

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 16/2001 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

Ulkoasiainvaliokunta on 7 päivänä syyskuuta 2001 pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä 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).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Mikko Puumalainen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Salo, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Sami Sunila, kauppa- ja teollisuusministeriö
- oikeusneuvos Gustav Bygglin, korkein oikeus
- hallintoneuvos Niilo Jääskinen, korkein hallinto-oikeus
- valtiosyyttäjä Raija Toiviainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- valiokuntaneuvos Heidi Kaila.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn Nizzan sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Sopimus ja siihen liittyvä päätösasiakirja allekirjoitettiin Nizzassa 26 päivänä helmikuuta 2001. Päätösasiakirjaan sisältyy 27 julistusta, jotka allekirjoittajavaltioi-

den konferenssi on hyväksynyt tai ottanut huomioon.

Nizzan sopimuksen määräykset liittyvät pääosin yhteisön toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän mukauttamiseen laajentumisen mahdollistamiseksi. Keskeisimmät määräykset koskevat ääntenpainotusta neuvostossa päätettäessä asioita määräenemmistöllä, Euroopan parlamenttiin jäsenvaltioista valittavien edustajien

määrää, komission kokoonpanoa, nimittämismenettelyä ja sisäisen työn organisointia sekä komission puheenjohtajan asemaa. Päätöksentekojärjestelmää muutetaan laajentamalla määränemmistöpäätösten ja yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen rakenteeseen, kokoonpanoon ja toimivaltaan liittyvillä muutoksilla pyritään tehostamaan tuomioistuimien toimintaa ja nopeuttamaan siellä käytäviä oikeudenkäyntejä. Euroopan parlamentin asemaa vahvistetaan antamalla parlamentille yleinen kanne-oikeus yhteisön tuomioistuimessa ja mahdollisuus hankkia lausunto suunniteltujen kansainvälisten sopimusten yhteisön oikeudenmukaisuudesta.

Nizzan sopimuksen voimaantulo edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat sen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti. Sopimus tulee voimaan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun kaikki allekirjoittajavaltiot ovat tallettaneet ratifioimiskirjansa. Esitykseen liittyy ehdotus laiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on asian käsittelyssä keskittynyt toimialansa mukaisesti unionin lainkäyttöjärjestelmiä ja Eurojustia koskeviin Nizzan sopimuksen määräyksiin. Valiokunta on hallitusten välisen konferenssin valmistelun aikana antanut lausunnon tuomioistuinjärjestelmästä sekä hieman myöhemmin väliaikaisen oikeusyhteistyöyksikön (Eurojust) perustamisesta ja yhteisöpatentista (LaVL 9/2000 vp, LaVL 19/2000 vp ja LaVL 20/2000 vp).

Tuomioistuinjärjestelmän uudistaminen

Nizzan sopimuksella muutetaan Euroopan yhteisön tuomioistuinta ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä. Uudistus on laajakantoinen ja välttämätön tehostamaan ja nopeuttamaan EU:n lainkäyttöjärjestelmää. EY:n tuomioistuimen toiminta on ruuhkautunut ja asioiden käsittelyajat ovat pidentyneet kohtuuttomasti. Kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntö viireillä olevassa jutussa johtaa sen käsittelyajan merkittävään pidentymiseen, joka on ongelmallista erityisesti rikosasioissa, joissa voi seurata

vankeutta. Käsittelyajan pitkittyminen on varsin kohtuutonta myös sellaiselle oikeudenkäynnin osapuolelle, jolle ennakkoratkaisu ei ole tarpeen. Valiokunta pitää erittäin kannatettavina uudistuksia, joiden avulla ennakkoratkaisumenettelyä voidaan nopeuttaa.

Uudistukset koskevat tuomioistuinten työjärjestysten muuttamismenettelyä, EY:n tuomioistuimen kokoonpanoa, erityyppisten asioiden oikeudenkäyntijärjestyksen joustavoittamista sekä ennakkoratkaisumenettelyn mahdollistamista myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Nizzan sopimuksella toteutettavat uudistukset edellyttävät kuitenkin jatkovalmistelua yksityiskohtaisempien säännösten, kuten tuomioistuimen perussäännön ja tuomioistuinten työjärjestysten uudistamiseksi ja perustettavien lainkäyttölautakuntien työjärjestyksen säätämiseksi. Vasta tämän jälkeen Nizzan sopimuksen vaikutukset ovat nähtävissä.

Nizzan sopimus mahdollistaa yhteisön tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestysten muuttamisen nykyistä yksinkertaisemmin neuvoston määränemmistöpäätöksellä. Yhteisön tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoa supistetaan sallimal-

la asioiden käsittely jaostoissa. Lisäksi mahdollistetaan ennakkoratkaisupyyntöjen käsittely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa tuomioistuimen perussäännössä määrätyillä aloilla.

