

Utrikesutskottets betänkande nr 16 om regeringens proposition med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i de avtal som gäller upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och

regeringens proposition med förslag om godkännande av vissa bestämmelser i bilaga I till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

Riksdagen remitterade den 17 juni 1992 regeringens proposition nr 95 och den 9 oktober 1992 regeringens proposition nr 217 till utrikesutskottet för beredning.

I enlighet med riksdagens beslut har alla övriga specialutskott avgett utlåtande om proposition nr 95. Utlåtandena ingår som bilagor till detta betänkande.

1. Sakkunniga

Utskottet har hört utrikeshandelsministern Pertti Salolainen, understatssekreteraren Veli Sundbäck, avdelningscheferna Antti Satuli och Jaakko Blomberg, biträdande avdelningschefen Jaakko Laajava, byråchefen Eikka Kosonen och ambassadrådet Pia Hillo vid utrikesministeriet, kanslichefen Matti Vuoria, överdirektörerna Bo Göran Eriksson, Markku Mäkinen och Olavi Änkö, regeringsråden Tauno Heikonen och Raimo Luoma samt konsultative tjänstemannen Jussi Manninen vid handels- och industriministeriet, kanslichefen Juhani Perttunen vid inrikesministeriet, lagstiftningsrådet Niilo Jääskinen vid justitieministeriet, överinspektören Matti Kari och byråchefen Helena Puro vid social- och hälsovårdsministeriet, byråchefen Ilse Koli vid arbetsministeriet, justitierådet Leif Sevón vid högsta domstolen, generalsekreteraren Seppo Tiitinen vid riksdagen, biträdande chefen Kari Rantama vid centralkriminalpolisen, direktören Erik Forsman vid Industrins Centralförbund, ombudsmannen Philip Hamro-Drotz vid Arbetsgivarnas i Finland Centralförbund, avdelningschefen Jouko Nieminen vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, projektchefen Pekka O. Aro och direktören Pekka Ahmavaara vid Löntagarnas Europaprojekt och professorn Jussi Raumolin vid Tammerfors universitet.

2. Regeringens propositioner

I proposition nr 95 föreslår regeringen att riksdagen skall godkänna avtalet mellan Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA-staterna) och Europeiska ekonomiska gemenskapen (EG) samt Europeiska kol- och stålunionen och deras medlemsstater om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Samtidigt föreslår regeringen att riksdagen skall godkänna avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna.

Syftet med avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) är att skapa ett enhetligt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde där de fyra friheterna, dvs. fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, med vissa avvikelser och övergångsperioder införs före utgången av 1992 i samma utsträckning som inom EG enligt dess program för den inre marknaden. Samarbetet inom EES skall följa gemensamma regler inom hela samarbetsområdet. EFTA-staterna godkänner behöriga delar av EG:s regelverk och inför bestämmelserna i sina respektive rättsordningar. Ett syfte med avtalet är att skapa lika konkurrensvillkor för alla parter samt öka och bredda samarbetet mellan parterna inom områden som anknyter till eller tangerar de fyra friheterna. I avtalet finns dessutom för avtalsparterna gemensamma bestämmelser om beslutsprocessen för godkännande av nya EG-rättsakter och bestämmelser om de institutioner som avtalet förutsätter.

Syftet med avtalet mellan EFTA-staterna om en övervakningsmyndighet och en domstol är att införa en särskild ordning för EFTA-parten för verkställighet av EES-avtalet för att säkerställa att förpliktelserna i EES-avtalet uppfylls och att konkurrensreglerna följs. Avtalet innebär att

EFTA-staterna får en övervakningsmyndighet och en domstol som är självständiga. Genom avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna regleras beredningen av beslut enligt EES-avtalet och förvaltningen vid verkställigheten av EES-avtalet.

EES-avtalet träder i kraft den 1 januari 1993, om alla avtalsslutande parter har deponerat sina ratifikations- och godkännandeinstrument före den dagen. Om så inte har skett träder avtalet i kraft den första dagen i den andra månaden som följer efter den sista anmälan. Den slutliga tidpunkten för en sådan anmälan är den 30 juli 1993. Efter den dagen skall de avtalsslutande parterna sammankalla en diplomatkonferens för att bedöma läget, om behövliga ratifikationsanmälningar inte har gjorts fram till dess.

EFTA-staternas avtal om inrättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna träder i kraft den 1 januari 1993, om avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet träder i kraft den dagen och om alla EFTA-stater har deponerat behövliga ratifikationsinstrument. Om EES-avtalet inte träder i kraft den dagen, träder avtalen i kraft den dag då EES-avtalet träder i kraft, eller när alla ratifikationsinstrument för avtalen har deponerats av alla EFTA-stater, beroende på vilken dag som inträffar senare.

I propositionen ingår ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och om tillämpningen av avtalet, ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt om tillämpningen av avtalet och ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om upprättande av en ständig kommitté för EFTA-staterna. De föreslagna lagarna avses träda i kraft en dag som bestäms genom förordning. Avsikten är att lagarna skall träda i kraft samtidigt med avtalen.

I proposition nr 217 föreslår regeringen att riksdagen som komplettering till proposition nr 95 skall godkänna EG-bestämmelserna i de rättsakter som det hänvisas till i bilaga I till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som kräver riksdagens godkännande. Rättsakterna gäller veterinära frågor och växtskyddsfrågor och kunde inte avlåtas för godkännande i samband med proposition nr 95, eftersom översättningen till svenska saknades.

Proposition nr 217 anknyter till proposition nr 95 och avses bli behandlad i samband med den.

3. Utskottets ställningstaganden

Riksdagens och utrikesutskottets tidigare ståndpunkter

I november 1989 ställde sig riksdagen positivt till att Finland skulle inleda förhandlingar om ett gemensamt ekonomiskt samarbetsområde mellan Europeiska gemenskapen och EFTA-länderna i och med att den godkände statsrådets meddelande om Finlands förhållande till integrationsutvecklingen i Västeuropa. I meddelandet uppgav regeringen att Finland hade för avsikt att medverka till en ordning mellan EFTA-länderna och EG som successivt skulle leda till ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde med utgångspunkt i det som hade skissats upp i en utredning av en gemensam tjänstemannaarbetsgrupp för EFTA och EG. Regeringen ställde som mål en beslutsmekanism som medger att Finland får medverka vid beredningen av beslut, att besluten inte blir bindande för oss mot vår vilja och att våra nationella institutioner garanteras möjligheter att medverka i beslutsprocessen.

I sitt betänkande nr 7/1990 rd om statsrådets redogörelse till riksdagen i mars 1990 om Finlands förhållande till integrationsutvecklingen i Västeuropa förutsatte utrikesutskottet att regeringen i EES-förhandlingarna beaktar utskottets målsättning för förhandlingarna. Längre fram i detta betänkande tar utskottet ställning till i vilken utsträckning målen förverkligas i EES-avtalet.

I sitt meddelande till riksdagen 16.3.1992 angående medlemskap i Europeiska gemenskapen konstaterar regeringen att det fortfarande är viktigt för Finland att Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kommer till, men att det kan bli en tillfällig lösning. I denna förändrade situation ansåg regeringen att EES inte kan tillgodose Finlands intressen fullt ut och att de i den nya situationen av allt att döma bäst kan tillgodose som Finland blir medlem i Europeiska gemenskapen. I meddelandet framhöll regeringen vidare att ett villkor för ett finländskt EG-medlemskap är att vi kommer fram till ett tillfredsställande förhandlingsresultat i frågor som är problematiska ur Finlands synvinkel, enligt regeringen t.ex. neutralitets-

politiken och jordbrukspolitiken. Efter att ha behandlat regeringens meddelande beslöt riksdagen den 18 mars 1992 övergå till dagordningen.

Senast utrikesutskottet tog ställning till Finlands medverkan i den europeiska integrationsutvecklingen var när utskottet den 4 juni 1992 godkände betänkande nr 6 om statsrådets redogörelse om konsekvenserna av ett EG-medlemskap för Finland. I betänkandet anför utskottet att Finland nu bland ett flertal integrationsalternativ klart har gått in för fullvärdigt medlemskap i EG. När riksdagen godkände utrikesutskottets betänkande förutsatte den att regeringen i medlemskapsförhandlingarna värnar Finlands nationella intressen och beaktar de aspekter på förhandlingsmålen och rekommenderade nationella insatser som finns inskrivna i betänkandet. I samma betänkande lade utskottet fram en bedömning av både ett EG-medlemskap och det framförhandlade EES-avtalet, men tog inte ställning till ett godkännande av EES-avtalet.

Utrikes- och säkerhetspolitiken

Såsom regeringen anför i propositionen bekräftar de avtalsslutande parterna i ingressen till EES-avtalet att de är övertygande om att ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde kommer att bidra till uppbyggnaden av ett Europa grundat på fred, demokrati och mänskliga rättigheter. Vidare bekräftar de avtalsslutande parterna den höga prioritet som givits åt det privilegierade förhållandet mellan EFTA-staterna samt Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater. I propositionen konstaterar regeringen också att utrikespolitiken helt och hållet står utanför EES-avtalet, men att de avtalsslutande staterna genom en särskild deklaration kommer att förklara sig beredda att utveckla en dialog också i utrikespolitiska frågor. Vidare framhåller regeringen att det nordiska samarbetet kan upprätthållas och vidareutvecklas, så länge det inte står i konflikt med EES-avtalet. Även Ålands särställning tryggas i avtalet.

I deklarationen utfäster sig EG och dess medlemsstater samt EFTA-staterna att stärka den politiska dialogen om utrikespolitiken i syfte att skapa närmare relationer på områden av gemensamt intresse. Parterna kom därför överens om att de inofficiellt på ministernivå skall utbyta åsikter vid EES-rådets sammanträden.

Vid behov kan åsiktsutbytet beredas på sammanträdena av högre tjänstemän som ansvarar för politiska frågor. Enligt deklarationen skall de avtalsslutande parterna utnyttja existerande diplomatiska kanaler fullt ut, särskilt diplomatiska representationer i huvudstaden i det land som innehar EG-ordförandeskapet, i Bryssel och i EFTA-staternas huvudstäder. De avtalsslutande parterna kommer att föra inofficiella förhandlingar vid konferenser och inom internationella organisationer. Vidare framhålls att det inte på något sätt inverkar eller ersätter existerande bilaterala kontakter inom detta område.

Utskottet konstaterar att den politiska dialogen kan jämföras med den dialog som EG ända sedan 1970-talet har fört inom ramen för Europeiska politiska samarbetet (EPC). EG har därtill avtalat om konsultationer med icke-medlemsländer, t.ex. med EFTA-länderna. I praktiken har det inneburit att EG:s ordförandestat och icke-medlemsstater har utbytt åsikter på flera nivåer. Även Finland har fört en liknande dialog med EG ända sedan 1988. Till en början fördes dialogen mellan cheferna för utrikesministerierna politiska avdelningar och senare på ministernivå.

I och med deklarationen införs dialogmekanismen kollektivt också inom ramen för EES. I deklarationen nämner parterna naturliga plattformar för dialogen, t.ex. inofficiella diskussioner på ministernivå vid EES-rådets sammanträden och vid behov på högre tjänstemannanivå där politiska frågor bereds. Utskottet anför här att EFTA-länderna i denna egenskap inte har haft något politiskt samarbete, eftersom kontakterna har gått via bilaterala eller andra relationer. Sedan EES-avtalet har trätt i kraft skall länderna enligt deklarationen börja utveckla den politiska dialogen mellan EES-länderna i frågor av gemensamt intresse. I praktiken innebär detta sannolikt att ställningstaganden i för avtalet relevanta internationella organisationer och konferenser och i andra liknande sammanhang samordnas på de plattformar som nämns i deklarationen.

EES-avtalet innefattar inga säkerhets- och försvarspolitiska aspekter.

Handelspolitik och ekonomisk politik

I och med EES-avtalet blir Finland en oskiljbar del av den inre marknad som de 19 EG- och EFTA-länderna utgör — ett område med ge-

mensamma regler för fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Målet är att garantera alla företag och näringsidkare samt arbetskraften fritt tillträde på lika villkor till nyttighetsmarknaden och produktionsfaktorerna inom hela det ekonomiska samarbetsområdet.

EES-avtalet och anknyttande lagstiftning omfattar centrala delar av handeln och andra ekonomiska relationer mellan Finland och Väst-europa. Jämfört med det gällande frihandelsavtalet mellan Finland och EG innefattar EES-avtalet bestämmelser om undanröjande av handelspolitiska hinder och liberalisering av marknaden för produktionsfaktorer. Därtill syftar avtalet till en samordning av många viktiga ekonomiska och samhällspolitiska regler inom hela samarbetsområdet. EES-parterna eftersträvar starkt ekonomiskt och monetärt samarbete mellan EFTA- och EG-länderna, även om avtalet inte innefattar någon skyldighet att samordna den ekonomiska politiken.

Eftersom Finlands samhällsekonomi i mycket hög grad är beroende av utrikeshandeln spelar undanröjandet av de handelspolitiska hindren en stor roll. När EG:s inre marknad förverkligas 1993 ställs Finlands utrikeshandel inför en helt ny situation. Att detta är av stor betydelse visar det faktum att merparten av Finlands export och import hänförs till EG- och EFTA-länderna.

I sitt betänkande nr 6 framhöll utrikesutskottet att finländska företag måste garanteras gynnsamma konkurrenspositioner och konkurrensvillkor på den inre marknaden för att Finland och finländarna skall kunna stärka sin ekonomi och öka sitt välbefinnande. I samma betänkande menade utskottet att detta mål bäst kan nås om Finland är fullvärdig och jämbördig medlem i Europeiska gemenskapen.

Utskottet menar att EES-avtalet i detta läge är ett nödvändigt integrationsavgörande för Finland. Avtalet skapar en genomgripande handelspolitisk ordning för EG- och EFTA-länderna och detta innebär att de fyra friheterna i EG:s program för den inre marknaden i stor utsträckning förverkligas inom EES. Den ekonomiska integrationen i Europa bidrar till att stärka vår konkurrenskraft avsevärt.

Särskilt för en liten samhällsekonomi som Finland innebär en större och effektivare utrikeshandel och själva integrationsprocessen förbättrad konkurrenskraft. En liberalare nyttighets- och produktionsfaktormarknad leder till

skärpt konkurrens. Detta i sin tur kräver att Finland sänker sin pris- och kostnadsnivå och att också finländska företag på hemmamarknaden förbättrar sin reella konkurrenskraft.

I och med att Finland medverkar i den europeiska integrationsutvecklingen blir vår ekonomi mer beroende av externa faktorer och den ekonomiska politiken drabbas av fler restriktioner. EES-avtalet inverkar rent formellt sett inte på våra möjligheter att bedriva en självständig ekonomisk och monetär politik, men det är utskottets bedömning att den inre marknaden allt mer kommer att kräva en samordnad ekonomisk politik inom hela EES. I avtalet förbinder sig de avtalsslutande parterna att utbyta åsikter och information rörande det makroekonomiska läget samt politiken och framtidsutsikterna på detta område i syfte att främja en stabil valuta- och penningmarknad och att skapa förutsättningar för en balanserad intern och extern utveckling av ekonomierna.

För Finlands industri innebär EES-avtalet att handelspolitiska hinder undanröjs, offentlig upphandling öppnas för hela samarbetsområdet, konkurrensregler och tekniska bestämmelser samordnas, marknaden för produktionsfaktorer liberaliseras fullt ut och att hinder för direkta investeringar till största delen undanröjs. Härvid får den finländska industrin och affärsvärlden i övrigt arbeta och etablera sig på samma villkor som andra företag inom samarbetsområdet.

Av allt att döma kommer EES-avtalet också att ha positiva verkningar för små och medelstora företag, trots att den skärpta konkurrensen kan medföra en del anpassningsproblem särskilt när det gäller produktionen på hemmamarknaden och servicenäringen. Utskottet understryker att de små och medelstora företagen och deras framgång på marknaden spelar en viktig roll för den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen samt för hela den samhällsekonomiska utvecklingen och välbefinnandet i vårt land.

EES-avtalet innebär att det frihandelsområde som på 1970-talet upprättades mellan EG och EFTA vidareutvecklas till en inre marknad, som dock inte är någon tullunion. Trots att avtalet således inte betyder att EG och EFTA skapar en gemensam handelspolitik, säger sig de avtalsslutande parterna i ingressen till avtalet vara fast beslutna att på grundval av marknadsekonomi medverka till världsomfattande liberalisering av handeln och till samarbete, särskilt enligt Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) och Fördraget om upprättande av Organisationen

för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

Finland måste fortfarande självständigt svara för sina handelsförbindelser med tredje länder antingen med hjälp av bilaterala avtal eller med andra medel och med hänsyn till internationella konventioner. Särskilt viktigt är det att Finland vidareutvecklar sina handelsförbindelser på längre sikt med Ryssland och Baltikum. Det är enligt utskottet positivt att Finland tillsammans med övriga EFTA-länder nu har för avsikt att förnya frihandelsavtalen med länderna i Central- och Östeuropa. Tack vare frihandelsavtalen kan Europa bygga upp ett mer omfattande och övergripande nätverk av multilaterala frihandelsmekanismer.

För Finlands ekonomi är det av största vikt att de ekonomiska relationerna med den planerade nordamerikanska frihandelsorganisationen NAFTA, Japan och de spirande industriländerna i Sydostasien utvecklas i positiv riktning. Därför måste Finland medverka till att förhandlingsmålen för liberaliseringen av världshandeln nås i GATT:s Uruguayrunda.

Finlands handel med utvecklingsländerna har fram till våra dagar varit relativt liten. De dåliga export- och importvillkoren har varit största orsaken till detta. En annan bidragande orsak till den anspråkslösa handeln har varit att Finland har haft ett behov av att skydda sig i handelspolitiskt hänseende, särskilt beträffande textil- och jordbruksprodukter. I sitt betänkande nr 6 ansåg utskottet att en underlättad import av varor från utvecklingsländerna i högre grad harmonierar med Finlands utvecklingsambitioner och liberaliseringen av världsmarknaden än Finlands gällande politik på området.

Varor, tjänster, kapital och arbetskraft

Bestämmelserna i EES-avtalet om fri rörlighet för varor gäller allmänt taget industriprodukter, men bara de jordbruks- och fiskeprodukter som nämns särskilt i avtalet. Produktlistan i avtalet är inte särskilt mycket större än i frihandelsavtalet mellan Finland och EG, men ambitionerna att undanröja handelshinder sträcker sig dock avsevärt längre än frihandelsavtalet.

Eftersom EES-avtalet inte innefattar någon tullunion mellan EG och EFTA måste det fortfarande finnas ursprungsregler för att visa vilka

varor som härstammar från Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Reglerna har på vissa punkter förenklats och förbättrats i EES-avtalet och detta kan enligt utskottets bedömning avsevärt underlätta handeln för finländska företag inom EES.

Produktlistan i avtalet gäller bara särskilt uppräknade bearbetade jordbruksprodukter, men antalet frihandelsprodukter ökar inte nämnvärt. Varje EFTA-land har ingått ett särskilt bilateralt avtal med EG om handeln med primära jordbruksprodukter. För Finlands del gäller avtalen ost och kött. Trots att en gemensam jordbrukspolitik har ställts utanför EES-avtalet, ingår en utvecklingsklausul där de avtalsslutande parterna förbinder sig att med tvåårsintervaller se över villkoren för handeln med jordbruksprodukter för att nå en gradvis liberalisering av den. Jord- och skogsbruksutskottet uppställer som mål att gränskontrollen vid import bör bibehållas för att farliga växt- och djursjukdomar inte skall spridas i Finland.

Bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster syftar till att skapa en gemensam marknad där tjänster fritt kan tillhandahållas. Avtalet kräver att Finland ändrar sin gällande lagstiftning enligt icke-diskrimineringsprincipen bland annat när det gäller försäkringssektorn, finansiella tjänster och värdepappersmarknaden.

Vidare syftar EES-avtalet till att skapa en transportmarknad som täcker samtliga EES-stater och bygger på gemensamt och ömsesidigt marknadstillträde. Finland måste anpassa sin trafik- och kommunikationspolitik efter avtalet och samordna de finländska bestämmelserna med EG-normerna. Vår trafiklagstiftning harmonierar till största delen med EES-bestämmelserna. Utskottet menar också att bestämmelserna om trafik och kommunikation i avtalet i stort sett överensstämmer med riksdagens målsättning.

De avtalsslutande parterna förbinder sig att liberalisera kapitalrörelserna för medborgare i EG-medlemsstater och EFTA-stater. Till följd härav måste Finland avveckla bestämmelserna om restriktioner i utländsk äganderätt till den del de gäller kapitalrörelser från EES-stater. Avtalet innefattar dock en bestämmelse som medger Finland en övergångsperiod för restriktionerna fram till ingången av 1996.

Enligt undantagsbestämmelsen i artikel 6.4 i direktivet om fri rörlighet för kapital gäller liberaliseringskravet inte förvärv av fritidsbostäder. Enligt bestämmelsen får gällande inhemsk

lagstiftning avseende förvärv av fritidsbostäder upprätthållas. I regeringens proposition nr 120 kan utomlands bosatta personer med tillstånd från länsstyrelsen förvärva fritidsfastigheter. Tillstånd kan medges på några få undantag när.

EES-avtalet innehåller därtill bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare och egenföretagare. Bestämmelserna gäller anställning och utövande av förvärvsverksamhet samt vistelse, social trygghet och ömsesidigt erkännande av examensbevis. EG och EFTA kommer alltså att utgöra en integrerad fri arbetsmarknad.

EES-medborgare kan fritt söka anställning i ett annat EES-land och stanna kvar för att arbeta och bosätta sig där. Enligt avtalet svarar ursprungslandet för en arbetslös arbetssökandes arbetslöshetsförmåner under tre månader. Om en arbetssökande inte får anställning svarar ursprungslandet därefter för den arbetssökandes och hans familjs arbetslöshetsförmåner och sociala trygghet i övrigt.

EG-regelverket säger inte klart ut hur länge en arbetssökande får söka anställning, utan besluten får fattas på nationell nivå. I beslut av EG-domstolen som bekräftat den fria rörligheten för arbetstagare sägs att en arbetssökande har rätt att söka anställning under en skälig tid. I något fall har domstolen ansett sex månader vara en tillräckligt lång tid.

Om en arbetssökande inte har fått någon anställning inom en skälig tid har medlemsstaten rätt att utvisa honom. Enligt EG-lagstiftningen har en arbetssökande inte rätt till social trygghet i det land där han söker anställning, och enligt EES-avtalet får den sociala tryggheten avgöras på nationell nivå i vart och ett land.

När en arbetssökande har fått anställning gäller samma villkor, bland annat beträffande anställning, beskattning, social trygghet, utbildning och bosättning, för honom som för motagarlandets medborgare. Arbetstagarens familj får automatiskt uppehållstillstånd med anknytande rättigheter. Syftet med EES-reglerna är dock att en arbetstagare fortfarande skall försörja sig själv och sin familj genom arbete.

Den ökade fria rörlighet för personer som EES-avtalet medger är ett positivt drag. Utskottet menar att det är viktigt att Finland, samtidigt som framför allt utbildade finländare får bättre möjligheter att studera och ta anställning i EES-länder, också ser till att vårt eget land får ta emot utlännningar som kan göra stora insatser för vår ekonomi och vår kulturella livskraft.

Gemensamma regler för de fyra friheterna

EES-avtalet innefattar konkurrensregler för företag. Syftet med reglerna är att hindra att konkurrensen snedvrids och att garantera fri rörlighet för varor och tjänster inom EES. Enligt avtalet är alla avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan avtalsslutande parter och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen inom det territorium som omfattas av EES-avtalet oförenliga med avtalets funktion och därför förbjudna.

EES-konkurrensreglerna är i sig tillämpliga rätt. Tillämpningsområdena för dessa regler och Finlands lagstiftning sammanfaller inte; Finland behöver därför inte ändra sin konkurrenslagstiftning. Det är utskottets bedömning att vår nyligen införda reviderade konkurrenslagstiftning harmonierar med EES-avtalet.

I avtalet sägs vidare att stöd som ges med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion inom EES är oförenligt med avtalet i den utsträckning det påverkar handeln mellan de avtalsslutande parterna. Detta gäller all näringsverksamhet, inte bara varuproduktion. Bestämmelserna om statligt stöd berör dock inte primär jordbruksproduktion. Avtalet ställer dessutom upp kriterier för tillåtet stöd.

Enligt EG:s tolkningspraxis är exportstöd och stöd till företag i regel förbjudna. Däremot tillåts stöd till småföretag, regionalpolitiskt stöd samt stöd till forskning och utveckling.

Den rättsliga grunden för nationellt regionalpolitiskt stöd ingår också i artiklarna om statligt stöd. Vad beträffar EES-avtalets kriterier för tillåtet regionalpolitiskt stöd påpekar utskottet att avtalsbestämmelserna är mycket generellt formulerade och att EFTA:s övervakningsmyndighet därför har omfattande prövningsrätt vid bedömningen av om ett statligt stöd är tillåtet eller inte.

