

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2008 vp

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2008 lähettänyt hallituksen esityksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp) valmiiksi käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan, jolle suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto. Muille valiokunnille varattiin mahdollisuus antaa asias-

ta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle 9.5.2008 mennessä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö, lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- alivaltiosihteeri Helena Tuuri, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Sina Uotila, oikeusministeriö
- professori Kimmo Nuotio
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Lissabonissa joulukuussa 2007 tehdyn Lissabonin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta ja sopimuksen voimaansaattamislain. Sopimukseen liittyy 13 pöytäkirjaa, kaksi liitettä sekä päätösasiakirja ja 65 julistusta. Liitteet ja pöytäkirjat ovat erottamaton osa sopimusta.

Lissabonin sopimuksella muutetaan Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yh-

teisön perustamissopimusta, joka nimetään uudelleen sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta. Sopimuksilla on sama oikeudellinen arvo. Sopimuksella yhdistetään Euroopan yhteisö ja Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella perustettu unioni yhdeksi oikeushenkilöksi.

Sopimuksella vahvistetaan unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuutta muun muassa antamalla unionin perusoikeuskirjalle sama oikeudellinen arvo kuin unionin perussopimuksilla ja

mahdollistamalla unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Uudistuksilla pyritään saattamaan unionin toimielinjärjestelmä ajan tasalle ja kehittämään unionin toimintakykyä, avoimuutta, hyvää hallintoa ja kansanvaltaisuutta. Lissabonin sopimuksella korvataan nykyinen jäsenvaltioiden painotettuihin ääniin perustuva neuvoston määränemmistöpäätöksenteon järjestelmä niin sanotulla kaksoisenemmistöön perustuvalla järjestelmällä. Euroopan komission jäsenten määrää supistetaan siirtymäkauden jälkeen siten, että siinä on kerrallaan yksi kansalainen kahdesta kolmasosasta jäsenvaltioita yhden kolmasosan jäsenvaltioita ollessa kullakin hetkellä komission ulkopuolella. Eurooppa-neuvostosta tulee varsinainen toimielin, ja unioni saa ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan, joka toimii sekä neuvostossa että komissiossa.

Lissabonin sopimuksella vahvistetaan unionin annetun toimivallan periaatetta: toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Unionin toimivaltaa täsmennetään ja selkeytetään muutoinkin. Unionin toimivallan alaa muutetaan lisäämällä siihen joitakin uusia politiikka-aloja ja kehittämällä edelleen nykyisiä toimivaltuuksia.

Sopimuksella yksinkertaistetaan unionin lainsäädäntömenettelyjä ja pääsäännöksi tulee niin

sanottu tavallinen lainsäätämisyjärjestys, joka vastaa nykyistä yhteispäätösmenettelyä. Samalla uusi sopimus laajentaa niiden kysymysten alaa, joilla neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä yksimielisen päätöksenteon asemesta.

Lissabonin sopimuksella saatetaan päätöksen Nizzan ja Laekenin julistuksilla käynnistetty uudistustyö, jota on valmisteltu vuosina 2002 ja 2003 valmistelukunnassa, vuoden 2004 hallitustenvälisessä konferenssissa ja edelleen vuoden 2007 hallitustenvälisessä konferenssissa. Lissabonin sopimuksella sisällytetään unionin nykyisiin perussopimuksiin vuoden 2004 hallitustenvälisessä konferenssissa hyväksytyt uudistukset vuoden 2007 hallitustenvälisessä konferenssissa sovituin mukautuksin. Lissabonin sopimus vastaa sisällöltään pääosin perustuslakisopimusta mutta poikkeaa siitä rakenteeltaan merkittävästi.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi Lissabonin sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lailla kumotaan Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettu laki.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Lissabonin sopimuksen voimaantulon kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Lakivaliokunta on aiemmin antanut lausunnon Euroopan unionin perustuslakisopimusta koskevasta valtioneuvoston selonteosta (LaVL 5/2006 vp) ja hallituksen esityksestä perustuslakisopimuksen hyväksymisestä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (LaVL 16/2006 vp). Lissabonin sopimuksen määräykset lakivaliokunnan toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä pitkälti vastaavat perustuslakisopimuksen määräyksiä. Erot

