

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
7 päivänä lokakuuta 1994
Lausunto n:o 14

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 135 Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina pääministeri Esko Aho ja hänen erityisavustajansa Pekka Huhtaniemi, valtiosihteeri Veli Sundbäck ja toimistopäällikkö Marita Eerikäinen ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu ja lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen oikeusministeriöstä, kansliapäällikkö Jaakko Kalela ja neuvonantaja Martti Manninen tasavallan presidentin kansliasta, maaneuvos Ragnar Erlandsson ja vt. kansliapäällikkö Peter Lindbäck Ahvenanmaan maakuntahallituksesta, professori Mikael Hidén, kansleri Jan-Magnus Jansson, professori Antero Jyränki, kansleri Jaakko Nousiainen, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen ja professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on osallistunut ulkoasiainvaliokunnan järjestämään yhteiskuulemistilaisuuteen, jossa asiaa olivat esittelemässä alivaltiosihteeri Antti Satuli, toimistopäällikkö Marita Eerikäinen ja toimistopäällikkö Hannu Himanen ulkoasiainministeriöstä, puheenjohtaja Esa Härmälä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, ekonomisti Peter Boldt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä ja johtaja Erik Forsman Työnantajain Keskusliitosta.

Käsiteltävään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen osalta sopimuksen Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin. Liittymissopimuksella Suomi tulee kaikkien EU:n perustamissopimusten sopimuspuoleksi ja omaksuu täten unionin jäsenvaltioille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet, sellaisina kuin ne näiden sopimusten sekä liittymissopimukseen ja liittymisasiakirjaan kirjattujen ehtojen mukaan ovat.

Liittymissopimus tulee voimaan 1.1.1995 edellyttäen, että kaikki sopimuspuolet sen ratifioivat. Jos jokin hakijamaista ei ole 31.12.1994 mennessä ratifioinut sopimusta, se tulee kuitenkin voimaan ratifioimisasiakirjansa tallettaneiden maiden osalta.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Ehdotettu laki tulisi voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana päivänä kuin liittymissopimus. Laissa tarkoitettut muut EU:n perustamissopimukset tulisivat voimaan samana päivänä kuin liittymissopimus.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Ratifioidulla liittymissopimuksen Suomi sitoutuisi Euroopan yhteisöjen toimialoilla sellaisiin alkuperäisten sopimusten määräyksiin, jotka ovat ristiriidassa perustuslakien eräiden säännösten kanssa. Esityksen varsin yksityiskohtaisissa säätämisjärjestysperusteluissa on tarkoin selvitetty, missä kohdin tällaisia ristiriitoja hallituksen esityksen mukaan esiintyy.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Valiokunta on käsitellyt laajahkosti muun muassa EU:n instituutioita ja jäsenyyden vaikutuksia valtioneuvoston asianomaisesta selonteosta antamassaan lausunnossa n:o 5/1992 vp. Valiokunta toistaa kannanotostaan tässä yhteydessä sen, että jäsenyys ”merkitsee paitsi liittymistä määrätynlaiseen yhteisörakenteeseen myös sitoutumista osallistua yhteisön kehittämiseen jäsenvaltioiden yhteisten päätösten muodossa. ... (K)ansallinen politiikka kohdistetaan vaikuttamiseksi yhteisön päätöksentekoon. Yhteisön toiminnan jatkuvuuden kannalta on oleellista, että kaikki jäsenet mieltävät yleisesti ottaen hyötyvänsä integraatiosta.” Muutoin valiokunta viittaa yleisesti tuossa lausunnossa esille tuomiinsa seikkoihin.

Joulukuussa 1993 hallitusmuotoon lisättiin 33 a § ja valtiopäiväjärjestykseen 4 a luku ETA-sopimuksen johdosta asianmukaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi eduskunnalle. Valiokunta tähdentää, että EU:n jäsenyyden vuoksi on välttämätöntä uudistaa valtiopäiväjärjestyksen 4 a luku. Uudistuksen tulee rakentua samoille periaatteille eduskunnan ja valtioneuvoston välisestä yhteistoiminnasta kuin voimassa oleva sääntely. Lisäksi on otettava huomioon EU:n jäsenyyteen sisältyvät oleelliset eroavuudet ETA-järjestelyyn verrattuna. Asiaa on selvitetty, valiokunnan käsityksen mukaan näistä lähtökohdista perustellusti, valtiosääntökomitea 1992:n mietinnössä ja siihen liittyvässä eduskunnan ETA-toimikunnan jatkoumuistiossa. Valiokunta korostaa olevan välttämätöntä, että hallitus antaa asiasta esityksen eduskunnalle pikimmiten neuvoo-antavan kansanäänestyksen jälkeen, jos sen tulos on myönteinen jäsenyydelle.

Eduskunnan suostumus

Eduskunnan suostumus on tarpeen esitykseen sisältyvien sopimusten sellaisten määräysten hyväksymiseksi, jotka poikkeavat voimassa olevasta lainsäädännöstä tai joiden johdosta on tarpeen ryhtyä lainsäädäntötoimiin. Sopimukseen voidaan myös katsoa sisältyvän yksilöiden ja esimerkiksi yritysten oikeusasemaan vaikuttavia sellaisia määräyksiä, jotka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan kuuluvat lain tasoon, mistä syystä eduskunnan hyväksyminen on myös tarpeen.

EU:n jäsenyydestä aiheutuisi valtiolle huo-

mattavia ja pysyviä menoja, mikä sitoo eduskunnan budjettivaltaa tavalla, joka niin ikään vaatii eduskunnan hyväksymistä. Tältä osin on syytä mainita sopimusten määräykset EY:lle arvonalisäveropohjan perusteella suoritettavasta maksusta ja bruttokansantulon perusteella määrättyvästä rahoitusosuudesta.

Sopimusten eduskuntakäsittely on lisäksi asianmukaista niiden erityisen tärkeyden vuoksi, sillä — kuten esityksen perusteluissa mainitaan — liittymissopimuksen ja EU:n perustamissopimusten hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa on kysymyksessä Suomen itsenäisyyden ajan kauaskantoisimpia ja merkittävimpiä ratkaisuja.

Esittämäänsä viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että eduskunnan suostumus on hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeen.

Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Yleisarvio

Valiokunta on ottanut käsittelyjärjestysarvioinnin lähtökohdaksi hallituksen esitykseen sisältyvän hyvin yksityiskohtaisen selvityksen. Tämän lisäksi valiokunta esittää käsityksensä seuraavaa.

Sopimusmääräykset poikkeavat eri kohdissa voimassa olevista perustuslaeistamme, ennen muuta hallitusmuodosta. Poikkeusten yleisin syy on se, että sopimusmääräykset oikeudellisesti katsoen rajoittavat Suomen täysivaltaisuutta.

Kysymys on ensiksikin siitä, että sopimukset antavat oikeudenkäyttöpiiriimme kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntö-, toimeenpano- tai tuomiovallan muodossa EU:n toimielimille ja tähän liittyen rajoittavat Suomen valtioelinten toimivaltaa. Jälkimmäiseltä osalta voidaan mainita esimerkkinä kansallisten lainsäädäntöelinten toimivallan rajoitus aloilla, jotka joko kuuluvat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan tai EU:n ja jäsenvaltioiden rinnakkaiseen toimivaltaan ja joilla EU:n toimielimet ovat antaneet säädöksiä.

