

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTAHelsingissä,
27 päivänä maaliskuuta 1984
Lausunto n:o 2

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on kirjeellään 7 päivästä helmikuuta 1984 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 218 (1983 vp.), joka sisältää ehdotukset vuonna 1982 pidetyn 68. Kansainvälisen työkonferenssin ja vuonna 1983 pidetyn 69. Kansainvälisen työkonferenssin eräiden päätösten johdosta.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuul-tavina lainsäädäntöneuvos Antero Ignatius ja lainsäädäntöneuvos Nils Wirtanen oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Matti Kari sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä professori Mikael Hidén ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunnan toimiala ja tehtävät huomioon ottaen ja rajoittaen tarkastelunsa ainoastaan hallituksen esityksessä hyväksyttäväksi ehdotettuun yleissopimukseen n:o 157, joka koskee sosiaaliturvaoikeuksien säilyttämistä koskevan kansainvälisen järjestelmän perustamista, valiokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Sosiaaliturvaoikeuksien säilyttämistä koskevassa yleissopimuksessa n:o 157, jäljempänä sopimus, pyritään poistamaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmissä olevia kansallisuuteen perustuvia rajoituksia. Sen soveltamispiiriin kuuluu koko sosiaaliturvavakuutus mukaan lukien julkiset eläkejärjestelmät sekä julkinen terveydenhuolto, äitiyshuolto ja lapsilisät. Suurin osa sopimuksen määräyksistä tulee sovellettavaksi silloin, kun jäsenvaltiot tekevät kahdenkeskisiä tai monenkeskisiä sopimuksia. Eräitä määräyksiä jäsenvaltion on kuitenkin ryhdyttävä valtionsisäisesti soveltamaan välittömästi sopimuksen tullessa jäsenvaltiota velvoittavalla tavalla kansainvälisesti voimaan. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan sopimus vastaa sisällöltään Suomen kansallisen lainsäädännön määräyksiä ja kansallisesti sopimuksen alaan kuuluvissa asioissa sovellettavaa hallintokäytäntöä. Tämän vuoksi hallitus ehdottaa sopimuksen hyväksymistä.

Sopimuksen 12. artiklan 3 kappale: Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt asiaa tarkastellessaan huomiota tähän kohtaan Suomen kielilainsäädännön säännösten kannalta. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion viranomaiset, laitokset ja tuomioistuimet eivät saa kieltäytyä vastaanottamasta niille osoitettuja hakemuksia tai muita asiakirjoja sillä perusteella, että ne on laadittu toisen jäsenvaltion virallisella kielellä. Hallituksen esityksen perusteluissa olevan maininnan mukaan Suomen solmimiin sosiaaliturvasopimukseen perustuva hallintokäytäntö poistaa käytännön tasolla — perusteluissa tarkemmin osoitetuin tavoin — kieleen liittyvät ongelmat sopimuksen soveltamisalalla.

Suomi ja ruotsi ovat hallitusmuodon 14 §:n mukaan Suomen kansalliskielet. Viranomaistoinnin kannalta tämä tarkoittaa viranomaisten velvollisuutta käyttää asianosaisesta riippuen suomen tai ruotsin kieltä taikka asiasta riippuen molempia näitä kieliä sekä virkamiesten tähän liittyvää velvollisuutta hallita näitä kahta kieltä. Asiakirjan vastaanottamisvelvoitteen on käsiteltävänä olevassa sopimusmääräyksessä ymmärrettävä tarkoittavan myös velvollisuutta asianmukaisesti käsitellä ja ratkaista asia. Näin määriteltynä sopimusmääräys merkitsee suomalaisen viranomaisen ja virkamielen kannalta sellaista uutta velvollisuutta — nimittäin asian käsittelemistä muunkielisen kuin suomen- tai ruotsinkielisen asiakirjan perusteella —, jota enempiä kielilaki (148/22) kuin valtion virkamieheltä vaadittavasta kielitaidosta annettu lakikaan (149/22) eivät edellytä. Kysymys viranomaisissa käytettävästä virkakielestä on hallitusmuodon säännösten perusteella kokonaisuudessaan säännelty siten, että tähän lain-tasoiseen järjestelyyn kuuluvat vain suomen ja ruotsin kieli.

