

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
3 päivänä huhtikuuta 1992
Lausunto n:o 1

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on 17 päivänä tammi-kuuta 1992 päivätyllä kirjeellään pyytänyt laki-valiokunnan lausuntoa valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina ylijohtaja Pekka Nurmi, lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, hallintoneuvos Toivo Holopainen korkeimmasta hallinto-oikeudesta, oikeusneuvos Leif Sevón korkeimmasta oikeudesta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jäsen, oikeustieteen tohtori Raimo Pekkanen, professori Antero Jyränki, professori Olli Mäenpää, apulaisprofessori Zacharias Sundström ja apulaisprofessori Antti Kivivuori.

Lakivaliokunta esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

1. Lausunnon lähtökohta — tuomiovalta

Lakivaliokunta on käsitellyt selontekoa EY:n tuomiovallan kannalta selvittäen sen merkitystä Suomen oikeusjärjestykseen ja suomalaiseen tuomioistuinjärjestelmään. Tästä näkökulmasta lausunnon lähtökohdiksi ovat muodostuneet seuraavat tosiseikat:

— EY-jäsenyyden myötä Suomi sitoutuu noudattamaan EY:n oikeusjärjestystä, jonka soveltaminen on hajautettu kansallisille hallintoviranomaisille ja tuomioistuimille. Soveltamista valvovat EY:n instituutiot, tuomioistuinten osalta ennen kaikkea EY-tuomioistuin.

— EY:n oikeusjärjestys ei kata kaikkia oikeudenaloja. Sen vuoksi suomalaiset tuomioistimet joutuvat soveltamaan rinnakkain sekä suomalaista että EY:n oikeusjärjestystä kumpaakin omine erityispiirteineen.

Lausunnonssa tarkastellaan ensin EY-jäsenyyden vaikutuksia suomalaiseen oikeusjärjestykseen, tuomioistuinlaitokseen ja oikeuskulttuuriin ja sen jälkeen pohditaan sitä, miten EY-jäsenyy-

destä seuraaviin muutoksiin voidaan ja pitäisi varautua.

2. EY-jäsenyyden vaikutus suomalaiseen oikeusjärjestykseen, tuomioistuinlaitokseen ja oikeuskulttuuriin**2.1. EY-jäsenyyden vaikutus suomalaiseen oikeusjärjestykseen**

EY:n lainsäädäntö. Euroopan yhteisöön liittyessään valtio sitoutuu noudattamaan voimassa olevia EY-säädöksiä sekä delegoi yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa lainsäädäntövallan EY:n toimielimille, neuvostolle ja komissiolle.

EY:n lainsäädäntövallan sisältö eli aineellinen ulottuvuus määräytyy useiden Rooman sopimuksen määräysten, jo toteutuneen lainsäädännön sekä myös EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. EY:n lainsäädäntövaltaa ei voida täsmällisesti määrittellä, koska delegoinnin aste määräytyy asian perusteella liukuvan asteikon mukaan. Yhteisön toimivalta on suurimmiltaan yhteisten politiikkojen osalta, esimerkiksi tulliliitossa ja ulkoisessa kauppapolitiikassa EY:n toimivalta on yksinomainen. Toisessa päässä ovat ne Rooman sopimuksen 235 artiklassa tarkoitetut asiat, joissa jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä voidaan antaa EY-säädöksiä, vaikka Rooman sopimuksessa ei ole riittävää toimivaltaperustaa.

EY:n lainsäädäntövaltaan tällä hetkellä kuuluvia aloja ovat muun muassa EY:n kauppapolitiikka, kilpailupolitiikka, tavarakauppaan liittyvät teollis- ja tekijänoikeudet, palvelujen vapaa liikkuvuus, henkilöiden vapaa liikkuvuus, maatalouspolitiikka, tutkimus- ja kehittämistyö, ympäristöpolitiikka, kuluttajapolitiikka, teollisuuspolitiikka ja kehitysyhteistyöpolitiikka.

Maastrichtin huippukokouksessa joulukuussa 1991 sovittiin EY:n perussopimusten täydentämisestä ja Euroopan unionin luomisesta. Tällä

sopimuksella eräät yhteisön toiminnassa jo olevat yhteistyöalat korotetaan ns. yhteisöpolitiikan osa-alueiksi. Uusia aloja edustavat muun muassa ”kansalaisten Eurooppaa” koskevat määräykset unionin kansalaisuudesta, yhteinen maahantulo- ja viisumipolitiikka, yhteistyö sisä- ja oikeusasian aloilla sekä kulttuuri- ja ympäristöyhteistyö. EY:n toimivallan laajuutta näiltä osin rajoittaa niin ikään Maastrichtissa uudeksi oikeusperiaatteeksi hyväksytty toissijaisuusperiaate. Sen mukaan yhteisön tasolla ryhdytään toimiin, esimerkiksi lainsäädäntöön, ainoastaan ja vain siinä laajuudessa kuin yhteisön tavoitteet ovat tehokkaammin toteutettavissa koko yhteisöä kattavan lainsäädännön puitteissa kuin jäsenvaltioiden itsensä toimesta.

