

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/1999 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 1998

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä huhtikuuta 1999 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen toimenpiteistään vuonna 1998 antaman kertomuksen (K 3/1999 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muut pysyvät erikoisvaliokunnat kuin ulkoasiainvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnon. Lausunnot ovat tämän mietinnön liitteinä (LaVL 16/1999 vp, VaVL 12/1999 vp, HaVL 3/1999 vp, LiVL 5/1999 vp, MmVL 17/1999 vp, PuVL 1/1999 vp, SiVL 2/1999 vp, StVL 2/1999 vp, TaVL 7/1999 vp, TyVL 3/1999 vp ja YmVL 3/1999 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat Haagin lapsikaappaussovimuksesta olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Susanna Sarvanto, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Markku Helin, oikeusministeriö
- professori Martti Koskenniemi
- dosentti Sami Mahkonen
- professori Martin Scheinin.

Valiokunnassa ovat Suomen jäsenehdokkaan nimeämisestä erinäisiin Euroopan yhteisöjen toimelempiin olleet kuultavina

- valiokuntaneuvos Niilo Jääskinen
- linjanjohtaja Ora Meres-Wuori, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan kannanottojen käsittely

Kertomuksen valiokuntakäsittelyn tarkoitus

Hallituksen kertomuksen jaksossa "III. Toimenpiteet valtiopäiväpäätösten johdosta" selostetaan ministeriöittäin eduskunnan lausumia ja

muitakin kannanottoja ja niistä aiheutuneita hallituksen toimenpiteitä. Kunkin kannanoton kohdalla mainitaan myös se valtiopäiväasia, jonka yhteydessä näkemys on esitetty, ja asiaa käsitellyt erikoisvaliokunta.

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 10/1981 vp) edellyttänyt, että hallitus saattaa viipymättä ja viimeistään kymmenen vuoden kuluessa pää-

tökseen eduskunnan lausumien käsittelyn tai perustellen ilmoittaa, ettei lausuma anna aihetta toimenpiteisiin (ks. myös PeVM 41/1977 vp). Valiokunta on sittemmin (PeVM 5/1989 vp) todennut kyseisen kymmenen vuoden ajan olevan nykyoloissa yleisesti ottaen liian pitkä. Valiokunta katsoi lisäksi, että pyrittäessä eduskunnan päätösten toteuttamisen tehostamiseksi lyhentämään tätä aikaa esimerkiksi viiteen vuoteen, hallituksen tulee kertomuksessaan nimenomaisesti osoittaa ne asiat, joiden selostamista myöhemmissä kertomuksissa ei enää pidetä ajankohtaisena. Eduskunnan roolista valiokunta lausui: "Hallituksen perustellessa asianmukaisesti tällaisen käsityksensä eduskunta voi kertomuksen käsittelyssä kiinnittää huomiota poistettavaksi ehdotettuihin asioihin ja tarvittaessa hyväksyä asiasta uuden lausuman."

Hallituksen vuotuinen kertomus eduskunnalle on käsiteltävien asioiden joukossa sikäli erityisasemassa, että kertomus käsitellään valtiopäiväjärjestyksen 46 ja 48 §:n mukaan valmistelevasti ulkoasiainvaliokunnassa kertomuksen Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevin ja perustuslakivaliokunnassa muilta osin. Viime vuosina on pyritty siihen, että eduskunnan puolelta palataan vuosittain tarkastelemaan hallitukselle esitettyjä toivomuksia ja seurataan hallituksen niihin perustuvien toimien asianmukaisuutta ja riittävyttä.

Perustuslakivaliokunnan mietintöihin pohjautuvat eduskunnan kannanotot

Lakialoitteen LA 22/1992 vp johdosta hyväksytyyn lausumaan (s. 100) liittyvä toimenpideselostus on asianmukainen. Asiaan liittyy laajasti ottaen se, että ehdotuksessa uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi ehdotetaan tulevaisuusvaliokunnan tekemistä pysyväksi erikoisvaliokunnaksi (PNE 1/1998 vp). Lausuma ei perustuslakivaliokunnan kannalta anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Hallituksen esitykseen HE 309/1993 vp liitettyssä lausumassa (s. 140) vaadittu selvitys on valmistunut kertomusvuonna. Valiokunta yhtyy kertomuksessa todettuun seikkaan, että viitto-

makielisten oikeusasemaa voidaan vastaisuudessa selostaa hallinnonaloittain erikseen.

