

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 23 hallituksen esityksestä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 6 päivästä marraskuuta 1990 lähettänyt hallituksen edellä mainitun esityksen n:o 235 ulkoasiainvaliokuntaan.

Ulkoasiainvaliokunta on pyytänyt esitykseen liittyvän voimaansaattamislain osalta perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ulkoasiainministeriöstä, hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren oikeusministeriöstä, vs. osastopäällikkö Kyösti Virtanen Suomen Kaupunkiliitosta ja apulaisosastopäällikkö Kari Prättälä Suomen Kunnallisliitosta.

Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Euroopan neuvoston päämääränä on luoda läheisempi yhteys sen jäsenvaltioiden välille niiden yhteisenä perintönä olevien periaatteiden turvaamiseksi ja toteuttamiseksi. Kun paikallinen itsehallinto on demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja ja jäsenvaltiot ovat tunnustaneet kansalaistensa oikeuden osallistua julkisten asioiden hoitoon, jäsenvaltiot ovat tehneet peruskirjan paikallisen itsehallinnon vahvistamiseksi Euroopassa. Peruskirjassa on sovittu itsehallintoa turvaavat keskeiset periaatteet, joita noudatetaan valtion ja paikallisen itsehallinnon yksikköjen välisessä suhteessa.

Aloitteen peruskirjan laatimiseksi teki Euroopan paikallis- ja aluehallinnon pysyvä konferenssi, jossa Suomen kuntien keskusjärjestöt ovat edustettuina. Peruskirja avattiin jäsenvaltioiden allekirjoitettavaksi 15 päivänä lokakuuta 1985, ja se tuli kansainvälisesti voimaan 1 päivänä syyskuuta 1988. Peruskirjaan on liittynyt 10 jäsenvaltiota mukaan lukien Norja, Ruotsi ja Tanska. Suomi on allekirjoittanut peruskirjan 14 päivänä kesäkuuta 1990.

Peruskirjan mukaan demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan muodostamista edistää paikallisen itsehallinnon suojaaminen ja vahvistaminen Euroopan eri maissa. Tämä edellyttää jäsenvaltioissa sellaisia paikallisia viranomaisia, joilla on kansanvaltaisesti valitut päätöksentekuelimet ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä niihin tarvittaviin voimavaroihin nähden.

Tullessaan peruskirjan osapuoleksi jäsenvaltion on velvoitauduttava noudattamaan vähintään kahtakymmentä peruskirjan I osan kappaletta, joissa on keskeiset periaatteet edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kappaleista ainakin kymmenen on valittava peruskirjassa erikseen lueteltujen joukosta. Peruskirja on muilta osin ohjelmallinen ja asettaa tavoitteita, joihin voidaan asteittain pyrkiä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Suomi ilmoittaisi noudattavansa kaikkia peruskirjan velvoitteita.

Peruskirjan mukaan sopimuspuoli voi määritellä ne paikallis- tai aluehallintoviranomaiset, joihin peruskirjaa sovelletaan. Ulkopuolelle on mahdollista jättää tiettyjä paikallisviranomaisten ryhmiä. Suomessa peruskirjan tarkoittamiksi paikallisviranomaisiksi tullaan määrittelemään kunnat.

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta pitää peruskirjaa tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän peruskirjaa koskevan ehdotuksen hyväksymistä. Peruskirjan osalta valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi ei tee varauksia sen velvoitusten suhteen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että peruskirjaa voidaan soveltaa paikallisviranomaisten lisäksi aluehallintoviranomaisiin. Eräissä maissa kuten Tanskassa ja Ruotsissa peruskirjaa sovelletaankin kuntaa laajempiin

itsehallinnollisiin yksiköihin. Euroopan paikallis- ja aluehallinnon pysyvä konferenssi on antanut vuonna 1980 maakunnallisen tason itsehallinnosta suosituksen. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä hallituksen on syytä selvittää, antavatko peruskirja ja suositus aihetta aluehallintomme kehittämiseen.

