

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 36/2006 vp**

Hallituksen esitys Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä kesäkuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 67/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainneuvos Ora Meres-Wuori, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Jannika Enegren-Åberg ja erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen, oikeusministeriö
- oikeudellinen neuvonantaja Timo Tuovinen, tasavallan presidentin kanslia

- landskapsregeringsledamot / maakunnan hallituksen jäsen Britt Lundberg ja vik. enhetschef / vs. yksikön päällikkö Sören Silverström, Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- hallintoneuvos Niilo Jääskinen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Juha Raitio
- assistentti Janne Salminen
- professori Ilkka Saraviita
- dosentti, johtaja Teija Tiilikainen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen
- filosofian tohtori, dosentti, yliopistonlehtori Thomas Wallgren.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Roomassa lokakuussa 2004 tehdyn sopimuksen Euroopan perustuslaista. Uudella yhte-

näisellä perustuslakisopimuksella korvataan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta Euroopan unionin nykyiset perussopimukset. Uuteen sopi-

mukseen perustuva Euroopan unioni on nykyisten Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin seuraaja. Kokonaisuudistuksella pyritään selkeyttämään ja yksinkertaistamaan unionin perusluonteista sääntelyä sekä tehostamaan unionin toimintaa. Unionin toimielinjärjestelmä on tarkoitus saattaa ajan tasalle. Samalla kehitetään unionin avoimuutta ja kansanvaltaisuutta. Lisäksi sopimuksella vahvistetaan unionin perusoikeusulottuvuutta. Laaja sopimus sisältää määräyksiä muun ohella unionin perustamisesta, toimivallasta ja toimielinjärjestelmästä samoin kuin unionin ja jäsenvaltioiden välisestä suhteesta sekä unionin politiikoista ja toiminnasta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi laki Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Sopimus on ollut tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2006. Edellytyksenä kuitenkin on, että unionin kaikki jäsenvaltiot tallettavat ratifiointiasiakirjansa siihen mennessä. Muussa tapauksessa sopimus tulee kansainvälisesti voimaan viimeisen ratifioimiskirjan tallettamista seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan sopimuksen kansainvälisen voimaantulon kanssa.

Esityksen varsin kattavissa ja yksityiskohtaisissa käsittelyjärjestysperusteluissa sopimuksen

määräyksiä arvioidaan ennen muuta perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussääntelyn kannalta. Tarkastelussa on kiinnitetty huomiota myös perustuslain 2 luvun perusoikeussäännöksiin ja 8 luvun säännöksiin ylimpien valtioelinten 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 sekä asioiden käsittelystä eduskunnassa annettujen perustuslain 39 ja 52 §:n näkökulmasta. Lisäksi perusteluissa esitetään arvio sopimuksen suhteesta perustuslain 73 §:n vaatimukseen rajatusta poikkeuksesta sekä 94 §:n 3 momentin edellytykseen kansainvälisen velvoitteen kansanvaltaisesta luonteesta. 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 lakiehdotus käsitellä perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotuksen tällainen säätämisyjärjestys on tarpeen myös siksi, että eräät sopimuksen määräykset ovat ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Euroopan perustuslaista Roomassa lokakuussa 2004 tehdyllä sopimuksella on tarkoitus korvata Euroopan unionin nykyiset perussopimukset Euroopan atomienergiayhteisöstä tehtyä sopimusta lukuun ottamatta. Yhteen, yhtenäiseen perustuslakisopimukseen on koottu selkeäksi ja johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi nykyisin

moninaiisiin asiakirjoihin ja EY:n tuomioistuinten käytäntöön sisältyvää perusluonteista normiainesta unionista, sen toimielinrakenteesta ja tehtävistä sekä toimivaltuuksista ja toimivallan jaosta jäsenvaltioiden ja unionin kesken samoin kuin esimerkiksi yksilön oikeusaseman perusteista unionin oikeudessa. Tässä mielessä perustuslakivaliokunta on luonnehtinut sopimusta unionin nykyisen perustuslaki- ja valtiosääntöluonteisen normiston kodifikaatioksi (PeVL 9/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslakisopimuksella ei muuteta unionin perusluonneta. Unioni on edelleen jäsenvaltioiden ja kansalaisten yhteisö, jonka olemassaolon perustava asiakirja on oikeudelliselta kannalta jäsenvaltioiden välinen valtiosopimus. Unionin toimivalta on rajattua valtaa, ja se määräytyy ns. annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. Unioni toimii jäsenvaltioiden sille perustuslakisopimuksella antaman toimivallan rajoissa ja sopimuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kaikki muu toimivalta kuuluu jäsenvaltioille (PeVL 9/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslakisopimus sisältää myös nykytilaan monin tavoin muuttavia määräyksiä. Näistä merkittävimmät koskevat muun ohella unionin toimivallan laajenemista oikeus- ja sisäasioiden sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan aloilla, unionin oikeushenkilöllisyyttä, Eurooppa-neuvoston muuttamista unionin viralliseksi toimielimeksi samoin kuin Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvoston puheenjohtajuus- ja päätöksentekojärjestelmien muuttamista, komission kokoonpanoa sekä lainsäädäntömenettelyn kehittämistä. Unionin perusoikeuslottuvuutta vahvistavat perusoikeuskirjan sisällyttäminen osaksi perustuslakisopimusta samoin kuin sopimuksen määräys (I-9 art.) unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (PeVL 9/2006 vp, s. 2/II).

Perustuslakisopimusta on valmisteltu erityisessä valmistelukunnassa (konventti) ja sen laatiman sopimusehdotuksen pohjalta hallitusten välisessä konferenssissa. Perustuslakivaliokunta on sopimuksen valmistelun eri vaiheissa osallistunut keskusteluun antamalla lausunnot Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevästä valtioneuvoston selonteosta (PeVL 56/2001 vp), toimivallanjakoa Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä koskevasta valtioneuvoston selvityksestä (PeVL 38/2002 vp) sekä konventin tuloksia ja valmistautumista hallitusten väliseen konferenssiin selvittävästä valtioneuvoston selonteosta (PeVL 7/2003 vp). Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon myös perustuslaki-

sopimusta käsittelevästä valtioneuvoston selonteosta (PeVL 9/2006 vp).