Lisäksi sopimukset merkitsevät poikkeuksia siihen, miten perustuslakien mukaan käytetään päätösvaltaa suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Esimerkiksi EY:n tekemät ns. ulkosopimukset sekä niillä aloilla, joilla sillä on yksinomainen toimivalta, ennen muuta kauppapolitiikassa, että aloilla, jotka kuuluvat EY:n ja jäsenvaltioiden rinnakkaiseen toimivaltaan, rajoittavat jäsenvaltion sopimuksetekokompetenssia.

Edellä esitetyn johdosta valiokunta katsoo useiden sopimusmääräysten olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa.

Tähän oikeudelliseen arvioonsa liittyen valiokunta kuitenkin haluaa tähdentää, että tosiasialiselta merkitykseltään, esimerkiksi ETA-sopimukseen verrattuna, jäsenyyden vaikutuksia on juuri täysivaltaisuuden kannalta asianmukaista luonnehtia niin, että EU:n jäsenenä Suomi käyttäisi osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu perustamissopimusten ja perustuslakiemme välistä suhdetta. Liittymissopimuksen ja perustamissopimusten voimaan saattaminen merkitsee muun ohella sekundaarilainsäädännön sitovaksi tulemistä. Siihen saattaa sisältyä yksittäisiä kohtia, joissa ilmenee ristiriitoja perustuslakien kanssa. Tämä on havaittu sellaisissa EY:n yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevissa asetuksissa, joiden nojalla EY:n tarkastajilla on tarkastusvaltuuksia jäsenvaltioissa (PeVL 11 ja 12/1994 vp). Sama koskee liittymissopimuksen välittömästi kytkeytyvää liittymisasiakirjaa, jonka osalta komission lupatoimivalta maatalouden kansallisiin tukiin nähden on ollut esillä valiokunnan lausunnossa n:o 13 a/1994 vp. Valiokunnan käsityksen mukaan liittymissopimuksen voimaansaattamislain täytyy tässä laadultaan poikkeuksellisessa lainsäädäntötilanteessa katsoa kattavan myös tällaiset tilanteet.

Yksityiskohtia

Komission ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuuksia arvioitaessa perusteluissa on mainittu hallitusmuodon 1 ja 2 §. Tätä voidaan täydentää viittauksella hallitusmuodon 84 §:ään, johon valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota vastaavanlaisissa yhteyksissä (esim. PeVL 1/1994 vp).

Säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään yhteisön oikeudessa keskeistä etusijaperiaatetta. Tämän periaatteen mukaan konkreettisessa soveltamistilanteessa yhteisön toimivallan rajoissa annettua normia on sovellettava sen kanssa ristiriitaisen kansallisen normin asemesta tämän säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta. Oikeus-suojan antamiseksi yksilöille ja yrityksille suhteessa julkiseen valtaan tätä periaatetta on sovellettu myös direktiivien selkeisiin, ehdottomiin ja

täsmällisiin määräyksiin, vaikka direktiiviä ei olisi pantu kansallisesti täytäntöön määräajassa. — Esityksen perusteluissa todetaan aivan oikein, että etusijaperiaatteen omaksuminen vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Tämä periaate ei perustu nimenomaisiin sopimusmääräyksiin, vaan EY:n tuomioistuimen tulkintoihin perustamissopimuksista ja niiden mukaisesta toimivallanjaosta. Tämän johdosta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että soveltavien viranomaisten kannalta tilanne saattaa jäsenyyden oloissa muodostua epätydyttäväksi verrattuna ETA-sopimukseen, jonka voimaansaattamislaissa on etusijaperiaatteesta nimenomaiset säännökset.

EY:n perustamissopimuksen 171 artiklan mukaan jäsenvaltion on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet, mikäli tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille sopimuksen mukaan kuuluvan velvollisuuden. Tuomioistuimen päätös saattaa synnyttää jäsenvaltiolle velvollisuuden muuttaa lainsäädäntöään. Tällainen toimivalta on poikkeus täysivaltaisuutta koskevasta hallitusmuodon säännöksistä (PeVL 2/1990 vp ja 15/1992 vp).

EY:n perustamissopimuksen 177 artikla velvoittaa jäsenvaltioiden ylimmät tuomioistuimet pyytämään yhteisön tuomioistuimelta ennakkoratkaisua niiden käsiteltävänä olevaan asiaan vaikuttavan EY-normin tulkinnasta. Ennakkoratkaisussa esitetty tulkinta sitoo kansallista tuomioistuinta, vaikka sen toimivaltaan jääkin ratkaista itse asia. — Esityksen mukaan ennakkoratkaisumenettely ei muuta tuomioistuinten perustuslain mukaista riippumatonta asemaa.

Valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 2 §:n 4 momentissa tarkoitettujen tuomioistuinten riippumattomuuteen kuuluu riippumattomuus muista toimielimistä myös laintulkintakysymyksissä, minkä vuoksi tässä on käsitellä ristiriita mainitun perustuslainkohdan kanssa. Lisäksi on katsottava, että ylin tuomiovalta, joka hallitusmuodon 53 ja 56 §:n mukaan kuuluu korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle, sisältää myös sovellettavien säännösten tulkinnasta päättämisen. Näin ollen ennakkoratkaisumenettely on ristiriidassa myös näiden perustuslain säännösten kanssa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään EY:n oikeutta määrätä jäsenvaltioiden kansalaisille ja eräille oikeushenkilöille veronluonteisia maksuja sekä tulleja, tuontimaksuja ja tuotantomaksuja sekä todetaan tämän poikkeavan halli-

tusmuodon 61 ja 62 §:n säännöksistä. Viittaus jälkimmäiseen pykälään on virheellinen. Muutoin valiokunnan käsityksen mukaan tässä on kysymys, kuten asiaa valmistellut valtiosääntökomitea 1992:kin totesi, täysivaltaisuusrajoituksesta. Toissijaisesti käsillä on myös omaisuuden suojaan puuttuminen, koska tältä osin verotusvalta ei perustu hallitusmuotoon.

EY:n perustamissopimuksen 109 j artikla sisältää määräykset talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheeseen siirtymisestä. Aikataulun päättää valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuva neuvosto. Kolmannessa vaiheessa keskeinen rahapoliittinen päätösvalta siirtyy jäsenvaltioiden keskuspankeilta Euroopan keskuspankille. Myös on mahdollista, että kolmanteen vaiheeseen osallistuvat valtiot siirtyvät yhtenäisvaluuttaan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen puolelta on jäsenyydestä neuvoteltaessa todettu, että talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtyminen edellyttää valtiosäännön mukaan eduskunnan myötävaikutusta. Tähän viitteen valiokunta katsoo, että liittymissopimus ei vielä voi merkitä sitoutumista osallistua talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen.

EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on unionisopimuksen mukaan oikeudelliselta luonteeltaan hallitusten välistä yhteistyötä. Päätöksenteon lähtökohtana niin Eurooppa-neuvostossa kuin ministerineuvostossakin on yksimielisyys. Unionisopimuksen J.3 artiklan mukaan ministerineuvosto voi, hyväksyessään yhteisen toiminnan ja kaikissa sen vaiheissa, määrittellä yksimielisesti tehtävällä päätöksellä kysymykset, joissa päätökset on tehtävä määränemistöllä. Suomen kannanmuodostus yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioissa tulee perustumaan Suomen kansalliseen säädöstöön, jolloin erityisen merkittävä on määränemistöpäätöksentekoon siirtymistä tarkoittava vaihe. Tässä mielessä vaikuttaviksi tulevat ainakin ne valtiopäiväjärjestyksen muutokset, jotka tulevat välttämättömiksi jäsenyyden myötä ja joista hallitus antaa esityksen eduskunnalle kansanäänestyksen jälkeen. — Sama lähtökohta koskee yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa.

