

Hallituksen esitys Eduskunnalle Pohjoismaiden välillä yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellista asemaa koskevan sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Pohjoismaiden välillä yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellista asemaa koskevan sopimuksen muuttamisesta vuonna 2002 tehdyn sopimuksen sekä lain muutossopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Muutossopimuksen tarkoituksena on, että sopimuksesta poistettaisiin vaatimus pohjoismaisesta kansalaisuudesta otettaessa henkilöitä pohjoismaisen laitoksen palvelukseen. Kuitenkin sopimukseen sisältyisi määräys

laitosten johtavien toimien jakautumisesta eri Pohjoismaiden välillä silloin, kun toimiin otetaan Pohjoismaiden kansalaisia.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus muutossopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Muutossopimus tulee voimaan kolmenkymmenen päivän kuluttua siitä, kun sopimuspuolet ovat ilmoittaneet sopimuksen hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kun muutossopimus tulee voimaan.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellisesta asemasta tehty pohjoismainen sopimus

Yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellisesta asemasta 9 päivänä joulukuuta 1988 tehty pohjoismainen sopimus tuli voimaan 21 päivänä joulukuuta 1989 (SopS 88–89/1989). Sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä on annettu laki 17 päivänä marraskuuta 1989 (1105/1989). Sopimuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja selkeyttää eri yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellista asemaa ja henkilökunnan työehtoja myös suhteessa oman ja palvelusmaan lainsäädäntöön.

Sopimuksen 1 artiklan mukaan jokainen Pohjoismaiden ministerineuvoston perustama ja rahoittama yhteispohjoismainen laitos on itsenäinen oikeushenkilö, jolla on sama oikeustoimikelpoisuus kuin muilla oikeushenkilöillä siinä maassa, jossa laitos sijaitsee. Pohjoismaisen laitoksen palvelukseen otetaan 2 artiklan mukaan henkilöitä, jotka ovat jonkin Pohjoismaan kansalaisia. Pohjoismaiden ministerineuvoston suostumuksella voidaan palvelukseen ottaa myös muiden maiden kansalaisia. Kunkin laitoksen johtavat toimet pyritään jakamaan kohtuullisesti eri Pohjoismaiden kansalaisten välillä. Sopimuksen 3 artiklan mukaan Pohjoismainen ministerineuvosto tai sen valtuuttama vahvistaa pohjoismaisen laitoksen henkilökunnan ohjesäännön ja työjärjestyksen. Sopimuksen 4 artiklan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu laskemaan laitoksen palvelusajan asianomaisen hyväksi kuten valtion vastaavan palveluksen kotimaassa. Pohjoismaisen laitoksen palvelukseenotto tapahtuu 5 artiklan mukaan Pohjoismaiden ministerineuvoston tai sen nimeämän ja palvelukseen otettavan välisellä kirjallisella sopimuksella. Yhteispohjoismaisen laitoksen henkilökunnan palkka- ja palvelussuhteen ehdot vahvistaa ministerineuvosto. Jokainen asemamaa sitoutuu 6 artiklan mukaan vastaanottamaan laitoksen henkilöstön jäsenen maansa valtion

eläkejärjestelmään. Sopimuksen 7 artiklan mukaan työsopimuksen tulkinnasta tai soveltamisesta johtuvat riidat ratkaisee välimieslautakunta, mikäli osapuolet eivät toisin sovi. Pohjoismaiden ministerineuvosto voi 8 artiklan mukaan päättää, että sopimusta sovelletaan myös sellaisiin laitoksiin, joita ei rahoiteta pohjoismaisen tulo- ja menoarvion kautta, mutta joilla muutoin on yhteispohjoismainen julkinen rahoitus.

1.2 Suhde EY-lainsäädäntöön

Voimassaolevan yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellisesta asemasta tehdyn sopimuksen 2 artiklan mukaan pohjoismaisen laitoksen palvelukseen otetaan henkilöitä, jotka ovat jonkin Pohjoismaan kansalaisia. Pohjoismaiden ministerineuvoston suostumuksella voidaan palvelukseen ottaa myös muiden maiden kansalaisia.

