

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 9/2006 vp**

**Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin
perustuslakisopimuksesta**

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä marraskuuta 2005 lähettäessään valtioneuvoston selonteon Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta (VNS 6/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, valtioneuvoston kanslia

- yksikön päällikkö Sakari Vuorensola, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Päivi Leino-Sandberg, oikeusministeriö
- lantråd/maaneuvos Roger Nordlund ja vik. enhetschef / vs. yksikön päällikkö Sören Silverström, Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- valtiotieteen tohtori, dosentti Esko Antola
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen lisensiaatti, hallintoneuvos Niilo Jääskinen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen
- dosentti, johtaja Teija Tiilikainen.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Selonteossa esitellään Roomassa 29.10.2004 allekirjoitetun Euroopan unionin perustuslakisopimuksen sisältöä samoin kuin Suomen tavoitteiden toteutumista sopimusneuvotteluissa. Selonteon pääasiallisena tarkoituksena on pohjustaa eduskuntakeskustelua perustuslakisopimuksesta ja Euroopan unionin tulevaisuudesta.

Valtioneuvoston kannan mukaan Euroopan unionin edelleen kehittäminen on Suomen edun mukaista. Aktiivinen osallistuminen unionin toimintaan ja sen kehittämiseen kaikilla tasoilla ja aloilla vahvistaa Suomen asemaa Euroopassa ja maailmassa. Perustuslakisopimus muodostaisi

eri näkökohdat huomioon ottaen valtioneuvoston mielestä tasapainoisen ja Suomen kannalta hyväksyttävän kokonaisuuden, joka vahvistaisi Euroopan unionin toiminta- ja päätöksentekokykyä tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseksi. Suomen tulee valtioneuvoston kannan mukaan olla valmis — myös tulevan EU-puheenjohtajuuskautensa velvoittamana — etsimään yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa ennakkolullottomasti ratkaisuja, joiden perusteella perustuslakisopimuksen sisältämät uudistukset voitaisiin toteuttaa. Unionin toiminta ja sen kehittäminen eivät kuitenkaan voi pysähtyä perustusla-

kiprosessin kohtaamiin vaikeuksiin, vaan unionin tulee tehostaa toimintaansa jo nykyistenkin perussopimusten tarjoamissa puitteissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Selonteossa on selvitetty Roomassa 29.10.2004 allekirjoitettua sopimusta Euroopan perustuslaista (jälj. perustuslakisopimus), jolla on tarkoitus korvata Euroopan unionin nykyiset perussopimukset. Yhteen, yhtenäiseen perustuslakisopimukseen on koottu nykyistä selkeämmäksi kokonaisuudeksi moninaiisiin asiakirjoihin ja EY:n tuomioistuimen 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 sopimusta voidaan luonnehtia unionin nykyisen perustuslaki- ja valtiosääntöluonteisen normiston kodifikaatioksi.

Perustuslaillisella sopimuksella ei muuteta unionin perusluonnetta. Unioni on edelleen jäsenvaltioiden ja kansalaisten yhteisö, jonka olemassaolon perustava perustuslakiasiakirja 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. Perustuslakisopimuksella perustettava Euroopan unioni on nykyisiin perussopimukseen pohjautuvien Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin seuraaja, jonka toiminta perustuu sopimuksella vahvistetulla tavalla oikeudelliseen jatkuvuuteen.

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 artikla) unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Valtioneuvoston selonteossa selvitetään yksityiskohtaisesti perustuslakisopimuksen sisältöä sekä Suomen keskeisten neuvottelutavoitteiden toteutumista.

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).

Perustuslakisopimuksen ratifiointi

Perustuslakisopimus on oikeudelliselta luonteeltaan valtiosopimus, jonka kansainvälinen voimaantulo edellyttää kaikkien sopimuspuolten hyväksymis- ja sitoutumistoimenpiteitä.