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 taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Euroopan unionin perustuslakisopimus sisältää kattavasti määräyksiä unionin tehtävistä ja toimivallasta samoin kuin unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmästä sekä yksilön oikeusaseman perusteista. Tällainen valtiosääntöistä aineesta laajasti sisältävä valtiosopimus vaatii riidatta eduskunnan hyväksymisen perustuslaissa tarkoitetun "merkitykseltään huomattava" -perusteen nojalla (PeVL 9/2006 vp, s. 3/II). Lisäksi on selvää, että tällainen sopimus sisältää runsaasti lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Esityksen perusteluissa on perustuslakisopimuksen laajuus ja kokonaisuudistuksen luonne huomioon ottaen tehty asianmukaisesti selkoa lainsäädännön alaan kuuluvia ja muita määräyksiä sisältävistä sopimuksen artikloista. Eduskunnan hyväksyminen perustuslakisopimukselle on tarpeen myös sopimuksen budjettivaltaa sitovien vaikutusten takia (PeVL 9/2006 vp, s. 3/II) samoin kuin siksi, että sopimuksella kumotaan (IV-437 art.) eduskunnan hyväksyttäviin kuuluvia, nykyisin voimassa olevia perussopimuksia ja niitä vastaavia asiakirjoja (PeVL 1/2003 vp, s. 2/II).

Hyväksymispäätöksen ala

Esityksessä ehdotettu eduskunnan hyväksymispäätös kattaa jo vakiintuneen käytännön mukaisesti perustuslakisopimuksen kokonaisuudessaan ja siten myös sopimukseen sen erottamattomina osina kuuluvat (IV-442 art.) pöytäkirjat ja liitteet (PeVL 11/2003 vp, s. 2/II).

Käsittelyjärjestys

Arvion lähtökohtia

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänen 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 säätämisyjärjestyksestä ovat perustuslain 95 §:n 2 momentissa. Tällainen lakiehdotus käsitellään pääsäännön mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Päätös perustuslakia koskevan velvoitteen hyväksymisestä on näin ollen tehtävä samalla määränemmistöllä 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 määränemmistöpäätöksentekoa kutsutaan supistetuksi perustuslainsäätämisyjärjestykseksi (HE 1/1998 vp, s. 151/II).

Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä on säädetty aiemmin voimassa olleiden perustuslakien — hallitusmuodon (1919) ja valtiopäiväjärjestyksen (1928) — perusteella 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 (2000) tultua jo voimaan äänen enemmistöllä. Ehdotus Nizzan sopimuksen voimaansaattamislaki on vastaavasti käsitelty tavallisen

lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 38/2001 vp). Sitten tehdyt sopimukset eräiden valtioiden liittymisestä Euroopan unioniin on niin ikään hyväksytty äänen 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 säädetyt lait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. poikkeuslakeja. 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 säädetyt kokonaisuuden luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125/I). Perustuslakivaliokunta on soveltanut näitä periaatteita myös silloin, kun aiemmalla lailla säädetyt perustuslakipoikkeukset siirretään uuteen lakiin kumoamalla alkuperäinen poikkeuslaki (PeVL 1/1988 vp, s. 2/I, PeVL 31/1998 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunta lähti Nizzan sopimusta käsiteltäessä siitä, että sopimusta oli ensi sijassa arvioitava 1.3.2000 voimaan tulleen uuden perustuslain säännösten kannalta ja vasta toissijaisesti liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislakien näkökulmasta, koska perustuslain säännökset täysivaltaisuudesta ovat osaksi erilaiset kuin kumotun hallitusmuodon säännökset samasta asiasta (PeVL 38/2001 vp, s. 4/II).

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. 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).

Perustuslain täysivaltaisuussäntely sisältää lisäksi aiempaan verrattuna uuden 1 §:n 3 momentin, jonka mukaan "Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi". Tämän säännöksen eräs merkitys on toimia 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 38/2001 vp, s. 5/I, PeVL 9/2006 vp, s. 5/I).

Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Toisaalta esimerkiksi kysymys uusien toimivaltuuksien antamisesta unionin toimielimille on asia, joka lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä. Unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa tapauksesta riippuen olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäntelyn kanssa. Unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaalisella tasolla puolestaan on yleensä merkityksetöntä täysivaltaisuuden kannalta (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I,

PeVL 7/2003 vp, s. 3—4, PeVL 9/2006 vp, s. 5/I).

Näistä lähtökohdista on arvioitava myös nyt käsiteltävänä olevaa perustuslakisopimusta, kuten hallituksen esityksessä on tehtykin. Sopimuksella perustettava Euroopan unioni on nykyisiin perussopimuksiin pohjautuvien Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin seuraaja, jonka toiminta perustuu sopimuksen nimenomaisista määräyksistä (IV-438 art.) ilmenevällä tavalla oikeudelliseen jatkuvuuteen (PeVL 9/2006 vp, s. 2/I). Asiallisesti kysymys ei näin ollen ole Suomen nykyisen unionijäsenyyden näkökulmasta kokonaan uudesta järjestelystä. Käsitteilyjärjestysarvioinnin kannalta keskeisiä ovat siten nykytilaa muuttavat perustuslakisopimuksen määräykset.

Perustuslakivaliokunta on ottanut käsitteilyjärjestysarvioinnin pohjaksi esitykseen sisältyvät valiokunnan aiempiin kannanottoihin tukeutuvat varsin yksityiskohtaiset perustelut. Valiokunnalla ei esimerkiksi ole huomautettavaa perusteluissa esitetyistä arvioista, joiden mukaan Euroopan unionin oikeushenkilöllisyyttä (PeVL 14/1994 vp), toissijaisuusvalvontaa (PeVL 7/2003 vp, s. 7), toimielinjärjestelmää (PeVL 7/2003 vp, s. 7—9) tai määräänemmistöpäätöksentekoa (PeVL 7/2003 vp, s. 8/II) koskevat määräykset eivät vaikuta sopimuksen käsitteilyjärjestykseen. Esityksen käsitteilyjärjestysperustelujen lisäksi valiokunta lausuu seuraavaa.

Pilarijaon poistaminen

Yleistä. Perustuslakisopimuksella puretaan unionin voimassa oleviin perussopimuksiin pohjautuva ns. pilarirakenne, mikä merkitsee nykyisin II pilariin kuuluvan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan samoin kuin III pilariin kuuluvien rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön yhteisöllistämistä. Unionin oikeuden yleiset periaatteet — kuten periaate unionin oikeuden etusijasta — laajenevat siten koskemaan myös näitä politiikka-aloja, vaikka etenkin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka säilyy vastaisuudessaakin korostetusti hallitustenvälisenä alana.

