

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 7/2003 vp**

**Valtioneuvoston selonteko konventin tuloksista  
ja valmistautumisesta hallitusten väliseen kon-  
ferenssiin**

*Ulkoasiainvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 3 päivänä syyskuuta 2003 lähettäessään valtioneuvoston selonteon konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin (VNS 2/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-asioiden valtiosihteeri Antti Peltomäki, valtioneuvoston kanslia
- yksikön päällikkö Sakari Vuorensola, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Satu Paasilehto, oikeusministeriö
- suurlähettiläs Eikka Kosonen ja erityisasiantuntija Alexander Stubb, Suomen pysyvä edustusto EU:ssa
- lantråd/maaneuvos Roger Nordlund ja europarättschef / eurooppaoikeuden päällikkö

- Michaela Slotte, Ålands landskapsstyrelse / Ahvenanmaan maakuntahallitus
- valtiotieteen tohtori, dosentti Esko Antola
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- oikeustieteen lisensiaatti, hallintoneuvos Niilo Jääskinen
- professori Seppo Laakso
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pia Letto-Vanamo
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori, akatemiatutkija Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Ilkka Saraviita
- dosentti, johtaja Teija Tiilikainen
- professori Kaarlo Tuori
- filosofian tohtori, akatemiatutkija Thomas Wallgren
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- EU:n tulevaisuuskonventin varajäsen Esko Helle
- Suomen Kuntaliitto.

## VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Selonteossa esitellään EU:n tulevaisuuskonventin ehdotusta sopimukseksi Euroopan perustuslaista ja valtioneuvoston lähtökohdat ja tavoitteet Roomassa 4.10.2003 avattavassa Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten välisessä konferenssissa (HVK). Nyt järjestettävän HVK:n lähtökohdat poikkeavat selvästi aiemmista perussopimusten tarkistamiseen tähdänneistä konferensseista, koska nyt tarkoituksena on kokonaan uuden perustuslaillisen sopimuksen hyväksyminen. HVK:n työn perustana on lisäksi EU:n tulevaisuuskonventin laatima ehdotus.

Valtioneuvosto katsoo kesäkuussa 2003 pidetyn Thessalonikin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti, että perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen teksti on hyvä perusta HVK:n aloittamiselle. HVK:n päättämisaikajankohdasta ei tule määrittellä tarkasti etukäteen. Konferenssi tulisi kuitenkin pyrkiä päättämään siten, että perustuslaillinen sopimus tulee Thessalonikin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti tu-

tuksi Euroopan kansalaisille ennen kesäkuussa 2004 pidettäviä Euroopan parlamentin vaaleja.

Tulevaisuuskonventin ehdotus on valtioneuvoston käsityksen mukaan suurimmalta osalta hyväksyttävissä sellaisenaan. Erityisen tärkeiksi valtioneuvosto näkee unionin toimielinjärjestelmän tasapainoisuuden ja toimivuuden turvaamisen jäsenvaltioiden tasa-arvoa kunnioittaen sekä puolustuksen ja voimavarayhteistyön alalla tapahtuvan rakenneyhteistyön määräysten muuttamisen. HVK:ssa tulee vielä parantaa konventin ehdotuksen teknisiä yksityiskohtia, selkeyttää mahdollisia tulkintaerimielisyyksiä aiheuttavia kohtia ja poistaa eräitä tekstiin sisältyviä ristiriitaisuuksia. Valtioneuvoston tavoitteena on selkeä, tehokas ja ymmärrettävä järjestelmä, joka lisää unionin avoimuutta ja vahvistaa yhteisömenetelmää.

Valtioneuvosto täydentää eduskunnalle nyt annettua selontekoa HVK:n aikana. Valtioneuvosto myös huolehtii Ahvenanmaan maakunnan näkökantojen huomioon ottamisesta valmistelu-prosessissa.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Perustuslaillinen sopimus**

##### *Yleisluonnehdinta*

Käsiteltävänä oleva ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista on tarkoitettu korvaamaan nykyiset Euroopan unionin perussopimukset. Uudistus on ennen kaikkea kodifioiva, sillä ehdotukseen on koottu sellaista perustuslain luonteista ainesta, joka nykyisin on hajallaan perussopimuksissa ja EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Perustuslaista tehtävä sopimus on omiaan vahvistamaan unionin oikeusjärjestyksen valtiosäännön luonteisia perusteita. Sopimus myös selkeyttää unionin rakennetta ja toimintatapoja. Perustuslaillisen sopimuksen

aikaansaamista onkin pidettävä myönteisenä selkeyden, läpinäkyvyyden ja legitimiisyyden kannalta.

Perustuslaillisen sopimuksen sisältämät merkittävät muutokset koskevat esimerkiksi Eurooppa-neuvoston aseman tuntuvaa vahvistamista, Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan ja unionin ulkoasiainministerin virkojen perustamista, Euroopan komission kokoonpanon muuttamista, luopumista ns. pilarirakenteesta, lainsäädäntömenettelyn kehittämistä ja perusoikeuskirjan oikeudellistamista.

Perustuslaillinen sopimus ei muuta unionin perusluonnetta esimerkiksi siitä, millaiseen unioniin Suomi liittyi vuonna 1995, vaikkakin sopimus on selkeä askel integraation syventämisen suuntaan. Unioni on edelleen jäsenvaltioiden ja kansalaisten yhteenliittymä. Euroo-

pan perustuslaki säilyy nykyisten perussopimusten tavoin jäsenvaltioiden välisenä kansainvälisoikeudellisena sopimuksena, jonka muuttamisen edellytyksenä on kaikkien jäsenvaltioiden omien valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti suorittama ratifiointi. Unionin toimivalta on edelleen sillä tavoin rajattu, että unioni on toimivaltainen vain sille perustuslaillisessa sopimuksessa osoitetuissa asioissa jäsenvaltioiden säilyessä muilta osin toimivaltaisina.

Tulevaisuuskonventin laatimassa ehdotuksessa on tulkinnanvaraisuuksia ja päällekkäisyyksiä, jotka heikentävät tekstin selkeyttä. Koska kysymyksessä on unionin valtiosääntöisen perustan sääntelevä asiakirja, on todella tärkeää, että HVK:ssa pystytään vielä kehittämään ehdotusta niin sisällöllisesti kuin muodollisesti. Tekstin kielelliselle ja lakitekniselle tarkastelulle tulee varata riittävästi aikaa. On esimerkiksi arvioitava, onko II-21 ja III-3 artiklassa olevien syrjäntäkieltojen sanonnallinen eroavuus perusteltua. Valtioneuvoston tavoin on aiheellista kantaa huolta siitä, että unionin tuomioistuimen sääntelyn jatkovalmistelu saatetaan selkeys- ja johdonmukaisuussyistä asiantuntijatasolle.

