

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 38/2001 vp**

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä kesäkuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 93/2001 vp) valmistelevalle käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- linjanjohtaja Ora Meres-Wuori, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Mikko Puumalainen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- oikeustieteen tohtori, akatemiattutkija Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Nizzan sopimuksen, joka koskee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamista. Nizzan sopimuksen määräykset liittyvät pääosin yhteisön toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän muuttamiseen laajentumisen mahdollistamiseksi.

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

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Nizzan sopimuksen kanssa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja laki ns. Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä säädettiin ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja että nämä lait ovat siksi ns. poik-

keuslakeja. Nizzan sopimuksen hyväksyminen ei perustelujen mukaan merkitse liittymis-sopimuksella ja Amsterdamin sopimuksella tehtyjen perustuslakipoikkeusten laajentamista eikä siinä ole muitakaan määräyksiä, joiden voisi katsoa olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Laki ehdotus voidaan siksi hallituksen käsityksen mukaan käsitellä perustuslain 95 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan lisäksi tarkemmin unionisopimuksen 7 artiklan muutosta, määränemistöpäätöksenteon laajentamista ja eräitä muita seikkoja.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Hyväksymisen tarpeellisuus

Yleistä. 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.

Käsiteltävänä olevan Nizzan sopimuksen keskeinen sisältö koskee yhteisön toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän muutoksia. Tällaiset muutokset ovat periaatteellisesti hyvin olennaisia EU:n yksittäiselle jäsenvaltiolle, joka käyttää "osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi" (PeVL 14/1994 vp, s. 3/I). Valiokunta yhtyy hallituksen käsitykseen, jonka mukaan sopimus on tärkeydeltään niin merkittävä, että se kuuluu eduskunnan hyväksyttäviin mainitussa perustuslainkohdassa tarkoitettuna "merkitykseltään huomattava" -perusteen nojalla.

Samanaikaisesti perustuslainkohdan mukainen "lainsäädännön ala" -peruste viittaa valiokunnan tul-

kintakäytännön mukaan kaikkiin aineelliselta luonteeltaan lainsäädännön alaan kuuluviin sopimusmääräyksiin siihen katsomatta, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annettujen säännösten kanssa (esim. PeVL 31/2001 vp, s. 2). Esityksessä on katsaus sopimusmääräyksiin, jotka hallituksen mielestä kuuluvat lainsäädännön alaan. Valiokunta yhtyy näihin käsityksiin ja toteaa, että myös esityksessä budjettivallan kannalta merkittäviksi mainitut säännökset kuuluvat lainsäädännön alaan. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota eräisiin muihin kohtiin.

Tiiviimpi yhteistyö. Tiiviimpi yhteistyö on muoto, jossa osa EU:n jäsenvaltioista voi harjoittaa unionin puitteissa yhteistyötä, vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät siihen ole halukkaita tai kykeneviä. Tiiviimmän yhteistyön edellytysten ja soveltamisalan määrittely on valiokunnan käsityksen mukaan sillä tavoin merkittävä seikka jäsenvaltion täysivaltaisuuden käyttämisen kannalta unionissa, että asianomaiset sopimusmääräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

Määräykset yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan tiiviimmästä yhteistyöstä sisältyvät unionisopimuksen 27 a—27 e artiklaan. Poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevan kolmannen pilarin alan vas-

taavanlaiset määräykset ovat 40, 40 a ja 40 b artiklassa. Unionisopimuksen alalla tehtävän tiiviimmän yhteistyön yleisedellytykset on määritelty 43, 43 a, 43 b ja 44 artiklassa. EY:n perustamissopimuksessa tiiviimpää yhteistyötä koskevat 11 ja 11 a artikla.

Instituutioita koskevat sopimusmääräykset.

Euroopan yhteisöt käyttävät huomattavaa Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan muodossa. Tästä syystä valiokunta katsoo yhteisöjen instituutioita koskevilla sopimusmääräyksillä olevan niin kiinteä kytkentä valtion täysivaltaisuuteen, että tällaiset määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan. Ne koskevat Euroopan parlamenttia, Euroopan yhteisöjen komissiota sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta, muuta lainkäyttöjärjestelmää ja niiden toimintaa samoin kuin tilintarkastustuomioistuinta. Tällaisia määräyksiä on kaikkien yhteisöjen perustamissopimuksissa.

