

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 11/2003 vp**

Hallituksen esitys Tsekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä lokakuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen Tsekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta (HE 78/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on an-

nettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lähetystöneuvos Soili Mäkeläinen-Buhanist, yksikön päällikkö Päivi Kaukoranta ja yksikön päällikkö Sakari Vuorensola, ulkoasiainministeriö
- ylitarkastaja Kaisa Männistö, valtioneuvoston kanslia
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan eduskunnan hyväksyvän Euroopan unionin nykyisten jäsenvaltioiden sekä Tsekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian välillä viimeksi mainittujen valtioiden liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopi-

muksen, joka allekirjoitettiin Ateenassa huhtikuussa 2003. Sopimukseen kuuluu olennaisena osana liittymisehdot ja mukautukset unionin perustana oleviin sopimuksiin sisältävä liittymisasiakirja liitteineen ja pöytäkirjoineen. Allekir-

joittajavaltioiden konferenssin päätösasiakirjaan sisältyvät sopimuspuolten julistukset.

Liittymissopimus tulee voimaan 1.5.2004, jos kaikki sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimiskirjansa Italian hallituksen huostaan huhtikuun 2004 loppuun mennessä. Jokaisen nykyisen jäsenvaltion ratifiointi on edellytys liittymissopimuksen voimaantulolle. Jos jokin liittymistä maista ei ole ratifioinut sopimusta, se tulee kuitenkin voimaan niiden uusien jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat tallettaneet ratifioimiskirjansa.

Esitykseen sisältyy ehdotus liittymissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi esityksessä ovat ehdotukset laeiksi liittyvien valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansattamislakien kumoamisesta. Ehdotetut lait ovat tarjotut tulemaan voimaan tasavallan presiden-

tin asetuksella säädettävänä ajankohtana samana päivänä kuin liittymissopimus tulee voimaan.

Liittymissopimus on esityksen perustelujen mukaan Suomen kannalta sellainen perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettu merkitykseltään huomattava sopimus, joka vaatii eduskunnan hyväksymisen. Liittymissopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen myös siksi, että sopimus sitoo eduskunnan budjettivaltaa. Hyväksyminen on tarpeen lisäksi sen vuoksi, että suuri osa liittymissopimuksen määräyksistä koskee asioita, joista Suomessa olisi säädettävä lailla.

Liittymissopimus ja siihen liittyvät lait eivät perustelujen mukaan sisällä määräyksiä tai säännöksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Siksi liittymissopimus voidaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja ehdotetut lait käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Liittymissopimus sisältää useita määräyksiä, joiden kuulumisesta lainsäädännön alaan on esityksen perusteluissa tehty perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Liittymissopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen myös siitä esityksessä mainitusta syystä, että unionin laajentumisesta aiheutuu valtiolle sellaisia toistuvia ja jatkuvia menoja, jotka kuuluvat eduskunnan budjettivallan piiriin. Valiokunta yhtyy esitykseen siinäkin, että liittymissopimus on perustuslaissa tarkoitettulla tavalla merkitykseltään huomattava. Unionin laajentuminen on periaatteellisesti, taloudellisesti ja

poliittisesti hyvin olennainen seikka niin unionille kuin myös Suomelle sen jäsenvaltiona.

Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan perustuslain 94 §:n 1 momentin nojalla myös siinä tarkoitetun velvoitteen irtisanomiseen. Liittymissopimus korvaa uusien jäsenmaiden kanssa tehdyt Eurooppa-sopimukset, joihin sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Kansainvälisen velvoitteen voimassaolon tällainen lakkaaminen rinnastuu vaikutuksiltaan velvoitteen irtisanomiseen (PeVL 18/2002 vp, s. 2/II), minkä vuoksi liittymissopimus vaatii tästäkin syystä eduskunnan hyväksymisen.

Eduskunnan hyväksymispäätös kattaa liittymissopimuksen kokonaisuudessaan eli myös sopimuksen osana olevan liittymisasiakirjan liitteineen ja pöytäkirjoineen. Eduskunnan päätös ei sen sijaan ulotu nykyisten ja liittyvien jäsenvaltioiden liittymissopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä laatimaan erilliseen päätösasiakirjaan, johon on liitetty kaikkiaan 44 julistusta. Päätösasiakirja ei ole luonteeltaan oikeudellinen.

Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin

Liittymissopimus sisältää unionin laajentumisen johdosta tarpeelliset mukautukset unionin perustana oleviin sopimuksiin ja uusien jäsenvaltioiden liittymisen ehdot. Liittymisasiakirjan toimielimiä koskevat muutokset perustuvat Nizzan sopimuksen pöytäkirjaan Euroopan unionin laajentumisesta. Laajentumista varten tehtävät mukautukset koskevat jäsenvaltioista Euroopan parlamenttiin valittavien edustajien määrää ja jäsenten kokonaismäärää, neuvoston äänenpainotusta sekä komission kokoa ja kokoonpanoa. Nämä toimielinmääräykset eivät olennaisesti muuta Suomen asemaa unionin päätöksenteossa Nizzan sopimuksesta johtuviin velvoitteisiin nähden. Nizzan sopimuksen ei taas katsottu koskevan perustuslakia sillä tavoin kuin perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetaan (PeVL 38/2001 vp, s. 4—8). Liittymisasiakirjan nämä mukautukset tarkoittavat valiokunnan mielestä sellaista unionin toiminnan tavanomaisena pidettävää kehittämistä institutionaalisella tasolla, joka ei ole merkityksellistä perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännösten näkökulmasta (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I).

Liittymisasiakirjan 6 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa luetellaan sopimukset, joihin uudet jäsenvaltiot liittyvät pöytäkirjalla. Sen tekee neuvosto yksimielisesti jäsenvaltioiden puolesta asianomaisten kolmansien valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa. Kyseiset sopimukset ovat sekasopimuksia, minkä takia neuvoston toimivaltaisuus merkitsee sopimuksentekovallan siirtoa sille. Kysymys on sellaisesta rajatusta sopimuksentekovallasta, joka ei voi vaikuttaa tarkoitettujen sopimusten perussisältöön ja jota neuvosto käyttää yksimielisen päätöksen perusteella. Asia ei ole valtiosäännön kannalta ongelmallinen.

Hyväksymisestä ja lakiehdotuksista päättäminen

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänten enemmistöllä paitsi milloin velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muutta-

mista, jolloin sen hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan äänten enemmistö. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattava lakiehdotus puolestaan käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin perusteella tavallisen lain säätämisyksityksessä. Jos lakiehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, lakiehdotus on sitä lepäämään jättämättä hyväksyttävä kahden kolmasosan äänten enemmistöllä.

Liittymissopimuksen hyväksymisestä voidaan edellä esitetyn perusteella päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus liittymissopimuksen voimaansaattamislainsiksi voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Portugalin tasavallan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan (Euroopan unionin jäsenvaltiot) ja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltaan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan, Slovakian tasavallan välillä tehtyyn sopimukseen Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltaan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisestä Euroopan unioniin,

että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja

PeVL 11/2003 vp — HE 78/2003 vp

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

tp. pj. Henrik Lax /r
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk

Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
vjas. Toimi Kankaanniemi /kd
Rosa Meriläinen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.