Valtiosopimuksen allekirjoittaneen valtion on valtiosopimusosoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 18 artiklan mukaan pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi sopimuk-

sen tarkoituksen ja päämäärän. Perustuslakisopimuksen allekirjoittamisen voidaan siten lähtökohtaisesti katsoa muodostaneen valtiolle velvollisuuden pyrkiä ratifioimaan sopimus. Tällaista velvollisuutta ilmentävät myös esimerkiksi perustuslakisopimuksen määräyksistä (IV-447 artikla) näkyvä tavoite saada sopimus voimaan 1.11.2006 samoin kuin päätösasiakirjaan liitetty julistus n:o 30 Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen ratifioinnista. Eurooppa-neuvosto ottaa sen mukaan asian käsiteltäväkseen, jos neljä viidesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut sopimuksen kahden vuoden kuluttua allekirjoittamisesta (eli viimeistään 29.10.2006) mutta ratifiointi tuottaa vaikeuksia yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle.

Tähän mennessä 13 jäsenvaltiota on saattanut kansallisen ratifiointimenettelynsä päätökseen. Eurooppa-neuvosto päätti kuitenkin kesäkuussa 2005 perustuslakisopimuksen ratifiointiprosessiin liittyvästä pohdintatauosta, kun Ranskassa ja Alankomaissa järjestettyjen kansanäänestysten tulokset olivat olleet sopimuksen hyväksymistä vastaan. Eurooppa-neuvosto päätti palata asiaan vuoden 2006 ensimmäisellä puoliskolla tehdäkseen kokonaisarvion jäsenvaltioissa pohdintatauon aikana käydyistä keskusteluista ja päättääkseen prosessin mahdollisista jatkotoimenpiteistä. Tällaisessa, sopimusosapuolten yhteiseen näkemykseen perustuvassa tilanteessa unionin jäsenvaltioon ei valiokunnan mielestä kohdistu suoranaista velvollisuutta pyrkiä omalta osaltaan perustuslakisopimuksen ratifioimiseen. — Asiaa on arvioitava uudelleen, jos esimerkiksi tulevan Eurooppa-neuvoston mahdolliset päätökset pohdintatauosta ja ratifiointiprosessin jatkamisesta antavat siihen aiheita.

Oikeudelliselta kannalta jää edellä esitetyn perusteella tarkoituksenmukaisuusharkinnan varaan, pyrkiikö jäsenvaltio ratifioimaan perustuslakisopimuksen pohdintatauon aikana. Poliittisen harkinnan ja päätöksenteon piiriin jää näin ollen se, ryhtyykö Suomi nykyisessä tilanteessa toimenpiteisiin perustuslakisopimuksen ratifioimiseksi. Sama koskee Suomen mahdollista pyrkimystä ratifioida perustuslakisopimus päätös-

asiakirjan julistuksessa n:o 30 mainitun määräajan kuluessa eli viimeistään 29.10.2006.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja perustuslakisopimuksen voimaansaattaminen

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 ainesta laajasti sisältävä valtiosopimus vaatii riidatta eduskunnan hyväksymisen perustuslaissa tarkoitetun "merkitykseltään huomattava" -perusteen nojalla. Sopimuksessa on myös lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan hyväksyminen perustuslakisopimukselle on lisäksi tarpeen sopimuksen budjettivaltaa sitovien vaikutusten takia.

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan voimaan lailla. Selvää on, että Euroopan unionin perustuslakisopimuksen valtiosisäinen voimaantulo edellyttää perustuslaissa tarkoitetun voimaansaattamislain säätämistä.

Perustuslain 94 ja 95 §:n säännöksissä on tehty aiempaan verrattuna selkeämpi ero valtiosopimuksen hyväksymisen ja sen voimaan saattamisen välille. Valtiosopimuksen hyväksymistä pidetään aikaisempaa selvemmin itsenäisenä asiana. Tämä käy ilmi myös eduskunnan työjärjestyksen 56 §:stä samoin kuin perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen esitoista (HE 1/1998 vp, s. 49—51, 148—153, PNE 1/1999 vp, s. 33/1).

