

RIKSDAGENS
LAGUTSKOTT

Helsingfors
den 22 september 1992
Utlåtande nr 4

Till Utrikesutskottet

Riksdagen remitterade den 17 juni 1992 regeringens proposition nr 95 med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i de avtal som gäller upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att alla andra specialutskott skall avge utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört lagstiftningsrådet Niilo Jääskinen och lagstiftningsrådet Heikki Kanninen vid justitieministeriet, justitiekanslern Jorma S. Aalto, riksdagens justitieombudsman Jacob Söderman, presidenten Olavi Heinonen och justitierådet Leif Sevón vid högsta domstolen, förvaltningsrådet Pekka Hallberg vid högsta förvaltningsdomstolen, presidenten Erkki Rintala vid Vasa hovrätt, biträdande generalsekreteraren, vicehäradshövding Marjukka Silolahti och advokaten Keijo Räikkönen vid Finlands Advokatförbund, ombudsmannen Rauno Selenius vid Finlands Juristförbund, professorn Kirsti Rissanen, professorn Antero Jyränki och juris licentiaten Aarre Tähti.

Lagutskottet har koncentrerat sig på avtalets juridiska konsekvenser och i det sammanhanget utrett vad EES-avtalet betyder för rättsordningen och rättsvärdet i Finland och vilka förbättringar som bör vidtas på grund av avtalet för att myndigheterna fortfarande skall kunna följa laglighetsprincipen i sin verksamhet. Med stöd av detta anför lagutskottet värdsamt följande som sitt utlåtande.

I EES-avtalets mål, verkställighet och betydelse*Avtalets mål*

Det främsta målet med EES-avtalet är att skapa och upprätthålla ett gemensamt marknadsområde för inemot 380 miljoner människor. För att målet skall uppnås måste alla följa

samma villkor och regler inom marknadsområdet både när avtalet träder i kraft och under hela den tid det gäller.

Avtalets verkställighet

EES-avtalet följer folkrättsliga regler men är samtidigt exceptionellt vittomfattande. Därför har det vissa särdrag som syftar till att garantera en samordnad reglering och funktion.

I materiellt hänseende bygger avtalet på EG-rätten och fungerar i regel enligt principerna i den, men det ingriper inte i avtalsparternas interna beslutsanatom. Avtalet skall framför allt verkställas genom nationell lagstiftning.

Verkställigheten skall ombesörjas av avtalsparternas nationella myndigheter. För beslutsfattande och juridisk kontroll av avtalet inrättas internationella institutioner, som har hand om kontakterna dels med EG:s institutioner, dels med EFTA-staterna:

— *Gemensamma institutioner* för EFTA och EG är EES-rådet, gemensamma EES-kommittén, EES gemensamma parlamentarikerkommitté och rådgivande EES-kommittén.

— EFTA upprättar i sin tur *egna organ*, nämligen en övervakningsmyndighet och en domstol för det ekonomiska området.

Regeringen redogör i sin proposition för beslutsförfarandet, övervakningen och tvistlösningsen enligt EES-avtalet. För att åskådliggöra ärendet har utskottet bifogat *organisationsscheman* över EG-, EES- och EFTA-institutionernas inbördes relationer och över tvistlösningsmekanismen mellan EFTA-staterna och EG och behandlingen av konkurrensärenden inom EES.

Avtalets allmänna betydelse

EES-avtalet är den största ändringen på en gång i finländsk rättsordning sedan landet blev självständigt.

Ändringen genomförs genom en undantagslag utan intrång i statsförfattningen. I verkligheten förskjuter avtalet maktutövningens hävdvunna gränser: riksdagens befogenheter inskränks, frågor som faller inom den inrikespolitiska behörigheten förs över till utrikespolitikens område och domstolarna tar över beslutsbefogenheter som hos oss har betraktats som politiska.

Förändringen har karakteriserats som en kulturell chock som kräver nya attityder och nya kunskaper på alla nivåer i den offentliga förvaltningen och lagskipningen.

