

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 20/1996 vp

Valtioneuvoston kirjelmät U 20, 50—52, 58/1995 vp,
5, 13, 19/1996 vp

Suurelle valiokunnalle

Suuri valiokunta on kirjeellään 15 päivältä toukokuuta 1996 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n soveltumisesta Euroopan unionin III pilarin päätöksenteossa laadittavia yleissopimuksia koskeviin ehdotuksiin. Lausuntopyyntöissä mainitaan valtioneuvoston toimittaneen jo pitkähkön ajan kuluessa mainitunlaisia ehdotuksia eduskunnan puhemiehelle valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaisina ns. U-asioina (vireillä lausuntoa pyydettyinä olivat: U 20, 50—52 ja 58/1995 vp sekä 5, 13 ja 19/1996 vp) ja että kyseisen pykälän soveltumisesta näihin asioihin on kuitenkin esitetty epäilyksiä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa on pyydetty siitä, miten valtioneuvoston menettelyä on arvioitava valtiosäännön kannalta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, valiokunta-neuvos Niilo Jääskinen suuresta valiokunnasta, valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto, linjanjohtaja Ora Meres-Wuori ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Olli Mäenpää, professori Ilkka Saraviita ja apulaisprofessori Martin Scheinin.

Käsitletyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lausuntopyyntöön tausta

Suuri valiokunta on antanut valtioneuvostolle lausunnon Euroopan unionin asioiden käsitte-lystä suuressa valiokunnassa ja sille lausunnon antavissa erikoisvaliokunnissa (SuVL 3/1995 vp). Lausunnon mukaan: ”Ehdotukset oikeus- ja sisäasiain yhteistyössä tehtäviksi neuvoston päätöksiksi yhteisestä toiminnasta tai yleissopimuksen tekemisestä kuuluvat VJ 54 b §:n säännösten soveltamisalaan, jos suunnitellusta toimenpiteestä seuraisi Suomelle lainsäädännön alaan kuulu-

via velvoitteita. Näissä unionisopimuksen K.3 artiklassa tarkoitetuissa asioissa täyttyy VJ 54 b §:n muodollinen edellytys siitä, että kysymys on ehdotuksesta sellaiseksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, josta päättää Euroopan unionin neuvosto.”

Useita III pilarin yleissopimuksia koskevia ehdotuksia on toimitettu eduskunnan käsiteltäväksi VJ 54 b §:n mukaisessa järjestyksessä ns. U-asioina. EU:n ulkorajasopimus toimitettiin aluksi suurelle valiokunnalle VJ 54 e §:n mukaisena selvityksenä eli ns. E-asiana, mutta myöhemmin myös U-asiana (U 19/1996 vp). Suuren valiokunnan tietojen mukaan III pilarissa valmistellaan ainakin kahta lainsäädännön alaan kuuluvaa yleissopimusta, joita ei ole toimitettu eduskuntaan käsiteltäväksi sen enempää U- kuin E-asianakaan.

Oikeusministeriössä on valmisteltu ja EU-ministerivaliokunnassa on käsitelty uutta ministeriöille osoitettavaksi tarkoitettua ohjetta valtioneuvoston yhteistyöstä eduskunnan kanssa EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Ohjelunoksessa käsitellään tulkintaongelmaa, kuuluvatko III pilarin sopimukset VJ 54 b §:n alaan, ja todetaan tulkintavaikeuksien vuoksi toistaiseksi meneteltävän niin, että tietoja tällaisia sopimusasioita koskevista hankkeista toimitetaan eduskunnalle epävirallisesti. Lisäksi luonnoksen mukaan ohjetta noudatetaan, kunnes perustuslakivaliokunta on ilmaissut kantansa asiassa, ja sitä tarkennetaan, jos perustuslakivaliokunnan kannanotot antavat siihen aihetta.

Valiokunnan kannanotot

Lausunnon kohteena olevaa kysymystä on tarkasteltava hallitusmuodon 33 a §:n muodostamasta taustasta käsin. Tämä pykälä lisättiin hallitusmuotoon Euroopan talousalueen perustamisen yhteydessä. Hallitusmuotoa täydennettiin tuolloin, koska arvioitiin, ”ettei eduskunta

voi säilyttää asemaansa ylimpänä valtioelimenä, ellei sillä ole mahdollisuuksia vaikuttaa tehokkaasti Suomen edustajien toimintaan ETA-sopimuksen alalla ja siten ETA:n päätöksentekoon” (PeVM 10/1993 vp, s. 2/I).