EY:n voimassa oleva lainsäädäntö on määrällisesti varsin laaja, 11 000—17 000 sivua säädöstekstiä. Normien määrällinen arviointi ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa niiden yleisestä merkityksestä oikeusjärjestyksen kannalta. EY-normisto sisältää suhteellisen vähän sellaista aineistoa, joka suoranaisesti ja laajasti vaikuttaisi oikeusjärjestyksen perinteisesti keskeisimpinä pidettyihin osiin. Huomattava osa EY-normistoa koskee tuotteiden ja toimialojen teknisiä yksityiskohtia, erilaisia raja-arvoja, koostumuskieltoja ja vastaavia seikkoja. Ne eivät läheskään kaikki ole suomalaisen lain tai asetuksen tasoisia säännöksiä vaan näitä alempiasteisia määräyksiä, jotka ovat tarpeen yhteismarkkinoiden tekni- toteuttamisen kannalta.

EY:n lainsäädännön ja suomalaisen lainsäädännön rajaa hämääntä se, että Suomessa on eräillä aloilla jo toteutettu EY-jäsenyydestä riippumatta EY-säädösten mukaista lainsäädäntöä, esimerkiksi kilpailulainsäädännön ja tuotevastuun alalla. Lisäksi ETA-sopimuksen puitteissa lainsäädäntöämme joudutaan sopeuttamaan eurooppalaiseen integraatioon, joten EY-jäsenyyttä ei enää tule kaikilta osiltaan muuttamaan tosiasiallista tilannetta.

EY-jäsenyys tuo Suomen oikeusjärjestykseen paljon uutta säännöstöä, jolla osa Suomen nyt voimassa olevasta lainsäädännöstä syrjäytyy. Sisällöllisesti laajojen ja tärkeiden oikeudenalojen kuten perinteisen siviilioikeuden eli perhe-, perintö- ja avioliitto-oikeuden, rikosoikeuden, prosessioikeuden ja hallinto-oikeuden peruslähtökohdat pysyvät ennallaan.

Maastrichtin päätösten perusteella EY:n lainsäädäntö laajentunee aikaa myöten, sen mukaan kuin asioita valmistellaan ja niistä päätetään yhteisössä, uusille yhteistyöaloille. Kun EY:n

kehittymisen aikataulusta ja laajuudesta ei ole olemassa mitään luotettavaa tietoa, valiokunta ei ota tämän enempää kantaa EY-lainsäädännön alan laajenemiseen eikä arvioi mahdollisen laajenemisen merkitystä Suomen oikeusjärjestykseen.

EY-oikeus — itsenäinen oikeusjärjestys, sui generis. EY-oikeutta pidetään itsenäisenä oikeusjärjestyksenä sui generis, joka eroaa sekä kansainvälisestä oikeudesta että kansallisesta oikeudesta. Siihen sisältyvät perustamissopimukset, EY-toimielimien antamat säännökset, säännösten tulkintaa koskeva oikeuskäytäntö (case law) sekä ns. yleiset oikeusperiaatteet.

EY:n säännökset ovat asetuksia (regulation) ja direktiivejä (directive). Asetukset voivat kohdistua EY:n toimielimiin, jäsenvaltioihin, yksilöihin tai yrityksiin. Niitä on sellaisinaan sovellettava. Ne eivät edellytä kansallisia voimaansaattamistoimia, eivätkä jäsenvaltiot edes saa ryhtyä sellaisiin toimiin, vaan ne julkaistaan EY:n säädöskokoelmassa (official journal).

EY-direktiivit kohdistuvat valtioon ja ne toimeenpannaan kansallisen lainsäädännön avulla. Jäsenvaltioilla on direktiivin rajoissa valta harkita, miten direktiivi toteutetaan. Tuomioistuin voi siis tällaisessa tapauksessa soveltaa suomalaisia säännöksiä.

Yleiset oikeusperiaatteet perustuvat jäsenvaltioiden yhteiseen oikeudelliseen traditioon ja kansainvälisen oikeuden periaatteisiin. Myös EY:n erityisluonne on niissä otettu huomioon. Tällaisia yleisiä oikeusperiaatteita ovat esim. suhteellisuusperiaate sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, oikeusvarmuuden, takautuvan soveltamisen kiellon ja ihmisoikeuksien suojaamisen periaatteet. Periaate ihmisoikeuksien kunnioittamisesta on johtanut siihen, että kaikkien EY-valtioiden ratifioiman Euroopan ihmisoikeussopimuksen katsotaan olevan osa EY-oikeutta.

EY-tuomioistuin on kehittänyt kaksi tärkeää yleistä oikeusperiaatetta, jotka sääntelevät EY-oikeuden suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön: EY-oikeuden ensisijaisuutta koskeva periaate ja EY-oikeuden suoran oikeusvaikutuksen periaate.

EY-oikeuden ensisijaisuutta koskevan periaatteen mukaan EY-oikeus on ylin oikeuslähde, EY:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla EY-oikeuden säännöksillä on etusija kansallisiin säännöksiin nähden. Ristiriitatilanteessa kansallisen tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tulee soveltaa EY-normia silloinkin, kun kansallinen normi on lex posterior eli myöhemmin asetettu.

Periaatteessa ensisijaisuus koskee myös valtiosääntöä. EY-tuomioistuin on kuitenkin tosiasiallisesti hieman lieventänyt kantaansa EY-oikeuden ensisijaisuudesta nimenomaan perusoikeuksien osalta. Etenkin niissä jäsenvaltioissa, joissa oikeusjärjestelmä mahdollistaa lakien perustuslaillisuuden tuomioistuinvalvonnan, on korostettu valtiosäännön määräysten erityisasmaa yksilön oikeuksien turvaajana. Näiltä osin katsotaan, että ylimpänä EY-alueen säännöstönä ovat rinnakkain toisaalta Euroopan neuvoston sopimusten perusoikeusmääräykset ja toisaalta jäsenvaltioiden materiaaliset valtiosääntöjen määräykset.