#### *Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteet*

Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä säädettiin usean seikan vuoksi supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 14/1994 vp). Vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämisen yleisin syy oli se, että liittymissopimuksen määräykset oikeudellisesti katsoen rajoittivat Suomen täysivaltaisuutta. Kysymys oli ensiksikin siitä, että EU:n toimielimille annettiin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan muodossa, mikä rajoittaa Suomen valtioelinten toimivaltaa. Lisäksi sopimusmääräykset merkitsivät poikkeuksia siihen, miten silloisten perustuslakien mukaan käytetään päätösvaltaa suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Myös Ams-

terdamin sopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/1998 vp).

Nämä voimaansaattamislait ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. poikkeuslakeja, ja niitä voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna niillä perustuslakiin tehtyjä poikkeuksia. Myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyt kokonaisyjärjestelyn luonnetta ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 124/I).

Liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen hyväksymisen ja voimaansaattamisen jälkeen oli 1.3.2000 tullut voimaan uusi perustuslaki. Sen 1 §:n säännökset täysivaltaisuudesta ovat osaksi erilaiset kuin kumotun hallitusmuodon säännökset samasta asiasta. Tämän muutoksen vuoksi Nizzan sopimusta oli ensi sijassa arvioitava perustuslain näiden säännösten kannalta ja vasta toissijaisesti liittymissopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaansaattamislakien kannalta (PeVL 38/2001 vp, s. 4/II). Perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen perustuslakiuudistuksen perustelujen mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 71–72) siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, tarkoitti valiokunnan mielestä (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I) sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla. Kysymys uusien toimivaltuuksien antamisesta unionin toimielimille oli kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan asia, joka lähtökohtaisesti koskettaa perustuslain täysivaltaisuusjärjestelyjä. Unionin tehtäväkentän vähäisen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittäminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattoi toisaalta tapauksesta riippuen olla sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuussäntelyn kanssa. Unionin sisäisen toiminnan tavanomaisena pidettävä kehittäminen institutionaali-

sella tasolla puolestaan oli yleensä merkityksentöntä täysivaltaisuuden kannalta.

Valtioneuvoston selonteon vakava puute on, että siinä ei ole yritettykään näistä lähtökohdista arvioida perustuslaillisen sopimuksen merkitystä perustuslakimme kannalta. Selonteon eduskuntakäsittelyyn jääneen lyhyen ajan rajoissa valiokunnan puolestaan ei ole ollut mahdollista selvittää tätä monitahoista asiaa perusteellisesti. Sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen saattaa tulla päätettäväksi noudattaen perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa säädettyä määräenemmistöä. Valtioneuvoston on valiokunnan mielestä aiheellista ottaa jo HVK:n aikana selvitettäväksi perustuslaillisen sopimuksen valtiosääntöisiä kysymyksiä unohtamatta tällöin perustuslain 73 §:n 1 momenttiin sisältyvää uutta "rajattu poikkeus" -edellytystä.

#### *Sopimuksen muuttaminen*

*Konventtimenetelmä.* Perustuslaillisen sopimuksen muuttamismenettely säilyy (IV-7 art) siltä osin ennallaan, että muutosten voimaantulon edellytyksenä on niiden ratifiointi kaikissa jäsenvaltioissa valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti. Ehdotukseen sisältyy menettelymääräys sen tilanteen varalta, että kahden vuoden kuluttua sopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta neljä viidesosaa jäsenvaltioista on ratifioinut muutossopimuksen mutta yhdellä tai useammalla jäsenvaltiolla on vaikeuksia ratifiointissa. Tällöin Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen, lähinnä arvioidakseen tilanteen poliittiset seuraukset. Vastaavaa menettelyä sovelletaan tarvittaessa itse perustuslaillisen sopimuksen ratifiointivaiheessa.

Uutuus on konventtimenetelmän institutionalisoiminen. Eurooppa-neuvoston päätettyä ehdotettujen sopimusmuutosten käsittelyyn ottamisesta sen puheenjohtaja kutsuu koolle valmistelukunnan, joka koostuu jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien, jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten sekä Euroopan parlamentin ja komission edustajista.

Valiokunta puoltaa konventtimenetelmän käyttämistä perustuslaillista sopimusta muutet-

taessa ennen muuta konventin laaja-alaisuuden ja avoimuuden takia. On kuitenkin tähdennettävä, että sääntöjen konventin roolista, työskentelytavoista ja johtamisesta tulee olla selkeitä ja ennalta vahvistettuja. Ne voidaan antaa tapauskohtaisesti kutakin konventtia varten. Valmistelukunnalle kuvattu tehtävä tarkastella perustuslaillisen sopimuksen tarkistusehdotuksia ja antaa yksimielisesti suosituksensa jäsenvaltioiden edustajien HVK:lle näyttää esimerkiksi mahdollistavan eri tulkinnat siitä, tuleeko konventin olla yksimielinen vai voiko se antaa suosituksensa HVK:lle sisäistä yksimielisyyttä saavuttamatta mutta ilman virallisesti esitettäviä eriäviä mielipiteitä.

*Valtuutuslausekkeet.* Sopimusehdotukseen sisältyy erinäisiä valtuutuslausekkeitä, joiden nojalla joitain sopimusmääräyksiä voidaan muuttaa tai tarkentaa Eurooppa-neuvoston päätöksellä ilman kansallisia ratifiointimenettelyjä. Eurooppa-neuvosto voi (I-24 art) yksimielisellä eurooppapäätöksellä päättää, että III osan mukaisesti eurooppalakeja ja -puitelakeja annettaessa sovellettavasta erityisestä lainsäätämistäjärjestyksestä siirrytään tavanomaiseen lainsäätämistäjärjestykseen. Yksimielisellä Eurooppa-neuvostolla on myös mahdollisuus päättää eurooppapäätöksellä, että ministerineuvostossa III osan mukaisesti sovellettavasta yksimielisestä päätöksenteosta siirrytään tietyllä alalla määräenemmistöpäätöksentekoon.

Valiokunta on arvioinut perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomiksi Nizzan sopimuksen yhteydessä vastaavanlaiset lausekkeet, joiden mukaan päätöksentekomenettelyä oli mahdollista muuttaa neuvoston yksimielisellä päätöksellä (PeVL 38/2001 vp, s. 7). Valiokunta piti merkittävänä, että neuvoston valtuudet koskivat yleensä tarkasti ja yksityiskohtaisesti määriteltyjä asioita, jotka puolestaan kohdistuivat toimitelmiin tai niiden välisiin suhteisiin ja että valtuuksiin ei voitu laajentaa yhteisön toimivaltaa. Neuvoston päätösvalta ei ulottunut perustamissopimuksen perusluonteeseen tai -tavoitteisiin vaan rajoittui sen silloisiin puitteisiin. Nizzan sopimuksen yhteydessä tarkastel-

tavana olleeseen tilanteeseen verrattuna on nyt huomionarvoista, että I-24 artiklan valtuuslauskkeet ovat alaltaan aivan yleisiä, kaiken kattavia.

## Unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjako

### *Yleistä*

Ehdotukset toimivallanjaosta tarkoittavat pääosin nykyjärjestelmän selkeyttämistä. Asialliset muutokset liittyvät lähinnä oikeus- ja sisäasioihin ja ulkosuhteisiin. Valiokunta tähdentää yleisellä tasolla toimivaltasääntelyn täsmällisyyden tärkeyttä. Toimivaltasäännösten epämääräisyys on omiaan murentamaan periaatetta (I-9 (2) art), jonka mukaan jäsenvaltioille jää kaikki se toimivalta, jota ne eivät ole nimenomaisesti siirtäneet unionille. Myös toissijaisuusperiaatteen toteutuminen on sidoksissa toimivaltanormien tarkkuuteen.

Ehdotukseen sisältyy nykyisen kaltainen yleisluonteinen joustolauseke (I-17 art). Se ei enää sisällä edellytystä toimenpiteiden tarpeellisuudesta yhteismarkkinoiden kannalta, vaan lausekkeen käyttämiseksi riittää, että jokin toimi osoittautuu tarpeelliseksi unionin tavoitteiden saavuttamiseksi perustuslaillisen sopimuksen III osassa määritellyillä politiikan aloilla. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen, että joustolauseketta käytetään vain poikkeuksellisesti.

### *Oikeus- ja sisäasiat*

Oikeus- ja sisäasioihin sisältynyt pilarijako poistuu ja näiden asioiden lainsäädäntömenettelyt yhtenäistyvät. Lisäksi unionin tuomioistuimen toimivalta kattaa lähtökohtaisesti koko tämän sektorin. Yksittäisistä unionin toimivallan laajennuksista voidaan mainita tiettyntyyppisten rikosten ja niiden seuraamusten määrittelyn vähimmäissääntöjen vahvistaminen eurooppapuitelaila (III-172 art) ja mahdollisuus perustaa eurooppalailla Euroopan syyttäjänvirasto (III-175 art). Valiokunta yhtyy niihin valtioneuvoston käsityksiin, että aineellista rikosoikeutta koskeva oikeusperusta III-172 artiklan 2 kohdassa on liian yleispiirteinen ja että Euroopan

syyttäjänvirasto ei nykyvaiheessa ole tarpeellinen. Syyttämistoimivallan uskominen merkittävässä määrässä muulle kuin kansalliselle syyttäjänviranomaiselle voisi lisäksi olla perustuslain näkökulmasta merkityksellistä valtion täysivaltaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta ei ole uuden perustuslain voimassa ollessa arvioinut yksityiskohtaisesti valtiosäännön kannalta uusien toimivaltuuksien antamista unionin toimielimille. Voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota valiokunnan arvioon siitä Amsterdamin sopimuksella toteutetusta unionisopimuksen muutoksesta, että osa VI osaston asioista siirrettiin viiden vuoden siirtymäajan jälkeen EY:n toimivaltaan. Valiokunnan mielestä tällaisella muutoksella laajennettiin olennaisesti EY:n toimivaltaa siitä, mikä se oli Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Tällainen muutos poikkesi silloin voimassa olleen hallitusmuodon säännöksistä (PeVL 10/1998 vp, s. 3—4).

### *Ulkoisen toiminta*

*Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.* Pilari-rakenteen poistamisesta huolimatta unionin ulkosuhteisiin liittyvien kysymysten kaksoisluonne säilyy. Ne muistuttavat joko yhteisöasioita tai yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvia luonteeltaan hallitustenvälisiä asioita.

Määräenemmistöpäätöksenteko ei — toisin kuin valtioneuvosto on pitänyt tavoitteenaan — käytännössä laajene yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Määräenemmistöpäätöksentekoa ministerineuvostossa voidaan kuitenkin laajentaa Eurooppa-neuvoston yksimielisen päätöksen mukaisesti (III-201 (3) art). Perustuslailliseen sopimukseen sisältyvät nykyisenlaiset määräykset ns. hätäjarrusta ja rakentavasta pidättäytymisestä sekä yksimielisyysvaatimuksesta päätettäessä sotilaallisesta toiminnasta ja voimankäytöstä. Valiokunta on arvioinut tällaisia säännöksiä Amsterdamin sopimuksen yhteydessä (PeVL 10/1998 vp, s. 6—7) ja katsonut, että kokonaisuutena arvioiden tällainen päätöksentekomenettely ei merkinnyt perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa Suomen ulko- ja tur-

vallisuuspolitiikkaa koskevan päätösvallan rajoitusta.

*Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka.* Tämän alan muutokset koskevat kriisinhallinta-tehtävien tarkentamista, rakenneyhteistyötä vaativissa sotilaallisissa tehtävissä, pienemmän maajoukon mahdollisuutta edetä yhteiseen puolustusvelvoitteeseen sekä puolustusmateriaali-, tutkimus- ja sotilasvoimaviraston perustamista. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla ministerineuvosto tekee eurooppapäätökset yksimielisesti (III-210 art).

Yhteiseen puolustukseen siirtyminen on määriteltä asiallisesti samoin kuin ennenkin, ja se syntyy, kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää (I-40 (2) art) ja kukin jäsenvaltio hyväksyy päätöksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Perustuslaillisen sopimuksen uudet määräykset vaativien sotilaallisten tehtävien rakenneyhteistyöstä (III-213 art) ja läheisemmästä yhteistyöstä keskinäisen puolustuksen alalla (III-214 art) rakentuvat sille ajatukselle, että kukin jäsenvaltio itse päättää osallistumisestaan. Tästä syystä ne eivät ole tässä vaiheessa valtiosäännön kannalta oleellisia.

*Yhteinen kauppapolitiikka.* Yhteinen kauppapolitiikka on perustuslaillisen sopimuksen mukaan unionin yksinomaisessa toimivallassa (I-12 art). Muun muassa kaikkien palvelujen kauppa kuuluu kauppapoliittiseen toimivaltaan. Valtioneuvosto katsoo perustuslaillisen sopimuksen täyttävän vaatimuksen siitä, että kauppapolitiikan kautta ei vaikuteta sisäisesti unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon tai yhdenmukaisteta kansallista, ennen muuta julkiseksi peruspalveluiksi luettavaa säännöstöä aloilla, joilla se ei perustuslaillisen sopimuksen mukaan ole mahdollista (III-217 (5) art). Niiden kuulumista kansallisen päätöksenteon piiriin voidaan osaksi perustella kansallisen perustuslain sisältämien sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisella.

Yleisen kansainvälisiä sopimuksia koskevan määräyksen mukaan niillä aloilla, joilla unionin sisäiset säädökset tehdään yksimielisesti, vaadi-

taan yksimielisyyttä myös kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä (III-227 (9) art). Kauppapolitiikkaa koskeva erityismääräys (III-217 (4) art) voi valtioneuvoston mielestä kuitenkin saattaa tulkinnanvaraiseksi kyseisen sopimusmenettelyn yleissäännön sovellettavuuden. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, että tekstiä on tältä osin tarkistettava.