liittyvät lähinnä päätöksentekomenettelyjä koskeviin tarkennuksiin sekä rikosoikeudellista yhteistyötä koskeviin, muun muassa siirtymäaikaa koskeviin erityisjärjestelyihin. Siltä osin kuin Lissabonin sopimuksen määräykset vastaavat perustuslakisopimusta valiokunta toistaa aikaisemmissa lausunnoissaan esittämänsä.

Lissabonin sopimuksen rakenne

Lissabonin sopimuksen rakenne eroaa perustuslakisopimuksesta, sillä siinä on luovuttu yhdestä yhtenäisestä perussopimuksesta ja muutokset on sisällytetty nykyisiin perussopimuksiin. So-

pimusrakenteen muutos on valitettava, koska ratkaisu ei selkeytä unionin sopimusperustaa eikä helpota perussopimusten ja niihin tehtyjen muutosten ymmärtämistä. Sopimusrakennetta olennaisempaa on valiokunnan mielestä kuitenkin se, että Lissabonin sopimukseen on sisällytetty perustuslakisopimuksen keskeiset sisällytöudistukset.

Perus- ja ihmisoikeudet

Lakivaliokunta on hyvin tyytyväinen siitä, että Lissabonin sopimuksessa perus- ja ihmisoikeuksien suojaa vahvistetaan voimassa oleviin perussopimuksiin verrattuna. Lissabonin sopimuksessa perusoikeuskirjalle luodaan sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksille. Lisäksi perusoikeuksien todetaan olevan yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta. Sopimukseen on lisätty myös oikeusperusta, jonka mukaan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Nämä uudistukset merkitsevät unionin aikaisempaa vahvempaa sitoutumista perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen.

Toisin kuin perustuslakisopimuksessa Lissabonin sopimuksessa vain viitataan perusoikeuskirjaan. Vaikka tämä tekninen ratkaisu ei millään tavoin vähennä perusoikeuskirjan oikeudellista arvoa, valiokunnan mielestä perusoikeuskirjan sisällyttäminen kokonaisuudessaan perussopimuksiin olisi ollut selkeämpää oikeuksien sisällön kannalta ja se olisi edistänyt perusoikeuskirjan näkyvyyttä.

Oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla

Lissabonin sopimuksella ei merkittävästi laajenneta unionin toimivaltaa oikeudellisessa yhteistyössä yksityisoikeuden alalla nykytilaan verrattuna.

Kun yksityisoikeuden alan yhteistyössä päätökset tehdään pääsääntöisesti määräenemmistöllä, perheoikeudellisissa toimenpiteissä, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia, noudatetaan yksimielisyysvaatimusta. Lissabonin sopimus mahdollistaa perustuslakisopimuksen tavoin kuitenkin sen, että perheoikeudellisissa toimenpiteissä neuvosto voi komission ehdotuksesta tehdä yksi-

mielisesti päätöksen, jolla määritetään, mistä seikoista on mahdollista antaa säädöksiä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä määräenemmistöpäätöksineen. Lakivaliokunta on aikaisemmassa perustuslakisopimusta koskevassa lausunnossaan (LaVL 16/2006 vp) katsonut, että määräenemmistöpäätöksiin siirtyminen perheoikeuden alalla voi olla hyväksyttävissä vain painavista syistä ja yksinomaan selvästi rajatuissa kysymyksissä, koska perheoikeudellinen lainsäädäntö on vahvasti sidoksissa kussakin valtiossa vallitseviin arvoihin ja perhekäsityksiin. Tähän nähden valiokunta pitää hyvin myönteisenä Lissabonin sopimukseen otettua määräystä, jonka mukaan ehdotus tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtymisestä on toimitettava kansallisille parlamenteille. Yksikin kansallinen parlamentti voi vastustamalla ehdotusta säädetyssä määräajassa estää tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtymisen.

Oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla

Lissabonin sopimus tuo merkittäviä uudistuksia rikosoikeudelliseen yhteistyöhön poistamalla niin kutsutun pilarijaon. Rikosoikeudellinen yhteistyö siirretään osaksi unionin yleistä oikeudellista kehystä, mikä merkitsee muun muassa komission aloiteoikeutta, määräenemmistöpäätöksiä neuvostossa, Euroopan parlamentin aseman vahvistumista ja EU:n tuomioistuimen toimivallan laajentumista. Niin ikään rikosoikeudellista yhteistyötä tulevat koskemaan unionin oikeuden yleiset periaatteet, kuten toissijaisuus ja suhteellisuusperiaate. Lakivaliokunta suhtautuu edelleen tähän lainsäädäntömenettelyä yksinkertaistavaan sekä päätöksentekoa ja yhteistyötä tehostavaan uudistukseen yleisesti ottaen myönteisesti.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että rikosoikeuden alan yhteistyön kirjataan perustuvan tuomioistuinten ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle. Rikosoikeudelliseen yhteistyöhön kuuluu kuitenkin myös jäsenvaltioiden rikosoikeutta koskevien lainsäädäntöjen lähentäminen. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ja lainsäädäntöjen lähentämisen keskinäiseen suhteeseen liit-

tyy perussopimukseen kirjattu periaate, jonka mukaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella kunnioitetaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä. Tämä periaate ilmentää lähtökohtaa, jonka mukaan oikeudellista yhteistyötä kehitetään ensisijaisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kautta ja vasta toissijaisesti lainsäädäntöjen lähentämisellä. Valiokunnan mielestä tähän periaatteeseen tulee unionin säädösvalmistelussa kiinnittää asianmukaisesti huomiota.

Lissabonin sopimuksella unionille perustetaan toimivalta antaa tarvittaessa vähimmäissääntöjä rikosoikeudellisen menettelyn erityisistä osatekijöistä, kuten todisteiden vastavuoroisesta hyväksyttävyydestä ja yksilön oikeuksista rikosasian käsittelyssä. Unionin näitä kysymyksiä koskeva nykyinen toimivalta ei ole yhtä yksityiskohtainen. Lisäksi unioni voi Lissabonin sopimuksen mukaan antaa vähimmäissääntöjä rikosten ja seuraamusten määrittelystä tietyllä unionin politiikka-alalla, jos lainsäädäntöjen lähentäminen on välttämätöntä unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi ja kyseisellä alalla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että unionin toimivalta rikosoikeudellisissa asioissa määrittellään nykyisiä perussopimuksia tarkemmin. Toimivaltaan jää kuitenkin valtuutuslausekkeiden vuoksi väljyyttä. Lisäksi aineellista rikosoikeutta koskeva toimivalta laajenee siitä, millaiseksi EU:n tuomioistuin on sen oikeuskäytännössään määritellyt. Oikeuskäytännössä rikosoikeudellisten seuraamusten lajin ja tason määrittämisen ei ole katsottu kuuluvan yhteisön toimivaltaan (tuomio asiassa C-440/05, komissio v. neuvosto).

Ottaen huomioon, että Lissabonin sopimuksella rikosoikeudellisessa yhteistyössä siirrytään enemmistöpäätöksiin ja unionin toimivalta rikosoikeudellisen yhteistyön alalla laajenee, on valiokunnan mielestä erittäin tärkeää, että sopimusmääräyksiin sisältyy tasapainottavia tekijöitä rikosoikeuden erityispiirteiden huomioon ottamiseksi. Lissabonin sopimukseen sisältyy perustuslakisopimuksen tavoin niin kut-