Noudatettava perustuslainsäätämisyjärjestys

Nykyisessä vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä, sen 67 §:ssä säilytettiin asiallisesti ottaen aiemmin voimassa ollut perustuslainsäätämisyjärjestys, sillä poikkeuksella, että 69 §:ään sisällytet-

tiin valtiosopimusten eduskuntakäsittelyä koskevat säännöt. Hallituksen esityksen mukaan liittymissopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa järjestyksessä.

Esityksen säätämisyjärjestykseen otosta ilmenee, ettei hallituksen mielestä jäsenyyden toteuttamiseksi tarvita hallitusmuodon muutosta. Hallitusmuodon muuttamista voitaisiin valiokunnan käsityksen mukaan pitää oikeudellisesti välttämättömänä siltä osin kuin jokin sen säännös kokonaan ja muutoin kuin tilapäisesti menettäisi nykyisen sisältönsä EU:n jäsenyyden myötä. Tällaista vaikutusta ei kuitenkaan valiokunnan arvion mukaan aiheudu liittymissopimuksesta miltään osin. EU:lla on toimivaltaa vain, jos perustamissopimukset antavat tähän oikeutuksen. Perustamissopimusten muuttamiseen vaaditaan jokaisen jäsenvaltion suostumus. Liittymissopimus kattaa perustamissopimukset pelkästään niiden nykymuodossa. Jäsenyyden voidaan näin ollen toteuttaa hallitusmuotoa muuttamatta.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädetään: ”Lakiehdotus rauhansopimukseen tai muuhun valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymisestä käsitellään 66 §:n mukaan. Jos asia koskee perustuslakia, lakiehdotus on kuitenkin kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.”

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin sanamuoto kattaa erotuksetta kaikki lainsäädännön alaan kuuluvat valtiosopimukset. Liittymissopimus on valtiosopimus, jonka määräykset eivät ainoastaan kuulu lainsäädännön alaan vaan, niin kuin edellä on todettu, monissa kohdin koskevat perustuslakia. Tämä perustuslainkohta koskee sanamuotonsa perusteella käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta.

Valtiosopimuksia voimaansaattettaessa noudatettu eduskuntakäytäntö ei tue näkemystä, että perustuslain alaa koskeva voimaansaattamislaki, jollaisesta nyt on kysymys, tulisi käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n asemesta 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Tuoreimpana esimerkinä voidaan mainita, että ETA-sopimuksen voimaansaattamislaki käsiteltiin valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisesti.

Säännöksen valmisteluasiakirjoissa ei ole rajattu siinä säännellyn ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä tapauksiin, joissa on esimerkiksi kysymys vain vähäisistä tai

muodollisuonteisista poikkeuksista perustuslakeihin. Vaikka liittymissopimus ja siinä tarkoitettujen perustamissopimukset ovatkin valtiosopimusten joukossa merkittävydessään aivan omassa luokassaan, ei valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n säätämistäusta millään tavoin osoita valtiosopimuksen tällaisen ominaisuuden rajoittavan säännöksen sovellettavuutta. Myöskään säännöksen sanamuoto ei anna tukea muunlaiselle tulkinnalle.

Jo säännöksen alkuperäisessä sanamuodossa on perustuslakiin vaikuttavat rauhansopimukset luettu niiden sopimusten piiriin, joihin supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä tulee käyttää. Rauhansopimukset voivat tunnetusti sisältää huomattavia täysivaltaisuuden rajoituksia tai laajoja alueluovutuksia.

Jo valtiopäiväjärjestyksen 69 §:ää säädettäessä on valiokunnan arvion mukaan siten voitu pitää mahdollisena, että valtiosopimukset saataisivat vaikuttaa merkittävästi Suomen valtiosääntöiseen järjestelmään. Kun 69 §:ää sitten muutettiin vuonna 1992, Suomen jo haettua EU:n jäsenyyttä, tarkoituksena ei ollut muuttaa sitä, mitkä lakiehdotukset on käsiteltävä supistettua perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitettyn viitaten valiokunta katsoo, että perustuslakimme eivät tunne liittymissopimuksen kaltaiseen, perustuslakia koskevaan valtiosopimukseen sitoutumiseen muuta menettelyä kuin sen, mikä on säännelty valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa. Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetty menettely ei ole vaihtoehto, jota olisi mahdollista noudattaa esimerkiksi valtiosopimuksen erityisen suuren merkityksen takia. Kullekin lakiehdotukselle on vain yksi valtiopäiväjärjestyksen mukainen käsitteilyjärjestys. Voimaansaattamislaki tulee näin ollen 69 §:n mukaisesti hyväksyä eduskunnassa päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Tähän laillisuuskannanottoon liittyen valiokunta kiinnittää huomiota jäsenyyskysymyksessä noudatettavan menettelyn legitimitettiin — sen yleiseen hyväksyttävyyteen ja soveltuvuuteen kansanvaltaiseen järjestelmään. EU:n jäsenyys merkitsee välittömästi liittymishetkestä alkaen laaja-alaista sidonnaisuutta Suomen ulkopuoliseen säädöstöön ja päätöksentekoon. Tällaisten huomattavien vaikutusten takia on oleellisen tärkeää, että ennen kuin valtiolliset päätökset Suomen liittymisestä EU:hun tehdään, meillä pannaan toimeen 16 päivänä lokakuuta 1994 äänestäjien suhtautumisen selvittävä neuvoo-antava

kansanäänestys. Kansanäänestyksen järjestämistä puoltaa myös se, että jäsenyyskysymys on ajankohtaistunut nykyisen eduskuntakauden aikana. Näin muodostuva menettelykokonaisuus, jossa myönteiseen liittymisratkaisuun sisältyy sekä äänestäjien enemmistön kannatus kansanäänestyksessä että eduskunnan kahden kolmasosan enemmistöllä tekemä päätös liittymisen vaatiman voimaansaattamislain hyväksymisestä, täyttää valiokunnan käsityksen mukaan sekä laillisuuden että legitimitetin vaatimukset.

Muita seikkoja

Eurooppa-neuvostoon eli EU:n huippukoukukseen kuuluvat jäsenvaltioista valtion- tai hallituksen päämiehet, joita avustavat ulkoasiainministerit. Kysymyksen Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa sisältyy valtiosäännön kannalta erinäisiä epäselvyyksiä. Asia tulee luontevimmin esille valiokunnassa siinä yhteydessä, kun käsitellään valiokunnan edellyttämän hallituksen esityksen pohjalta EU:n jäsenyydestä johtuvia muutoksia valtiopäiväjärjestykseen.

Liittymisasiakirjan 28 artiklan mukaan perustamissopimuksia ei sovelleta Ahvenanmaahan, ellei Suomen hallitus sopimuksen ratifioinnin yhteydessä ilmoita, että niitä sovelletaan myös Ahvenanmaahan liittymisasiakirjaan liittyvän pöytäkirjan n:o 2 määräysten mukaisesti. Tällaisen ilmoituksen tekemisen edellytyksenä on, että liittymissopimukselle saadaan Ahvenanmaan itsehallintolain mukainen maakuntapäivien hyväksyminen.