Eduskunnan asemaa koskevaksi perussääntökseksi tuli hallitusmuodon 33 a §:n 1 momentti, jota täsmentävät valtiopäiväjärjestyksen asianomaiset, ennen muuta menettelytapoja koskevat säännökset. Sääntelyn tarkoituksena oli tehdä mahdolliseksi eduskunnan osallistuminen kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun (HE 317/1992 vp, s. 1). Kysymys ei niin ollen ole pelkästä eduskunnan tietojensaantioikeudesta, vaan siitä, että eduskunta osallistuu siihen kansalliseen tahdonmuodostus- ja päätöksentekoprosessiin, joka liittyy valtiopäiväjärjestyksessä määriteltyjen kansainvälisten toimielinten päätöksentekoon.

Suomen jäsenyys EU:ssa ei aiheuttanut tarvetta muuttaa hallitusmuodon 33 a §:n 1 momenttia, vaan pelkästään siihen elimellisesti liittyviä valtiopäiväjärjestyksen, ennen muuta sen 4 a luvun säännöksiä. Valtiopäiväjärjestyksen muutoksetkin johtuivat ETA:n ja EU:n eroista (PeVM10/1994 vp, s. 2). Asianomaisen hallituksen esityksen mukaan (HE 318/1994 vp, s. 20/I) ”EU-asiat otetaan eduskunnassa käsiteltäviksi samojen perusteiden mukaan kuin voimassa olevassa säännöksessä” (= ETA-aikaisessa säännöksessä). Tarkoituksena ei siten selvästikään ollut erottaa pelkästään muodollis-tekniisin perustein jotain eduskunnan toimivaltaan kuuluvaa EU-asiaryhmää kokonaan eduskunnan ennakkokäsittelyn ulkopuolelle. Muodollisena seikkana voidaan viitata siihen, että ETA-vaiheessa eduskunnan osallistuminen kohdistui asioihin, joiden lopullinen ratkaisu oli muodoltaan kansainvälinen sopimus.

Hallitusmuodon 33 a §:n 1 momentissa säädetään: ”Eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.” Valtiopäiväjärjestyksen 54 b § kuuluu nyt merkitykselliseltä osaltaan seuraavasti: ”Valtioneuvoston on viipymättä kirjelmällään lähetettävä puhemiehelle tietoonsa tullut ehdotus sellaiseksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, josta päättää Euroopan unionin neuvosto ja joka muutoin valtiosäännön perusteella kuuluisi eduskunnan toimivaltaan.”

Euroopan unionin neuvosto on tässä säännöskokonaisuudessa tarkoitettu toimielin, kuten valtiopäiväjärjestyksessä nimenomaan maini-

taankin. Perustuslakivaliokunta yhtyy suuren valiokunnan kantaan (SuVL 3/1995 vp, s. 4/I), jonka mukaan edellä mainittujen säännösten tarkoituksena on, että eduskunta osallistuu kaikkien niiden yhteisön säädösten kansalliseen valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Keskeinen eduskunnan toimivaltaisuutta koskeva peruste on asian kuuluminen lainsäädännön alaan. Tämä kriteeri täyttyy esimerkiksi silloin, kun sopimus koskee asioita, joista on perustuslakien mukaan säädettävä lailla tai joista yksilön oikeusasemaan keskeisesti ulottuvien vaikutustensa vuoksi on vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla tai joista on voimassa sisältöltään sopimuksen kanssa ristiriidassa olevia kansallisen lain säännöksiä (vrt. PeVL 2/1990 vp). Tämä edellytys on käsillä kaikissa lausuntopyynnön liitteessä mainituissa yleissopimusasioissa.