Etusijaperiaate. Perustuslakisopimuksen määräys (I-6 art.) unionin oikeuden etusijasta on muodollisesti uusi. Asiallisesti etusijaperiaate on kuitenkin jo pitkään kuulunut vakiintuneena osana yhteisön tuomioistuinten soveltamaan EY-oikeuteen ja on osaltaan vaikuttanut siihen, että ehdotus laiksi Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä on aikanaan käsitelty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 14/1994 vp, s. 3, ks. myös PeVL 15/1992 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on sittemmin todennut etusijaperiaatteen olevan unionin jäsenyyteen nykyisin sisältyvä perusluonteinen seikka, jonka nimenomainen mainitseminen perustuslakisopimuksessa ei vaikuta sopimuksen valtiosisäiseen käsittelyjärjestykseen (PeVL 7/2003 vp, s. 10/II). HVK:n päätössiakirjaan sisältyvässä 1. joulukuksessa konferenssi vielä erikseen toteaa, että I-6 artikla on Euroopan yhteisöjen tuomioistuinten ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten olemassa olevan oikeuskäytännön mukainen. Määräys unionin oikeuden etusijasta ei vallitsevana oikeudellisena tekijänä sinänsä edellytä perustuslakisopimuksen käsittelemistä vaikeutetussa järjestyksessä.

Etusijaperiaatteen soveltamisalan laajeneminen yhteisön ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön aloille sen sijaan merkitsee valtion täysivaltaisuuden uutta rajoitusta, kuten esityksen perusteluissa on katsottu. Vaikka etusijan antaminen unionin oikeudelle onkin selvästi vasta viimekätinen keino turvata unionin oikeuden tehokkuus (PeVL 7/2003 vp, s. 11/I), on kansalliseen oikeuteen tästä laajennuksesta kohdistuva rajoitus siinä määrin merkittävä, että perustuslakisopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta on siksi päätettävä vaikeutetussa käsittelyjärjestyksessä.

Tuomioistuimen toimivallan laajeneminen. Pilarijaon purkamisen seurauksena unionin tuomioistuimen toimivalta laajenee III-377 artiklassa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta kattamaan myös rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön. Tuomioistuimen päätöksestä

voi johtua jäsenvaltiolle velvollisuus muuttaa lainsäädäntöään (III-362 art.). Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut tällaisen toimivallan merkitsevän poikkeusta perustuslain täysivaltaisuussäätelystä (PeVL 14/1994 vp, s. 3/II, PeVL 15/1992 vp, s. 4/II, PeVL 2/1990 vp, s. 2/I). Tuomioistuimen toimivallan laajeneminen jäsenvaltion täysivaltaisuuden kannalta veraten keskeiselle politiikka-alalle on sillä tavoin merkittävää, että perustuslakisopimus on — kuten esityksen perusteluissa on katsottu — tämänkin vuoksi käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä.

Ennakkoratkaisupyyntö. Jäsenvaltioiden ylimmät tuomioistuimet ovat III-369 artiklan perusteella velvollisia saattamaan niiden käsiteltävinä olevissa asioissa esille tulevat kysymykset perustuslakisopimuksen tulkinnasta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Velvollisuus pyytää ennakkoratkaisu koskee myös muiden unionisäädösten pätevyyttä ja tulkintaa. Pilarijaon purkamisen takia määräys ulottuu nykyisestä poiketen kattamaan myös rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön aloilla annetut unionisäädökset.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa määräyksen katsotaan loukkaavan perustuslain täysivaltaisuussäätelyä samoin kuin perustuslain 3 §:n 3 momentin sekä 98 ja 99 §:n säännöksiä tuomioistuinten tuomiovallasta. Kantaa perustellaan lähinnä sillä, että perustuslakivaliokunta on Suomen liittymissopimuksen käsittelyn yhteydessä katsonut määräysten ennakkoratkaisupyyntöön esittämisvelvollisuudesta olleen ristiriidassa mainituista asioista tuolloin voimassa olleiden perustuslain säännösten kanssa (PeVL 14/1994 vp, s. 3/II). Tältä pohjalta valiokunta on sittemmin pitänyt perustuslain kannalta ongelmattomana sellaista ennakkoratkaisusäätelyä, joka perustuu kansallisen tuomioistuimen harkintaan (PeVL 28/1997 vp, s. 3/II, PeVL 10/1998 vp, s. 5/I).

Ennakkoratkaisun pyytäminen rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön aloille kuuluvissa asioissa on voimassa olevilla määräyksillä (SEU 35 art.) jätetty kansallisen tuomiois-

tuimen harkittavaksi. Tässä mielessä pilarijaon poistaminen kiistatta muuttaa oikeustilaa. Toisaalta yhteisöpilarin alaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltioiden ylimmät tuomioistuimet ovat jo nykyisten määräysten (EY 234 art.) perusteella velvollisia pyytämään yhteisön tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Tältä kannalta oikeustilan muutoksessa rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön aloilla on kysymys unionissa jo nykyisin käytetyn menettelyn laajentamisesta. Perustuslakisopimuksen soveltamisalaltaan laajentuvat määräykset ennakkoratkaisupyynnön esittämisvelvollisuudesta rinnastuvat valiokunnan mielestä unionin tehtäväkentän tarkistusuonteiseen kehittämiseen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta eivätkä siksi edellytä sopimuksen käsittelemistä vaikeutetussa järjestyksessä.

Perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen

Perustuslakisopimuksella vahvistetaan unionin perusoikeuslottuvuutta. Alunperin poliittisena julistuksena hyväksytty perusoikeuskirja muodostaa sopimuksen II osan, minkä lisäksi sopimus sisältää määräyksen (I-9 art.) unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perustuslakisopimuksen muissakin kohdissa on nykyisten perussopimusten tapaan viittauksia perus- ja ihmisoikeuksiin tai niitä suojaaviin sopimuksiin, kuten III-209 artiklassa olevat maininnat Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta sekä työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevasta yhteisön peruskirjasta.

Perusoikeudet ovat jo nykyisin vakiintunut osa Euroopan yhteisön tuomioistuimen soveltaa yhteisöoikeutta. Tämä on myös kirjattu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimassa olevaan 6 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisiä periaatteina perusoikeuksia sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Samansisältöinen määräys on nyt käsiteltävänä olevan perustuslakisopimuksen I-9 artiklan 3 kohdassa. Yhteisön tuomioistuin on käytännössään antanut Euroopan ihmisoikeussopimukselle erityisen

merkityksen (esim. asia C-274/99 P, 6.3.2001, tuomion kohta 37), minkä lisäksi tuomioistuin voi ratkaisuisaan viitata myös nykyisin muodollista sitovuutta vailla olevan perusoikeuskirjan määräyksiin (esim. asia C-540/03, 27.6.2006, tuomion kohdat 38 ja 58). Unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistamisessa ei siten ole kysymys kokonaan uuden säännösten ottamisesta unionin oikeuteen.

