riippuvan erillisen ratifiointimahdollisuuden. Suomen valtiosäännön kannalta ratkaisevaa kuitenkin on, että artikla uskoo sopimuksentekovaltaa valtiosäännön ulkopuolisille toimielimille liittymissopimukseen nähden uusilla aloilla. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä on ristiriidassa hallitusmuodon 33 §:n kanssa ja aiheuttaa voimaansaatamislakiehdotuksen käsittelemisen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

### *Schengenin säännöstö*

EU:sta tehtyyn sopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen liitetään pöytäkirja, jonka 2 artiklan mukaan Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivästä alkaen Schengenin säännöstöä sovelletaan välittömästi pöytäkirjassa mainittuihin valtioihin, joihin kuuluu myös Suomi. Neuvosto vahvistaa yksimielisesti kaikkien Schengenin säännöstöön kuuluvien määräysten ja päätösten oikeudellisen perustan. Neuvosto voi siten yksimielisesti päättää, että ainakin osa säännöstöä perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräyksiin ja kuuluu täten yhteisön toimivaltaan. Tällöin tähän osaan Schengenin säännöstöä tulevat sovellettaviksi yhteisön oikeuteen liittyvät erityispiirteet, kuten välittömien oikeusvaikutusten periaate. Samoin sääntelyssä tulee siltä osin mahdolliseksi käyttää yhteisön säädösinstrumentteja. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta tulee niin ikään ulottumaan kyseiseen Schengenin säännöstön osaan, millä on vaikutusta myös tuomiovallan käyttämiseen Suomessa. Sisällöllisesti Schengenin säännöstö koskee asioita, joiden on ainakin osittain katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan. Valiokunta katsoo pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan määräysten poikkeavan Suomen valtioon kuuluvasta lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallasta ja olevan siten ristiriidassa hallitusmuodon 1 ja 2 §:n kanssa.

Pöytäkirjan 6 artiklan mukaan Islanti ja Norja osallistuvat Schengenin säännöstön täytäntöön-

panoon ja kehittämiseen edelleen Luxemburgissa 19 päivänä joulukuuta 1996 allekirjoitetun sopimuksen perusteella. Neuvosto tekee tätä varten Islannin ja Norjan kanssa sopimuksen asianmukaisista menettelyistä. Sopimus tehdään pöytäkirjassa mainittujen jäsenten yksimielisellä päätöksellä. Samoin neuvosto tekee yksimielisellä päätöksellä Islannin ja Norjan kanssa erillisen sopimuksen yhtäältä Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan ja toisaalta Islannin ja Norjan välisten oikeuksien määrittämiseksi niillä Schengenin säännösten aloilla, joita sovelletaan Irlantiin ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Määräykset merkitsevät sopimuskentekoimivallan siirtämistä neuvostolle, koska artiklassa mainittuja sopimuksia ei enää erikseen ratifioitaisi jäsenvaltioissa.

Pöytäkirjan 6 artiklan sanamuoto on varsin avoin ja on mahdollista, että sopimukset tulevat sisältämään myös lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tämän vuoksi kyseisen neuvostolle uskottavan sopimustoimivallan, vaikka se koskee vain artiklassa määrättyä kertaluonteista tilannetta ja perustuu jo olemassa olevaan sopimukseen, on katsottava muodostavan poikkeuksen eduskunnalle ja tasavallan presidentille kuuluvasta sopimustoimivallasta ja olevan ristiriidassa HM 33 §:n kanssa.

#### *Määräenemmistöpäätöksenteon soveltamisalan laajentaminen*

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on syytä tarkastella myös muutoksia, joissa yksimielisyyttä edellyttävästä päätöksenteosta siirrytään määräenemmistöpäätöksentekoon. Muutoksia arvioitaessa on otettava huomioon kyseisten sopimusmääräysten luonne ja asiallinen soveltamisala. Osa muutoksista koskee unionin sisäisiä menettelytapoja.

Esituksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan merkittävinä seikkoina sijoittautumisoi-keutta koskevan 56 artiklan 2 kohta, työllisyyttä koskevat 109 q ja 109 r artikla, tulliyhteistyötä koskeva 116 artikla, tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen monivuotisten puiteohjelmien hyväksymistä koskeva 130 i artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, yhteisyritysten perustamista koskeva 130 o artiklan 1 kohta ja yhteisön

taloudellisten etujen suojaamista koskeva 209 a artikla. Osa näistä merkitsee sitä, että Amsterdamin sopimuksella luodaan täsmällinen oikeusperusta säännösten antamiseen sellaisilla aloilla, joilla aikaisemmin on turvauduttu muihin oikeusperusteisiin, esimerkiksi perustamissopimuksen 235 artiklaan.