*Kansainväliset sopimukset.* Unionilla on kelpoisuus tehdä omissa nimissään kansainvälisiä sopimuksia (III-225 art). Unionin toimivalta on I-12 artiklan perusteella yksinomainen, kun sopimuksen tekemisestä säädetään unionin säädöksessä tai kun se on välttämätöntä unionin sisäisen toimivallan käyttämiseksi tai kun se vaikuttaa unionin sisäiseen säädökseen. Selonteossa huomautetaan asianmukaisesti, että unionin yksinomainen toimivalta voi ehdotuksen sanamuodon johdosta laajentua huomattavasti. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan sopimustekstin tulee vastata tarkoin EY:n tuomioistuimen ns. ERTA-doktriinia. Sillä tarkoitetaan unionin yksinomaista toimivaltaa tehdä kansainvälisiä sopimuksia unionin sisäisten sääntöjen antamisen perusteella vain siltä osin kuin sopimukset vaikuttavat sisäisiin sääntöihin tai muuttavat niiden soveltamisalaa.

Unionin toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (ja myös poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevissa asioissa) perustuu nykyisin SEU 24 artiklaan. Valiokunta on arvioinut sitä niin Amsterdamin kuin Nizzankin sopimuksen yhteydessä. Niissä olevan määräyksen mukaan jäsenvaltio voi asettaa sopimuksen kansallisen ratifioinnin sen sitovuuden edellytykseksi. Valiokunta piti Amsterdamin sopimuksen alkuperäistä sopimusmääräystä tästä ratifiointiehdosta huolimatta perustuslain kanssa ristiriitaisena, koska "artikla uskoo sopimusentekovaltaa valtiosäännön ulkopuolisille toimielimille liittymissopimukseen nähden uusilla aloilla" (PeVL 10/1998 vp, s. 7/II). Unionin sopimusentekovalan ala säilyi ennallaan Nizzan sopimuksessa, mutta määränemmistöpäätöksenteko tuli mahdolliseksi tietyissä tapauksissa.

Määräenemmistöpäätöksentekoon kytkeytyi ns. hätäjarru-lauseke; jäsenvaltio voi elintärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä vastustaa päätöksen tekemistä määräenemmistöllä, jolloin neuvosto voi saattaa asian Eurooppa-neuvoston ratkaistavaksi. Tämä päätöksentekomenettely oli Amsterdamin sopimuksen yhteydessä katsottu ongelmattomaksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan päätösvallan kannalta (PeVL 10/1998 vp, s. 6–7), ja samaa linjaa seurattiin Nizzan sopimuksen tuodessa vastaavan menettelyn ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan kansainvälisiin sopimuksiin (PeVL 38/2001 vp, s. 6/II).

Perustuslailliseen sopimukseen ei sisälly SEU 24 artiklassa olevaa ratifiointiehtoa. Ns. hätäjarru-lauseke kuitenkin kuuluu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan eurooppapäätösmenettelyyn (III-201 (2) art), ja III-204 artiklan nojalla se ulottunee myös tämän alan kansainvälisiin sopimuksiin.

#### *Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate*

Perustuslaillisen sopimuksen I-9 artiklan mukaan unionin toimivallan käyttöön sovelletaan toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Tästä laaditun pöytäkirjan mukaan kansalliset parlamentit valvovat ennakkollisesti toissijaisuusperiaatteen toteutumista. Valvontaa varten luodaan erityinen varhaisvaroitusjärjestelmä. Sen mukaisesti komissio toimittaa kaikki säädösehdotuksensa ja muutetut ehdotukset myös jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille. Ne voivat kuuden viikon kuluessa esittää huomautuksensa siitä, että ehdotus ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Jos riittävä määrä parlamenteista on tätä mieltä, komission on tarkasteltava ehdotustaan uudelleen ja perusteltava päätöksensä sen sisällöstä riippumatta. Jäsenvaltiolla on mahdollisuus omasta tai kansallisen parlamentin puolesta viedä asia jälkikäteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Valiokunta on aiemmin katsonut, että perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla jo noudatettava menettely luo ilman erillisiä institutionaalisia järjestelyjä hyvän perustan eduskunnan osallistumiselle unionin asioiden arvioimiseen myös

toissijaisuusperiaatteen valvonnan näkökulmasta (PeVL 38/2002 vp, s. 2/II). Tulevaisuuskonventin ehdotus merkitsee, että eduskunta toimii itsenäisesti suhteessa unionin toimielimiin. Tällainen eduskunnan uusi tehtävä ei ole kansallisenä kysymyksenä perustuslakiuudistuksen tavoitteiden mukaisesti perustuslain tasoinen asia (HE 1/1998 vp, s. 75/II). Uudesta tehtävästä mahdollisesti aiheutuvista säännöstarpeista voidaan perustuslain 39 ja 52 §:n mukaan huolehtia eduskunnan työjärjestyksessä. Vielä on syytä todeta, ettei ehdotus vähennä valtioneuvoston velvoitetta antaa perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisesti asiakirjoja ja tietoja eduskunnalle.

Valiokunta yhtyy niihin valtioneuvoston kantoihin, jotka koskevat pöytäkirjan viittausta kannemahdollisuudesta kansallisen parlamentin puolesta ja Ahvenanmaan maakuntapäivien aseman turvaamista valtiosisäisin menettelyin.

#### **Unionin toimielimet**

##### *Eurooppa-neuvosto*

Eurooppa-neuvostosta tulee unionin virallinen toimielin. Se saa eräitä toimielinjärjestelmää koskevia toimivaltuuksia perustuslaillisen sopimuksen sisällön tarkentamiseen ja muuttamiseen ns. valtuutuslausekkeiden kautta. Eurooppa-neuvoston uuden aseman merkitystä osoittaa, että se saa vallan säännellä muun muassa ministerineuvoston kokoonpanot. Eurooppa-neuvoston vahvistaminen voi muodostua jännitteiseksi tekijäksi jäsenvaltioiden tasavertaisuuden ja sitä tukevan yhteisömenetelmän kannalta.

Jäsenvaltioiden välillä kiertävästä puheenjohtajuudesta ehdotetaan luovuttavaksi. Eurooppa-neuvosto valitsee sen sijaan itselleen pysyvän puheenjohtajan kahden ja puolen vuoden kaudeksi. Tätä on perusteltu laajentuvassa unionissa toiminnan jatkuvuuden tehostamiseksi. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston pysyvään puheenjohtajuuteen esittämiin reunaehtoihin.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan kaikkien muita toimielimiä koskevien määräysten tulee ulottua Eurooppa-neuvostoon, kun siitä tulee unionin toimielin. Ennen muuta on tärkeää, että unionin tuomioistuin

on toimivaltainen tutkimaan Eurooppa-neuvoston toimien lainmukaisuutta.