Unionin ja kansallisen perusoikeusjärjestelmän välisten suhteiden kannalta on merkityksellistä, että perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltiota vain sen soveltaessa unionin oikeutta. Valiokunta yhtyy esityksen perusteissa esitettyyn arvioon siitä, että perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen parantaa yksilön perus- ja ihmisoikeuksien suojaa unionin oikeuden soveltamisalalla. Unionin perusoikeusjärjestelmä ei korvaa kansallista perusoikeusjärjestelmää. Perusoikeuksien tulkinnan kannalta on tärkeää, että unionin perusoikeusjärjestelmä kiinnittyy jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ohella nykyistä vahvemmin Euroopan ihmisoikeussopimukseen. 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 perustuslakisopimuksen käsittelyjärjestykseen.

On kuitenkin välttämätöntä toistaa valiokunnan aiempi kanta siitä, että unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen ei muuta perustuslakivaliokunnan roolia perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä tai unionin asioiden kansallisessa ennakkokäsittelyssä (PeVL 7/2003 vp, s. 10/I). Valiokunnan asiana on arvioida perus- ja ihmisoikeussäännösten kannalta myös unionin oikeuden kansalliseen täytäntöönpanoon tähtäviä lakiehdotuksia.

Euroopan unionin tasolla on valiokunnan mielestä niin ikään aiheellista pyrkiä kehittämään sellaisia ennakkollisen valvonnan mekanismeja, joiden puitteissa perus- ja ihmisoikeuksis-

ta johtuvat vaatimukset tulevat jo säädösten ja päätösten valmisteluvaiheessa riittävästi huomioon otetuiksi. Suomen on valiokunnan mielestä syytä olla tässä asiassa aloitteellinen. Ulkoasiainvaliokunnan on aiheellista harkita tätä koskevan lausuman ottamista mietintöönsä.

Unionin toimivallan muutokset

Yleistä. Perustuslakisopimus sisältää määräyksiä unionin toimivallasta eräillä uusilla politiikka-aloilla. Osa näistä määräyksistä koskee aloja tai asioita, joilla unioni on toteuttanut toimenpiteitä jo nykyisten perussopimusten nojalla. Näiltä osin kysymys on nimenomaisten oikeusperustamääräysten kirjaamisesta sopimukseen, eivätkä ne — kuten esityksen käsittelyjärjestysperusteluista ilmenee — valiokunnan aiemman käytännön valossa (PeVL 10/1998 vp, s. 8/II) vaikuta sopimuksen käsittelyjärjestykseen.

Unionin toimivallan käyttäminen ei joidenkin, esityksen perusteluissa tarkemmin eriteltyjä uusia politiikka-aloja koskevien määräysten mukaan estä jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa, ja joillakin uusilla aloilla unionin toimivalta käsittää vain tuki-, yhteensovittamis- ja täydennystoimien toteuttamisen. Valiokunta yhtyy perusteluista ilmenevään käsitykseen, etteivät tällaiset määräykset unionin toimivallan luonne huomioon ottaen vaadi sopimuksen käsittelemistä vaikeutetussa järjestyksessä.

Euroopan syyttäjänvirasto. Perustuslakisopimuksen III-274 artikla mahdollistaa Euroopan syyttäjänviraston perustamisen. Virastolla on artiklan 2 kohdan perusteella toimivalta tutkia unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia sekä asettaa syytteeseen rikosten tekijät ja niihin osalliset. Virasto toimii syyttäjän tehtävissä tällaisia tekoja koskevissa rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa.

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. Määräykset Euroopan syyttäjänviraston toimivallasta edel-

lyttävät siten sopimuksen käsittelemistä vaikeutetussa järjestyksessä.

Yhteinen kauppapolitiikka. Yhteinen kauppapolitiikka laajenee III-315 artiklan 1 kohdan perusteella kattamaan myös ulkomaiset suorat sijoitukset. Poliitiikka-alana yhteinen kauppapolitiikka on kuulunut yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan jo 1970-luvun alusta lukien. Nykyisin asiasta on määräys EY:n perustamissopimuksen 133 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan yhteinen kauppapolitiikka perustuu yhtenäisiin periaatteisiin etenkin tullien muuttamisessa, tulli- ja kauppasopimusten tekemisessä, vapauttamista koskevien toimenpiteiden yhtenäistämässä, vientipolitiikassa sekä kauppaa suojaavissa toimenpiteissä. Unionille jo varsin vakiintuneesti kuuluneen tehtäväkentän laajeneminen koskemaan myös ulkomaisia suoria sijoituksia ei — toisin kuin esityksen perusteluissa on katsottu — valiokunnan mielestä ole niin olennainen muutos unionin nykyisiin tehtäviin yhteisen kauppapolitiikan alalla, että se vaatisi supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Valiokunta voi sen sijaan yhtyä esityksen perusteluissa aiemman käytännön (PeVL 10/1998 vp, s. 5/II, PeVL 38/2001 vp, s. 8/I) pohjalta lausuttuun käsitykseen siitä, etteivät III-315 artiklan määräykset palveluista vaikuta perustuslakisopimuksen käsittelyjärjestykseen.

Kansainvälisen sopimuksen tekemismenettely

Perustuslakisopimuksen III-325 artikla sisältää määräyksiä unionin ja kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen välisten kansainvälisten sopimusten tekemismenettelystä. Määräykset koskevat myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtäviä sopimuksia.

Artikla ei sisällä viittausta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sovellettavaan ns. hätäjarrulausekkeeseen (III-300 art. 2 kohta), jonka perusteella jäsenvaltio voi elintärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä vastustaa eurooppapäätöksen tekemistä määränemmistöllä. Tällöin ministerineuvosto voi määränemmistöllä pyytää asian saattamista

Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi yksimielisen eurooppapäätöksen tekemiseksi.