Esitykseen sisältyvän voimaansaattamislain osalta ulkoasiainvaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan antamaan lausuntoon n:o 18 sekä uutta Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevasta hallituksen esityksestä n:o 73 perustuslakivaliokunnalle antamaansa lausuntoon n:o 2.

Mainitussa lausunnossa ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt valtiosopimusten tekemisen suhdetta voimassa olevan Ahvenanmaan itsehallintolain säännöksiin ja niiden pohjalta syntyneeseen tulkintakäytäntöön. Lausunnossa todetaan muun muassa, että kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpanosta ei ole nykyisten tulkintojen mukaan varmuutta silloin, kun sopimus ei sisällä valtakunnan lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Valiokunta ei pidä tilannetta Suomen oikeusjärjestyksen eikä ulkosuhteiden kannalta tyydyttävänä.

Eduskunnassa käsiteltävänä oleva hallituksen esitys uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi sisältää nimenomaiset säännökset myös nyt kysymyksessä olevan tapauksen varalta. Nämä säännökset eivät edellytä maakunnan hyväksymisen saamiseksi voimaan saattamista eduskuntalailla. Myös asetuksella voimaan saatetulle kansainväliselle sopimukselle on ehdotuksen mukaan pyydettävä hyväksyminen, jos sopimus sisältää maakunnan lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on pyritty ratkaisemaan asetuksella voimaan saatettavien ja Ahvenanmaan lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten hyväksyminen niin, että sopimus on ehdotettu

uusien Ahvenanmaan itsehallintolain ja hallitusmuodon 33 §:n tulkintojen pohjalta voimaan saatettavaksi lailla. Tällainen laki on Ahvenanmaan itsehallintolain ja sen tulkintojen mukaisesti hyväksyttävä Ahvenanmaalla.

Edellä mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen esityksen tarkoittaman sopimuksen voimaan saattamiseen ei hallitusmuodon 33 §:n nojalla vaadita lakia. Samalla perustuslakivaliokunta kuitenkin suosittelee, että sopimus saatettaisiin voimaan hallituksen esityksen mukaisesti lailla, koska maakuntapäivät ovat jo hyväksyneet kyseisen lain.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan. Samalla valiokunta kuitenkin edellyttää, että vastaavissa uusissa tapauksissa voimaan saattaminen tapahtuu asetuksella ja ettei kysymyksessä olevan sopimuksen voimaan saattaminen lailla ennakoisi uuden Ahvenanmaan itsehallintolain tulkintoja voimaansaattamissäädöksen tasosta. Valiokunta viittaa mahdollisuuteen soveltaa hallituksen esityksessä ilmenevässä tapauksessa etukäteen uutta itsehallintolakia koskevan ehdotuksen 58 §:n tiedottamista koskevien säännösten periaatteita.

Edellä esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että Eduskunta hyväksyisi ne Strasbourgissa 15 päivänä lokakuuta 1985 tehdyn Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen.

Samalla valiokunta ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Helsingissä 30 päivänä tammikuuta 1991

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Aaltonen, varapuheenjohtaja Melin ja jäsenet Aittoniemi, Almgren, Jaakonsaari, Juhantalo, Jär-

venpää, Kuuskoski-Vikatmaa, Paakkinen, Perho, Wahlström ja Väänänen sekä varajäsenet Donner, Helle ja Laine.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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.

Käsiteltävänä 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 todetaan 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 selvittävää, 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 kuuluminen ”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 lainsäädäntövaltaan piiriin, tarvitaan niiden voimaan saattamiseen Ahvenanmaalla maakuntapäivien hyväksyminen. Valiokunnan kannanotosta ei täsmällisesti ilmene, tarkoitettiinko siinä sopimuksen ja maakuntalainsäädännön ristiriitailanteita vaiko ylipäänsä sopimuksen kuulumista itsehallintolain 13 §:ssä säännellyn maakunnallisen lainsäädäntövaltaan 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. PeVL 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 säädettyssä järjestyksessä sekä Ahvenanmaan maakunnassa itsehallintolain 11 §:n 2 momentin 19 kohdassa säädetyn 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 aineellisten 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 asiaa valmistellessaan.

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

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