EY-oikeuden suora oikeusvaikutus taas merkitsee sitä, että yksityisillä ja yrityksillä on oikeus vaatia EY-säädösten soveltamista kansallisissa tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Tämä periaate koskee määrätyn edellytyksin myös direktiivejä.

Tulkittessaan EY-oikeutta EY-tuomioistuin pyrkii ennen kaikkea toteuttamaan normin tavoitteita sellaisina kuin ne ilmenevät asianomaisessa yhteydessä (ns. evolutiivinen tai dynaaminen tulkinta). Normin sanamuoto ja sen historiallinen tulkinta jäävät vähäisemmälle huomiolle. Tulkinnan avulla pyritään ratkaisuun, joka toteuttaa sovellettavan normin tavoitteen vallitsevissa yhteiskunnallisissa oloissa.

Lisäksi EY-tuomioistuin noudattaa tulkinnassaan periaatetta, joka edellyttää tuomioistuimen käyttävän harkintavaltaansa EY-oikeudelle myönteisesti ja integraation tavoitteiden toteuttamista edistävällä tavalla (ns. EY-oikeudelle myönteinen tulkinta).

Yhteenveto. EY:n jäsenyys merkitsee edellä kuvatun oikeusjärjestyksen omaksumista Suomen oikeusjärjestykseen kokonaisuutena, johon kuuluvat paitsi aineelliset säännökset myös EY-oikeuden hyväksymät yleiset oikeusperiaatteet. Lisäksi EY-oikeutta on tulkittava EY-tuomioistuimen omaksumien tulkintaperiaatteiden mukaisesti.

EY-säännöstön etusija puolestaan merkitsee muun muassa sitä, että suomalaisten tuomioistuinten on ryhdyttävä tutkimaan eduskuntalakien ja niitä alemmanasteisten säädösten yhtäpitävyyttä EY-säännöstön kanssa ja ristiriitatapauksissa syrjäytettävä suomalainen säädös, vaikka se olisi perustuslaki. Tämä puolestaan merkitsee suomalaisen normihierarkian vinoutumista. Suomalaisessa oikeusjärjestyksessä tuomari ei saa tutkia lakien perustuslainmukaisuutta (HM 92 §).

2.2. EY-jäsenyyden vaikutus suomalaiseen tuomioistuinhierarkiaan ja suomalaisen tuomioistuimen toimintaan

Kansalliset tuomioistuimet. Hallitusmuodon 2§:n 4 momentin mukaan tuomiovaltaa Suomessa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tätä perussäännöstä täydentävät Hallitusmuodon V luvun ja 92 §:n säännökset.

Näiden perustuslain säännösten katsotaan merkitsevän seuraavaa:

1) tuomiovaltaa käyttävät vain kotimaiset tuomioistuimet,

2) tuomioistuimet perustavat ratkaisunsa yksittäistapauksissa vain ”lakiin”, ts. abstrakteihin normeihin, jotka on asetettu perustuslain mukaisessa järjestyksessä,

3) tuomioistuimet eivät ota yksittäistapauksellisissa ratkaisuissaan ohjeita hallitukselta tai julkisilta viranomaisilta eivätkä yksityisiltäkään tahoilta,

4) alemmat tuomioistuimet ovat riippumattomia myös ylempistä tuomioistuimista siinä mielessä, ettei korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja ymmärretä alempia tuomioistuimia vastaavanlaisissa tapauksissa sitoviksi ennakkoratkaisuiksi, eikä hovioikeuden ratkaisuja hovioikeuspiirin alioikeuksia sitoviksi, sekä

5) tuomioistuimet eivät puutu lainsäätäjän toimiin, sikäli kuin on kyse eduskuntalaeista. Tuomioistuimet eivät tutki lakien perustuslainmukaisuutta. Sitä vastoin asetuksen lain- tai perustuslainmukaisuus voidaan tutkia.

EY-oikeuden toteuttamisessa ja soveltamisessa jäsenvaltioiden omilla hallintoelimillä ja tuomioistuimilla on keskeinen asema. Pääsääntönä on lainsäädännön kansallinen toimeenpano ja soveltaminen. EY:n jäsenyys antaa suomalaisille tuomioistuimille laajan toimivallan ratkaista asioita, joissa ratkaisun perusteet saadaan EY:n oikeusjärjestyksestä eli perussopimuksista, asetuksista, direktiiveistä, EY-tuomioistuimen ratkaisuista jne.

EY:n tuomiovalta. EY-tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu sen vahvistaminen, onko jäsenvaltio jättänyt EY-velvoitteensa täyttämättä. Tuomioistuin ei ota kantaa siihen, mihin toimiin jäsenvaltion tulisi rikkomuksen johdosta ryhtyä, mutta valtiolla on velvollisuus korjata epäkohta.

EY-tuomioistuimissa voidaan myös nostaa

kanne neuvoston tai komission päätöksen laillisuudesta. Tällainen kanne voi koskea esimerkiksi asetuksen tai direktiivin laillisuutta ja sen voi nostaa myös yksityinen tai yritys. Sen sijaan muut kanteet, esimerkiksi suoritus- tai vahvistuskanteet, jotka perustuvat EY-oikeuden säännöksiin, on nostettava asianomaisissa kansallisissa tuomioistuimissa.