Lähtökohdanomaisesti on aiheellista todeta, että valtiopäiväjärjestyksen 4 a luku koskee yhteisöasioiden lisäksi myös hallitusten väliisiin pilareihin kuuluvia unioniasioita. Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt nimenomaisesti huomiota tähän seikkaan (PeVM 10/1994 vp, s. 3/I). Ongelmakysymys konkretisoituu nyt siten siihen, onko neuvoston toiminta III pilarin yleissopimusasioissa sellaista kuin 54 b §:n edellä siiteeratusta kohdassa tarkoitetaan.

Merkittävänä käytännön seikkana on syytä tuoda esille, että III pilarin mukainen yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa sisältyy Euroopan unionista tehtyyn ns. Maastrichtin sopimukseen, joka tuli voimaan 1.11.1993. III pilarin päätöksentekoon kuuluvien yleissopimusten valmistelukäytäntö on kiteytynyt unionissa vasta vuoden 1995 aikana. Perustuslakivaliokunta huomautti vuonna 1994 eri pilareiden rajojen selkiintymättömyydestä (PeVM 10/1994 vp, s. 3/II).

Maastrichtin sopimuksen K.3 artiklan mukaan neuvosto voi tehdä jäsenvaltion tai komission aloitteesta eräillä asia-aloilla yleissopimuksia, joiden hyväksymistä se suosittaa jäsenvaltioille niiden valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Tällainen kansainvälisoikeudellinen yleissopimus on väline jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten yhdenmukaistamiseksi ja jäsenvaltioiden yhteistyön oikeudellisesti kiinteimpien muotojen sääntelemiseksi oikeus- ja sisäasioissa. Tämä vastaa III pilarin hallitustenvälisyyden luonnetta.

III pilarin yleissopimusten teksti valmistellaan ja neuvotellaan neuvoston alaisuudessa, ja neu-

vosto myös saattaa neuvottelujen tuloksen jäsenvaltioiden hyväksyttäväksi. Yleissopimukset on näet hyväksyttävä ja saatettava voimaan kansallisella tasolla. Niiden voimaantulon edellytyksenä on kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntä.

Neuvosto toimii yleissopimusasioissa unionin toimielimenä eikä jäsenvaltioiden hallitusten edustajien välisenä konferenssina. Valmisteluun sovelletaan neuvoston työskentelyssä muutoinkin noudatettavia sääntöjä. Koska valmistelun lopputuloksena on jäsenvaltioiden välinen kansainvälisoikeudellinen sopimus, valmistelussa joudutaan seuraamaan myös yleisiä valtiosopimusoikeudellisia sääntöjä. Tämä ilmenee siinä, että yleissopimuksen teksti allekirjoitetaan jäsenvaltioiden edustajien toimesta muodollisesti neuvoston kokouksesta erillisessä mutta käytännössä sen yhteydessä pidettävässä jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssissa.

Unionisopimuksen K.3 artiklan mukaan neuvosto paitsi tekee yleissopimuksen, myös antaa sitä koskevan säädöksen. Tämä toimi merkitsee sopimuksen tekstin hyväksymistä unionin tasolla ja jäsenvaltioille osoitettua suositusta sopimuksen hyväksymisestä. Hallitusmuodon 33 a §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun tarkoituksen ja säätämishistorian huomioon ottaen

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 1996

neuvoston toiminta tällöin kuuluu valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n soveltamisalaan samalla tavoin kuin esimerkiksi neuvoston toiminta annettaessa valintaa Euroopan parlamenttiin koskevaa vaalisäädöstä tai yhteisön omia varoja koskevaa säädöstä. Loppupäätelmän kannalta on merkityksetöntä, luonnehditaanko neuvoston päätös valtiopäiväjärjestyksen mielessä säädökseksi tai muuksi toimeksi.

III pilarin yleissopimusasioissa valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:ssä tarkoitettu ehdotus muodostuu sopimustekstin ensimmäisen luonnoksen sisältävästä neuvoston asiakirjasta. Ennen tällaisen neuvottelupohjan olemassaoloa esimerkiksi yleissopimuksen laatimista koskevasta aloitteesta käytävät keskustelut sen sijaan kuuluvat valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n soveltamisalaan.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että valtioneuvoston menettely, kun se on toimittanut III pilarin yleissopimuksia koskevia ehdotuksia eduskunnan puhemiehelle valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaisesti, on vastannut perustuslain sisältöä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk,

Juha Korkeaoja /kesk, Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

