

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 13/2008 vp**

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamis- sopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp) valmistelevalle ulkoasiainvaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö

- EU-asioiden alivaltiosihteeri Helena Tuuri, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren ja lainsäädäntöneuvos Sina Uotila, oikeusministeriö
- lantråd/maaneuvos Viveka Eriksson ja förvaltningschef/hallintojohtaja Arne Selander, Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen lisensiaatti, hallintoneuvos Niilo Jääskinen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita
- oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- yliassistentti Janne Salminen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Lissabonissa joulukuussa 2007 tehdyn Lissabonin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta ja sopimuksen

voimaansaattamislain. Sopimukseen liittyy 13 pöytäkirjaa, kaksi liitettä sekä päätösasiakirja ja 65 julistusta. Liitteet ja pöytäkirjat ovat erottamaton osa sopimusta. Hallituksen esitykseen on

liitetty myös Euroopan unionin perusoikeuskirja selityksineen.

Lissabonin sopimuksella muutetaan Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta, joka nimetään uudelleen sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta. Sopimuksilla on sama oikeudellinen arvo. Sopimuksella yhdistetään Euroopan yhteisö ja Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustettu unioni yhdeksi oikeushenkilöksi.

Sopimuksella vahvistetaan unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuutta muun muassa antamalla unionin perusoikeuskirjalle sama oikeudellinen arvo kuin unionin perussopimuksilla ja mahdollistamalla unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Lissabonin sopimuksella korvataan nykyinen jäsenvaltioiden painotettuihin ääniin perustuva neuvoston määräenemmistö päätöksenteon järjestelmä niin sanotulla kaksoisenemmistöön perustuvalla järjestelmällä. Euroopan komission jäsenten määrää supistetaan siirtymäkauden jälkeen siten, että siinä on kerrallaan yksi kansalainen kahdesta kolmasosasta jäsenvaltioita yhden kolmasosan jäsenvaltioita ollessa kullakin hetkellä komission ulkopuolella. Eurooppa-neuvostosta tulee varsinainen toimielin.

Lissabonin sopimuksella vahvistetaan unionin annetun toimivallan periaatetta: toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Unionin toimivallan alaa muutetaan lisäämällä siihen joitakin uusia politiikka-aloja ja kehittämällä edelleen nykyisiä toimivaltuuksia. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen liittyviä mekanismeja vahvistetaan.

Sopimuksella yksinkertaistetaan unionin lainsäädäntömenettelyjä ja pääsäännöksi tulee niin sanottu tavallinen lainsäätämismenettely, joka vastaa nykyistä yhteispäätös menettelyä. Samalla uusi sopimus laajentaa niiden kysymysten alaa, joilla neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä yksimielisen päätöksenteon asemesta.

Esityksen kattavissa ja yksityiskohtaisissa käsittelyjärjestysperusteluissa sopimuksen määräyksiä arvioidaan ennen muuta perustuslain 1 §:n täysivaltaisuus sääntelyn kannalta. Tarkastelussa on kiinnitetty huomiota myös perustuslain 2 luvun perusoikeussäännöksiin ja 8 luvun säännöksiin ylimpien valtioiden toimivallasta kansainvälisissä asioissa samoin kuin perustuslain 3 §:n 3 momentin ja 99 §:n 1 momentin säännöksiin tuomioistuinten riippumattomuudesta ja ylimmän tuomiovallan käyttämisestä. Sopimusta on arvioitu myös syyttäjälaitosta koskevien perustuslain 104 §:n säännösten kannalta. Lisäksi perusteluissa esitetään arvio sopimuksen suhteesta perustuslain 73 §:n vaatimukseen rajatusta poikkeuksesta. Käsittelyjärjestystä arvioidaan vielä Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n näkökulmasta. Perustelujen mukaan sopimuksen useat määräykset koskevat perustuslakia sillä tavoin, että sopimuksen hyväksymisestä tulee päättää perustuslain 94 §:n 2 momentissa säädetyllä määränemmistöllä ja voimaansaattamislakiehdotus käsitellä perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämismenettelyssä. Lakiehdotuksen tällainen säätämismenettely on tarpeen myös siksi, että eräät sopimuksen määräykset ovat ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Lissabonin sopimuksella muutetaan niitä sopimuksia, joihin Euroopan unioni ja Euroopan yh-

teisö perustuvat. Sopimus ei korvaa nykyisiä sopimuksia, vaan se on toteutettu perinteisellä sopimusten muuttamistekniikalla, jossa vain muutetut tai lisätyt kohdat on ilmaistu sopimustekstissä. Tämän vuoksi sopimus on sellaisenaan varsin vaikeasti hahmotettava, laaja kokonai-

suus. Sopimusten konsolidoitu versio kuitenkin selkeyttää tilannetta jossain määrin.

Nykyiset sopimukset — liittymisasiakirjat mukaan luettuina — pysyvät voimassa, jollei Lissabonin sopimuksella nimenomaisesti kumota jotain määräystä. Tässä suhteessa Lissabonin sopimus poikkeaa olennaisella tavalla Euroopan perustuslaista lokakuussa 2004 tehdystä sopimuksesta (jäljempänä perustuslakisopimus), jolla pyrittiin saamaan aikaan uusi yhtenäinen perussopimus. Lissabonin sopimuksessa käytetty tekniikka on omiaan korostamaan oikeudellista jatkuvuutta. Kysymys ei ole näin ollen nykyisiin perussopimuksiin nähden kokonaan uudesta järjestelystä.