Käytännössä tärkein merkitys on EY-tuomioistuimen oikeudella antaa ennakkoratkaisuja mm. asetusten ja direktiivien tulkinnasta ja pätevydestä. Jokainen jäsenvaltion tuomioistuin on oikeutettu pyytämään ennakkoratkaisua, mutta velvollisuus siihen on niillä tuomioistuimilla, joiden päätöksiin ei voida hakea muutosta. Suomessa velvollisuus ennakkoratkaisun pyytämiseen olisi ennen kaikkea korkeimmilla oikeuksilla ja valiokunnan käsityksen mukaan myös hovioikeuksilla, joiden päätökseen voidaan hakea muutosta vain korkeimman oikeuden myöntämän valitusluvan perusteella.

Ennakkoratkaisu koskee vain EY-normin tulkintaa ja pätevyyttä eikä se sisällä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan jutun asiallista ratkaisua. EY-tuomioistuimen lausunto on sen pyytänyttä tuomioistuinta sitova. Tämä merkitsee ylimmän tuomiovallan siirtymistä suomalaiselta tuomioistuimelta EY-tuomioistuimelle. Asiallisesti ennakkoratkaisun sitovuus ulottuu suomalaisen oikeuskäytännön mukaisella tavalla myös alempiin tuomioistuihin. — EY-tuomioistuin ei kuitenkaan ole ylin tuomioistuin siinä merkityksessä, että siltä voitaisiin hakea muutosta suomalaisen tuomioistuimen päätökseen tai että se voisi kumota suomalaisen tuomioistuimen päätöksen.

EY:n ensi asteen tuomioistuimelle on annettu erinäisissä kilpailuoikeuden asioissa yksityisiä koskevaa tuomiovaltaa. Tässäkin toimivaltaa siirtyy sellaiselle ylikansalliselle tuomioistuimelle, jota perustuslaissa ei ole edellytetty. — Komissiokin päättää erinäisissä asioissa kilpailuoikeuden soveltamisesta yrityksiin, ratkaisee kiistoja väitetyistä rikkomuksista ja langettaa yrityksille sakkoja.

Kansalliset tuomioistuimet kansainvälisen yhteisön eliminä. Kun kansalliset tuomioistuimet huolehtivat oikeusturvasta ja riitojen ratkaisemisesta myös EY-oikeudellisissa asioissa, ne joutuvat omaksumaan ja soveltamaan tätä oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan. Samalla niiden odotetaan toimivan asiallisesti myös EY-tuomioistuinina.

Kansallisille tuomioistuimille tulee näin uusi kaksinaisrooli, kun ne joutuvat soveltamaan rinnan Suomen oikeutta ja EY-oikeutta. Kansalliset tuomioistuimet toimivat kansainvälisen yhteisön elimenä EY-oikeutta soveltaessaan ja ovat tällöin ”eurooppalaisia tuomioistuinta” osana EY:n tuomioistuinjärjestelmää. Tämä väistämättä muuttaa sen, mitä hallitusmuodossa katsotaan säädetyksi tuomiovallasta.

Periaatteessa merkittävin EY-jäsenyydestä aiheutuva muutos lakivaliokunnan toimialalla onkin EY-tuomioistuimelle siirtyvä tuomiovalta, joka rajoittaa Suomen täysivaltaisuutta (suvereniteettia).

Lainsäädännön määrällinen kasvu ei ilmeisesti vastaavassa määrässä lisää tuomioistuinasioiden lukumäärää eivätkä jutut välttämättä muodostu kovin vaikeiksi. Suureksi osaksi kyse on melko teknisistä ja lainkäytössä vain vähän ongelmia aiheuttaneista normeista. Uusi lainsäädäntö, sen systematiikka ja kirjoitustapa sekä siihen liittyvä ajattelutapa on kuitenkin opiskeltava, ennen kuin säännöksiä voi soveltaa.

Oikeudenkäyntimenettelyyn EY-oikeuden ei sinänsä odoteta tuovan merkittäviä muutoksia. Ennakkoratkaisumenettely aiheuttaa kuitenkin lopullisen ratkaisun viipymisen. — On kuitenkin huomattava, että meillä on Suomessa vuoden 1993 lopulla käynnistymässä alioikeusuudistus, joka tulee jatkumaan ainakin hovioikeusmenettelyn uudistumisena ja joka kestää koko 1990-luvun. Tuomioistuimissa on opiskeltava myös uusi suomalainen oikeudenkäyntimenettely.

Tuomioistuinten päätöksentekoon EY-jäsenyyden aiheuttamat muutokset voivat tuottaa ongelmia. Suomalaisille tuomioistuimille aiheutunevat vaikeuksia:

— EY-oikeuden ensisijaisuus ja siitä johtuva velvollisuus soveltaa EY-asetuksia,

— kahden oikeusjärjestyksen soveltaminen rinnakkain, erityisesti EY-oikeuden omaksumien yleisten oikeusperiaatteiden ja tulkintasääntöjen noudattaminen EY-normeja sovellettaessa, sekä

— ainakin aluksi myös niiden tapausten tunnistaminen, joissa tuomioistuimilla on velvollisuus pyytää lausunto EY-tuomioistuimelta.

2.3. EY-jäsenyyden vaikutus suomalaiseen oikeuskulttuuriin

Suomalaiselle tuomioistuimelle edellä kuvatut normihierarkian muutokset ja oikeuskäytännön

vahva korostaminen ovat melko uusia asioita. Ne poikkeavat lakisidonnaisesta perinteestämme.

EY-oikeuden omaksuma rule of law- eli oikeusvaltio-periaate on omiaan korostamaan tuomioistuimien merkitystä. Tämä on johtanut arveluihin, että aikaa myöten EY-oikeuden soveltamisperiaatteet saattavat muuttaa suomalaisia oikeusperiaatteita ja että EY-jäsenyys vauhdittaa tuomarivaltiokehitystä.

Suomen oikeusjärjestelmä ja oikeuskulttuuri, joihin länsimaiset oikeuskäsitykset ovat suodattuneet Ruotsin oikeuden kautta ja jotka tätä kautta ovat luettavissa mannermaiseen eli romanis-germaaniseen oikeusryhmään, saavat vaikutteita Ison-Britannian ennakkopäätösidonnaisesta common law -järjestelmästä ja lähenevät normikontrollia korostavaa germaanista perinnettä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiovallan tunnustaminen ovat kuitenkin jo viitoittaneet tietä tähän suuntaan.

Mannermaisen oikeuden ja common law -oikeuden maat ovat vuosisatojen kuluessa olleet monin tavoin kosketuksissa toistensa kanssa. Kummassakin järjestelmässä kristillinen moraalinen vaikutus on vaikuttanut oikeusjärjestykseen ja erilaiset filosofiset koulukunnat ovat korostaneet individualismin, liberalismien ja subjektiivisen oikeuden käsitteen merkitystä. Common law -oikeuden piirissä kirjoitetun lain merkitys on jatkuvasti lisääntynyt. Molempien järjestelmien menetelmät ovat lähentyneet toisiaan. Oikeuden sisällön osalta on kummassakin järjestelmässä usein päädytty toisiaan muistuttaviin ratkaisumalleihin, jotka pohjautuvat yhteiseen oikeudenmukaisuuskäsitykseen.

EY-tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin perustavat evolutiivisen tulkintalinjansa toisaalta normien tavoitteiden toteuttamiseen ja toisaalta juuri jäsenvaltioiden yhteiseen länsieurooppalaiseen oikeudelliseen traditioon ja niissä tapahtuneeseen oikeudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen.

Jokaisessa yhteisön jäsenvaltiossa on oma oikeusjärjestyksensä. Niiden yhteinen länsieurooppalainen oikeustraditio luo edellytykset yhteistyölle, mutta oikeusjärjestysten erilaisuus on riittävän vahva niiden kunkin ominaispiirteiden säilyttämiseen. Lakivaliokunta katsoo, ettei EY:n jäsenyys ja tuomiovalta muodosta uhkaa kansalliselle oikeuskulttuurillemme. Sen säilyttäminen edellyttää kuitenkin asian tiedostamista ja uudenlaisia valmiuksia.

3. Varautuminen EY-jäsenyydestä aiheutuviin muutoksiin

3.1. EY-tuomioistuimen jäsenyys

EY-tuomioistuimessa on kolmetoista tuomaria, joiden on oltava riippumattomia ja omassa kotivaltiossaan täytettävä kelpoisuusvaatimukset korkeimpiin tuomarinvirkeihin tai jotka ovat muuten tunnetusti päteviä oikeusoppineita. Tuomareita avustaa kuusi julkista asiamiestä, joita koskevat samat vaatimukset. Tuomarit ja julkiset asiamiehet nimitetään jäsenmaiden yhteisellä sopimuksella kuuden vuoden toimikaudeksi. Kelpoisuusehdot eivät sisällä mainintaa kansalaisuudesta, mutta käytännössä tuomioistuimessa on tuomari jokaisesta jäsenvaltiosta. Tuomioistuimessa on julkinen asiamies neljästä suuresta jäsenvaltiosta kahden muun asiamiehen tehtävien kiertäessä muiden jäsenvaltioiden kesken.

EY:n ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on kaksitoista jäsentä, joiden on oltava riippumattomia ja omassa kotivaltiossaan täytettävä tuomarinviran kelpoisuusehdot. Käytännössä siinä on tuomari kustakin jäsenvaltiosta.

Tuomarien lukumäärää ei ole nimenomaisin säännöksin sidottu yhteisön jäsenmaiden lukumäärään kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vaan se on käytännön varassa.

EY-tuomioistuimella on ollut ratkaiseva merkitys integraatioprosessin syventämisessä yhteisölliseen suuntaan. Sen tosiasiallinen valta on suurempi kuin kirjoitetuista sopimusmääräyksistä ilmenee. Suomi on hakenut EY-jäsenyyttä, jotta se voi yhteisön jäsenenä tasavertaisesti osallistua päätöksentekoon kaikilla yhteisön toimialueilla. Näin ollen on itsestään selvää, että tuomioistuimeen tulee saada suomalainen jäsen. Valiokunnan mielestä neuvotteluiden yhtenä lähtökohtana pitääkin olla, että vakiintunut käytäntö, jonka mukaan EY-tuomioistuimessa ja EY:n ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on tuomari kustakin jäsenvaltiosta, jatkuu. Tämä edellyttää EY-tuomioistuimen jäsenten lukumäärän lisäämistä. Vastaavasti tulee julkisten asiamiesten lukumäärää lisätä niin, että kiertoperiaatteella on käytännöllistä merkitystä.

3.2. Lainsäädännön saattaminen ajan tasalle

Suomalaisessa lainkäytössä on totuttu luottamaan kirjoitettuun lakiin ensisijaisena oikeus-

lähteenä. Sen vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että EY:n oikeusjärjestyksestä aiheutuvat muutokset sisällytetään mahdollisuuksien mukaan lainsäädäntöömme, jottei siitä tule harhaanjohtava. Valiokunta korostaa erityisesti seuraavia näkökohtia:

— Suomalaisten tuomioistuinten pitää voida lähteä siitä, että kansallinen lainsäädäntö vastaa EY-oikeuden vaatimuksia. EY-oikeuden kanssa ristiriidassa olevat lakimme on pyrittävä muuttamaan ennen EY:öön liittymistä. On myös huolehdittava siitä, että uusi lainsäädäntö vastaa EY-normeja ja niiden vakiintunutta tulkintaa. Valiokunnan mielestä ensisijainen vastuu tästä kuuluu lainvalmistelijoille, mutta myös kunkin eduskunnan valiokunnan on osaltaan kiinnitettävä asiaan riittävästi huomiota.

— Myös perustuslakien sanamuotoja on muutettava tarpeellisilta osiltaan niin, että näistä säännöksistä saadaan suoraan oikea kuva niiden sisällöstä. Lakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota tuomiovaltaa, säädösten julkaisemista ja oikeusnormien ensisijaisuutta koskeviin hallitusmuodon säännöksiin (HM 2 §:n 4 momentti, 20 §:n 3 momentti, 28 §:n 2 momentti ja 92 §).

3.3. *Lisäselvitykset*

EY-jäsenyyden vaikutus oikeusjärjestykseen ja tuomioistuinlaitokseen tulee olemaan periaatteellisesti merkittävä ja laaja-alainen. Kaikkien muutosten hahmottaminen on varsin vaikeata. Asiantuntijoiden kuuleminen valiokunnassa on osoittanut, että EY-jäsenyyden oikeudellisia kysymyksiä ei vielä ole läheskään riittävästi selvitetty.

Valiokunnan mielestä on tarpeen laatia ennen neuvottelutuloksen lopullista hyväksymistä oikeudellisia asioita koskeva laaja valtio-oikeudellinen asiantuntijaselvitys samaan tapaan kuin Tanskassa tehtiin sen liittyessä yhteisöön. Selvityksessä on kiinnitettävä vakavaa huomiota lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisessa tapahtuvaan normihierarkian vinoutumiseen ja selvitettävä, onko meillä tarve järjestää lakien säätämisenjärjestyksen ja perustuslainmukaisuuden tutkiminen uudella tavalla esimerkiksi antamalla korkeimmalle oikeudelle valtiosääntötuomioistuimen tehtävät. Lisäksi tarvitaan pitkälle meneviä konkreettisia selvityksiä siitä, mitä EY-

oikeus käytännössä merkitsee eri tuomioistuinten (yleisten alioikeuksien, läänioikeuksien, markkinatuomioistuimen, työtuomioistuimen jne) oikeuskäytännössä.

3.4. *Koulutus ja tiedotus*

EY-jäsenyyden ja sen myötä tapahtuva EY-oikeuden omaksuminen osaksi Suomen oikeusjärjestystä vaatii tehokasta ja laajaa koulutusta sekä jatkuvaa tiedottamista ja tiedontallentamista. Valiokunta katsoo, että ainakin seuraavat toimenpiteet ovat välttämättömiä:

— Tuomarikunnalle, syyttäjille ja asianajajille luodaan systemaattisella, riittävän aikaisessa vaiheessa tapahtuvalla ja pitkäjänteisellä koulutuksella perusvalmiudet uuden säännösten soveltamiseen. Tuomareiden pitää myös oppia tiedostamaan tulkintatapojen erilaisuus ja välttämään EY-oikeuden voimakasta kehittämistä omilla tulkinnoillaan.

— Korkeakoulujen opetusohjelmiin erityisesti oikeustieteellisissä tiedekunnissa sisällytetään EY-oikeuden opetus ja tutkimus.

— Korostetaan kielitaidon merkitystä entisestään ja pyritään kohottamaan lainkäyttötehtäviin osallistuvien kielitaitoa.

Suomessa pitää myös olla saatavilla täsmällistä ja ajanmukaista tietoa EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kotimaisilla kielillä. Tämä edellyttää tärkeimpien oikeustapausten kokoamista sekä oikeuskäytännön seurannan järjestämistä. Valiokunnan mielestä tämä on järjestettävä keskitetysti samaan tapaan kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen kohdalla on tehty.

Myös eduskunta ja sen valiokunnat tarvitsevat ajan tasalla olevaa tietoa. Lakivaliokunta katsoo, että hallituksen tulee huolehtia siitä, että eduskunnalla ja sen valiokunnilla on EY-neuvottelujen aikana mahdollisuus tiiviisti seurata neuvottelujen etenemistä ja saada niistä toimialansa liittyviä tietoja.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että ulkoasiainvaliokunta laatiessaan mietintöönsä ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax ja jäsenet Aittoniemi, Björkenheim, Haavisto (osittain), V.

Laukkanen, Lehtinen, Luhtanen, Mölsä, Niinistö, Polvi (osittain), Savela (osittain), Suhola, Tykkyläinen ja Vuoristo (osittain).

Eriäviä mielipiteitä

I

Suvereenin valtion tunnusmerkkejä ovat muun muassa itsenäinen lainsäädäntö-, tuomio- ja toimeenpanovalta. Liittyminen Euroopan yhteisön jäseneksi merkitsee kaikilla näillä alueilla laajaa siirtymistä ylikansalliseen toimivaltaan ja myös syvällisiä muutoksia oikeuskulttuuriimme. Suomea ei Euroopan yhteisöön liittymisen jälkeen voida näin ollen enää laskea itsenäisten valtioiden joukkoon. Valiokunnan olisi pitänyt

johtopäätöksissään lähteä tältä pohjalta, sekä myös selvästi todeta syntyvät seuraukset tähän saakka ja vielä toistaiseksi suvereenille valtiolle.

Jos Suomen jäsenyys Euroopan yhteisössä vastoin näkemyksiäni toteutuu, olen suunnilleen yhtä mieltä valiokunnan kanssa siltä osin kuin lausunnon 3. jaksossa käsitellään varautumista EY-jäsenyydestä aiheutuviin muutoksiin.

Helsingissä huhtikuun 3 päivänä 1992

Sulo Aittoniemi

II

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle ja lakivaliokunnan lausunto eivät mielestäni kuvaa riittävän tarkasti Euroopan yhteisön kehityspiirteitä. Lakivaliokunnan lausunnossa jopa todetaan, ettei ole ennakoitavissa lainsäädäntövallan laajenemista meneillään olevan muutosprosessin vuoksi, vaikka Maastrichtin sopimus selvästi tämän osoittaa. Toisaalta lausunnossa ei käsitellä päätöksentekomenettelyn epädemokraattisuutta. Yksityiskohtien osalta totean seuraavaa.

1. Euroopan yhteisön kehittyminen Euroopan unioniksi

Euroopan yhteisö on perinteisesti nähty taloudellisena liittona. Rooman sopimuksen lähtökohta on kuitenkin sopimuksen johdannosta (preamble) ilmenevällä tavalla aina kiinteämmän unionin (ever closer union) perustaminen ja

taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen takaaminen yhteisillä toimilla, joiden avulla eliminoidaan rajat, jotka jakavat Eurooppaa.

Jo tässä yhteydessä on aiheellista painottaa, että jokaisen Euroopan yhteisöön jäseneksi liittyvän valtion tulee hyväksyä tämä lähtökohta. Tällä on se välitön vaikutus, ettei mikään jäsenvaltio ja varsinkaan yksi pienimmistä jäsenvaltioista voi käytännössä jatkuvasti estää yhteisön kehittymistä alkuperäisten tavoitteiden mukaisesti, koska tällainen vastarinta olisi vastoin Rooman sopimuksen tavoitteita.

Euroopan yhteisön muuttuminen poliittiseksi Euroopan unioniksi on Maastrichtin sopimuksen perusteella kiistaton tosiasia, mikä ilmenee jo sopimuksen artiklasta A, jossa todetaan, että sopimuksella osapuolet perustavat keskenään Euroopan unionin. Samalla todetaan, että tämä sopimus merkitsee uutta astetta kehityksessä aina kiinteämpään unioniin Euroopan kansojen kesken.

2. Maastrichtin sopimus ja lainsäätövallan siirtyminen

Maastrichtin sopimus vahvistaa selkeällä tavalla Euroopan yhteisön kehityskulun. Ei siten voida sanoa, että olisi jollakin tavalla epävarmaa, mihin suuntaan Euroopan yhteisö kehittyy. Voidaan myös tietää ne alueet, joille lainsäädäntö tulee ulottumaan jo Maastrichtin sopimuksen perusteella. Jotta voitaisiin havainnollisesti nähdä Maastrichtin sopimuksen vaikutukset Suomen itsenäisyyden menettämisen kannalta, on tässä yhteydessä syytä kuvata mainitun sopimuksen pohjalta tapahtuvaa kehitystä.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Maastrichtin sopimus sisältää sopimuksen unionin yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Se tulee sisältämään kaikki kysymykset, jotka liittyvät Euroopan unionin turvallisuuteen, sisältäen myös mahdollisen yhteisen puolustuspoliitiikan, joka voi johtaa yhteiseen puolustukseen.

Artikla J.1. edellyttää, että jäsenvaltio kannattaa unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa aktiivisesti ja varauksetta (actively and unreservedly) lojaalisuuden ja yhteisen solidaarisuuden hengessä.

Unionin kansalaisuus

Maastrichtin sopimuksella perustettiin unionin kansalaisuus (citizenship of the Union). Unionin kansalaisuus takaa jokaiselle jäsenvaltion kansalaiselle oikeuden muuttaa ja asua vapaasti jäsenvaltioiden alueella sopimuksen ehdoin. Unionin kansalaisuus antaa pelkän asumisen nojalla oikeuden äänestää ja asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa siten kuin asiasta tarkemmin sovitaan 31.12.1994 mennessä.

Unionin kansalaisuuden kautta voidaan helposti ymmärtää, kuinka se luo perustan yhdenmiskehitykselle, jolla ei itse asiassa ole mitään pääteipistettä. Perinteisesti on ajateltu, että Euroopan yhteisö ei haluaisi laajentaa lainsäädäntövaltaansa esimerkiksi siviilioikeuden tai rikosoikeuden alueelle. Tämä perinteinen käsitys ei enää ole puolustettavissa. On nimittäin itsestään selvää, että täysin vapaa muutto- ja asumisoikeus lisää kansalaisten liikkumista jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi on luontevaa edellyttää, että jäsenvaltioiden kesken tapahtuu lainsäädännön harmonisointi sikäli kuin se koskee yksittäistä kansalaista.

Lakivaliokunnassa kuultujen asiantuntijoiden pohjalta onkin tiedossa, että jo nyt Euroopan yhteisön piirissä on ollut esillä ajatus yhtenäisen eurooppalaisen siviililakikirjan tekemisestä. Toisaalta on selvää, että paineet rikosoikeuden harmonisoimiseksi ovat suuret, koska kansalaisten oikeusturvallisuuden kannalta olisi myönteistä taata mahdollisimman pitkälle samanlainen kohtelu kaikissa jäsenvaltioissa.

Yhteisen intressin asiat

Edellä hahmoteltuun kehityskulkuun sopiinkin varsin hyvin se, että Maastrichtin sopimuksessa on sovittu ns. yhteisen intressin asioiksi (matters of common interest) mm. seuraavat alueet:

- pakolaispolitiikka,
- rajan ylitystä koskevat määräykset ja kontrollin harjoittaminen,
- maahanmuuttopolitiikkaan ja kolmansien maiden kansalaisia koskevaan politiikkaan liittyen:
 - maahantulon edellytykset ja kolmansien maiden kansalaisten liikkumisoikeus jäsenvaltioiden alueella,
 - kolmansien maiden kansalaisten asumisoikeus jäsenvaltioiden alueella ja
 - luvattoman maahanmuuton, asumisen ja työskentelyn vastustaminen kolmansien maiden asukkaiden osalta jäsenvaltioiden alueella,
 - huumausaineiden väärinkäytön vastustaminen,
 - kansainvälisen ulottuvuuden omaavan petosrikollisuuden vastustaminen,
 - oikeudellinen yhteistyö siviiliasioissa,
 - oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa,
 - tulliyhteistyö,
 - poliisiyhteistyö terrorismin, huumeiden myynnin ja muiden vakavien kansainvälisen rikollisuuden muotojen ehkäisyssä ja vastustamisessa.

Yhteenvetona voidaan edellä esitetyn perusteella todeta, että Suomen valtio menettäisi lainsäädäntövaltaa peruuttamattomalla tavalla niin paljon, ettei mistään perinteisessä mielessä itsestä valtiosta voitaisi enää Euroopan unionin jäsenyyden jälkeen puhua. Näin Suomen asema muuttuisi kansallisvaltiosta liittovaltioksi. Kun sellaista intressiä ei olekaan, minkä vuoksi Suomen pitäisi luopua itsenäisyydestään vapaaehtoisesti, ei ole olemassa mitään edellytyksiä Suomen EY-jäsenyydelle.

3. Euroopan yhteisön päätöksentekomekanismi ja demokratian puuttuminen

Selonteossa painotetaan Suomen mahdollisuuksia päästä EY-jäsenyyden kautta tasavertaisesti osallistumaan päätöksentekoon kaikilla yhteisön toimialoilla. Sen osoittamiseksi, ettei osallistumismahdollisuus mitenkään voi korvata itsenäisyyden menetystä, on syytä lausua Euroopan yhteisön päätöksentekomenetelmistä seuraavaa.

Varsinainen päätöksentekovalta kuuluu 12-jäseniselle ministerineuvostolle. Äänivalta on jaettu maiden välillä siten, että esimerkiksi Suomi tulisi saamaan 3 ääntä. Tällä hetkellä yhteisäänimäärä on 76. Useimmiten päätökseksi riittää 54 äänen enemmistö. Näin ministerineuvosto kykenisi tekemään aina Suomeakin sitovia päätöksiä riippumatta Suomen vastustuksesta.

EY:n ”hallitusta” edustaa 17-jäseninen komissio. Komissiolla on lainsäädännön aloitevalan osalta yksinoikeus. Komission jäsenet joutuvat vannomaan valan, jolla he sitoutuvat ajamaan yksistään Euroopan yhteisön etua eikä omien jäsenvaltioidensa etua. Komissiossa päätökset tehdään yksinkertaisella enemmistöllä, jolloin 9 ääntä riittää päätöksen perustaksi. Komission kokoukset ovat suljettuja eivätkä äänestystulokset ole julkisia.

Euroopan yhteisön 518-jäsenisellä parlamentilla ei ole lainsäädännön osalta lainkaan

päättäntävaltaa, joten parlamentin rooli on neuvoo-antava lainsäädännön osalta. Tämän epäkohdan osalta onkin yleisesti myönnetty päätöksentekoon sisältyvä ns. demokratiavaje. Tärkeätä on kuitenkin huomata, ettei tämä demokratiavaje pienten valtioiden osalta parane, mikäli parlamentin valtaa lisättäisiin, vaan se jopa heikkenisi, koska esim. Suomella olisi parlamentissa 16 edustajaa, jolloin tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon olisi marginaalinen.

Edellä esitetty osoittaa, että Euroopan yhteisön päätöksentekomenettely ei sisällä lainkaan kansanvaltaisia piirteitä eikä demokratiasta voida puhua lainkaan. Kun tähän yhdistetään Euroopan yhteisön tuomioistuimen tavattoman laaja valta — jota tuomioistuin empimättä käyttää syvenevän yhdentymisen parhaaksi — voidaan havaita, että EY-jäsenyys Suomelle merkitsisi ajautumista yhteisöön, jossa ei parhaallakaan tahdolla voitaisi säilyttää Suomen kansalle suuressa arvossa olevia kansanvallan ja demokratian periaatteita. Myös tuomiovallan ja lainsäädäntövallan raja hämärtyisi sopimattomalla tavalla suomalaisen oikeuskulttuurin periaatteet huomioon ottaen.

Katson, että edellä esittämäni näkökohdat olisi tullut ottaa huomioon lakivaliokunnan lausunnossa.

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 1992

Vesa Laukkanen