Hallituksen esityksen HE 351/1994 vp johdosta hyväksytty lausuma (s. 141) tulee pysyvästi toteutetuksi uuden Suomen perustuslain tullessa voimaan, eikä asia siten anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Hallituksen esitykseen HE 48/1998 vp liitettiin lausumat (s. 145) suhteellisuuden toteutumisesta eduskuntavaaleissa ja vaalirahoituksen avoimuudesta. Ensiksi mainittu lausuma uusittiin hallituksen esityksen HE 1/1998 vp käsittelyn yhteydessä. Kertomuksen toimenpideselostukset ovat asianmukaiset. Vaalirahoituskomitea on saanut mietintönsä valmiiksi tämän vuoden syksyllä. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallituksen kertomuksessa vieläkin selostetaan toimenpiteitä, joihin näiden lausumien johdosta ryhdytään.

Erikoisvaliokuntien lausunnot

Erikoisvaliokunnat ovat perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa arvioineet toimialansa osalta eduskunnan aikaisempia toivomuksia ja lausumia, minkä lisäksi joissakin lausunnoissa on käsitelty erityisteemoja. Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt yksityiskohtaisesti erikoisvaliokuntien eduskunnan kannanotoista esittämiä näkökohtia eikä muutoinkaan erikoisvaliokuntien lausuntoja. Perustuslakivaliokunta kuitenkin ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman (*Valiokunnan lausumaehdotus*), jossa edellytetään hallituksen ottavan asianmukaisesti huomioon sekä tähän mietintöön että liitteenä oleviin lausuntoihin sisältyvät sellaiset eduskunnan aikaisempia kannanottoja koskevat huomautukset, jotka ovat tarkoitettut hallituksen huomioon otettaviksi, ja muitakin seikkoja koskevat lausumat, jotka vaativat hallituksen toimenpiteitä.

Haagin lapsikaappauspöytäkirja

Sellaiset lapsikaappaukset, joissa lapsi viedään huoltajan suostumuksetta pois asuinpaikkavaltiostaan, alkoivat huomattavasti yleistyä 1970-luvulla. Tällaisia omavaltaisuuksia pyrittiin es-

tämään Haagin lapsikaappausopimuksen avulla (kansanvälisestä lapsikaappauksesta tehty yksityisoikeuden alaa koskeva yleissopimus), joka tehtiin vuonna 1980. Lapsikaappausopimus on saavuttanut lyhyehkössä ajassa suuren levinneisyyden, sillä sopimuksessa osapuolena olevien valtioiden määrä lähentelee kuuttakymmentä. Suomeen nähden sopimus tuli voimaan 1.8.1994.

Haagin lapsikaappausopimus saatettiin Suomessa voimaan ns. asiasisältöisellä voimaansaattamislaila maaliskuussa 1994 (186/1994) sisällyttämällä sopimuksen keskeiset määräykset vuonna 1983 annettuun lakiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Vuoden 1994 lakia perusteltiin nimenomaisesti siten, että laki teki mahdolliseksi lapsikaappausopimuksen ratifioinnin (HE 60/1993 vp). Eduskunta osallistui näin ollen sopimuksen valtiosisäiseen voimaansaattamiseen, mutta ei kuitenkaan sen hyväksymiseen, sillä sopimuksen kansainvälisoikeudelliseen ratifiointiin ei haettu eduskunnan suostumusta. Sopimuksen tekninen voimaansaattaminen toteutettiin asetuksella (644/1994).

Haagin sopimuksen ratifiointia valmisteltiin ajankohtana, jolloin perustuslakivaliokunta oli jo vakiinnuttanut nykyisen tulkinnan siitä, millaiset sopimusmääräykset ovat hallitusmuodon 33 §:n merkityksessä "lainsäädännön alaan kuuluvia" ja siten eduskunnan hyväksymisen ja lainsäätövoimaansaattamisen piirissä (PeVL 2/1990 vp ja PeVL 18/1990 vp). On kuitenkin huomattava, että nimenomainen käsitys voimaansaattamislain muodosta riippumattomasta eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuudesta alkoi muodostua vasta vuonna 1995 (PeVL 19/1995 vp). Lapsikaappausopimus vaikuttaa yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin ja se myös on välitön perusta yksilöiden oikeusasemaan vaikuttaville suomalaisten viranomaisien toimenpiteille ja päätöksille; sopimus näin ollen sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Haagin lapsikaappausopimuksen sisältöä ei kokonaisuudessaan (esim. 20 art) sisällytetty asiasisältöiseen voimaansaattamislakiin. Sopi-

muksen määräysten ja kansallisen lain rinnakkaisiin soveltamistilanteisiin voi siksi liittyä hankalia tulkintaongelmia. Valiokunnan mielestä hallituksen tulee yleisesti arvioida valtiosopimusten kansallisia voimaansaattamistapoja ja selvittää niitä etuja ja haittoja, joita aiheutuisi blankettilain säännönmukaisesta liittamisestä asiasisältöiseen voimaansaattamislakiin.