Perustuslakisopimusta ei hyväksytty kaikissa jäsenvaltioissa. Lissabonin sopimuksella on tarkoitus toteuttaa perustuslakisopimuksen keskeiset tavoitteet muuttamalla nykyisiä Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta. Samalla viimeksi mainitun sopimuksen nimi muutetaan sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta. Sisällöllisesti Lissabonin sopimus ei merkittävästi poikkea perustuslakisopimuksesta, joskin siitä on karsittu sellaisia perustuslakisopimukseen sisältyneitä piirteitä, joiden katsottiin perinteisesti viittaavan valtioon eikä järjestöön. Tämän sisällöllisen samankaltaisuuden vuoksi perustuslakivaliokunta viittaa yleisesti perustuslakisopimuksesta lokakuussa 2006 antamaansa yksityiskohdattaiseen lausuntoon (PeVL 36/2006 vp) toistamatta kaikkia siinä esitettyjä arvioita. Seuraavassa valiokunta tarkastelee lähinnä niitä sopimusmääräyksiä, joiden se katsoo edellyttävän supistetun perustuslainsäätämisenjärjestyksen käyttämistä.

Eduskunnan suostumus

Hyväksymisen tarpeellisuus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taik-

ka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Lissabonin sopimus sisältää kattavasti määräyksiä unionin tehtävistä ja toimivallasta samoin kuin unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmästä sekä yksilön oikeusaseman perusteista. Tällaista valtiosäännön kannalta keskeistä ainesta laajasti sisältävä valtiosopimus vaatii kiistatta eduskunnan hyväksymisen perustuslaissa tarkoitetun "merkitykseltään huomattava"-perusteen nojalla (PeVL 9/2006 vp, s. 3/II ja PeVL 38/2001 vp, s. 2/I). Sopimus myös sisältää runsaasti lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joista hallituksen esityksen perusteluissa on tehty yksityiskohtaisesti selkoa. Eduskunnan hyväksyminen Lissabonin sopimukselle on tarpeen myös sopimuksen budjettivaltaa sitovien vaikutusten takia (PeVL 36/2006 vp, s. 3/II).

Hyväksymispäätöksen ala

Esityksessä ehdotettu eduskunnan hyväksymispäätös kattaa jo vakiintuneen käytännön mukaan Lissabonin sopimuksen kokonaisuudessaan ja siten myös sopimukseen erottamattomina osina kuuluvat pöytäkirjat ja liitteet (PeVL 36/2006 vp, s. 3/II).

Käsittelyjärjestys

Arvioinnin lähtökohta

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Säännökset kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksen säätämisenjärjestyksestä ovat perustuslain 95 §:n 2 momentissa. Tällainen lakiehdotus käsitellään pääsäännön mukaan tavallisen lain säätämisenjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä leppäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista

äänistä. Päätös perustuslakia koskevan velvoitteen hyväksymisestä on näin ollen tehtävä samalla määränemistöllä kuin päätös tällaisen velvoitteen voimaan saattavan lain hyväksymisestä (HE 1/1998 vp, s. 50—51, PeVL 38/2001 vp, s. 4/I). Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaista määränemistöpäätöksentekoa kutsutaan supistetuksi perustuslainsäätämisyjärjestykseksi (HE 1/1998 vp, s. 151/II).

Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä on säädetty usean seikan vuoksi supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 14/1994 vp). Vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämisen yleinen syy oli se, että liittymissopimuksen määräykset oikeudellisesti katsoen rajoittivat Suomen täysivaltaisuutta. Myös Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislaki on säädetty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/1998 vp). Nizzan sopimuksen hyväksymisestä sen sijaan on päätetty uuden perustuslain jo tultua voimaan äänten enemmistöllä. Ehdotus Nizzan sopimuksen voimaansaattamislaki on vastaavasti käsitelty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 38/2001 vp). Sittemmin tehdyt sopimukset eräiden valtioiden liittymisestä Euroopan unioniin on niin ikään hyväksytty äänten enemmistöllä ja ehdotukset sopimusten voimaansaattamislakeiksi käsitelty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 11/2003 vp, ks. myös HE 218/2005 vp, EV 68/2006 vp).

Supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyt lait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. poikkeuslakeja. Tällaisia lakeja koskevan niin sanotun aukkokteorian mukaan niitä voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna niillä perustuslakiin tehtyjä poikkeuksia. Myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisuuden luon-

netta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125/I).

Liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen jälkeen on tullut voimaan uusi perustuslaki, jonka täysivaltaisuutta koskevat säännökset ovat osaksi erilaiset kuin hallitusmuodossa. Siksi perustuslakivaliokunta lähti Nizzan sopimusta vuoden 2001 valtiopäivillä käsiteltäessä siitä, että sitä oli ensi sijassa arvioitava uuden perustuslain säännösten kannalta ja vasta toissijaisesti liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislakien näkökulmasta (PeVL 38/2001 vp, s. 4/II).

Eduskunta hyväksyi Lissabonin sopimusta sisältönsä läheisesti muistuttavan perustuslakisopimuksen ja sen voimaansaattamislain supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä joulukuussa 2006. Voimaansaattamislakia ei kuitenkaan ole säädetty tulemaan voimaan, eikä näin ole Lissabonin sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen myöskään tarkoitus tehdä. Näin ollen perustuslakisopimuksen voimaansaattamislakilla perustuslakiin aikoinaan hyväksytyt poikkeukset eivät ole konkretisoituneet eivätkä ole siksi myöskään merkityksellisiä aukkokteorian kannalta.

Perustuslain 1 §:n 1 momentin säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta tulkittaessa on säännöksen esitöiden mukaan otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti jäsenyys Euroopan unionissa. Perustuslakiuudistuksessa sanouduttiin yleisesti irti sellaisesta muodollisesta tulkinnasta, jonka mukaan valtion jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä aina merkitsisi valtion täysivaltaisuuden rajoitusta. Nykyisen kansainvälistymiskehityksen katsottiin päin vastoin merkitsevän sitä, että valtion tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin riippuvat olennaisesti osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Tässä yhteydessä esitöissä viitattiin perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämään luonnehdintaan siitä, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa

eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi (HE 1/1998 vp, s. 71—72 ja PeVL 14/1994 vp, s. 3/I).