Lakivaliokunta on vuoden 2000 hallitusten väliseen konferenssiin valmistautumisen yhteydessä tuomioistuinjärjestelmää koskevassa lausunnossaan suhtautunut myönteisesti EU:n lainkäyttöjärjestelmää koskeviin ehdotuksiin. Lausunnossa valiokunta on yhtynyt valtioneuvoston kannanottoihin mm. tuomioistuinten työjärjestysten hyväksymismenettelyä koskevilta osilta. Työjärjestysten muuttaminen määräenemmistöllä mahdollistaa lainkäyttötoiminnan kehittämisen nykyistä helpommin, kun yksittäinen jäsenvaltio ei voi enää estää työjärjestyksen muuttamista. Valiokunta on hyväksynyt myös valtioneuvoston kannanoton siitä, että siirryttäessä määräenemmistö päätöksentekoon sellaiset työjärjestyksessä olevat määräykset, jotka vaikuttavat yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan oikeudenkäyntimenettelyyn, on siirrettävä yhteisön tuomioistuimen perussääntöön.

Tässä yhteydessä perussääntöön siirretään oikeudenkäyntikieliä koskevat säännökset. Työjärjestykseen jää kuitenkin sellaisia laillista oikeudenkäyntijärjestystä ja asianosaisen oikeusasemaa koskevia säännöksiä, joiden säätäminen edellyttäisi parlamentaarista myötävaikutusta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Nizzan sopimus kärjittää tätä ongelmaa nykyisestään, koska työjärjestyksen muuttaminen on tämän jälkeen mahdollista määräenemmistöllä edellyttämättä edes Euroopan parlamentin kuulemista tai kansallisten parlamenttien osallistumista ratifiointimenettelyyn. Valiokunta yhtyy siihen käsitykseen, että Euroopan unionista tehty sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamat oikeusvaltiolliset ja kansanvaltaiset periaatteet edellyttävät unionin tason lainkäyttöelinten noudattaman oikeudenkäyntijärjestyksen sääntelemistä tavalla, joka turvaa EU-tason ja kansallisen tason parlamentaarisen päätösvallan. Valiokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle,

että se edellyttäisi hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin edistääkseen tällaisen sääntelyn aikaansaamista.

Tuomioistuinmenettelyä on tarkoitus joustavoittaa perustamalla uuden 225 a artiklan nojalla lainkäyttölautakuntia ratkaisemaan ensimmäisenä oikeusasteena tietynlaiset asiat. Artiklassa ei täsmennetä, mitä asioita lautakunnat voivat käsitellä. Artiklaan liittyvässä julistuksessa kehoitetaan perustamaan henkilöstöasioita käsittelevä lautakunta. Valiokunta pitää lainkäyttölautakuntien perustamista käsittelemään erikseen määriteltävän tyyppisiä asioita tarpeellisena unionin lainkäyttöjärjestelmän tehostamiseksi. Saadun selvityksen mukaan on kuitenkin epäselvää, koskeeko lainkäyttöelimen ja muu koskemattomuus perustettavien lainkäyttölautakuntien jäseniä ja esittelijöitä. Tilanne ei ole tyydyttävä, mikäli heidän asemaansa ei ole turvattu samalla tavalla kuin muiden tuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan.

Perustamissopimukseen lisätään uusi 229 a artikla, jonka perusteella neuvosto voi yksimielisesti päättää komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan antaa yhteisön tuomioistuimelle toimivallan ratkaista riitoja, jotka liittyvät yhteisön säädöksiin teollisoikeuksien suojasta. Muutos on merkittävä, koska se mahdollistaa kahden yksityisen oikeussubjektin välisten riitojen ratkaisemisen yhteisön tuomioistuimessa. Lakivaliokunta on arvioinut tuomioistuimen toimivallan laajennusta yhteisöpatenttia koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä antamassaan lausunnossa.

Eurojust

Tampereella vuonna 1999 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa päätettiin perustaa yhteistyöyksikkö (Eurojust) vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostamiseksi. Yksikön tehtävänä on kansallisten syyttäväviranomaisten keskinäisen koordinoinnin edistäminen ja rikostutkinnan tukeminen. Väliaikainen Eurojust-yksikkö on aloittanut toimintansa maaliskuussa 2001.

Nizzan sopimuksella unionisopimuksen poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevaan VI osastoon lisätään yksiköä koskevat määräykset sekä määritellään Eurojustin kautta tapahtuvan yhteistyön luonne. Valiokunta on antanut lausunnon väliaikaisen Eurojust-yksikön perustamista koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä. Lausunnossa valiokunta on puoltanut yksikön perustamista. Koska Nizzan sopimuksella ei muuteta Eurojustin ase-

maa, tehtäviä tai toimivaltuuksia, ei valiokunnalla ole aikaisempaan lausuntoonsa lisättävää.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti esittää ulkoasiainvaliokunnalle,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Susanna Rahkonen /sd
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Tero Rönni /sd
jäs.	Sulo Aittoniemi /alk	Mauri Salo /kesk
	Erkki Kanerva /sd	Timo Seppälä /kok
	Toimi Kankaanniemi /kd	Marja Tiura /kok
	Annika Lapintie /vas	Lasse Virén /kok
	Kari Myllyniemi /kesk	
	Veijo Puhjo /vas	vjäs. Seppo Lahtela /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.