Ahvenanmaalla järjestetään lisäksi erillinen neuvoo-antava kansanäänestys EU-kysymyksestä. Kansanäänestys pannaan toimeen 20.11.1994, jollei Suomen kansanäänestyksen tai eduskuntakäsittelyn tulos tätä ennen ole kielteinen jäsenyydelle. Tämän jälkeen maakuntapäivien on käsiteltävä asia hyvissä ajoin ennen kuin Suomi, jäsenyydelle myönteisessä tapauksessa, tulee ratifioimaan liittymissopimuksen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Ahvenanmaan maakuntahallitus on kaikissa olennaisissa kohdissa tyytyväinen maakuntaa koskevaan neuvottelutulokseen. Tosin on aihetta huomauttaa, että Ahvenanmaata koskevan pöytäkirjan n:o 2 johdannon maininta maakunnan kansainvälisen oikeuden mukaisesta erityisasetmasta vaikuttaa laajasisältöisemmältä kuin esityksen perusteluissa oleva luonnehdinta, jonka mukaan tällä tarkoitetaan Ahvenanmaan väes-

tön kielen, kulttuurin ja ruotsalaisten perinteiden takeita.

Liittymisasiakirjaan liittyy saamelaisväestön erikoisasemaa koskeva pöytäkirja n:o 3. Sen 1 artiklassa määrätään, että saamelaisväestölle voidaan EY:n perustamissopimuksen määräysten estämättä myöntää perinteisillä saamelaisalueilla yksinoikeuksia poronhoidon harjoittamiseen. Artikla heijastaa Suomen, Norjan ja Ruotsin kansallisten lainsäädäntöjen eroja. Norjassa ja Ruotsissa saamelaisväestön yksinoikeus poronhoitoon on nykyisin suojattu lailla, Suomessa sen sijaan ei.

EU:n jäsenyys ei estä Norjan ja Ruotsin kaltaisen poronhoitolainsäädännön aikaansaamista Suomessa. Tällainen uudistus voidaan toteuttaa kansallisesti Suomessa ja siis ilman EU:n toimielinten suostumusta, koska se ei vaadi kyseisen pöytäkirjan muuttamista. Sen sijaan 2 artiklassa tarkoitettujen muunlaisten yksinoikeuksien toteuttaminen vaatii kaikkien sopimuspuolten suostumusta tämän artiklan mukaista menettelyä noudattaen.

Lausunnossaan n:o 5/1992 vp valiokunta toteusi jäävän erikseen selvitettäväksi, olisiko perustuslain tasolla asianmukaista ottaa huomioon Suomen EU:n jäsenyys, vaikkakaan tähän ei olisi — aivan kuten valiokunta nyt on katsonutkin — oikeudellista välttämättömyyttä. Hallitusmuodon tehtävänä on muun muassa osoittaa, miten julkista valtaa käytetään Suomessa ja miten tämä valta jakautuu. Ilman mainintaa ylikansallisesta toimivallasta hallitusmuoto ei anna ehkä riittä-

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen,

vän oikeaa kuvaa esimerkiksi täysivaltaisuudesta tai lainsäätäjän kompetenssista.

Valiokunnan arvion mukaan eräänlainen valtiosääntöpoliittinen ”perustuslain täydellisyysperiaate” puoltaa EU:n jäsenyyden vaikutusten näkymistä myös hallitusmuodon tekstistä. Koska muunkinlaiset näkökohdat voivat osoittautua merkityksellisiksi arvioitaessa tätä kysymystä, on valiokunnan mielestä aiheellista ottaa asia varta vasten selvitettäväksi, mikäli jäsenyys toteutuu ensi vuoden alusta. Valiokunnan käsityksen mukaan vasta jäsenyyden aikana kysymystä voidaan arvioida sillä perusteellisuuudella ja tasapuolisuudella, jonka se ansaitsee ja vaatii. On syytä selvittää myös sitä, olisiko tulevaisuuden kansainvälistymisilmiötä silmällä pitäen hallitusmuotoon sijoitettava yleisempi säännös toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille. Tällaisia säännöksiä on useiden eurooppalaisten valtioiden valtiosäännöissä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että puheena oleviin sopimuksiin on eduskunnan suostumus tarpeen ja että ehdotus niiden hyväksymisestä on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä ja asia ratkaistava yksinkertaisella äänten enemmistöllä ja

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

Moilanen, Mölsä (osittain), Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle ja Saastamoinen (osittain).

Eriäviä mielipiteitä

I

Katsomme, että hallituksen esitys Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä jäljempänä esitettävin perustein.

Liittymissopimuksen useat määräykset koskevat lainsäädännön alaa. Siksi sopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä ja lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten voimaansaattamista lailla.

Yhdymme valiokunnan enemmistön kantaan siinä, miksi eduskunnan suostumus on tarpeen ja missä kohdin liittymissopimus on ristiriidassa perustuslakien kanssa. Mutta liittymissopimus on kuitenkin merkittävydessään ja laajuudessaan omaa luokkaansa, eikä perustuslakiemme voimassaolon aikana ole aiemmin jouduttu päättämään tämänlaatuisesta sopimuksesta. Sen vuoksi emme voi katsoa, että VJ 69 §:n 1 momentin mukainen menettely olisi riittävä ja korrekti tässä tapauksessa.

Muodollisen laillisuuden ohella on syytä tarkastella myös noudatettavan menettelyn legitimitettä, sen yleistä hyväksyttävyyttä ja soveltuvuutta kansanvaltaiseen järjestelmään. Useat perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat katsoet, että hallituksen esittämää menettelyä voitaisiin pitää muodollisen laillisuuden kannalta juuri ja juuri valtiosäännön mukaisuuden riman ylittävänä. Mutta heidän mukaansa tämän muodollisen laillisuuden ohessa on kuitenkin syytä kysyä noudatettavan menettelyn legitimitettä.

Unioniin liittyminen merkitsee jo liittymishetkestä alkaen laaja-alaista sidonnaisuutta Suomen ulkopuoliseen normistoon ja päätöksentekoon. Kaiken lisäksi tämä sidonnaisuus aivan ilmeisesti unionin kehityksen myötä edelleen laajenee, ja kun unionista eroamistakaan ei voida pitää reaalisena mahdollisuutena, voidaan perustellusti kysyä, onko legitimiä luoda tällainen sidonnaisuus eduskunnan 2/3:n enemmistöllä tekemällä päätöksellä. Mielestämme se ei olisi legitimiä, vaan tällöin voitaisiin puhua legitimitettivajeesta aivan kuten EU:ssa puhutaan demokratiavajeesta.

Legitimitettivaje olisi voitu korjata hyväksymällä tavallisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hallitusmuodon muutos tai poikkeuslaki. Legitimitettivajeen poistaminen kansanäänes-

tyksellä on kyseenalaista, koska kansanäänessä edellytetään kannanmäärittelyä neuvoteltuun sopimukseen. Tämä ei oikein ole mahdollista, ellei ole lukenut koko sopimusta, sen tulkinnoista puhumattakaan.