Perustuslain täysivaltaisuussäätely sisältää myös 1 §:n 3 momentin, jonka mukaan "Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi". Tämä säännös toimii yhtenä kiinnekohtana arvioitaessa, milloin jokin uusi kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Perustuslain esitöiden mukaan on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II). Tärkeä ja jo vakiintuneena pidettävä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muoto on Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (PeVL 36/2006 vp, s. 5/I, PeVL 9/2006 vp, s. 5/I ja PeVL 38/2001 vp, s. 5/I).

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa rajoittaa täysivaltaisuuden käyttämistä useilla julkisen vallankäytön lohkoilla. Tietynasteiset täysivaltaisuuden rajoitukset kuuluvat jo lähtökohtaisesti nykyaikaiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Unionijäsenyyden vaikutukset täysivaltaisuuteen olivat keskeisiltä osiltaan tiedossa jo uutta perustuslakia säädettäessä. Perustuslakivaliokunta on tämän jälkeen vielä käytännössään täsmentänyt niitä kriteereitä, joilla unionin perussopimukseen tehtäviä muutoksia tulee tässä suhteessa arvioida. Valiokunta on todennut, että unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa tapauksesta riippuen olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kanssa. Unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaalisella tasolla puolestaan on yleensä merkityksetöntä täysivaltaisuuden kannalta (PeVL 9/2006 vp, s. 5/II, PeVL 7/2003 vp s. 3—4 ja PeVL 38/2001 vp, s. 5/I).

Hallituksen esityksen käsittelyjärjestysperustelut ovat varsin yksityiskohtaiset ja huolellises-

ti laaditut. Valiokunta yhtyy näihin perusteluihin seuraavin täsmennyksin ja täydennyksin.

Perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen

Lissabonin sopimuksella uudistetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artikla. Artiklan 1 kohdan mukaan unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Perusoikeuskirjalla todetaan nimenomaisesti olevan sama oikeudellinen arvo kuin unionin perussopimuksilla. Perusoikeuskirjaa ei ole liitetty Lissabonin sopimukseen, mutta valiokunta pitää selvänä, että se tulee voimaansaattamislain 1 §:n säännöksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan sisältyvän viittauksen välityksellä lainsäädännön alaan kuuluvilta osiltaan saatetuksi voimaan yhdessä Lissabonin sopimuksen kanssa. Valiokunta pitää tämän vuoksi tärkeänä, että perusoikeuskirja myös julkaistaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa samaan aikaan kuin Lissabonin sopimus. Samalla valiokunta huomauttaa, että perustuslakisopimusta koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 67/2006 vp) sisältyneet — mutta tästä esityksestä puuttuvat — perusoikeuskirjan määräysten yksityiskohtaiset perustelut ovat edelleen merkityksellisiä.

Voimassa olevan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Perusoikeudet ovat näin ollen jo ennen perusoikeuskirjan laatimista olleet vakiintunut osa mm. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen soveltamaa yhteisön oikeutta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perusoikeuskirjan oikeudellistaminen toteutetaan nyt toisella tavalla kuin perustuslakisopimuksessa, jossa se muodosti sopimuksen toisen osan. Lissabonin sopimukseen on myös liitetty erityinen pöytäkirja perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Isoon-Britanniaan. Aiemmin esittämänsä uudistaen valiokunta katsoo, että toteutettu ratkaisumalli merkitsee heikennystä sekä pe-

rusoikeuskirjan oikeudellisen aseman selkeyden että sen näkyvyyden kannalta (PeVL 8/2007 vp, s. 2/II).

Perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tällainen unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen parantaa yksilön perus- ja ihmisoikeuksien suojaa unionin oikeuden soveltamisalalla. Perusoikeuksien tulkinnan kannalta on tärkeää, että unionin perusoikeusjärjestelmä kiinnittyy jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ohella nykyistä vahvemmin Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Unionin perusoikeusjärjestelmä ei korvaa kansallista perusoikeusjärjestelmää. Kun lisäksi otetaan huomioon perustuslain 1 §:n 3 momentissa oleva nimenomainen maininta Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön ihmisoikeuksien turvaamiseksi, ei unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen valiokunnan mielestä vaikuta Lissabonin sopimuksen käsittelyjärjestykseen.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen uuden 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Määräys on periaatteellisesti merkittävä, koska se osoittaa unionin halua sitoutua erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamiseen sekä valmiutta hyväksyä myös unionin ulkopuolinen ihmisoikeuksien noudattamisen valvonta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 188 n artiklan 8 kohdan mukaan neuvosto tekee päätöksen liittymisestä yksimielisesti. Päätös sopimuksen tekemisestä tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsään asetettujen vaatimusten mukaisesti. Perustuslakisopimuksen mukaan päätös liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen olisi tehty määräenemmistöpäätöksellä. Valiokunta on jo aiemmin todennut sopimukseen nyt otettujen määräysten asettavan ihmisoikeussopimukseen liittymiselle tarpeettomia lisäkynnyksiä, jotka voivat vaarantaa liittymisen tai ainakin merkittävästi hidastaa sitä (PeVL 8/2007 vp, s. 2/I). Tämän vuoksi valiokunta toteaa tällaisen tilanteen edellyttävän, että valtioneuvoston tulee unionis-

sa eri yhteyksissä toimiessaan aktiivisesti edistää liittymishankkeen ripeää toteutumista. Ulkoasiainvaliokunnan on aiheellista harkita tätä asiaa koskevan lausumaehdotuksen ottamista mietintöönsä.

Valiokunta uudistaa myös huomautuksensa siitä, että perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen ei muuta perustuslakivaliokunnan roolia perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä tai Euroopan unionin asioiden ennakkokäsittelyssä (PeVL 36/2006 vp, s. 7/II ja PeVL 7/2003 vp, s. 10/I). Valiokunnan asiana on arvioida perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta myös unionin oikeuden kansallista täytäntöönpanoa varten annettavia lakiehdotuksia.