II Konsekvenserna av EES-avtalet för rättsordningen och rättsvården i Finland

Ändringar i den materiella lagstiftningen

I finländsk ekonomisk lagstiftning har den europeiska integrationsutvecklingen beaktats redan under flera år. Innan EES-avtalet träder i kraft måste uppskattningsvis 250 lagar ändras så att de harmonierar med de EG-direktiv som an knyter till EES-avtalet.

För EES-bestämmelser som svarar mot EG-förordningar krävs dessutom separata beslut genom vilka de införs. De sätts i kraft utan ändringar enligt den procedur som iakttas vid införande av internationella fördrag.

EES-avtalet utgör ett digert material: huvudavtalet, 49 protokoll, 22 bilagor, 70 deklamationer och en omfattande brevväxling. De ändringar i lagstiftningen som avtalet kräver gäller närmast villkoren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, och speciellt förutsättningarna för lika konkurrensvillkor. En stor del av normerna hänför sig till olika slags standarder och produktföreskrifter. Det är fråga om bestämmelser om detaljer på lägre nivå än finländsk lag eller förordning som behövs för att den gemensamma marknaden skall vara tekniskt genomförbar.

Tillämpningen av materiell lagstiftning vid finländska förvaltningsmyndigheter och domstolar är normal lagskipning som inte medför särskilda problem. Inte heller det faktum att den materiella lagstiftningen kommer att förändras i relativt hög grad är i princip något särskilt problem jämfört med den nya lagstiftningen generellt sett.

Genom den nya EES-lagstiftningen kan det dock uppstå praktiska problem, såsom fördröjda

och oenhetliga beslut på grund av att bestämmelser levereras i snabb takt i så stora mängder att ingen har tid att sätta sig in i dem vid sidan av sitt ordinarie tjänstearbete åtminstone innan avtalet träder i kraft. För att vi skall kunna tillägna oss den nya lagstiftningen måste vi också känna till dess systematik och skrivsätt, liksom det tänkesätt som den bygger på. Att bestämmelserna härstammar från en utländsk, för oss främmande rättskultur kan bädda för extra problem för såväl finländska lagberedare som lagstiftare och lagskipare.

Det kan till en början bereda problem att identifiera de fall där EES-rätten skall tillämpas. De ärenden i allmänna underrätter som domstolarna på tjänstens vägnar bör förstå att tillämpa EES-rätten på uppskattas inte vara alltför många. Däremot kommer det att vara vanligare inom förvaltningslagskipningen, eftersom lejonparten av lagändringarna berör förvaltningen och förvaltningslagskipningen, där det är regel att strängt iaktta officialprincipen. De högsta domstolarna får åtminstone i början lov att bära det tyngsta ansvaret för att EES-lagstiftningen tillämpas riktigt.

Konsekvenserna av de nya rättsprinciperna

I EES-avtalet ingår tre rättsprinciper som tagits in från EG-rätten och som inverkar på tolkningen av avtalet. De skrivs nu för första gången in i den finländska rättsordningen. De går ut på att relevanta avgöranden av EG:s domstol skall tolkas som bindande, att tolkningen skall vara homogen och att EES-bestämmelserna har företräde. Dessa tolkningsprinciper och deras tillämpning vid finländska domstolar är förknippade med följande praktiska och principiella problem.

Tolkning av bestämmelser i enlighet med relevanta avgöranden av EG-domstolen: Enligt artikel 6 i EES-avtalet skall EES-bestämmelserna, i den mån de i sak är identiska med motsvarande bestämmelser inom EG-rätten, vid genomförande och tillämpning tolkas i enlighet med relevanta avgöranden av Europeiska gemenskapernas domstol som meddelats före dagen för undertecknandet av detta avtal.

Dessa avgöranden får betydande konsekvenser för EG-rätten och förändrar den i och med att en s.k. evolutiv eller dynamisk tolkning som avser att utveckla rättstolkningen inom EG-rätten syftar till ett avgörande — t.o.m. på

bekostnad av ordalydelsen i en bestämmelse — som fullföljer målet i den aktuella normen under rådande samhällsförhållanden.