On selvää, ettei VJ 69 §:n säätämisen aikaan voitu kuvitellaakaan, että säännös tulisi sovellettavaksi näin laajaan perustuslaista poikkeamiseen. Muuttaahan unionijäsenyys perusteellisesti ja varsin pysyvästikin valtiojärjestelmämme peruspilareita. Lisäksi se tuo suomalaiseen järjestelmään täysin uusia elementtejä mm. kansainvälisen tason sitovan normatiivisen päätösvallan lainsäädäntövallan siirtyessä merkittävilta osin kansallisilta lainsäädäntöelimiltä EU:n elimille.

Samalla EU:n oikeusjärjestys tulee ensisijaiseksi kansalliseen oikeusjärjestykseen verrattuna yhteisön oikeuden etusijaperiaatteen nojalla. Konkreettisesti soveltamistilanteessa yhteisön toimivallan rajoissa annettua normia on sovellettava sen kanssa ristiriitaisen kansallisen normin sijasta tämän säädöshierarkkisesta tasosta riippumatta.

Näin ollen on perusteltua todeta, että unionilaki merkitsee tosiasiaa niin suuren ”aukon” tekemistä perustuslakeihin, ettei VJ 69 §:n 1 momentti tähän riitä, vaan se edellyttäisi normaali-menettelyssä tehtävää pysyvää perustuslain muutosta.

Tällaisia esityksiä on tulossa heti jäsenyyksymyksen ratkaisemisen jälkeen. Onkin paradoksaalista, että normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävät, unionijäsenyyteen liittyvät valtiosääntömuutokset ovat yhteiskunnalliselta merkitykseltään olennaisesti vähäisempiä kuin ne, joista nyt esitetään päätettäväksi 2/3:n enemmistöllä.

Käsittelyjärjestyksen merkitystä lisää se, että liittymissopimuksella Suomi tulee sidotuksi suureen määrään EU:n asetuksia ja direktiivejä. Niihin tulevaisuudessa tehtävät muutokset sekä uudet asetukset ja direktiivit päätetään huomattavalta osaltaan määräenemmistöllä neuvostossa tai komissiossa.

Tässä onkin kysymys valtiosäännön tarjoaman varsin yksinkertaisen menettelyn käyttämisestä kansakunnalle elintärkeään ratkaisuun sellaisella tavalla ja sellaisessa tilanteessa, mihin mainittua menettelysäännöstä tuskin oli tarkoitettu.

Voidaan myös kysyä, onko liittymissopimus lainkaan valtiosopimus ainakaan siinä mielessä kuin asia käsitettiin valtiopäiväjärjestystä säädettyssä.

Lisäksi on varsin kyseenalaista, onko hallituksen esitykseen kyetty poimimaan kaikki ne kohdat, joissa velvoitteet poikkeavat perustuslaeista, vaikka tämä tosin lienee ollut esityksen laatijoiden tavoitteena.

Vielä on korostettava, että vaikka jäsenyyden EU:ssa merkitsee olennaista muutosta valtioelinten toimivaltasuhteisiin ja Suomen valtiosääntöön yleensäkin, on hallituksen esitys kirjoitettu äärimmäisen karuksi ja pelkistetyksi blanketti-laiksi. Tässä mielessä se eroaa merkittävästi ETA-sopimuksen voimaansaattamislaista, joka sisälsi runsaasti merkittäviä asiasisältöisiä säännöksiä.

Euroopan unionin jäsenyyden tulisi jotenkin ilmetä tärkeimmän perustuslakimme, hallitusmuodon sisällöstä, vaikkei jäsenyyttä siinä nimenomaisesti todettaisikaan. Pelkästään 69 §:n 1 momentin mukainen menettely johtaa myös siihen, että hallitusmuodon teksti ei enää lähimainkaan vastaa todellisuutta mm. suvereenisuuden ja lainsäädäntövallan osalta.

Käytännöllisesti katsoen kaikissa Euroopan unionin maissa on Euroopan yhteisöön liityttäessä tai sen jälkeen katsottu välttämättömäksi muuttaa myös perustuslakia säätämällä, että valtiollista toimivaltaa voidaan siirtää valtiosopimuksella tai lailla kansainväliselle julkisoikeudelliselle järjestölle tai instituutioille.

On myös korostettava sitä tosiasiaa, että Suomen valtio on sidottu EU-sopimukseen siitä riippumatta, missä järjestyksessä liittymissopimus on Suomessa saatettu voimaan. Näin ollen Suomi sopijaosapuolena ei voi myöhemmin väistää

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 1994

Johannes Leppänen
Matti Väistö

Eeva-Liisa Moilanen
Pekka Viljanen

II

Perustelujen osalta yhdyin ed. J. Leppäsen ym. eriävään mielipiteeseen.
Säätämisyjärjestyksen (ponsi) osalta mielipi-

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 1994

Tero Mölsä

velvoitteita esimerkiksi sillä perusteella, että näistä kysymyksistä annettaisiin liittymissopimuksen hyväksymisen jälkeen säädöksiä tavallisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan enemmistö on perustellut valitsemaansa säätämisyjärjestystä myös sillä, että rauhansopimukset on alusta alkaen luettu VJ 69 §:n 1 momentin soveltamisalaan. Rauhansopimuksessa on kuitenkin kyse pakkotilaratkaisusta. Sitä paitsi rauhansopimus on tarkasti rajattu, tässä sen sijaan on kysymys blankovaltakirjan antamisesta yhteisön elimille niiden toimivalta-alueilla.

ETA puolestaan on myös rajattu sopimus koskien tavaroiden, palvelujen, ihmisten ja pääomien vapaata liikkumista.

Edellä esitetty osoittaa, että VJ 69 §:n 1 momentin soveltaminen unioniratkaisuun pykälän säätämisyajankohdan vuoksi ei siis ole oikeudellisesti eikä varsinkaan valtiosääntösystemaattisesti lainkaan selvä asia. Jäsenyyseratkaisun huomattavien valtiosääntövaikutusten vuoksi voimaansaattamislaki on mielestämme säädettävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Edellä olevan perusteella katsomme, että perustuslakivaliokunnan olisi tullut esittää,

että puheena oleviin sopimuksiin on eduskunnan suostumus tarpeen ja että ehdotus niiden hyväksymisestä on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä ja asia ratkaistava yksinkertaisella äänen enemmistöllä ja

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

teeni tuli kirjatuksi pelkästään asian 1. valiokuntakäsittelyn äänestyksessä, jossa kannatin VJ 67 §:n mukaista säätämisyjärjestystä.

III

1. Säättämisyjärjestysperustelut ja EU-sopimuksen vaikutus Suomen sisäisen täysivaltaisuuden ydinalueiden kannalta

Käsitykseni mukaan hallituksen esitys Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä tulee käsitellä perustuslain muuttamista koskevassa valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa säättämisyjärjestyksessä jäljempänä esittämilleni yksityiskohtaisilla perusteilla. Yleisesti ottaen katson, että ns. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen (VJ 69 §) käyttäminen ei sovellu EU:n liittymissopimuksen hyväksymiseen sopimuksen poikkeuksellisen laajojen vaikutusten vuoksi. Mielestäni kysymys on kansallisten perustuslakiemme keskeisten perusratkaisujen pysyvistä muuttamisesta.