Pilarijaon poistaminen

Lissabonin sopimuksella poistetaan nykyisiin perussopimuksiin sisältyvä pilarirakenne. Tämän mukaisesti niin sanottuun II pilariin kuulunut yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka samoin kuin III pilarin muodostaneet poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla siirtyvät unionin toimivaltaan sopimuksessa tarkemmin määritellyiltä osiltaan. Tällöin myös unionin oikeuden yleiset periaatteet — kuten unionin oikeuden etusija — tulevat sovellettaviksi myös näillä toimintaloikoilla. Etusijaperiaatteesta ei perustuslakisopimuksesta poiketen sisälly erityistä määrystä Lissabonin sopimukseen. Tästä on sen sijaan otettu julistus hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan.¹ Tämä ratkaisu ei kuitenkaan vaikuta valiokunnan jo aiemmin esittämään arvioon, jonka mukaan etusijaperiaatteen laajentaminen kahdelle uudelle ja laajalle toimialalle tarkoittaa valtion täysivaltaisuuden uutta rajoitusta, joka on siinä määrin merkittävä, että Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta on päätettävä vaikeutetussa käsittelyjärjestyksessä.

¹ Julistus nro 17 Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta.

Tuomioistuimen toimivallan laajeneminen

Pilarijaon poistamisesta seuraa myös Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan laajeneminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 240 b artiklan mukaisesti poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa. Toimivaltaa rajoittaa kuitenkin määräys, jonka mukaan tuomioistuimella ei ole oikeutta tutkia jäsenvaltion poliisiviranomaisten toteuttamien toimien pätevyyttä tai oikeasuhtaisuutta taikka antaa ratkaisua niiden velvollisuuksien suorittamisesta, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisällisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Tuomioistuimen päätöksestä voi johtua jäsenvaltiolle velvollisuus muuttaa lainsäädäntöään. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut tällaisen toimivallan merkitsevän poikkeusta perustuslain täysivaltaisuussääntelystä (PeVL 36/2006 vp, s. 6/II, PeVL 14/1994 vp, s. 3/II ja PeVL 15/1992 vp, s. 4/II). Tuomioistuimen toimivallan laajeneminen poliisiyhteistyön ja rikosasioissa harjoitettavan oikeudellisen yhteistyön kaltaiselle, valtion täysivaltaisuuden kannalta verraten keskeiselle politiikka-alalle on sillä tavoin merkittävää, että Lissabonin sopimus on myös tämän sopimusmääräyksen vuoksi käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä.

Unionin toimivallan muutokset

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 69 a ja 69 b artikla. Edellä todettua pilarijaon poistamista on tarkasteltava myös jäsenvaltion ja unionin välisen toimivallan jaon näkökulmasta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 69 a artiklassa annetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle mahdollisuus säätää direktiiveillä tavallisessa lainsäätämisyksessä vähimmäissäännöistä, sikäli kuin se on tarpeen tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rajatylittävissä rikosasioissa. Artiklan 2 kohdassa on luettelo siitä, mitä seikkoja nämä vähimmäissäännöt koskevat. Luettelon viimeisessä kohdassa annetaan kuitenkin neuvostolle mahdollisuus yksimielisellä päätöksellä Euroo-

pan parlamentin hyväksynnän saatuaan sisällyttää vähimmäissääntöjen määrittämisen piiriin myös muut rikosasioiden käsittelyn osatekijät, jotka neuvosto on ennalta määrittänyt päätöksellään.

Sopimuksen 69 b artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyksitystä käyttäen direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on kohdassa tarkemmin luonnehditulla tavalla rajatylittävää. Kyseeseen tulevat alat on yksilöity artiklassa. Myös tähän sopimusmääräykseen sisältyy neuvostolle annettu valtuutus tehdä rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella päätös, jolla määritellään muita, kohdassa tarkoitettuja edellytykset täyttäviä rikollisuuden aloja. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Sekä 69 a että 69 b artiklan 3 kohtaan sisältyy niin sanottu hätäjarrulauseke. Sen mukaan neuvoston jäsenellä on mahdollisuus pyytää, että ehdotus direktiiviksi saatetaan Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi, jos tämä jäsen katsoo ehdotuksen vaikuttavan jäsenvaltion rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin. Tällöin lainsäädäntömenettely keskeytetään kohdassa kuvatuin tavoin. Lissabonin sopimuksessa tämän hätäjarrumekanismiin käyttöön tehtiin joitakin tarkistuksia.

Perustuslakisopimuksen III-270 ja III-271 artiklaan sisältyivät samankaltaiset määräykset neuvoston oikeudesta päättää unionin toimivallan laajuudesta. Tuossa yhteydessä valiokunta katsoi (PeVL 36/2006 vp, s. 10—11), että tällainen neuvostolle verraten keskeisillä oikeudentaloilla annettava toimivalta muodostuu artiklojen yleispiirteisyyden takia varsin väljäksi ja on siten ongelmallinen myös kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta. Lissabonin sopimuksella hätäjarrumekanismiin tehdyt muutokset eivät anna aihetta muuttaa tätä johtopäätöstä. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että sopimus on näiden valtuusmääräys-

ten takia käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 69 e artikla. Eurooppa-neuvosto voi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 69 e artiklan nojalla perustaa Eurojustin pohjalle Euroopan syyttäjänviraston. Virastolla on artiklan 2 kohdan perusteella toimivalta tutkia niitä unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, jotka määritetään tarkemmin perustamisasetuksilla, sekä asettaa syytteeseen rikosten tekijät ja niihin osalliset. Virasto toimii syyttäjän tehtävissä tällaisia tekoja koskevissa rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa.

