

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

29 päivänä tammikuuta 1991

Lausunto n:o 18

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on 14 päivänä joulukuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 235 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä. Ulkoasiainvaliokunnan yksityiskohtaisessa lausuntopyynnössä pyydetään lausuntoa siitä, millä säädösten Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on saatettava Suomessa voimaan.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan neuvoston puitteissa vuonna 1985 tehdyn Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan. Peruskirjan tarkoituksena on vahvistaa itsehallintoa Euroopassa.

Peruskirja tuli kansainvälisesti voimaan 1 päivänä syyskuuta 1988. Suomen osalta peruskirja tulee voimaan sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka seuraa kolmen kuukauden kuluttua hyväksymisestä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus peruskirjan eräiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä. Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan samana ajankohtana kuin peruskirja.

Peruskirjassa ei esityksen mukaan ole määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa Suomen lainsäädännön kanssa. Peruskirjan määräykset eivät ole ristiriidassa myöskään Ahvenanmaan

maakunnan kunnallislain säännösten kanssa. Koska peruskirja kuitenkin käsittelee asioita, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin, on peruskirjaa esityksen mukaan pidettävä lainsäädännön alaan kuuluvana. Tästä syystä esityksessä toetaan eduskunnan suostumuksen olevan tarpeen, ja esityksessä annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi tavanomainen blankettilakiehdotus.

Valiokunnan kannanotot

Hallitusmuodon 33 §:n mukaan "Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta".

Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen nähden on selvitettävä, sisältyykö Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Jos niitä siinä on, eduskunnan on hyväksyttävä sopimus ja peruskirja on valtiosisäisesti saatettava voimaan lailla. Eduskunnan hyväksyminen on tarpeen siinäkin tapauksessa, että peruskirjan määräykset koskisivat seikkoja, jotka muuten valtiosäännön mukaan vaativat eduskunnan suostumuksen.

Valiokunta yhtyy esityksen perustelumainintaan, jonka mukaan peruskirja ei ole ristiriidassa Suomen valtakunnan lakien eikä myöskään Ahvenanmaan kunnallislain kanssa. Kysymys ei myöskään ole sellaisesta normistosta, joka muutoin hallitusmuodon mukaan on aikaansaatava lailla, eikä sellaisesta yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavasta sääntelystä, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla (vrt. PeVL

n:o 2/1990 vp.). Näin ollen keskeiseksi muodostuu suhtautuminen sen asian merkitykseen hallitusmuodon 33 §:n kannalta, että Ahvenanmaan itsehallintolain 13 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan maakunnalliseen lainsäädäntövaltaan kuuluvat muun muassa kunnallishallintoa koskevat asiat. Johtuuko toisin sanoen siitä, että peruskirjan sisältö koskee asiaa, joka itsehallintolain mukaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, myös peruskirjan kuulumisen "lainsäädännön alaan" hallitusmuodon tarkoittamassa merkityksessä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 11 §:n 2 momentin 19 kohdassa säädetään valtakunnan lainsäädäntövaltaan asiat, jotka koskevat kansainvälisillä sopimuksilla järjestettyä alaa. Kuitenkin myös maakuntapäivien on hyväksyttävä sopimuksen maakunnassa voimaan saattava laki, mikäli sopimuksessa on määräyksiä, jotka merkitsevät itsehallintolain säännösten kumoamista tai muuttamista taikka niistä poikkeamista.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossa n:o 2/1984 vp. katsonut mainitusta itsehallintolain säännöksestä seuraavan, että jos sopimusmääräykset kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltan piiriin, tarvitaan niiden voimaan saattamiseen Ahvenanmaalla maakuntapäivien hyväksyminen. Valiokunnan kannanotosta ei täsmällisesti ilmene, tarkoitettiinko siinä sopimuksen ja maakuntalainsäädännön ristiriitailanteita vai ko ylipäänsä sopimuksen kuulumista itsehallintolain 13 §:ssä säännellyn maakunnallisen lainsäädäntövaltan alaan. Joka tapauksessa valiokunta ei katsonut, että sopimuksen voimaan saattamisessa olisi tällöin käytettävä lakia.

Hallitusmuodon 33 § sääntelee tasavallan presidentin ja eduskunnan toimivaltasuhteita

ulkopoliittisessa päätöksenteossa (esim. PeVI n:o 2/1983 vp.). Säännöksessä asetetuin edellytyksin eduskunta on osallisena muodostettaessa Suomen valtion tahdonilmaisua sitoutua kansainvälisesti.

Sopimuksentekotahdon muodostamisesta erillinen kysymys on jostakin sopimuksesta aiheutuvien velvoitteiden saattaminen voimaan valtiosisäisesti. Se tapahtuu lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten osalta valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädetystä järjestyksestä sekä Ahvenanmaan maakunnassa itsehallintolain 11 §:n 2 momentin 19 kohdassa säädettyä edellytyksin ja tavoin. Koska itsehallintolain kyseisessä kohdassa on maakuntapäivien hyväksymisen edellytykseksi säädetty se, että sopimusmääräykset merkitsevät itsehallintolain säännösten kumoamista tai muuttamista taikka niistä poikkeamista, ja koska Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ei ole ristiriidassa itsehallintolain ai-neellisten säännösten kanssa, ei peruskirja kuulu hallitusmuodon 33 §:n mukaisesti "lainsäädännön alaan". Näin ollen sopimuksen valtiosisäiseen voimaan saattamiseen ei hallitusmuodon 33 §:n nojalla vaadita lakia. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tässä tapauksessa kuitenkin on suotavaa saattaa sopimus voimaan lailla, koska maakuntapäivät ovat saadun selvityksen perusteella jo hyväksyneet lain.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että ulkoasiainvaliokunta ottaisi tässä lausunnossa mainitun huomioon asiat valmistellessaan.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Håkämies, Jansson, Jäätteenmä-

ki, Laitinen, Lamminen, Ollila, Pohjola, Pokka, Virolainen, Vistbacka ja Vähänäkki sekä varajäsen Anttila.