För att de relevanta avgöranden av EG-domstolen som avses i avtalet skall kunna iakttas och för att de principiella ställningstaganden som ligger till grund för dem skall kunna fullföljas krävs det en relativt god kännedom om rättspraxis i EG-domstolen. Enligt domstolens egen förteckning från 1986 fattade den över 800 relevanta avgöranden på långt över 10 000 sidor. Dessa avgöranden, som finns på alla officiella EG-språk, är inte tillgängliga på finska eller svenska.

Principen med en bindande tolkning förefaller åtminstone än så länge oklar till sin juridiska natur. Vid utfrågningen i utskottet beskrev de sakkunniga EG-domstolens avgöranden som antingen abstrakta allmänna normer, som medborgarna inte har fått kännedom om som sig bör, eller som förhandsbeslut som binder domstolarna, vilket rubbar det hävdvunna begreppet oberoende domstolar. Det står dock helt klart att det här är fråga om en ny rättskälla. Detta kommer förr eller senare att återspeglas i en omvärdering av läran om rättskälla, som av tradition spelar en viktig roll i den finländska juridiska forskningen.

Kravet på enhetlig tolkning betonas i ingressen till EES-avtalet på följande sätt: De avtalslutande parternas mål, med full hänsyn till domstolarnas oberoende ställning, är att nå och upprätthålla en enhetlig tolkning och tillämpning av detta avtal och de bestämmelser i gemenskapslagstiftningen som i sak återges i detta avtal samt att nå lika behandling av enskilda och företag vad avser de fyra friheterna och konkurrensvillkoren. I artiklarna 105—107 ingår vidare särskilda bestämmelser om hur en enhetlig rättspraxis skall uppnås.

De sakkunniga som hörts i utskottet har anfört olika uppfattningar om hur denna princip skall tillämpas i praktiken, med beaktande dessutom av insatserna för att utveckla EG-rätten genom beslut av EG-domstolen. Utskottet anför följande ståndpunkt till denna del.

Det råder enighet om att allmänna rättsprinciper, såsom ändamålsbundenhet, objektivitet och relativitet, blir allt viktigare när det gäller att tillämpa vaga rättsnormer som uppstått inom internationellt samarbete. Tillämpningen av vaga stadganden accentuerar också det förbud mot godtycke och de strävanden att säkerställa

opartiskhet som hänger samman med lagbundenhetsprincipen.

Det anses allmänt att denna trend redan en tid varit rådande i vårt rättsväsende till följd av internationaliseringen och av att vi godkänt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. EG-rättens maktposition i Europa är ägnad att förstärka denna trend. Utskottet anser detta kräva att vi noga ser till att vi har klanderfria rättegångar och att besluten motiveras bättre än förut för att samhället skall bevara kontrollen över lagskipningen.

I EES-avtalet stadgas om två olika sätt att ordna samarbetet mellan nationella domstolar samt mellan EFTA-domstolen och EG-domstolen för att garantera enhetliga tolkningar. *För det första* får EFTA-staterna med stöd av artikel 107 i EES-avtalet och protokoll 34 bemyndiga domstolarna att begära att EG-domstolen ger *ett bindande förhandsutlåtande* om substansen i EES-avtalet. En EFTA-stat som har för avsikt att utnyttja denna möjlighet är skyldig att underrätta EG-domstolen därom. *För det andra* kan en domstol i ett EFTA-land enligt avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol begära att EFTA-domstolen ger *ett rådgivande utlåtande* om hur en bestämmelse i EES-avtalet skall tolkas.