Valiokunta katsoi jo aiemmin (PeVL 36/2006 vp, s. 8/I), että syyttäjän tehtävässä on kiistatta kysymys sellaisesta merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, jonka osoittaminen muulle kuin kansalliselle viranomaiselle on ristiriidassa perustuslain 1 ja 104 §:n säännösten kanssa valtion täysivaltaisuudesta ja syyttäjälaitoksesta. Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluiden kantaan, jonka mukaan viraston perustamista tarkoittaviin sopimusmääräyksiin Lissabonin sopimuksella lisätty niin sanottu hätäjarumekanismi ei vaikuta tähän arvioon. Määräykset Euroopan syyttäjänviraston toimivallasta edellyttävät näin ollen sopimuksen käsittelemistä vaikeutetussa järjestyksessä.

Samankaltaisesti artiklan 4 kohdassa annetaan Eurooppa-neuvostolle oikeus laajentaa syyttäjänviraston toimivaltuuksia yksimielisellä päätöksellä niin, että virasto voi toimia myös rajatylittävän vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi toimivaltuudet voidaan ulottaa myös useita jäsenvaltioita koskevien vakavien rikosten tekijöihin ja osallisiin.

Sopimusmääräyksellä annetaan Eurooppa-neuvostolle mahdollisuus laajentaa unionin toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi jäsenvaltiossa. Tällainen valtuutus on valiokunnan aiemman käytännön valossa ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta samoin kuin kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten kanssa (PeVL 36/2006 vp, s. 11). Sopi-

mus on myös tämän määräyksen vuoksi käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä.

Perussopimusten muuttamismenettelyt

Yleistä. Lissabonin sopimuksen mukaan siihen sisältyviä unionin perussopimuksia voidaan muuttaa paitsi tavanomaisessa kansainvälisen sopimuksen tekemismenettelyssä myös muutamissa yksinkertaistetuissa menettelyissä. Perustuslakivaliokunta on tämän kaltaisia sopimusjärjestelyjä viime vuosina arvioidessaan lähtenyt yleisesti siitä, että sopimukseen perustuvalla toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa mukauttaen sopimusta mutta ei muuttaa sitä. Sallittujen mukautusten tulee olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen eivätkä toisaalta koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta (PeVL 36/2006 vp, s. 9/I, PeVL 51/2001 vp, s. 2/II ja PeVL 38/2001 vp, s. 7/II).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan 7 kohta. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää, että neuvostolla on perussopimusten määräysten mukaan yksimielistä päätöksentekoa edellyttävällä tietyllä alalla tai sellaista päätöksentekoa edellyttävässä tietyssä asiassa mahdollisuus siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon. Yksimielinen Eurooppa-neuvosto voi niin ikään päättää, että erityisessä lainsäätämisenjärjestyksessä annetavat säädökset voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä. Artiklan 7 kohdan kolmannen alakohdan mukaan yksikin kansallinen parlamentti voi kuuden kuukauden kuluessa ilmoittaa vastustavansa päätöksen tekemistä, jolloin siitä luovutaan.

Edellä esitetty yksinkertaistettu menettely on sama kuin perustuslakisopimuksen IV-444 artiklassa. Valiokunta katsoi sopimuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 36/2006 vp, s. 10), että kansallisten parlamenttien mahdollisuus estää artiklassa tarkoitettujen päätösten tekeminen on sinänsä merkityksellinen valtion täysivaltaisuuden kannalta. Samoin kuin tuolloin valiokunta

katsoo, että yleisissä ja kattavissa määräyksissä on kuitenkin kysymys toimivallasta muuttaa — eikä vain mukauttaa — perussopimuksia muussa kuin perustuslain 93—95 §:ssä säädettyssä menettelyssä. Tämän vuoksi sopimus on näiltä osin vastoin perustuslain säännöksiä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta ja muodostuu siten viime kädessä ongelmalliseksi myös valtion täysivaltaisuuden näkökulmasta. Määräys Eurooppa-neuvoston mainitusta toimivallasta edellyttää näin ollen sopimuksen käsittelemistä vaikeutetussa järjestyksessä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 280 h artikla. Tiiviimpää yhteistyötä keskenään tekevät jäsenvaltiot voivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 280 h artiklan nojalla yksimielisesti neuvostossa siirtyä tekemään päätöksiä määränemmistöllä sekä käyttämään tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä erityisen säätämisyjärjestyksen sijasta. Päätöksen tekemiseen neuvostossa osallistuvat tällöin vain tiiviimmässä yhteistyössä mukana olevat jäsenvaltiot. Artikla vastaa perustuslakisopimuksen III-422 artiklaa. Viimeksi mainitusta sopimuksesta antamassaan lausunnossa valiokunta katsoi (PeVL 36/2006 vp, s. 10/II), että soveltamisalaltaan varsin yleinen valtuus on ristiriidassa perustuslakiin valtion täysivaltaisuudesta sekä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta sisältyvien säännösten kanssa. Samasta syystä myös nyt esillä oleva sopimusmääräys johtaa siihen, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä on päätettävä vaikeutetussa käsittelyjärjestyksessä.

Perustuslain 73 §:ssä säädetty edellytys "rajatusta poikkeuksesta"

Supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävät kansainvälisen veloitteen voimaansaattamislait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslakeja. Siksi myös niihin kohdistuu perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetty vaatimus siitä, että perustuslakiin tehtävän poikkeuksen tulee olla rajattu (HE 1/1998 vp,

s. 125/I, PeVM 10/1998 vp, s. 28/I). Perustuslain esitöissä todetaan ilmaisun "rajattu poikkeus" viittaavan ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Ilmaisulla ei kuitenkaan viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten lukumäärään (HE 1/1998 vp, s. 125/II).

