

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA**Lausunto 20/1995 vp****Hallituksen esitys 184/1995 vp***Ulkoasiainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä marraskuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 184/1995 vp Viron kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina linjanjohtaja Unto Turunen ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Luxemburgissa 12.6.1995 tehdyn Eurooppa-sopimuksen Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Viron tasavallan välisestä assosioinnista.

Eurooppa-sopimus kattaa vapaakaupan ohella poliittisen vuoropuhelun Viron ja EU:n välillä. Se sisältää myös määräyksiä muun muassa työvoiman liikkuvuudesta, yritysten perustamisesta, palvelujen kaupasta, maksuista ja pääomista. Sopimuksen johdannossa osapuolet tunnustavat, että Viron lopullisena tavoitteena on jäsenyys EU:ssa.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti sopimuksen kanssa. Sopimus tulee voimaan sen jälkeen, kun kaikki sopimuspuolet ovat hyväksyneet sen omien menettelyjensä mukaisesti.

Viron Eurooppa-sopimus on luonteeltaan jaetun toimivallan sopimus eli sen määräykset kuuluvat osittain jäsenvaltion ja osittain EY:n toimivaltaan. Suomi hyväksyy siten omalta osaltaan sopimuksen hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaisesti.

Sopimuksen aineelliset määräykset eivät sisällä hallitusmuodon 33 §:n tarkoittamalla tavalla eduskunnan suostumusta vaativia määräyksiä. Sopimuksen määräykset assosiointineuvoston perustamisesta, tehtävistä ja toimivallasta kuuluvat kuitenkin hallituksen käsityksen mukaan lainsäädännön alaan.

Assosiointineuvosto koostuu EU:n neuvoston, EY:n komission ja Viron hallituksen nimeämistä jäsenistä. EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan assosiointineuvosto voi tehdä sopimuksen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta päätöksiä, jotka ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Jäsenvaltio on assosiointineuvostossa edustettuna ainoastaan EU:n neuvoston nimeämän edustajan kautta. Pääperiaatteena on, että yhteisön sisäisessä käsittelyssä noudatetaan vastaavia äänestysääntöjä kuin päätettäessä yhteisön säädöksestä vastaavalla alalla. Mikäli assosiointineuvostossa tehtävä sitova päätös kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan, tehdään asiaa koskeva päätös EU:ssa yksimielisesti, joten jäsenvaltio ei käytännössä joudu hyväksymään vastustamaansa päätöstä.

Hallituksen käsityksen mukaan toimivallan delegointi ei merkitse sellaista Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvan lainsäädäntövallan delegointia kansainväliselle toimielimelle, että assosiointisopimuksen hyväksyminen edellyttäisi supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Valiokunnan kannanotot

Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyä sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 135/1994 vp, s. 18/I) luonnehdittiin EY:n sopimuksentekovalan perusteita EY:n tuomioistuimen ns. ERTA-ratkaisuun nojautuen siten, että yhteisön sopimuksentekovalta voi perustua paitsi perustamissopimuksen nimenomaiseen määräykseen, myös sellaiseen määräykseen, joka ei sisällä sopimuksentekovaltuutusta, tai tällaisen määräyksen perusteella tehtyyn yhteisön

päätökseen. Edellytyksenä tällöin on, että kyseessä on täsmällisesti määritelty jäsenvaltiota sitova sääntely, joka edellyttää yhdenmukaista täytäntöönpanoa ja täten myös yhtenäistä esiintymistä ulkosuhteissa.

Yhteisön sopimuskentekovalta sulkee pois jäsenvaltioiden sopimusvallan eli on yksinomainen asioissa, jotka kuuluvat EY:n yksinomaisen lainsäädäntövallan tai muun päätöksenteon piiriin. Jos sopimus sisältäisi myös määräyksiä, joita EY:n toimivalta ei täysin kata, ovat sopimuspuolina yhteisön lisäksi myös jäsenvaltiot, ja sopimus on erikseen ratifioitava jäsenvaltioissa niiden valtiosääntöjen mukaisesti.

Käsiteltävänä oleva Viron Eurooppa-sopimus on tehty yhdistettynä sopimuksena eli ns. sekasopimuksena. Varsinkin EY:n perustamissopimuksen 238 artiklan valossa sekasopimusmenettelyn käyttöä voidaan pitää osoituksena siitä, että kaikkien sopimuksessa käsiteltyjen seikkojen ei ole katsottu kuuluvan yksinomaan EY:n toimivaltaan. Kunkin jäsenvaltion on erikseen ratifioitava tällainen sekasopimus oman valtiosääntönsä mukaisesti.