Regeringen har utan någon motivering stannat för det senare alternativet, rådgivande utlåtanden av EFTA-domstolen, dvs. ett system med två pelare. Enligt vad utskottet har erfarit har utgångspunkten varit *att säkerställa de nationella domstolarnas oberoende*. Regeringen har i sin proposition motiverat sin ståndpunkt närmast med följande synpunkter:

— de övriga EFTA-staterna uppger att de inte har för avsikt att utnyttja EG-domstolen av dels politiska, dels statsförfattningsrättsliga, dels tekniska orsaker,

— EG:s jurisdiktion skulle inskränka Finlands suveränitet och domstolarnas oberoende, och skulle uppenbarligen kräva en ändring av grundlagen, vilket det inte funnits beredskap för,

— under EES-förhandlingarna har Finlands representanter ställt sig avböjande till att godkänna EG-domstolens jurisdiktion, eftersom det vid domstolen inte finns vare sig någon finländsk domare eller några andra anställda som kunde utreda frågor som tangerar substansen i finländsk rätt och

— en sak som tagits upp för förhandsutlåtande kan bli upptagen i EFTA-domstolen som

ett avtalsbrottsärende. Det är inte önskvärt att en och samma sak behandlas vid två olika domstolar.

Utskottet finner regeringens ståndpunkt till att anlita EFTA-domstolen motiverad. Samtidigt understryker utskottet att det ankommer på EG-domstolen att utveckla EG-rätten. De nya tolkningarna förmedlas via EFTA-domstolen och EES-institutionerna till EFTA-staterna. En enhetlig tolkning av EG-rätten svävar i fara om de nationella domstolarna börjar tolka EG-rätten flexibelt i enlighet med dess natur.

Företråde för EES-regelverket. När det uppstår konflikt mellan EES-regler och nationella lagar bör EES-reglerna ges företräde. Avtal om detta ingår i protokoll 35 till EES-avtalet, och vid tillämpningen följs de preciserande stadganden som ingår i 2 och 3 §§ i ikraftträdelselagen för EES-avtalet.

När det gäller att säkerställa den juridiska homogeniteten syftar företrädesprincipen till samma slutresultat som principerna inom rättspraxis i EG-rätten om företräde för gemenskapsrätten och dess omedelbara rättsverkan.

Principen snedvrider normhierarkin och bädar för en principiell konflikt vid utredning av om lagarna är förenliga med grundlagen eller inte, dvs. vid normövervakningen. Enligt hävdvunnen tolkning av 92 § regeringsformen prövar finländska domstolar inte om en vanlig lag eventuellt står i strid med grundlagen. EES-reglerna förpliktar däremot finländska domstolar att utreda om finländska lagar och EES-reglerna eventuellt står i strid med varandra. Om det befinns att de gör det, skall domstolen tillämpa EES-reglerna.

Det faktum att företrädesprincipen godkänns leder till två viktiga principiella förändringar i finländsk rättsordning:

— Författningshierarkin förändras så till vida att en ny kategori, EES-reglerna, uppstår ovanför lagar och förordningar och

— domstolar och andra myndigheter får nu för första gången befogenhet att pröva om lagar som antagits av riksdagen är förenliga med normer på högre nivå och att i konfliktsituationer låta bli att tillämpa ett stadgande i en riksdagslag.

I det praktiska livet yttrar sig företrädesprincipen så att när en finländsk lag är otillfredsställande och i hierarkiskt hänseende står i strid med en norm på högre nivå, kan en medborgare med framgång åberopa en EES-norm för att

säkerställa sina rättigheter, men han kan inte åberopa en norm i finländsk grundlag. Detta är ägnat att försvaga våra grundlagars betydelse.

Såsom ovan konstaterats har internationaliseringen luckrat upp lagtolkningen på 1980-talet. I den senaste tidens rättspraxis har man kunnat iaktta att domstolarna för att undvika ett oskäligt slutresultat i vissa fall i sina avgöranden har hänvisat direkt till det som stadgas i grundlag eller tillgripit s.k. grundlagsenlig lagtolkning. På detta sätt har uppenbara fel i lagarna kunnat rättas till, eftersom vårt rättssystem inte känner till någon efterkontroll av lagars grundlagsenlighet, dvs. ett förfarande som medger ett generellt ingrepp med anledning av ett fel i en lag. Trots att domstolarnas förfarande varit acceptabelt finns det risk för att denna metod att tolka lagen enligt grundlagen tillgrips för att åtminstone delvis kompensera avsaknaden av normövervakning i efterhand. Denna risk ökar i och med att domstolarna i takt med den europeiska integrationen och bl.a. EES-avtalet oundvikligen får allt större tolkningsbefogenheter. Denna trend går mot domarvälde, som både lagstiftarna och domstolsväsendet hittills har ryggt för i Finland.