Förenligt med avtalet är stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarig brist på sysselsättning. I en anknytande deklaration konstaterar de avtalsslutande parterna att också låg befolkningstäthet kan godkännas som kriterium för regionalpolitiskt stöd vid sidan av EG-kriterierna. Utskottet menar dock att Finland eventuellt måste skära ner

på de regioner som åtnjuter regionalpolitiskt stöd och se över det regionala transportstödet. Däremot kommer det inte att medföra några större problem att anpassa företagsstödet till EES-avtalet.

Syftet med bestämmelserna om offentlig upphandling är att genom öppet anbudsförfarande öka effektiviteten inom den offentliga sektorn och sänka priserna på varorna. Den årliga offentliga upphandlingen utgör beloppsmässigt ett mycket viktigt område. Utskottet menar att finländska företag erbjuder stora utvecklingsmöjligheter tack vare den enorma marknaden.

Vidare innehåller EES-avtalet bestämmelser om industriell äganderätt och upphovsmannarätt. De avtalsslutande parterna förbinder sig att se över lagstiftningen om immateriell äganderätt och samordna den med den allmänna skyddsnivån inom EG. Enligt utskottets bedömning kommer EG:s ambitioner att införa en hög skyddsnivå inom de närmaste åren sannolikt att leda till en harmonisering av de viktigaste sektorerna inom upphovsmannarätten.

Andra synpunkter

Enligt avtalet kommer den sociala tryggheten fortfarande att regleras på nationell nivå. De bestämmelser som ingår i avtalet gäller harmonisering av den sociala tryggheten i medlemsstaterna för att arbetstagare och egenföretagare samt deras familjer alltid skall höra under lagstiftningen i någon stat och inte gå miste om sin rätt till förmåner när de tar anställning i ett annat medlemsland.

Utrikesutskottet omfattar social- och hälsovårdsutskottets tankegångar att Finland bör bibehålla sin sociala trygghet och sitt hälsoskydd till de delar de är bättre än enligt bestämmelserna i EES-avtalet. Vid ändringar av den nationella lagstiftningen är det å andra sidan skäl att se till att social trygghet inte i onödan exporteras från Finland, att ingen utan adekvata grunder kommer i åtnjutande av finländsk social trygghet och att diverse tidsrymder och andra villkor för att få social trygghet definieras tillräckligt entydigt. När Finland går in för att utveckla sin social- och hälsovårdspolitik inom ramen för EES bör man arbeta för att den ständiga kommittén för EFTA-staterna får en underkommitté med uppgift att ha hand om sociala frågor. På så sätt kan vi värna och

stärka vår nordiska modell för social trygghet som bygger på bosättning — och bidra till att också andra länder tar efter den.

Riksdagens tidigare målsättningar för miljöskyddet uppfylls i huvudsak i EES-avtalet. Principen om en varaktig utveckling finns inskriven i ingressen till avtalet och i en särskild bilaga finns de EG-miljödirektiv uppräknade som införlivas i EES-regelverket. Direktiven är minimibestämmelser och strängare miljöbestämmelser kan därför införas på nationell nivå. EG-direktiven har under de senaste åren godkänts med mycket få avvikelser och innebär att Finland måste bibehålla eller skärpa den nuvarande skyddsnivån. Inom de få sektorer där en EG-anpassning av Finlands nuvarande skyddsnivå skulle ha inneburit sänkta krav har vi medgett avvikelser i avtalet.

Utskottet påpekar här att det kan medföra vissa problem att samordna den fria rörligheten för varor med miljöskyddet. Trots att miljöaspekterna på senare tid fått högre prioritet i EG-beslutsprocessen är ändå ekonomisk tillväxt, fri rörlighet för varor och fri konkurrens primära värden i relation till miljöskyddet.

Det är därför viktigt att Finland aktivt medverkar till att miljöskyddet får högre prioritet i EES-beslutsprocessen i relation till fri handel och fri konkurrens.

Inom områdena utbildning, forskning och kultur ger avtalet Finland nya möjligheter förutsatt att Finland självt värnar nivån och utvecklingsbetingelserna inom dessa sektorer. Tack vare avtalet kan länderna starta utbildningsprogram och forskarutbyte. För att programmen i praktiken skall utfalla väl måste alla intresserade få information om möjligheterna att medverka och om själva programmen och projekten.

EES-avtalet reglerar inte kulturpolitiken och det kulturella samarbetet annat än rörande audiovisuella tjänster. När avtalet undertecknades avgav de avtalsslutande parterna två deklarationer, där de understryker vikten av samsamarbetsaktiviteter inom det kulturella området, poängterar att det är viktigt med samförstånd i ett mångkulturellt Europa och utfäster sig att värna det nationella och regionala kulturarvet.

Statsekonomiska konsekvenser av avtalet

EES-avtalet kommer att ha betydande verkningar för statsbudgeten. Det ger staten ökade direkta utgifter men minskar ändå en del andra

statliga utgifter. De största direkta kostnaderna orsakas av Finlands finansiella bidrag till EES finansieringssystem och till EG:s tredje ramprogram. Enligt tillgängliga uppgifter uppgår det finansiella bidraget till kohesionsfonden till drygt 110 miljoner mark per år 1993—1997 och bidraget till ramprogrammet och andra samarbetsprogram 1993 till cirka 130 miljoner mark. Trots att budgeterna för EFTA-sekretariatet, EFTA-övervakningsmyndigheten och EFTA-domstolen ännu inte har antagits för 1993, kommer EFTA-medlemsavgiften enligt vad utskottet har erfarit att uppgå till uppskattningsvis 15 miljoner schweizerfranc.

Regeringen påpekar i sin proposition att det ännu inte är möjligt att utarbeta några exakta kalkyler över EES-avtalets ekonomiska verkningar inom olika förvaltningsområden. År 1993 uppgår den inhemska finansieringen av forsknings- och samarbetsprogram inom förvaltningsområdena till inemot 100 miljoner mark. I och med de livligare internationella kontakterna ökar resekostnaderna med uppskattningsvis 24 miljoner mark. Utgifterna för utbildning kommer att uppgå till ca 7 miljoner mark. Diverse extra utgifter i anknytning till EES-avtalet uppskattas till 80 miljoner mark.

Det är svårt att uppskatta personalutgifterna men det kommer enligt vissa bedömningar att behövas 100 nya tjänster som kan kosta staten omkring 25 miljoner mark. Statsrådets beslut om stora personalnedskärningar i statsbudgeten bidrar ytterligare till att försvåra bedömningarna på denna punkt.

Bland andra enskilda utgifter som EES-avtalet medför för staten kan nämnas pensionsutgifterna, som 1993 uppskattas öka med ca 160 miljoner mark.

Den sammantagna ökningen i utgifterna inom förvaltningsområdena beräknas uppgå till ca 650 miljoner mark om året. Denna uppskattning är gjord innan Finlands Bank den 8 september fattade beslut om att tillfälligt inte följa fluktuationsgränserna för markens växelkurs och kan preciseras först i budgeterna för de närmaste åren. För närvarande är det inte helt klart vilka nya åtaganden inom förvaltningen som följer av EES-avtalet och det är därför svårt att ge några exakta uppgifter om de direkta kostnadseffekterna.

I sitt betänkande nr 6 framhöll utrikesutskottet att det är viktigt att verkställigheten av EES-avtalet bereds väl och att det avsätts tillräckligt med resurser för den.

Institutionella frågor och beslutsfattande

EES-avtalet betyder beslut på internationell nivå

Genom EES-avtalet upprättas två internationella institutioner för beslut och förvaltning inom hela samarbetsområdet: EES-rådet och Gemensamma EES-kommittén. Vidare innehåller avtalet bestämmelser om på vilka villkor EFTA-staterna får medverka i vissa EG-kommittéer. I avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna finns det bestämmelser bl.a. om hur beslut mellan EFTA-staterna skall fattas på grund av EES-avtalet.

EES-rådet består av en regeringsmedlem från var och en av EFTA-staterna, medlemmarna av Europeiska gemenskapernas råd och ledamöter av EG-kommissionen. Rådet skall ge politiska impulser vid genomförandet av avtalet, fastställa de allmänna riktlinjerna för Gemensamma EES-kommittén, bedöma hur avtalet i dess helhet fungerar och utvecklas och fatta de politiska beslut som leder till ändringar i avtalet.

Det är uppenbart att EES-rådet inte kan vara med om den dagliga administrationen av avtalet. Det avses snarare fatta politiska beslut om vad de avtalsslutande parterna gemensamt eftersträvar. Generellt sett binder rådets beslut Gemensamma EES-kommitténs målsättning, men det är Gemensamma kommittén som svarar för verkställigheten i detalj. Om någon avtalsslutande part begär det tar EES-rådet också upp konflikter i samband med verkställigheten av avtalet, om de inte har kunnat lösas på annat sätt.

Gemensamma EES-kommittén är den centrala beslutsfattande institutionen och den består av företrädare för de avtalsslutande parterna. Kommittén torde sammanträda i normal ordning på hög tjänstemannanivå, men den kan även sammanträda på minister- och kommissionsledamotsnivå. Gemensamma kommittén skall säkerställa att avtalet genomförs och fungerar på ett effektivt sätt, se till att ett utbyte sker av åsikter och information, fatta beslut i de fall som anges i avtalet, bl.a. om nya EES-rättsakter, och på framställning av någon avtalsslutande part ta upp frågor av betydelse för avtalet, om de ger upphov till svårigheter.

Gemensamma kommittén fattar samstämmiga beslut, vilket betyder att dels EG, dels EFTA-staterna skall komma överens om sin ståndpunkt i en aktuell fråga. När åsikterna är samstämmiga, kan Gemensamma kommittén fatta beslut i saken.

Enligt EES-avtalet upprättas en gemensam parlamentarisk kommitté för samarbetet mellan EFTA-staternas parlament och Europaparlamentet. Denna kommitté består av 33 medlemmar som utses av Europaparlamentet och 33 medlemmar som utses av EFTA-staternas parlament. Mellan EFTA-staterna ingicks i maj 1992 ett särskilt avtal om hur många ledamöter parlamenten i EFTA-staterna får utse. Enligt detta avtal utser Finlands riksdag 5 representanter i kommittén. Hur ledamöterna i kommittén skall utses regleras inte i EES-avtalet och inte heller i avtalet mellan EFTA-staterna, utan detta slås fast i den nationella lagstiftningen i varje land. Utrikesutskottet anser att Finlands representanter bör utses vid plenum i riksdagen och att det samtidigt bör beslutas om ett lämpligt suppleantsystem. Utskottet finner det viktigt att det genom lag eller i arbetsordningen för riksdagen stadgas om proceduren vid val av ledamöter innan EES-avtalet träder i kraft.

EES gemensamma parlamentarisk kommitté har ingen officiell status i beslutsprocessen inom EES utan är en typiskt rådgivande institution. Enligt EES-avtalet skall gemensamma parlamentarisk kommittén genom dialog och debatt bidra till en bättre förståelse mellan EFTA-staterna och gemenskapen inom de områden som omfattas av avtalet. Gemensamma parlamentarisk kommittén kan framlägga sina synpunkter i form av rapporter eller resolutioner. Den får också en årlig rapport från Gemensamma EES-kommittén över avtalets effekter och utveckling.

När EFTA-staterna förbereder sig för Gemensamma kommitténs och EES-rådets sammanträden fattar de gemensamma beslut i EFTA:s ständiga kommitté, där var och en EFTA-stat har en röst. Ständiga kommittén kan ha möten på ministernivå eller hög tjänstemannanivå. Beslut om nya normer skall fattas enhälligt. Detta betyder att en EFTA-stat kan förhindra ett beslut, och om den röstar emot saken i ständiga kommittén också förhindra att ny EG-lagstiftning inkorporeras i EES-avtalet. Kommittén fattar majoritetsbeslut i den typ av tekniska frågor som framgår av bilagan till avtalet om ständiga kommittén.

Med anledning av EES-avtalet upprättar EFTA-staterna två andra institutioner, EFTA:s övervakningsmyndighet och EFTA-domstolen. Övervakningsmyndigheten befattar sig inte med egentliga beslut om normer utan ser till att EES-

staterna uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet. Institutionen kan ingripa i ett förfarande som det anser stå i strid med EES-avtalet genom att få saken upptagen till behandling i EFTA-domstolen. Övervakningsmyndigheten fattar majoritetsbeslut.

Den viktigaste typen av beslut inom EES har att göra med hur institutionen skall ställa sig till EG-lagstiftning. Om det gäller ändringar av EG-lagstiftningen kan Gemensamma kommittén inte fatta beslut som binder de avtalsslutande parterna, utan EG-kommissionen fattar ett avgörande med stöd av diskussionen mellan parterna (kommissionens initiativmonopol). Vidare underrättar kommissionen Gemensamma kommittén om nya lagstiftningsprojekt och Gemensamma kommittén skall då bestämma om utbyte av åsikter och information i enlighet med avtalet.

Kommissionen kan initiera en beredningsprocess och fullfölja den som ett tjänsteuppdrag. I så fall har EFTA-staterna möjligheter att medverka vid beredningen bara i den mån kommissionen i allmänhet konsulterar medlemsstaterna under beredningen och förmodligen också konsulterar EFTA-staterna på samma sätt.

Kommissionen kan också uppdra beredningen åt experter. I så fall skall kommissionen ha meddelat om sin beredskap att anlita experter från EFTA-staterna på samma sätt som från EG-staterna. Ett tredje alternativ är att beredningen sker i s.k. kommittéologisk kommittéer (kommittéer som tillsatts för att utöva kommissionens verkställande befogenheter). Tjänstemän från EFTA-staterna får medverka i dessa kommittéer tills den formella beslutsprocessen inleds. Det torde ske enligt vad som överenskommits redan vid beredningen. Detta är ytterst viktigt eftersom parterna bäst kan utöva medinflytande i beslutsprocessen under beredningsfasen.

När kommissionen har fått sitt förslag färdigt skickas det till EG-rådet och samtidigt också till Gemensamma EES-kommittén för kännedom. Här tar informationsutbytes- och förhandlingsfasen vid. I varje viktig fas av ändringsprocessen informerar kommissionen EFTA-staterna om nya förslag och synpunkter på dem. EFTA-staterna kan utöva sitt medinflytande genom att lägga fram sina egna önskemål i den aktuella frågan. De kan alltså meddela t.ex. att ett visst förslag inte är acceptabelt för dem.

När en rättsakt fått sitt slutgiltiga godkännande i EG skickas den till Gemensamma EES-

kommittén, där den slutliga ståndpunkten avgörs. Gemensamma kommittén fattar alltid enstämiga beslut om godkännande. Om en ny EG-rättsakt kan accepteras av samtliga EFTA-stater kan ett temporärt beslut fattas om den innan de nationella institutionernas samtycke inhämtas. Om EFTA-staterna inte kan acceptera rättsakten och om de nationella institutionerna inte ger sitt samtycke, skall de avtalsslutande parterna förhandla om hur situationen skall lösas. Om något avgörande inte uppnås förfaller avtalet till den del som den nya rättsakten inverkar på det.

Enligt EES-avtalet har EFTA-staterna alltså rätt att förhindra ett EES-beslut. Dessutom är beslutens slutgiltighet bunden vid att de skall följa vissa statsförfattningsprocedurer, som gör det möjligt att ta upp dem till behandling i riksdagen i efterhand.

Denna beslutsprocedur lämpar sig inte för ändringar i protokollet till EES-avtalet. För detta ändamål kan gemensamma arbetsgrupper tillsättas för att bereda ett ändringsförslag som både EG och EFTA måste godkänna. När det gäller ändringar i själva EES-avtalet fattar EES-rådet det politiska beslutet och Gemensamma EES-kommittén bereder ärendet. Vad avser de två sistnämnda typerna av beslut är det inte möjligt att avtalet förfaller delvis.

Utskottet påpekar att beslutsmekanismerna inom EES inte till alla delar stämmer överens med principen om likställdhet mellan de avtalsslutande parterna. Detta beror framför allt på att EFTA-staterna vid förhandlingarna var tvungna att avstå från sitt ursprungliga mål att skapa en genuint gemensam beslutsmekanism för EES eftersom EG höll fast vid sin beslutsautonomi.

EES-avtalet bygger nu på samarbete mellan två separata pelare, EG och EFTA, där beslutsprocessen utgår från EG-rättsakter som beretts och avgjorts inom EG. Trots att EFTA-staterna har ovan beskrivna möjligheter att medverka vid beredningen av de EG-rättsakter, som ligger till grund för EES-rättsakterna, har de betydligt mindre möjligheter till detta än EG-länderna. EFTA-staterna får inte vara med om att fatta beslut om beredning av EG-rättsakter i EG:s s.k. kommittologikommittéer. Det är betecknande för obalansen i EES-beslutsfattandet att gällande EES-rättsakter förfaller om de avtalsslutande parterna inte kan enas om att ersättande nya EG-rättsakter godkänns som nya rättsakter för EES.

Beslut i Finland med anledning av EES-avtalet

Statsrådet tillsatte i mars 1992 en kommitté (statsförfattningskommittén 1992) för att utreda konsekvenserna av Finlands integrationsbeslut, t.ex. EES-avtalet, för riksdagens, republikens presidents och statsrådets maktbefogenheter i utrikespolitiska och internationella frågor och för därmed förknippat beslutsfattande och arbetsfördelning samt för att utgående från denna utredning lägga behövliga förslag till ändringar i statsförfattningen.

För riksdagen betyder EES-avtalet att dess traditionella befogenheter att utöva lagstiftande makt inskränks i och med att den centrala uppgiften att utarbeta författningar inte längre kommer att ske genom lagstiftning i riksdagen utan genom statsfördrag. I praktiken har riksdagen inte haft något medinflytande speciellt på substansen i multilaterala statsfördrag. Ur riksdagens synvinkel är det därför viktigt att de finländska statsorganens maktrelationer inte rubbas med inskränkta befogenheter för riksdagen som följd.

Statsförfattningskommittén tog i sitt delbetänkande i juni 1992 upp frågan om hur riksdagen skall garanteras tillgång till information från regeringen och medinflytande på Finlands förhandlingsmål och därigenom på själva besluten när nya EES-rättsakter, som skall godkännas genom beslut av Gemensamma EES-kommittén, bereds och avgörs.

Kommittén föreslog en ny 33 a § i regeringsformen, där det i 1 mom. stadgas generellt om den nationella beredningen av beslut i vissa internationella institutioner i enlighet med vad som anges i riksdagsordningen. Riksdagsordningen bör enligt kommitténs förslag kompletteras med bestämmelser om riksdagsutskottens rätt att få information om förslag som är viktiga med tanke på EES samt om den förberedande behandlingen av förslag till nya EES-rättsakter i riksdagens stora utskott, som skall vara institutionen för beredning och harmonisering i integrationsfrågor i riksdagen.

Vidare utredde statsförfattningskommittén frågan om beredningen av Finlands synpunkter på förslagen till EES-rättsakter och besluten om dem inom regeringen. Kommittén föreslog en gemensam bestående harmoniseringsordning för ministerierna i statsrådet utgående från förhandlingsorganisationen för EES-avtalet. Denna ordning föreslås bestå av ett ständigt EES-ministerutskott med en underordnad EES-dele-

gation, som i sin tur skall bestå av ministeriernas kanslichefer. Under EES-delegationen lyder beredningsutskottet för olika områden. En integrationsdelegation, som representerar politiska partier, medborgarorganisationer och myndigheter, skall enligt förslaget stå kvar som integrationspolitisk institution med namnet delegationen för EES- och EG-frågor.

Kommittén föreslår att utrikesministeriet har ansvar för harmoniseringen av Finlands synpunkter och att Finlands officiella meddelanden till EES- och EFTA-institutionerna skall gå via ministeriet. Finlands synpunkter skall beredas vid respektive fackministerier och i beredningssektioner för behöriga områden, som i regel skall vara underställda fackministerierna. Beredningssektionerna kan även ha en bred sammansättning, vilket betyder att representanter för intresseorganisationer medverkar i dem. Frågor i anknytning till harmoniseringen av Finlands synpunkter föreslås bli behandlade på tjänstemannanivå i beredningssektioner och EES-delegationen.

De politiska besluten om Finlands synpunkter skall enligt kommitténs förslag fattas i det ständiga EES-ministerutskottet, där statsministern är ordförande och utrikesministern, utrikeshandelsministern, handels- och industriministern och justitieministern permanenta medlemmar. Också andra ministrar föreslås medverka i utskottet till den del en aktuell fråga hänför sig till deras behörighet. Republikens president kan medverka i utskottet, om det tar upp utrikespolitiskt viktiga frågor.

Statsrådsberedningen av Finlands synpunkter är förknippad med ett förslag om att riksdagen kontinuerligt skall få information om beredningen och att det i riksdagsordningen skall stadgas om förberedande behandling av integrationsfrågor för att stora utskottet på förhand skall ge riksdagens politiska samtycke till de EES-rättsakter som godkänns i Gemensamma EES-kommittén.

Kommittén föreslog att föredragningen av ärenden som har att göra med att godkänna och sätta i kraft EES-rättsakter flyttas från utrikesministeriet till behöriga fackministerier. I kommitténs förslag till ny 33 a § i regeringsformen finns också ett 2 mom. om att statsrådet kan godkänna en EES-rättsakt, om motsvarande nationella reglering faller inom statsrådets eller en underlydande myndighets behörighet. I det fall att en EES-rättsakt för innehållets vidkommande inte berörs av lag eller förordning ankommer det således inte på republikens pre-

sident utan på statsrådet att godkänna rättsakten.

Utskottet finner statsförfattningskommitténs förslag till ändringar på grund av EES-avtalet i det stora hela motiverade. Det är speciellt viktigt att de finländska statsorganens maktrelationer inte förskjuts med inskränkta befogenheter för riksdagen som följd. Det framhåller speciellt att riksdagens rätt att få information och påverka Finlands förhandlingsmål måste garanteras när det gäller beslut om de EES-rättsakter som nu omfattas av den lagstiftande makten.

Behandlingen av EES-ärenden i riksdagen

Riksdagen tillsatte i juni 1991 en EES-kommission som i enlighet med sitt uppdrag i sitt betänkande i juni 1992 lade förslag till förberedande behandling av EES-rättsakter i riksdagen. Kommissionens förslag till ändringar i riksdagsordningen utgår från de förslag som statsförfattningskommittén 1992 lagt till beredningsmekanism och behandlingsordning för beslut av Gemensamma EES-kommittén i Finland, liksom på kommitténs förslag till ny 33 a § i regeringsformen, som således lägger grunden för riksdagens medverkan i den nationella beredningen av EES-rättsakter.

Enligt EES-kommissionens förslag skall riksdagens stora utskott koordinera och behandla förhandsförbindelser att godkänna EES-rättsakter. Specialutskottet medverkar vid behandlingen av dessa frågor genom att avge yttranden om dem.

EES-kommissionen föreslog att 42 § riksdagsordningen kompletteras med ett 2 mom. om att stora utskottet, som är riksdagens institution för integrationsfrågor, vid behov skall få redogörelse av statsrådet eller behörigt ministerium för förberedelser som hänför sig till EES-avtalet. En sådan redogörelse skall ges när utskottet, statsrådet eller ministeriet finner det behövligt. I 48 § riksdagsordningen som gäller godkännande av statsfördrag föreslog kommissionen en precisering, som går ut på att ärenden som gäller godkännande eller ikraftträdande av Gemensamma EES-kommitténs beslut skall remitteras till det specialutskott vars behörighet de på grund av sitt innehåll hänför sig till. Vidare föreslog kommissionen, med hänsyn till stora utskottets koordinerande roll, ändringar i andra paragrafer i 4 kap. riksdagsordningen, som gäller beredningen av ärenden.

EES-kommissionen lade förslag till bestämmelser om den förberedande politiska behandlingen i stora utskottet av sådana beslut av Gemensamma EES-kommittén som faller inom riksdagens behörighet. Proceduren avser att utan att inskränka riksdagens slutliga beslutsbefogenheter säkerställa en dialog mellan statsrådet och riksdagen under den fas av informationsutbyte och förhandlingar som börjar med att EFTA-staterna får del av EG-kommissionens förslag till en ny rättsakt i EES-avtalet och som slutar med att Gemensamma EES-kommittén fattar beslut om en EES-rättsakt motsvarande den föreslagna EG-rättsakten. Också ständiga kommittén för EFTA-staterna skall vid beredningen av beslut följa denna procedur i tillämpliga delar.

Syftet med proceduren är att garantera att riksdagen kan påverka Finlands förhandlingsmål och således att förhindra att riksdagen ställs inför fullbordat faktum när en EES-rättsakt i sin slutliga utformning tas upp för att godkännas och sättas i kraft. Å andra sidan får statsrådet på detta sätt veta under vilka förutsättningar riksdagen ingår en politisk förhandsförbindelse att godkänna och sätta i kraft en EES-rättsakt innan beslut i saken har fattats i Gemensamma EES-kommittén.

Utskottet påpekar att en förhandsförbindelse av stora utskottet i riksdagens namn i enlighet med denna procedur till sin natur vore politisk och att den formellt inte binder riksdagen när rättsakten skall sättas i kraft. Men därför skall den inte ha någon juridiskt bindande verkan för regeringen heller.