Perustuslakivaliokunta toteaa tältä osin vielä, että puheena oleva 12. artiklan 3 kappaleen

määräys ei ole — kuten esimerkiksi sanotun artiklan 1 kohta — sellainen yhteydenpitoa Suomen ja Pohjoismaiden ulkopuolisten viranomaisien välillä koskeva tai ulkoministeriön kautta tulevaan virka-apupyynnöön liittyvä säännös, jollaisten voimaansaattaminen ei kielisivistä edellyttä laintasoista sääntelyä. Sopimuksen 12. artiklan 3 kappaleen määräys, joka sopimuksen 4. artiklan 2 kappaleen mukaan lisäksi tulee välittömästi sovellettavaksi sopimuksen tultua voimaan, on laajuudeltaan ja ehdottomuudeltaan sellainen, ettei hallituksen esityksen perustelujen maininnalla, jonka mukaan asiat tulevat yleensä ammativiranomaisille ja harvoin muille, ole merkitystä harkittaessa, onko sanottu sopimusmääräys sopusoinnussa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Määräys, jolla viranomaiselle luodaan velvollisuus käsitellä yksittäisissä hallinto- ja tuomioistuinasioissa myös muilla, tässä vaiheessa yksilöimättä jäävillä kielillä laadittuja asiakirjoja, poikkeaa voimassa olevasta Suomen laista. Ristiriidan poistaminen edellyttää poikkeamismahdollisuuden säätämistä tavallisella lailla.

Sopimuksen 13. artiklan 2 kappale: Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös mainittuun kohtaan, jonka mukaan hakemukset, ilmoitukset ja valitukset on hyväksyttävä Suomessa, jos ne on säädettyssä (valitus)ajassa esitetty toisen jäsenvaltion viranomaiselle tai tuomioistuimelle. Hallituksen esityksen perusteluissa ei tätä kohtaa ole nimenomaisesti käsitelty. Se ei toisaalta kuulu myöskään niihin sopimusmääräyksiin, jotka sopimuksen 4. artiklan 2 kappaleen nojalla tulevat välittömästi sovellettaviksi. Kun 13. artiklan 2 kohdan määräyksen luonne huomioon ottaen saattaa kuitenkin olla mahdollista, että tätä velvoitetta ei enää toisteta vastaisuudessa tehtävissä kahden- tai monenkeskisissä yleissopimuksissa, sen suhde Suomen oikeuteen on valiokunnan käsityksen mukaan arvosteltava yleissopimuksen n:o 157 sopusointua valtiosisäisen lainsäädäntömme kanssa arvioitaessa.

Perustuslakivaliokunta toteaa ensiasteisen hallintotoiminnan osalta ensiksikin, että hallintomenettelylain (598/82) 8 §:ssä säädetään menettelystä asiakirjan saavuttua ei-toimivaltaiselle viranomaiselle muun ohella: ”Siirrettäessä asiakirja, joka on toimitettava viranomaiselle määräajassa, määräaika katsotaan noudatetun, jos toimivaltainen viranomainen saa asiakirjan määräajan kuluessa.” Säännöksen mukaan asiakirjan on siis joka tapauksessa saavuttava asian ratkaisemiseen toimivaltaiselle viranomaiselle ”oikeassa ajassa” eli määräajan kuluessa. Sopimuksen 13. artiklan

2 kohdan määräys, että muualla kuin Suomessa jätetty hakemus tai ilmoitus on katsottava määräajassa tehdyksi, jos se saapuu ulkomaan viranomaiselle Suomen lainsäädännön mukaan noudatettavan ajan kuluessa, vaikka ulkomaan viranomainen ehtii esittää asiakirjan asianomaiselle suomalaiselle viranomaiselle vasta määräajan päättyttyä, on ristiriidassa hallintomenettelylain 8 §:n säännösten kanssa.

Sopimuksen 13. artiklan 2 kohta koskee myös muutoksenhakutilannetta, jonka suhteen mahdollisesti syntyviä ristiriitatilanteita ei ole hallituksen esityksessä eritelty. Valiokunta ei toisaalta katso asiakseen ryhtyä selvittämään, mitkä sopimuksen alaan kuuluvien valtiosisäisten säästöjen muutoksenhakua koskevat säännökset eivät muutoksenhakuaikaa ja -viranomaista koskevilta osiltaan mahdollisesti ole sopusoinnussa puheena olevan sopimusmääräyksen kanssa. Valiokunta huomauttaa ainoastaan, että tulevaisuudessa saattaa syntyä tilanteita, joissa ulkomaalainen, joka haluaa valittaa jossakin sopimuksen alaan kuuluvassa sosiaaliturvaa koskevassa asiassa asianomaiselle suomalaiselle viranomaiselle, saattaa jättää muutoksenhakukirjoituksen ulkomaan viranomaiselle ja muutoksenhakuaika joudutaan tällöin laskemaan valtiosisäisen lainsäädännön määräaika-säännöksistä poiketen. Jotta muutoksenhakuviranomainen Suomessa voisi pätevästi käsitellä sopimuksen mukaisesti, mutta sisäisen lainsäädännön vastaisessa järjestyksessä jätetyn muutoksenhakuasian, tämän mahdollisuuden tulisi ilmetä valtiosisäisestä lainsäädännöstämme. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sopimuksen vaikutuksia olisi myös tältä kannalta selvitettävä.