För att förebygga denna icke önskvärda utveckling, att grundlagens betydelse försvagas eller att de högsta domstolarna får övermakten *förutsätter* utskottet

att regeringen låter utreda om det är behövt att normövervakningen av våra lagar omorganiserar så att den blir fullständigare, och om så är fallet, avlåter en proposition i saken till riksdagen.

III Förberedelser för EES-avtalet

Införande av direktiven

Harmoniseringen av vår nationella lagstiftning pågår som bäst separat. Utskottet anser våra nationella intressen kräva att de ändringar som EES-avtalet föranleder i vår lagstiftning genomförs i behörig ordning genom att kraven på att lagstiftningsanvisningarna i direktiven skall vara lagenliga följs med stor noggrannhet. Utgående från detta bör vi bedöma behovet av att utveckla vår nationella lagstiftning.

De internationella förpliktelser och laglighetskrav som EES-avtalet ger anledning till bör uppmärksammas speciellt vid lagberedningen.

För att en ny lagstiftning skall uppfylla EG-normerna bör regeringens propositioner sättas upp så omsorgsfullt att det klart framgår vilka ändringar ett direktiv ovillkorligen kräver och vilka ändringar som bör göras av ändamålsenlighetsskäl. Detta ger en uppfattning om var gränserna går för riksdagens lagstiftande makt och utgör samtidigt en grund för riksdagsutskottens arbete.

Meningen är att hänvisningar till behöriga EES- och EG-regler tas in i författningssamlingen. Enligt utskottets mening behövs hänvisningarna också i lagboken. De skall vara en signal för lagskiparen och leda honom till rättskällor och tolkningsprinciper inom EES-rätten.

På så sätt kan domstolarna fortfarande förlita sig på den skrivna lagen som primär rättskälla och nästan utan undantag tillämpa en nationell lag som svarar mot EES-reglerna utan att behöva ty sig direkt till EES-bestämmelser. Detta minskar också väsentligt de problem som de nya tolkningsprinciperna ger upphov till.

EES-informationens åtkomlighet, utbildning och forskning

För tillämpning av EES-avtalet i praktiken behövs det effektiv, omfattande och fortlöpande insamling, deponering och förmedling av information om EES och EG samt utbildning. Utskottet anser att åtminstone följande åtgärder är nödvändiga:

— De anställda inom den offentliga förvaltningen och lagskipningen utbildas så att var och en har de grundläggande insikter i EES-avtalet och grunderna för EG:s rättsordning som hans uppgifter kräver. Vidare bör var och en i enlighet med sina uppgifter få utbildning i EES-avtalets substans.

— Undervisning i EG-rätten bör integreras i högskolornas undervisningsprogram, så att tillräckliga insikter i EES och EG ingår i allmänbildningen för blivande jurister, samhällsvetare, förvaltningsvetare och ekonomer. Dessutom

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lax, vice ordföranden Halonen, medlemmarna Björkenheim, Haavisto (delvis), Komi (delvis), V. Laukkanen, Lehtinen (delvis), Luhta-

gäller det att få i gång grundforskning som anknyter till EG-rätten.

— EES-enheten vid justitieministeriet permanentas och blir en stödenhet som producerar och skaffar uppgifter om EES-avtalet och EG-rätten och som förser andra myndigheter, såsom ministerier och domstolar, med uppgifter om EES-rätten, olika lagstiftningsprojekts EG-kopplingar och utvecklingen i EG:s tolkningspraxis.

— Finländska domstolar bör senast nu få tillgång till exakt och uppdaterad information på båda inhemska språken om sådana avgöranden av EG-domstolen som är bindande för domstolarna. Detta förutsätter att de viktigaste rättsfallen sammanställs och att sammandrag om dem görs upp och publiceras. Vidare bör ny viktig rättspraxis följas upp och juridiska databaser kompletteras.