Viittauksen puuttumisen katsotaan esityksen perusteluissa merkitsevän sellaista muutosta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 23 ja 24 artiklan nykysääntelyyn, joka on vastoin perustuslain säännöksiä valtion täysivaltaisuudesta. Tämän kannan tueksi perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan aiempiin kannanottoihin, joiden mukaan hätäjarrumahdollisuuden sisältymistä päätöksentekomenettelyyn on pidetty seikkana, jonka takia unionin sopimuksentekovallasta ei aiheudu perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan päätösvallan rajoitusta (PeVL 10/1998 vp, s. 6—7, PeVL 38/2001 vp, s. 6/II).

Hätäjarrulausekkeeseen kohdistuvan nimenomaisen viittauksen puuttumista on valiokunnan aiemman käytännön valossa sinänsä pidettävä valtion täysivaltaisuuden rajoituksena. Lausekkeeseen vetoamiskynnystä voidaan toisaalta jo nykyisin pitää käytännössä varsin korkeana, mikä osaltaan vähentää perustuslakisopimuksesta johtuvan rajoituksen merkittävyyttä. Kynnyksen sanonnallinen nostaminen nykyisistä "tärkeistä" kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä perustuslakisopimuksen III-300 artiklassa "elintärkeisiin" syihin taas on osoitus tarpeesta tehostaa etenkin laajenevan unionin päätöksentekokykyä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

Neuvosto päättää kansainvälisen sopimuksen tekemiseen liittyvistä asioista III-325 artiklan 8 kohdan perusteella yksimielisesti, jos sopimus koskee alaa, jolla unionin säädöksen antaminen perustuslakisopimuksen määräysten perusteella edellyttää yksimielisyyttä, taikka jos kysymys on assosiaatiosopimuksesta tai III-319 artiklassa tarkoitettusta yhteistyösopimuksesta unionin jäseneksi ehdolla olevan valtion kanssa. Muissa eli määräenemmistöpäätöksenteon piiriin kuuluvissa asioissa on valiokunnan mielestä kaikkiaan epätodennäköistä, että jäsenvaltion aidosti elintärkeät seikat eivät tulisi vilpittömän yhteistyön periaatetta (I-5 artiklan 1 ja 2 kohta) noudattavassa neuvostossa huomioon otetuiksi, vaikka III-325 artiklasta puuttuikin nimenomai-

nen viittaus hätäjarrulausekkeeseen. Näistä syistä valiokunta pitää viittauksen puuttumisesta johtuvaa täysivaltaisuuden rajoitusta asiallisilta vaikutuksiltaan sillä tavoin vähäisenä, ettei rajoitus vaikuta perustuslakisopimuksen käsittelyjärjestykseen (ks. myös PeVL 38/2001 vp, s. 6—7).

Perustuslakisopimuksen muuttamismenettelyt

Yleistä. Perustuslakisopimus sisältää erinäisiä määräyksiä Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvoston toimivallasta muuttaa tai tarkentaa sopimusta. Tällaiset määräykset ovat merkityksellisiä valtion täysivaltaisuutta sekä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten muodostaman kokonaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on vastaavanlaisia sopimusjärjestelyjä viime vuosina arvioidessaan lähtenyt yleisesti siitä, että sopimukseen perustuvalla toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa mukauttaa 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 38/2001 vp, s. 7/II, PeVL 51/2001 vp, s. 2/II).

Tämän yleisen tulkintalinjan pohjalta valiokunta antoi Nizzan sopimuksen käsittelyn yhteydessä (PeVL 38/2001 vp, s. 7/II) suurta painoa sille, että kysymys oli Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksista. Valiokunta totesi EY:n olevan jäsenvaltioiden yhteistyön kiinteyden ja laajuuden perusteella erityisasemassa nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa ja kiinnitti huomiota pitkään tunnustettuun tarpeeseen kehittää unionin sopimusrakennelmia samoin kuin sopimusten muutosmekanismeja. Valiokunta piti tuolloin ministerineuvostolle annettavaa valtaa päättää joistakin muutoksista käyttökelpoisena keinona.

Perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta valiokunta piti keskeisimpänä, että Nizzan sopimuksen mahdollistamista muutoksista päätti neuvosto yksimielisesti. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oli valiokunnan mielestä

merkitystä myös sillä, että neuvoston päätösvalta koski yleensä tarkasti ja yksityiskohtaisesti määriteltyjä asioita, jotka puolestaan kohdistuivat eri tavoin toimielimiin tai niiden väliin suhteisiin. Neuvoston päätöksillä ei voitu laajentaa yhteisön toimivaltaa, eikä neuvoston päätösvalta ulottunut perustamissopimuksen peruluonteeseen tai -tavoitteisiin vaan rajoittui sen silloisiin puitteisiin. Näiden seikkojen perusteella tuolloiset määräykset eivät vaikuttaneet sopimuksen käsittelyjärjestykseen (PeVL 38/2001 vp, s. 7/II).

Yksinkertaistetut tarkistusmenettelyt. Eurooppa-neuvosto voi (IV-444 art.) yksimielisesti tehtävällä eurooppapäätöksellä päättää, että ministerineuvostolla on perustuslakisopimuksen III osan määräysten mukaan yksimielistä päätöksentekoa edellyttävällä tietyllä alalla tai sellaista päätöksentekoa edellyttävässä tietyssä asiassa mahdollisuus tehdä ratkaisuja määräänmistöllä. Yksimielinen Eurooppa-neuvosto voi niin ikään päättää, että III osan mukaan erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä annettavat eurooppalait ja -puitelait voidaan hyväksyä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on alustavasti verrannut konventin ehdotukseen aiemmin sisältyneitä vastaavankaltaisia valtuuksia Nizzan sopimuksen määräyksiin ja huomauttanut ehdotettujen uusien valtuuksien olevan alaltaan yleisiä, kaiken kattavia (PeVL 7/2003 vp, s. 4—5).

Perustuslakisopimus sisältää konventin ehdotuksesta poiketen määräyksen (IV-444 art. 3 kohta), jonka nojalla yhdenkin jäsenvaltion kansallinen parlamentti voi kuuden kuukauden kuluessa aloitteesta tiedon saatuaan ilmoittaa vastustavansa aloitetta Eurooppa-neuvoston päätökseksi sopimuksen tarkistamisesta. Tällöin sopimusta ei voida muuttaa yksinkertaisessa tarkistusmenettelyssä. Seikka on sinänsä merkityksellinen valtion täysivaltaisuuden kannalta. Yleisissä ja kattavissa määräyksissä on kuitenkin kysymys toimivallasta muuttaa — eikä vain mukauttaa — perustuslakisopimusta muussa kuin perustuslain 93—95 §:ssä säädetyssä menettelyssä, minkä 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 toimivallasta edellyttää näin ollen sopimuksen käsittelemistä vaikeutetussa käsittelyjärjestyksessä.