Såsom riksdagens EES-kommission konstaterar i sitt betänkande skall statsrådet överväga hur det vid förhandlingar i Gemensamma EES-kommittén kan genomdriva de mål som riksdagen ställt upp. Utskottet omfattar kommissionens uppfattning att samarbetet mellan riksdagen och statsrådet förutsätter att riksdagen ger statsrådet en tillräcklig rörelsemarginal vid förhandlingarna i Gemensamma EES-kommittén.

Enligt utskottet bör utgångspunkten dock vara att Finland håller fast vid stora utskottets förhandsförbindelse, om det inte av oförutsedda skäl är motiverat att avvika från den i brådskande fall i EES-beslutsprocessen.

Utskottet omfattar den ståndpunkt som ovan nämnda organ anfört och anser att om det vid förhandlingar i Gemensamma EES-kommittén visar sig behövt att justera förhandlingsmålen eller att avstå från dem efter bered-

nings- och förhandlingsfasen, bör statsrådet ge redogörelse till stora utskottet för det förändrade läget och meddela utskottet om regeringens ståndpunkt i saken.

Under sådana omständigheter skall stora utskottet underrätta statsrådet om på vilka villkor riksdagen kan ingå en politisk förhandsförbindelse om att ett avtal om en ny EES-rättsakt sätts i kraft. Efter diskussion skall utskottet komma med en bedömning av om en majoritet i riksdagen kan godkänna regeringens preliminära ståndpunkt till att beslut i saken fattas i Gemensamma kommittén. Behandlingen fortsätter om behörigt ministerium uppger för stora utskottet att regeringen har ändrat sig i saken.

EES-kommissionen föreslog att riksdagsordningen skall kompletteras med ett nytt 4 a kap. om förberedande behandling av EES-relaterade integrationsfrågor. I kapitlet stadgas om förpliktelse för statsrådet att genom en skrivelse informera riksdagen om EG-kommissionens rättsaktsförslag då de hänför sig till EES-avtalet, om de EES-rättsakter som avses i dem skall träda i kraft genom en lag eller annars kräver riksdagens godkännande. Vidare stadgas om förberedande behandling av integrationsärenden i stora utskottet och de specialutskott som avger yttrande till stora utskottet. En integrationsfråga skall också kunna tas upp i plenum, men riksdagen fattar inte beslut på grund av den förberedande behandlingen. Vidare föreslog EES-kommissionen sekretesstadganden i kapitlet för att garantera att förhandlingarna om en integrationsfråga hålls hemliga vid den nationella beredningen. I EES-kommissionens betänkande ingick också förslag till ändring av arbetsordningen för riksdagen och arbetsordningen för stora utskottet med anledning av den förberedande behandlingen av integrationsfrågor. Utskottet anser dock inte att kommissionens förslag till 54 b § riksdagsordningen garanterar att riksdagsmän och medborgare får tillgång till information. Det framhåller att sekretesstadgandet kunde formuleras så att regeringen och utskottet särskilt anger de uppgifter och handlingar som skall hållas hemliga.

Enligt lagstiftningspraxis kan riksdagen bara genom en lag som stiftats i grundlagsordning ges i uppgift att utse representanter i något organ. Ju fler interparlamentariska internationella institutioner det uppstår desto oändamålsenligare är detta enligt EES-kommissionens uppfattning. Därför föreslog kommissionen en ny 88 b § i

riksdagsordningen om att det skall stadgas genom lag eller i arbetsordningen för riksdagen om val av riksdagsmän att representera riksdagen i en institution som baserar sig på ett internationellt fördrag eller i någon annan internationell institution. Förslaget gäller bl.a. val av representanter i EES gemensamma parlamentarikerkommitté.

EES-kommissionens förslag avses träda i kraft samtidigt med EES-avtalet. Förslaget till val av representanter i internationella parlamentariska institutioner kunde dock enligt kommissionens uppfattning träda i kraft redan tidigare.

Enligt EES-kommissionens förslag skall stora utskottet få något högre status när det gäller att få information (rätt att få utredning av statsrådet eller behörigt ministerium om beredningen av EES-frågor) än vad utrikesutskottet med stöd av sina traditionella befogenheter enligt 48 § 2 mom. riksdagsordningen har haft. Kommissionen uppmärksammade detta missförhållande men lade inte något förslag till ändring av lagrummet. Den konstaterade dock att det som stadgas i riksdagsordningen om utrikesutskottets rätt att få redogörelser kunde formuleras på samma sätt som i det lagrum som kommissionen föreslår angående stora utskottet. Utskottet understryker att dess rätt att få information skall gälla samtliga berednings- och behandlingsfaser enligt utskottets egen prövning.

EES-kommissionen påpekade att om 48 § 2 mom. riksdagsordningen får denna formulering betyda att om utrikesutskottet begär en redogörelse av regeringen för rikets förhållanden till utländska makter är regeringen förpliktad att ge den redogörelse utskottet begär. Regeringen borde i sin tur självantagligen ge en redogörelse till utskottet när den t.ex. anser en sak vara till den grad viktig att utskottet med hänsyn till andemeningen i regleringen bör få kännedom om den.

Enligt EES-kommissionens uppfattning kunde 48 § 2 mom. riksdagsordningen i detta syfte formuleras så att utrikesutskottet vid behov bör få redogörelse av regeringen för rikets förhållanden till främmande makter. Utskottet kunde precis som förut vid behov avge utlåtande till regeringen med anledning av redogörelsen.

Utrikesutskottet omfattar denna formulering som i allt väsentligt svarar mot dess ståndpunkt i betänkande nr 6. Utrikesutskottet anförde i betänkandet att arbetsfördelningen mellan utrikesutskottet och stora utskottet, som enligt planerna skall bli ett integrationsutskott, lämpligen

bör ordnas så att utrikespolitiska fördrag, såsom överenskommelsen om medlemskap i EG och beredningen av den, behandlas i utrikesutskottet och att stora utskottet tar hand om uppgifter som hänför sig till EES och beredningen av ny EG-lagstiftning längre fram. Utskottet finner alltså en sådan arbetsfördelning motiverad. Det understryker att det bör ha möjlighet att få information och ta ställning till principiellt viktiga frågor som gäller utveckling av EES och som huvudsakligen kommer upp till beslut i EES-rådet.

Utrikesutskottet förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att ändra statsförfattningen så att utrikesutskottet garanteras en möjlighet att efter behov få redogörelser av statsrådet för rikets förhållanden till främmande makter samt att få information och att ta ställning till principiellt viktiga frågor med tanke på utveckling av EES-avtalet.

4. Riksdagens förhandlingsmål

I sitt betänkande nr 7/1990 rd om statsrådets redogörelse om Finlands förhållande till integrationsutvecklingen i Västeuropa 1990 förutsatte utrikesutskottet att regeringen under EES-förhandlingarna 1) eftersträvar en EES-lösning som på bred basis och balanserat tar hänsyn till synpunkter som är av betydelse för vårt land, 2) arbetar för att principerna för en hållbar utveckling som beaktar naturens kapacitet skall genomföras inom hela EES, 3) eftersträvar ett beslut och beredningssystem för EES som tillvaratar EFTA-ländernas intressen, 4) arbetar för att i EES-avtalet skall upptas nödvändiga begränsningar och förbehåll för att fundamentala nationella intressen skall kunna tillvaratas, särskilt så att a) finländska myndigheter förbehålls rätten att övervaka och begränsa utländsk äganderätt i finländska bolag och produktionsanläggningar, likaså beträffande fast egendom, b) den sociala tryggheten och arbetarskyddet i Finland bibehålls åtminstone på nuvarande nivå och att tillräckligt goda förutsättningar för att vidareutveckla dem skapas, c) Finland förbehålls rätten att upprätthålla och utveckla en nationell miljöskyddslagstiftning som är strängare än EG-bestämmelserna, d) Finland kan bedriva en nationell regionalpolitik och utveckla funktioner

som beaktar särförhållandena i vårt land, 5) håller riksdagens specialutskott å jour med förhandlingarnas gång och innehåll, och tillförsäkrar riksdagen behörigt inflytande och möjlighet att medverka vid förhandlingarna.

Redan i början av EES-förhandlingarna blev det klart att Europeiska gemenskapen utgick från att gällande *acquis communautaire* inom EG, dvs. gemenskapslagstiftningen, i behöriga delar skall läggas till grund för avtalsförhandlingarna. Gemenskapslagstiftningen, som består av direktiv, förordningar och andra beslut, medräknat EG-domstolens avgöranden om tillämpningen av dem, har kommit till stegvis under närmare 35 år.

Enligt EG-partens uppfattning utgjorde gemenskapslagstiftningen om den inre marknaden som lades till materiell grund för substansen i EES-avtalet ett komplex som det ansågs omöjligt att plocka ut vissa delar ur. Dessutom hade EG inget intresse av att förhandla om ändringar i gemenskapslagstiftningen. EES-förhandlingarna gick därför i betydande grad ut på att ange relevanta EG-rättsakter som skulle inkorporeras i avtalet. Vid förhandlingarna godkände EG bara några få bestående avvikelser för EFTA-länderna. Därför kom förhandlingarna huvudsakligen att koncentreras på var det behövs övergångsbestämmelser.

Utskottet anser att EES-avtalet bör bedömas med beaktande av EG:s ovillkorliga premisser, som inte ens riksdagen till alla delar hade kännedom om när Finland ställde upp sina förhandlingsmål.

Utskottet konstaterar att om det framförhandlade EES-avtalet träder i kraft blir Finland delaktigt av en omfattande handelspolitisk ordning som inom hela EES i mycket stor utsträckning förverkligar den fria rörligheten för varor, personer, tjänster och kapital enligt EG:s inre marknadsprogram. Vidare kommer EES-avtalet att utvidga, fördjupa och utveckla samarbetet mellan EFTA-staterna och EG-länderna inom samarbetsområden med nära anknytning till den inre marknaden.

När Finland och de andra EFTA-staterna nu genom ett enda beslut godkänner den gemenskapslagstiftning som har samband med EES-avtalets tillämpningsområde kan det ge upphov till oförutsedda svårigheter vid avtalens tillämpning oberoende av att riksdagen och dess specialutskott omsorgsfullt har gått igenom EES-avtalet och fått redogörelse för beredningen av regeringen och andra myndigheter.

För att gränserna för riksdagens lagstiftande makt när det gäller nya EES-rättsakter skall kunna preciseras finner utskottet det viktigt att det framgår av regeringens propositioner vilka ändringar en behörig EES-rättsakt ovillkorligen förutsätter och vilka ändringar som föreslås av lämplighetsskäl. Utskottet anser att den rörelsefrihet som de på EG-direktiven baserade EES-rättsakterna tillåter i högsta möjliga grad bör nyttjas för att värna nationella intressen när rättsakterna sätts i kraft. Utskottet vill ytterligare understryka att EES ökar i betydelse i och med den interna utvecklingen i EG.

I ingressen till EES-avtalet konstateras att de avtalsslutande parterna är fast beslutna att bevara, skydda och förbättra miljön samt att säkerställa ett varsam och förnuftigt utnyttjande av naturresurserna, på grundval av särskilt principen om en varaktig utveckling samt av principen att försiktighetsåtgärder och förebyggande åtgärder bör vidtas. Principen om en bärkraftig utveckling finns alltså inskriven i avtalet. På senare tid har EG i sina beslut, bl.a. vid toppmötena i Lissabon och Maastricht, poängterat att miljövärdsaspekter och principen om en bärkraftig utveckling bör ges allt större utrymme.

Vad gäller beslutsprocessen enligt EES-avtalet påpekar utskottet att den inte helt svarar mot EFTA-staternas ursprungligen uppställda mål för likställdhet mellan parterna. Enligt utskottets bedömning garanterar EES-avtalet dock EFTA-staterna ett skäligt medinflytande i beredningen av EG-rättsakter som ligger till grund för EES-rättsakterna. Med hänsyn till att det krävs enhällighet mellan alla parter för att nya EES-rättsakter skall godkännas anser utskottet att beslutsprocessen åtminstone formellt säkerställer likställdheten mellan de avtalsslutande parterna.

Utskottet konstaterar att det framförhandlade EES-avtalet gör skillnad dels mellan protokoll som kan jämföras med huvudavtalet, dels mellan protokoll som inte står på samma nivå som huvudavtalet. Beslut om ändringar i det förstnämnda slaget av protokoll skall vara enhälliga, såsom i fråga om internationella fördrag överlag. Om ändringar i det sistnämnda slaget av protokoll beslutar Gemensamma EES-kommittén oberoende av EG:s gemenskapslagstiftning, där de saknar motstycke. EFTA-staternas medinflytande vid beslut om dessa olika slag av protokoll skiljer sig inte i sak från EG-staternas medinflytande. Däremot beror möjligheten att påverka beslut om ändringar i bilagorna till

EES-avtalet på vilka metoder som anlitas vid beredningen och hur.

Utskottet uppmärksammar att Finlands medinflytande i EES beslutsprocess de facto i hög grad beror på behöriga representanters expertis och aktivitet. Därför är det viktigt att se till att de får lämplig utbildning och inskolning i sina uppgifter.

EES-avtalet medger en tre års övergångsperiod när det gäller utländsk äganderätt, därefter måste inskränkningarna på detta område undanröjas. När det gäller fritidsbostäder medger EG-direktivet om fri rörlighet för kapital en inskränkning i äganderätten på grundval av bosättning, såsom t.ex. i Danmark. Den allmänna skyddsklausulen i avtalet kan i princip tillämpas också på inskränkning av utländsk äganderätt, om någon form av utländskt ägande eller en utlännings förvärv av företag eller fastigheter kan anses vara till stort förfång för finländska intressen och innebära ett ekonomiskt, miljömässigt eller samhälleligt hot.

EES-avtalet innebär i princip ingen risk för utvecklingen av vår sociala trygghet och vårt arbetarskydd och hindrar inte heller att de bibehålls på nuvarande nivå. Enligt avtalet är det inom vissa gränser möjligt att hålla fast vid en strängare nationell miljövårdslagstiftning, men den får inte ge upphov till nya handelshinder. Enligt avtalet är det möjligt att utveckla den finländska regionalpolitiken inom de gränser som bestämmelserna om statligt stöd och konkurrensvillkor ställer.

Under EES-förhandlingarnas lopp har regeringen informerat riksdagens utskott om förhandlingsgången.

Utrikesutskottets övergripande bedömning är att det undertecknade EES-avtalet rätt väl motsvarar de mål som riksdagen ställt upp.

5. Specialutskottens utlåtanden

Utrikesutskottet anser att vart och ett specialutskott ingående har utrett de frågor som anknyter till dess behörighet. Utskottet tar inte in alla de synpunkter som anförs i specialutskottens utlåtanden i detta betänkande.

Utrikesutskottet förutsätter att regeringen tar behörig hänsyn också till de anmärkningar och uttalanden som finns i bifogade utlåtanden av specialutskotten.

6. Avtalens ikraftträdande

Hänvisande till grundlagsutskottets utlåtande anser utrikesutskottet att riksdagens samtycke krävs för godkännande av avtalen i propositionen i enlighet med vad som stadgas i 33 § regeringsformen och 69 § riksdagsordningen. Vidare anser utskottet att det första och det andra lagförslaget i propositionen bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 69 § 1 mom. riksdagsordningen, som iakttas när ett ärende hänförs sig till grundlagen, och att det tredje lagförslaget kan behandlas i den ordning som anges i ingressen till förslaget.

7. Behandlingen av EES-avtalet i de andra avtalsslutande parternas parlament

Utskottet påpekar att EES-avtalet för att kunna träda i kraft bör godkännas i sammanlagt 19 nationella parlament och i EG-parlamentet och att det dessutom krävs folkomröstning i två länder.

Båda kamrarna i det schweiziska parlamentet och en kammare i det österrikiska har redan godkänt avtalet (behandlingen pågår fortfarande i den österrikiska senaten). Enligt vad utskottet erfarit väntas parlamenten i de flesta EFTA- och EG-stater behandla och godkänna avtalet under oktober eller november 1992, enligt vissa bedömningar för det mesta med en klar majoritet.

I Schweiz anordnas en folkomröstning i saken den 6 december 1992 och i Liechtenstein den 20 december 1992. För att avtalet skall godkännas i Schweiz bör det få en majoritet av rösterna vid folkomröstningen, vartill minst hälften av rösterna i en majoritet av kantonerna skall vara för avtalet. Det senare kravet anses vara svårare att uppfylla.

Andra osäkerhetsmoment är förknippade med behandlingen av avtalet i det norska parlamentet, där det skall godkännas med 3/4 majoritet, och på Island.

Behöriga utskott vid EG-parlamentet har avgett ett betänkande om avtalet och parlamentet väntas rösta om det den 28 oktober 1992.

Med stöd av det ovan anförda föreslår utskottet vördsamt

att Riksdagen godkänner de bestämmelser som kräver Riksdagens godkän-

nande i huvudavtalet, protokollen och bilagorna samt i bestämmelserna i de rättsakter till vilka det hänvisas i bilagorna och protokollen till det i Oporto den 2 maj 1992 mellan Republiken Finland, Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein, Konungariket Norge, Schweiziska Edsförbundet, Konungariket Sverige och Republiken Österrike samt Europeiska ekonomiska gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen, Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Hellska Republiken, Konungariket Spanien, Franska Republiken, Irland, Italienska Republiken, Storbritannien och Nordirland ingångna avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

att Riksdagen godkänner de bestämmelser som kräver Riksdagens godkännande i det i Oporto den 2 maj 1992 mellan Republiken Finland, Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein, Konungariket Norge, Schweiziska Edsförbundet, Konungariket Sverige och Republiken Österrike ingångna avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol,

att Riksdagen godkänner de bestämmelser som kräver Riksdagens godkännande i det i Oporto den 2 maj 1992 ingångna avtalet mellan Republiken Finland, Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein, Konungariket Norge, Schweiziska Edsförbundet, Konungariket Sverige och Republiken Österrike om upprättande av en ständig kommitté för EFTA-staterna.

Helsingfors den 15 oktober 1992

Samtidigt föreslår utskottet vördsamt

att det första lagförslaget i regeringens proposition skall godkännas utan ändringar med undantag för ingressen och 16 §, som godkänns sålydande:

Ingress

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som (utesl.) 69 § 1 mom. riksdagsordningen föreskriver, stadgas:

16 §

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)
(3 mom. utest.)

Vidare föreslår utskottet vördsamt

att det andra lagförslaget i regeringens proposition skall godkännas utan ändringar med undantag för ingressen, som godkänns sålydande:

Ingress

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som (utesl.) 69 § 1 mom. riksdagsordningen föreskriver, stadgas:

Dessutom föreslår utskottet vördsamt

att det tredje lagförslaget skall godkännas utan ändringar.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Paasio, vice ordföranden Donner, medlemmarna Aittoniemi, Haavisto, Kalliomäki, Kempainen, Korkeaoja, Kuuskoski, Kääriä-

nen, Laurila, Miettinen, Ollila, Renko, Särkijärvi och Wahlström samt suppleanterna S.-L. Anttila och Hämäläinen.

Reservationer

I

Utgående från utrikesutskottets betänkande nr 7/1990 rd gav riksdagen våren 1990 regeringen fullmakter att förhandla om Finlands tillträde till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. I betänkandet och bifogade utlåtanden från specialutskotten angavs villkor och mål att beakta vid förhandlingarna om avtalets innehåll. Bland de viktigaste målen och villkoren kan nämnas nationellt skydd för fast egendom och för samhället viktig industri samt nationella frågor med anknytning till den sociala tryggheten.

Regeringens förhandlare misslyckades med att uppfylla villkoren och uppnå målen. När representanterna för vissa andra förhandlingsparter så sent som natten innan satt och bröt arm för sina nationella intressen (Norge, Schweiz, Island), satt de finländska förhandlarna bildligt talat vid ett sidobord vid omslagspappret från sin uppåtna matsäck. De hade bara lyckats prestera en övergångsperiod på tre år för utlänningars rätt att äga fast egendom i Finland och för företagsförvärv. Vidare lyckades de få vaga, för motåtgärder utsatta skyddsklausuler i händelse av något slags nationell krissituation inskrivna i avtalstexten. Inte ens regeringen hade väl tänkt sig att avtalen om övergångsperioder skulle införas. Regeringen har senare avlåtit propositioner med lagförslag till riksdagen om att Finland redan på förhand avstår från denna övergångsperiod på tre år. I praktiken finns det alltså ingenting konkret att ta fasta på när det gäller de mål för EES-förhandlingarna som riksdagen ställde upp våren 1990.

Vid utskottets diskussioner med inkallade experter har det framgått att tillträde till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet är som ett hopp ut i tomma intet med förbundna ögon. Inte ens experterna behärskar EES-avtalets villkor och deras tolkning mer än till en liten del. I princip har bara två positiva aspekter kunnat anföras. Finland får vara med om det teknologiska utvecklings- och forskningsarbetet i Europa och handelsstandarderna kommer att harmoniseras. De handelsförmåner som skulle vara det största dragplåstret är däremot alltså högst diffusa. Frihandelsavtalen förblir ju i kraft även om Finland ställer sig utanför EES-avtalet.

Negativa konsekvenser och oklarheter råder det däremot ingen som helst brist på. Jag skall ta upp dem i all korthet.

Lagstiftningsbehörigheten, jurisdiktionen och den verkställande makten

Dessa områden utgör grundpelarna i en självständig stat. Om Finland blir medlem i EES kommer en stor del av vårt regelverk att dikteras av Europeiska gemenskapens lagstiftande institutioner. Riksdagen vore bara ett slags registrator som skriver upp order från ovan.

De finländska domstolarna vore tvungna att tillämpa EG:s regelverk i sina avgöranden och framför allt att meddela förhandsbesked på ett sätt som är främmande för finländsk lagskipning. Vidare skulle de finländska domstolarna få en ny och underlig plikt på halsen, dvs. de vore tvungna att tolka lagen på ett sätt som styr samhället; kort sagt tolka lagen på politiska grunder i enlighet med vartåt vindarna råkar blåsa.

För den verkställande makten har avtalet mindre betydelse än för lagstiftningsbehörigheten och jurisdiktionen. Inom handeln och konkurrensområdet innebär avtalet dock övernationella inspektionsrättigheter.

Arbetskraftens fria rörlighet

Finlänarna har invaggats i den föreställningen att en medborgare inom EES kan söka anställning i ett annat medlemsland i 3 månader och leva på sin intjänade socialförsäkring i ursprungslandet. Enligt experter är frågan allt annat än klar. I praktiken är det fråga om minst sex månader, vartill kommer en eventuell utvisningsprocess som med alla steg och faser kan ta ett helt år. Genom en kortvarig anställning som upphör av orsaker som inte är beroende av arbetstagaren kan det uppstå nationella rättigheter både för arbetstagaren och hans inflyttningsberättigade familj, och familjemedlemmarna behöver inte ens vara medborgare i något EES-land. Hela systemet är råddigt och medger ett nästan omätligt missbruk.

Den sociala och grundläggande tryggheten

I anknytning till arbetskraftens fria rörlighet bestäms också familjens sociala och grundläggande

gande trygghet i enlighet med vilket land arbets- tagaren arbetar i. De sociala och grundläggande förmånerna är högst olika i olika länder. Beroende på vilken riktning arbetskraftens fria rörlighet tar kan EG-förordning 1408 ställa sig dyr för Finland.

Kostnaderna för EES-avtalet

Enligt propositionens motivering beräknas kostnaderna inom olika förvaltningsområden öka med 650 miljoner mark per år till följd av EES-avtalet. Redan en genomläsning av propositionens motivering gör en övertygad om att kalkylen är alltför optimistisk. De totala kostnaderna för EES kommer att ligga omkring 1,5 miljarder mark om året.

Medinflytande i beslutsprocessen

Verksamheten inom EES styrs nästan suveränt genom lagstiftning från EG-institutionerna i Bryssel, m.a.o. genom ett tjugotal ledande politikere och femtontusen tjänstemäns beslut. Besluten bygger på inflytande i slutna kretsar, lobbning och åtminstone på något stadium rent av på mutor, mer eller mindre. Om ett EES-land inte har möjlighet att utöva direkt inflytande på EG, måste det ske på förhand på ovan beskrivet sätt. Det är främmande för det beslutsfattande som vi är vana vid. Byråkratin och beslutsfattandet i Bryssel, som är hängivet åt navelskåderi, har redan nu en hel del drag som vi känner igen från en viss stormakts uppgång och fall långt tillbaka i historien.

Helsingfors den 15 oktober 1992

Sulo Aittoniemi

II

I och med att kapitalrörelserna mellan EG och EFTA liberaliseras måste också Finland till följd av EES-avtalet slopa lagparagraferna om inskränkningar i utländsk äganderätt när det gäller EES-medborgare.

Riksdagen bör i den nationella lagstiftningen allt mera detaljerat reglera markanvändningen, särskilt beträffande Finlands värdefulla skogs-

Vilka möjligheter har ett litet land med smalspår- rig produktion?