suttu hätäjarrumekanismi, jonka avulla jäsenvaltio voi jäädä rikosoikeudellisen yhteistyön ulkopuolelle, jos toimenpide uhkaa sen rikosoikeuden perusteita. Rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat määräykset eroavat perustuslakisopimuksesta siinä, että hätäjarrumekanismia on muutettu tiiviimmän yhteistyön aloittamisen helpottamiseksi. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä sitä, että hätäjarrumekanismin asema tasapainottavana tekijänä on säilytetty. Ottaen huomioon Eurooppa-neuvoston vahvistuva asema hätäjarrumenettelyssä ja yleisemminkin strategisena toiminnan suuntaajana, lakivaliokunta lisäksi korostaa valtioneuvoston velvollisuutta huolehtia eduskunnan aseman turvaamisesta kansallisessa valmistelussa parlamentaarisen vastuunalaisuuden mukaisesti.

Lakivaliokunta lisäksi uudistaa aikaisemmissa yhteyksissä esittämänsä näkemyksen siitä, että jatkossakin valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että rikosoikeuden alalla annettavat säädökset sallivat riittävän liikkumavaran kansalliselle kriminaalipolitiikalle ja mahdollistavat kansallisen rikosoikeusjärjestelmämme perusperiaatteiden säilyttämisen. On myös tärkeää, että valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan siihen, ettei rikosoikeudellista sääntelyä tarkastella unionissa pelkkänä teknisenä välineenä sisämarkkinoiden tehokkuuden turvaamiseksi, vaan että rikosoikeudenhoidon erityispiirteet otetaan asianmukaisesti huomioon.

Lissabonin sopimus sisältää perustuslakisopimuksen tavoin määräyksen, joka mahdollistaa Euroopan syyttäjänviraston perustamisen. Lakivaliokunta pitää syyttäjänviraston perustamista ongelmallisena aikaisemmissa lausunnoissaan esittämillään perusteilla. Perustuslakisopimuksen tavoin Euroopan syyttäjänviraston perustaminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, mutta Lissabonin sopimukseen on lisäksi liitetty hätäjarrumekanismi ja tiiviimmän yhteistyön mahdollisuus. Suomi ei siten voi estää viraston perustamista. Valiokunnan mielestä olennaista on kuitenkin se, että Suomi voi jättäytyä viraston perustamisen ulkopuolelle, jos se on Suomen etujen mukaista.

Lissabonin sopimuksen siirtymäjärjestelyjä koskeva pöytäkirja sisältää muutaman lisäyksen perustuslakisopimuksen pöytäkirjaan verrattuna. Ensimmäisen lisäyksen mukaan ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa III pilarissa annettujen säädösten oikeusvaikutukset säilyvät niin kauan kuin niitä ei kumota, julisteta mitätöimiksi tai muuteta. Toisen lisäyksen mukaan näissä säädöksissä EU:n tuomioistuimen toimivalta säilyy nykyisen sopimuksen mukaisena, kunnes kyseisiä säädöksiä muutetaan. EU:n tuomioistuimen toimivallan rajoitukset lakkaavat kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluttua Lissabonin sopimuksen voimaantulosta. Lisäksi siirtymäjärjestelyihin liittyy julistus, jossa Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota kehoitetaan pyrkimään siihen, että nykyiset III pilarin säädökset korvataan tai niitä muutetaan asianmukaisissa tapauksissa ja siinä määrin kuin se on mahdollista siirtymäajan kuluessa.

Valiokunnan mielestä III pilarin säädökset tulisi mukauttaa unionin oikeuden yleiseen viitekehykseen mahdollisimman nopeasti, jotta EU:n tuomioistuimen toimivaltuudet laajentuisivat kattamaan koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen. Näin voidaan vahvistaa yksilön perusoikeuksia ja oikeusturvaa. Toimival-

tuuksien mahdollisimman nopea laajentuminen on tärkeää myös sen varmistamiseksi, että EU:n tuomioistuin voi valvoa unionin oikeuden yhdenmukaista tulkintaa koko unionin alueella.