Päätöksentekosääntöjen muutokset eivät muuta jäsenvaltioiden ja yhteisön välistä toimivallanjakoa, vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan yhteisössä tehdään päätöksiä. Muutokset eivät myöskään ole erityisen oleellisia, koska ne tarkoittavat ennestään jo käytetyn menettelyn soveltamisen laajentamista. Valiokunta yhtyy esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainittuun käsitykseen, että päätöksentekomenettelyn muutokset eivät näissä tapauksissa enää merkitse asiallisia muutoksia Suomen liittymissopimuksen yhteydessä hyväksytyyn ja voimaansaadettuun kokonaisuajasteluun, joka muun muassa merkitsi sitä, että unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Tästä syystä Amsterdamin sopimuksen mukaisten päätöksentekomenettelyn muutosten voimaansaattaminen ei vaadi supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

#### *Muita seikkoja*

Unionisopimuksen J.7 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää yhteiseen puolustukseen siirtymisestä sekä Länsi-Euroopan unionin (WEU) sulauttamisesta Euroopan unioniin. Kumpaankin päätöstyyppiin liittyy määräys siitä, että Eurooppa-neuvosto suosittelee kunkin jäsenvaltion hyväksyvän päätöksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Näin ollen on valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna selvää, että yksistään Eurooppa-neuvoston mahdollisesti tekemä päätös ei voi merkitä Suomen sitoutumista päätökseen, vaan tähän vaaditaan lisäksi perustuslain mukaisesti tehdyt kansalliset päätökset, joiden kannalta merkitystä on ainakin hallitusmuodon 1, 2 ja 75 §:n säännöksillä. Tästä syystä myöskään unionisopimuksen J.7 artikla ei vaadi voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelemistä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. — Tähän oikeudelliseen ar-



vioon eivät valiokunnan käsityksen mukaan vaikuta unionisopimukseen sisältyvä määräys rakentavasta pidätyksestä (J.13 artikla) ja perustamissopimuksen yleisluonteinen määräys jäsenvaltion lojaliteettivelvoitteesta (5 artikla).

EY:n perustamissopimukseen on lisätty 191 a artikla, joka sisältää yleiset määräykset *tietojensaantioikeudesta* Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Artiklalla perustetaan yleinen oikeus saada tieto kyseisten toimielinten asiakirjoista, mutta uuden oikeuden asiallinen sisältö jää myöhemmin määriteltäväksi artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti.

Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen edustajien tulee tietojensaantioikeuden asiallisen sisällön määrittelyssä vaikuttaa tehokkaasti siihen, että sääntelyssä otetaan huomioon julkisuusperiaatteen suuri periaatteellinen ja käytännön merkitys siinä poliittis-hallinnollisessa kulttuurissa, joka on tunnusomaista Pohjoismaille. Julkisuusperiaate on kirjattu nykyisin hallitusmuodon 10 §:n 2 momenttiin. Suomen julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi vielä tämän vaalikauden aikana, jolloin edellä mainitun perustuslainsäädännön vaikutus tavalliseen lainsäädäntöön tulee ensi kerran laajasti arvioitavaksi.

Amsterdamin sopimukseen sisältyy pöytäkirja *Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikasta*. Pöytäkirjan mukaan Suomen tulee jäsenvaltiona pitää muita jäsenvaltioita turvapaikka-asioissa ”turvallisina alkuperämaina”. Toisen jäsenvaltion kansalaisen jättämä turvapaikkahakemus voidaan ottaa käsiteltäväksi ainoastaan neljässä pöytäkirjassa mainitussa tapauksessa. Niistä viimeisessä (d alakohta) asia jää asiallisesti Suomen viranomaisen harkintaan, tosin vain sellaisessa nopeutetussa menettelyssä, jossa lähtökohtana on oletamus turvapaikkahakemuksen perusteettomuudesta.