Euroopan yhteisön oikeudessa on voimassa periaate, jonka mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kielletty. Työvoiman vapaa liikkuvuus on yhteisöoikeudessa turvattu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (jäljempänä EY-sopimus) 39 artiklassa, jonka mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan. Kiellon täytäntöönpanemiseksi on annettu asetus (ETY) N:o 1612/68 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä asetus työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta) yhteisön alueella. Asetuksen 3 artiklan mukaan ei jäsenvaltion lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä taikka hallinnollista käytäntöä saa soveltaa, jos niissä asetetaan sellaisia rajoituksia tai ehtoja työn hakemiselle tai työpaikan tarjoamiselle tai ulkomaalaisen oikeudelle ottaa vastaan työtä ja työskennellä, jotka eivät koske oman maan kansalaisia tai niiden yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena tai vaikutuksena on, huolimatta siitä, että niitä sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta, estää muiden jäsenvaltioiden kansalaisia saamasta tarjottua työtä. Tämä säännös ei koske tarjotun työn tai tehtävän laadusta johtuvaa kielitaitovaatimusta.

Yhteisöllä ei ole toimivaltaa antaa säännöksiä yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellisesta asemasta. Euroopan Unionin jäsenvaltioilla on toimivalta sopia ja säätää viroista itsenäisesti, mutta ne eivät voi soveltaa yhteisöoikeuden vastaista syrjivää lainsäädäntöä. Mikäli Suomessa on säännöksiä, jotka asettavat kansalaisuusvaatimuksen, niitä ei yllä mainitusta johdun saa soveltaa. Jäsenvaltioiden tulee noudattaa yhteisön oikeutta EY-sopimuksen soveltamisalalla. Kansalaisuusvaatimus kuuluu työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alaan ja täten siis myös perustamissopimuksen soveltamisalaan.

Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annettua asetusta ei sovelleta julkishallintoon ja näin ollen on katsottu, että kansalaisuusvaatimus voidaan asettaa niihin tehtäviin, joissa on kyse julkisen vallan käyttämisestä (virkamieslaki (750/1994) 7 § (281/2000)).

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Voimassaolevan sopimuksen 2 artiklan määräysten pohjoismaisesta kansalaisuusvaatimuksesta on katsottu olevan ristiriidassa EY-lainsäädännön kanssa, koska määräykset asettavat tiettyjä esteitä työvoiman vapaan liikkuvuuden toteutumiselle. Myös Pohjoismaiden lainsäädännössä on suurelta osin virkojen kelpoisuusehdoista poistettu vaatimus oman maan kansalaisuudesta. Yleensä vaatimus oman maan kansalaisuudesta koskee vain valtionhallinnon ylimpiä virkoja sekä

eräitä maan ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja yleisen järjestyksen kannalta tärkeitä virkaryhmiä. Voimassaolevan sopimuksen 2 artiklaa on tämän vuoksi ehdotettu muutettavaksi niin, että vaatimus pohjoismaisesta kansalaisuudesta poistettaisiin ja että artikla ainoastaan koskisi laitosten johtavien toimien jakautumista eri Pohjoismaiden välillä silloin, kun toimiin otetaan Pohjoismaiden kansalaisia.

3 Esityksen vaikutukset

Pohjoismaisen maan kansalaisuusvaatimuksen poistaminen yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellisesta asemasta tehdystä sopimuksesta mahdollistaa muiden kuin pohjoismaiden kansalaisten ottamisen yhteispohjoismaisten laitosten palvelukseen.