Valtioneuvoston piirissä on etenkin Euroopan perustuslakisopimuksen kansainväliseen voimaantuloon liittyvien erityisten epävarmuustekijöiden vuoksi valiokunnan mielestä aiheellista harkita, onko mahdollisesti annettavaan

hallituksen esitykseen perustuslakisopimuksen hyväksymisestä asiallisesti lainkaan tarpeen sisällyttää ehdotusta laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Voimaansaattamislaista on nimitäin tarvittaessa annettavissa aikanaan erillinen hallituksen esitys siinä tilanteessa, että perustuslakisopimus sellaisenaan olisi tulossa kansainvälisesti voimaan. Menettelytapaa harkittaessa on otettava huomioon, että sopimuksen saattaminen voimaan Ahvenanmaan maakunnassa edellyttää maakuntapäivien hyväksyvän tätä tarvoittavan voimaansaattamissäädöksen.

Käsittelyjärjestys

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Säännökset kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksen 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 leppäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Päätös perustuslakia koskevan velvoitteen hyväksymisestä on näin ollen tehtävä samalla määräänemmistöllä 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 mukaan määräänemmistöpäätöksentekoa 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 pääasiallinen 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 äänten enemmistöllä. Ehdotus Nizzan sopimuksen voimaansaattamislaiksi on vastaavasti käsitelty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 38/2001 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 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 kannalta, 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).

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).

Käsiteltävänä olevassa selonteossa on selvitetty Euroopan unionin perustuslakisopimuksen suhdetta Suomen perustuslakiin lähinnä siitä näkökulmasta, millaisia muutoksia sopimuksen voimaantulo merkitsisi nykytilaan verrattuna. Valtioneuvoston arvion mukaan sopimus sisältää joitakin perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla koskevia määräyksiä. Sopimuksen ja sen voimaansaattamislain hyväksymisestä olisi siten päätettävä määränemmistöllä. Perustuslakisopimus sisältää lisäksi määräyksiä, joiden valtioneuvosto arvioi olevan ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa. Tällaisten sopimusmääräysten saattaminen voimaan maakunnassa edellyttää itsehallintolain 59 §:n 2 momentin mukaan maakuntapäivien hyväksyvän voimaansaattamissäädöksen enemmistöllä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa anetuista äänistä. Voimaansaattamisesta on lisäksi säädettävä lailla, joka käsitellään eduskunnassa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunta ei ole selonteon käsittelylle käytännössä jääneen lyhyen ajan rajoissa arvioinut perustuslakisopimuksen määräysten suhdetta Suomen perustuslakiin tai Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Valiokunta viittaa konventin laatimasta sopimusehdotuksesta aiemmin antamassaan lausunnossa esittämiinsä alustaviin kannanottoihin (PeVL 7/2003 vp). Yksityiskohtainen arvio tulee aikanaan tehtäväksi käsiteltäessä perustuslakisopimuksen hyväksymisestä mahdollisesti annettavaa hallituksen esitystä. Arvion tarkkuuden ja yksityiskohtaisuuden aste riippuu tällöin osin siitä, sisältääkö esitys eduskunnan hyväksymispyynnön lisäksi ehdotuksen laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Perustuslakivaliokunta tähdentää edellä tässä lausunnossa selostetussa valiokunnan käytännössä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan perustuslakisopimusta arvioidaan ensi sijassa 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain kannalta. Tämän lähtökohdan ja selonteossa esitetyn selvityksen perusteella on sinänsä todennäköistä, että perustuslakisopimuksen hyväksymisestä ja

voimaansaattamisesta on päätettävä perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa säädetyllä määräenemmistöllä.

Kansanäänestys

Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään perustuslain 53 §:n nojalla lailla. Kansanäänestysmahdollisuus täydentää edustuksellista demokratiaa, jonka varaan Suomen valtiollinen järjestelmä olennaisilta osiltaan perustuu. Tätä valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvaa lähtökohtaa ilmentää perustuslain 2 §:n säännös, jonka mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville koontunut eduskunta (HE 1/1998 vp, s. 73—74, 101).