Yksimielinen Eurooppa-neuvosto voi IV-445 artiklan nojalla päättää perustuslakisopimuksen III osan III osaston (sisäiset politiikat ja toimet) määräysten muuttamisesta kokonaan tai osittain. Tältä osin sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi, koska päätöksen voimaantulo edellyttää kunkin jäsenvaltion hyväksyvän sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

III-422 artikla. Yksimielinen ministerineuvosto voi tiiviimmän yhteistyön aloilla päättää siirtyä tekemään päätöksiä määräänmistöllä sekä käyttämään tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä erityisen säätämisyjärjestyksen sijasta. Neuvoston päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuuluvat tällöin vain tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvia jäsenvaltiota edustavat neuvoston jäsenet. Soveltamisalaltaan varsin yleinen valtuus on ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa valtion täysivaltaisuudesta sekä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, minkä vuoksi perustuslakisopimuksen hyväksymisestä on näiltä osin päätettävä vaikeutetussa käsittelyjärjestyksessä.

III-270 ja III-271 artiklat. Eurooppapuitelailta voidaan perustuslakisopimuksen III-270 artiklan 2 kohdan perusteella säätää vähimmäissäännöistä tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön helpottamiseksi rajat ylittävissä rikosasioissa. Vähimmäissäännöt voivat koskea mainitussa sopimuskohtassa lueteltujen asioiden lisäksi "muuta rikosasioiden käsittelyn erityisiä osatekijöitä", jotka neuvosto määrittelee yksimielisellä eurooppapäätöksellä saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän.

Samankaltainen valtuutus sisältyy perustuslakisopimuksen III-271 artiklan 1 kohtaan. Eurooppapuitelailta voidaan sen mukaan säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyn vähimmäissäännöistä sopimuskohdassa erikseen luetelluilla erityisen vakavan rajat ylittävän rikollisuuden aloilla. Rikollisuuden muutosten perusteella neuvosto voi eurooppapäätöksellä määrittellä myös muita rikollisuuden aloja luettaviksi artiklan soveltamisalaan.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut rakenteeltaan vastaavaa määräystä neuvostolle annettavasta valtuudesta laajentaa unionin toimivaltaa ja katsonut valtuussääntelyn poikkeavan perustuslain täysivaltaisuussäännöksistä (PeVL 10/1998 vp, s. 5/II). Perustuslakisopimuksen III-270 ja III-271 artiklojen määräykset neuvoston oikeudesta päättää unionin toimivallan laajuudesta verraten keskeisillä oikeudenaaloilla muodostuvat artiklojen yleispiirteisyyden takia varsin väljiksi ja ovat siten ongelmallisia myös kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta. Valiokunta yhtyy esityksen perusteluista ilmenevään arvioon, jonka mukaan sopimus on näiden valtuusmääräysten takia käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä.

III-274 artiklan 4 kohta. Eurooppa-neuvosto voi sopimusmääräyksen perusteella laajentaa Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuuksia yksimielisellä eurooppapäätöksellä ensinnäkin niin, että virasto voi toimia myös rajat ylittävän vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Viraston tutkinta- ja syytteesenpanovaltuudet voidaan lisäksi ulottaa myös useita jäsenvaltioita koskevien vakavien rikosten tekijöihin ja osallisiin.

Määräyksessä on kysymys Eurooppa-neuvoston mahdollisuudesta laajentaa unionin toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi jäsenvaltiossa. Tällainen valtuutus on perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta samoin kuin kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien perustuslain säännösten kanssa, minkä vuoksi sopimus on

näiltä osin käsiteltävä vaikeutetussa järjestyksessä.

Rajattu poikkeus

Poikkeuslakimahdollisuuden käyttöalaa on perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä rajoitettu perustuslain 73 §:n 1 momenttiin otetulla maininnalla rajatusta poikkeuksesta. Supistetuissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävät kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislait ovat perustuslain esitöiden mukaan valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslakeja. Siksi myös niihin kohdistuu perustuslain 73 §:ssä tarkoitettu rajatun poikkeuksen vaatimus (HE 1/1998 vp, s. 125/I, PeVM 10/1998 vp, s. 28/II).

Perustuslain esitöissä todetaan ilmaisun "rajattu poikkeus" viittaavaan 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 tulkittava tältäkin osin siitä lähtökohdasta, että Suomi on — ja oli jo perustuslakia säädettäessä — Euroopan unionin jäsen. Valiokunta on edellä todennut, että perustuslakisopimuksessa ei asiallisesti ole kysymys Suomen unionijäsenyyden näkökulmasta kokonaan uudesta järjestelystä. Siksi merkityksellisiä perustuslain 73 §:n 1 momentin kannalta ovat vain sopimukseen sisältyvät nykytilaan verrattuna uudet poikkeukset perustuslaista. Tällaisia ovat ennen muuta pilari- jaon poistumisesta johtuva unionin oikeuden etusijaperiaatteen laajentaminen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä rikosoikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön aloille samoin kuin unionin tuomioistuimen toimivallan ulottaminen viimeksi mainitulle alalle, kuten myös syyttämistoimivallan uskomisen Euroopan syyttäjänvirastolle sekä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymis- ja voimaansaattamisvallan siirtäminen eräiltä osin Euroopan unionille. Sopimusmääräyksiin perustuvat unionin toimivaltuudet näissä asioissa ovat kansalliseenkin lainsä-

däntöön sovellettavien arviointiperusteiden näkökulmasta pääosin varsin tarkasti rajattuja. Pilarijaon poistumisesta johtuvia unionin toimivallan muutoksia voidaan pitää jossain määrin väljinä. Kysymys on kuitenkin näiltäkin osin unionin — vaikkakin pilarijaon — puitteissa jo verraten vakiintuneesti harjoitettavasta yhteistyöstä eikä sinänsä uusista tai määrittelemättömistä politiikka-aloista. Vaikeutettua käsittelyjärjestystä edellyttävät perustuslakisopimuksen määräykset eivät yleisesti arvioituna merkitse olennaisia muutoksia Suomen unionijäsenyyttä tarkoittavaan nykyiseen kokonaisjärjestelyyn eivätkä muodostu ongelmallisiksi perustuslain 73 §:n 1 momentissa olevan vaatimuksen kannalta rajatusta poikkeuksesta. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden määräyksiltä ole aina mahdollista vaatia samantilaista tarkkuutta ja täsmällisyyttä kuin kansalliselta lailta.