Tällaisen sopimuksen käsittely Suomessa määräytyy EY:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien kysymysten osalta EU:n asioiden käsittelyä koskevien valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännösten mukaan ja muodostuu siten ensi sijassa ennakkolliseksi käsittelyksi EU:n neuvoston kannanmuodostukseen liittyen. EY:n sopimuskentekovaltan valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät seikat on otettu huomioon käsiteltäessä Suomen jäsenyyttä koskevaa voimaansaattamislakia (PeVL 14/1994 vp).

Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien seikkojen osalta sopimuksen voimaansaattamislain käsittelyjärjestykseen vaikuttavat valtiosopimuksia koskevat perustuslainsäädännökset, lähinnä hallitusmuodon 33 § ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §. Lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä tulee näin ollen arvioida sen mukaan, mitä jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia asioita Viron Eurooppa-sopimus kattaa ja miten pitkälle assosiointineuvoston toimivalta niissä ulottuu. Hallituksen esitys on tällaisten seikkojen arvioimiseksi valitettavan puuttellinen, sitä valmisteltaessa ei nähtävästi ole edes pyritty selvittämään sopimuksen kantavuutta jäsenvaltioiden toimivallan kannalta.

Assosiointineuvostolle tulee sopimuksen perusteella norminantovaltaa. Suuri osa assosiointineuvoston norminannosta koskee asioita, joissa EY:n toimivalta on yksinomainen, ja toisaalta

yksikään norminantoa koskeva sopimusmääräys ei kiistatta koske EY:n toimivaltaan kokonaan kuulumatonta asiaa.

Esityksen perustelujen mukaan jäsenvaltioilla voidaan katsoa olevan ainakin osittaista toimivaltaa työntekijöiden liikkuvuutta, sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjontaa koskevilta osin. Assosiointineuvoston toimivaltaa luonnehditaan näillä aloilla pääasiassa suositusten antamiseksi ja sopimuksen tavoitteita toteuttavien keinojen tarkasteluksi. Siltä osin kuin assosiointineuvosto voisi antaa sitovia päätöksiä, sopimus ei esityksen mukaan kuitenkaan estä sopimuspuolia soveltamasta maahan pääsyä ja maassa oleskelua, työskentelyä, työehtoja, luonnollisten henkilöiden sijoittautumista sekä palvelujen tarjontaa koskevia säännöksiä ja määräyksiä edellyttäen, että näin ei rajoiteta sopimuksella jo määrättyjä etuja.

Esityksessä esitetyn pohjalta valiokunta arvioi Eurooppa-sopimuksen antavan asialliselta laajuudeltaan verraten vähäisenä pidettävän mahdollisuuden siihen, että assosiointineuvoston päätökset koskettavat kysymyksiä, jotka EY:n perustamissopimuksen mukaan ovat jäsenvaltion toimivallassa ja Suomen valtiosäännön kannalta kuuluvat lainsäädännön alaan. Siltä osin kuin tällaisesta päätöksenteosta on kysymys, käsiillä näyttäisi olevan lainsäädäntövallan siirto kansainväliselle toimielimelle, mikä puolestaan on lähtökohtaisesti ristiriidassa hallitusmuodon 1 ja 2 §:n kanssa.

Suomen jäsenyys EU:ssa (HE 135/1994 vp, s. 19/II) on jo merkinnyt muun muassa sen yleisen näkökohdan hyväksymistä, että tämänkaltaisesta yhdistetystä sopimuksesta tulee osa EY:n oikeusjärjestystä ja siihen sovelletaan EY:n oikeuden johtavia oikeusperiaatteita, mm. välittömän oikeusvaikutuksen periaatetta. Kyseinen periaate merkitsee ennen muuta sitä, että erillinen kansallinen voimaansaattaminen ei ole assosiointineuvoston päätösten oikeusvaikutusten syntymisen edellytyksenä edes jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä. Vaikka tämä periaate on asianmukaisesti hyväksytty EU:n jäsenyyden yhteydessä (PeVL 14/1994 vp), ei hyväksynnällä kuitenkaan ole merkitystä nyt, kun on arvioitava valtiosääntöoikeudellisesti, missä järjestyksessä saatetaan voimaan Eurooppa-sopimus, joka saa aikaan muun muassa assosiointineuvoston päätösten oikeusvaikutusten välittömyyden.

Jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvassa, Eurooppa-sopimuksen kattamassa asiassa muo-

dostetaan esityksen mukaan kanta EU:n neuvostossa yksimielisesti, minkä jälkeen kaikki jäsenvaltiot ovat EU:n neuvoston nimeämän edustajan kautta edustettuina assosiointineuvostossa. Tilannetta voidaan luonnehtia niin, että tässä menettelyssä lainsäädäntövaltaa ei siirrykään täysin aidosti kansainväliselle toimielimelle, koska EU:n neuvoston päätös ei voi syntyä vastoin asianomaisen valtioneuvoston jäsenen tahtoa ja EU:n neuvoston kanta määrää sen edustajan toiminnan assosiointineuvostossa, joka puolestaan tekee päätöksensä yksimielisesti. Hallitusmuodon 33 §:n merkityksessä lainsäädännön alaan kuuluvien kysymysten osalta valtaa siirtyy asiallisesti ottaen eduskunnalta valtioneuvostolle (HM 33 a §). Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää näin ollen on, miten tällaista erikoislaatuista välillistä valtiosisäistä toimivallan siirtymistä on arvioitava perustuslain kannalta. Asetelman epätavallisuutta lisää osaltaan EY:n oikeuden etusijaperiaate.

Asiaa arvioituaan valiokunta on ottanut lähtökohdaksi edellä esittämänsä käsityksen, jonka mukaan Eurooppa-sopimus antaa verraten vähäisenä pidettävän mahdollisuuden siihen, että assosiointineuvosto päättää jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvista, valtiosääntömme kannalta lainsäädännön alaan jäävistä seikoista. Tämän tilanteen toteutumisen todennäköisyyttä koskien on olennaista, että EY:n tehdessä sopimuksia aloilla, joissa EY:n sisäinen lainsäädäntövalta ei ole tyhjentävä ja joissa jäsenvaltiot ovat siksi säilyttäneet kansallista säädösvaltaa, rajoittuu yhteisön sopimusvalta asioihin, joista on olemassa yhteisötasoisia sitovaa sääntelyä. Tällöin EY:n sopimusvalta ei sulje pois jäsenvaltioiden omaa sopimuskentkeä, jota käyttäessään niiden on kuitenkin huolehdittava, etteivät kansainvälisoikeudelliset sitoumukset vaaranna yhteisön toiminnan toteutumista.

Ottaen huomioon yhtäältä tällaiset EY:n ja jäsenvaltioiden väliset toimivaltajärjestelyt selaisissa asioissa, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden

toimivaltaan, ja toisaalta soveltuvien osin ne kansalliset periaatteet, jotka koskevat delegoinnin valtiosääntöistä sallittavuutta, valiokunta katsoo, että Eurooppa-sopimuksen voimaansaattamislakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Asian erikoislaatuisuuden tähden ja valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säännösten tarjoamiin vaikuttamismahdollisuuksiin viitaten perustuslakivaliokunta kuitenkin ehdottaa ulkoasiainvaliokunnan edellyttävän, että valtioneuvosto jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvissa lainsäädäntökysymyksissä huolehtii EU:n neuvostossa siitä, ettei assosiointineuvostossa päätetä tällaisista asioista ennen kuin niiden järjestämiseen kansallisin lainsäädäntötoimin on ollut kohtuullisesti aikaa.

Sopimuksen voimaantulon edellytyksenä Ahvenanmaalla on, että maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jollaisia tämän sopimuksen alalla on, maakuntapäivät hyväksyy sopimuksen määräykset voimaansaattavan lain (Ahvenanmaan itsehallintolain 59,2 §). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan maakuntaa ei ole vielä kuultu asiassa, vaikka ulkoasiainministeriön huomiota on kiinnitetty seikkaan jo hallituksen esitystä valmisteltaessa. — Viron Eurooppa-sopimuksen 128 artikla merkitsee, että sopimus voi tulla sovellettavaksi maakunnassa ainoastaan Suomen liittymissopimuksen pöytäkirjassa n:o 2 mainituin rajoituksin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että puheena olevaan sopimukseen on eduskunnan suostumus tarpeen ja että siitä päätetään ääntenenemmistöllä,

että lakiehdotus voidaan käsitellä johtolauseensa mukaisessa järjestyksessä ja

että ulkoasiainvaliokunta mietintöä laatiessaan muutoinkin ottaisi huomioon tässä lausunnossa esitetyn.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen, jäsenet Helle, Itä-

lä, Jäätteenmäki, Kallio, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Puhjo ja Veteläinen sekä varajäsenet Karjula ja Rehn.