Perustuslakia on valiokunnan mielestä tulkitettava siitä lähtökohdasta, että Suomi oli jo perustuslakia säädettäessä Euroopan unionin jäsen. Lissabonin sopimuksessa ei asiallisesti ole kysymys Suomen unionijäsenyyden näkökulmasta kokonaan uudesta järjestelystä, mitä on omiaan korostamaan se seikka, että sopimuksella muutetaan voimassa olevia perussopimuksia eikä perustuslakisopimuksen tavoin korvata niitä kokonaan uudella sopimuksella. Siksi perustuslain 73 §:n 1 momentin kannalta merkityksellisiä ovat vain edellä esitetyt, nykytilaan verrattuna uudet poikkeukset perustuslaista. Perustuslakisopimusta käsitellessään valiokunta katsoi, että sopimusmääräyksiin perustuvat unionin toimivaltuudet näissä asioissa ovat kansalliseenkin lainsäädäntöön sovellettavien arviointiperusteiden näkökulmasta pääosin varsin tarkasti rajattuja (PeVL 36/2006 vp, s. 11—12). Pilarijaon poistumisesta johtuvia unionin toimivallan muutoksia voidaan kuitenkin pitää jossain määrin väljinä. Näiltäkin osin kyse on unionin puitteissa jo verraten vakiintuneesti harjoitettavasta yhteistyöstä eikä uusista tai määrittelemättömistä politiikka-aloista. Vaikeutettua käsittelyjärjestystä edellyttävät Lissabonin sopimuksen määräykset eivät valiokunnan mielestä yleisesti arvioituina merkitse olennaisia muutoksia Suomen unionijäsenyyttä tarkoittavaan nykyiseen kokonaisjärjestelyyn eivätkä muodostu ongelmallisiksi perustuslain 73 §:n 1 momenttiin sisältyvän rajatun poikkeuksen vaatimuksen kannalta. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden määräyksiltä ole aina mahdollista vaatia samanlaista tarkkuutta ja täsmällisyyttä kuin kansalliselta lailta.

Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen jo edellä todettuun seikkaan, että myös Suomen liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislait on säädetty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Nämä toistuvat perussopimusten muutokset muodostavat yhdessä kokonaisjärjestelyn, joka tarkoittaa, että Suomen unionijäsenyyden vuoksi perustuslaista on voimassa lukuisia poikkeuksia. Käynnistettävässä perustuslain tarkistamishankkeessa on tämän vuoksi valiokunnan mielestä syytä uudelleen arvioida, tulisiko perustuslakiin ottaa maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa, sekä harkita, olisiko perustuslakiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 6).

Ahvenanmaan itsehallinto

Käsittelyjärjestys. Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen sisältäessä määräyksen Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa on maakuntapäivien itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan hyväksyttävä voimaansaattamissäädos, jotta määräys tulisi voimaan maakunnassa. Jos määräys on ristiriidassa itsehallintolain säännösten kanssa, se tulee lain 59 §:n 2 momentin mukaan voimaan maakunnassa vain, jos maakuntapäivät antaa hyväksymisensä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Lisäksi velvoitteen voimaansaattamisesta on säädetävä lailla, joka on eduskunnassa käsitelty perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Lissabonin sopimus merkitsee unionin toimivallan laajentumista rikosoikeuden alalla. Lisäksi pilarijaon poistaminen tarkoittaa unionin oikeuden yleisten periaatteiden tulemistä sovellettaviksi myös poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön aloilla. Kuten valiokunta jo perustuslakisopimuksen käsittelyn yhteydessä totesi (PeVL 36/2006 vp, s. 13/I), tällaiset oikeudelliset vaikutukset ovat maakunnan toimivallan kannalta siinä määrin merkittäviä, että Lissabonin sopimuksen voimaansaattamissäädos on

käsiteltävä Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n 2 momentissa tarkoitettussa vaikeutetussa järjestyksessä.

Voimaansaattamissäädöksen merkitys. Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:ssä tarkoitettujen voimaansaattamissäädöksen hyväksyminen on edellytys sille, että asianomaisen valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräykset tulevat voimaan maakunnassa siltä osin kuin määräykset koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Voimaansaattamissäädöksellä ei ole merkitystä valtakunnan toimivallan alaan kuuluvien sopimusmääräysten voimaantuloon maakunnassa. Tällaisen voimaansaattamissäädöksen hyväksyminen ei ole myöskään edellytys Suomen sitoutumistahdon muodostamiselle tai ilmaisemiselle (ks. PeVL 10/1998 vp).

Perustuslakivaliokunta huomauttaa kuitenkin, että Lissabonin sopimuksen voimaansaattamissäädöksen mahdollinen hyväksymättä jättäminen Ahvenanmaalla johtaisi oikeudellisesti hyvin epäselvään tilanteeseen. Kuten valiokunta on aiemmin todennut, Suomi ei tällaisessa tilanteessa voisi sopimusosapuolena ainakaan kaikilta osin taata sopimuksen asianmukaista täytäntöönpanoa maakunnassa. Tämän vuoksi on aiheellista kansallisesti jatkaa pyrkimyksiä tällaisen tilanteen estämiseksi (PeVL 36/2006 vp, s. 14/I). Valiokunta toteaa, että Ahvenanmaan maakuntapäivien osallistumista toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan ollaan parhaillaan järjestämässä. Tämän lisäksi maakunnan puolelta on kiinnitetty huomiota myös kysymykseen maakunnan puhevallasta unionin tuomioistuimissa silloin, kun käsiteltävänä on Ahvenanmaan toimivallan alaan kuuluvia asioita, tarpeeseen selvittää unionin oikeushenkilöllisyyden vaikutuksia Ahvenanmaan kannalta sekä edustautumiseen Euroopan parlamentissa.