Den finländska exporten har ett mycket smalt produktionsunderlag, två träben och en metallkäpp. Därför är vår ekonomi mycket utsatt för internationella konjunkturväxlingar. Trots att EES-avtalet inte i sig binder Finland vid EG:s existerande och kommande bank-, penning- och valutasystem, binder det våra händer visavi valutakurserna. Så länge vår export har ett lika smalt underlag som nu behöver vi ha möjlighet att tillgripa valutapolitiska åtgärder, såsom vi har fått erfara. Också i detta hänseende är det mycket besvärligt för Finland att binda sig vid Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Andra osäkerhetsmoment

Om vi binder oss vid EES-avtalet leder det till en hel rad andra klara nackdelar och osäkerhetsmoment. Det är inte möjligt att befatta sig med dem i denna reservation.

Med stöd av det ovan anförda anser jag

att utskottet i sitt betänkande borde ha föreslagit att regeringens proposition om godkännande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet bör förkastas.

Då så inte skedde, borde utskottet dock ha uttalat

att det första lagförslaget i propositionen bör behandlas i den ordning som förskrivs i 67 § riksdagsordningen, och detta för att propositionen klart står i strid med landets grundlag.

och strandområden. I takt med att den utländska äganderätten liberaliseras bör Finland genom nationell lagstiftning förbättra miljö-, landskaps- och byggnadsskyddet. Utrikesutskottet borde ha tagit ställning till detta i sitt betänkande.

Såsom utrikesutskottet påpekar i sitt betänkande gäller fri rörlighet för kapital enligt undantagsbestämmelsen i artikel 6.4 i direktivet om

fri rörlighet för kapital inte förvärv av fritidsbostäder. Detta innebär att äganderätten till fritidsbostäder enligt dansk modell kan begränsas till dem som är fast bosatta i landet vilket dock inte är syftet med regeringens proposition nr 120.

Regleringen av markanvändningen när det gäller stränder är relativt anspråkslös i Finland jämfört med situationen ute i Europa. Eftersom efterfrågan har ökat kommer det att bli ännu svårare att genomföra de halvfärdiga strand-

skyddsprogrammen och att bereda lagar för en vettig reglering av markanvändningen i Finland. Därför bör dessa frågor lösas genom nationell lagstiftning innan utländsk äganderätt till fritidsbostäder liberaliseras ytterligare.

En fråga som hänger samman med markanvändningen är allemansrätten som har funnits i alla tider i Finland. Om den utländska äganderätten liberaliseras kan det hända att denna princip i praktiken skrotas, om inte allemansrätten förankras i lagstiftningen.

Helsingfors den 15 oktober 1992

Pekka Haavisto

Jarmo Wahlström

**RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT***Bilaga 1*

Helsingfors
den 22 september 1992
Utlåtande nr 15

Till Utrikesutskottet

När riksdagen den 17 juni 1992 remitterade 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 bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till utrikesutskottet.

Utskottet har hört byråchefen Marita Eerikäinen och ambassadrådet Pia Hillo vid utrikesministeriet, lagstiftningsrådet Niilo Jääskinen och lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet, juris doktorn, förvaltningsrådet Pekka Hallberg, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränti, tf. professorn Teuvo Pohjolainen, professorn Ilkka Saraviita, juris doktorn Martin Scheinin, juris licentiaten, justitierådet Leif Sevón, juris doktorn, kanslern Kauko Sipponen, professorn Kaarlo Tuori och juris licentiaten Aarre Tähti.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna avtalet mellan EFTA-staterna samt EG och Europeiska kol- och stålunionen och deras medlemsstater om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Samtidigt föreslås att riksdagen skall godkänna avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna. Avtalen avses träda i kraft den 1 januari 1993.

I propositionen ingår förslag till lagar om godkännande av vissa bestämmelser i avtalen. De föreslagna lagarna avses träda i kraft en dag som bestäms genom förordning. Avsikten är att

lagarna skall träda i kraft samtidigt med avtalen.

Enligt propositionens motivering i fråga om lagstiftningsordningen skall såväl förslaget om lag till godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och om tillämpningen av avtalet samt förslaget till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt om tillämpningen av avtalet behandlas på det sätt som 67 § och 69 § 1 mom. riksdagsordningen föreskriver.

Utskottets ställningstaganden*Riksdagens samtycke*

Riksdagens samtycke behövs för godkännande av sådana bestämmelser i avtalen i anslutning till upprättandet av EES som avviker från gällande lagstiftning eller på grund av vilka nya lagstiftningsåtgärder måste vidtas. Det kan också anses att avtalen innehåller många bestämmelser som påverkar individens eller t.ex. ett företags rättsställning och som enligt rådande uppfattning i Finland bör utfärdas på lagnivå (se GrUU 2 och 18/1990 rd), varför riksdagens godkännande behövs. Likaså kräver avtalsbestämmelser som binder riksdagens budgetmakt riksdagens samtycke. Dessutom är det ändamålsenligt att avtalen behandlas i riksdagen på grund av den i propositionens motivering nämnda orsaken att avtalen bör anses vara speciellt viktiga till följd av deras omfattande konsekvenser för olika samhällsområden.

Hänvisande till det sagda anser grundlagsutskottet att riksdagens samtycke är behövligt enligt 33 § regeringsformen och 69 § riksdagsordningen.

Lagförslagens behandlingsordning

Det första lagförslaget

(EES-avtalet)

Det i EES-avtalets huvudavtal reglerade systemet för övervakning av konkurrensreglerna innebär att den övervakningsbehörighet som hänförs sig direkt till företagen utövas av EES övervakningsmyndigheter, antingen av EFTA:s övervakningsmyndighet eller EG-kommissionen. Deras övervakningsbehörighet omfattar inspektioner i finländska företag samt utdömande av böter och utsättande av vite för företag för brott mot konkurrensreglerna. Dylka beslut om betalningsskyldighet är verkställbara i Finland. Regleringen står i strid med stadgandena i 1 och 2 §§ regeringsformen om statens suveränitet, varför lagförslaget skall behandlas i en sådan grundlagsordning som enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen skall iakttas då internationella fördrag sätts i kraft.

Enligt artikel 97 i huvudavtalet är en avtalslutande parts rätt att ändra sin interna lagstiftning inom de områden som täcks av avtalet beroende av om Gemensamma EES-kommittén givit tillstånd till detta eller om förfarandet enligt huvudavtalets artikel 98 har fullföljts. Utskottet har granskat artikeln med tanke på 2 § regeringsformen om lagstiftningsbehörigheten och 28 § om behörigheten att utfärda förordningar.

Enligt erhållen utredning har syftet med avtalsbestämmelsen ursprungligen varit att säkerställa att det inte skall anses att EG gjort sig skyldig till avtalsbrott då den bereder och sätter i kraft ny intern lagstiftning. Bestämmelsen förpliktar EG att inte utfärda regler som hör till området för avtalet utan att de har behandlats inom EES beslutande organ. Enligt normal praxis har bestämmelsen avfattats så att den gäller de avtalslutande parterna på lika villkor.

Trots den vida ordalydelsen innebär artikel 97 enligt erhållen utredning för Finlands vidkommande närmast att man måste ty sig till behandling i Gemensamma kommittén, om man i Finland önskar få till stånd nationell lagstiftning som avviker från EES-avtalet eller om förhållandet mellan den tilltänkta nya lagstiftningen och EES-avtalet är oklart. Sålunda möjliggör artikel 97 åtminstone i princip en nationellt särpräglad lagstiftning som avviker från EES-avtalet. Med tanke på de i EES-

avtalet ingående skyldigheterna (t.ex. kravet på lojalitet enligt stycke 2 av artikel 3) ger den nu aktuella artikeln den nationella lagstiftaren extra möjligheter och sålunda kan det inte anses att artikeln kräver att lagförslaget skall behandlas i kvalificerad ordning.

Enligt huvudavtalets artikel 111 punkt 4 kan vissa tvister hänskjutas till skiljedom som är bindande för parterna i tvisten. Eftersom det är möjligt att den åtgärd som är föremål för tvisten har verkställts i lagform kan en skiljedom medföra en omedelbar skyldighet att ändra eller upphäva en lag. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande nr 2/1990 rd att erkännandet av domstolens för de mänskliga rättigheterna behörighet innebär en avvikelse från regeringsformens stadganden om Finlands suveränitet, eftersom ett av domstolen konstaterat brott mot fördraget i sak kan leda till att en fördragsslutande stat blir tvungen att ändra sin lagstiftning. Av motsvarande orsak bör det föreliggande lagförslaget också på grund av den ovan nämnda punkten i huvudavtalet behandlas i grundlagsordning.

Huvudavtalets artikel 103 reglerar ikraftträdandet av sådana beslut av Gemensamma EES-kommittén som blir bindande för en avtalslutande part först sedan de konstitutionella kraven har uppfyllts. För Finlands del avses med dessa krav å ena sidan att internationella fördrag separerat sätts i kraft internt i enlighet med vårt rådande dualistiska system och å andra sidan att 33 § regeringsformen och 69 § riksdagsordningen som säkerställer riksdagens medverkan iakttas.

Artikeln 2:a punkt gäller provisorisk tillämpning av Gemensamma EES-kommitténs beslut. På basis av erhållen utredning utgörs bakgrunden till denna avtalsbestämmelse av möjligheten enligt Schweiz statsförfattning att provisoriskt tillämpa ett internationellt fördrag tills parlamentet tagit ställning till fördraget. Såsom det konstateras i propositionens motivering kan en provisorisk tillämpning av ett avtal enligt Finlands statsförfattning inte komma i fråga förrän de konstitutionella kraven uppfyllts. Avtalsbestämmelsen går inte ut på att ändra detta rättsläge och sålunda bör man för Finlands del vid behov uppge i Gemensamma EES-kommittén att det inte är möjligt att provisoriskt tillämpa dess beslut i Finland. Om avtalsbestämmelsen uppfattas på detta sätt påverkar den inte lagförslagets behandlingsordning.

I propositionens motivering nämns att Finland inte har för avsikt att ge en sådan underrät-

telse som avses i det till huvudavtalets artikel 107 anslutna protokollet 34 att finländska domstolar skulle kunna begära besked av EG-domstolen om tolkningen av bestämmelser i EES-avtalet som är identiska med motsvarande bestämmelser i gemenskapsrätten. Om finländska domstolar i enstaka rättsfall på detta sätt juridiskt binds vid EG-domstolens tolkningar står detta uppenbarligen i strid med domstolarnas oavhängighet enligt 2 § 4 mom. regeringsformen. Eftersom den föreslagna lagens syfte likväl inte är att ge ett bemyndigande att ge en sådan underrättelse påverkar saken inte lagförslagets behandling. Utskottet *förutsätter* emellertid att om avsikten är att en underrättelse skall ges senare bör härom stadgas i en lag och att lagstiftningsordningen för den bör utredas separat.

Artikel 2 i huvudavtalets protokoll 28 anknyter till en princip, som utvecklats vid EG-domstolens rättsbildning. Enligt den upphör industriella rättigheter och upphovsrättigheter som beviljats med stöd av nationell lagstiftning under vissa förutsättningar att gälla. Artikeln förpliktar de avtalsslutande parterna att bestämma om konsumtion för den immateriella äganderätten i enlighet med gemenskapsrätten. Denna skyldighet står i sak i strid med 3 § patentlagen och 5 § mönsterrättslagen. Det bör anses att ett ingrepp enligt artikeln i rättigheter som tryggats genom dessa stadganden står i strid med egendomsskyddet enligt 6 § regeringsformen.

Eftersom de avtalsslutande parterna i artikeln förpliktas att "bestämma" hur frågan skall ordnas är det tänkbart att konflikten med egendomsskyddet inte är av betydelse i detta sammanhang utan först i samband med de lagstiftningsåtgärder som reglerar konsumtionen av rättigheterna. Om man likväl beaktar huvudavtalets artikel 6, som förpliktar till en tolkning av EES-avtalets bestämmelser i enlighet med relevanta avgöranden av EG-domstolen, bör konflikten beaktas redan vid bedömningen av behandlingsordningen för detta lagförslag. Därför bör lagförslaget också på grund av denna bestämmelse i protokollet behandlas i grundlagsordning.

Enligt protokoll 35 till EES-avtalet förbinder sig EFTA-staterna att om det är nödvändigt stadga att vid en konflikt mellan EES-regler och nationella lagar de förstnämnda har företräde. Eftersom den internationella rätten enligt Finlands statsförfattning inte i allmänhet har företräde framför den nationella lagstift-

ningen är det behövligt att hos oss utfärda stadganden om att EES-reglerna har företräde. Utskottet konstaterar att dylika regler i praktiken endast i extra fall kan bli betydelsefulla, dvs. då man av misstag eller av någon annan liknande orsak inte helt har lyckats anpassa den nationella lagstiftningen till EES-reglerna.

Regleringen av konfliktsituationer enligt protokoll 35 ingår i lagförslagets 2 och 3 §§. Enligt förslaget får ett stadgande i lag eller förordning inte tillämpas, om det står i strid med EES-avtalet eller en EG-rättsakt i en bilaga till avtalet (2 §) eller med beslut av Gemensamma EES-kommittén, om besluten har verkställts på behörigt sätt (3 §).

De föreslagna stadgandena anknyter till det sakkomplex som det stadgas om i 92 § 2 mom. regeringsformen. Enligt lagrummet får en domare eller annan tjänsteman inte tillämpa ett stadgande i en förordning om det står i strid med grundlag eller annan lag. Denna reglering har ansetts vara till den grad uttömmande att det t.ex. vid tillämpningen inte vore tillåtet att tolka lagars grundlagsenlighet (GrUU 2/1990 rd).

Det bör anses att lagförslagets 2 och 3 §§ kompletterar ovan nämnda lagrum. Enligt de nya reglerna får nämligen inte heller stadganden på lagnivå tillämpas om de står i strid med en viss typ av EES-regel. Utgående från 2 § regeringsformen innebär detta att domstolar och andra myndigheter får en helt ny möjlighet att befatta sig med lagar som riksdagen fattat beslut om. En dylik reglering kan genomföras endast i grundlagsordning.

Med anledning av 2 och 3 §§ betonar utskottet att regleringen av konflikter enligt paragraferna inte gäller i det fall att det råder en konflikt mellan Finlands grundlag och en EES-regel.

Utskottet har vidare granskat lagförslagets 4 § och 10 § 3 mom. med tanke på vissa delegeringsfrågor. Enligt den förstnämnda paragrafen har finansministeriet rätt att besluta om vissa ändringar i bl.a. ursprungsregler som Gemensamma EES-kommittén med stöd av artikel 98 i huvudavtalet har rätt att besluta om. I det sistnämnda momentet stadgas att beslut om kategoriundantag i artikel 53 punkt 3 skall verkställas genom förordning. I ingetdera fallet är det fråga om delegering av behörighet att ingå avtal, utan förslagen bör bedömas utgående från om de innebär sådan delegering av lagstiftningsbehörighet som bör anses vara förbjuden med tanke på statsförfattningen.

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat (t.ex. GrUU 17/1985 rd) att det i praktiken har gjorts möjligt att genom en vanlig lag reglera ärenden som hör till lagens område delvis genom en förordning, t.o.m. genom författningar på ännu lägre nivå. Däremot kan t.ex. ett helt rättsområde överföras för att regleras genom författningar på lägre nivå i stället för på lagnivå endast med iakttagande av grundlagsordning. Likaså har det ansetts vara oundgängligt att iaktta kvalificerad lagstiftningsordning då ett bemyndigande ges att utfärda stadganden som skulle innebära ingrepp i medborgerliga rättigheter som säkerställts i grundlag.

Enligt utskottets uppfattning är den i 4 § och 10 § 3 mom. föreslagna delegeringen av lagstiftningsbehörighet inte till omfattning eller innehåll sådan att den med beaktande av gällande lagstiftningspraxis skulle stå i strid med grundlagen. Med stöd av respektive lagar (lagarna 243 och 996/73) har finansministeriet den behörighet som avses i 4 § både i handel mellan Finland och EFTA-staterna och mellan Finland och Europeiska gemenskaperna. Lagförslagens 10 § 3 mom. gäller åter kategoriundantag från de åtgärder som är förbjudna enligt huvudavtalets 53 artikel 1 punkt. Med beaktande av att förutsättningarna för undantag enligt samma artikels 3 punkt är relativt exakt reglerade kan den föreslagna delegeringen av behörigheten att införa kategoriundantag enligt utskottets mening inte anses stå i strid med grundlagen.

I grundlagsutskottets praxis, som har uppstått vid bedömning av vad som får ingå i s.k. ettåriga skattelagar, har det utvecklats en doktrin som går ut på att det i ett förslag till skattelag, som kan behandlas i en enklare ordning än normalt, inte får stadgas om omständigheter som går utanför det aktuella ärendet. I princip har man kunnat inta en motsvarande ståndpunkt till lagförslag som avser införande av ett internationellt fördrag, eftersom behandlingen av dylika lagförslag har avvikit från den normala behandlingsordningen. Med hjälp av denna doktrin har man försökt förhindra att stadgandena om kvalificerad majoritet kringgås genom att stadganden som går utanför ärendet tas in i ett sådant lagförslag.

Genom lagen 818/92, som trädde i kraft den 1 september i år, har riksdagsordningen ändrats bl.a. så att uppdelningen i ettåriga skattelagar och skattelagar som är i kraft under en längre tid har mist sin betydelse och att också

möjligheten att lämna ett lagförslag att vila frånsett ett undantag har slopats inom lagstiftningen. I och med dessa ändringar finns det inte längre något behov att utreda om lagförslagens behandlingsordning påverkas av om det i en lag om införande av ett internationellt fördrag, som annars skall behandlas i vanlig lagstiftningsordning, också ingår stadganden som inte direkt föranleds av fördraget. En dylik granskning kan ha en viss betydelse då lagen om införande av ett statsfördrag — såsom i det föreliggande fallet — skall behandlas i grundlagsordning. Eftersom alla de punkter i detta lagförslag som kräver kvalificerad lagstiftningsordning föranleds direkt av fördraget finns det inga hinder för att förslaget behandlas i grundlagsordning enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen som skall iakttas då internationella fördrag införs.

Det andra lagförslaget

(EFTA:s övervakningsmyndighet och domstol)

EFTA-domstolens behörighet enligt artikel 33 i avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol kan leda till att Finland måste ändra sin lagstiftning. I enlighet med utskottets ställningstagande i ovan nämnda utlåtande nr 2/1990 rd bör lagförslaget därför behandlas i grundlagsordning. Detsamma gäller den behörighet som enligt avtalet tillkommer EFTA:s övervakningsmyndighet.

Lagförslagens 7 §, som behövs till följd av artikel 7 punkt 3 i protokoll 7 till avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol, står i strid med lagen om riksätten. Eftersom denna lag är en grundlag måste lagförslaget också till följd av 7 § behandlas i grundlagsordning.

Det tredje lagförslaget

(Ständiga kommittén för EFTA-staterna)

Utskottet uppmärksammar artikel 6 punkt 2 i avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna och artikel 1 punkt j i protokoll 1 som anknyter till avtalet.

Av artikel 6 punkt 2 i avtalet framgår att EFTA-staternas ständiga kommitté i de ärenden som nämns i bilagan och tillägget till artikeln

kan fatta beslut genom majoritetsbeslut. Därför har utskottet bedömt saken med tanke på 1 och 2 §§ om statens suveränitet i regeringsformen. Kommitténs majoritetsbeslut gäller huvudsakligen möjligheterna att i vissa fall avvika från de grundläggande skyldigheterna i EES-avtalet. Enligt utskottets mening begränsar inte det faktum att Finland inte ensidigt kan besluta om undantag från avtalsförpliktelserna den i regeringsformen reglerade suveräniteten. Dessutom kommer majoritetsbeslut i kommittén i fråga vid beslut om detaljer i myndigheternas internationella samarbete och om att utse referenslaboratorier. Enligt utskottets uppfattning begränsar inte heller de majoritetsbeslut som fattas i detta sammanhang suveräniteten i strid med regeringsformen.

Enligt ovan nämnda protokollbestämmelse kan EFTA-staternas Ständiga kommitté bestämma att en EFTA-stat skall ändra bestämmelserna om minimikapital i fråga om börsnoterade aktiebolag i sin nationella lagstiftning, om det till följd av förändringar i valutakurserna inte motsvarar den nivå som krävs i avtalet. I motsats till de ovan nämnda situationerna bör kommitténs beslut härvid vara enhälligt. Med hänsyn till detta och med beaktande av att det är fråga om att återställa ett i avtalet angivet rättsläge påverkar bestämmelsen i protokollet inte lagförslaget behandlingsordning.

Utskottet uppmärksammar det av den europeiska integrationsutvecklingen framkallade be-

hovet att revidera Finlands statsförfattning för att riksdagens ställning och medborgarnas medinflytande skall kunna säkerställas. Utskottet finner det oundgängligt att arbetet på att bereda en sådan statsförfattningsreform fortsätter.

På grund av ändringen i 69 § 1 mom. riksdagsordningen, som trädde i kraft den 1 september 1992, bör ingressen till det första och det andra lagförslaget ändras som följer: "I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som (utesl.) 69 § 1 mom. riksdagsordningen föreskriver, stadgas:"

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet värdsamt

att riksdagens samtycke behövs för de aktuella avtalen och att förslaget om godkännande av dem bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 69 § 2 mom. riksdagsordningen och att ärendet bör avgöras med enkel majoritet av de avgivna rösterna,

att det första och det andra lagförslaget bör behandlas i den ordning som enligt 69 § 1 mom. riksdagsordningen skall iakttas när ett ärende gäller en grundlag och

att det tredje lagförslaget kan behandlas i den ordning som anges i dess ingress.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowitz, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jäättteenmäki, Kaarilahti, Kekkonen, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen,

Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Saastamoinen och Viljanen (delvis).

Avvikande åsikter

I

Eftersom grundlagsutskottets majoritet i sitt utlåtande till utrikesutskottet inte har godkänt nedan nämnda ändrings- och tilläggsförslag och då jag därför inte har kunnat omfatta utlåtandet

i den form som utskottsmajoriteten beslutat om anför jag följande som avvikande åsikt och som motivering till den.

När grundlagsutskottet i maj 1990 avgav ett

utlåtande till utrikesutskottet om regeringens redogörelse till riksdagen tidigare samma år om västintegrationen behandlade grundlagsutskottet många problematiska punkter i det kommande EES-avtalet. Utgående från sin bedömning stannade utskottet för många detaljerade anmärkningar och klämförslag. Alla andra specialutskott agerade på samma sätt. Då regeringen presenterade EES-avtalskomplexet och sina förslag om införande av det redovisade den inte för förhandlingsprocessen och orsakerna till att riksdagens och specialutskottens förbehåll stötte på patrull och för händelseförloppet kring dem. Bl.a. av denna orsak föreslog jag att avsnittet "Utskottets ställningstaganden" i utlåtandet skulle inledas med följande text:

"Grundlagsutskottet betonade vikten av arrangemang som tryggar den nationella lagberedningens och lagstiftningens samt förvaltningens och domsrättens suveränitet och förutsatte att regeringen ger ytterligare utredning om hur den planerade övernationella förvaltningen och domstolsövervakningen kommer att påverka riksdagens lagstiftnings- och budgetmakt.

I grundlagsutskottets utlåtande uppmärksammades riksdagens ställning vid avtalsarrangemangen och vid förhandlingarna om dem. Utskottet betonade att specialutskotten bör ha en faktisk möjlighet att via regeringen vid alla lägen påverka Finlands ställningstagande i ärenden som blir aktuella i EES.

Grundlagsutskottet ansåg det vara nödvändigt att riksdagens ställningstaganden bör beaktas vid förhandlingarna mellan EG och EFTA och då beslut fattas om förhandlingsfullmakterna. Riksdagen bör vara representerad i förhandlingsdelegationen, riksdagen bör få riktig information om det aktuella läget i förhandlingarna och om eventuella behov att ändra förhandlingsfullmakterna under förhandlingarnas gång liksom om möjligheten att påverka förhandlingarna.

Utskottet ansåg det vara nödvändigt att riksdagens tillgång till information säkerställs även på andra sätt, att riksdagen och regeringen har ett intimt samarbete under hela förhandlingsprocessen och att regeringen på eget initiativ håller kontakt med vart och ett specialutskott i de ärenden som hör till utskottens behörighetsområde.

Utskottet konstaterar att vissa av de åsikter som det anförde i sitt utlåtande till utrikes-

utskottet den 17 maj 1990 på ett tillfredsställande sätt har beaktats senare under behandlingen. Eftersom regeringen inte i samband med sin proposition inför hela riksdagen och dess specialutskott har redogjort för förhandlingsprocessen finns det i detta sammanhang inte tillräckliga förutsättningar för att bedöma den. Enligt utskottets mening har dess bedömningar och konklusioner i ovan nämnda utlåtande visat sig vara riktiga, och EES-avtalet löser inte på ett tillfredsställande sätt alla de problem som behandlas i utlåtandet."