Haagin sopimuksen nojalla saattaa Suomen kansalaisuuden omaava lapsi olla velvollinen poistumaan maasta vastoin hänen suomalaisen vanhempansa ja myös itsensä ilmaisemaa tahtoa. Asia on merkityksellinen hallitusmuodon 7 §:n 3 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan "Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan".

Tätä perustuslainkohtaa ei valiokunnan mielestä tule ymmärtää niin, että siinä tarkoitettu "tahto" olisi ikään katsomatta lapsen itsensä sanallisesti ilmaisema tahto tai että sen voisi aina ilmaista se vanhemmista, joka on Suomen kansalainen. Haagin lapsikaappausopimus tulee sovellettavaksi juuri tilanteissa, joissa lapsen huoltajat ovat riitaantuneet lapsen oikeudenvastaisen maasta viemisen asteelle ja kiistaa on siitä, kenellä on oikeus päättää lapselle kuuluvien oikeuksien, muun muassa asuinpaikan valinnan vapauden käyttämisestä. Sopimus sisältää menettelysäännöt siitä, kenellä on tällaisessa tilanteessa valta päättää lapsen "tahdosta", ja sopimuksen mukaan ratkaisovalta on lapsen kaappausta edeltäneen asuinmaan tuomioistuimilla.

Hallitusmuodon 7 §:n 3 momenttia tulee valiokunnan käsityksen mukaan tulkita siten, että se sallii lapsen tahtoa koskevan päätösvallan jättämisen Haagin lapsikaappausopimuksen osapuolena olevan valtion tuomioistuimelle. Hallitusmuodon 5 §:n 3 momentin takia lapsikaappauksen selvittämisessä noudatettavan menettelyn täytyy vastata sitä vaatimusta, että lapsi saa vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin. Haagin sopimuksessa on määräyksiä (4 art ja 13 (2) art), jotka mahdollistavat tämän. On kuitenkin huomattava, että sopimus ei sääntele lapsen kuulemista enää siinä menettelyssä, jossa ulkomainen tuomioistuin palauttamisen jälkeen käsittelee lapsen huoltoa ja asial-

lisesti asuinpaikkaa. Siksi hallitusmuodon 5 §:n 3 momentin noudattaminen on korostetusti suomalaisen tuomioistuimen ja viranomaisten vastuulla käsiteltäessä lapsen Suomesta palauttamista Haagin sopimuksen nojalla.

Suomen jäsenehdokkaan nimeäminen erinäisiin Euroopan yhteisöjen toimielimiin

Kertomusvuoden aikana nimitettiin Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenet. Tasavallan presidentti antoi 15.5.1998 pääministeri Paavo Lipposelle valtuudet johtokunnan jäsenten nimittämistä koskevan yhteisen sopimuksen hyväksymiseksi.¹ Asiaa ei selosteta hallituksen toimipidekertomuksessa.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen useissa määräyksissä edellytetään, että jäsenvaltiot nimeävät ehdokkaan jonkin yhteisön toimielimen jäseneksi tai nimittävät toimielimen jäsenet. Joissakin tapauksissa edellytetään ensin ehdokkaiden nimeämistä ja sen jälkeen tapahtuvaa erillistä nimittämistä. Tilintarkastustuomioistuimen jäsenet nimittää neuvosto. Komission puheenjohtaja ja jäsenet nimitetään viime vaiheessa jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella. Samanlainen maininta jäsenvaltioiden hallitusten yhteisestä sopimuksesta sisältyy määräyksiin yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomareiden sekä julkisasiamiesten nimittämisestä. Euroopan keskuspankin johtokunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja muiden jäsenten nimittämisen osalta perustamissopimuksessa