Voidaan ennakoida, että lähitulevaisuudessa useita III pilarin säädöksiä tullaan uudistamaan. On mahdollista, että samassa yhteydessä säädöksiä myös sisällöllisesti kehitetään. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto pyrkii varmistamaan, että edellä korostetut unionin oikeuden yleiset periaatteet sekä kansallisen oikeusjärjestelmän ja -perinteiden erityispiirteet otetaan asianmukaisesti huomioon.

Johtopäätös

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta katsoo, että hallituksen esitys Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta on valiokunnan toimialaan kuuluvilta osin hyväksyttävissä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Heidi Hautala /vihr
 jäs. Esko Ahonen /kesk
 Paavo Arhinmäki /vas
 Krista Kiuru /sd
 Sanna Lauslahti /kok
 Outi Mäkelä /kok
 Johanna Ojala-Niemelä /sd

Lyly Rajala /kok
 Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
 Tero Rönkä /sd
 Mirja Vehkaperä /kesk
 vjäs. Pertti Salovaara /kesk
 Hannakaisa Heikkinen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

EU:n perustuslain, jota nyt esitetään ratifioitavaksi Lissabonin sopimuksen nimellä, tavoite oli selkeyttää ja yksinkertaistaa unionin perustana olevaa sopimusjärjestelmää. Tässä on epäonnistuttu pahasti. Lissabonin sopimus on vaikeaselkoinen, eikä se kykene tuomaan unionin oikeudellisia perusteita lähemmäksi kansalaisia.

Lissabonin sopimus ei myöskään vahvista Euroopan unionin perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta siinä määrin kuin tavoitteeksi on asetettu.

Tähän asti EU-lainsäädännön ensisijaisuus jäsenmaiden lainsäädäntöön nähden on perustunut EY-tuomioistuimen tulkintaan Maastrichtin sopimuksesta. Erityisen ongelmallisena näemme sen, että Lissabonin sopimus tulee kasvatamaan EY-tuomioistuimen valtaa entisestään.

EY-tuomioistuimen päätökset ovat olleet viime aikoina erityisesti työntekijöiden aseman kannalta hyvin ongelmallisia. Työntekijöiden toimintaoikeuksia on poljettu ns. Laval- ja Viking-tapauksissa, ja tuoreimpana on rajoitettu oikeutta vaatia kansallisten työehtojen noudattamista julkisissa hankinnoissa ns. Rüffert-tuomiossa.

Perusoikeusasiakirjan tekeminen oikeudellisesti sitovaksi Lissabonin sopimuksen yhteydessä ei takaa työntekijöiden oikeuksia jatkos-

sakaan. EY-tuomioistuin on käyttänyt päätöksensä pohjana jo nyt perusoikeusasiakirjaa.

Lakivaliokunnan toimialan näkökulmasta on ongelmallista, että Lissabonin sopimus mahdollistaa Euroopan syyttäjänviraston. Suomi on suhtautunut kriittisesti Euroopan syyttäjänviraston perustamiseen. Lissabonin sopimuksen mukaan Euroopan syyttäjänviraston perustamiseen ei edellytetä jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, joten hanke voidaan toteuttaa uuden sopimuksen myötä Suomen kannasta riippumatta.

Lissabonin sopimuksessa rajat ylittävissä perheoikeudellisissa asioissa noudatetaan yksimielisyysvaatimusta. Sopimus mahdollistaa kuitenkin, että neuvoston tai komission ehdotuksesta yksimielisellä päätöksellä voidaan antaa säädöksiä määräenemmistöpäätöksinä.

Unionissa näyttää olevan paineita ulottaa myös perheoikeutta yhteisen päätöksenteon alueelle. Tästä esimerkkinä on ns. avioero-asetus. Koska unionin sisällä on niin erilaisia arvopohjia, pitää perheoikeuden säilyä kansallisen päätöksenteon piirissä jatkossakin.

Mielipide

Edellä esitetyn perusteella esitämmekin,

että lakivaliokunta toteaa, ettei valiokunta kannata Lissabonin sopimuksen hyväksymistä.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2008

Paavo Arhinmäki /vas

Tero Rönni /sd

Pirkko Ruuhonen-Lerner /ps