4 Asian valmistelu

Sopimusmuutos on käsitelty ja valmisteltu Pohjoismaiden ministerineuvoston puitteissa. Pohjoismaiden yhteistyöministerit ovat osaltaan hyväksyneet ehdotetut muutokset 6 päivänä maaliskuuta 2001. Muutos sopimus allekirjoitettiin Oslissa 3 päivänä heinäkuuta 2002. Hallituksen esitys on valmisteltu ulkoasiainministeriössä. Hallituksen esitystä laadittaessa on oikeusministeriölle ja valtiovarainministeriölle varattu mahdollisuus lausua esitysluonnoksesta. Näkemykset on huomioitu hallituksen esitystä viimeisteltäessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Muutossopimuksen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön

Muutossopimuksen I jakson mukaan sopimuksen 2 artiklasta poistetaan ensimmäisen kappaleen määräys, jonka mukaan pohjoismaisten laitosten palvelukseen otetaan henkilöitä, jotka ovat jonkin Pohjoismaan kansalaisia sekä määräys siitä, että Pohjoismaiden ministerineuvoston suostumuksella voidaan palvelukseen ottaa myös muiden maiden kansalaisia. Sopimuksen 2 artiklan toiseen kappaleeseen, josta tulee artiklan ainut kappale, tehdään tarkentava muutos. Silloin kun pohjoismaiden kansalaisia otetaan johtaviin toimiin yksittäisten laitosten palvelukseen, toimet pyritään jakamaan kohtuullisesti eri pohjoismaiden kansalaisten välillä. Määräys kuuluu lainsäädännön alaan. Suomen perustuslain mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perustella (perustuslaki 6 § 2 mom.) Lailla voidaan kuitenkin säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (perustuslaki 125 § 1 mom.). Suomi ei myöskään voi soveltaa Euroopan yhteisön oikeuden vastaista kansalaisuuteen perustuvaa syrjivää lainsäädäntöä.

Työvoiman vapaa liikkuvuus on yhteisöoikeudessa turvattu EY-sopimuksen 39 artiklassa, jonka mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan. Kiellon täytäntöönpanemiseksi on annettu asetus työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella. Mikäli Suomessa on voimassa säännöksiä, jotka asettavat kansalaisuusvaatimuksen, niitä ei yllä mainitusta johtuen saa soveltaa. Asetusta ei kuitenkaan sovelleta julkishallintoon ja näin ollen on katsottu, että kansalaisuusvaatimus voidaan asettaa niihin tehtäviin, joissa on kyse julkisen vallan käyttämisestä (virkamieslaki 7 §). Yhteispohjoismaiset laitokset eivät kuitenkaan käytä julkista valtaa.

Muutossopimuksen II jakson mukaan muutossopimus tulee voimaan kolmenkymmenen päivän kuluttua siitä, kun sopimuspuolet ovat ilmoittaneet Norjan ulkoasiainministeriölle sopimuksen hyväksymisestä. Norjan ulkoasiainministeriö ilmoittaa muille sopimuspuolille ilmoitusten vastaanottamisesta sekä muutossopimuksen voimaantuloajankohdasta.

Muutossopimuksen alkuperäisteksti talletetaan III jakson mukaan Norjan ulkoasiainministeriön huostaan, joka toimittaa sen oikeaksi todistetun jäljennöksen muille sopimuspuolille.

2 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Pykälä sisältää tavanomaisen blankettisäännöksen, jolla saatetaan voimaan lailla ne sopimuksen määräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on yksilöity jäljempänä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta käsittelevässä jaksossa.

2 §. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kun sopimus tulee voimaan.

3 Voimaantulo

Muutossopimus tulee voimaan kolmenkymmenen päivän kuluttua siitä, kun sopimuspuolet ovat ilmoittaneet Norjan ulkoasiainministeriölle sopimuksen hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana, kun muutossopimus tulee voimaan.

4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jota sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan suostumuksen.

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan lainsäädännön alaan, 1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, 4) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (esim. PeVL 11/2000 vp ja 12/2000 vp).