Instituutioita koskevia määräyksiä sisältyy myös unionisopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen liitettyyn, Euroopan unionin laajentumisesta tehtyyn pöytäkirjaan ja nekin kuuluvat lainsäädännön alaan. Samoin perusteiden lainsäädännön alaan kuuluvina on pidettävä määräyksiä, jotka koskevat yhteisön lainsäädäntömenettelyyn osallistuvia neuvoo-antavia toimielimiä. Alueiden komiteaa koskeva 263 artikla onkin mainittu esityksessä, minkä lisäksi on valiokunnan mielestä mainittava talous- ja sosiaalikomiteaa koskevat määräykset.

Muita kohtia. Lainsäädännön alaan kuuluvat myös EY:n perustamissopimuksen 266 artiklan määräykset Euroopan investointipankin oikeushenkilöllisyydestä ja sen perussäännön muuttamisesta. Unionisopimuksen 24 artikla muodostaa oikeusperustan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan sopimuksille ja liittyy sisälöltään sillä tavoin merkittävästi valtion täysivaltaisuuden käyttämiseen, että se kuuluu lainsäädännön alaan. Yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 2 kohta sisältää määräykset niistä yhteisön ympäristöpolitiikkaan kuuluvista

aloista, joilla päätökset tehdään yksimielisesti. Ympäristöpolitiikan määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan, ja yksimielisen päätöksenteon piirin rajaamista ympäristöpolitiikassa tarkoittava sopimusmääräys kuuluu lainsäädännön alaan. Yhteisön perustamissopimuksen 191 artiklan uuden toisen kohdan mukaan neuvosto vahvistaa Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja erityisesti niiden rahoitusta koskevat säännöt. Tällainen uutta toimivaltaa luova määräys kuuluu lainsäädännön alaan. Yhteisön perustamissopimuksen 300 artiklan muutokset ovat olennaisia yhteisön sopimuksetekotoimivallan käyttämisen kannalta ja kyseiset määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan. Valiokunta katsoo lisäksi, että eduskunnan hyväksymistä vaativat myös sellaiset sopimusmääräykset, joilla kumotaan voimassa olevia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tällaisia määräyksiä sisältyy Nizzan sopimuksen 7 ja 8 artiklaan.

Nizzan sopimuksen 5 artiklalla lisätään Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 10 artiklaan uusi kohta. Se tarkoittaa Euroopan keskuspankin neuvoston päätöksentekomenettelyä, päätösvaltaisuutta ja jäsenten äänioikeutta koskevien perussäännön määräysten muuttamisen menettelyä. Kysymys on keskeistä instituutiota koskevista olennaisista määräyksistä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan.

Hyväksymispäätöksen ala

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Nizzan sopimuksen. Hyväksymispäätöksen on siten tarkoitus kattaa Nizzan sopimus kokonaisuudessaan, mikä vastaa perustuslain 94 §:n 1 momentin sanamuotoa (esim. PeVL 11/2000 vp, s. 3/I).

Hyväksymisestä päättäminen

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Jälkimmäinen sääntö on perustuslaissa uusi, sillä aiemmin eduskunnan hyväksymisestä päätettiin kaikissa tapauksissa äänen enemmistöllä. Säännön uutuuden takia voisi olla teoriassa mahdollista, että arvio siitä, koskeeko asia perustuslakia, olisi hyväksymisestä päättämisen yhteydessä erilainen kuin voimaansaattamiskysymyksen eli perustuslain 95 §:n 2 momentin osalta. Tällainen tilanne olisi kuitenkin perustuslakiuudistuksen tarkoituksen (HE 1/1998 vp, s. 50—51) vastainen ja asiallisesti kestävä. Valiokunta katsoo, että hyväksymisestä tulee aina päättää määräenemmistöllä, jos voimaansaattamislakiehdotus on käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Seuraavassa jaksossa arvioidaan Nizzan sopimuksen ja perustuslain välistä suhdetta.