osoitetaan sopimuksen tekijöiltä vaadittava asema: sopimuksen tekevät jäsenvaltioiden hallitusten valtion- tai hallitusten päämiehet. — Tilintarkastustuomioistuinta lukuun ottamatta nimitystoimivalta on näissä tapauksissa näin ollen irrotettu yhteisön toimielinjärjestelmästä.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteita kansainvälisissä asioissa määrittää nykyisin hallitusmuodon 33 ja 33 a §:stä muodostuva kokonaisuus. Euroopan keskuspankin johtokunnan jäsenten nimittämismenettelyä koskevaa kansallista toimivaltaratkaisua perusteltiin Suomen valtiosäännön kannalta sillä, että asia Euroopan unionin toimielinjärjestelmän ulkopuolella tehtävänä hallitusten välisenä sopimuksena kuuluu hallitusmuodon 33 §:n mukaan tasavallan presidentin toimivaltaan (ulkoasiainministeriön muistio / 14.5.1998 esittelyssä tasavallan presidentille 15.5.1998).

Valiokunta pitää sinänsä selvänä, ettei tarkoitettuunlainen "jäsenvaltioiden hallitusten välinen sopimus" voi olla valtiosopimus sanan valtiosäännön mukaisessa merkityksessä. Kansallisessa päätöksenteossa omaksuttua tulkintaa voidaan puoltaa, jos pannaan painoa sille perustuslain sanamuotoa korostavalle seikalle, että hallitusmuodon 33 a §:ssä valtioneuvoston toimivaltaisuus kiinnittyy "kansainvälisessä toimielimessä" tehtäviin päätöksiin. Hallitusmuodon 33 ja 33 a §:n kokonaisuuden asiasisältöä painotettaessa ja katsottaessa, että nimittämistä tarkoitettava jäsenvaltioiden yhteinen sopimus on perustamissopimuksen mukaista päätöksentekoa ja yhteisöasia, voitaisiin valiokunnan käsityksen mukaan päätyä myös valtioneuvoston toimivaltaisuuden kannalle.

Uuden, 1.3.2000 voimaan tulevan perustuslain 93 §:n 2 momentin ensimmäinen virke on tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellinen: "Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä." Kun uudessa perustuslaissa viitataan yleisesti Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin, on säännöksen valtioneuvoston tehtäviä koskeva sanamuoto oleellisesti laaja-alaisempi

¹ Tasavallan presidentti antoi 19.3.1999 valtuuden pääministerille tai hänen estyneenä ollessaan sijaiselleen tasavallan presidentin mahdollisen esteen varalta komission puheenjohtajan nimeämistä koskevan yhteisen sopimuksen hyväksymiseen. 16.7.1999 tasavallan presidentti valtuutti ulkoasiainministeri Tarja Halosen tai hänen estyneenä ollessaan ulkomaankauppaministeri Kimmo Sasin tai heidän ollessaan estyneenä suurlähettiläs Antti Satulin hyväksymään Euroopan komission jäseniksi nimitettävien henkilöiden nimeämistä koskevan yhteisen sopimuksen. — Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen jäsenen määräämistä koskevasta tulkinnasta ks. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1998, s. 22 (K 9/1999 vp).

kuin hallitusmuodon 33 a §:n sanonta. Siten enää ei ole perusteita sellaiselle jossain määrin teknisluonteiselle tulkinnalle, jota jäsenvaltioiden yhteisiä sopimuksia koskevista nimitysasioissa tähän asti on noudatettu. Uuden perustuslain esitöistä ilmenee, että valtioneuvoston toimivallan on tarkoitettu kattavan kaikki Euroopan unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät (HE 1/1998 vp, s. 146—147 ja PeVM 10/1998 vp, s. 26). Jäsenvaltioiden yhteiset sopimukset tarkoitettunlaisissa nimitysasioissa ovat jäsenvaltioiden edustajien perustamissopimuksen mukaisessa menettelyssä unionin tehtävien hoitamiseksi yhdessä tekemiä ratkaisuja. Ne ovat valiokunnan käsityksen mukaan epäilyksittä perustuslain 93 §:n 2 momentissa tarkoitettuja Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
jäs. Tarja Filatov /sd
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /skl
Paula Kokkonen /kok

Päätösehdotus

Tarkastettuaan kertomuksen perustuslakivaliokunta, jolla ei ole huomautettavaa sen johdosta, kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta saattaa tämän mietinnön hallituksen tietoon ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon sekä tähän mietintöön että liitteenä oleviin lausuntoihin sisältyvät sellaiset eduskunnan aikaisempia kannanottoja koskevat huomautukset ja muitakin seikkoja koskevat lausumat, jotka vaativat hallituksen toimenpiteitä.