Eurooppa-neuvoston roolin muuttuminen ja pysyvän puheenjohtajan valitseminen sille eivät valiokunnan käsityksen mukaan vaikuta sopimuksen valtiosisäisen käsittelyn tapaan. Eurooppa-neuvoston asema unionin virallisena toimielimenä ei kuitenkaan voi olla merkityksellisen seikka tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä noudatettavien käytäntöjen kannalta. Kysymys on viime kädessä siitä, että perustuslain 93 §:n 2 momentissa osoitetaan valtioneuvoston toimivaltaan unionissa tehtävien päätösten kansallinen valmistelu (PeVM 10/1998 vp, s. 26/II) ja että unionin sopimusten — tulevaisuudessa perustuslaillisen sopimuksen — muutosten valmisteluun sovelletaan saman pykälän 1 momentin säännöksiä (HE 1/1998 vp, s. 146/I).

#### *Ministerineuvosto*

Ministerineuvoston puheenjohtajuusjärjestelmää uudistetaan luopumalla nykyisestä kiertävästä puheenjohtajuudesta. Ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana toimii unionin ulkoministeri. Neuvoston muiden kokoonpanojen puheenjohtajina toimivat jäsenvaltioiden edustajat tasapuolisen vuorottelun järjestelmän mukaisesti. Puheenjohtajuus toteutetaan vähintään yhden vuoden jaksoissa. Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksellä vahvistetaan vuorottelun säännöt, joissa otetaan huomioon Euroopan poliittinen ja maantieteellinen tasapaino ja jäsenvaltioiden monimuotoisuus.

Ehdotettu tasapuolisen vuorottelun järjestelmä ei valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä vaikuta perustuslaillisen sopimuksen valtiosisäisen käsittelyn tapaan. Kysymys on sellaisesta unionin institutionaalisen tason toiminnan laajentumisen myötä muuttuvissa, uudentilaisissa oloissa sittenkin tavanomaisena pidettävästä kehittämisestä, jolla ei ole merkitystä kansallisen perustuslain näkökulmasta.

Tämän seikan johdosta valiokunta kuitenkin viittaa esittämäänsä luonnehdintaan, jonka mukaan unionin "jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltais-

ten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi" (PeVL 14/1994 vp, s. 3/I). Sama yhdenvertaisuus-periaatetta kuvaava luonnehdinta on sittemmin toistettu uuden perustuslain 1 §:n säännösten yhteydessä (HE 1/1998 vp, s. 72/I). Valiokunta kannattaa valtioneuvoston kaipaamia tarkennuksia, joilla varmistetaan jäsenvaltioiden välinen ehdoton tasa-vertaisuus vuorottelujärjestelmässä. Tällä kysymyksellä on edellä mainittu huomioon ottaen kytkentä kansalliseen perustuslakiimme.

Perustuslaillinen sopimus merkitsee yleisesti ottaen määräenemmistöpäätöksenteon lisääntymistä ministerineuvostossa. Valiokunta on katsonut, että tällaisten muutosten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on sinänsä kiinnitettävä huomiota muuttuvien sopimusmääräysten luonteeseen ja asialliseen soveltamisalaan. EY:n perustamissopimuksen osalta valiokunta on kuitenkin yleisesti korostanut sitä, että tällainen päätöksentekosääntöjen muutos ei muuta jäsenvaltioiden ja yhteisön välistä toimivallanjakoa, vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan yhteisössä tehdään päätöksiä. Kysymyksessä ei valiokunnan mielestä ole ollut uudentilainen päätösmenettely, vaan jo ennestään käytetyn menettelyn soveltaminen, minkä vuoksi tällaiset päätöksentekosääntöjen muutokset eivät ole olleet ongelmallisia perustuslain täysivaltaisuuslainsäännösten kannalta (PeVL 38/2001 vp, s. 6/I).

#### *Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvoston määräenemmistösäännöt*

Määräenemmistöllä Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa tarkoitetaan I-24 artiklan mukaan jäsenvaltioiden enemmistöä ja vähintään kolmea viidesosaa unionin väestöstä. Tämä korostaa — kuten valtioneuvosto toteaa — liiaksi suurten jäsenvaltioiden mahdollisuuksia estää päätöksenteko. Valiokunta tukee valtioneuvostoa siinä, että ministerineuvoston päätöksenteon tehostamiseksi tulisi määräenemmistöpäätöksenteossa noudattaa ns. yksinkertaista kaksoisenemmistöä, joka koostuu puolesta jäsenvaltioista ja puolesta väestöstä. Vastaavanlaisista tasapainoista kaksoisenemmistöä tulisi noudattaa myös mainitun artiklan 2 kohdan mukaisessa



päätöksenteossa; ehdotuksen mukaan määränemmistöön vaaditaan kahta kolmasosaa jäsenvaltioista ja vähintään kolmea viidesosaa unionin väestöstä.

#### *Euroopan parlamentti*

Euroopan parlamentin asema vahvistuu unionin päätöksentekojärjestelmässä. Lainsäädäntömenettelyn soveltamisalaa sinänsä ja tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen eli nykyisen yhteispäättömenettelyn käyttöä laajennetaan; esimerkiksi talousarviosta päätetään eurooppalailla. Parlamentti saa lisäksi oikeuden äänestää komission puheenjohtajan nimityksestä.

Parlamentin paikkajako säilyy Nizzan sopimuksen mukaisena vaalikauden 2004—2009. Paikkajaon uudistaminen myöhemmin jää Eurooppa-neuvoston yksimielisen eurooppapäätöksen varaan. On perusteltua yhtyä valtioneuvoston kantaan, että paikkajaon muuttamisesta tulee asian valtiosääntöisen luonteen vuoksi päättää hallitusten välisessä konferenssissa.

#### *Euroopan komissio*

*Tehtävät.* Euroopan komission perustehtävät säilyvät nykyisellään. Komission tehtävänä on edelleenkin edistää Euroopan yleistä etua. Komission yksinomainen aloiteoikeus lainsäädäntökysymyksissä vahvistuu. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä unionin kehittämisen kannalta, että komission toimintakyky ja puolueeton asema ovat turvatut myös laajentuvassa unionissa.

*Kokoonpano.* Nizzan sopimuksen mukaan komissiossa on 1.11.2004 alkaen jäsenenä yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta. Unionin jäsenmäärän noustessa 27:ään komission jäsenmäärää supistetaan jäsenvaltioiden määrää pienemmäksi, jolloin aletaan soveltaa tasapuolista vuorottelua.