Resurstillgången

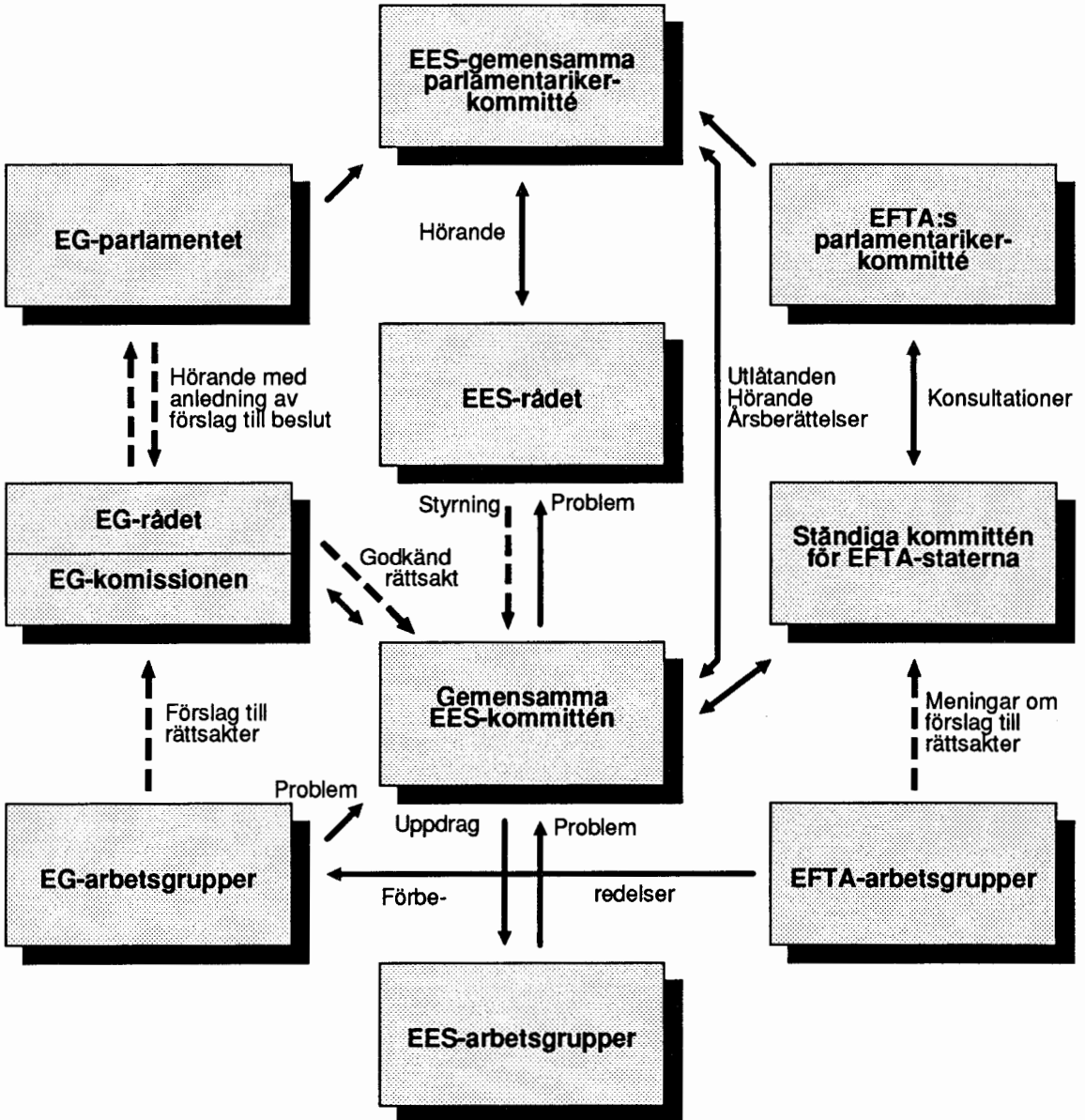
Utskottet konstaterar sammanfattningsvis att det finner det nödvändigt att EES-avtalet genast från första början sätts i kraft med den omsorg och i den omfattning detta stora projekt kräver. Därför är det nödvändigt att tillräckliga anslag anvisas för kostnaderna för verkställigheten, med beaktande också av kostnaderna för den samtida, omfattande revideringen av den inhemska lagstiftningen — i synnerhet för att införa underrättsreformen. Med hänsyn till den europeiska integrationen är det nödvändigt med utbildning, kännedom om EG-rätten och tillgång till EG-information oberoende av om EES-etappen för Finlands vidkommande varar ett par tre år som beräknat eller betydligt längre.