Problematiska punkter:

Bl.a. följande punkter är problematiska i EES-avtalet:

— att avtalet de facto begränsar Finlands suveränitet och att en del av lagstiftningsbehörigheten, den verkställande makten och domsrätten övergår från finländska statsorgan till övernationella organ, något som på det hela taget innebär att den valfria nationella rörelsefriheten väsentligt minskar,

— att riksdagens primära behörighet att utfärda normer smulas sönder till följd av att avtalet bemyndigar domstolarna att genom sina tolkningar ge normerna ett innehåll,

— att avtalets artikel 108 punkt 1 är ägnad att äventyra domstolarnas oavhängighet, som i princip erkänns i en annan punkt i avtalet.

Ett problem med avtalskomplexet är åtminstone än så länge att riksdagens och dess specialutskotts faktiska möjligheter till inflytande inte säkerställs eller att det åtminstone råder oklarhet om hur man skall trygga specialutskottens faktiska möjligheter att via regeringen påverka ställningstagandena i EES. Detta i kombination med att riksdagens behörighet att fatta beslut bör stärkas och medborgarna ges ökat medinflytande kräver att statsförfattningen ändras och att reformarbetet i detta syfte fortsätter.

Utskottet borde ha fäst uppmärksamhet vid behovet av att ordna efterhandskontroll av lagarnas grundlagsenlighet eller åtminstone vid att behovet utreds. Integrationsutvecklingen understryker frågans aktualitet. Enligt min mening bör kontrollen av grundlagsenligheten vara starkt riksdagscentrerad.

Efter det att EES-avtalet trätt i kraft kan anpassningen till den nya situationen aktualisera många problem som man inte har berett sig tillräckligt väl för. Därför bör man överväga

ett nät av skyddslagarna i likhet med EEC-skyddslagarna genom stadganden som bl.a. tryggar medborgarnas grundläggande rättigheter, fackföreningsrörelsens verksamhetsmöjligheter och förutsättningarna för att utveckla hemmamarknaden.

Förslag om tillägg till utlåtandet:

Hänvisande till ovan anförda motivering föreslog jag att följande stycke borde ha fogats till slutet av utskottets utlåtande:

”Integrationsutvecklingen har aktualiserat behovet av att utreda hur en efterhandskontroll av lagarnas grundlagsenlighet skall ordnas eller åtminstone av en utredning om behovet av sådan kontroll.

Om vi skall kunna anpassa oss till situationen efter det att EES-avtalet trätt i kraft och vara beredda att förebygga eventuella problem eller åtminstone att lindra dem krävs det skyndsamma åtgärder för att bereda en lagstiftning i stil med EEC-skyddslagarna som syftar till att trygga bl.a. medborgarnas grundläggande rättigheter, fackföreningsrörelsens verksamhetsmöjligheter och förutsättningarna för att utveckla hemmamarknaden.”

Andra anmärkningar:

I sitt utlåtande hänvisar grundlagsutskottet till att Finland enligt regeringens proposition inte ämnar ge en sådan underrättelse som nämns i protokoll 34 som anknyter till huvudavtalets artikel 107 om att finska domstolar kan begära besked av EEG-domstolen om tolkningen av

sådana bestämmelser i EES-avtalet som är identiska med motsvarande bestämmelser i gemenskapsrätten. Flera sakkunniga uppmärksammade detta och föreslog, samtidigt som de understök domstolarnas oavhängighet, att utskottet skulle förutsätta att någon sådan underrättelse inte kommer att ges senare heller. På basis av detta föreslog jag att denna punkt i utlåtandet skulle lyda som följer:

”Utskottet förutsätter att en dylik underrättelse inte ges och påpekar att om man med avvikelse från utskottets ståndpunkt senare ämnar ge en underrättelse bör det stadgas om detta i en lag som behandlas i vanlig grundlagsordning.”

I det avsnitt av utlåtandet som gäller det första lagförslaget fäster utskottet uppmärksamhet vid uttrycket ”i enlighet med relevanta avgöranden” i huvudavtalets artikel 6. Enligt min mening skulle utskottet i detta sammanhang ha haft orsak att nämna denna av vissa sakkunniga påtalade osäkerhet vid lagens tillämpning, som följer av skyldigheten att iaktta normer och regler som inte är exakt kända. Jag föreslog att detta skulle konstateras också i utskottets utlåtande men förslaget förkastades.

Vissa av de sakkunniga som hördes i utskottet ansåg att den i det första lagförslagets 4 § och 10 § 3 mom. föreslagna delegeringen av lagstiftningsbehörighet går längre än vad EES-avtalet och införandet av det förutsätter. De sakkunniga förutsatte att dessa punkter stryks och att utlåtandet avfattas utgående från detta. Då så inte skedde föreslog jag att grundlagsutskottet skulle anföra

att det första lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen.

Helsingfors den 22 september 1992

Ensio Laine

II

Grundlagsutskottet godkände efter omröstning utlåtandet till riksdagens utrikesutskott om regeringens proposition nr 95 med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i de avtal som gäller upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Jag omfattar utskottets ståndpunkt i övrigt utom

att det första lagförslaget i propositionen enligt min mening bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen eftersom lagförslagets 4 § och 10 § 3 mom. ingriper i det interna förfarandet och fördelningen av behörighet enligt Finlands statsförfattning.

I utskottets ställningstaganden borde man dessutom ha befattat sig med följande omständigheter:

Grundlagsutskottet betonade 17.5.1990 i sitt utlåtande till utrikesutskottet att det kommande EES-avtalet är ett av de viktigaste internationella fördrag som Finland godkänt. Utskottet konstaterade att avtalet innehåller vissa begränsningar av de kriterier för Finlands suveränitet som säkerställs i regeringsformen. I utlåtandet konstaterade grundlagsutskottet då dessutom att en del av lagstiftningsbehörigheten, den verkställande makten och domsrätten överförs på övernationella organ. I utlåtandet framhövdes också riksdagens ställning vid avtalsarrangemangen och förhandlingarna. I den föreliggande propositionen har regeringen emellertid inte för riksdagen redogjort för de av grundlagsutskottet och specialutskotten framlyfta ärendena som inte har kunnat tas in i EES-avtalet.

Regeringen har i propositionens motivering nämnt att Finland inte ämnar ge en sådan underrättelse som avses i protokoll 34 i anknäytning till huvudavtalets artikel 107 om att finska domstolar skall begära EG-domstolens besked om tolkningen av sådana bestämmelser i

EES-avtalet som är identiska med motsvarande regler inom gemenskapsrätten. Om domstolarna begär dylika tolkningar till grund för sina avgöranden, skulle detta stå i strid med domstolarnas oavhängighet som garanteras i regeringsformen, eftersom beslutet skulle binda tolkningen i den domstol som begärt beslutet. Utskottet borde ha förutsatt att Finland inte kommer att ge någon sådan underrättelse.

Enligt min uppfattning borde utskottet i sitt utlåtande speciellt ha ägnat uppmärksamhet åt huvudavtalets artikel 6 som förpliktar finländska domstolar att också iaktta sådana relevanta avgöranden som EG-domstolen gjort redan innan avtalet undertecknades. Det borde åtminstone med exempel ha visats vilka eventuella avgöranden av EG-domstolen som är dylika relevanta avgöranden som de finska domstolarna måste följa.

Om EES-avtalet träder i kraft med bindande verkan för Finland borde grundlagsutskottet med tanke på denna eventualitet i sitt utlåtande ha fäst speciell uppmärksamhet vid efterhandskontrollen av om sådana för Finland bindande nya EG-direktiv som utfärdas efter det att avtalet har trätt i kraft är grundlagsenliga eller inte.

Helsingfors den 22 september 1992

Raimo Vistbacka

RIKSDAGENS
LAGUTSKOTT

Bilaga 2

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 rättsvården i Finland och vilka förberedelser som bör vidtas på grund av avtalet för att myndigheterna fortfarande skall kunna följa laglighetsprincipen i sin verksamhet. Med stöd av detta anför lagutskottet vördsamt 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 beslutsanatomier. 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 parlamentariskommitté 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 tvistlösningen 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 anknyter 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 deklARATIONER 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 försättningsvillkoren 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 iakttas 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 avtalsslutande 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 erfart 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.

Företrädare 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 finns 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 iakttä 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

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.

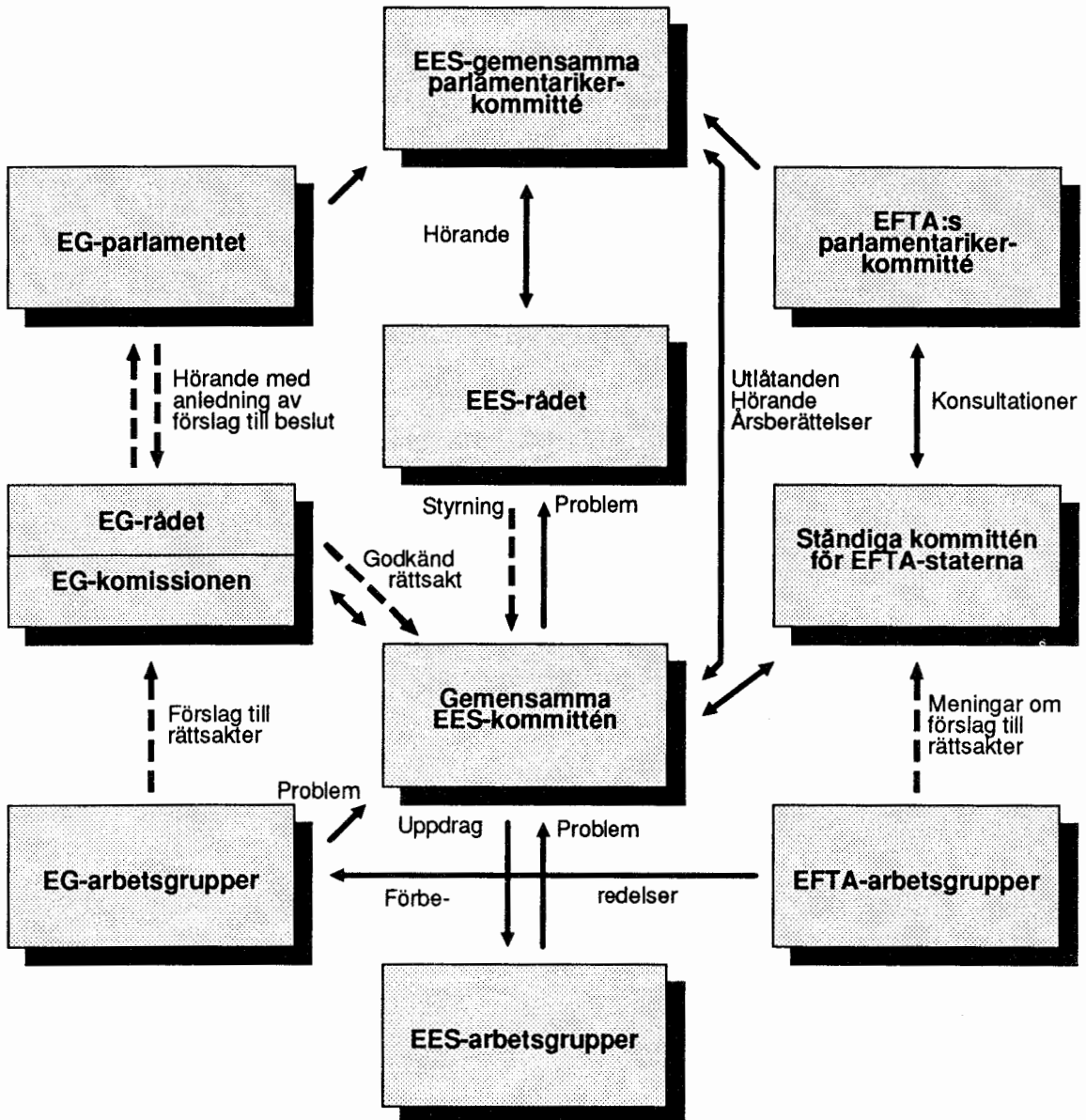
Med stöd av det ovan sagda anför lagutskottet vördsamt

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

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

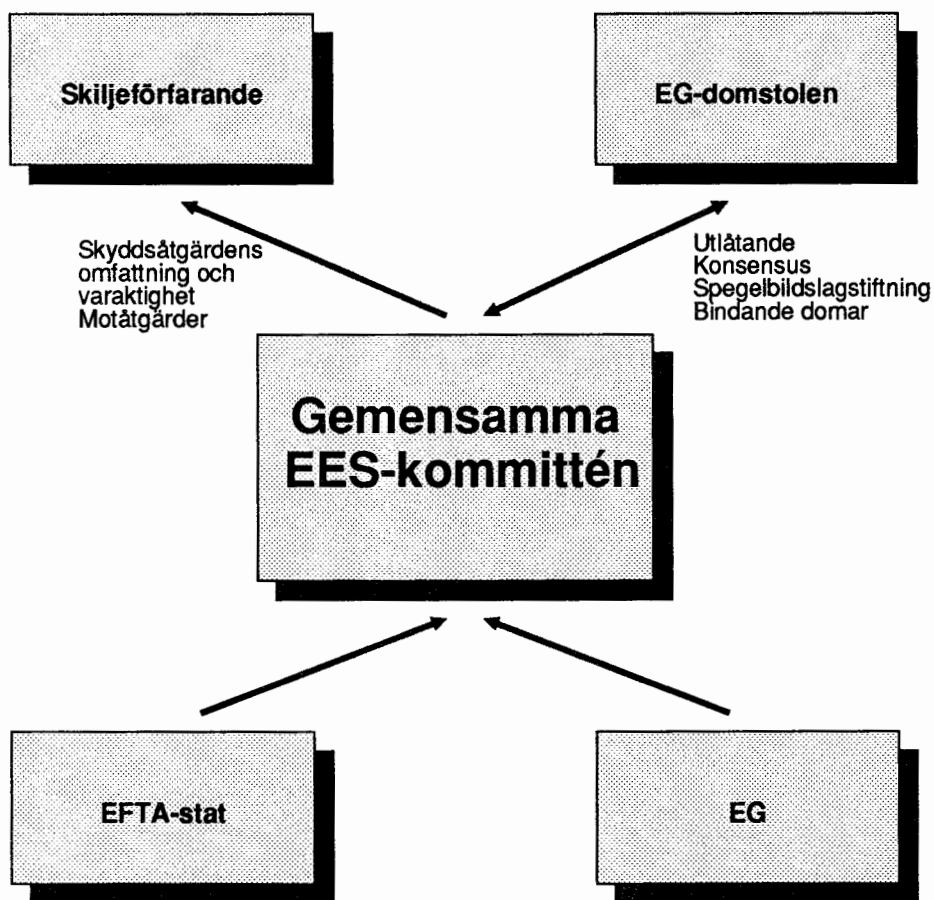
nen, Mölsä, Niinistö (delvis), Polvi, Savela, Suhola, Tykkyläinen, Viljanen och Vuoristo samt suppleanten Häkämies.

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

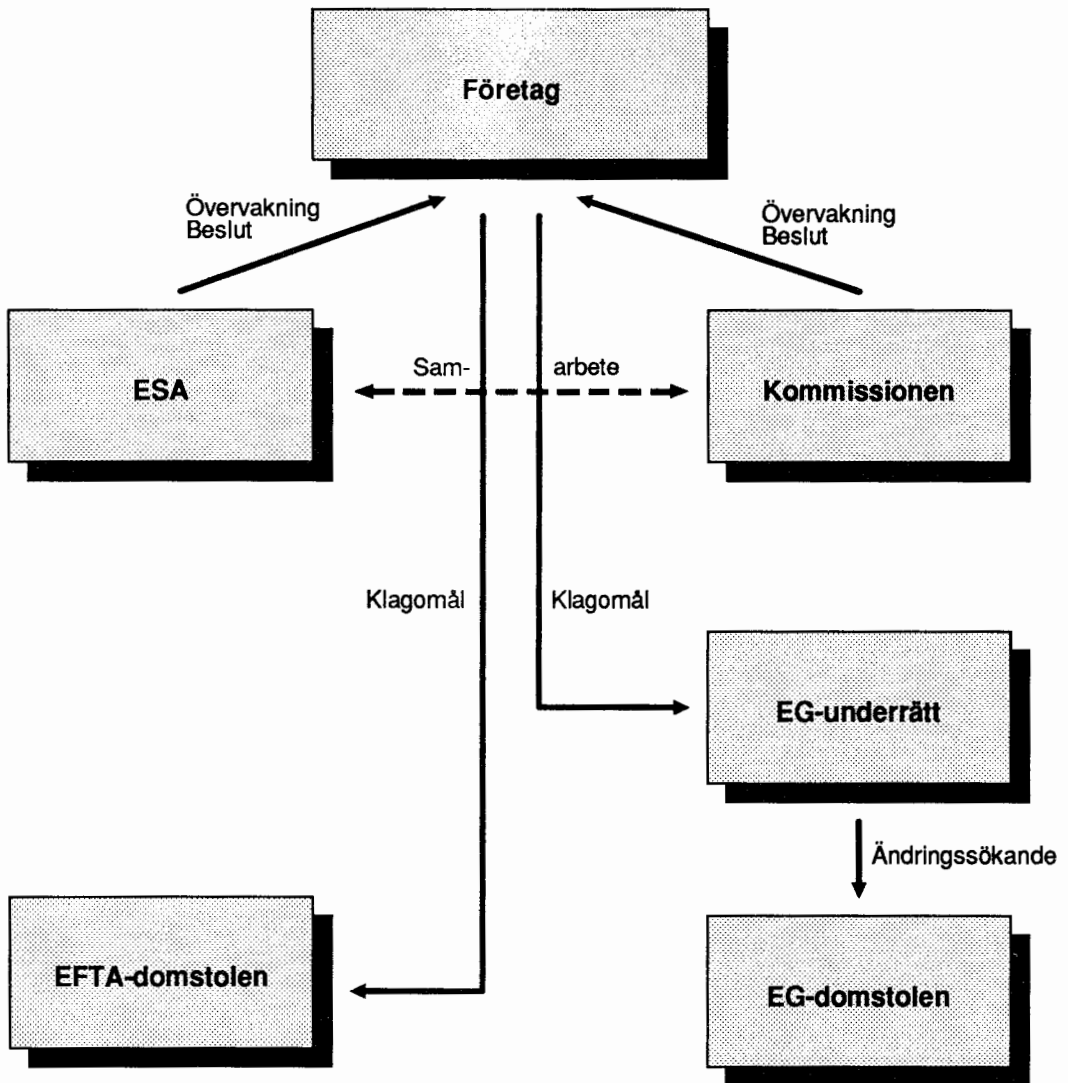


Bilaga 1

Twister mellan en EFTA-stat och EG



Konkurrensärenden inom EES



RIKSDAGENS
STATSUTSKOTT

Bilaga 3

Helsingfors
den 8 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 upprättande av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet till utrikesutskottet för beredning. I enlighet med riksdagens beslut skall övriga specialutskott avge sitt utlåtande till utrikesutskottet.

Med anledning av regeringens proposition hänvisar statsutskottet till sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om Finlands förhållande till integrationsutvecklingen i Västeuropa 1990 (2/1990 rd) och anför vördsamt följande som sitt utlåtande.

I samband med behandlingen av ärendet har statsutskottet hört följande sakkunniga:

— avdelningschefen Antti Satuli och handelsrådet Matti Oivukkamäki vid utrikesministeriet,

— regionutvecklingsrådet Veijo Kavonius vid inrikesministeriet,

— äldre budgetsekreteraren Tapio Mutikainen, tf. lagstiftningsrådet Tytti Noras, regeringsrådet Jarl Hagelstam, utredningschefen Jorma Pihlatie, äldre budgetsekreteraren Esko Tainio och äldre regeringssekreteraren Matti Tanner vid finansministeriet,

— överdirektören Kalevi Hemilä vid jord- och skogsbruksministeriet,

— kanslichefen Matti Vuoria, överdirektören Bo-Göran Eriksson, överdirektören Olavi Änkö, konsultative tjänstemannen Matti Pietarinen, byråchefen Seppo Tuominen och byråchefen Pekka Lindroos vid handels- och industriministeriet,

— biträdande avdelningschefen Raimo Ikonen, äldre regeringssekreteraren Katriina Alaviuhkola och överinspektören Markku Sorvari vid social- och hälsovårdsministeriet,

— byråchefen Ilse Koli vid arbetsministeriet, — lagstiftningsrådet Klaus Frösén vid miljöministeriet,

— sekreteraren för sysselsättningsfrågor Torsti Kirvelä vid Finlands Stadsförbund,

— utvecklingschefen Keijo Saarman vid Suomen Kunnallisliitto, samtidigt som representant för Finlands svenska kommunförbund,

— handelspolitiske ombudsmannen Marjo Vaismaa och industripolitiske ombudsmannen Pentti Bruun vid Industrins Centralförbund,

— direktören Risto Suominen vid Företagarnas Centralförbund i Finland,

— kontaktchefen Thomas Palmgren vid Centralförbundet för hantverk och småindustri,

— nationalekonomen Ismo Luimula vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation,

— industripolitiske sekreteraren Pekka Immeli vid Akava rf,

— utredningschefen Matti Koivisto vid Finlands Tekniska Funktionärsorganisationers Centralförbund,

— ekonomiskpolitiske sekreteraren Martti Luukko vid Tjänstemannaorganisationernas Centralförbund och

— vice verkställande direktören Pauli K. Mattila, direktören Paavo S. Vepsä och integrationsombudsmannen Jan Ahlskog vid Centralhandelskammaren.

Ärendet har också behandlats i statsutskottets delegationer, som hört följande sakkunniga:

Förvaltnings- och granskningsdelegationen

— äldre regeringssekreteraren Tuija Wilska vid finansministeriet.

Säkerhets- och försvarsdelegationen

— överinspektören Kaarle J. Lehmus, överinspektören Pentti Visanen och kommandörkaptenen Timo Eckstein vid inrikesministeriet,

— budgetrådet Raine Vairimaa och budgetrådet Heikki Seppälä vid finansministeriet och

— överinspektören Jouko Tuloisela vid försvarsministeriet.

Skattedelegationen

— generaldirektören Jukka Tammi vid skat-testyrelsen och

— generaldirektören Jermu Laine vid tullstyrelsen.

Kultur- och vetenskapsdelegationen

— kanslichefen Jaakko Numminen, konsultative tjänstemannen Jukka Liedes, biträdande avdelningschefen Matti Lähdeoja, högskolerådet Leena Pirilä och projektchefen Reijo Aho-lainen vid undervisningsministeriet,

— ordföranden, professor Antti Tanskanen vid Finlands Akademi,

— ordföranden, professor Juhani Kärjä och sekreteraren Tapio Rajavuori vid högskolerådet,

— generalsekreteraren Tapio Markkanen vid Finlands högskolerektors råd,

— chefplaneraren Esko-Olavi Seppälä och chefplaneraren Erkki Ormala vid statens råd för vetenskap och teknologi och

— chefen för sekretariatet för forskningsprogrammen inom EG Hannu Järvinen vid Teknologiska utvecklingscentralen TEKES.

Trafikdelegationen

— kanslichefen Juhani Korpela vid trafikministeriet,

— generaldirektören Kyösti Vesterinen vid sjöfartsstyrelsen och

— distriktschefen Seppo Koivupuro vid In-sjö-Finlands sjöfartsdistrikt.

Social- och arbetsdelegationen

— kanslichefen Heikki S. von Hertzen vid social- och hälsovårdsministeriet;

— arbetsministeriet har kontaktats för utredning av om ministeriet anser det behövt att avge utlåtande om propositionens direkta verkningar för arbetsministeriets budget eller inte.

Utskottets ställningstaganden*1. Allmänt*

Regeringen konstaterar i sin proposition att EES-avtalet kommer att ha betydande verkningar för statsbudgeten. Det ger staten ökade

direkta utgifter men minskar ändå en del andra statliga utgifter. De största direkta kostnaderna orsakar Finlands finansiella bidrag till EES finansieringssystem och till EG:s tredje ramprogram. Enligt gällande uppgifter uppgår det finansiella bidraget till kohesionsfonden till drygt 110 miljoner mark per år 1993—97 och bidraget till ramprogrammet och andra samarbetsprogram 1993 till sammanlagt ca 130 miljoner mark.

Regeringen påpekar vidare i sin proposition att det ännu inte är möjligt att utarbeta några exakta kalkyler över EES-avtalets ekonomiska verkningar inom olika förvaltningsområden. Behovet av extra resurser kan delvis tillmötesgåas inom ramen för ministeriernas utgiftsbudgeter för de närmaste åren. År 1993 uppgår den inhemska finansieringen av forsknings- och samarbetsprogram inom olika förvaltningsområden till ca 100 miljoner mark. Medlemsavgiften till EFTA är enligt uppskattning ca 34 miljoner mark, varav EES utgör 8—9 miljoner mark. I och med livligare internationella kontakter ökar resekostnaderna med uppskattningsvis 24 miljoner mark och utgifterna för utbildning enligt erhållen utredning med 7 miljoner mark. Diverse extra utgifter, främst för telekommunikationer, postning, information och ADB, uppskattas till 80 miljoner mark.