Kansainvälinen velvoite ei perustuslain 94 §:n 3 momentin mukaan saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Perustuslain esitöissä säännöksen todetaan olevan yhteydessä perustuslain 1 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi (HE 1/1998 vp, s. 150/I). Perustuslakisääntelyä tarkasteltaessa on siksi valiokunnan mielestä näiltäkin osin otettava erityisesti huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72/II). Valiokunta on perustuslain 1 §:n 3 momentin ja sen esitöiden pohjalta todennut Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa olevan tärkeä ja jo vakiintuneena pidettävä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muoto (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I, PeVL 9/2006 vp, s. 5/I).

Perustuslakisopimuksen I osan VI osastoon kootuilla määräyksillä demokratian toteutumisesta unionissa on tarkoitus korostaa unionin kansanvaltaisia perusteita. Osasto sisältää määräyksiä muun ohella demokraattisen yhdenvertaisuuden (I-45 art.), edustuksellisen demokratian (I-46 art.) ja osallistuvan demokratian (I-47 art.) periaatteista samoin kuin unionin toiminn

nan avoimuudesta (I-50 art.). Unionin perusoikeuslottuvuuden kehittäminen perustuslakisopimuksessa tarkoitettulla tavalla vahvistaa omalta osaltaan sekin unionin kansanvaltaisia perusteita.

Selvää on, ettei Suomen jäsenyys perustuslakisopimuksen tarkoittamassa Euroopan unionissa vaaranna valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

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 voimaansaattamisäädös, 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 säädettävä lailla, joka on eduskunnassa käsitelty perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Tältä kannalta merkityksellisiä ovat ennen muuta perustuslakisopimuksen sellaiset määräykset, jotka tarkoittavat maakunnan lainsäädäntö- ja hallintotoimivaltaan kuuluvien asioiden siirtämistä Euroopan unionin toimivallan alaan. Käsittelyjärjestysarvioinnissa on valiokunnan mielestä seurattava soveltuvin osin ns. poikkeuslakien muuttamista koskevia periaatteita (ks. edellä s. 4/II). Aiemmalla lailla toteutetun toimivaltasiirron laajentamisesta on siten säädettävä vaikeutetussa järjestyksessä. Toisaalta sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät aiemman toimivaltasiirron vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa käsittelyjärjestyksessä, jos vaikeutetussa järjestyksessä aikanaan säädetyt kokonaisjärjestelyn luonnetaan ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi.

Maakunnan toimivaltaan kuuluvia unionin uusia aloja ovat matkailu, urheilu, pelastuspalvelu ja hallinnollinen yhteistyö. Näillä aloilla unionilla on kuitenkin toimivalta toteuttaa vain I-17 artiklassa tarkoitettuja tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia, joihin ei sisälly jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamista. Unionin toimivallan tällaisen luonteen takia sääntely ei ole ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa.

Kansanterveyden alaan kuuluva III-278 artiklan 4 kohdan d alakohdan määräys unionin toimivallasta säätää toimenpiteistä, jotka koskevat rajat ylittävien vakavien terveysuhkien seuranta, niistä hälyttämistä ja niiden torjuntaa merkitsee esityksen perustelujen mukaan maakunnalle nykyisin kuuluvan toimivallan siirtoa Euroopan unionille. Kun kuitenkin otetaan huomioon itsehallintolain 27 §:n säännökset väestönsuojelua ja tarttuvia tauteja samoin kuin eläinten ja eläintuotteiden maahantuontia sekä kasvintuhoajien maahan kulkeutumista koskevien asioiden kuulumisesta valtakunnan toimivaltaan, ei puheena olevassa sopimusmääräyksessä ole valiokunnan mielestä ainakaan kaikilta osin kysymys maakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista.

Pilarijaon poistumisen myötä yhteisöoikeuden yleisiä periaatteita sovelletaan vastaisuudessa myös poliisiyhteistyön ja rikosoikeudellisen yhteistyön aloilla. Tällä seikalla on merkitystä osin siksi, että yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat asiat kuuluvat maakunnan toimivaltaan itsehallintolain 18 §:n 6 kohdassa mainituin poikkeuksin, mutta ennen muuta sen vuoksi, että teon säätäminen rangaistavaksi ja rangaistuksen määrä kuuluvat itsehallintolain 18 §:n 25 kohdan perusteella maakunnan toimivaltaan, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan muuten kuuluvasta oikeudenalasta. Perustuslakisopimuksesta johtuvat oikeudelliset vaikutukset maakunnan toimivaltaan ovat näiltä osin valiokunnan mielestä siinä määrin merkittäviä, että sopimuksen voimaansaattamissäädos on — kuten esityksen perusteluissa todetaan — siksi käsiteltävä Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n

2 momentissa tarkoitettussa vaikeutetussa järjestyksessä.

Voimaansaattamissäädöksen merkitys. Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:ssä tarkoitettua 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.

Valtiosopimuksen hyväksyminen ja siihen sitoutuminen ovat sopimusmääräysten voimaansaattamisesta erillisiä asioita (PeVL 9/2006 vp, s. 3—4). Suomen sitoutumistahdon muodostamisesta päättävät perustuslain 93 ja 94 §:n perusteella eduskunta ja tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, minkä lisäksi presidentti päättää yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa Suomen sitoutumistahdon ilmaisemisesta. Perustuslain 95 §:n 1 momentissa tarkoitettua voimaansaattamislain tai -asetuksen taikka Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:ssä tarkoitettua voimaansaattamissäädöksen hyväksyminen eivät ole edellytyksiä päätösten tekemiselle Suomen sitoutumistahdon muodostamisesta tai sen ilmaisemisesta. Siten esimerkiksi nyt käsiteltävänä oleva perustuslakisopimus voidaan ratifioida, jos eduskunta hyväksyy sopimuksen (PeVL 10/1998 vp, s. 10/I).