Voimaansaattamislakiehdotus

Täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohdat

Liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislait. Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä säädettiin usean seikan vuoksi supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 14/1994 vp). Vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämisen yleisin syy oli se, että liittymissopimuksen määräykset oikeudellisesti katsoen rajoittivat Suomen täysivaltaisuutta. Kysymys oli ensiksikin siitä, että EU:n toimielimille annettiin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan muodossa, mikä rajoittaa Suomen valtioelinten toimivaltaa. Lisäksi sopimusmääräykset merkitsivät poikkeuksia siihen, miten silloisten perustuslakien mukaan käytetään päätösvaltaa suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Myös Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/1998 vp).

Nämä voimaansaattamislait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. poikkeuslakeja, ja niitä voidaan muuttaa tavallisen lain säätä-

misjärjestyksessä, 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 kokonaisuusjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 124/I).

Uusi perustuslaki. Liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen jälkeen on 1.3.2000 tullut voimaan uusi perustuslaki. Sen 1 §:n säännökset täysivaltaisuudesta ovat osaksi erilaiset kuin kumotun hallitusmuodon säännökset samasta asiasta, minkä vuoksi Nizzan sopimusta on ensi sijassa arvioitava perustuslain säännösten kannalta ja vasta toissijaisesti liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislakien kannalta (vrt. PeVL 1/2000 vp).

Perustuslain 1 §:n 1 momentin säännöstä Suomen täysivaltaisuudesta tulkittaessa on perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä (HE 1/1998 vp, s. 71/II). Täysivaltaisuussäännöstä on "tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa" (HE 1/1998 vp, s. 72/II). Perustuslakiuudistuksessa sanouduttiin irti sellaisesta muodollisesta tulkinnasta, jonka mukaan valtion jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä aina merkitsisi valtion täysivaltaisuuden rajoitusta. Tässä yhteydessä hallituksen esityksessä viitattiin perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämään luonnehdintaan siitä, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistään yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistyöminnan hyväksi (HE 1/1998 vp, s. 71—72).

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan "Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi". Tämän perustuslain säännöksen eräs merkitys on toimia yhtenä kiin-

nekohtana arvioitaessa, milloin jokin uusi kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Perustuslakiuudistuksen 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 sellaisenaan 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.

Perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen perustuslakiuudistuksen perustelujen mukaisesti siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoittaa valiokunnan mielestä sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Kysymys uusien toimivaltuuksien antamisesta unionin toimielimille on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan asia, joka lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä. Unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa toisaalta tapauksesta riippuen olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kanssa. Unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaalisella tasolla puolestaan on yleensä merkityksetöntä täysivaltaisuuden kannalta.

Unionisopimuksen 7 artikla

Unionisopimuksen 7 artikla koskee jäsenvaltioon kohdistuvia sanktioita ja niiden määräämismenettelyä. Sanktiomenettelyssä jäsenvaltiolta voidaan pidättää väliaikaisesti tietyt unionisopimuksesta johtuvat oikeudet, jos jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti 6 artiklan 1 kohdassa mainittuja periaatteita. Perustuslakivaliokunta katsoi Amsterdamin sopimuksen käsittelyn yhteydessä, että sopimuksen voimaansaattamislaki oli muun muassa uusien sanktiomenettelyä koskevien määräysten vuoksi käsi-

teltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/1998 vp, s. 6).

Sanktiojärjestelmää muutetaan Nizzan sopimuksella niin, että artiklan uudessa 1 kohdassa luotavan menettelyn nojalla unionissa voidaan käsitellä jäsenvaltion toimia jo siinä vaiheessa, kun on olemassa selvä vaara, että jäsenvaltio rikkoo vakavasti 6 artiklan 1 kohdassa mainittuja periaatteita. Neuvosto voi ministerikokoonpanossa jäsenvaltioiden yhden kolmasosan, Euroopan parlamentin tai komission perustellusta ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä todeta kyseisen vaaran olemassaolon ja antaa jäsenvaltiolle aiheellisia suosituksia. Ennen tämän toteamista neuvosto kuulee asianomaista jäsenvaltiota, minkä lisäksi neuvosto voi pyytää riippumattomia henkilöitä esittämään selvityksen jäsenvaltion tilanteesta. Varsinaisista sanktioista päättää, nykyiseen tapaan, päämieskokoonpanossa kokoontuva neuvosto. Neuvosto on velvollinen tarkistamaan säännöllisesti, ovatko 7 artiklan 1 kohdan mukaiseen toteamiseen johtaneet perusteet edelleen olemassa.