Valiokunta on perustuslakisopimuksen valmistelun ollessa siirtymässä konventista hallitusten väliseen konferenssiin tarkastellut neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämistarvetta sekä kansallisesta että koko EU:n kattavasta näkökulmasta. Kansallisiin seikkoihin perustuvan arvion valiokunta teki siltä pohjalta, olivatko sopimuksesta johtuvat muutokset sinänsä tai yhdessä Amsterdamin ja Nizzan sopimusten muutosten kanssa esimerkiksi uudellaisuudessaan niin merkittäviä, että vuoden 1994 kansanäänestyksen jäsenyydelle myönteisen lopputuloksen ei enää voitu katsoa kattavan niitä. Valiokunnan tuolloisen käsityksen mukaan uudistukset eivät olleet välttämättä sellaisia, että kansanäänestys olisi niiden vuoksi ollut perusteltua järjestää (PeVL 7/2003 vp, s. 11/I). Nyt esillä olevaa selontekoa käsiteltäessä ei ole tullut esiin seikkoja, joiden vuoksi valiokunta pitäisi tämän käsityksensä tarkistamista aiheellisena.

EU:n tason arvioinnissa valiokunta piti aiemmin olennaisena, että uudella sopimuksella vartta vasten tavoiteltiin perustuslaille ominaisia vaikutuksia. Sopimuksen oli tuolloisessa — samaan tapaan kuin nyttemmin allekirjoitetussa — sopimuksessa olevan nimenomaisen maininnan mukaan tarkoitus ilmentää myös Euroopan kansalaisten tahtoa rakentaa tulevaisuuttaan yhdes-

sä (I-1 art.). Valiokunta piti tällaisiin seikkoihin palautuvia legitimeettinäkökohtia asiaan kuuluvina unionin tasolla (PeVL 7/2003 vp, s. 11/II). Valiokunnan aiemmin esittämät näkökohdat ovat sinänsä edelleen huomionarvoisia. Euroopan unionin tason tarkastelua kuitenkin vaikeuttavat jäsenvaltioiden erilaiset valtiolliset järjestelmät sekä ennen muuta kansanäänestyksen tai sen käyttömahdollisuuden erilainen asema niissä. Tarkastelussa on merkityksellistä myös se, kuinka selvästi unionin tahdotaan johtavan olemassaolonsa, tehtävänsä ja toimivaltansa jäsenvaltioista ja niiden päätöksistä. Kansanäänestyksen järjestäminen vain joissakin jäsenvaltioissa ei kuitenkaan voi ratkaista unionin Euroopan tason legitimaatioon liittyviä kysymyksiä.

Muita seikkoja

Unionin toimivallan käyttöön sovelletaan perustuslakisopimuksen I-11 artiklan perusteella toisijaisuusperiaatetta, jonka noudattamista kansalliset parlamentit valvovat asiaa koskevan pöytäkirjan mukaisessa menettelyssä. On tärkeää turvata valtion sisäisin toimenpitein Ahvenanmaan maakuntapäivien asema tässä ns. varhaisvaroitustajärjestelmässä.¹ — Perustuslakisopimuksesta riippumatta on valiokunnan mielestä aiheellista jatkaa valtakunnan ja maakunnan välisiä keskusteluja ratkaisun löytämiseksi Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman huomioon ottamisesta sellaisissa tilanteissa, joissa EY:n tuomioistuin käsittelee maakunnan toimivallan alaan kuuluvia asioita.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

¹ Ks. esim. EU-menettelyjen tarkistamistoimikunnan mietintö, Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005, s. 51—52.

Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Simo Rundgren /kesk
jäs.	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Annika Lapintie /vas	Ilkka Taipale /sd
	Outi Ojala /vas	Jan Vapaavuori /kok
	Reino Ojala /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Perustuslain 53 §:n mukaan Suomessa voidaan järjestää kansanäänestys. Tätä mahdollisuutta on käytetty äärimmäisen harvoin. Kuitenkin suorat kansanäänestykset vahvistavat demokratiaa ja sen toimimista. Kansanäänestys ei ole edustuksellisen demokratian kanssa kilpaileva vaihtoehto. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että kansanäänestys täydentää edustuksellista demokratiaa. Valiokunta viittaa lausunnossaan kansanäänestyksestä edelliseen lausuntoonsa (PeVL 7/2003 vp, s. 11/I) ja toteaa, että perustuslaillisen sopimuksen tuomat uudistukset eivät olisi sellaisia, että kansanäänestys olisi niiden vuoksi perusteltua järjestää. Lisäksi valiokunta katsoo, että esille ei ole tullut sellaisia seikkoja, joiden vuoksi käsitystä tulisi tarkistaa.