Sopimuksen 9. artiklan 1 kappale: Hallitus toteaa esityksensä perusteluissa mainitun sopimusmääräyksen osalta, että se velvoittaa tiettyjen eläkkeiden maksamiseen myös ulkomailla asuvalle henkilölle silloinkin, kun tämä ei ole Suomen kansalainen. Perusteluissa viitataan siihen, että työntekijäin eläkelain 9 a §:ssä (257/81) annetaan mahdollisuus rajoittaa työeläkkeiden maksamista ulkomailla asuvalle ulkomaalaiselle. Hallitus katsoo, että sopimus ei edellytä työntekijäin eläkelain muuttamista, koska Suomen sosiaalivakuutusjärjestelmän kaikissa yleissopimuksen piiriin kuuluvissa laeissa on valtuutussäännös, jonka perusteella voidaan poiketa lain säännöksistä, kun on kysymys kansainvälisestä vastavuoroisesta sopimuksesta. Yleissopimus voidaan katsoa tällaiseksi vastavuoroiseksi sopimukseksi. Tämän perusteluista ilmenevän, eritasoisten säästöjen suh-

detta koskevan käsityksen johdosta valiokunta huomauttaa, että kun työntekijäin eläkelain 9 a §:n 2 momentissa annetaan valtuus säätää asetuksella vastavuoroisuuden perusteella poikkeuksia saman pykälän 1 momentin säännöksestä, jossa pääsäännöksi asetetaan eläkkeiden maksaminen ulkomaille vain Suomen kansalaiselle, tämä säännös jättää kokonaan asetuksenantajan harkintaan sen, poistetaanko mainitussa 1 momentissa oleva eläkkeiden maksamista ulkomaille myös ulkomaalaiselle koskeva rajoitus. Tällaista asetuksenantajan tulevan harkinnan varassa olevaa mahdollisuutta ei voida pitää ratkaisevana arvioitaessa sitä, vastaako Suomen lainsäädäntö tällä hetkellä sopimuksen sisältöä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei siis takaa Suomessa myönnettävän työeläkkeen maksamista jäsenvaltion kansalaiselle ulkomaille.

Kysymys Ahvenanmaan maakunnan erityisasemasta: Perustuslakivaliokunnassa on asiaa käsitellessä noussut esille myös kysymys Ahvenanmaan maakunnan asemasta sopimuksen voimaansaattamisen kannalta. Tässä suhteessa valiokunta toteaa lähtökohtaisesti, että Ahvenanmaan maakunta on Suomen suvereniteettiin kuuluva alue, jolla ei ole oikeutta tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Pääsäännön mukaan Suomen solmima kansainvälinen sopimus koskee koko Suomen aluetta, myös maakuntaa, jollei Suomi tahdo asianmukaisesti, lähinnä sopimusvaraumin, rajoittaa sopimuksen soveltamisalaa.

Ahvenanmaan erityisasema heijastuu kuitenkin sopimuksen voimaansaattamiseen maakunnan osalta. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota sopimuksen edellä jo puheena olleen 12. artiklan 3 kohdan asiakirjakieltä koskevien määräysten merkitykseen suhteessa maakunnan asemaan. Maakunnassa toimivien viranomaisten virka- ja kirjeenvaihtokieli on Ahvenanmaan itsehallintolain 37 ja 38 §:n nojalla ruotsi ja valtion virkaan nimittämisen edellytyksenä maakunnassa on vastaavasti mainitun lain 39 §:n mukaan täydellinen ruotsin kielen taito. Viranomaiskieleen liittyvistä velvoitteista on maakunnan osalta siten säädetty itsehallintolain tasolla. Ahvenanmaan itsehallintolain 44 §:n mukaan ei itsehallintolain säännöksiä saa muuttaa eikä niistä myöskään tehdä poikkeuksia ilman maakuntapäivien suostumusta ja vain perustuslain säätämisyjärjestystä noudattaen. Se, että tällaiseen muutokseen vaaditaan perustuslain säätämisyjärjestystä — toisin kuin edellytetään poikkeuksen tekemiseen maan yleisen kielilainsäädännön osalta — johtuu siitä, että maakunnan itsehallintolaki on säädöshierarki-