Valiokunnan lausunnossa arvioitaessa esityksen lainsäätämisyjärjestystä otetaan sellainen kanta, että hallitusmuodon muuttamista voitaisiin pitää oikeudellisesti välttämättömänä siltä osin kuin jokin sen säännös kokonaan ja muutoin kuin tilapäisesti menettäisi nykyisen sisältönsä EU:n jäsenyyden myötä. Valiokunnan enemmistön mielestä tällaista vaikutusta ei kuitenkaan aiheudu liittymissopimuksesta miltään osin.

Jäsenyys sopimuksen laajoista vaikutuksista ja kansallisista sopeutustoimista aiheutuu, että Suomen liittymistä Euroopan unioniin on pidettävä hyvin pysyvänä järjestelynä. Päätöksentekovallan siirtymistä Suomesta yhteisötason toimielimille ei ole tarkoitettu määräaikaiseksi tai rajoitetuksi poikkeukseksi perustuslain normeista menettelysäännöistä. Valiokunta itsekin arvioi vuonna 1992 hallituksen selonteosta antamassaan lausunnossa, että EU-jäsenyydestä aiheutuu kansallisen lainsäädäntövallan siirtymistä Euroopan yhteisön toimivaltaan 37 prosentista 80 prosenttiin Suomen nykyisestä lainsäädännöstä (PeVL 5/1992 vp).

On selvää, että tässä laajuudessa tapahtuva lainsäädäntövallan siirtyminen yhteisön toimivaltaan kovertaa nykyisen hallitusmuotomme 1 ja 2 §:n lainsäädäntövallan käyttöä koskevat perussäännökset lähes tyhjiksi lauseiksi. Kuten eräissä asiantuntijalausunnoissa on korostettu, perustuslakiemme tekstit menettävät hyvin pitkälle informatiivisen sisältönsä, mikäli EU-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä yhteisölle siirrettyä oikeutta käyttää lainsäädäntö- ja tuomiovaltaa ei ole kirjattu omiin perustuslakeihimme.

Mikäli perustuslakeja ei muuteta EU-jäsenyyden perusteella, niistä välittyy todellisuutta vastaamaton kuva valtiollisen vallan käytöstä. Koska nyt käsitellyssä oleva hallituksen esitys EU-sopimuksen voimaansaattamislaiksi siirtää pitkälti avoimeksi jäävällä tavalla lainsäädäntö- ja tuomiovaltaa EU:n toimielimille, se voidaan saattaa voimaan vain normaalissa perustuslain muuttamisjärjestyksessä.

Käsitykseni mukaan valiokunnan arvio, että ”EU:lla on toimivaltaa vain, jos perustamissopimukset antavat tähän oikeutuksen” on melkoisesti harhaanjohtava. Jo lakivaliokunta kiinnitti huomiota vuonna 1992 yhteisön toimivallan epä-määräisyyteen antaessaan lausuntonsa (LaVL 1/1992 vp) ulkoasiainvaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle: ”EY:n lainsäädäntövaltaa ei voida täsmällisesti määritellä, koska delegoinnin aste määräytyy asian perusteella liukuvan asteikon mukaan. Yhteisön toimivalta on suurimmillaan yhteisten politiikkojen osalta, esimerkiksi tulliliitossa ja ulkoisessa kauppapolitiikassa EY:n toimivalta on yksinomainen. Toisessa päässä ovat ne Rooman sopimuksen 235 artiklassa tarkoitettut asiat, joissa jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä voidaan antaa EY-säädöksiä, vaikka Rooman sopimuksessa ei ole riittävää toimivaltaperustaa.”

Rooman sopimuksen 235 artiklan mukaan, jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä Rooman sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Lainsäädännön täytäntöönpanon osalta EY-oikeutta luonnehditaan itsenäiseksi oikeusjärjestykseksi, joka eroaa sekä kansainvälisestä että kansallisesta oikeudesta. Siihen sisältyvät perustamissopimukset, EY:n toimielimien antamat säännökset, säännösten tulkintaa koskeva oikeuskäytäntö (case law) sekä ns. yleiset oikeusperiaatteet (LaVL 1/1992 vp). Lakivaliokunta arvioi EY-oikeutta vuonna 1992 antamassaan lausunnossa: ”EY-tuomioistuin on kehittänyt kaksi tärkeää yleistä oikeusperiaatetta, jotka sääntelevät EY-oikeuden suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön: EY-oikeuden ensisijaisuutta koskeva periaate ja EY-oikeuden suoran oikeusvaikutuksen periaate. EY-oikeuden ensisijai-

suutta koskevan periaatteen mukaan EY-oikeus on ylin oikeuslähde, EY:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla EY-oikeuden säännöksillä on etusija kansallisiin säännöksiin nähden. Ristiriitatilanteessa kansallisen tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tulee soveltaa EY-normia silloinkin, kun kansallinen normi on *lex posterior* eli myöhemmin asetettu.”

Tuomiovallan käytön osalta Suomen EU-sopimus eroaa kahdessa tärkeässä suhteessa Suomea koskevasta ETA-sopimuksesta:

— Suomen EU-sopimukseen ei ole kirjoitettu näkyviin säännöstä, joka nimenomaisesti ilmaisi Suomen tuomioistuinten velvollisuuden noudattaa EY-tuomioistuimen omaksumaa oikeustulkintaa yhteisöoikeuden alalla. Tätä kuitenkin sopimuksella tarkoitetaan. Sopimuksella on tarkoitus luopua suomalaisten tuomioistuinten riippumattomuudesta.

— EY-oikeudella tulisi olemaan suora sovellettavuus Suomen tuomioistuimissa ja oikeuslähdeiden osalta EY-oikeuden säännökset menisivät myös sellaisten kansallisten säännösten edelle, jotka ovat ristiriidassa EY-oikeuden kanssa, vaikka kansallinen säännös olisikin EY-normia myöhemmin säädetty.

Näiltäkään osin kansalaiset eivät voisi luottaa EU-sopimukseen tai perustuslakiemme teksteihin, jotka valiokunnan käsityksen mukaan jäisivät ennalleen.

Valiokunnan lausunnossa on omaksuttu kanta, että Suomen Euroopan unioniin liittymistä tarkoittavan sopimuksen hyväksyminen voidaan säätää ikään kuin minkä tahansa perustuslakeja sivuavan valtiosopimuksen. Tämä kanta rinnastuu lähinnä sellaiseen oikeusaukkotilanteen ratkaisumalliin (= tilanne, johon ei löydy oikeussääntöä), jossa viranomainen etsii tilanteeseen menettelymuodon, joka pinnallisesti ja näennäisesti soveltuu asian ratkaisemiseksi, mutta joka sisältönsä puolesta johtaa siihen, että viranomainen syyllistyy menettelymuodon väärinkäyttöön.

2. Suomen suhteet kolmansiin maihin EU:n jäsenmaana

Euroopan yhteisöjen ulkosuhteiden ydin on siinä, että yhteisöt ovat oikeushenkilöitä (EY, Euroopan hiili- ja teräsyhteisö, Euratom) ja niillä voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin nähden. Toimivalta ulkosuhteissa perustuu perustamissopimusten

määräyksiin (Rooman sopimus ja sen muutokset) sekä niihin valtuuksiin, jotka ovat syntyneet EY-säädösten myötä. EY:tä edustaa puheenjohtajavaltion ulkoasiainministeri.