Komission kokoonpano säilyy tulevaisuuskonventin ehdotuksen mukaan Nizzan sopimuksen määräysten mukaisena vuoteen 2009 saakka, mikä tarkoittaa sitä, että jokaisesta jäsenvaltiosta on yksi komissaari. Tämän jälkeen komissioon nimitetään 15 varsinaista jäsentä eli

eurooppakomissaaria. Heihin lukeutuvat komission puheenjohtaja ja unionin ulkoministeri. Komission puheenjohtaja nimitetään Euroopan parlamentin jäsenten enemmistöllä Eurooppa-neuvoston määränemmistöllä tekemän esityksen pohjalta. Komission puheenjohtaja valitsee muut komission jäsenet jäsenvaltioiden tasapuolisen vuorottelun pohjalta. Jäsenvaltiot esittävät kolme ehdokasta, jotka edustavat kumpaakin sukupuolta. Komissioon nimitetään lisäksi ääni-oikeudettomia komissaareja niistä jäsenvaltioista, joilla ei ole muuten edustusta komissiossa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä komission kokoonpanoa koskevan ehdotuksen muuttamista siten, että komissiossa on yksi äänivaltainen jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Tällainen muutos olisikin ehdotusta paremmin sovitettavissa yhteen jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden kanssa ja merkityksellinen myös komissiota kohtaan kansallisesti tunnettavan legitimitetin kannalta. Seikka on komission riippumattomasta asemasta huolimatta tärkeä. Valtioneuvoston mielestä tehtävienjaon tällaisen laajan komission sisällä tulisi perustua jäsenvaltioiden väliseen tasapuoliseen vuorotteluun. Valiokunta pitää lisäksi komission kokoonpanossa tärkeänä, että siinä vallitsee sekä sukupuolten että poliittisten suuntausten tasapaino.

#### *Unionin ulkoasiainministeri*

Unionin ulkoasiainministerin nimittää Eurooppa-neuvosto määränemmistöllä yhteisymmärryksessä komission puheenjohtajan kanssa. Ulkoasiainministerin pätehtävänä on komission jäsenenä sekä yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ministerineuvoston valtuuttamana osaltaan turvata unionin ulkosuhteiden yhtenäisyys. Valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin epäillen ulkoasiainministerin kaksoisroolin onnistuneisuuteen. Erityisen ongelmallista on, että ministeri toimisi ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana.

#### **Unionin perusoikeusulottuvuus**

Valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin myönteisesti siihen, että unionin perusoikeuskir-

ja (ks. esim. PeVL 25/2001 vp, s. 4—5) on sisällytetty kokonaisuudessaan perustuslaillisen sopimuksen II osaksi. Hyvin tärkeä myös on sopimukseen sisältyvä oikeusperusta (I-7 (2) art) unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeus-sopimukseen (PeVL 29/2000 vp). On välttämättöä korostaa sitä, että nämä toimenpiteet eivät muuta perustuslakivaliokunnan roolia perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa ja valvontaa harjoittavana toimielimenä kansallisessa lainsäädäntömenettelyssä eivätkä unionin asioiden kansallisessa ennakkokäsittelyssä.

Alunperin poliittisena julistuksena hyväksytyt perusoikeuskirjan tekstiin on tehty eräitä teknisiä mukautuksia, minkä lisäksi perusoikeuskirjan loppuosan yleisiä määräyksiä on muutettu ja täydennetty jonkin verran. Perusoikeuskirjan johdantoon lisättiin maininta perusoikeuskirjan laatineen konventin puheenjohtajiston esittämiin artiklakohtaisiin selityksiin, joita tulevaisuuskonventin puheenjohtajisto on lähinnä päivittänyt.

Selonteossa mainitaan, että merkittävimmät muutokset ovat perusoikeuksien kattavuutta ja tulkintaa koskevaan II-52 artiklaan tehdyt lisäykset. Selvästi ongelmallisimpana lisäyksenä pidetään artiklan 5 kohtaa, joka koskee perusoikeuskirjan sisältämien määräysten jaottelua oikeuksiin ja periaatteisiin. Valiokunta on samaa mieltä tämän lisäyksen periaatteellisesta ongelmallisuudesta esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuuden näkökulmasta, mutta tähdentää sen seikan ensisijaisuutta, että perusoikeuskirjan määräyksiä pitää tulkita ja soveltaa niiden sanamuodosta käsin. Yhtäkään oikeutta ei perusoikeuskirjan tekstissä luonnehdita periaatteeksi. Oikeudet sen sijaan eroavat lähinnä siinä, kuinka vahvoin sanonnoin ne on turvattu. Muun muassa jotkut oikeudet unioni tunnustaa ja kunnioittaa niitä (esim. II-26 ja II-27 art), toiset oikeudet varmistetaan (esim. II-33 (1) art) ja eräät oikeudet vallitsevat unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti (esim. II-27 art).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että uudessa perustuslaillisessa sopimuksessa on pidettävä huoli kulttuuri-, koulutus-, sosiaali- ja

terveyskysymysten pysymisestä kansallisessa toimivallassa. Samoin on mahdollistettava julkinen tuki yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

## Muita seikkoja

### *Unionin oikeuden etusija*

Perustuslaillisessa sopimuksessa määrätään (I-10 art), että perustuslaki ja se lainsäädäntö, jota unionin toimielimet antavat käyttäessään unionin toimivaltaa, ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden. Yhteisön oikeudessa keskeinen etusijaperiaate on kehittynyt EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä ilman sopimusmääräysten suoraa tukea. Konkreettisesti soveltamistilanteessa on tämän periaatteen mukaan sovellettava yhteisön oikeuden normia sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen normin asemesta tämän säädöshierarkisesta tasosta riippumatta. Nimenomainen etusijasäännös oli jo Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta annetussa laissa (1504/1993). Sen 2 ja 3 §:ssä kiellettiin soveltamasta kansallisen lain tai asetuksen säännöstä, joka oli ristiriidassa ns. ETA-sääntöjen kanssa. Tämä säännös oli osaltaan vaikuttamassa siten, että kyseinen lakiehdotus käsiteltiin perustuslainsäätämisyksessä (PeVL 15/1992 vp, s. 3/II). Samoin katsottiin Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyä sopimusta käsiteltäessä (PeVL 14/1994 vp, s. 3). Tällöin perustuslakivaliokunta kuitenkin huomautti, että etusijaperiaatteen perustuminen yksinomaan tuomioistuimen tulkintoihin saattaa sitä soveltavien viranomaisten kannalta muodostua epätydyttäväksi verrattuna ETA-sopimukseen, jota koskevaan lakiin sisältyivät nimenomaiset säännökset tästä periaatteesta.

Etusijaperiaate on jo nykyisin unionin jäsenyyteen sisältyvä perusluonteinen seikka, eikä sen nimenomainen mainitseminen perustuslaillisessa sopimuksessa vaikuta sopimuksen valtion sisäiseen käsittelyyn. Voidaan kuitenkin huomauttaa, että periaate on muotoiltu ehdotuksessa varsin jyrkästi. Ilmaisua saattaa jopa mennä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä pidem-

mälle. Tuomioistuin on näet ratkaisuihissaan korostanut etusijaa yksittäisten oikeustapausten taolla. Etusijan antaminen EY:n oikeudelle on selvästi vasta viimekätinen keino turvata EY:n oikeuden tehokkuus; kansallisten säännösten tulkinnallinen harmonisointi EY:n oikeuden kanssa on ensisijaista (esim. *Mary Murphy* (C-157/86 [1988] ECR 673).