Muuta

Eurooppa-neuvoston aseman virallistaminen
Euroopan unionista tehdyn sopimuksen uuden 9 artiklan mukaan Eurooppa-neuvostosta tulee muodollisestikin unionin toimielin. Samalla Eu-

rooppa-neuvosto saa eräitä uusia toimivaltuuksia oikeudellisesti sitovien päätösten tekemiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että Eurooppa-neuvoston aseman vahvistaminen on merkittävin Lissabonin sopimukseen sisältyvä toimielinjärjestelmän muutos. Uudistus korostaa tarvetta turvata eduskunnan vaikutusmahdollisuudet myös silloin, kun muodostetaan Suomen kantaa Eurooppa-neuvostossa tehtäviin päätöksiin. Tämän vuoksi valiokunta myös tässä yhteydessä painottaa perustuslain 97 §:n mukaista eduskunnan oikeutta saada tietoja Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista samoin kuin 96 §:n säännöksiä eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun (ks. PeVL 36/2006 vp, s. 14/I).

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. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu unionin koko toimialalle kattaen näin ollen myös kaikki Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat kysymykset (HE 1/1998 vp, s. 146—147 ja PeVM 10/1998 vp, s. 26/II).

Eurooppa-neuvoston muuttuminen myös muodollisesti Euroopan unionin päätöksiä tekeväksi toimielimeksi on 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. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on perustuslakivaliokunnan mielestä tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi. Käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa (PeVL 36/2006 vp, s. 14/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitettuun sopimukseen,

että sopimus hyväksytään päätöksellä, jota kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä ja

että lakiehdotus käsitellään supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

PeVL 13/2008 vp — HE 23/2008 vp

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Tuula Peltonen /sd
vpj.	Jacob Söderman /sd	Veijo Puhjo /vas
	Tuomo Hänninen /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kimmo Kiljunen /sd (osittain)	Ilkka Viljanen /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Antti Vuolanne /sd
	Kari Kärkkäinen /kd (osittain)	vjäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
	Elisabeth Naucclér /r	Johannes Koskinen /sd (osittain).
	Mikaela Nylander /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Allekirjoittaneet edustajat ehdottivat valiokunnan lausuntoon seuraavia lisäyksiä:

"Hallituksen esityksen kohdissa, joissa käsitellään toimivallan muutoksia (kappaleessa 3.2.3.2 alkaen s. 65 ja kappaleessa 3.2.4 alkaen s. 76), selvitetään seikkaperäisesti, miten toimivallan muutokset vaikuttavat Euroopan unionin ja Suomen toimivaltaan lainsäädäntövallan osalta. Lissabonin sopimuksen jäsentely ja säännösten ylimalkaisuus tekevät hyvin vaikeaksi tarkan luettelon tekemisen siitä, mitä todella tapahtuu sopimuksen tultua voimaan. Selvää kuitenkin on, kuten hallituksen esityksestä ilmenee, että unionille siirtyvät valtuudet lainsäädäntövallan suhteen ovat varsin laajat. Niiden merkitystä kuitenkin käytännössä lieventää se, että jäsenmaat ovat jo sopineet useasta uudesta lainsäädäntöhankkeesta unionin tasolla niillä oikeusaloilla, jotka nyt siirtyvät unionin toimivallan piiriin.

Täysivaltaisuuden kannalta on kuitenkin eduskunnan lainsäädäntövallan suhteen merkittävää, jos asia, joka aikaisemmin on ollut jäsenmaiden yksimielisesti päätettävänä, siirtyy unio-

nin päätettäväksi. Tämä tapahtuu käytännössä siirtämällä asia unionin toimivaltaan esimerkiksi uuden politiikan tai oikeusperustan kautta tai poistamalla aikaisemmin voimassa ollut jäsenmaiden veto-oikeus, jolloin yksimielisyyden tilalle neuvostossa tulee käyttöön määräenemmistönmenettely. Näin pyritään tehostamaan unionin päätöksentekoa. Tämä merkitsee kuitenkin sitä, että asia siirtyy pois Suomen eduskunnan toimivallasta unionin toimivaltaan. Suomen eduskunnan lainsäädäntövallan näin laaja siirtyminen on siinä määrin merkittävä, että Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta on tältä osin päätettävä vaikeutetussa käsittelyjärjestyksessä."

Valitettavasti valiokunta on aikaisemmin ottanut toisen kannan tähän asiaan varsin ylimalkaisin perusteluin. Ehdotuksemme perustuu Suomen perustuslain 1 §:n 1 momenttiin, 2 §:n 1 momenttiin ja 3 §:n 1 momenttiin ja korostaa Suomen eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan tärkeimpänä käyttäjänä, joka tässä tapauksessa edellyttäisi vaikeutetun käsittelyjärjestyksen käyttämistä.

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 2008

Jacob Söderman /sd
Antti Vuolanne /sd

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Kansanäänestyksen tarpeellisuus

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä piti välttämättömänä ja perusteltuna kansanäänestyksen järjestämistä Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta perustuslakivaliokunnan lausuntoon jättämässään eriävässä mielipiteessä (PeVL 9/2006 vp — VNS 6/2005 vp Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta) ja ulkoasiainvaliokunnan mietintöön jättämässään vastalauseessa (Vastalause 3/UaVM 2/2006 vp — VNS 6/2005 vp).

Lissabonin sopimus korvaa eduskunnan 2006 hyväksymän ja tasavallan presidentin saman vuoden joulukuussa ratifioiman perustuslakisopimuksen, joka ei koskaan tullut voimaan. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen tarkoittamaan Lissabonin sopimukseen sisältyvät lähes kaikki tuolloisen perustuslakisopimuksen nykyiseen oikeustilaan kohdistuvat muutokset. Teknisesti muutokset on hajautettu sopimukseen Euroopan unionista (SEU) ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, jonka nimi muutetaan sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta (SEUT).

Vaikka sopimus teknisesti poikkeaa vuoden 2006 perustuslakisopimuksesta, katsomme samoin perustein kuin vuonna 2006, että muutosten hyväksyminen vaatii sopimuksen alistamista kansanäänestykseen.