Pöytäkirja on merkityksellinen hallitusmuodon 7 §:n 4 momentin kannalta, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tämän sääntelyn edellytysosan kuvaukset eivät välttämättä ole huomionarvoisia ajateltaessa EU:n nykyisiä jäsenmaita,

mutta säännöksen voi kuitenkin katsoa vaativan tapauskohtaista harkintaa, mitä mahdollisuutta pöytäkirja selvästikin rajoittaa. Lisäksi on otettava huomioon Suomea sitova pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968), jonka tarkoituksen ja päämäärän kannalta turvallisen alkuperämaan käsite voi olla ongelmallinen. Pöytäkirja ei voi muuttaa Suomen pakolaisyleissopimukseen perustuvia velvoitteita. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että Belgia on antanut julistuksen, jonka mukaan se suorittaa pakolaisyleissopimuksesta johtuvien velvollisuuksiensa mukaisesti tapauskohtaisen tutkimuksen toisen jäsenvaltion kansalaisen turvapaikkahakemuksesta. Valiokunnan käsityksen mukaan myös Suomen tulee pöytäkirjaa soveltaessaan ottaa huomioon pakolaisyleissopimuksesta johtuvat velvoitteensa.

#### Ahvenanmaan asema

Jotta Amsterdamin sopimus tulee voimaan Ahvenanmaan maakunnassa, on sopimus Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n mukaan hyväksyttävä Ahvenanmaan maakuntapäivillä. Valiokunnan käsityksen mukaan maakuntapäivien hyväksymistä tarkoittava menettely on tarpeen esityksessä mainituista syistä.

Nykyisen yhteisön perustamissopimuksen 227 artiklan 5 kohdan d alakohdan mukaan sopimusta ei sovelleta Ahvenanmaahan. Sopimustekstin mukaan Suomen hallitus voi kuitenkin sopimuksen ratifiointin yhteydessä ilmoittaa, että sopimusta sovelletaan myös Ahvenanmaahan Suomen liittymissopimukseen kuuluvan pöytäkirjan N:o 2 määräysten mukaisesti. Ahvenanmaan maakuntapäivien annettua kansanäänestyksen jälkeen suostumuksensa perustamissopimuksen voimaantulolle maakunnassa Suomen hallitus teki artiklassa tarkoitettua julistuksen sopimuksen soveltamisesta Ahvenanmaahan. Perustamissopimuksen yksinkertaistamistarkoituksessa kyseinen sopimuskohta on muutettu Amsterdamin sopimuksessa (6 artiklan 76 kohdan b alakohta) seuraavasti: ”Tämän sopimuksen määräyksiä sovelletaan Ahvenanmaahan Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista teh-

tyyn asiakirjaan liitetyn pöytäkirjan N:o 2 määräysten mukaisesti.”

Valiokunta on arvioinut, voiko Suomi ratifioida Amsterdamin sopimuksen, jos sopimusta ei hyväksytä Ahvenanmaan maakuntapäivillä. Suomen kansainvälisestä sitoutumisesta määrää valtiosäännön mukaan tasavallan presidentti niine rajoituksineen, jotka hallitusmuodon 33 §:n perusteella koskevat eduskunnan toimivaltaisuutta tällaisissa asioissa. Ahvenanmaa ei ole sopimuksen osapuoli. Vaatimus kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä Ahvenanmaan maakuntapäivillä perustuu Ahvenanmaan itsehallintolakiin — joka on valtakunnan laki eikä maakuntalaki — ja itsehallintolain mukainen hyväksyminen on edellytys sille, että sopimus tulee voimaan maakunnassa. Tältä osin kysymys on itsehallintojärjestelyyn pohjautuvasta kansallisesta menettelytavasta. Valiokunnan käsityksen mukaan Amsterdamin sopimuksen ratifiointi Suomen taholta ei valtiosääntöoikeudellisesti ottaen voi riippua Ahvenanmaan maakuntapäivien kannasta. Sopimus voidaan näin ollen ratifioida, jos eduskunta on sopimuksen ja sen voimaansaattamislain hyväksynyt.

