

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

22 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 15

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 17 päivänä kesäkuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina toimituspäällikkö Marita Eerikäinen ja lähetystöneuvos Pia Hillo ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, oikeustieteen tohtori, hallintoneuvos Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, vt. professori Teuvo Pohjolainen, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Martin Scheinin, oikeustieteen lisensiaatti, oikeusneuvos Leif Sevón, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen, professori Kaarlo Tuori ja oikeustieteen lisensiaatti Aarre Tähti.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden (EFTA-valtiot) sekä Euroopan talousyhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön sekä niiden jäsenvaltioiden välisen sopimuksen Euroopan talousalueesta (ETA-sopimus) sekä EFTA-valtioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta ja sopimuksen EFTA-valtioiden pysyvistä komiteasta. Näiden sopimusten on määrä tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset mainittujen sopimusten eräiden määräysten hyväksymi-

sestä. Ehdotetut lait tulisivat voimaan asetuksella säädettävänä päivänä. Tarkoitus on, että lait tulevat voimaan samana päivänä kuin niissä tarkoitettut sopimukset.

Esityksen säätämistäjärjestysperustelujen mukaan sekä ehdotus laiksi Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta että ehdotus laiksi valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä ja 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla.

Valiokunnan kannanotot

Eduskunnan suostumus

Eduskunnan suostumus on tarpeen esitykseen sisältyvien, Euroopan talousalueen toteuttamiseen liittyvien sopimusten sellaisten määräysten hyväksymiseksi, jotka poikkeavat voimassa olevasta lainsäädännöstä tai joiden vuoksi on tarpeen ryhtyä uusiin lainsäädäntötoimiin. Näiden sopimusten voidaan myös katsoa sisältävän useita sellaisia yksilön tai esimerkiksi yrityksen oikeusasemaan vaikuttavia määräyksiä, jotka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan kuuluvat lain tasoon (ks. PeVL 2 ja 18/1990 vp), mistä syystä eduskunnan hyväksyminen on myös tarpeen. Eduskunnan hyväksymistä vaativat niin ikään sopimusten sellaiset määräykset, jotka sitovat eduskunnan budjettivaltaa. Sopimusten eduskuntakäsittely on lisäksi asianmukaista siitä esityksen perusteluissa mainitusta syystä, että sopimuksia on niiden yhteiskunnan eri aloille ulottuvien laaja-alaisten vaikutusten takia pidettävä erityisen tärkeinä.

Esittämäänsä viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että eduskunnan suostumus on hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeen.

Lakiehdotusten käsittelyjärjestys

1. lakiehdotus (ETA-sopimus)

ETA-sopimuksen pääsopimuksen mukainen kilpailusääntöjen valvontajärjestelmä merkitsee sitä, että yrityksiin välittömästi kohdistuvaa valvontavaltaa käyttävät ETA:n valvontaviranomaiset, joko EFTAn valvontaviranomainen tai EY:n komissio. Niiden valvontavalta kattaa tarkastusten tekemisen yrityksissä Suomessa sekä sakkojen ja uhkasakkojen määräämisen niille kilpailusääntöjen rikkomisesta. Tällaiset maksuvelvollisuuden asettavat päätökset ovat täytäntöönpanokelpoisia Suomessa. Mainitut sääntelet ovat ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa, minkä vuoksi lakiehdotus on käsiteltävä sellaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaan noudatetaan saatettaessa voimaan kansainvälinen sopimus.

Pääsopimuksen 97 artiklan mukaan sopimuspuolen oikeus muuttaa sisäistä lainsäädäntöään ETA-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla on riippuvainen siitä, onko tähän saatu ETA:n sekakomitean lupa tai onko noudatettu pääsopimuksen 98 artiklassa tarkoitettua menettelyä. Valiokunta on tarkastellut tätä artiklaa lainsäädäntövaltaa koskevan hallitusmuodon 2 §:n ja asetuksenantovaltaa koskevan 28 §:n kannalta.

Mainitun sopimusmääräyksen tarkoituksena on saadun selvityksen mukaan alun perin ollut turvata se, ettei EY:n katsottaisi syyllistyneen sopimusrikkomukseen sen valmistellessa ja saatettaessa voimaan uutta sisäistä lainsäädäntöään. Määräys sitoo EY:n siihen, ettei se anna sopimuksen alaan kuuluvia säädöksiä, ilman että niitä on käsitelty ETA:n päätöksentekojärjestelmässä. Tavanomaisen käytännön mukaisesti määräys on kirjoitettu sopimuspuolia yhtäläisesti koskevaksi.

Laaja-alaisesta sanamuodostaan huolimatta 97 artikla merkitsee saadun selvityksen mukaan Suomen kannalta lähinnä sitä, että sekakomitea-

käsittelyyn olisi turvaututtava, mikäli Suomessa haluttaisiin saada aikaan ETA-sopimuksesta poikkeavaa kansallista lainsäädäntöä tai kun aiotun uuden kansallisen lainsäädännön ja ETA-sopimuksen suhde on epäselvä. Näin ollen 97 artikla antaa ainakin periaatteessa mahdollisuuden myös ETA-sopimuksesta poikkeavaan kansallisesti omaleimaiseen lainsäädäntöön. ETA-sopimuksen mukaisten velvoitteiden (esim. lojalisuusvelvoite 3 artiklan 2 kohdassa) kannalta kyseinen artikla merkitsee lisämahdollisuuksia kansalliselle lainsäätäjälle eikä artiklan siten voida ymmärtää vaativan lakiehdotuksen käsittelemistä vaikeutetussa järjestyksessä.

Pääsopimuksen 111 artiklan 4 kohdan mukaan tietyt riidat voidaan saattaa ratkaistaviksi välimiesmenettelyssä, jossa annettava tuomio sitoo riidan osapuolia. Koska on mahdollista, että riidan kohteena oleva toimenpide on toteutettu lain muodossa, voi välitystuomiosta seurata välitön velvoite muuttaa lakia tai kumota se. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa n:o 2/1990 vp Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan tunnustamisen merkitsevän poikkeamista Suomen täysivaltaisuutta koskevista hallitusmuodon säännöksistä, koska tuomioistuimen toteama sopimusrikkomus asiallisesti ottaen saattaa johtaa siihen, että sopimusvaltion täytyy muuttaa lainsäädäntöään. Vastaavasta syystä on nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus myös pääsopimuksen edellä mainitun kohdan vuoksi käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Pääsopimuksen 103 artikla sääntelee ETA:n sekakomitean sellaisten päätösten voimaantuloa, jotka tulevat sopimuspuolta sitovaksi vasta, kun sen valtiosäännön asettamat vaatimukset on täytetty. Suomen osalta näillä vaatimuksilla tarkoitetaan yhtäältä meillä vallalla olevan dualistisen järjestelmän mukaista kansainvälisten sopimusten erillistä valtiosisäistä voimaan saattamista ja toisaalta eduskunnan myötävaikutuksen turvaavien hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n noudattamista.

Mainitun artiklan 2 kohta koskee ETA:n sekakomitean päätösten väliaikaista soveltamista. Tämän sopimusmääräyksen taustalla on saadun selvityksen mukaan Sveitsin valtiosääntöön sisältyvä mahdollisuus soveltaa kansainvälistä sopimusta väliaikaisesti, kunnes parlamentti on ottanut kantaa sopimukseen. Suomen valtiosäännön mukaan, kuten esityksen perusteluissakin todetaan, sopimuksen väliaikainen soveltaminen ei voi tulla kysymykseen, ennen kuin

valtiosäännön mukaiset vaatimukset on täytetty. Sopimusmääräyksen tarkoituksena ei ole muuttaa tätä oikeustilaa, ja Suomen puolesta on siten tarvittaessa ilmoitettava ETA:n sekakomiteassa, ettei sekakomitean päätösten väliaikainen soveltaminen ole mahdollista Suomessa. Näin ymmärrettynä kyseinen sopimusmääräys ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Esityksen perusteluissa mainitaan, ettei Suomi aio antaa pääsopimuksen 107 artiklaan liittyvän pöytäkirjan 34 mukaista ilmoitusta siitä, että suomalaiset tuomioistuimet voisivat pyytää EY:n tuomioistuimen ratkaisua ETA-sopimuksen sellaisten määräysten tulkinnasta, jotka ovat yhdenmukaisia yhteisön oikeuden vastaavien säännösten kanssa. Suomalaisen tuomioistuimen sitominen yksittäisissä oikeustapauksissa tällä tavoin oikeudellisesti EY:n tuomioistuimen tulkintoihin olisi ilmeisesti ristiriidassa hallitusmuodon 2 §:n 4 momentissa säädetyn tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Koska ehdotetun lain tarkoituksena ei kuitenkaan ole valtuuttaa antamaan tällaista ilmoitusta, on asia lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta vaikutukseton. Valiokunta kuitenkin *edellyttää*, että mikäli ilmoitus aiotaan antaa myöhemmin, on tästä säädettävä lailla, jonka säätämisyjärjestys on selvitettävä erikseen.

Pääsopimuksen pöytäkirjassa 28 oleva 2 artikla liittyy EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyyn periaatteeseen, jonka mukaan kansallisen lainsäädännön nojalla myönnetty teollisuus- ja tekijänoikeudet lakkaavat määrätyn edellytyksin. Artikla velvoittaa sopimuspuolet huolehtimaan siitä, että henkiseen omaisuuteen kuuluvat oikeudet sammuvat yhteisön oikeuden mukaisesti. Tämä velvoite on asiallisesti ristiriidassa patenttilain 3 §:n ja mallioikeuslain 5 §:n kanssa, joissa turvattuihin oikeuksiin kajoamista artiklan edellyttämällä tavalla on pidettävä hallitusmuodon 6 §:ssä turvatus omaisuuden suojan vastaisena.

Koska artiklassa veloitetaan sopimuspuoli "huolehtimaan" kysymyksen järjestämisestä, olisi ajateltavissa, että tarkoitettu ristiriita omaisuuden suojan kanssa ei olisi merkityksellinen tässä yhteydessä vaan vasta kyseisten oikeuksien sammumisen järjestävien lainsäädäntötoimenpiteiden yhteydessä. Kun kuitenkin otetaan huomioon pääsopimuksen 6 artikla, joka velvoittaa tulkitsemaan ETA-sopimuksen määräyksiä EY:n tuomioistuimen merkityksellisten ratkaisujen mukaisesti, on mainittu ristiriita otettava huomioon jo tämän lakiehdotuksen käsittelyjär-

jestystä arvioitaessa. Siksi lakiehdotus on myös kyseisen pöytäkirjamääräyksen takia käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

ETA-sopimuksen pöytäkirjan 35 mukaan EFTA-valtiot sitoutuvat tarvittaessa säätämään, että ETA-sääntöjen ja kansallisten lakien välisissä ristiriitatilanteissa ensiksi mainitut saavat etusijan. Koska Suomen valtiosäännön mukaan kansainvälisellä oikeudella ei ole yleistä etusijaa suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, on meillä tarpeen antaa säännökset ETA-sääntöjen etusijasta. Valiokunta toteaa tällaisten säännösten voivan tulla käytännössä merkittäviksi vain poikkeuksellisesti eli lähinnä silloin, kun erehdyksestä tai muusta vastaavasta syystä kansallisen lainsäädännön sopeuttaminen ETA-sääntöihin ei ole täysin onnistunut.

Pöytäkirjassa 35 edellytetty ristiriitasäätely sisältyy lakiehdotuksen 2 ja 3 §:ään. Ehdotuksen mukaan lain tai asetuksen säännöstä ei saa soveltaa, jos se on ristiriidassa ETA-sopimuksen tai sen liitteessä olevan EY:n säädöksen (2 §) taikka ETA:n sekakomitean asianmukaisesti voimaan saatetun päätöksen kanssa (3 §).

Kyseiset säännösehdotukset liittyvät hallitusmuodon 92 §:n 2 momentissa säädettyyn asiakokonaisuuteen. Tämän perustuslainkohdan mukaan tuomari tai muu virkamies ei saa soveltaa asetuksen säännöstä, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Tämän sääntelyn on katsottu olevan sillä tavoin tyhjentävä, ettei esimerkiksi lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista soveltamistilanteissa ole pidetty sallittuna (PeVL 2/1990 vp).

Lakiehdotuksen 2 ja 3 §:n on katsottava täydentävän mainittua perustuslainkohtaa. Uusien säännösten mukaan näet soveltamistilanteissa myös lain tasoiset säännökset olisi jätettävä soveltamatta, jos ne ovat ristiriidassa määrätynlaisen ETA-säännön kanssa. Tämä merkitsee hallitusmuodon 2 §:n kannalta arvioituna tuomioistuimille ja muille viranomaisille kokonaan uudenlaista mahdollisuutta puuttua eduskunnan päättämiin lakeihin. Tällainen sääntely voidaan toteuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunta korostaa 2 ja 3 §:n johdosta sitä, ettei ristiriitasäätely pykälän sanamuodon mukaisesti koske tapausta, jossa ristiriita vallitsisi Suomen perustuslain ja ETA-säännön välillä.

Valiokunta on tarkastellut vielä lakiehdotuksen 4 §:ää ja 10 §:n 3 momenttia eräiden delegaatiokysymysten kannalta. Edellisen pykälän mukaan valtiovarainministeriöllä on oikeus määrä-

tä eräistä sellaisista muutoksista muun muassa alkuperäsääntöihin, joista ETA:n sekakomitealla on oikeus päättää pääsopimuksen 98 artiklan nojalla. Jälkimmäisessä momentissa säädetään, että asetuksella saatetaan voimaan pääsopimuksen 53 artiklan 3 kohdassa tarkoitettut päätökset ryhmäpoikkeuksista. Kummassakaan tapauksessa ei ole kysymys sopimuksetekovallan delegoimisesta, vaan ehdotuksia on arvioitava sen valossa, merkitsevätkö ne valtiosäännön kannalta kiellettyinä pidettävää lainsäädäntövallan delegoimista.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut (esim. PeVL 17/1985 vp), että käytännössä on tavallisella lailla tehty mahdolliseksi järjestää lain piiriin kuuluva asia osittain asetuksella, vieläpä alemmantasoisellakin säädöksellä. Sen sijaan esimerkiksi kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisten säädösten varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Vaikeutettu säätämisyjärjestys on katsottu niin ikään välttämättömäksi valtuutettaessa antamaan säännöksiä, joilla tulitaisiin kajoamaan kansalaisten perustuslaissa turvattuun oikeuksiin.

Valiokunnan käsityksen mukaan 4 §:ssä ja 10 §:n 3 momentissa ehdotettu lainsäädäntövalan delegaatio ei ole laajuudeltaan eikä sisällöltään sellaista, että se tähänastisen lainsäädäntökäytännön huomioon ottaen olisi perustuslain vastaista. Valtiovarainministeriöllä on jo 4 §:ää vastaava toimivalta sekä Suomen ja EFTA-valtioiden että Suomen ja Euroopan talousyhteisön välisessä kaupassa asianomaisten lakien mukaan (lait 243 ja 996/73). Lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti puolestaan koskee ryhmäpoikkeusten tekemistä pääsopimuksen 53 artiklan 1 kohdassa kiellettyihin toimenpiteisiin. Otaen huomioon saman artiklan 3 kohdan mukaisten poikkeusten tekemisedellytysten verraten suuri täsmällisyys, ei ehdotettua ryhmäpoikkeusten voimaansaattamisvallan delegointia valiokunnan mielestä voida pitää perustuslain vastaisena.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä, joka on syntynyt arvioitaessa ns. yksivuotisen verolain sallittua sisältöä, on kehitetty oppi siitä, että tällaisessa käsittelyjärjestyksen puolesta tavanomaisesta helpompaan suuntaan poikkeavassa verolakiehdotuksessa ei saa säätää kulloinkin kysymyksessä olevan asian ulkopuolelle menevistä seikoista. Vastaavanlainen näkökulma on ollut periaatteessa mahdollinen myös kansainvälisen sopimuksen voimaan saattamista tarkoitta-

van lakiehdotuksen osalta, koska tällaisen lakiehdotuksen käsittelyjärjestys on eronnut normaalista. Kyseisen opin avulla on pyritty estämään se, että sijoittamalla mainitunlaiseen lakiehdotukseen kysymyksessä olevan asian ulkopuolelle jääviä säännöksiä kierrettäisiin määränemistösäännöksiä.

Valtiopäiväjärjestystä on 1 päivänä syyskuuta tänä vuonna voimaan tulleella lailla 818/92 muutettu muun muassa niin, että yksivuotisten ja tätä pidempään voimassa olevien verolakien välinen erottelu on menettänyt merkityksensä ja että myös lepäämäänjättämismahdollisuus yhtä poikkeusta lukuun ottamatta on poistettu lainsäädäntömenettelystä. Näiden muutosten myötä on poistunut tarve selvittää lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavana kysymyksenä sitä, sisältyykö sellaiseen kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamislakiin, joka muutoin kuuluu tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen alaan, myös säännöksiä, jotka eivät välittömästi johdu sopimuksesta. Tällaisella tarkastelulla voi olla merkitystä silloin, kun voimaansaattamislakiehdotus on käsiteltävä — kuten nyt esillä olevassa tapauksessa — perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Koska kuitenkin kaikki tässä lakiehdotuksessa olevat vaikeutettua säätämisyjärjestystä vaativat kohdat johtuvat välittömästi sopimuksesta, ei ole estettä käsitellä ehdotusta sellaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaan noudatetaan saatettaessa voimaan kansainvälinen sopimus.

2. lakiehdotus

(EFTAn valvontaviranomainen ja tuomioistuin)

Valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen 33 artiklan mukainen EFTAn tuomioistuimen toimivalta voi johtaa siihen, että Suomen tulee muuttaa lainsäädäntöään. Valiokunnan edellä mainitusta lausunnosta n:o 2/1990 vp ilmenevän kannanoton mukaisesti lakiehdotus on tämän seikan takia käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Samaa vaatii myös EFTAn valvontaviranomaisen sopimuksen mukainen toimivalta.

Lakiehdotuksen 7 §, joka on tarpeen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen pöytä-

kirjassa 7 olevan 7 artiklan 3 kohdan takia, on ristiriidassa valtakunnanoikeudesta annetun lain kanssa. Koska mainittu laki on perustuslaki, on lakiehdotus myös 7 §:n johdosta käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

3. lakiehdotus

(EFTA-valtioiden pysyvä komitea)

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota EFTA-valtioiden pysyvistä komiteasta tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohtaan ja sopimuksen pöytäkirjassa 1 olevan 1 artiklan j kohtaan.

Kyseisen sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että EFTA-valtioiden pysyvä komitea voi sopimuksen liitteessä ja lisäyksessä mainituissa asioissa tehdä päätöksiä äänten enemmistöllä, minkä vuoksi valiokunta on arvioinut asiaa valtion täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kannalta. Komitean enemmistöpäätöksenteko koskee pääosin mahdollisuuksia poiketa eräissä tapauksissa ETA-sopimuksen mukaisista perusvelvoitteista. Valiokunnan mielestä se, että Suomi ei voi yksipuolisesti päättää tällaisesta sopimusveloitteesta poikkeamisesta, ei rajoita hallitusmuodon mukaista täysivaltaisuutta. Enemmistöpäätöksenteko tulee komiteassa lisäksi kysymykseen päätettäessä viranomaisten kansainvälisen yhteistoiminnan yksityiskohdista ja vertailulaboratorioiden nimeämisestä. Näissäkään yhteyksissä tehtävät enemmistöpäätökset eivät valiokunnan käsityksen mukaan rajoita täysivaltaisuutta hallitusmuodon vastaisesti.

Edellä mainitun pöytäkirjamääräyksen mukaan EFTA-valtioiden pysyvä komitea voi määrätä EFTA-valtion korjaamaan kansallisessa lainsäädännössä olevan pääomayhtiöiden vähimmäispääomarajan, jos se ei valuuttakurssi-muutosten takia vastaa sopimuksessa vaadittua

tasoa. Toisin kuin edellä mainituissa tilanteissa komitean päätöksen tulisi tällöin olla yksimielinen. Tähän nähden ja ottaen huomioon, että kysymys on sopimuksen mukaisen oikeustilan palauttamisesta, ei pöytäkirjamääräys vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota Euroopan yhdentymiskehityksen luomiin tarpeisiin uudistaa Suomen valtiosääntöä eduskunnan aseman ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Valiokunta pitää välttämättömänä jatkaa tällaista valtiosääntöuudistusta tarkoittavia valmistelutöitä.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin muutoksen vuoksi, joka tuli voimaan kuluvan syyskuun 1 päivänä, on ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen johtolause muutettava seuraavasti: "Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen (poist.) 69 §:n 1 momentissa määrättyllä tavalla, säädetään."

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että puheena oleviin sopimukseen on eduskunnan suostumus tarpeen ja että ehdotus niiden hyväksymisestä on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä ja asia ratkaistava yksinkertaisella äänten enemmistöllä,

että ensimmäinen ja toinen lakiehdotus on käsiteltävä siinä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädetyssä järjestyksessä, jota noudatetaan asian koskiessa perustuslakia, ja

että kolmas lakiehdotus voidaan käsitellä johtolauseensa mukaisessa järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jäätteenmäki, Kaarilahti, Kekkonen, Koskinen, Laine, M.

Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Saastamoinen ja Viljanen (osittain).

Eriäviä mielipiteitä

I

Koska perustuslakivaliokunnan enemmistö ei hyväksynyt alempana mainittavia muutos- ja lisäysehdotuksia ulkoasiainvaliokunnalle osoitettuun lausuntoon enkä tästä syystä voinut lausuntoa hyväksyä valiokunnan enemmistön päättämässä muodossa, esitän eriävänä mielipiteenä ja sen perusteluina seuraavaa:

Antaessaan toukokuussa 1990 lausunnon ulkoasiainvaliokunnalle hallituksen aiemmin samana vuonna eduskunnalle antamasta länsi-integraatiota koskevasta selonteosta perustuslakivaliokunta käsittelee monia tulevan EES-sopimuksen ongelmakohtia. Arviointinsa perusteella valiokunta päätyi moniin yksityiskohtaisiin huomautuksiin ja ponsiesityksiin. Vastaavalla tavalla menettelivät kaikki muut erikoisvaliokunnat. Esitellessään ETA-sopimuskokonaisuuden ja sen voimaan saattamista koskevat ehdotuksensa hallitus ei antanut selostusta neuvotteluprosessista eikä eduskunnan ja erikoisvaliokuntien ns. reunaehtojen kariutumisen syistä ja vaiheista. Muun muassa tästä syystä ehdotin lausunnon jakson ”Valiokunnan kannanotot” aloitettavaksi seuraavalla johdanto-osalla:

”Perustuslakivaliokunta korosti kansallisen lainvalmistelun ja lainsäädännön sekä hallinto- ja tuomiovallan suvereenisuutta turvaavien järjestelyjen merkitystä ja edellytti hallituksen antavan lisäselvityksiä siitä, mitä eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan vaikuttavat suunnitteilla olevat ylikansalliset hallinto- ja tuomioistuinvalvontajärjestelmät.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitettiin huomiota eduskunnan asemaan sopimusjärjestelyissä ja niitä koskeissa neuvotteluissa. Valiokunta painotti, että erikoisvaliokunnilla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa hallituksen kautta Suomen kannanmuodostukseen EES:ssä (ETA:ssa) esille tulevien asioiden kaikissa vaiheissa.

Perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että EY:n ja EFTAn neuvotteluissa ja neuvotteluvaltuuksista päätettäessä eduskunnan kannanotot on otettava huomioon, eduskunnan tulee olla edustettuna neuvotteluvaltuuskunnassa ja eduskunnan tulee saada oikeaa tietoa neuvottelujen kulloisestakin vaiheesta ja niiden kulkuun mahdollisesti liittyvistä neuvotteluvaltuuksien muuttamistarpeista sekä myös mahdollisuus vaikuttaa neuvottelujen kulkuun.

Perustuslakivaliokunta piti tarpeellisenä eduskunnan tietojensaannin turvaamista muullakin tavoin, hallituksen ja eduskunnan kiinteää vuorovaikutusta koko neuvotteluprosessin ajan ja hallituksen oma-aloitteista yhteydenpitoa kuhunkin erikoisvaliokuntaan ao. toimialan asioissa.

Valiokunta toteaa, että eräät sen 17.5.1990 päivätyssä lausunnossa ulkoasiainvaliokunnalle esittämät näkökohdat ovat myöhemmissä käsittelyvaiheissa tulleet huomioon otetuiksi tyydyttävällä tavalla. Koska hallitus ei ole esityksensä yhteydessä antanut koko eduskunnalle ja sen erityisvaliokunnille selvitystä neuvotteluprosessin kulusta, ei sen arvioimiseen tässä yhteydessä ole riittäviä edellytyksiä. Valiokunnan mielestä sen em. lausunnossa esittämät arviot ja johtopäätökset ovat osoittautuneet oikeiksi eikä ETA-sopimus ratkaise tyydyttävällä tavalla kaikkia lausunnossa käsiteltyjä ongelmakohtia.”

Ongelmakohtia:

Tällaisia ongelmakohtia ETA-sopimuksessa ovat mm.:

— sopimukseen sisältyvä Suomen täysivaltaisuuden tosiasiallinen rajoittaminen ja suomalaisilta valtioelimiltä ylikansallisille toimielimille siirtyvä osa lainsäädäntövaltaa, toimeenpanovaltaa ja tuomiovaltaa, jotka yhdessä merkitsevät vapaasti valittavan kansallisen liikkumatilan olennaista pienenemistä,

— eduskunnan ensisijaisen norminantovallan mureneminen sen seurauksena, että sopimus valtuuttaa tuomioistuimet antamaan tulkinnoillaan sisällön normeille,

— sopimuksen 108 artiklan 1 kohta on omiaan vaarantamaan tuomioistuinten riippumattomuuden, joka toisessa sopimuskohdassa periaatteessa tunnustetaan.

Sopimuskokonaisuudesta johtuvana ongelmana ainakin toistaiseksi on eduskunnan ja sen erikoisvaliokuntien tosiasiallisen vaikutusmahdollisuuden turvaamatta jättäminen tai vähintäänkin epäselvyys siitä, miten turvataan erikoisvaliokuntien tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa hallituksen kautta kannanmuodostukseen ETA:ssa. Tämä sekä eduskunnan päätöksentekovallan vahventaminen ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen vaativat valtio-

säännön muuttamista ja sitä koskevan uudistustyön jatkamista.

Valiokunnan olisi pitänyt kiinnittää huomiota lakien perustuslainmukaisuutta koskevan jälkikontrollin järjestämisen tarpeellisuuteen tai ainakin sen tarvetta koskevan selvitystyön suorittamiseen, jonka ajankohtaisuutta integraatiokehitys korostaa. Mielestäni perustuslainmukaisuuden kontrollin tulee perustua vahvaan eduskuntakeskeisyyteen.

ETA-sopimuksen voimaantulon jälkeiseen tilanteeseen sopeutuminen saattaa tuoda esiin monia sellaisia ongelmia, joihin varautuminen on ollut riittämätöntä. Siksi tulisi harkita EEC-suojalakien kaltaisen suojalakerkon rakentamista säätämällä mm. kansalaisten perusoikeudet, ay-liikkeen toimintamahdollisuudet ja kotimarkkinoiden kehitysedellytykset turvaavat säädökset.

Lisäysehdotuksia lausuntoon:

Edellä esittämiini perusteluihin viitaten esitin valiokunnan lausunnon loppuosaan lisättäväksi seuraavat kappaleet:

”Integraatiokehitys on ajankohtaistanut tarpeen selvittää lakien perustuslainmukaisuutta koskevan jälkikontrollin järjestämisen tai ainakin sen tarvetta koskevan selvityksen suorittamista.

ETA-sopimuksen voimaantulon jälkeiseen tilanteeseen sopeutuminen ja varautuminen mahdollisten ongelmien estämiseen tai ainakin niiden lievittämiseen vaatii kiireellisiä toimenpiteitä mm. kansalaisten perusoikeuksien, ay-liikkeen toimintamahdollisuuksien ja kotimarkkinoiden kehitysedellytysten turvaamiseksi tarkoitettun lainsäädännön valmistelemiseksi EEC-suojalakiin tapaan.”

Muita huomautuksia:

Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan hallituksen esityksessä olevaan mainintaan, ettei

Suomi aio antaa pääsopimuksen 107 artiklaan liittyvän pöytäkirjan 34 mukaista ilmoitusta siitä, että suomalaiset tuomioistuimet voisivat pyytää EY:n tuomioistuimen ratkaisua ETA-sopimuksen sellaisten määräysten tulkinnasta, jotka ovat yhdenmukaisia yhteisön oikeuden vastaavien säännösten kanssa. Useat asiantuntijat kiinnittivät huomiota tähän mainintaan ja ehdottivat tuomioistuinten riippumattomuutta korostaen, että valiokunta edellyttäisi, ettei tällaista ilmoitusta myöhemminkään anneta. Tämän perusteella ehdotin valiokunnan lausunnon ao. kohdan kuulumaan seuraavasti:

”Valiokunta edellyttää, että tällaista ilmoitusta ei anneta, ja huomauttaa, että mikäli valiokunnan kannasta poiketen tällainen kuitenkin aiotaan myöhemmin antaa, on tästä säädettävä tavallisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla.”

Ensimmäistä lakiehdotusta koskevassa osassa lausuntoa valiokunta kiinnittää huomiota pääsopimuksen 6 artiklan mainintaan ”merkityksellisten ratkaisujen” mukaisesti. Mielestäni valiokunnan olisi ollut aiheellista tässä yhteydessä tuoda esiin eräiden asiantuntijoiden toteama epävarmuus lain soveltamisessa, joka on seurausena velvollisuudesta noudattaa sellaisia normeja ja säännöksiä, joita ei täsmällisesti tunneta. Ehdotin tämän toteamista myös valiokunnan lausunnossa, mutta ehdotus hylättiin.

Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat katsoivat 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ja 10 §:n 3 momentissa ehdotetun lainsäädäntövallan delegoinnin menevän pidemmälle kuin ETA-sopimus ja sen voimaan saattaminen edellyttävät. Näissä asiantuntijalausunnoissa edellytettiin ao. kohtien poistamista ja lausunnon kirjoittamista tältä pohjalta. Kun näin ei tapahtunut, ehdotin perustuslakivaliokunnan esittävän,

että ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 1992

Ensio Laine

II

Perustuslakivaliokunta on äänestyksen jälkeen hyväksynyt eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annettavan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ja niiden vaikutuksesta. Yhdyn valiokunnan kantaan muilta osin paitsi

että esityksen ensimmäinen lakiehdotus tulisi mielestäni käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säätämässä järjestyksessä, koska kyseisen lakiehdotuksen 4 §:ssä ja 10 §:n 3 momentissa puututaan Suomen valtiosäännön sisäisiin menettelyihin ja toimivaltasuhteisiin.

Valiokunnan kannanotoissa olisi tullut lisäksi puuttua seuraaviin seikkoihin:

Perustuslakivaliokunta on 17.5.1990 ulkoasiainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa korostanut tulevan EES-sopimuksen (myöhemmin ETA-sopimus) olevan yksi merkittävimmistä kansainvälisistä sopimuksista, joita Suomi on hyväksynyt. Valiokunta on todennut sopimukseen sisältyvän eräitä rajauksia hallitusmuodon takaamiin Suomen täysivaltaisuuden tunnusmerkkeihin. Silloisessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi osan lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallasta siirtyvän ylikansallisille toimielimille. Lausunnossa korostettiin myös eduskunnan asemaa sopimusjärjestelyissä ja neuvotteluissa. Hallitus ei ole kuitenkaan käsittelyssä olevassa esityksessään antanut eduskunnalle selvitystä perustuslakivaliokunnan eikä erityisvaliokuntien korostamista asioista, joita ei

ole pystytty sisällyttämään käsiteltävänä olevaan ETA-sopimukseen.

Hallitus on esityksen perusteluissa maininnut, ettei Suomi aio antaa pääsopimuksen 107 artiklaan liittyvän pöytäkirjan 34 mukaista ilmoitusta siitä, että suomalaisten tuomioistuinten tulee pyytää EY-tuomioistuimen ratkaisua ETA-sopimuksen sellaisten määräysten tulkinnasta, jotka ovat yhdenmukaisia yhteisön oikeuden vastaavien säännösten kanssa. Mikäli tuomioistuimet pyytäisivät ratkaisujensa perusteeksi ko. tulkintoja, olisivat ne ristiriidassa hallitusmuodon takaaman tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa, koska kyseinen päätös sitoisi sitä pyytäneen tuomioistuimen tulkintaa. Valiokunnan olisikin tullut edellyttää, ettei Suomi tule em. ilmoitusta antamaan.

Valiokunnan olisi tullut käsitykseni mukaan lausunnossaan erityisesti kiinnittää huomiota pääsopimuksen 6 artiklaan, joka velvoittaa suomalaiset tuomioistuimet noudattamaan myös EY-tuomioistuimen jo ennen sopimuksen allekirjoittamista tekemiä merkittäviä ratkaisuja. Olisi tullut edes esimerkein osoittaa, mitkä mahdolliset EY-tuomioistuimen ratkaisut ovat tällaisia merkittäviä ratkaisuja, joita suomalaisten tuomioistuinten tulee noudattaa.

Mikäli ETA-sopimus tulee Suomea sitovasti voimaan, olisi perustuslakivaliokunnan siltä varalta tullut lausunnossaan kiinnittää erityistä huomiota Suomea sitovien, sopimuksen voimaan saattamisen jälkeen annettavien uusien EY-direktiivien perustuslainmukaisuutta koskevaan jälkivalvontaan.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 1992

Raimo Vistbacka