Vad gäller utgifterna är det enligt utskottets mening svårast att uppskatta personalutgifterna. Enligt finansministeriets bedömning behövs det ca 100 nya tjänster som kan kosta staten omkring 25 miljoner mark. Statsrådets rambeslut förutsätter visserligen att den personal som nämns i statsbudgeten skärs ner kraftigt. Enligt detta bör personalen fram till 1996 skäras ner med 5 % och under de tre därpåföljande åren skall 6700 tjänster och uppgifter bort. Varje ministerium skall fördela det totala antalet anställda inom hela sitt förvaltningsområde mellan ämbetsverken och inrättningarna på området med hänsyn bl.a. till verksamhetsmålen och eventuella nya uppgifter, såsom de som förädlas av EES. Det är fullt möjligt, menar utskottet, att det blir svårt att särskilja mellan egentliga EES-aktiviteter och andra uppgifter.

Finansministeriet förutsätter att behovet av extra personal helt tillgodoses inom den uppställda ramen utan att det totala antalet anställda ökar men genom att befintliga personella resurser omfördelas. Utskottet omfattar denna syn på saken och understryker att också det arbete som EES för med sig bör klaras av utan någon ökning av det totala antalet anställda.

Den 15 april 1992 ändrades statstjänstemannalagen och statstjänstemannaförordningen samt lagen och förordningen om statsbudgeten så att personella resurser kan omplaceras även under finansåret utan budgetförfarande. Eventuella omplaceringar inom ett förvaltningsområde verkställs genom beslut av behörigt ministerium och omplaceringar mellan förvaltningsområden genom beslut av statsrådet. På detta sätt kan personella resurser omfördelas om snabba förändringar inom förvaltningen kräver det.

Bland andra enskilda utgifter som EES-avtalet medför staten kan nämnas pensionsutgifterna, som 1993 uppskattas öka med ca 160 miljoner mark.

Den sammantagna ökningen i utgifterna inom olika förvaltningsområden beräknas uppgå till ca 650 miljoner mark. Utskottet poängterar att det är en uppskattning som kommer att preciseras redan i budgeterna under de närmaste åren. Såsom framgår av det som anförs nedan om olika förvaltningsgrenar är det ännu inte helt klart vilka åtgärder som måste vidtas inom vår interna förvaltning med anledning av EES-avtalet. Därför går det inte heller att göra någon väldigt exakt bedömning av EES-avtalets direkta kostnadsverkningar.

Ju intensivare EES-samarbetet blir, i desto större omfattning kommer Finland att medverka i olika slags arbetsgrupper och kommittéer. Utskottet finner det viktigt att dessa aktiviteter samordnas tillräckligt väl från första början för att vi skall kunna värna våra nationella intressen i dessa beredningsorgan och för att vi i tid skall kunna förutse de utgifter och inkomster som EES-samarbetet föranleder.

2. Inrikesministeriets förvaltningsområde

EES-avtalet tar inte direkt upp polisväsendet och därför kan verkningarna till denna del bara uppskattas. Det faktum att de fyra friheterna i avtalet förverkligas återverkar dock oundvikligen också på polisväsendet. Utskottet anser att detta bör beaktas både i polisens handlingsplaner och budgetförslag.

Den fria rörligheten för personer kan antas minska behovet av passkontroll vid gränserna i och med att det bara är resenärer från länder utanför EES som i regel kontrolleras. Däremot får vi lov att räkna med skärpt personkontroll inom landet — t.ex. i form av stickprov — och polisens arbete ökar följaktligen. Det kan bli

nödväntigt för polisen att öka kontrollen över utlännningar som kommit in i landet och vistas här en längre tid eller arbetar här, vilket i sin tur kan kräva ändringar i utlänningslagstiftningen.

EES-avtalet innebär en ny roll för polisen i samhället och förutsätter en allsidig fortbildning och påbyggnadsutbildning för nästan hela personalen. Utskottet anser att det än så länge är svårt att bedöma hur omfattande utbildningen blir och hur stora merkostnader den orsakar. Den interna säkerheten i samhället kräver intimt samarbete mellan polismyndigheterna och eventuellt också andra säkerhetsmyndigheter i EES-länderna. Detta förutsätter betydande insatser för ökat internationellt samarbete. Enligt utskottets mening är det nödvändigt att regeringen följer utvecklingen på detta område och bedömer vilka konsekvenser den får för oss. Vidare anser utskottet att också riksdagen på lämpligt sätt fortgående bör hållas underrättad om utvecklingen.

Enligt vad utskottet erfarit är det på detta stadium oklart om EES-avtalet kommer att verkställas fullt ut i början av 1993 eller inte. En del länder som England, Tyskland och Irland och delvis också Danmark motsätter sig att vissa friheter i EG-avtalet förverkligas innan avtal har träffats om andra åtgärder som garanterar landets interna säkerhet och de har kunnat omsättas i praktiken. Utskottet framhåller att även Finland på denna punkt har skäl att visa en viss återhållsamhet tills viktiga frågor som gäller resurser och andra interna angelägenheter har avgjorts i praktiken.

Att gränskontrollen slopas för medborgare i EES-länderna efter en eventuell övergångsperiod bör minska behovet av passgranskning vid gränserna, men en viss beredskap för stickprovskontroller bör bibehållas. Detsamma gäller varutrafiken i det fall att den leder till ökad smuggling. Den växande rörligheten kräver enligt utskottets mening allt intensivare samarbete mellan de myndigheter som i Finland svarar för säkerheten, dvs. polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet, i och med att vi har ett obetingat ansvar för att EES-ländernas yttre gränser står fast. Vår egen interna säkerhet förutsätter ett intensivt samarbete mellan polismyndigheterna och andra säkerhetsmyndigheter i EES-länderna. Detta samarbete kommer att öka och kostnaderna för det bör beaktas i den årliga budgeten. I framtiden kan det även bli fråga om samarbete inom ramen för TREVI, Europol eller något annat liknande organ. Det är nödvändigt

med ett snabbt och direkt utbyte av upplysningar och intima kontakter mellan myndigheterna i EES-länderna. Detta kommer att kräva att alla har kompatibel teknisk utrustning.

3. Försvarsministeriets förvaltningsområde

Utskottet har sett över propositionen närmast med tanke på vad EES-avtalet betyder för försvarsministeriets upphandling och eventuella motköp. Utskottet anför att i artikel 123 i EES-avtalet ingår ett förbehåll om att avtalet beträffande försvarsministeriet bara gäller offentlig upphandling för civilförsvar och varor som inte är avsedda speciellt för försvarsändamål. De egentliga materiellinköpen berörs över huvud taget inte av avtalet. I och med att EES-avtalet till följd av förbehållet inte tillämpas på upphandling till försvaret behöver det enligt vad utskottet har erfärut inte göras några större ändringar med tanke på motköpen. Utskottet anför ytterligare att upphandling till försvaret i regel är ordnad på samma sätt inom EG.

4. Finansministeriets förvaltningsområde

I utlåtandet om redogörelsen om Finlands förhållande till integrationsutvecklingen i Väst-europa framhåller statsutskottet att det är viktigt att intensifiera samarbetet mellan olika länder för att beskattningen skall kunna samordnas och skattesmitning förebyggas. Överenskommelserna om samarbete mellan skattemyndigheterna måste därför vara regionalt heltäckande och samstämmiga. Dessutom måste de kontinuerligt uppdateras.

I takt med den europeiska integrationsutvecklingen kommer människors rörlighet att öka. Det är därför särskilt viktigt att genom internationella konventioner och vid behov till och med genom ensidiga lagstiftningsinsatser motverka dubbelbeskattning. Å andra sidan måste det också ses till att bestämmelserna inte medger att man kan komma undan beskattning i allmänhet och att bestämmelserna i praktiken inte kan kringgå. För att skattemyndigheterna skall kunna övervaka beskattningen måste samarbetet löpa smidigt och informationsutbytet vara effektivt.

Statsutskottet menar att vår regering måste ta hand om dessa frågor och vid behov aktivt medverka till att åtgärder sätts in på det internationella planet.

5. Undervisningsministeriets förvaltningsområde

Utskottet har främst behandlat EES-forskningssamarbetet sett ur finländskt perspektiv. EG är för närvarande inne på sitt tredje ramprogram inom forskningsområdet och det fjärde är under planering. Kostnaderna för det tredje ramprogrammet har slagits fast till 5,7 miljarder ecu och ett förslag om ökade anslag på 1,6 miljarder ecu har lagts. Syftet med ramprogrammen är att stärka EG-ländernas konkurrenskraft. Därför utökas programmet särskilt med naturvetenskaplig och teknisk forskning som är till nytta inom företagslivet. EG-kommissionen står för hälften av kostnaderna för varje samprojekt.

Sedan 1987 har Finland medverkat i EG:s forskningsprogram med stöd av särskilda överenskommelser. Minst två företag eller forskningsinstitut från ett EG-land måste delta i projekten. TEKES har betalt EG-kommissionens finansiella bidrag till den finländska parten. Genom EES-avtalet har EFTA-länderna eftersträvat fullvärdigt medlemskap i EG:s tredje ramprogram. Därigenom får ett EES-land möjlighet att medverka i 13 av ramprogrammets 15 program. De två program som rör forskning inom EURATOM ingår inte. En part i ett samarbetsprojekt måste vara ett företag eller forskningsinstitut från ett EG-land.

Utskottet finner det viktigt att Finland deltar i EG:s forskningsprogram eftersom Finland då får vara med i projekt som vi ensamma inte kan genomföra. Utskottet anser ändå att det inte är ändamålsenligt att Finland försöker komma med i alla program, utan det är bäst att noga överväga vilka program det lönar sig att satsa på. Det är positivt att förhandlingarna har resulterat i att Finland får delta i EG:s forskningsprogram på bättre och smidigare villkor än tidigare. Dessutom garanteras Finland möjlighet att delta i de kommittéer som har hand om forskningsprogrammen. Det är dock beklagligt att EFTA-länderna inte får vara med och planera och besluta om de egentliga ramprogrammen.

I snitt innebär EES-avtalet ett åtagande om ett generellt årligt bidrag på drygt 100 miljoner mark till Bryssel för tillträde till det tredje ramprogrammet. I gengäld kan finländska företag, högskolor och forskningsinstitut få hälften av kostnaderna för ett godkänt forskningsprojekt från EG-kommissionen. Resten av kostnaderna måste högskolorna och forskningsinstitut-

en få från sitt eget land. Finlands finansiella bidrag för tillträde till ramprogrammet går genom utrikesministeriet. I Finland är det behörigt ministerium som har ansvaret för den finländska finansieringen av forskningsprojektet.

Enligt vad utskottet har erfarit kommer det generella bidraget att ingå i UM:s budget bara för 1993. Utskottet finner det angeläget att avgiften även i fortsättningen kanaliseras via utrikesministeriets anslag.

För att vi skall kunna dra maximal nytta av EG:s forskningsprogram och få tillbaka det investerade bidraget måste vi på nationell nivå se till att forskningen i vårt eget land får tillräckligt stora resurser. Enligt vad utskottet har erfarit måste forskningsanslagen stiga med ungefär 200 miljoner mark årligen, medlemsbidraget medräknat. Samtidigt måste den normala finansieringen av forskningen i Finland vara ordnad. Inomot fyra procent av EG-staternas sammanlagda anslag för civilforskning går till ramprogrammen. Utskottet påpekar här att bidraget till EG-forskningssamarbetet procentuellt sett kommer att vara mycket större i Finland, om inte övriga forskningsanslag samtidigt stiger.

Regeringen framhåller i propositionen att bristen på forskare kan bli ett hinder för Finland att nyttiggöra EG-forskningsprogrammen. På den punkten vill utskottet understryka att det när EG-forskningsprogrammen slogs ut över ministerierna inte togs hänsyn till att Finlands Akademi inte bara ansvarar för det sjätte delprogrammet utan också för forskarutbildningen. Finland måste med tanke på ramprogrammen satsa mer på framför allt forskarutbildning inom teknik och naturvetenskaper, och Finlands Akademi behöver därför extra resurser.

Utskottet konstaterar att Finland med de rätta taktiska dragen kan dra mycket stor nytta av EG-programmen. Ett exempel på detta är utbildningsprogrammet COMETT som Finland har medverkat i sedan 1990. Genom COMETT har Finland fått betydligt mer än landet har satsat i medlemsbidrag.

6. Trafikministeriets förvaltningsområde

I sitt utlåtande om Finlands förhållande till integrationsutvecklingen i Västeuropa framhöll statsutskottet att det är nödvändigt att regeringen utreder vilka branscher i Finland som särskilt kommer att beröras av integrationsprocessen, vilka förändringar den medför för verk-

samhetsbetingelserna inom dessa branscher och hur branscherna skall förbereda sig inför den förestående integrationen. Dessutom påpekar utskottet att det är viktigt att snabbt fullfölja de åtgärder som tas upp i redogörelsen och som måste till med tanke på konkurrenskraften i de branscher som drabbas av den hårdnande konkurrensen. På den punkten påpekade utskottet bland annat att insatser måste göras för att företag inom lastbilsbranschen skattemässigt skall behandlas på samma sätt som företagen i våra konkurrentländer.

I sitt utlåtande förutsatte statsutskottet att effektiva insatser måste göras för att utveckla kombinerade transporter, bland annat genom större integrering av trafikformer och harmonisering av bestämmelser.

Utskottet framhåller att Finland i och med EES måste anpassa sig till vissa lösningar som direkt medför större transportkostnader för den finländska industrin och därigenom försämrar konkurrenskraften. De ökade kostnaderna beror framför allt på att också Finland måste införa bestämmelserna om körtider och vilopauser för bilförare. Däremot kommer Finlands transportkapacitet inte att kunna utnyttjas fritt i EES-länderna. Enligt vad utskottet har erfarit finns det planer på att börja förhandla om frågan. Det är viktigt att förhandlingarna snabbt kommer i gång och utskottet menar att regeringen måste se till att finländska transportbolag snabbt får tillträde till EES-marknaden.

Utskottet framhåller att finländska transportföretag och utländska åkerier inte beskattas lika, eftersom omsättningsskatten för transportfordon i Finland inte kan dras av i beskattningen enligt den reviderade omsättningsbeskattningen som trädde i kraft i oktober i fjol och där mervärdesskatt ingår. Dessutom har utländska fordon rätt att använda skattefritt drivmedel i Finland. Det är viktigt att dessa för Finlands näringsliv betungande extra kostnader snabbt undanröjs.

Kollektivtrafiken spelar en viktig roll för människornas rörlighet. Den har också en avgörande betydelse för uppkomsten av väl fungerande regionala enheter och koncentrerade arbetsmarknadsområden. Statsutskottet menar i sitt utlåtande att kollektivtrafiken kan fungera effektivt om alla komponenter sammanförs till en större och smidigare enhet. Förhandlingarna om direktiven, utformningen av det finländska regelverket och de trafikpolitiska besluten bör syfta till att ett funktionellt komplex byggs upp.

Utskottet anser att denna princip bör prioriteras vid framtida förhandlingar. Det behövs då också en omorganisering av myndigheterna.

7. Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

EES-avtalet ställer alldeles särskilda krav på förvaltningarnas personal, men Finland har ännu inte i tillräckligt hög grad beaktat denna synpunkt. Detta kommer klart och tydligt fram inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Utskottet menar att man särskilt måste satsa på att ge personalen större kompetens genom vidareutbildning. Finland får tillbaka de pengar som satsas på utbildning med ordentlig ränta, eftersom vi med kompetent personal kan stå på oss bättre i EES-frågor.

I Finland är arbete inte en förutsättning för att vissa förmåner skall betalas ut utan det räcker med att vara bosatt i landet. Detta gäller t.ex. förmåner enligt folkpensions- och sjukförsäkringslagen och lagen om barnbidrag. Också rätten till utkomstskydd vid arbetslöshet kan uppkomma utan anställning och kan gälla praktiskt taget hur länge som helst. Utskottet har blivit upplyst om att vissa bestämmelser som träder i kraft i Finland i och med EES-avtalet kan ges den tolkningen att om någon har kommit i åtnjutande av ett lands sociala förmåner

utan att arbeta är berörda lands sociala system ansvarigt för honom.

Tillgängliga uppgifter visar att Finland tillämpar en relativt vid tolkning av begreppet att vara bosatt i Finland. Det är möjligt att också de som upprepade gånger byter land och bara tillfälligt vistas i Finland kommer att anses vara bosatta här, likaså övriga familjemedlemmar. Brister i samarbetet mellan myndigheterna kan leda till missbruk av sociala förmåner och öka utgifterna inom social- och hälsovården. Till följd av detta måste inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och arbetsministeriet intensifiera sitt samarbete. Därtill måste troligen en del nationella lagar och EES-bestämmelser ändras.

Av de orsaker som framgår av regeringens proposition och på grundval av erhållen utredning finner utskottet propositionen och tillhörande överenskommelser och lagförslag behövliga och tillstyrker dem.

Statsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utrikesutskottet skall beakta det som sägs ovan när det utarbetar sitt betänkande och

att avtalen och lagförslagen i regeringens proposition skall godkännas.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Mattila, vice ordföranden Luttinen (delvis), medlemmarna Alaranta (delvis), Heikkinen (delvis), Hämäläinen (delvis), Jokiniemi (delvis), Kallis (delvis), Laaksonen (delvis), Lahti-Nuuttila (delvis), Louvo (delvis), Luukkainen, Malm (delvis), Mäki-Hakola (delvis), Ranta (delvis), Ryynänen (delvis), Sasi (delvis), Savolainen (delvis), Tiuri (delvis), Turunen (delvis), Vihriälä

(delvis) och Vähäkangas (delvis) samt suppleanterna Ala-Nissilä (delvis), Apukka (delvis), Backman (delvis), Enestam (delvis), Lahtinen (delvis), Lehtosaari (delvis), Liikkanen (delvis), Linnainmaa (delvis), Niinistö (delvis), Nyby (delvis), Pelttari (delvis), Renko (delvis), Riihijärvi (delvis), T. Roos (delvis), Röntynen (delvis), Savela (delvis) och Törnqvist (delvis).

RIKSDAGENS
FÖRVALTNINGSUTSKOTTHelsingfors
den 11 september 1992
Utlåtande nr 3*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 om propositionen till utrikesutskottet.

Utskottet har hört regionutvecklingsrådet Veijo Kavonius och regeringsrådet Aulikki Mentula vid inrikesministeriet, direktören Risto Veijalainen vid inrikesministeriets utlänningscentral, finansrådet Jorma Pihlatie och regeringssekreteraren Matti Tanner vid finansministeriet, avdelningschefen Olavi Änkö vid handels- och industriministeriet, sekreteraren för sysselsättningsärenden Torsti Kirvelä vid Finlands Stadsförbund, avdelningschefen Kari Prättälä vid Suomen Kunnallisliitto och biträdande direktören Astrid Thors vid Finlands svenska kommunförbund. Dessutom har länsstyrelsen i Norra Karelen lämnat ett skriftligt expertutlåtande.

Regerings proposition

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna avtalet mellan Europeiska frihandelsammanslutningen (EFTA-staterna) och EG samt Europeiska kol- och stålunionen och deras medlemsstater om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Samtidigt föreslår regeringen att riksdagen skall godkänna avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna.

Syftet med EES-avtalet är att skapa ett enhetligt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde där de fyra friheterna, dvs. fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, med vissa undantag och övergångsperioder före utgången av

1992 införs i samma utsträckning som inom EG enligt dess program för den inre marknaden. Samarbetet inom EES skall följa gemensamma regler inom dessa områden. EFTA-staterna godkänner den del av EG:s regelverk som det är fråga om i vart och ett fall och inför bestämmelserna i sina respektive rättsordningar. Ett syfte med avtalet är att skapa lika konkurrensvillkor för alla parter samt att öka och bredda samarbetet mellan parterna inom områden som omfattas av eller tangerar de fyra friheterna. I avtalet finns dessutom för avtalsparterna gemensamma bestämmelser om beslutsprocessen för godkännande av nya EG-rättsakter och bestämmelser om de institutioner som avtalet förutsätter.

Syftet med avtalet mellan EFTA-staterna om en övervakningsmyndighet och en domstol är att för EFTA-parten införa en särskild ordning för verkställighet av EES-avtalet för att säkerställa att förpliktelserna i EES-avtalet uppfylls och att konkurrensreglerna följs. Avtalet innebär att EFTA-staterna får en övervakningsmyndighet och en domstol som är självständiga. Genom avtalet om en ständig kommitté för EFTA-staterna regleras beredningen av beslut enligt EES-avtalet och förvaltningen vid verkställigheten av EES-avtalet.

EES-avtalet träder i kraft 1 januari 1993, om alla avtalsslutande parter har deponerat sina ratifikations- och godkännandeinstrument före den dagen. Om så inte har skett träder avtalet i kraft den första dagen i den andra månaden som följer efter den sista anmälan. Den slutliga tidpunkten för en sådan anmälan är den 30 juni 1993. Efter den dagen skall de avtalsslutande parterna sammankalla en diplomatkonferens för att bedöma läget, om behövliga ratifikationsanmälningar inte har gjorts fram till dess.

EFTA-staternas avtal om inrättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt avtalet om en ständig kommitté för EFTA-

staterna träder i kraft den 1 januari 1993, om EES-avtalet träder i kraft den dagen och om alla EFTA-stater har deponerat behövliga ratifikationsinstrument. Om EES-avtalet inte träder i kraft den dagen, träder avtalen i kraft den dag då EES-avtalet träder i kraft, eller när alla ratifikationsinstrument för avtalen har deponerats av alla EFTA-stater, beroende på vilken dag som inträffar senare.

I propositionen ingår ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och om tillämpningen av avtalet, ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt om tillämpningen av avtalet och ett förslag till lag om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om upprättande av en ständig kommitté för EFTA-staterna. De föreslagna lagarna avses träda i kraft en dag som bestäms genom förordning. Avsikten är att lagarna skall träda i kraft samtidigt med avtalen.

Utskottets ställningstaganden

1. Allmänt

Utskottet har hört sakkunniga och behandlat ärendet, närmast frågor inom utskottets behörighetsområde som EES-avtalet har relevans för: allmän regionalpolitik, avtalets konsekvenser för kommunerna, offentlig upphandling inom kommunsektorn och frågor som hänför sig till utlänningslagstiftningen. Beträffande utlänningslagstiftningen konstaterar utskottet bara att det uttalar sig närmare i saken när det blir aktuellt att behandla en senare proposition i utskottet.

2. Regionalpolitiken

Den juridiska grunden för nationellt regionalpolitiskt stöd ingår i artiklarna 61—64 om statligt stöd i EES-avtalet. Enligt artikel 61 punkt 1 är stöd som ges av staten eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med avtalet. Om stödet enligt punkt 1 strider mot avtalet, är det förbjudet att bevilja stödet, om det inte kan motive-

ras på grundval av punkt 2 eller 3. Som statligt stöd betraktas allt stöd som beviljas av offentliga medel. Frågan om kommunalt stöd till företagen är tillåtet eller inte skall därför också bedömas enligt bestämmelserna i EES-avtalet.

I artikel 63 i avtalet hänvisas till bilaga XV där det sägs att nästan alla i EG gällande bestämmelser om statligt stöd tas in i EES-avtalet. Med undantag för ett enda direktiv tar bilagan upp bara meddelanden av EG-rådet och EG-kommissionen som inte är bindande. Avsikten anses vara att EFTA:s övervakningsmyndighet skall utgå från handlingarna i bilaga XV. Det bör dock noteras att övervakningsmyndigheten har rätt att ändra bilagans innehåll och att bestämmelserna i bilagan inte är bindande för medlemsstaterna. Bestämmelserna i bilagan har i praktiken ansetts vara betydelsefulla, eftersom EG-domstolen har tillmätt dem stor betydelse vid tolkningen av de egentliga avtalsbestämmelserna. En mindre uppmärksammas omständighet är enligt utskottet att EES-avtalet och särskilt tolkningen av det lägger grunden för det nationella regionala stödet inom hela det nya samarbetsområdet. Grunderna för den nationella regionalpolitiken måste alltså bedömas i ett vidare perspektiv och inte bara ur EG:s och EGT-ländernas perspektiv.

Vidare har det beslutats att EES-blandkommissionen får besluta om att bevilja stöd som i regel är förbjudet på andra grunder.

I avtalet ingår en förklaring om att låg befolkningstäthet är en acceptabel grund för stöd när regionalpolitiska stödområden utses.

Bestämmelserna om regionalpolitiskt stöd i EES-avtalet gäller såväl existerande som nya stödformer. Finland måste tillstålla EFTA-övervakningsmyndigheten förhandsbesked om nya stödprogram, och myndigheten behandlar dem och meddelar, om de godkänns. Övervakningsmyndigheten åtgärdar gamla stödprogram på lämpligt sätt.

Kriterierna för tillåtet regionalt stöd enligt EES-avtalet bör betonas med hänsyn till att avtalsbestämmelserna är rätt generella och att EFTA-övervakningsmyndigheten därför har rätt omfattande prövningsrätt vid bedömningen av om beviljade statliga stöd är tillåtna eller inte.

Frågan om eventuella begränsningar för den framtida nationella regionalpolitiken i Finland har i regel bedömts med utgångspunkt i EG:s regionalpolitiska regler.

Det ekonomiskt sett viktigaste instrumentet för regional utjämning i Finland är statsandels-

systemet och tillhörande bärkraftsklassificering som reglerar finansieringen av den kommunala servicen. Många riksomfattande offentliga investeringar, t.ex. transportnät och högskolor har baserat sig på regionalpolitiska kriterier. EES-avtalet ställer inga hinder för att dessa regionalpolitiska instrument tillämpas inom den offentliga sektorn.

EG-kommissionen övervakar i första hand omfattande stöd och stödandelar samt stöd till storföretag och inom vissa sektorer. Mindre projekt har sällan uppmärksammats. Det regionalpolitiska stödet i Finland kan huvudsakligen betraktas som stöd av mindre betydelse eftersom det nästan helt hänför sig till små och medelstora företag och sektorer där det inte råder någon större överkapacitet.

Det har ansetts att EES-avtalet möjliggör en egen regionalpolitik inom områden där det rådet sysselsättningsbrist och den ekonomiska utvecklingen är svag.

I Finland är 47 procent av befolkningen bosatt inom områden som får regionalpolitiskt stöd. Detta ligger klart över den allmänt acceptabla nivån i länder med motsvarande ekonomiska utveckling. Befolkningen är egentligen inte något kriterium på tillåtet stöd. Det är möjligt att i Finland till följd av EES-avtalet måste skära ner antalet regionalpolitiska stödområden.

Avtalet kan leda till att det högsta tillåtna regionalpolitiska stödet måste sänkas på nationell nivå, men detta drabbar de faktiska stöden bara i enstaka fall där förhöjt stöd beviljas på särskilda grunder.

Enligt EG:s tolkningspraxis är stöd till företag i regel förbjudet. I Finland räknas bara transportstöd till denna kategori.

I Finland spelar transportkostnaderna en stor roll för företagets konkurrenskraft. Detta beror på låg befolkningstäthet, industrins struktur, långa avstånd och extrema naturförhållanden. Transportkostnader utgör produktionskostnader, som den offentliga makten har försökt jämna ut med hjälp av transportstöd till utvecklingsområden.

Utskottet anser det behövt och motiverat att det nationella transportstödet fortfarande skall vara en regionalpolitisk stödform, vare sig det justeras eller inte. I detta avseende och även i ett större sammanhang kan det noteras att övervakningsmyndigheten har stor prövningsrätt då det gäller tillåtet stöd och att själva tillämpningen av avtalet i många avseenden är en förhandlingsbar fråga.

EES-avtalet ger finländska företag bättre konkurrensvillkor på EG-marknaden. Däremot är det svårt att exakt förutse konsekvenserna av avtalet för den regionala utvecklingen. Effekterna är i regel indirekta och i stor utsträckning beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen. De regionala konsekvenserna för företagsverksamheten beror närmast på förändringar i den internationella och inhemska konkurrenssituationen. Enligt erhållen utredning kommer EES-avtalet inte i någon större omfattning att förändra den regionala utvecklingen i Finland. De integrationskänsliga branscherna är spridda över hela landet och därför påverkar det — enligt dagens bedömning — inte nämnvärt den regionala utvecklingen att konkurrenskraften i någon bransch försvagas eller förbättras. Det är klart att de samhällen som är mest konkurrenskraftiga kommer att klara sig bäst. Regionalpolitiska åtgärder bör sättas in för att utveckla produktionsstrukturen i regionerna så att den reella konkurrenskraften kan värnas.

Utskottet utgår från att Finland även fortsatt kan och bör bedriva en från sina egna utgångspunkter effektiv nationell regionalpolitik som beaktar vårt lands särförhållanden. EG utgår från sin statistiska regionindelning NUTS III vid utvärderingen av hur nationella stödområden skall avgränsas vid övervakningen av företagsstöden. Begreppet NUTS III tolkas olika i olika länder. För Finland är det viktigt att regionerna är tillräckligt små och att t.ex. en indelning i små ekonomiska områden godkänns. På så sätt får Finland lyfta fram de faktiska områdesskillnaderna i utvecklingen mellan olika regioner.

3. Utveckling av förvaltningen och konsekvenserna för kommunerna

En granskning av integrationsutvecklingen ger vid handen att EG-länderna har en utvecklad regionalförvaltning och att regionerna kraftigt konkurrerar med varandra om utvecklingen. Den regionala förvaltningen har dock organiserats på ländernas egna villkor. Finland har en mera omfattande regionalförvaltning som bygger på statsförvaltningen. I Finland har det diskuterats om det med tanke på landets intressen i integrationsutvecklingen är skäl att utveckla den regionala förvaltningen. I sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om konsekvenserna av ett EG-medlemskap för Finland ansåg utskottet att det är motiverat att utreda

om det är behövligt att införa en demokratisk förvaltning, dock med hänsyn till den långt utvecklade kommunalförvaltningen och de kommunala samarbetsformerna.

På basis av erhållen utredning konstaterar utskottet att Finland kan utveckla sin regionalförvaltning utgående från den kommunala självstyrelsen.

Den centrala förvaltningen på lokal nivå bygger i Finland på kommunal självstyrelse. I vårt land finns över 450 kommuner, och de producerar en betydande del av primärservicen. Finland har ingen demokratisk förvaltning på regional nivå mellan centralförvaltningen och lokalförvaltningen, eftersom vi har en stark kommunalförvaltning. Kommunerna handhar en del av sina uppgifter i samarbete med varandra med stöd av avtal och med hjälp av kommunalförbund. Kommunalförvaltningen, som fungerar väl, skall utvecklas ytterligare genom att självstyrelsen stärks och kommunernas samarbetsformer utvecklas. Denna omstrukturering kan ersätta organiserad regionalförvaltning.

EES-avtalets konsekvenser för kommunerna är till stor del indirekta. Konsekvenserna antas framträda först på sikt och det är inte alltid lätt att specificera och upptäcka dem. Detta beror bl.a. på att godkännande av EES-avtalet är en dynamisk process och det går inte alltid att förutsäga hur den avancerar.

Det kan noteras att EES-avtalet inte kräver någon ändring av den kommunala förvaltningsstrukturen. De största förändringarna drabbar naturligtvis kommunerna i och med en eventuell ändring av näringsstrukturen. I detta skede är det också svårt att bedöma avtalets konsekvenser för skatteintäkterna. De största förändringarna anses gälla den indirekta beskattningen. Intäkterna av den kommunala beskattningen är i avgörande omfattning beroende av den ekonomiska utvecklingen, och EES-avtalet har i detta avseende inte några direkta konsekvenser.

På det kommunala planet kulminerar avtalets direkta konsekvenser i att den offentliga upphandlingen öppnas för konkurrens i hela Europa och att examina avlagda i EES-länder erkänns ömsesidigt. För den kommunala ekonomin betyder integrationen i kombination med fri rörlighet för personer att sociala förmåner medges i

Finland anställda medborgare i EES-länder och deras familjer, inklusive familjemedlemmar i hemlandet och att sjukvård i en främmande stat i vissa fall skall ersättas.

Kommunerna bereder sig som bäst på den nya situationen och de nya procedurerna och i detta avseende förväntas det inte uppstå några väsentliga problem. Det är viktigt att kommunernas nya uppgifter och skyldigheter sätts i kraft nationellt genom lag. Bestämmelser om kommunalförvaltningen på lägre nivå än lag bör bygga på en detaljerad lagstadgad fullmakt. I fråga om de nya uppgifterna är det angeläget att staten och kommunerna sinsemellan avtalar om faktorer som påverkar kostnadsfördelningen.

Utskottet förutsätter att det med tanke på lagstiftningsprocessen i anknytning till EES-avtalets verkställighet och tillämpning införs en procedur som går ut på att kommunerna blir hörda redan då förslag till bestämmelser bereds.

4. Övriga ställningstaganden

Utskottet kommer senare att vid behov uttala sig mera ingående om frågor inom dess behörighet vid behandlingen av lagförslag som gäller harmonisering av lagstiftningen till följd av avtalet.

Utskottet påpekar också att det som EES-avtalet föranleder klart och tillräckligt noggrant bör framgå av regeringens proposition. Vidare poängterar utskottet vikten av att nationella intressen värnas då lagstiftningen bereds och anser att det med tanke på ett eventuellt EG-medlemskap inte är skäl att alltför snabbt skyn-
da iväg med att införliva EG-lagstiftningen i den finländska rättsordningen.

EES-avtalet förutsätter riksdagens samtycke till den del avtalet innehåller frågor som hör till lagstiftningsens område. Beträffande sitt eget behörighetsområde tillstyrker utskottet EES-avtalet och lagförslagen i regeringens proposition.

På basis av det ovan sagda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att utrikesutskottet då det utarbetar sitt betänkande bör beakta vad som anförts i detta utlåtande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Väistö, vice ordföranden Varpasuo samt medlemmarna R. Aho, Enestam, Järvilahti,

Laakkonen, Metsämäki, Pulliainen, Saario, Ukola, Urpilainen, Vehkaoja och Vähänäkki.

RIKSDAGENS
TRAFIKUTSKOTT

Bilaga 5

Helsingfors
den 15 september 1992
Utlåtande nr 3

Till Utrikesutskottet

När riksdagen den 17 juni 1992 remitterade 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 beslöt den samtidigt att alla andra specialutskott skall avge utlåtande till utrikesutskottet.

Utskottet har med anledning av ärendet hört kanslichefen Juhani Korpela vid trafikministeriet, lagstiftningsrådet Niilo Jääskinen vid justitieministeriet, byråchefen Matti Ojala och byråingenjören Kalevi Lintula vid Bilregistercentralen, biträdande direktören Lars Lövkvist vid Luftfartsverket, sekreteraren för internationella frågor Jukka Häkämies vid Sjöfartsverket, vice verkställande direktören Pekka Luukkainen vid Post- och televerket, avdelningschefen Tapani Rantanen vid Teleförvaltningscentralen, direktören Matti-Pekka Rasilainen, diplomingenjören Pekka Rannisto och diplomingenjören Harri Jalonen vid Vägverket, administrative direktören Juhani Kopperi vid Statsjärnvägarna, direktören Oiva Rajasammal vid Finnair Oy, utvecklingschefen Martti Soramäki vid Oy Yleisradio Ab, biträdande direktören Jorma Miettinen vid MTV Oy, avdelningschefen Hannele Pohjola och transportekonomiske ombudsmannen Maire Kaartama vid Industrins Centralförbund, avdelningschefen Jukka Ahtela vid Arbetsgivarnas i Finland Centralförbund, verkställande direktören Hannu Parvela vid Biltrafikens Arbetsgivareförbund r.f., verkställande direktören Seppo Sainio vid Finlands Lastbilsförbund r.f., direktören Risto Ikäheimo vid Telefonföreningarnas Förbund, ombudsmannen Esko Laaksonen, informationschefen Nina Nisovski och projektchefen Esa Mannisenmäki vid Moottoriliikenteen Keskusjärjestöt ry, ekonomiskpolitiske sekreteraren Pekka Immeli vid Akava r.f., ordföranden Risto Kuisma vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC

och Transportbranschens Arbetarförbund r.f., ombudsmannen Reima Angerman och ombudsmannen Veikko Trast vid Finlands Tekniska Funktionärsorganisationers Centralförbund FTFC r.f. samt ordföranden Kari Kallio och organisationssekreteraren Ilkka Halonen vid Valtion Henkilöstöjärjestöjen Keskusliitto VHKL ry.

Utskottets ställningstaganden

I propositionen med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i de avtal som gäller upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet förutsätter regeringen att trafikpolitiken och teletjänster samt lagstiftningen inom dessa områden skall harmoniseras med EG-regelverket. Vår lagstiftning har till största delen samordnats med EES-avtalet när det gäller trafikutskottets behörighet. Det avsnitt i propositionen som behandlar trafik och teletjänster stämmer till största delen överens med den finländska målsättningen för EES-avtalet.

Järnvägs-, flyg- och insjötrafiken är enligt vad trafikutskottet har erfårit områden som inte vållar några anpassningsproblem när det gäller tillämpningen av EES-avtalet. Inom *sjöfarten* råder det redan nu på de flesta punkter fri konkurrens och EG håller på att utarbeta ett liknande fartygsregister som det som finns i vår lag om en förteckning över handelsfartyg i utrikesfart. Enligt expertutredningar kommer inte *telekommunikation* att ge upphov till några anpassningsproblem när det gäller EES-regelverket.

Vad beträffar *teletjänster* anför trafikutskottet att direktivet om televisionssändningar inte kommer att medföra några anpassningssvårigheter för Finland till den del direktivet gäller programtid för europeisk produktion. Däremot anses bestämmelserna om hur reklam skall info-

gas mellan programmen kunna medföra en del problem för de kommersiella TV-bolagen.

Ändringarna i *de tekniska föreskrifterna för motorfordon* sänker de gällande säkerhetskraven. Trafikutskottet finner det viktigt att Finland arbetar för att bibehålla trafiksäkerheten på samma nivå som nu och därför satsar på ökad upplysning och ser till att fordon av gällande teknisk standard kan användas även i framtiden.

En av de största bristerna i EES-bestämmelserna om *vägtransporter* är att parterna inte kunde komma överens om att säkerställa tillträde till hela EES-marknaden för finländska transportföretag. Trafikutskottet anser att regeringen i de fortsatta förhandlingarna bör arbeta för att finländska transportföretag skall få tillträde till EES-marknaden på samma villkor som utländska åkerier.

Andra problem inom vägtrafiken är samordningen av de sociala villkoren för vägtransport, de maximala körtiderna och de kortaste vilotiderna inom EES. Enligt expertutlåtandena strider rådets förordning (EEG) nr 3820/85 om harmonisering av viss social lagstiftning om vägtransporter mot den gällande arbetstidslagen och kollektivavtalen på området. Detta kommer att medföra ytterligare kostnader. Utskottet menar att trafik- och arbetsministeriet snabbt måste utreda vilka lagstiftningsåtgärder som måste till med anledning av denna normkonflikt.

EG har vidare syftat till att samordna konkurrensvillkoren och har därför infört bestämmelser om dimensioner och vikter för vissa vägfordon i nationell trafik. För Norden, som inte hör till EG, är detta en ekonomisk fråga med

stor relevans. Det är därför nödvändigt att vi får vara med och påverka planeringen och målsättningen för att slutresultatet skall bli så positivt som möjligt för vägtransporter i Finland.

EES-avtalet, internationaliseringen, rörligheten, konkurrensen och det ökade samarbetet kommer att kräva nya kunskaper och större färdigheter av personalen inom trafik- och telekommunikationsområdet. Trafikutskottet finner det angeläget att de anställda får goda möjligheter att studera de språk som talas inom EES och allsidig information om de internationella normerna samt om EG:s, EFTA:s och EES:s organisation.

Ytterligare framhåller trafikutskottet att det är viktigt att specialutskotten får vara med och påverka den förestående integrationsutvecklingen i Europa. Dessutom bör riksdagen tillförsäkras möjligheter att påverka de nya förhandlingsmålen och därmed också själva besluten. Det är av vikt att säkerställa att Finland så väl som möjligt kan medverka vid beredningen av EES-reglerna också i själva beslutsprocessen.

Trafikutskottet påpekar att Finland i alla lägen måste beakta sina egna intressen och speciella trafikförhållanden när EES-avtalet tillämpas i praktiken och nationella regler utformas inom ramen för avtalet.

På grundval av det ovan sagda anför trafikutskottet vördsamt

att avtalen och lagförslagen i regeringens proposition bör godkännas och

att utrikesutskottet när det utarbetar sitt betänkande bör beakta det som sägs i detta utlåtande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Saari samt medlemmarna Antvuori, Hassi, Karhunen, Kohijoki, Lahikainen, M.

Laukkanen, Myller, Mölsä, Rauramo, Rossi, Rönnholm och Suhonen.

RIKSDAGENS
JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTT

Helsingfors
den 11 september 1992
Utlåtande nr 4

Bilaga 6

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 beslöt samtidigt att övriga specialutskott skall avge utlåtande om den till utrikesutskottet.

Utskottet har hört kanslichefen Reino Uronen, överdirektören Kalevi Hemilä, lantbruksrådet Olli Rekola, biträdande avdelningschefen Saara Reinius och yngre regeringssekreteraren Maria Teirikko vid jord- och skogsbruksministeriet, handelspolitiske understatssekreteraren Veli Sundbäck och ambassadrådet Pia Hillo vid utrikesministeriet, byråchefen Antti Toivonen och regeringsrådet Rauno Vanhanen vid handels- och industriministeriet, statsministerns specialmedarbetare Esa Härmälä vid statsrådets kansli, sektionschefen Timo Mikkilä vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, ordföranden Ola Rosendahl vid Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund, generalsekreteraren Leena Simonen vid Finlands Konsumentförbund, utrikeshandelschefen Lea Lastikka vid Livsmedelsindustriförbundet, avdelningschefen Orian Bondestam vid Kalatalouden Keskusliitto, ansvarige veterinären Matti Heinänen från Kiuruvesi kommun, verkställande direktören Jorma Kallio vid Statens spannmålsförråd, direktören Pentti Teittinen vid Statens frökontrollanstalt, direktören Esko Uusi-Rauva vid Statens kontrollanstalt för mjölkprodukter, överdirektören Esko Nurmi vid Statens veterinärmedicinska anstalt, centrallaboratoriedirektören Jorma Kumpulainen och tf. äldre forskningssekreteraren Ritva Mäkelä-Kurtto vid Lantbrukets forskningscentral och direktören Jorma Syvälahti vid Kemira Oy. Dessutom har byråchefen Markku Aro vid jord- och skogsbruksministeriet avgett ett skriftligt expertutlåtande.

Regeringen föreslår att riksdagen skall godkänna avtalet mellan Europeiska frihandelssammanslutningens medlemsstater (EFTA-staterna) samt Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska kol- och stålunionen och deras medlemsstater om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) samt EFTA-staternas avtal om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol och avtal om upprättande av en ständig kommitté.

Utskottets ställningstaganden

Konsekvenserna av EES-avtalet för jordbruket i Finland

Allmänt

EES-avtalets konsekvenser för jordbruket gäller främst fyra områden: veterinära frågor och växtskyddsfrågor, tekniska handelshinder, jordbruksprodukter samt fisk och marina produkter. Någon gemensam jordbrukspolitik ingår inte i EES-avtalet, inte heller några bestämmelser om skogsbruket.

Veterinära frågor och växtskyddsfrågor

Bestämmelserna om veterinära frågor och växtskyddsfrågor ingår i artikel 17 och preciseras närmare i bilaga I. De gäller veterinära frågor, fodermedel, avel, utsäde och växtskydd. När det gäller veterinära frågor, fodermedel, avel och utsäde harmoniseras Finlands lagstiftning med EG-lagstiftningen på några få undantag när. Tills vidare finns det inga avtal om harmonisering av växtskyddet, men i en deklaration sägs att EFTA-länderna har för avsikt att förhandla om en samordning med de nya EG-växtskydds-

bestämmelserna. Förhandlingarna har redan kommit i gång.

Tekniska handelshinder

Bestämmelser om tekniska handelshinder ingår i artikel 23 och preciseras i bilaga II beträffande jordbruket: gödselmedel, bekämpningsmedel, veterinärmedicinska läkemedel, försöksdjursverksamhet samt förhandsgranskning av jordbruksmaskiner och anordningar.

Lagstiftningen om gödselmedel harmoniseras med EG-lagstiftningen med undantag för bestämmelserna om kadmium. Bestämmelserna om veterinärmedicinska läkemedel och försöksdjur harmoniseras utan undantag. EES-avtalet omfattar än så länge ingen harmonisering av bestämmelserna om bekämpningsmedel, men EFTA-länderna kommer att förhandla om en harmonisering med EG:s nya bekämpningsmedelsdirektiv i enlighet med EES-avtalet. Förhandlingarna har redan kommit i gång.

Jordbruksprodukter

Bestämmelserna om jordbruksprodukter ingår enligt följande: evolutions- eller utvecklingsklausulen (artikel 19), bilaterala jordbruksavtal mellan Finland och EG (artikel 115, protokoll 42) och bestämmelser om bearbetade jordbruksprodukter (artikel 8 punkt 3 underpunkt b, protokoll 3).

Ovan anfördes att EES-avtalet inte binder de avtalsslutande parterna vid någon gemensam jordbrukspolitik. I evolutions- eller utvecklingsklausulen åtar sig de avtalsslutande parterna att med tvåårsintervaller se över möjligheterna att nå en gradvis liberalisering av handeln med jordbruksprodukter inom ramen för sin jordbrukspolitik.

I EES-avtalet ingår vidare avtalen mellan Finland och EG om ost- och kötthandel, koheisionslistan, export av spritdrycker och ursprungsregler för dem. Avtalen ingår i regeringens proposition nr 96.

Fisk och marina produkter

Bestämmelserna om fisk och andra marina produkter ingår i artikel 20 och preciseras i protokoll 9. De omfattar en utvidgning av frihandeln med fisk och marina produkter, åtgärder för att motverka en snedvridning av konkurrensen, tillträde till hamnarna, marknadsför-

ring av produkterna samt en evolutions- eller utvecklingsklausul.

Utvidgningen av frihandeln med fisk och marina produkter gäller de varor som finns uppräknade i en förteckning till protokollet. Tull och andra avgifter avskaffas på de i förteckningen upptagna varorna och de får inte beläggas med kvantitativa restriktioner eller begränsas på annat sätt. Finland medges tills vidare undantag för lax och strömming.

För att motverka att konkurrensen snedvrids har länderna avtalat om att konkurrensvillkor, statligt stöd och marknadsordningar inom fiskerisektorn inte får snedvrida konkurrensen.

Parterna har kommit överens om tillträde till hamnarna och marknadsföring av fångsten, vilket innebär att fartyg från samtliga avtalsslutande länder medges tillträde till hamnarna och försäljningsplatserna och rätt till därtill hörande utrustning och installationer på samma villkor.

Enligt evolutions- eller utvecklingsklausulen ser parterna med tvåårsintervaller över möjligheterna att vidareutveckla samarbetet inom fiskerisektorn och att utvidga frihandeln.

Övriga konsekvenser

Utöver de ovan nämnda bestämmelserna inverkar även bestämmelserna om examensbevis, ömsesidigt erkännande av examina, etableringsrätt, statistik, miljö och immateriell äganderätt på jordbrukssektorn.

— För forskningen är programmet för forskning och utveckling inom jordbruket och jordbruksrelaterad industri och fiskeri i EG:s tredje ramprogram av betydelse.

— Bestämmelserna om ömsesidigt erkännande av examina gäller verksamhet som veterinär och förpliktar parterna till icke-diskriminering på grund av nationalitet vid utövande av jordbruksnäringen.

— Bestämmelserna om etableringsrätt inverkar bland annat på fiske- och renkötselrätt.

— Bestämmelserna om statistik inverkar på jordbruks- och fiskeristatistiken och ställer vissa krav på jordbruksstyrelsen och Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet.

— Miljöbestämmelserna tangerar jordbruket t.ex. när det gäller ändringar av vattenlagstiftningen och införande av lagstiftning om bioteknik.

— Den immateriella äganderätten gäller även växtförädlingsrätt.

Därutöver berörs jordbrukssektorn av be-

stämmelserna inom flera andra områden såsom statligt stöd, tull- och gränskontroller, offentlig upphandling, förvärv av fast egendom, socialpolitik samt av en del generella bestämmelser i avtalet såsom reglerna om beslutsfattande.

EES-avtalet och utskottets målsättning för avtalsförhandlingarna

Jord- och skogsbruksutskottet avgav den 9 maj 1990 utlåtande till utrikesutskottet om statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands förhållande till integrationsutvecklingen i Västeuropa 1990. I utlåtandet anförde utskottet en del synpunkter på vad Finland bör ta hänsyn till i förhandlingarna om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, dvs. EES-avtalet.

Allmänt

I utlåtandet anför utskottet att det omfattar regeringens premisser att EES inte kommer att innefatta någon gemensam jordbrukspolitik. Vidare ansåg utskottet det vara viktigt att Finland också i fortsättningen kan bedriva en jordbrukspolitik som tryggar livsmedelsförsörjningen och självförsörjningen inom denna sektor.

Såsom utskottet anför ovan syftar EES-avtalet inte till någon gemensam jordbrukspolitik. Livsmedelsförsörjningen och självförsörjningen kommer att tas upp i samband med förhandlingarna om ett EG-medlemskap.

Veterinära frågor och växtskyddsbestämmelser

Djursjukdomar

I utlåtandet ansåg utskottet det vara till fördel för Finland att de veterinära bestämmelserna inte ingår i EES-avtalet.

I EES-förhandlingarna krävde företrädare för EG att de veterinära frågorna skall tas med i avtalet. EFTA-länderna lyckades dock förhandla fram en del undantag till EG:s krav. När det gäller det veterinära området ingår inga bestämmelser om gränskontroller, importerade varor från så kallade tredje länder, det vill säga länder utanför samarbetsområdet, finansiella regleringar och djurskydd i EES-avtalet. Frågorna kommer att tas upp till ny behandling

1995. Därutöver medger avtalet Finland rätt att följa de nationella bestämmelserna när det gäller BSE (bovin spongiform encefalopati).