Muutossopimuksen I jakson mukaan muutetaan sopimuksen 2 artiklaa, jossa määrätään pohjoismaisesta kansalaisuusvaatimuksesta. Määräys kuuluu lainsäädännön alaan ja vaati eduskunnan suostumuksen. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perustella. Perustuslain 125 §:n 1 momentissa lähdetään siitä, että julkisiin virkoihin tai tehtäviin liitettävästä kansalaisuusvaatimuksesta säädetään lain tasolla. Perustuslain säännökseen sisältyy myös se periaate, että kansalaisuusvaatimuksia asetetaan vain rajoitetusti ja perustellusta syystä.

Voimassaoleva sopimusmääräys on myös ristiriidassa yhteisölainsäädännön kanssa. Euroopan Unionin jäsenvaltioilla on toimivalta sopia ja säätää viroista itsenäisesti, mut-

ta ne eivät voi soveltaa yhteisöoikeuden vastaista syrjivää lainsäädäntöä. Työvoiman vapaa liikkuvuus on yhteisöoikeudessa turvattu EY-sopimuksen 39 artiklassa, jonka mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työ sopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan. Kiellon täytäntöönpanemiseksi on annettu asetus työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella. Mikäli Suomessa on säännöksiä, jotka asettavat kansalaisuusvaatimuksen, niitä ei yllä mainitusta johtuen saa soveltaa. Asetusta ei kuitenkaan sovelleta julkishallintoon ja näin ollen on katsottu, että kansalaisuusvaatimus voidaan asettaa niihin tehtäviin, joissa on kyse julkisen vallan käyttämisestä (virkamieslaki 7 §). Hallituksen käsityksen mukaan yhteispohjoismaisten laitosten suhteen kyse ei kuitenkaan ole julkisen vallan käyttämisestä.

Muutossopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sopimus voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaki voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että

Eduskunta hyväksyisi Oslossa 3 päivänä heinäkuuta 2002 Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välillä yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellisesta asemasta Pohjoismaiden välillä 9 päivänä joulukuuta 1988 tehdyn sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen

Laki

Pohjoismaiden välillä yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellista asemaa koskevan sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
Oslissa 3 päivänä heinäkuuta 2002 Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välillä yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellisesta asemasta Pohjoismaiden välillä tehdyn sopimuksen (SopS 88–89/1989) muuttamisesta tehdyn sopimuk-

sen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §
Tämän lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Helsingissä 25 päivänä huhtikuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ulkoasiainministerin sijainen
Pääministeri *Matti Vanhanen*

*Muutossopimuksen teksti***MUUTOSSOPIMUS****Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välillä 9 päivänä joulukuuta 1988 tehty sopimus yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellisesta asemasta**

Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin hallitukset ovat sopineet seuraavasta:

I

9 päivänä joulukuuta 1988 tehtyyn sopimukseen Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välillä yhteispohjoismaisten laitosten ja niiden henkilökunnan oikeudellisesta asemasta tehdään seuraava muutos:

2 artikla kuuluu seuraavasti:

Kun pohjoismaiden kansalaisia otetaan johdaviin toimiin yksittäisten laitosten palvelukseen, toimet pyritään jakamaan kohtuullisesti eri pohjoismaiden kansalaisten välillä.

II

Muutossopimus tulee voimaan kolmenkymmenen päivän kuluttua siitä, kun sopimuspuolet ovat ilmoittaneet Norjan ulkoasiainministeriölle sopimuksen hyväksymisestä.

Norjan ulkoasiainministeriö ilmoittaa muille sopimuspuolille ilmoitusten vastaanottamisesta sekä muutossopimuksen voimaantuloajankohdasta.

III

Muutossopimuksen alkuperäisteksti talletetaan Norjan ulkoasiainministeriön huostaan, joka toimittaa sen oikeaksi todistetun jäljennöksen muille sopimuspuolille.

Tämän vakuudeksi ovat asianmukaisesti valtuutetut edustajat allekirjoittaneet tämän sopimuksen.

Tehty Osllossa 3 päivänä heinäkuuta 2002 yhtenä tanskan-, suomen-, islannin-, norjan- ja ruotsinkielisenä kappaleena, jonka kaikki tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset.