

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

30 päivänä syyskuuta 1994

Lausunto n:o 6

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on 7 päivänä syyskuuta 1994 lähettäessään hallituksen esityksen n:o 135 Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että kaikkien muiden erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina ylijohtaja Pekka Nurmi ja lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen oikeusministeriöstä, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinonen, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja yliassistentti, oikeustieteen lisensiaatti Aarre Tähti.

Lisäksi lakivaliokunta on osallistunut ulkoasiainvaliokunnan järjestämään yhteiskuulemistilaisuuteen 9.9.1994, jossa olivat kuultavina alivaltiosihteeri Antti Satuli, toimistopäällikkö Marita Eerikäinen, toimistopäällikkö Hannu Himanen ja erikoistutkija Kari Möttölä ulkoasiainministeriöstä, puheenjohtaja Esa Härmälä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusjärjestö MTK:sta, ekonomisti Peter Boldt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta sekä johtaja Erik Forsman Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT:stä.

Valiokunnan kannanotot*Vaikutus Suomen oikeusjärjestykseen ja oikeudenhoitoon*

Kansalliset tuomioistuimet. Euroopan unionin jäsenyys merkitsee sitoutumista yhteisön oikeusjärjestykseen, jonka soveltaminen on lähtökohdaisesti hajautettu kansallisille viranomaisille ja

tuomioistuimille. Soveltamista valvovat EY:n instituutiot, ja sääntöjen tulkinta sekä niiden pätevyyden ratkaiseminen on rajattu EY:n tuomioistuimelle.

EY:n oikeusjärjestys saatetaan osaksi sovellettavaa oikeutta perustuslain mukaisessa järjestyksessä. Jäsenvaltion tuomioistuimet pysyvät myös EY-oikeutta soveltaessaan perustuslakiin perustuvina kansallisina tuomiovallan käyttäjinä, eikä jäsenyydellä ole vaikutusta tuomioistuinlaitoksen organisaatioon, prosessilainsäädäntöön tai EY-oikeuden ulkopuolisiin oikeudenaloihin.

Jäsenvaltioiden tuomioistuimilla on kaksinaisrooli siinä merkityksessä, että ne soveltavat sekä kansallista että EY:n oikeusjärjestystä. EY-oikeudella on välitön oikeusvaikutus, eli sen voimaansaattamiseksi ei tarvita erillisiä toimenpiteitä. Periaatteella ei ole tuomioistuijien kannalta suurta merkitystä, vaikka se on valtiosäädö-oikeudellisesti huomattava muutos. Keskeistä tuomioistuinten kannalta on se, että ne kykenevät tunnistamaan tapaukset, joissa on sovellettava EY-normeja. Valmiudet tähän eivät ole mahdollisen jäsenyyden toteutuessa välittömästi riittävät ja niiden saattaminen oikeusturvavaatimusten edellyttämälle tasolle vaatii resursseista huolehtimista.

EY:n tuomioistuimen ratkaisujen julkaiseminen jäsenvaltioiden kielillä on tuomioistuimen tehtävä. Ennen liittymisajankohtaa annettujen merkittävien oikeustapausten saatavuus kotimaisilla kielillä ei ole tällä hetkellä hyvä. Valiokunta on aikaisemmin (LaVL 4/1992 vp) arvioinut merkityksellisten oikeustapausten määrän yli 800 kappaleeksi. Arviot tapausten lukumäärästä vaihtelevat ja eräiden asiantuntijoiden mukaan tuomioistuijien keskeisiä ratkaisuja olisi noin 400—600, joista tällä hetkellä on oikeustapaustii- vistelmä alle 300 ratkaisusta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oikeusministeriö on

EY:n tuomioistuimen edustajien kanssa käydyissä epävirallisissa keskusteluissa korostanut sitä, että käännytys toteutetaan ripeästi aikaisemmissa jäseneksiliittymisissä vakiintuneen käytännön pohjalta. Tuomioistuimen olisi täten valittava ja käännettävä omalla kustannuksellaan keskeiset oikeustapaukset unionin uusille kielille.

EY-oikeuden ensisijaisuus. Kansallisten tuomioistuinten sovellettavaksi tuleva normiaineisto lisääntyy ja muuttuu luonteeltaan merkittävästi. Tämän lisäksi yhteisön oikeuden ensisijaisuusperiaate aiheuttaa periaatteellisesti merkittävän muutoksen tuomioistuinten toimintaan ja asemaan suhteessa muihin valtioelimiin. Yhteisön oikeudella on etusija kansalliseen sääntötoimintaan nähden riippumatta sen säädöshierarkkisesta tasosta, koska jäsenvaltiot ovat siirtäneet yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa lainsäädäntövaltansa yhteisölle. Ensisijaisuus ei ole yleinen, vaan se rajoittuu yhteisön toimivaltaan kuuluviin asioihin. Toimivallan määräävät primäärioikeus ja EY:n tuomioistuimen tulkinta.

Hallitusmuodon 92 §:n on tulkittu kieltävän lain perustuslainmukaisuuden tutkimisen soveltamistilanteessa. Tuomioistuinten velvollisuus syrjäyttää kansallinen lainsäädäntö EY-oikeuden tieltä ristiriitatilanteessa ei kuitenkaan merkitse, että suomalaiset tuomioistuimet saisivat oikeuden tutkia lakien perustuslainmukaisuutta.

Nykyisen tilanteen on katsottu voivan kehittyä voimassa olevan oikeuden pohjalta tuomioistuinten perusoikeusmyönteisenä tulkintakäytännönä. Toisaalta on esitetty arvioita siitä, että erillinen perustuslakituomioistuin voisi vaikuttaa EY-oikeuden ensisijaisuusperiaatteen tulkintaan. Jäsenyys lisäisi myös kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa ja muuttaisi niiden suhdetta muihin valtioelimiin.

Näistä syistä valiokunta viittaa aikaisempaan lausuntoonsa (LaVL 1/1992 vp), jossa on kiinnitetty huomiota näihin seikkoihin. Sen lisäksi valiokunta on lausunnoissaan (LaVL 4/1992 vp) edellyttänyt ja (LaVL 5) korostanut lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin selvittämistä, niin kuin eduskunta on 18.12.1992 hyväksymässään lausumassa edellyttänyt.

EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisumenetely. Rooman sopimuksen 177 artikla määrää ennakkoratkaisumenettelystä, jonka mukaan kansallisilla tuomioistuimilla ja eräillä muilla lainkäyttöviranomaisilla on oikeus ja eräissä tapauksissa velvollisuus pyytää EY:n tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Ratkaisu on kansallista tuomioistuinta sitova tulkinta EY:n oikeudesta.

Kansallinen tuomioistuin voi pyytää ratkaisua vireillä olevaan asiaan vaikuttavasta EY-normin tulkinnasta. Ennakkoratkaisua on pyydetävä sellaisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa, jonka päätöksiin ei saa hakea muutosta. Tämän velvollisuuden ulottuvuudesta on epäselvyyttä, mutta sen on katsottu koskevan ainakin tuomioistuinta, jonka päätöksiin ei saa hakea muutosta säännönmukaisin muutoshakukeinoin, eli korkeimpia oikeuksia ja eräitä erityistuomioistuimia.

On tulkinnanvaraista, olisiko ennakkoratkaisun pyytämisen velvollisuus päätettävä asiakohtaisesti, eli voidaanko ratkaistavana olevassa asiassa hakea muutosta. Tämän näkemyksen puolesta puhuvat artiklan sanamuoto ja ennakkoratkaisumenettelyn tarkoitus turvata EY:n oikeuden yhdenmukainen soveltaminen. Tällä on merkitystä erityisesti arvioitaessa hovioikeuksien velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua. Valiokunnan käsityksen mukaan hovioikeuksilla, joiden päätökseen voidaan hakea muutosta vain korkeimman oikeuden myöntämän valitusluvan perusteella, olisi velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua.

Kansallisten tuomioistuinten velvollisuuden hankkia ennakkoratkaisu voidaan katsoa merkitsevän tuomiovallan siirtoa EY:n tuomioistuimelle. Menettelyllä on merkitystä myös arvioitaessa tuomioistuinten riippumattomuutta, mutta se ei kuitenkaan muuta niitä perusteita, joihin hallitusmuodossa tarkoitettu riippumattomuus rakentuu. Ennakkoratkaisumenettelyn on arvioitu tulevan käytännössä harvoin sovellettavaksi: vuosittaisten ennakkoratkaisupyynnöiden lukumäärä jäänee pariinkymmeneen. Sen sijaan EY:n tuomioistuin ei vaikuta korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden asemaan ylimpinä tuomioistuimina siinä mielessä, että siltä voitaisiin hakea muutosta suomalaisten tuomioistuinten päätöksiin.

EU-sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä ei ehdoteta muutettavaksi tuomioistuimia koskevia säännöksiä. Voimaansaattamisen kannalta se ei ole välttämätöntä, mutta jäsenyyden vaikutukset ovat kuitenkin niin merkittäviä oikeusjärjestyksen ja tuomioistuinlaitoksen kannalta, että säädösten myöhempää tarkistamista olisi harkittava. Informatiivisuuden kannalta olisi suotavaa, että jäsenyydestä suoraan johtuvat ja osin EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä syntyneet periaatteet olisi selkeästi lainsäädännössä ilmaistu.

EY:n tuomioistuin

EY:n tuomioistuimella on ollut keskeinen rooli yhteisöoikeuden kehittämisessä ja se on toiminut myös tosiasiallisena lainsäätäjänä. Tuomioistuin on kehittänyt yleisiä periaatteita ja tulkintoja yhteisön oikeudelle, jotka eivät välittömästi ilmene perustamissopimusten tekstistä. Yhteisön oikeuden keskeiset periaatteet, kuten perustamissopimusten ja direktiivien välitön oikeusvaikutus, yhteisön oikeuden etusija ja tuomioistuimen ennakkoratkaisujen sitova vaikutus, ovat muodostuneet oikeuskäytännössä.

Maastrichtin sopimus laajensi Euroopan yhteisön tuomioistuimen toimivaltaa siten, että jäsenvaltio voidaan tuomita maksamaan hyvitys tai seuraamussakko jäsenvelvoitteen rikkomuksen johdosta ja Euroopan keskuspankki voi vaatia tuomioistuinta toteamaan jäsenvaltion keskuspankin rikkoneen yhteisösopimuksen velvoitteita.

Yksityisillä henkilöillä on kanneoikeus EY:n tuomioistuimessa EY:n toimielintä vastaan hantä välittömästi koskevasta päätöksestä. Tuomioistuimessa voidaan nostaa kanne myös sopimusvaltiota vastaan jäsenvelvoitteiden rikkomisesta. Usein menettely käynnistyy yksityisen henkilön tekemästä kantelusta Euroopan komissiolle. EY-oikeuden mahdollinen rikkomus pyritään ensisijaisesti ratkaisemaan komission ja jäsenvaltion välisessä hallinnollisessa menettelyssä.

Valiokunta on (LaVL 1/1992 vp) pitänyt tärkeänä, että EY:n tuomioistuimeen ja EY:n ensimmäisen asteen tuomioistuimeen saadaan, jäsenyyden mahdollisesti toteutuessa, suomalainen jäsen. Vaikka sopimusmääräykset eivät sitä edellytä, niin käytännössä tuomioistuimessa on tuomari jokaisesta jäsenvaltiosta. Järjestelyllä turvataan tuomioistuimen kansallisten oikeusjärjestysten tuntemus. Tuomareiden lukumäärän lisääminen vastaamaan jäsenyyttä hakenneiden valtioiden määrää osoittanee käytännön jatkuvan myös tulevaisuudessa. Samoin julkisasiamiesten lukumäärää lisätään siten, että jäsenmäärän lisääntyessä kiertoperiaate säilyisi.

Yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa

Maastrichtin sopimus sisältää määräykset yhteistyöstä oikeus- ja sisäasioissa. Näistä asioista suurin osa on Suomessa sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvia poliisi-, rajavalvonta- ja ul-

komaalaisasioita. Valiokunta on keskittynyt unionin niin sanotun III pilarin asioita käsitellessään oikeudelliseen yhteistyöhön yksityis- ja rikosoikeuden alalla.

Jäsenvaltioilla on ollut aikaisemmin tällä alalla yhteistyötä ja unioni on asettanut tavoitteekseen kehittää se aikaisempaa kiinteämmäksi. Tavoite liittyy läheisesti sisämarkkinoiden neljään vapauteen, erityisesti henkilöiden vapaaseen liikkumiseen, joiden toteuttamiseksi eräät oikeus- ja sisäasiat määritellään yhteistä etua koskeviksi asioiksi.

Kyseessä on uusi toimintamuoto, joka on vasta kehittymässä ja joka etsii vielä muotoaan. Jäsenvaltioilla on ollut erilaisia näkemyksiä siitä, kehitetäänkö yhteistyötä kohti yhteisön määräysvallan alaisuutta vai pysytetäänkö se hallitusten välisenä. Maastrichtin sopimuksessa päädyttiin jälkimmäiseen vaihtoehtoon, eli toiminta ei perustu ylikansallisten toimielinten päätöksentekoon vaan jäsenvaltioiden hallitusten pääsääntöisesti yksimielisiin päätöksiin.

Yhteistyön toteuttamiseksi jäsenvaltiot vaihtavat keskenään tietoja ja neuvottelevat toiminnan yhteensovittamiseksi. Unionin toimielimistä yhteistyöasiat on keskitetty Eurooppa-neuvostoon, joka voi jäsenvaltion tai Euroopan komission aloitteesta yksityisoikeuden alalla ja jäsenvaltion aloitteesta rikosoikeuden alalla hyväksyä yhteisiä kantoja, edistää yhteistyötä ja tehdä yleissopimuksia. Yhteinen toiminta on mahdollista toissijaisuusperiaatteen mukaisin rajoituksin ja yhteistyön edellytyksenä on sen oleminen muodoiltaan ja menettelyiltään sekä unionin tavoitteiden saavuttamisen kannalta aiheellista. asioita käsitellään noudattaen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyä Euroopan yleissopimusta ja pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta sekä ottaen huomioon poliittisista syistä vainotuille henkilöille annettavan suojelun.

Yhteistyötä koordinoidaan K.4 artiklassa määritellyssä komiteassa, jossa on jäsenvaltioiden johtavia virkamiehiä. Komitean alaisuudessa työskentelee kolme johtoryhmää, joista yksi keskittyy oikeudelliseen yhteistyöhön. Oikeusministeriö on osallistunut johtoryhmän, sen toimialaan kuuluvien työryhmien työskentelyyn ja tarvittaessa edustautunut K.4-komiteassa. Jäsenyysneuvotteluissa ei ole todettu oikeusasioiden yhteistyön aiheuttavan ongelmia tai edellyttävän laajaa lainsäädännön muuttamista, sillä Suomi on jo pääosin liittynyt yhteistyön pohjana oleviin kansainvälisiin sopimuksiin.

EY:n tuomioistuimen tuomiovalta ei pääsääntöisesti ulotu III pilarin asioihin. Yleissopimuksessa voidaan kuitenkin antaa EY:n tuomioistuimelle toimivalta tulkita yleissopimusten määräyksiä ja ratkaista niiden soveltamista koskevat erimielisyydet.

Toissijaisuusperiaate, jonka oikeudellinen ja poliittinen merkitys ei ole vielä selkiintynyt, rajoittaa yhteisön lainsäädäntövallan laajentumista. Oikeus- ja sisäasioita koskevan yhteistyön pysyttämisen EY:n varsinaisen päätöksentekojärjestelmän ulkopuolella on myös katsottu merkitsevän luopumista eräiltä osin keskitetystä ja federatiivisesta järjestelmästä.

Toisaalta on huomioitava, että Maastrichtin sopimuksen tavoitteena on laaja yhteistyö, jota kehitetään vähitellen unionin yhteiseksi politiikaksi. Sopimuksella annettiin myös komissiolle aikaisempaa merkittävämpi asema oikeus- ja sisäasioiden hoidossa, kun taas Euroopan parlamentin vaikutusvalta on luonteeltaan neuvoaantava. Lisäksi K.9 artikla mahdollistaa tiettyjen oikeus- ja sisäasioiden, ei kuitenkaan esimerkiksi rikosoikeuden, yhteistyötä koskevien asioiden päätöksenteon siirtämisen hallitusten välisestä