Nizzan sopimuksella ulotetaan EY:n tuomioistuimen toimivalta 7 artiklan 1 kohdan menettelykysymyksiin. Tuomioistuimen toimivalta liittyy siten päätöksentekomenettelyn kysymyksiin ja asianomaisen jäsenvaltion oikeuteen tulla kuulluksi, mutta ei itse rikkomisvaaran toteamiseen tai suositusten aiheellisuuteen.

Uudistuksessa on kysymys jo olemassa olevaa varsinaista sanktiomenettelyä edeltävää vaihetta koskevasta täsmentävästä lisäyksestä. Uusi menettely ei itsessään voi johtaa oikeudellisesti merkityksellisiin toimiin jäsenvaltiota kohtaan. Uuden menettelyn voi lisäksi katsoa nostavan kynnystä turvautua varsinaiseen sanktiomenettelyyn. Valiokunta pitää uudistusta paitsi aiheellisenä, myös valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana (PeVL 26/2000 vp).

Määräenemmistöpäätöksenteon soveltamisalan laajentaminen

Päätöksenteon yksimielisyysovaatimus korvataan määräenemmistöpäätöksenteolla Nizzan

sopimuksella kaikkiaan 37:ssä unionisopimuksen tai EY:n perustamissopimuksen artiklassa. Näistä 22 artiklassa siirrytään määräenemmistö-päätöksentekoon Nizzan sopimuksen tullessa voimaan. Muissa artikloissa määrätään määräenemmistöpäätöksenteko otettavaksi käyttöön tiettyinä myöhempanä ajankohtana tai neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Arvioitaessa tällaisia muutoksia valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on otettava huomioon asianomaisten sopimusmääräysten luonne ja asiallinen soveltamisala (PeVL 10/1998 vp, s. 8/I).

Perustamissopimus. Perustamissopimuksen alalla tällainen päätöksentekosääntöjen muutos ei muuta jäsenvaltioiden ja yhteisön välistä toimivallanjakoa, vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan yhteisössä tehdään päätöksiä. Kysymyksessä ei ole uudenlainen päätösmenettely, vaan jo ennestään käytetyn menettelyn soveltamisalan laajentaminen. Valiokunta katsoo, että nämä perustamissopimuksen päätöksentekosääntöjen muutokset eivät ole ongelmallisia perustuslain täysivaltaisuussäännösten näkökulmasta ja että niiden voimaansaattaminen ei siksi vaadi supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä (vrt. Amsterdamin sopimuksessa PeVL 10/1998 vp, s. 8/II).

Unionisopimuksen 24 artikla. Tämä artikla muodostaa oikeusperustan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (ja myös poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevissa asioissa) yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehtäville sopimuksille. Valiokunta katsoi Amsterdamin sopimuksen yhteydessä, että tämä "artikla uskoo sopimuksentekovaltaa valtiosäännön ulkopuolisille toimielimille liittymissopimukseen nähden uusilla aloilla", minkä vuoksi tuolloin käsiteltävänä ollut voimaansaattamislakiehdotus oli käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/1998 vp, s. 7).

Artiklaa muutetaan Nizzan sopimuksella siten, että neuvosto voi tietyissä tapauksissa tehdä päätöksiä määräenemmistöllä. Sopimuksentekovalan ala pysyy sinänsä ennallaan. Päätöksen-

teon yksimielisyysvaatimus säilyy sopimuksen koskiessa asioita, joita tarkoitavissa sisäisissä päätöksissä edellytetään yksimielisyyttä. Yhteisen toiminnan tai yhteisen kannan täytäntöönpanemiseksi tehtävä sopimus ratkaistaan neuvostossa kuitenkin määräenemmistöllä 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Tämän viitatus unionisopimuksen kohdan mukaan jäsenvaltiolla on mahdollisuus ilmoittaa neuvostossa, että se tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä vastustaa päätöksen tekemistä määräenemmistöllä. Tällöin neuvosto voi määräenemmistöllä saattaa asian Eurooppa-neuvoston ratkaistavaksi. Eurooppa-neuvosto tekee päätöksen yksimielisesti. Amsterdamin sopimuksen yhteydessä valiokunta katsoi, ettei tällaisen mahdollisuuden sisältävästä päätöksentekomenettelystä aiheutunut perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan päätösvallan rajoitusta (PeVL 10/1998 vp, s. 6—7). Tähän nähden valiokunta pitää selvänä, ettei yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan sopimuksia koskeva vastaavanlainen päätöksentekomenettely ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa.