Katsomme, että tilanne käsillä olevaa selontekoa arvioitaessa on monella tavalla muuttunut vuoden 2003 tilanteesta ja valiokunnan olisi tullut pitää aiheellisenä tarkentaa käsitystään aikaisemmasta lausunnostaan kansanäänestyksen tarpeellisuudesta. Esitimme tämän lisättäväksi lausuntoon sekä alla olevan.

Eräissä merkittävässä EU:n jäsenmaissa EU:n perustuslakiluonnos on sittemmin saatettu kansanäänestyksessä käsiteltäväksi. Tämä tukee vaatimuksia saattaa perustuslakisopimus kansalaisten arvioitavaksi myös Suomessa. Valiokunta on itse EU:n tason arvioinnissa pitänyt olennaisena, että uudella sopimuksella tavoitellaan perustuslaille ominaisia vaikutuksia (PeVL 7/2003 vp). Myös sopimuksessa Euroopan unionin perustuslaista viitataan EU:n kaksoislegitimiteettiin: "Tällä perustuslailla, joka ilmentää Euroopan kansalaisten ja valtioiden tahtoa rakentaa tulevaisuuttaan yhdessä, perustetaan Euroopan unioni...". Sopimuksen teksti korostaa sitä, että kansalaisilla voidaan katsoa olevan keskeinen osa perustuslain hyväksymisessä. Valiokunta piti tällaisiin seikkoihin palautuvia legitimitietinäkokoja asiaan kuuluvina jo pe-

rustuslakisopimuksen valmistelun ollessa siirtymässä konventista hallitusten väliseen konferenssiin (PeVL 7/2003 vp). Sopimuksen käsittelemistä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyksessä puoltavat seikat tukevat myös vaatimusta sopimuksesta järjestettävästä kansanäänestyksestä Suomessa.

Toiseksi perustuslakisopimus toteutuessaan laajentaa kiistatta Euroopan unionin toimivaltaa ja muuttaa EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmää sekä kansalaisten oikeusasemaa. EU:n tasolla uusi perustuslakisopimus poistaa päätöksenteosta pilarijaon EU:n toimivallan rajoitteena, mikä merkitsee unionin toimivallan laajenemista ulkoasioissa sekä oikeus- ja sisäasioissa. Tämä tarkoittaa EU:n toimivallan merkittävää vahvistumista esimerkiksi rikosoikeudellisessa ja poliisiyhteistyössä. Näin EU ulottaa vaikutuksensa myös kansallisten oikeusjärjestysten perinteisiin ydinalueisiin. Perustuslakisopimus myös lisää selvästi määränemistön käyttöä neuvostossa ja kasvattaa Euroopan parlamentin valtaa yhteispäätösmenettelyä laajentamalla. Lisäksi Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan eli eräänlaisen EU-presidentin viran ja ulkoministerin viran perustaminen merkitsee omalta osaltaan unionin ulkopoliittisen aseman vahvistumista jäsenvaltioiden asemaan verrattuna. Samoin vaikuttaa EU:n komission ja tuomioistuinten aseman vahvistuminen. EU:n puolustusyhteistyöhön osallistuminen ja turvatakuiden hyväksyminen rajoittavat Suomen puolustuspoliittista asemaa, mikä on EU:n uuteen perustuslakiin sisältyvä merkittävä periaatteellinen muutos.

Kaikki nämä muutokset yhdessä vaikuttavat myönteiseen arvioon kansanäänestyksen järjestämisen tarpeellisuudesta Suomessa. Näillä perusteilla katsomme, että valiokunnan olisi tullut puoltaa neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämistä Suomessa EU:n perustuslakisopimuksesta ennen sopimuksen ratifioimista.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katsomme,

että valiokunnan olisi lausunnossaan tullut puoltaa perustuslain 53 §:n mu-

kaisen neuvoo-antavan kansanäänestuksen järjestämistä Suomessa EU:n perustuslaillisesta sopimuksesta ennen sopimuksen ratifioimista.

Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 2006

Annika Lapintie /vas
Arja Alho /sd
Irina Krohn /vihr

Outi Ojala /vas
Veijo Puhjo /vas