yhteistyöstä yhteisöasioihin. Artiklaa on luonnehdittu kompromissiksi hallitusten yhteistyötä ja toisaalta yhteisöllistä päätöksentekoa korostavien jäsenmaiden välillä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tällä hetkellä on vaikea arvioida unionin oikeus- ja sisäasioita koskevan ulottuvuuden merkitystä. Yhteistyöasioiden käsittely kuuluu ainakin sisäasiain- ja oikeusministeriön toimialaan. Vastavasti eduskunnassa ne kuuluvat useamman eri valiokunnan toimialaan. Valiokuntien tiedonsaantioikeutta ei ole III pilarin osalta säännelty erikseen, vaan siihen soveltuvat VJ 53 §:n 2 momentin yleiset säännökset. Eduskunnan hyväksyttäväksi saattaa tulla lisäksi yhteistyön tuloksena syntyneitä hallitusten välisiä sopimuksia, joihin sovelletaan valtiosopimuksia koskevia tavomaisia menettelysäännöksiä.

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, varapuheenjohtaja Halonen, jäsenet Aittoniemi, Hassi, Häkämies, Komi, Korteniemi, Mäkelä, Piha,

Polvi, Rossi, Savela, Seivästö ja Tykkyläinen sekä varajäsenet Koskinen (osittain) ja Lindqvist.

Eriävä mielipide

Itsenäinen lainsäädäntövalta ja riippumattomat tuomioistuinten kuuluvat suvereenin valtion peruskäsitteisiin. Lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää kansan valitsema eduskunta ja tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuint.

Jo Euroopan talousaluetta koskeva sopimus, mutta lisäävässä määrin nyt käsitellyssä oleva sopimus siirtää lainsäädäntövaltaa eduskunnalta unionin ylikansalliselle tasolle. Euroopan unionin taholta annetut asetukset ja direktiivit muokkaavat lainsäädäntömme normistoa, ha-

luamme sitä tai emme. Asetukset ovat sellaiseen velvoittavaa oikeutta. Direktiivit taas ohjaavat lainsäädäntöä velvoittavasti niissä esitettyyn suuntaan. Euroopan unionin kasvavan norminannon kautta ylikansallinen vaikutus Suomen lainsäädäntöön tulee lisääntymään koko ajan.

Tähän saakka riippumattomat tuomioistuint (huom. ETA) joutuvat sopimuksen toteutuessa Euroopan unionin kasvavan ylikansallisen normiston myötä nojautumaan päätöksissään koko ajan enenevässä määrin ylikansallis-

la tasolla luotuihin ennakkopäätöksiin ja tulkintoihin. Riippumattomien tuomioistuimien asema siis kapenee ajan myötä kansallisen lainsäädäntövallan kanssa tietyllä tavoin yhteisistä teki-
jöistä riippuen.

Itsenäinen lainsäädäntövalta ja tuomioistui-
mien riippumattomuus siis kapenee mahdollisen
sopimuksen toteutuessa koko ajan Euroopan
unionin kehityksen myötä. Kuitenkaan perus-
tustuslakiimme ei ole suunnitteilla minkään-
laista mainintaa siitä, että näin sallitaan tapah-
tuvan. Perustuslain muuttamisen tältä osin tu-
lisikin olla ehdoton osa mahdolliseen sopimuk-
seen liittyvää päätösprosessia asianmukaises-

sa lainsäätämisyjärjestyksessä. Muuten sopimus-
prosessi tekee raakaa väkivaltaa maamme pe-
rustuslaille.

Näitä asioita on lakivaliokunnan lausunnossa
käsitelty pintapuolisesti ja vähättelevästi eikä
esittämiäni muutosesityksiä ole otettu huo-
mioon. Se peruste, että lainsäädäntövaltaan kuu-
luvat kysymykset ovat enemmälti perustus-
lakivaliokunnan toimialaan kuuluvia, ei voi olla
pitävä. Nimenomaan lakivaliokunnan käsitte-
lyviiri on selvästi osin päällekkäinen perus-
tustuslakivaliokunnan kanssa, joten kannanotot
esittämälläni tavalla olisivat olleet perusteltuja.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 1994

Sulo Aittoniemi

Yhdymme eriävään mielipiteeseen

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 1994

Tina Mäkelä

Ismo Seivästä

Iivo Polvi