Toinen asia on, että Amsterdamin sopimuksen jääminen hyväksymättä maakuntapäivillä johtaisi hyvin ongelmalliseen tilanteeseen Suomelle ja myös maakunnalle. Sopimustekstin mukaan perustamissopimusta sovelletaan Ahvenanmaahan Suomen liittymissopimukseen kuu-

luvan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti. Suomi ei kuitenkaan voisi taata perustamissopimuksen asianmukaista täytäntöönpanoa maakunnassa niillä aloilla, jotka valtakunnan ja maakunnan välisen toimivaltajaon mukaan kuuluvat maakunnalle. Perustamissopimuksen noudattamatta jättäminen Ahvenanmaalla merkitsisi viime kädessä niiden velvoitteiden laiminlyöntiä, jotka kuuluvat Suomelle jäsenvaltiona, ja voisi johtaa haitallisiin seurauksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen tulee ryhtyä ongelman selvittämiseen tähtäävien neuvottelujen käynnistämiseen Euroopan unionissa, jos Ahvenanmaan maakuntapäivät ei hyväksy Amsterdamin sopimusta.

### *Lausunto*

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen Amsterdamin sopimukseen ja sellaisen esityksessä mainitun julistuksen antamiseen, jossa Suomi ilmoittaa hyväksyvänsä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakoratkaisuvallan, ja*

*että lakiehdotus on käsiteltävä siinä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädetyssä järjestyksessä, jota noudatetaan asian koskiessa perustuslakia.*

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd (osittain)  
jäs. Tuija Brax /vihr  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Anneli Jäätteenmäki /kesk (osittain)  
Marjut Kaarilahti /kok  
Juha Korkea-aho /kesk  
Valto Koski /sd

Jorma Kukkonen /sd  
Osmo Kurola /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk  
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

Amsterdamin sopimuksessa laajennetaan määräenemmistöpäätösten soveltamisalaa. Valiokunnan enemmistön mukaan päätöksentekosääntöjen muutokset eivät muuta jäsenvaltioiden ja yhteisön välistä toimivallanjakoa, vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan tehdään päätöksiä. Kuitenkin esimerkiksi norminantokompetenssi tulee sisältymään neuvoston toimivaltaan ainakin sijoittautumisoikeutta (56 art.) ja yhteisyritysten perustamista (130 o art.) koskevilla asioissa. Kun neuvosto saa näin sitovaa päätöksentekovaltaa määräenemmistöpäätöksin, olisi valiokunnan tullut tulkita tämä liittymissopimuksen voimaansaattamislailla perustuslakimme suvereniteetin (HM 1 §) osalta tehdyn poikkeuksen varsin voimakkaaksi laajennukseksi.

Amsterdamin sopimuksen J.3 ja J.13 artikla laajentavat mahdollisuutta määräenemmistöpäätösten käyttöön yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Vaikka Eurooppa-neuvoston päätökset yhteisistä strategioista tehdään yksimielisesti ja niiden pohjalta neuvosto päättää määräenemmistöllä lähinnä päätösten toimeenpanosta, minkä toteuttamiseen jäsenvaltion ei välttämättä tarvitse ryhtyä, syntyy tilanteita, missä Suomi jäsenvaltiona niin sanotun lojaliteettivelvoitteen pakottamana normaalia hel-

pommin hyväksyy Suomen ja Suomen kansalaisten kannalta kielteisiä toimia. Kun valiokunnan lausunnon mukaan menettelytapamuutokset ovat oleellisia nykyiseen yksimielisyysvaatimukseen verrattuna, olisi valiokunnan siten tullut ottaa kanta, että tällainen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva rajoitus vaatisi supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Unionisopimuksen J.7 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää yhteiseen puolustukseen siirtymisestä sekä Länsi-Euroopan unionin (WEU) sulauttamisesta Euroopan unioniin. Yhteisen puolustuspolitiikan muotoutumista kuvaava aiempi määrittely ”pitkällä aikavälillä” korvataan käsitteellä ”asteittain” ja yhteisen puolustuksen toteutumiseen liitetty aikamääre ”aikanaan” poistetaan. Vaikka muutokset sopimustekstissä ovat varsin pieniä, ovat ne silti yhteiseen puolustukseen liittyvän lojaliteettivelvoitteen vuoksi uusi rajoitus Suomen täysivaltaisuuteen. Kun kyse on sellaisesta suvereniteetin ydinalueesta kuin maanpuolustus, olisi valiokunnan tullut katsoa, että uusi J.17 artikla on poikkeus HM 1 §:stä ja että se edellyttäisi myös perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä.

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 1998

Veijo Puhjo /va-r