Sopimus laajentaa Euroopan unionin päätöksentekuelinten toimivaltaa oleellisesti Suomen liittymissopimuksen aikaiseen EU:n toimivaltaan nähden (Maastrichtin sopimus), johonka sopeutumisesta kansanäänestys vuonna 1994 järjestettiin. Tuon tilanteen jälkeen perussopimuksia on muutettu (Amsterdamin ja Nizzan sopimukset) ja muutetaan edelleen (Lissabonin sopimus) niin oleellisesti, että kansalaisten pitää voida ottaa näihin asioihin kantaa uudella kansanäänestyksellä.

Nähdäkseni perustelut sille, miksi neuvoa-antava kansanäänestys tulisi järjestää ennen eduskunnan hyväksymistä ja erillistä sopimuksen ratifiointia, ovat edelleen pitkälti samoihin asioihin liittyviä kuin 2006 EU:n perustuslakisopimuksessa. Tiivistän ne seuraavaan luetteloon:

Pilarirakenteen poistaminen. Lissabonin sopimuksella poistetaan nykyisiin perussopimuksiin sisältyvä pilarirakenne. 1990-luvun lopulla eduskunnalle vielä erikseen painotettiin, ettei ainakaan oikeus- ja sisäasioiden osalta pilarijako tulla lainkaan muuttamaan.

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö EU:n toimivaltaan. Tämän mukaisesti niin sanottuun II pilariin kuulunut yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka samoin kuin III pilarin muodostaneet poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla siirtyvät unionin toimivaltaan. Tällöin myös unionin oikeuden yleiset periaatteet — kuten unionin oikeuden etusija — tulevat sovellettaviksi myös näillä toimintaloikoilla.

EU-tuomioistuimen toimivallan laajentuminen. Pilarijaon poistamisesta seuraa myös unionin tuomioistuimen toimivallan laajeneminen.

Tuomioistuimen toimivalta poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa. EU:n tuomioistuimen toimivalta tulee Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 240 b artiklan mukaan kattamaan poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön rikosasioissa. Tuomioistuimen toimivallan laajeneminen poliisiyhteistyön ja rikosasioissa harjoitettavan oikeudellisen yhteistyön kaltaiselle, valtion täysivaltaisuuden kannalta verraten keskeiselle politiikka-alalle on sillä tavoin merkittävää, että Lissabonin sopimus on myös tämän sopimusmääräyksen vuoksi saatettava neuvoa-antavan kansanäänestyksen arvioitavaksi.

Optio EU:n toimivallan laajentamisesta myös rikosoikeuden alalle. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 69 a artiklassa annetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle mahdollisuus säätää direktiiveillä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vähimmäissäännöistä, sikäli kuin se on tarpeen tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rajat ylittävissä rikosasioissa. Artiklan 2 kohdassa on luettelo siitä, mitä seikkoja nämä vähimmäissäännöt koskevat. Luettelon viimeisessä kohdassa annetaan kuitenkin neuvostolle mahdollisuus yksimielisellä päätöksellä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan sisällyttää vähimmäissäntöjen määrittämisen piiriin myös muut rikosasioiden käsittelyn osatekijät, jotka neuvosto on ennalta määrittänyt päätöksellä.

Sopimuksen 69 b artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä käyttäen direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on kohdassa tarkemmin luonnehditulla tavalla rajat ylittävää. Kyseeseen tulevat alat on yksilöity artiklassa. Myös tähän sopimusmääräykseen sisältyy neuvostolle annettu valtuutus tehdä rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella päätös, jolla määritellään muita, kohdassa tarkoitetut edellytykset täyttäviä rikollisuuden aloja. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Mikäli EU:n neuvosto ja parlamentti tekevät näitä päätöksiä, EU:n toimivalta laajenee myös rikoslain varsinaiselle ydinalueelle eli rangaistustasojen määrittelyyn. Tätä vastaaviin säännösehdotuksiin EU:n perustuslakisopimuksessa, joka ei tullut koskaan voimaan, perustuslakivaliokunta otti kantaa (PeVL 36/2006 vp, s. 10—11). Tuossa lausunnossa valiokunta katsoi, että tällainen neuvostolle verraten keskeisillä oikeudenaloilla annettava toimivalta muodostuu artiklojen yleispiirteisyyden takia varsin väljäksi ja on siten on-

gelmallinen myös kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että sopimus on näiden valtuusmääräysten takia käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä. Valiokunnalla on edelleen kanta Lissabon-sopimuksen vastaaviin määräyksiin.

Arvioin näitä sopimuksen määräyksiä samoin kuin valiokunnan enemmistö esityksen säätämisyjärjestyksen osalta, mutta katson, että kyseessä ei ole tavanomainen kansainvälinen sopimus, jonka hyväksymiseen riittää pelkästään 2/3:n eduskuntaenemmistö (ns. supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys).

Katson, että nämä ja muut edellä mainitut Lissabon-sopimuksen määräykset laajentavat EU:n toimivaltaa tavalla, joka edellyttää Lissabon-sopimuksen alistamista myös neuvoa-antavaan kansanäänestykseen ennen sopimuksen ratifiointia. Mielestäni neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestäminen on sopimuksen hyväksymisen edellytys.

Edellä mainitsemani luettelo EU:n toimivallan laajennuksista, joiden vuoksi sopimus mielestäni tulisi saattaa kansanäänestykseen, ei ole tyhjentävä, vaan koostuu vain tärkeimmistä seikoista, jotka samalla koskevat Suomen perustuslakia ja Suomen täysivaltaisuutta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että ulkoasiainvaliokunta edellyttää hallituksen antavan eduskunnalle lakiesityksen neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä joulukuussa 2007 tehdystä Lissabonin sopimuksista Euroopan unionista tehdyn sopimuksen muuttamiseksi sekä sopimuksista Euroopan yhteisön perustamisopimuksen muuttamiseksi ennen esityksen lopullisen käsittelyn päättymistä eduskunnassa.

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 2008

Veijo Puhjo /vas