Med stöd av det ovan sagda anför lagutskottet vördsamt

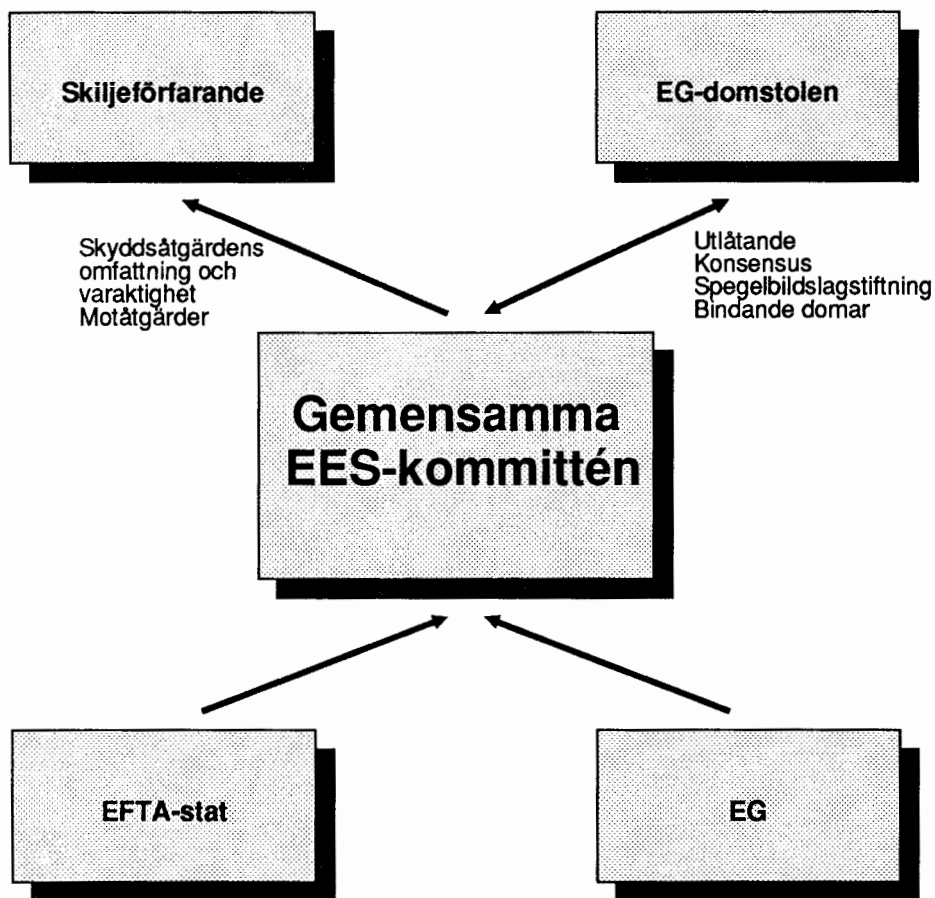
att det som anförs i detta utlåtande bör beaktas när förslagen i regeringens proposition godkänns.

nen, Mölsä, Niinistö (delvis), Polvi, Savela, Suhola, Tykkyläinen, Viljanen och Vuoristo samt suppleanten Häkämies.

Relationerna mellan EG:s, EES och EFTA:s institutioner



Tvister mellan en EFTA-stat och EG



Konkurrensrättsärenden inom EES