### *Kansanäänestys*

Suomen perustuslain 53 §:n nojalla lailla päätetään neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä. Suomen liittymisestä Euroopan unioniin järjestettiin 16.10.1994 neuvoo-antava kansanäänestys. Lisäksi Ahvenanmaalla järjestettiin 20.11.1994 erillinen neuvoo-antava kansanäänestys. Liittymissopimuksesta ja sen voimaansaattamislaista antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota (PeVL 14/1994 vp, s. 5) jäsenyyskysymyksessä noudatettavan menettelyn legitimitettiin — sen yleiseen hyväksyttävyyteen ja soveltuvuuteen kansanvaltaiseen järjestelmään. EU:n jäsenyyden huomattavien vaikutusten takia oli oleellisen tärkeää, että asiasta pantiin toimeen neuvoo-antava kansanäänestys, minkä lisäksi valiokunta tähdensi sitä, että Suomen jäsenyys EU:ssa oli ajankohtaistunut vasta tuolloin jo lopuillaan olleen eduskuntakauden aikana.

Tarvetta järjestää neuvoo-antava kansanäänestys perustuslaillisesta sopimuksesta on aihetta tarkastella sekä kansallisesta että EU:n kattavasta näkökulmasta. Kansallisiin seikkoihin perustuvan arvioinnin tulee pohjautua siihen, ovatko sopimuksesta johtuvat muutokset sinänsä tai yhdessä Amsterdamin ja Nizzan sopimusmuutosten kanssa esimerkiksi uudenlaisuudessaan niin merkittäviä, että vuoden 1994 kansanäänestyksen jäsenyydelle myönteisen lopputuloksen ei enää voida katsoa kattavan niitä. Sopimuksen tai sitä edeltävien sopimusten sisältämät uudistukset eivät valiokunnan mielestä ole tässä vaiheessa arvioituina välttämättä sellaisia, että kansanäänestys olisi niiden vuoksi perusteltua järjestää.

EU:n tason arvioinnissa on olennaista, että uudella sopimuksella varta vasten tavoitellaan

perustuslaille ominaisia syvällisiä vaikutuksia ja että kansanäänestysmenettelyssä kampanjointi voi lisätä unionin kansalaisten tietoisuutta. Sopimuksen on nimenomaisen maininnan mukaisesti tarkoitus ilmentää myös Euroopan kansalaisten tahtoa rakentaa tulevaisuuttaan yhdessä (I-1 art). Saman kaltaiset legitimititeettinäkökohdat, jotka Suomessa liitettiin vuoden 1994 kansanäänestykseen, ovat nyt asiaan kuuluvia unionin tasolla, ja ne on syytä ottaa huomioon arvioitaessa kansanäänestyksen järjestämistä.

Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta suosittaa mietinnössään (10.9.2003) jäsenvaltioita, sikäli kuin kansalliset perustuslait sen sallivat, järjestämään perustuslaillisesta sopimuksesta kansanäänestyksen mahdollisuuksien mukaan samaan aikaan kuin eurovaalit toimitetaan.<sup>1</sup>

Päätös kansanäänestyksen järjestämisestä riippuu mitä suurimmassa määrin poliittisista arvioista. Nämä voidaan luotettavimmin tehdä vasta, kun HVK:n lopputulos on nähtävillä.

### *Eräät muut kohdat*

*Ahvenanmaa.* Perustuslaillista sopimusta sovelletaan IV-4 artiklan nojalla Ahvenanmaahan Suomen liittymissopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 2 määräysten mukaisesti. Jos perustuslaillisella sopimuksella kumotaan liittymissopimus, Ahvenanmaa-pöytäkirja on tarpeen siirtää sellaisenaan perustuslaillisen sopimuksen pöytäkirjaksi. Valtioneuvosto on asianmukaisesti ilmoittanut varmistavansa tällaisen liittämisen, jos sitä tarvitaan. Valtioneuvoston tulee muutoinkin varmistaa HVK:ssa, että perustuslaillinen sopimus ei millään tavoin vaaranna Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellista asemaa.

<sup>1</sup> Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansanäänestys tulevasta perustuslaillisesta sopimuksesta tullaan todennäköisesti järjestämään Irlannissa, Tanskassa, Luxemburgissa, Portugalissa ja Espanjassa. Alankomaissa ja Ranskassa asia on tällä hetkellä auki. Näillä näkymin kansanäänestystä ei olla järjestämässä Itävallassa, Italiassa, Ruotsissa, Belgiassa, Saksassa, Isossa-Britanniassa eikä Kreikassa.

Valiokunta on edellä yhtynyt valtioneuvoston kantaan Ahvenanmaan maakunnan aseman turvaamisesta toissijaisuusperiaatteen valvon-  
nassa. Toissijaisuusperiaatteen valvonnan ja itsehallintojärjestelmän yhteensovittamiseksi on syytä selvittää, miten itsehallintoviranomaiset voidaan kytkeä mukaan kansalliseen menette-  
lyyn.

*Kansanaloite.* Ehdotuksen mukaan vähintään miljoona kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi tehdä komissiolle aloitteen sää-  
dösehdotuksen laatimisesta (I-46 art). Valiokun-  
ta huomauttaa, että aloitteen tekemiseen vaadit-  
tava vähimmäishenkilömäärä osoittautuu toden-  
näköisesti liian alhaiseksi, jos aloitteeseen voi  
yhtyä esimerkiksi sähköpostitse.

Valiokunta pitää periaatteellisesti jonkinlai-  
sena ongelmana, että aloitteet tehdään komis-  
siolle. Aloitteiden käsittely voi heikentää komis-  
sion mahdollisuuksia huolehtia varsinaisista pe-  
rustehtävistään. Olisikin arvioitava, onko aloit-  
teiden valmistelevalle käsittely tarkoituksenmu-  
kaista ohjata Euroopan parlamenttiin, lähinnä  
sen vetoamusvaliokuntaan.