sesti tavallisista laeista poikkeava laki. Valiokunta korostaa, että itsehallintolaista poikkeamiseen tarvitaan edellä mainittu vaikeutettu menettely myös valtiosopimusten yhteydessä, mikä käy ilmi itsehallintolain 11 §:n 2 momentin 19 kohdan säännöksestä. Sen mukaan kansainvälinen sopimuksin järjestetyt alat on tosin säädetty valtakunnan lainsäädäntöön kuuluviksi. Mikäli sopimuksessa on kuitenkin määräyksiä, jotka merkitsevät itsehallintolain säännösten kumoamista tai muuttamista tahi niistä poikkeamista, maakuntapäivien on myös hyväksyttävä laki, jolla vieraan valtion kanssa tehty sopimus saatetaan voimaan maakunnassa. On pidettävä selvänä, että Ahvenanmaan itsehallintolain mainitussa 11 §:n 2 momentin 19 kohdassa tarkoitettuna "vieraan valtion kanssa tehtävänä sopimuksena" on pidettävä myös Kansainvälisen työjärjestön konferenssissa hyväksyttyä konventiota. Selostetuilla perusteluilla valiokunta toteaa, että sopimuksen 12. artiklan 3 kohdan soveltaminen maakunnassa edellyttää siis perustuslainsäätämisyjärjestyksessä suoritettavaa lainsäädäntötointa, jolle on tarpeen myös saada Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus.

Lopuksi perustuslakivaliokunta toteaa, että sikäli kuin sopimuksessa on muita määräyksiä, jotka kuuluvat maakuntapäivien säädösvallan piiriin, edellyttää niiden voimaansaattaminen maakunnassa itsehallintolain 11 §:n 2 momentin 19 kohdan mukaan maakuntapäivien hyväksymistä.

Edellä esitetyn perusteilla perustuslakivaliokunta on, asiaa lähinnä oman toimialansa kannalta tarkasteltuaan, todennut, että hyväksyttäväksi ehdotetussa sopimuksessa on ristiriitaa tai huomautettavaa voimassa olevan lainsäädännön kannalta ainakin seuraavilta osin:

Sopimuksen 12. artiklan 3 kappaleen määräykset ovat edellä selostetuista syistä ristiriidassa kielilain (148/22) ja valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (149/22) sekä Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51) säännösten kanssa.

Sopimuksen 13. artiklan 2 kappaleen määräysten suhde hallintomenettelylain (598/82) ja sopimuksen tarkoittamalla alalla sovellettavien valtiosäätöjen muutoksenhakua koskeviin säännöksiin olisi selvitettävä viimeistään siihen mennessä, kun sopimuksen 4. artiklan 1 kappaleessa tarkoitettuja kahdenkeskisiä tai monenkeskisiä sopimuksia ryhdytään tekemään.

Tällä hetkellä työeläkkeen maksaminen ulkomaille muulle kuin Suomen kansalaiselle riippuu

työntekijäin eläkelain 9 a §:n 2 momentin säännösten (257/81) mukaan ensi sijassa asetuksenantajan harkinnasta, joten sopimuksen 9. artiklan 1 kappaleen määräykset eivät tältä osin ole sopu-soinnussa Suomen lainsäädännön kanssa.

Ahvenanmaan maakunnan osalta sopimuksen voimaansaattaminen maakunnassa edellyttää sopimuksen 12. artiklan 3 kappaleen määräysten

johdosta Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta.

Sen nojalla, mitä edellä on lausuttu, perustuslakivaliokunta kunnioittavasti lausuntonaan esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaisi lausunnossa mainitun huomioon asiaa valmistellessaan.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Pekka Löyttyniemi

Jouni Vainio

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Löyttyniemi, jäsenet Alho, Anttila, Eenilä, Enävaara, Hämä-

läinen, Jansson, Kivistö, Kärhä, Muroma, Nieminen, Pokka, Skinnari, Viinanen ja Zyskowicz sekä varajäsenet E. Laine (osittain) ja Rajamäki.