Kirjaimellisesti Rooman sopimuksen mukaan talousyhteisöllä oli alun perin sopimuksetekovaltaa kauppapoliittisten ja assosiaatiosopimusten osalta. Nämä ovat edelleen EY:n keskeiset sopimusryhmät, joiden lisäksi EY:llä on nyt myös nimenomaista sopimuksetekovaltaa tutkimus- ja teknologiayhteistyön sekä ympäristönsuojelun aloilla.

Valtiosääntökomitea 1992:n mietinnössä todetaan, että yhteisöön liittyvän valtion on omaksuttava kaikki EY:n voimassa olevat sopimusvelvoitteet ja yhteisön yksinomaiseen sisäiseen päätösvaltaan kuuluvissa asioissa ulkoinen sopimuksetekovalta siirtyy yhteisölle (KM 1994:4, s. 185). Rooman sopimus ei edellytä Suomelta jäsenyysvaihtoehdossa vanhojen sopimusvelvoitteiden välitöntä purkamista, mutta yhteisön säännöt edellyttävät kuitenkin jäsenvaltion ryhtyvän tarpeellisiin toimiin Rooman sopimuksen ja aikaisempien sopimusvelvoitteidensa välisen ristiriidan poistamiseksi.

Liittymissopimuksen arvioimisen kannalta on syytä huomata EY:n laajentuva toimivalta ulkopoliittikan hoidossa. EY:n tuomioistuin on katsonut, että EY:n sopimuksetekovalta voi nojautua sekä perustamissopimusten nimenomaisiin määräyksiin että yhteisön toimielinten näiden määräysten nojalla tekemiin päätöksiin. Tämän mukaan yhteisön ulkoinen toimivalta on samantyyppinen kuin sen sisäinen toimivalta. Kansalliset valtiot menettävät itsemääräämisoikeuttaan ulkosuhteidensa hoidossa sitä mukaa kuin Euroopan yhteisöt laajentavat sisäistä toimivaltaansa.

Suomen hallitusmuodon 2 §:n mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Seuravassa momentissa todetaan yksiselitteisesti, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Viime aikoina paljon kiistaa ja keskustelua herättäneessä hallitusmuodon 33 §:ssä säädetään, että Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti. Säännöksen mukaan kuitenkin eduskunnan on hyväksyttävä sellaiset ulkopoliittiset sopimukset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Suomen oman lainsäädännön alaan ovat tähän saakka kuuluneet muun muassa kaikki sellaiset sopimukset, joista on Suomessa säädetty tavallisella lailla tai perustuslailla.

EU-jäsenyysovaihtoehdossa näiltä osin yhteisön toimivalta ohittaa Suomen eduskunnan ja tasavallan presidentin toimivallan sitoa Suomi ulkopoliittisiin sopimuksiin. Suomen lainsäädäntöelimillä ei ole mitään toimivaltaa itsenäisesti päättää kolmansien maiden kanssa ulkopoliittisista sopimuksista sellaisissa lainsäädäntöasioissa, joissa yhteisöt päättävät sopimuksista kauppapolitiikan, assosiaatiosopimusasioiden, eräiden tiede- ja teknologia-asioiden sekä eräiden ympäristöasioiden puitteissa. Myöskään perustamissopimusten mukaan yhteisön sisäiseen toimivaltaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltiolla ei ole enää toimivaltaa päättää omista sopimuksistaan kolmansien maiden kanssa.

Esimerkiksi Suomen ja Venäjän kauppasuhteet EU:n jäsenmaana muuttuivat siten, että Suomella ei ole itsenäistä päätösvaltaa Venäjän kaupassa. EU-sopimuksen seurauksena näistä asioista päätettäisiin EU:n toimielimien ja Venäjän hallituksen välisillä sopimuksilla. Vastaavasti suhteemme Afrikkaan ja Aasiaan tulisivat monin tavoin riippuvaisiksi EU:n toimielinten päätöksistä.

3. Säättämijärjestyksen valinta ja neuvoo-antava kansanäänestys

Useat valiokunnan kuulemista valtiosääntöasiantuntijoista — siitä riippumatta, minkä kannan he ovat omaksuneet esityksen säättämijärjestykseen — ovat korostaneet sitä, että päätyminen ns. supistetun perustuslainsäätämijärjestyksen kannalle (2/3:n enemmistöpäätös) tässä asiassa ”ylittää valtiosäännönmukaisuuden hyvin rimaa hipoen” ja että niin merkittävän asian kuin Euroopan unionin jäsenyyden tulisi ilmetä myös tärkeimmistä perustuslaeistamme.

Lisäksi useat asiantuntijat ovat korostaneet, että vuonna 1928 säädettyä, perustuslaista poikkeavien valtiosopimusten hyväksymissääntöä (yksillä valtiopäivillä 2/3:n enemmistöllä) ei luotu eikä voitu luoda Euroopan unioniin liittymiseen rinnastuvia valtiosopimuksia ajatellen, koska vastaavia ylikansallisia yhteisöjä ei tuohon aikaan ollut olemassa. Tällä perusteella voidaan asettaa kiistanalaiseksi supistetun perustuslainsäätämijärjestyksen käyttäminen vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen säätäjien tahtoon viitaten. Säännöstä käytetään nyt tarkoituksiin, joihin sitä ei luotu.

Käsitykseni mukaan säättämijärjestysvalinta sopimuksen hyväksymisessä Suomen liittymises-

tä Euroopan unioniin ja sen voimaansaattamislain osalta asettaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan ns. avoimen tulkintatilanteen eteen. Tämä tarkoittaa sitä, että minkään aikaisemmin hyväksytyyn valtiosopimuksen esimerkki ei tarjoa päättelysääntöä siitä, miten nyt tulisi menetellä. Mikään aikaisempi sopimus ei ole edellyttänyt siinä määrin avoimen valtuutuksen hyväksymistä Suomen täysivaltaisuuden luovuttamiseen kuin nyt käsittelyssä oleva sopimus Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. Ratkaisu säättämijärjestyksestä on tehtävissä vain analysoimalla sopimuksen sisältöä, sen pysyvyyttä ja vaikutuksia Suomen oman täysivaltaisuuden kannalta sekä kiinnittämällä huomio siihen, miten EU:n toimivalta laajenee.

Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat asettivat kyseenalaiseksi ajatuksen, että neuvoo-antava kansanäänestys poistaisi 2/3:n määrän enemmistön käytöstä aiheutuvan ns. legitimitteivajeen Suomen liittymissopimuksen hyväksymisessä. Ns. supistetun perustuslainsäätämijärjestyksen käyttämisessä ja sen täydentämisessä neuvoo-antavalla kansanäänestyksellä on monia ongelmia. Tällaisia kysymyksiä, joihin valiokunnan lausunnossa ei mielestämme annettu tyydyttävää vastausta, ovat ainakin seuraavat näkökohdat.

Voidaan kysyä, saattoivatko kansalaiset valitessaan nykyisen eduskunnan tietää, että se valtuuttaa edustajansa päättämään Suomen liittymisestä intensiivisessä vaiheessa olevaan valtioliittoon, joka erällä politiikan sektoreilla toimii jo nyt kuin liittovaltio? Vuoden 1991 kevään eduskuntavaalien aikaan jäsenyysopimuksesta keskusteleminen oli ”ennenaikaista”. Vaalien jälkeen tasavallan presidentti päätti Suomen jäsenhakemuksen jättämisestä ja seuraavana vuonna EY:n ja EFTA-maiden neuvottelema ETA-sopimus voimaansaatettiin eduskunnassa ja ratifioitiin.

Suomen EU-jäsenyyshakemuksen ja neuvoteltutuloksen aikaansaaminen rinnastuu pitkälti tilanteeseen, jossa Suomen valtion täysivaltaisuutta ollaan sulauttamassa toiseen valtioon. Hyväksyttäessä lopullisesti vuonna 1987 hallitusmuodon muutos, jolla luotiin mahdollisuus erillislaeilla säätää neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä, ei kukaan perustuslainsäätäjistä tiennyt, että tällä menettelytavalla tultaisiin luomaan uusi perustuslain muuttamistapa. Myöskään valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan vuonna 1987 hyväksytyssä neuvoo-antavassa kansanäänestysmallissa ei ollut tarkoi-

tus luoda uutta perustuslain muuttamistapaa. Liioin monet kansanäänestykseen nyt osallistuvista kansalaisista eivät tiedä ottavansa kantaa Suomen perustuslakien sisältöön. Ja lopulta siitä, kuinka sitova kansanäänestys on, päätetään vasta, kun äänestystulos on selvinnyt. Tältä osin perustuslakivaliokunnan mietinnössä neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä EU-sopimuksesta korostetaan, että kansanäänestyksen jälkeen eduskunnalla on vielä oikeus ottaa päätöksenteossaan huomioon "...kaikki muutkin merkitykselliset tekijät, esimerkiksi kansanäänestyksen toimittamisen jälkeen mahdollisesti esille tulleet seikat" (ks. PeVM 3/1994 vp hallituksen esityksestä n:o 109 laiksi neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi).

Suomen liittyminen Euroopan unionin jäsenvaltioksi edellyttää Suomen sopeuttavan oman päätöksentekonsa ja taloutensa pysyvästi EU:n laajenevaan yhteisötoimivaltaan, jonka tulevaisuudesta meillä ei ole tietoa. Kysymys ei ole väliaikaisesta poikkeuslaista. Tämän vuoksi esitän normaalia perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Valiokunnan lausunnossa annetaan hiukan sellainen kuva, että Suomen jäsenyys sopimuksesta neuvoteltaessa Suomelle olisi jätetty mahdollisuus jälkepäin ratkaista se, liittykö Suomi EY:n perustamissopimuksen mukaiseen

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 1994

Ensio Laine

talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen vai ei. Valiokunnan lausunnossa todetaan, että "talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen siirtyminen edellyttää valtiosäännön mukaan eduskunnan myötävaikutusta". Tämän perusteella valiokunta tulkitsee, että Euroopan unionin jäsenyyttä koskeva "liittymissopimus ei vielä voi merkitä sitoutumista osallistua talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen". Käsitykseni mukaan valiokunnan kuulemat asiantuntijat eivät esittäneet asiaa näin, vaan valiokunnan enemmistö tulkitsee asian tällä tavoin. Tulkinna oikeellisuus on nähdäkseni edelleen epäselvä. Suomi voinee tuskin jälkepäin yksipuolisesti tulkittaa sopimuksen velvoitteita itselleen edullisella tavalla ilman, että asiasta vallitsee yksimielisyyttä EU:n toimielinten kanssa.

Edellä olevan perusteella esitän,

että puheena oleviin sopimuksiin on eduskunnan suostumus tarpeen ja että ehdotus niiden hyväksymisestä on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädettyssä järjestyksessä ja asia ratkaistava yksinkertaisella äänen enemmistöllä ja

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

IV

Liittymissopimus koskee monella tapaa lainsäädännön alaa ja vaatii siksi eduskunnan hyväksymistä sekä lainsäädännön alaa koskevien sopimusmääräysten saattamista voimaan lailla. Eduskunnan suostumus on tarpeellinen myös liittymissopimuksen ja EU:n perustamissopimusten hyväksymisen ja voimaansaattamisen merkittävyyden, laajuuden sekä kauaskantoisuuden vuoksi.

Yhdyn perustuslakivaliokunnan enemmistön kantaan, että voimaansaattamislaki käsitellään VJ 69 §:n 1 momentin mukaisessa niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

En katso voivani yhtyä kuitenkaan valiokun-

nan perusteluihin, joilla se päätty esitykseensä säätämisyjärjestyksestä.

Sopimusmääräykset poikkeavat eri kohdissa voimassa olevista perustuslaeistamme mm. hallitusmuodosta.

— Valiokunta toteaa: "Hallitusmuodon muuttamista voitaisiin valiokunnan käsityksen mukaan pitää oikeudellisesti välttämättömänä siltä osin kuin jokin sen säännös kokonaan ja muutoin kuin tilapäisesti menettäisi nykyisen sisältönsä EU:n jäsenyyden myötä. Tällaista vaikutusta ei kuitenkaan valiokunnan arvion mukaan aiheudu liittymissopimuksesta miltään osin."

— Katson, että hallitusmuotoa tulee täydentää siten, että toimivallan siirtyminen omilta valtioelimiltämme EU:n toimielimille saa ilmauksensa myös perustuslaissamme. Jäsenyys EU:ssa merkitsee niin olennaista muutosta valtioelinten toimivaltasuhteisiin ja tuo kansainvälisen tason sitovan normatiivisen päätösvallan, että hallitusmuodon täydentäminen on välttämätöntä, joskaan jäsenyys ei tee *kokonaan* tyhjäksi hallitusmuodon eri säännöksiä.

Kysymystä EU:n jäsenyydestä ei myöskään voida katsoa sellaiseksi tilapäiseksi ratkaisuksi, johon kriteeriin valiokunta viittaa. Siten oikeudellisesti on pidettävä välttämättömänä, että hallitusmuodossa säännellään kaikki keskeiset julkisen vallan käyttöä ja sen jakautumista koskevat kysymykset.

— Se, että valtiosopimukset on aiemmin käsitelty VJ 69 §:n mukaisessa järjestyksessä, ei ole sellainen peruste, jolla voidaan päätyä VJ 69 §:n mukaiseen käsittelyjärjestykseen. Laajuudeltaan vastaavanlaista valtiosopimusta ei ole aiemmin ollut. Rauhansopimuksien vertaaminen valtio-

sopimuksiin ontuu. Nyt on kyseessä valintatilanne, jonka seurauksena kansalaistemme henki ei vaarannu toisin kuin sotatilan jatkumisessa.

Valiokunta perustelee päätymistään esittämänsä säätämisyjärjestykseen sillä, ettei muuta menettelyä ole ja ettei VJ 67 §:ssä säädetty menettely ole vaihtoehto. Useat asiantuntijat valiokunnassa kuitenkin päätyivät siihen, että VJ 69 §:n käyttäminen juuri ja juuri täyttää muodollisen laillisuuden — legaalisuuden korrektiuden. Käsitteilyjärjestyksen valinta ei ole siten itsestään selvä. Legaalisuuden perustelemiseen ei voida käyttää neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistä. Jos kyseessä olevan kansanäänestyksen tulokseen sitoutuisivat kaikki kansanedustajat, parantaisi se noudatettavan menettelyn yleistä hyväksyttävyyttä — legitimizeettiä.

Olen päätenyt VJ 69 §:ssä tarkoitettuun säätämisyjärjestykseen vain pykälän sanamuotoon nojautuvan tulkinnan perusteella. Säännös tarkoittaa sanamuotonsa mukaan perinteistä valtioiden välistä sopimusta.

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 1994

Marjut Kaarilahti