*Oikeudellinen jatkuvuus.* Ehdotuksen mukaan  
(IV-3 art) HVK:ssa laaditaan pöytäkirja, jossa  
luetellaan perustuslaillisen sopimuksen voi-  
maan tullessa voimaan jäävä sekundäärilainsäädä-  
ntö. Luettelointitekniikkaan sisältyvät omat  
vaaransa. Luettelointi vaikeutuu, koska EY:n  
säästösten kumoamisessa käytetty lainsäädäntö-  
tekniikka on aikaisemmin ollut varsin sekavaa.  
Yksityisten oikeusasema ja siitä johtuvat oikeus-  
varmuusnäkökohdat puoltavat vahvasti sen  
vaihtoehdon omaksumista, että ennen perustus-  
laillisen sopimuksen voimaantuloa annetut sää-  
dökset pysyvät voimassa ja niillä on sopimuk-  
sen ollessa voimassa ne oikeusvaikutukset, jot-  
ka niillä oli unionin perussopimusten nojalla so-  
pimuksen voimaantulon ajankohtana.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ehdottaa,

*että ulkoasiainvaliokunta ottaa huo-  
mioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 19 päivänä syyskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk (osittain)
	Miapetra Kumpula /sd	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Sari Essayah /kd (osittain)
	Henrik Lax /r	Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

### *Perustelut*

Konventin ehdotus Euroopan unionin perustuslaiksi on valtioneuvoston käsityksen mukaan suurimmalta osalta hyväksyttävissä sellaisenaan. Käsityksemme mukaan eduskunnan tehtävä on lausua kantansa siihen, miltä osin perustuslain määräyksiä hallitusten välisessä konferenssissa tulee muuttaa, jotta Eurooppa kehittyä tulevaisuudessa kansalaisten hyvinvointia ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta vahvistavaan suuntaan. Perustuslakivaliokunnan toimialan kannalta erityisen ongelmallista on perusoikeuksien sisältämien määräysten jako oikeuksiin ja periaatteisiin. Jaottelua on oudoksuttava erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuuden kannalta. Valiokunnan olisi tullut edellyttää tätä jaottelua poistettavaksi.

Tähän kysymykseen valiokunta ei ole ottanut kantaa, vaikka lausunnossa on nostettu esille EU:n perustuslain kannalta oleellisia kysymyksiä.

Sen tähden esitimme valiokunnan lausuntoon lisättäväksi:

"Kun perusoikeuksien kattavuudessa ja tulokinnassa on selvää ongelmallisuutta, tulisi Suomen nykyisten perusoikeuksien turvaamiseksi panostaa myös niiden toteutumiseen kiinteästi liittyvien peruspalveluiden säilymiseksi kansallisessa toimivallassa. Sen vuoksi valiokunta korostaa, että eduskunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota julkisiin peruspalveluihin ja katsoo, että niistä näkökohdista on edelleenkin pidettävä kiinni. Niinpä Suuri valiokunta korosti lausunnossaan (SuVL 1/2003 vp) sitä, että uudessa perustuslakisopimuksessa on edelleen pidettävä huoli julkisten peruspalveluiden, kuten kulttuuri-, koulutus-, sosiaali- ja terveystalouden pysymisestä kansallisessa toimivallassa. Samoin on mahdollistettava julkinen tuki yleishyödyllisiin tarkoituksiin."

Niin ikään esitimme valiokunnan lausuntoon lisättäväksi:

"Valiokunta pitää kansalaisten EU:ta kohtaan tunteman luottamuksen ja siitä saatavan tiedon lisäämisen vuoksi tärkeänä, että EU:n perustuslaista järjestetään kansanäänestys. Valiokunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle lakiesityksen neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä ensi kesänä pidettävien Euroopan parlamenttivaalien yhteydessä, jotta kansalaiset voivat ottaa kantaa EU:n perustuslakia koskevan ehdotuksen hyväksymiseen tai hylkäämiseen."

Perustuslain 53 §:n mukaan Suomessa voidaan järjestää kansanäänestys. Tätä mahdollisuutta on käytetty äärimmäisen harvoin. Kuitenkin suorat kansanäänestykset vahvistavat demokratiaa ja sen toimimista. Kansanäänestys ei ole edustuksellisen demokratian kanssa kilpaileva vaihtoehto, vaan suora demokratia sopii hyvin edustuksellisen demokratian rinnalle.

Kansanäänestys on hyvä tapa lisätä ihmisten kiinnostusta yhteiskunnallisiin asioihin. Euroopan unionin perustuslakiehdotuksen ensimmäinen artikla alkaa toteamuksella, jonka mukaan ehdotus "ilmentää Euroopan kansalaisten ja valtioiden tahtoa rakentaa tulevaisuuttaan yhdessä". Jo tämä muotoilu velvoittaa kysymään myös kansan mielipidettä suoraan EU:n perustuslaista kansanäänestyksellä.

Eräs EU:n uuden perustuslain julkilausuttu tarkoitus on ollut lähentää EU-kansalaisia ja päätöksentekoa. Kansanäänestyksen pitämättä jättäminen olisi siten kansalaisten aliarvioimista. Kansalaisten ja päätöksenteon lähentäminen ei onnistu, jos kansalaiset jätetään koko prosessin ulkopuolelle. Kansalaiskeskustelua perustuslaista ei saada aikaan, elleivät ihmiset keskustelun jälkeen pääse itse päättämään, mitä mieltä he perustuslaista ovat.

Unionin luonne on alkuperäisestä talousyhteisöstä vähittäin muuttunut yhä poliittisempaan suuntaan, mikä vaikuttaa jäsenmaiden kansalaisten arkeen yhä konkreettisemmin ja moninaisemmin tavoin. Tuleva perustuslaki tulee siirtä-

mään päätösvaltaa kansalta unionille. Esityksen toteutuessa EU-lainsäädäntö ulottuisi muun muassa nykyisen kansallisen oikeusjärjestyksen ydinalueille, kuten rikoslakiin, joten on luonnollista, että ihmisiltä kysytään siihen lupa.

Kansanäänestyksen järjestäminen EU:n perustuslaista on tärkeää riippumatta siitä, mikä on hallitusten välisen konferenssin lopputulos. Koko unionin tasolla legitimitettiinäkökohdat juuri kansalaisten suhteen puoltavat kansanäänestysten järjestämistä mahdollisimman monessa jäsenvaltiossa.

Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta suosittaa mietintöluonnoksessaan jäsenvaltioita, sikäli kuin kansalliset perustuslait sen sallivat, järjestämään perustuslaillisesta sopimuksesta kansanäänestyksen mahdollisuuksien mukaan samaan

aikaan kuin eurovaalit toimitetaan. Nykytietojen mukaan EU:n perustuslaista pidetään kansanäänestys Alankomaissa, Espanjassa, Irlannissa, Luxemburgissa, Portugalissa, Ranskassa ja Tanskassa. Kansanäänestyksen järjestäminen on lisäksi todennäköistä Italiassa, Itävallassa, Liettuassa, Puolassa, Slovakiassa, Sloveniassa ja Unkarissa.

***Eriävä mielipide***

Edellä olevan perusteella katsomme,

*että valiokunnan olisi lausunnossaan tullut edellyttää, että Suomessa järjestetään perustuslain 53 §:n mukainen kansanäänestys EU:n perustuslaillisesta sopimuksesta ensi kesän eurovaalien yhteydessä.*

Helsingissä 19 päivänä syyskuuta 2003

Annika Lapintie /vas

Veijo Puhjo /vas