Toinen merkittävä muutos liittyy nykyiseen määräykseen siitä, että 24 artiklan nojalla tehty sopimus ei sido sellaista jäsenvaltiota, joka ilmoittaa neuvostossa, että sen on noudatettava valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä. Nizzan sopimuksen mukaan muut neuvoston jäsenet voivat tällaisessa tilanteessa sopia, että sopimusta sovelletaan kuitenkin väliaikaisesti. Tähän perustuu mahdollisuus, että sopimusta tullaan soveltamaan Suomeen, vaikka Suomi olisi vedonnut erilliseen valtiosäännön mukaiseen ratifiointitarpeeseen. Kysymyksessä voi olla määräenemmistöllä päätetty sopimus ja siten periaatteessa sellainen sopimus, jota Suomi on vastustanut neuvostossa.

Tällainen järjestely on varsinkin laajentuneen unionin oloissa käytännön välttämättömyys. Valiokunta pitää tämän järjestelyn mahdollistamaa täysivaltaisuuden rajoitusta unionin jäsenvaltiolle vaikutukseltaan sillä tavoin vähä-

senä, että se on sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa.

Perustamissopimusten mukauttaminen tai täydentäminen neuvoston päätöksellä

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 137 artiklan 2 kohta, 225 a artikla (vastaavasti Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 140 a artikla ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen 32 e artikla), 245 artikla (vastaavasti Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 160 artikla ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen 45 artikla) sekä 266 artikla koskevat sitä, että neuvosto voi myöhemmin päättää muutoksista, jotka vaikuttavat Nizzan sopimuksella muutettujen perustamissopimusten sisältöön tai niiden mukaisiin institutionaalsiin järjestelyihin. Neuvoston päättämät muutokset eivät vaadi voimaan tullakseen jäsenvaltioissa tapahtuvaa ratifiointia.

Yhteisön perustamissopimuksen 137 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto voi yksimielisesti päättää yhteispäätösmenettelyn soveltamisesta artiklan 1 kohdan d, f ja g alakohtiin. Artiklassa 225 a on kysymys neuvoston mahdollisuudesta yksimielisesti perustaa lainkäyttölautakuntia, joiden tehtävänä on ratkaista ensimmäisenä oikeusasteena tietynlaiset erityisasioissa nostetut kanteet. Perustamis päätöksessä myös vahvistetaan säännöt lautakuntien kokoonpanosta sekä niiden toimivaltuudet. Neuvoston päätös vaikuttaisi lisäksi osaltaan lainkäyttölautakunnan päätöstä koskevan muutoksenhakuoikeuden laajuuteen. Neuvosto saa 245 artiklan perusteella toimivallan muuttaa yksimielisesti EY:n tuomioistuimen perussääntöä lukuun ottamatta sen I osaston määräyksiä tuomareista ja julkisasiamiehistä. Muuttamisvalta voisi koskea esimerkiksi tuomioistuimen organisaatiota ja asian käsittelytapaa. Neuvostolla on 266 artiklan nojalla myös mahdollisuus muuttaa yksimielisesti Euroopan investointipankin perussäännön erinäisiä artikloja.

Valiokunta on viime vuosina tarkastellut vastaavanlaisia sopimusjärjestelyjä usean kerran (esim. PeVL 28/1997 vp, PeVL 13/1998 vp,

PeVL 45/2000 vp ja PeVL 31/2001 vp). Valiokunnan kannanotoista voidaan pelkistää esiin se yleinen päätelmä, että sopimukseen perustuvalle 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.

Tämän yleisen tulkintalinjan pohjalta on valiokunnan mielestä tässä tapauksessa annettava suurta painoa sille, että kysymys on Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksista. EY on jäsenvaltioiden yhteistyön kiinteyden ja laajuuden perusteella erityisasemassa nykyisten kansainvälisten järjestelyjen joukossa. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että jo pitkään on tunnustettu tarve kehittää unionin sopimusrakennelmia ja sopimusten muutosmekanismeja. Perustamissopimuksessa neuvostolle annettava valta päättää joistakin muutoksista on nykytilanteessa käyttökelpoinen keino.

Perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta on keskeisintä, että kaikista tarkoitetuista muutoksista päätetään yksimielisesti neuvostossa. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitystä on myös sillä, että neuvoston päätösvalta koskee yleensä tarkasti ja yksityiskohtaisesti määriteltyjä asioita, jotka puolestaan kohdistuvat eri tavoin toimielimiin tai niiden väliin suhteisiin. Neuvoston tässä tarkoitetuin päätöksin ei voida laajentaa yhteisön toimivaltaa. Neuvoston päätösvalta ei ulotu perustamissopimuksen perusluonteeseen tai -tavoitteisiin vaan rajoittuu sen nykyisiin puitteisiin. Näiden seikkojen perusteella valiokunta katsoo, että tässä tarkoitettujen perustamissopimusten määräykset eivät vaikuta voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Muita seikkoja

Perustamissopimuksen 133 artikla. Tällä artiklalla siirretään yhteisön yksinomaisen sopimuskontekstivallan piiriin palveluita ja henkisen omaisuuden kaupallisia kysymyksiä koskevat asiat. Perustamissopimuksen nykyisen sanamuoto-

don mukaan näiden asioiden siirtäminen on mahdollista toteuttaa neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Valiokunta katsoi tämän voimassa olevan määräyksen merkitsevän valtuutusta neuvostolle muuttaa yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä sopimustoimivallan jakoa, mikä muutos puolestaan toteutettuna laajentaisi yhteisön sopimustoimivaltaa olennaisesti liittymissopimuksen mukaiseen järjestelyyn verrattuna. Tämän vuoksi kyseinen Amsterdamin sopimuksen kohta poikkesi valiokunnan mielestä perustuslaista (PeVL 10/1998 vp, s. 5/II).

Artiklan muutos Nizzan sopimuksessa ei edellä esitetty huomioon ottaen tarkoita yhteisön toimivallan laajentamista, minkä vuoksi tämä kohta ei vaikuta voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Perustamissopimuksen 229 a artikla. Tämä uusi artikla mahdollistaa yhteisön oikeuteen liittyvää teollisoikeudellista suojaa koskevien riitojen käsittelemisen yhteisöjen tuomioistuimessa. Tämän edellytyksenä on neuvoston yksimielinen päätös, minkä lisäksi asiaan liittyy ratifiointimenettely jäsenvaltioissa.

Kysymyksessä on tuomioistuimen toimivallan laajentamisen mahdollistava perustamissopimuksen muutos. Toimivallan laajennus kytkeytyisi rajatussa asiaryhmässä riitoihin, jotka liittyvät unionin oikeuteen kuuluviin säädöksiin. Tämän artiklan sanamuodon perusteella arvioituna käsillä on sellainen yhteisöjen tuomiovalan laajennus, jonka vaikutus täysivaltaisuuteen on valiokunnan käsityksen mukaan kaiken kaik-

kiaan sillä tavoin vähäinen, ettei asia vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (vrt. PeVL 45/2000 vp, s. 4—5). Asia tulee joka tapauksessa uudelleen arvioitavaksi, jos neuvosto tekee tarkoitetun päätöksen, koska sen hyväksyminen kansallisesti tapahtuu jäsenvaltion valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti.

Lakiehdotuksen asetuksenantovaltuudet. Voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voidaan antaa tasavallan presidentin asetuksella. Valiokunta uudistaa tämän johdosta aiemmin esittämänsä kannan, jonka mukaan on "vaikea nähdä perusteita sille, että kyseisiä säännöksiä annetaan tasavallan presidentin eikä valtioneuvoston asetuksella" (PeVL 24/2001 vp, s. 3/I; ks. myös PeVL 29/2001 vp, s. 3/I ja PeVL 31/2001 vp, s. 6/I). — Ehdotuksen 3 § puolestaan on sopuoinnussa perustuslain 95 §:n 3 momentin kanssa (samoin PeVL 24/2001 vp, s. 3/I).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Nizzan sopimukseen,

että tästä päätetään äänten enemmistöllä, ja

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Jouni Lehtimäki /kok
vpj.	Riitta Prusti /sd	Johannes Leppänen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Nousiainen /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Heli Paasio /sd
	Esko Helle /vas	Osmo Puhakka /kesk
	Gunnar Jansson /r	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Petri Salo /kok
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.