Perustuslakisopimuksen voimaansaattamissäädöksen mahdollinen hyväksymättä jättäminen johtaisi toisaalta hyvin ongelmalliseen tilanteeseen Suomen ja myös maakunnan kannalta. Epävarmuus koskisi ennen muuta sitä, olisiko ja miltä osin perustuslakisopimus voimaansaattamissäädöksen puuttumisesta huolimatta voimassa maakunnassa, etenkin kun otetaan huomioon IV-438 artiklan määräykset oikeudellisesta jatkuvuudesta ja seuraannosta sekä se, että perustuslakisopimuksen voimaansaattamislailta on tarkoitus pääosin kumota aiempien perussopimusten voimaansaattamissäädökset. Perustuslakisopimuksen osapuolena oleva Suomi ei tällai-

sen oikeudellisen epävarmuuden vallitessa voisi ainakaan kaikilta osin taata sopimuksen asianmukaista täytäntöönpanoa maakunnassa. Tällaisessa tilanteessa valtioneuvoston tulisi valiokunnan käsityksen mukaan ryhtyä ongelman selvittämiseen tähtävien neuvottelujen käynnistämiseen Euroopan unionissa (PeVL 10/1998 vp, s. 10/II). On aiheellista jatkaa kansallista valmistelua mahdollisuuksista välttää oikeudellisesti epäselvän tilanteen muodostuminen. Eduskunnan käsiteltävänä on näihin valmisteluihin liittyvä Ahvenanmaan maakuntapäivien aloite laiksi vaalilain muuttamisesta (M 3/2006 vp). Ahvenanmaan puolelta on tässä yhteydessä kiinnitetty huomiota myös kysymyksiin maakunnan puhevallasta unionin tuomioistuimissa samoin kuin maakuntapäivien osallistumisesta toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan.

Muita seikkoja

Eurooppa-neuvoston aseman virallistaminen. Eurooppa-neuvosto muuttuu perustuslakisopimuksen määräysten perusteella unionin viralliseksi toimielimeksi. Muutoksen takia on aiheellista korostaa perustuslain 97 §:n säännöksiä eduskunnan oikeudesta saada tietoja Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista samoin kuin säännöksiä eduskunnan osallistumisesta sen toimivaltaan 96 §:n mukaan kuuluvien Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Valtioneuvoston on siten saatettava ehdotus Eurooppa-neuvoston päätökseksi perustuslain 96 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eduskunnassa käsiteltäväksi, jos ehdotuksessa on kysymys saman pykälän 1 momentin mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Eurooppa-neuvostossa käsiteltäviin asioihin sovelletaan myös perustuslain 97 §:n säännöksiä ulkoasiainvaliokunnan ja suuren valiokunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta tietoja Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista ja muista unionin asioista.

Muutos Eurooppa-neuvoston asemassa ei — kuten valiokunta on aiemmin todennut — voi olla merkityksetön seikka myöskään tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä noudatet-

tavien käytäntöjen kannalta (PeVL 7/2003 vp, s. 8/I). Kysymys on valiokunnan aiemman kannan mukaan viime kädessä siitä, että perustuslain 93 §:n 2 momentissa osoitetaan valtioneuvoston toimivaltaan unionissa tehtävien päätösten kansallinen valmistelu (PeVM 10/1998 vp, s. 26/II) ja että unionin perustuslakisopimuksen muutosten valmisteluun sovelletaan saman pykälän 1 momentin säännöksiä (HE 1/1998 vp, s. 146/I).

Muutos vahvistaa entisestään eduskunnalle vastuussa olevan valtioneuvoston toimintaa johtavan pääministerin asemaa Suomen eurooppapolitiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella Euroopan unionin koko toimialalle ja kattaa siten myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät kaikki asiat kuuluvat näin ollen käytännössä valtioneuvoston toimivaltaan. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi (HE 1/1998 vp, s. 146—147, PeVM 10/1998 vp, s. 26/II, PeVL 54/2005 vp, s. 4, PeVL 6/2006 vp, s. 3/II). 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.

Unionijäsenyyden ilmeneminen Suomen perustuslaissa. Suomen perustuslakiin ei sen kokonaisuudistuksen yhteydessä katsottu tarpeelliseksi ottaa unioniasioden käsittelyä koskevien säännösten lisäksi nimenomaista mainintaa Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa tai erityistä valtuussäännöstä toimivallan siirtämises-

tä kansainvälisille toimielimille (PeVM 10/1998 vp, s. 6). Tällaisen maininnan tai valtuussäännöksen lisääminen perustuslakiin ei ole oikeudelliselta kannalta nytkään välttämätöntä. Perustuslakisääntelyn kehittämistä on kuitenkin näiltä osin aiheellista harkita uudelleen perustuslain mahdollisten tulevien laajempien uudistusten yhteydessä.

Kansanäänestys. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään perustuslain 53 §:n mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut kysymystä Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta mahdollisesti järjestettävästä kansanäänestyksestä ja katsonut, etteivät sopimuksen sisältämät uudistukset ole välttämättä sellaisia, joiden vuoksi kansanäänestys olisi perusteltua järjestää (PeVL 7/2003 vp, s. 11, PeVL 9/2006 vp, s. 6). Valiokunta on toisaalta todennut päätöksen kansanäänestyksen järjestämisestä riippuvan mitä suurimmassa määrin poliittisista arvioista (PeVL 7/2003 vp, s. 11/II). Nyt käsiteltävänä oleva esitys Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta on annettu eduskunnan käsiteltäväksi eduskunnan hyväksytyä asiaa koskevan valtioneuvoston selonteon (VNS 6/2005 vp) käsittelyn yhteydessä nimenomaisen lausuman esityksen antamisesta (EK 13/2006 vp). Nämä seikat huomioon ottaen perustuslakivaliokunta on 13.10.2006 erikseen päättänyt olla ottamatta käsiteltäväksi aloitetta laiksi neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä

koskien sopimusta Euroopan unionin perustuslaista (LA 11/2005 vp).

Euratom. Perustuslakisopimuksella kumotaan Euroopan unionin nykyiset perussopimukset lukuun ottamatta Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimusta, joka on tarkoitettu jätettäväksi voimaan. Tämän seikan tulee käydä ilmi myös ehdotetun voimaansaattamislain 2 §:n 2 momentin 1 kohdasta esimerkiksi seuraavasti: "Tällä lailla kumotaan: 1) Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 8 päivänä joulukuuta 1994 annetun lain (1540/1994) 2 §:n 1, 2 ja 4—15 kohta."

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Roomassa 29 päivänä lokakuuta 2004 Euroopan perustuslaista tehtyyn sopimukseen,

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

että lakiehdotus käsitellään supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

PeVL 36/2006 vp — HE 67/2006 vp

Helsingissä 27 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Simo Rundgren /kesk
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Arto Satonen /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Seppo Särkiniemi /kesk
	Roger Jansson /r	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Astrid Thors /r
	Outi Ojala /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Klaus Pentti /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.