Fodermedel

När det gäller fodermedel och tillsatser i dem underströk utskottet i sitt utlåtande att det är viktigt att kontrollen vid import av fodermedel och råvaror bibehålls, särskilt de mikrobiologiska kontrollerna. Vidare ansåg utskottet att Finland bör bibehålla den så kallade positivförteckningen över fodermedel. Också gränskontrollerna och det så kallade öppna garantibeviset med alla väsentliga uppgifter om fodermedelssammansättningen förordas av utskottet.

EES-avtalet innehåller 24 EG-foderdirektiv och beslut inklusive ändringar. Finlands och EG:s lagstiftning bör harmoniseras utom när det gäller en del undantag för tillsatser och produkter för djurfodring. Undantagen gäller bland annat tillväxtfrämjande preparat och antibiotika, för vilka Finland får bibehålla sina nuvarande bestämmelser. Frågan kommer att tas upp till ny behandling 1995. I avtalet överenskommer parterna dessutom om att tillsatser och djurfodringsmedel som inte är godkända inom EG, men däremot används i EFTA-länderna, skall utvärderas under en övergångsperiod.

I praktiken innebär avtalet att samtliga tillsatser i fodermedel som finns upptagna i EG:s positivlista och alla fodermedel som uppfyller kraven i direktiven i regel måste godkännas också i Finland.

Garantibevisen blir i princip "slutna", vilket betyder att den procentuella andelen ingredienser inte behöver uppges. Däremot måste innehållet deklarerats enligt den proportionella halten. Enligt vad utskottet har erfarit har förhandlingar förts med industrin om att detaljerade uppgifter om sammansättningen i vilket fall som helst kommer att meddelas övervakningsmyndigheterna.

Gränskontrollerna kommer inte att undanröjas helt och hållet men avtalet innehåller bestämmelser om förenklade procedurer. I praktiken innebär det att myndigheterna i regel anlitar stickprovskontroller och att kontrollerna bör göras utan dröjsmål. Den Gemensamma EES-kommittén fattar med utgångspunkt i fortsatta förhandlingar närmare beslut om stickprov. Enligt vad utskottet har erfarit kommer Finland att hålla på att kontrollerna skall koncentreras till riskprodukter (t.ex. vid salmonellarisk).

Frövara

I sitt utlåtande underströk utskottet att det kommer att leda till en snabb spridning av flyghavre i Finland och ett ökat behov av kemisk bekämpning, om EG:s utsädesdirektiv godkänns utan modifieringar. Utskottet ansåg det vara absolut nödvändigt att Finland i samband med EES-förhandlingarna säkerställer att importerad frövara är fri från flyghavre. EES-avtalet innehåller EG:s direktiv om utsäde så när som på vissa undantag som förhandlats fram. Utan hinder av direktiven får Finland fram till utgången av 1996

1) producera och marknadsföra utsäde av foderväxter och stråsäd i kategorin "handelsutsäde",

2) bestämma om största antal utsädesgenerationer av stråsäd och kategorin elitutsäde och

3) bestämma om grobarheten i fråga om foderväxter och stråsäd.

Därutöver innehåller avtalet uppgifter om övergångsperioden för sortlistan.

I EES-avtalet ingår inga särskilda bestämmelser om att importerad utsäde skall vara fri från flyghavre. I rådets direktiv 66/402/EEG om marknadsföring av utsäde av stråsäd, som ingår i avtalet, sägs att staten med stöd av ett särskilt tillstånd kan kräva officiellt intyg utfärdat i ett annat land över att importerad utsäde har genomgått strängare kontroll än normalt. Koncession beviljas enligt överenskommelse av EFTA:s övervakningsmyndighet. Koncession kan enligt direktivet beviljas om den importerande staten i sin egen produktion följer lika stränga bestämmelser och om staten för en kampanj mot flyghavre. Vid import från länder utanför EES kan enligt avtalet de gällande kraven följas.

I avtalet ingår vidare EG:s direktiv med särskilda krav rörande förekomst av flyghavre i utsäde av foderväxter och stråsäd (74/268/EEG), där det sägs att en stat på begäran måste utfärda ett officiellt intyg, om kontroller visar att utsäde inte innehåller flyghavre. Intyget måste basera sig på odlingskontroll och ett prov på minst 100 gram eller alternativt minst 3 kilogram.

Jord- och skogsbruksministeriet kommer enligt egen uppgift att anhänga om koncession av EFTA:s övervakningsmyndighet för att vid behov få kräva intyg över flyghavre sedan EES-avtalet har trätt i kraft. Tidigare har EG-kommissionen gett Danmark, Irland, Holland och den brittiska provinsen Nordirland samma till-

stånd. I EES-avtalet sägs att beslut om tillstånd skall beaktas på lämpligt sätt när avtalet tillämpas.

Växtskydd

Vad gäller bestämmelserna om växtskydd konstaterade utskottet i sitt utlåtande med hänvisning till vad det erfarit att EG för bekämpning av växtsjukdomar tänker omfatta en geografisk områdesindelning som är oberoende av nationella gränser. Utskottet ansåg att Finland bör värna sina intressen när den geografiska indelningen utsträcks till EES. Det ansågs viktigt att lagstiftning som förhindrar att farliga växtförstörare sprids inte luckras upp. Den kontroll som utövas i EG-länderna ansågs inte vara tillräcklig med tanke på Finlands intressen. Därför skulle bestämmelserna om växtskydd om möjligt lämnas utanför avtalet.

EG:s växtskyddsdirektiv ingår inte i EES-avtalet, eftersom EG som bäst ser över sin egen växtskyddslagstiftning med tanke på den inre marknaden. Till avtalet har dock fogats en förklaring om att förhandlingar kommer att föras om att ta in de nya EG-bestämmelserna i avtalet. Förhandlingar pågår redan. Enligt vad utskottet erfarit har Finland och de övriga nordiska länderna för avsikt att så snart som möjligt kunna medverka vid beredningen inom EG, då det är meningen att fatta beslut bl.a. om zonindelningen.

I den nya EG-ordningen kommer övervakningen genom gränskontroll att frångås till förmån för produktkontroll, och meningen är att spridning av farliga växtförstörare skall hindras i första hand genom betydligt strängare krav på produktionsmetoder när det gäller förökningsmaterial inom växtodlingen och produkters kvalitet och sanitära aspekter. Inom produktionen kommer officiell certifiering av produkter att införas. För certifierade produkter utfärdas ett växtpass som medger dem fri cirkulation.

Tekniska handelshinder

Gödselmedel

Vad gäller gödselmedel förutsatte utskottet i sitt utlåtande att Finland skall kunna ställa upp egna kvalitetskrav på alla typer av gödselmedel som används i landet. Vidare hänvisade utskottet till erhållen utredning om att de analysme-

toder för gödselmedel som fastställts enligt gällande EG-direktiv inte var tidsenliga.

Genom EES-avtalet förbinder sig Finland att harmonisera sin lagstiftning om gödselmedel med EG-lagstiftningen, med undantag för bestämmelserna om kadmium. Beträffande kadmium säger avtalet att Finland och de andra EFTA-länderna tills vidare får ha kvar sina egna bestämmelser som gäller då avtalet träder i kraft. Harmoniseringen av lagar gäller endast s.k. EEG-gödselmedel.

Jord- och skogsbruksministeriet uppger att det på grund av EES-avtalet bereds en ny lag om gödselmedel, som är en harmoniseringslag. Förslaget innehåller fullmaktssadganden bl.a. om att kvalitetskraven skall införas genom föreskrifter på lägre nivå. I praktiken betyder detta att EG:s förteckning över gödselmedel och de där upptagna kvalitetskraven godtas. Meningen är dock att förteckningen skall ta upp också andra, i Finland allmänt saluförda gödselmedel, som skall få sina egna kvalitetskrav. Ett särskilt kvalitetskrav som alltså kommer att gälla alla gödselmedel är gränsen för tillåten kadmiumhalt, som enligt planerna skall sänkas från gällande 100 mg kadmium per kilogram fosfor till 50 mg per kilogram fosfor. För andra tungmetaller och farliga ämnen skall EG:s krav fortfarande gälla. För inhemska gödselmedel planeras inga andra särskilda krav än kravet på selenberikning av åker- och trädgårdsgödsel.

Direktiv 77/535/EEG gäller EG:s analysmetoder för gödselmedel med ändringar. Metoderna i direktivet avviker från de metoder som nu tillämpas i Finland och som måste ändras på grund av avtalet. En översyn av direktiven inom EG har fördröjts av att alla parter inte haft tillgång till modern laboratorieutrustning. I praktiken kommer gällande metoder att jämföras och harmoniseras med EG:s metoder, som tillämpats i den offentliga övervakningen enligt direktivet.

Bekämpningsmedel

Vad bekämpningsmedlen beträffar ansåg utskottet i sitt utlåtande att Finland bör medverka till ett så litet sortiment bekämpningsmedel som möjligt för att miljön i vårt land skall kunna skyddas och livsmedlen samtidigt hållas rena. Enligt utskottets mening förutsätter detta att Finland på denna punkt kan avvika från kraven i utkastet till direktiv.

Enligt EES-avtalet kan Finland i likhet med

övriga EFTA-länder än så länge ha kvar sina bestämmelser om bekämpningsmedel trots att avtalet omfattar två EG-direktiv om bekämpningsmedel (79/117/EEG och 78/631/EEG). Direktiven gäller klassificering, märkning och förpackning av farliga preparat (bekämpningsmedel) och förbud mot att växtskyddsprodukter som innehåller vissa verksamma ämnen släpps ut på marknaden och används. De ämnen som nämns i sistnämnda direktiv är förbjudna också i Finland och en del av dem har aldrig saluförts här.

EG godkände i juli 1991 direktiv 91/414/EEG, som nämns i utskottets utlåtande. Det gäller godkännande av bekämpningsmedel i samtliga medlemsländer. Direktivet träder i kraft i juli 1993. Det har inte tagits in i EES-avtalet men meningen är att även EFTA-länderna skall förhandla om att införa det. Förhandlingarna har redan kommit i gång (tilläggsprotokoll till avtalet). Enligt erhållen utredning ser det ut att Finland kommer att godkänna direktivet vid förhandlingarna, men det sker först efter en särskilt avtalad övergångsperiod. I praktiken får denna övergångsperiod knappast vara längre än två år från det direktivet träder i kraft inom EG. Användningen av bekämpningsmedel väntas inte öka i nämnvärd grad i Finland genom att direktivet godkänns.

Jordbruksprodukter

Allmänt

Utskottet framhöll i sitt utlåtande att handeln med jordbruksprodukter kan utvidgas bara genom ömsesidiga länder- och produktspecifika separata lösningar.

Handeln med jordbruksprodukter utvidgades genom ett avtal mellan Finland och EG om ost- och köttprodukter som ingår i EES-avtalet. Vidare avtalades det om att tullarna skall avskaffas på produkter på den s.k. kohesionslistan vid import från EG till Finland. På kohesionslistan står inga produkter som har någon större betydelse för den finländska produktionen.

I avtalet ingår dessutom en evolutions- eller utvecklingsklausul, som betyder att avtalsparterna med tvåårsintervaller ser över villkoren för en gradvis liberalisering av handeln med jordbruksprodukter inom ramen för den bedrivna jordbrukspolitik. I förteckningen tas inte upp t.ex. produkter som är särskilt viktiga för träd-

gårdsnäringen i Finland, såsom tomat, gurka, jordgubbe och snittblommor.

Bearbetade livsmedel

Utskottet ansåg beträffande bearbetade livsmedel att proceduren i det gällande andra protokollet till frihandelsavtalen mellan EG och EFTA skall läggas till grund för EES. En förteckning över de produkter som omfattas av frihandel ingår också i de nya bestämmelserna enligt protokollet. Vidare ansåg utskottet det vara nödvändigt att avancera långsamt i harmoniseringen av den nationella ordningen för handel med bearbetade livsmedel.

I EES-avtalet nämns de produkter som omfattas av frihandel med bearbetade livsmedel särskilt. Avtalsbestämmelserna innebär inte att listan över frihandelsprodukter blir väsentligt längre. Bland de viktigaste nya produkterna märks vissa sorter av sylt och margarin. För dem finns det ingen övergångsperiod.

Fisk och andra marina produkter

I sitt utlåtande framhöll utskottet vikten av att det i handeln med fisk anges varifrån varan kommer och att denna handel inte kopplas samman med fiskerättigheter. Vidare ansåg utskottet det nödvändigt att inte tillåta att fiskefartyg från EG-länderna fiskar i finländskt territorialvatten.

EES-avtalet kräver inte att Finland beviljar EG-länderna fiskekvoter. Däremot förutsätter bestämmelserna om etableringsfrihet för näringsidkare och principen om icke-diskriminering i det sammanhanget att en medborgare i någon EES-stat som etablerar sig i Finland får bedriva yrkesfiske här på samma villkor som finländska fiskare. Jämfört med det rådande läget gäller ändringen allmänt vattenområde i havet och Finlands fiskezon. På annat håll i Finland får yrkesfiske redan nu bedrivas oberoende av nationalitet med stöd antingen av ägorätt till ett vattenområde eller ägarens tillstånd. Med anledning av EES-avtalet bereder jord- och skogsbruksministeriet som bäst ett lagförslag om animalier som används som livsmedel eller livsmedelsingrediens. Ministeriet konstaterar att det i en förordning som utfärdas med stöd av lagen kommer att kunna tas in bestämmelser om att fiskens ursprungsland skall uppges.

Övriga konsekvenser

Livsmedelsbestämmelser

När det gäller livsmedelsbestämmelserna ansåg utskottet i sitt utlåtande att Finland skall kunna utfärda nationella bestämmelser som avviker från EG-direktiven när bl.a. hälsoskäl eller miljövårdsaspekter kräver det. Vidare poängterade utskottet att livsmedelskontrollen inte får försämrats. Dessutom ansågs det att en varas ursprungsland och centrala råvaror ovillkorligen skall uppges.

I EES-avtalet ingår 54 EG-direktiv om livsmedel med ändringar. Direktiven medges inga övergångsperioder eller bestående avvikelser. EG-regleringen medger dock att nationella krav i vissa fall får ställas. Detta gäller framför allt områden där det inom EG saknas en samordnad lagstiftning, såsom i fråga om många tillsatser och främmande ämnen.

I avtalet ingår EG-direktivet om offentlig livsmedelskontroll (89/397/EEG). Direktivet utgår från att kontrollen i första hand bör ske inom landet med hänsyn till nationella behov och att inspektioner dessutom skall kunna sättas in när det är lämpligast med tanke på övervakningen. Inspektionerna bör vara regelbundna och omfatta hela produktions- och distributionskedjan. Principerna svarar i allt väsentligt mot det finländska kontrollsystemet.

Enligt EG-direktiven om varumärkning i EES-avtalet skall ursprungslandet och ursprungsområdet vara angivna både på färdigförpackade och oförpackade livsmedel om avsaknaden av uppgift om ursprunget kan vilseleda köparen om livsmedelns ursprung. I praktiken betyder detta att varorna i de flesta fall måste märkas.

Bestämmelser om gränskontroll

Utskottet underströk i sitt utlåtande vikten av gränskontroller.

Genom EES-avtalet har Finland kommit överens om att harmonisera lagstiftningen om veterinära frågor, djurfoder, avel, utsäde och gödselmedel med undantag för vissa avtalade avvikelser och övergångsperioder. I EES-avtalet tas EG-direktiven om gränskontroll bara in beträffande gödselmedel. Avtalet nämner dock att gränskontroller och formaliteter skall förenklas. I praktiken betyder detta att inspektioner i

huvudsak skall ske genom stickprov och utan dröjsmål. Inom det veterinära området är det den Gemensamma EES-kommittén som utgår från fortsatta förhandlingar skall fatta närmare beslut om hur stickprovskontroller utförs. I avtalet tas djurfoder och avel upp under veterinära frågor.

Begränsningar i utländsk äganderätt

Utskottet förutsatte i sitt utlåtande att den utländska äganderätten inom skogsindustrin begränsas och att rätten att äga och fatta beslut om mark, skogar och stränder och andra centrala naturtillgångar förbehålls finländare.

EES-avtalet förutsätter för att kapitalrörelser skall liberaliseras och att alla begränsningar i rätten att förvärva egendom som grundar sig på parternas nationalitet skall slopas. Den enda bestående avvikelserna gäller förvärv av fritidsbostäder. Finland har medgett en övergångsperiod som sträcker sig ända till början av 1996. Fram till dess får denna rätt begränsas.

Allmänna synpunkter och iakttagelser

Utskottet har ovan jämfört de förhandlingsmål det ställde upp i sitt utlåtande till utrikesutskottet den 9 maj 1990 och det föreliggande EES-avtalet. Det påpekar att avtalets slutliga konsekvenser delvis blir beroende av harmoniseringslagarna som till största delen ännu inte har stiftats. Samtidigt understryker utskottet att denna lagstiftning så långt avtalet medger bör ta hänsyn till nationella intressen.

Utskottet vill särskilt framhålla att i och med att den nationella kontrollen avskaffas väcker avtalet på en del punkter ansvarsfrågor som måste utredas. I detta sammanhang hänvisar utskottet bl.a. till liberaliseringen av importen av utländskt utsäde och bestämmelserna om godkännande av examensbehörighet. Utskottet anser att en liberalisering av importen av utsäde kan leda till att vi får sorter som under ogynnsamma förhållanden ger upphov till skördeförluster. Konsekvenserna påverkar i sista hand de ersättningar som skall betalas.

Bestämmelserna om erkännande av examensbevis innebär icke-diskriminering på grund av nationalitet och gör det därigenom möjligt för veterinärer från EES-länderna att utöva sitt yrke i Finland.

Med anledning av det ovan sagda understryker utskottet att regeringen bör utreda veterinärbehörigheten i olika EES-länder.

Utskottet anser att risken för att smittsamma sjukdomar skall sprida sig ökar genom att veterinära bestämmelser tas in i EES-avtalet. Det poängterar att vi kan ha fortsatt kontroll över att djursjukdomar inte sprider sig och att vi vid behov har möjlighet att skrida till förebyggande åtgärder. I detta sammanhang hänvisar utskottet till del II artikel 13 i EES-avtalet där det sägs att det inte finns några hinder för sådana förbud mot eller restriktioner för import som grundas på hänsyn till intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv och bevara växter. Bestämmelsen svarar mot artikel 36 i Romfördraget.

Vidare påpekar utskottet att EES-avtalet inte innehåller några särskilda bestämmelser som garanterar att det inte finns flyghavre i importerat utsäde. Ovan konstateras dock att staten enligt direktiv 66/402/EEG om utsäde av stråsäd med stöd av särskilt tillstånd kan kräva ett officiellt intyg av ett annat land om att strängare bestämmelser om flyghavre än normalt har tillämpats på importerat utsäde. Utskottet inskräpper att alla de medel som avtalet medger skall tillgripas vid import av stråsäd för att vi skall kunna garantera att importerat utsäde inte innehåller flyghavre.

Vad gäller fisket framhåller utskottet att bestämmelserna om fri etableringsrätt för yrkesutövare och icke-diskriminering leder till att de övriga EES-länderna kommer att bedriva ökat fiske i finländska territorialvatten. Det är också möjligt att fångstmetoder som förekommer inom djuphavsfiske kommer att tillämpas. Enligt vad utskottet erfarit har bl.a. Danmark infört bestämmelser som kräver koncession för yrkesfiske. Utskottet poängterar att behövliga ändringar bör göras i fiskerilagen så att yrkesmässigt fiske kan beläggas med koncession.

Trots att EG-direktiven om gränskontroll med undantag för gödselmedel lämnas utanför avtalet, innehåller avtalet dock en överenskomme om att gränskontroller och formaliteter bör förenklas. Detta innebär såsom ovan konstaterats att kontrollen i huvudsak sker genom stickprov och utan dröjsmål. Utskottet framhåller betydelsen av gränskontroller och av att det blir fastslaget hur kontrollerna skall utföras i praktiken.

Vid behov kommer utskottet längre fram att avge ett mera detaljerat utlåtande om de frågor

som faller inom utskottets behörighet då det behandlar de lagförslag som har samband med ovan nämnda harmoniseringslagstiftning.

EES-avtalet förutsätter riksdagens samtycke till den del avtalet tar upp frågor som har med lagstiftning att göra. Utskottet tillstyrker EES-avtalet och lagförslagen i regeringens proposition till den del de hänför sig till utskottets behörighetsområde.

Med stöd av det ovan sagda anför jord- och skogsbruksutskottet

att utrikesutskottet bör beakta det som anføres i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden S.-L. Anttila, vice ordföranden Iivari, medlemmarna Järvilahti, Kohijoki, Koski, Lahi-

kainen, Ollila, Polvinen, Pulliainen, Rajamäki, Saario, Urpilainen och Westerlund samt suppleantan Björkenheim.

Avvikande åsikt

Det är positivt att utlänningars äganderätt till företag och i samhället över lag kommer att öka. Försäljningen av fritidsfastigheter stödjer turismen. Men den egentliga utländska äganderätten till våra stränder har ett antal konsekvenser som bör bedömas närmare.

Om vi säljer våra stränder under rådande lågkonjunktur och till reapriser är de åtminstone till en början lönsamma placeringsobjekt, med beaktande av att våra insjöområden är helt unika i ett europeiskt perspektiv. Okontrollerade utländska placeringsaktiviteter ökar mycket snabbt risken för en prisboom, som betyder att våra stränder försvinner utom räckhåll för finländska löntagare. Enligt uppskattning kan priserna stiga med det tredubbla.

Det räcker inte här med styrning och tillstånd från länsstyrelsens sida, utan vi borde absolut tillämpa dansk praxis att bara den som är bosatt i landet har möjlighet att köpa strandtomter.

Strandskyddet kräver en totalrevidering av strandlagstiftningen i brådskande ordning. Det är skäl att observera att nästan hela det gällande

strandskyddsprogrammet kommer att stupa på att det inte finns anslag.

Våra stränder är en av våra viktigaste ekonomiska resurser som kunde nyttiggöras genom turism och som därför bör tas fram i landsbygdspolitiken och insatserna för att effektivisera turismen. Det är precis som i u-länderna, där man säljer allt till lägsta pris.

I bakgrunden kan man skymta det penning- snikna Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter. Där jord- och skogsbruksutskottet och riksdagen i målsättningen för EES underströk betydelsen av att finländarna slår vakt om äganderätten till stränderna har de nu gjort en helomvändning.

Markägande och icke markägande befolkningsgrupper ställs även annars allt tydligare mot varandra. Det är just prisutvecklingen som gör att våra stränder i allt större utsträckning övergår till utländska ägare, men Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter och uppenbarligen även Centern hyser planer på att ingripa i allemansrätten.

Helsingfors den 11 september 1992

Kari Rajamäki

Erkki Pulliainen

Kari Urpilainen

RIKSDAGENS
FÖRSVARSKOTT

Bilaga 7

Helsingfors
den 15 september 1992
Utlåtande nr 2*Till Utrikesutskottet*

När riksdagen den 17 juni 1992 remitterade 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 bestämde den samtidigt att alla andra specialutskott skall avge utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört handelsrådet Matti Oivukkamäki vid utrikesministeriet, regeringsrådet Raimo Luoma och tf. äldre regeringssekreteraren Jorma Immonen vid handels- och industriministeriet, överinspektören Jouko Tuloisela vid försvarsministeriet och avdelningschefen Markku Leino vid huvudstaben.

Regeringens proposition

Det centrala målet med upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet är att minska hindren för rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft mellan de länder som hör till området. EES-avtalet har inga säkerhets- eller försvarspolitiska dimensioner.

Enligt de uppgifter som stått till utskottets förfogande är det enda komplex som i avtalet är förknippat med försvarsväsendets verksamhet det i avtalets bilaga XVI nämnda direktivet 77/62/EEG, dvs. Direktivet om upphandling av varor. Direktivet har sedermera ändrats genom direktiven 80/767/EEG och 88/295/EEG. Den offentliga förvaltningens upphandling bör bli föremål för internationell konkurrens också i EFTA-länderna.

På basis av erhållen utredning kommer EES-förfarandet att i fråga om försvarsförvaltningens upphandling av varor utom s.k. civila produkter även omfatta produkter med dubbel användning, dvs. produkter som lämpar sig för både militär och annan användning och som upptas

på EG:s GATT-lista. Då det gäller upphandling av varor i EES-staterna erbjuder fördraget angående upprättandet av den Europeiska ekonomiska gemenskapen, dvs. Romfördraget, hjälp åtminstone vid tolkningen.

EG:s direktiv om offentlig upphandling då det gäller upphandling av varor, byggnadsentreprenader och upphandling av tjänster gäller också upphandlingsmyndigheterna inom försvaret. Direktiven förpliktar till öppenhet, icke-diskriminering och möjlighet att komma ut på marknaden och de innehåller ett flertal detaljerade procedurbestämmelser.

Romfördraget innehåller i artikel 223 förbehåll som gäller staternas nationella säkerhetsintressen. För EG:s medlemsländer har utarbetats en särskild icke-offentlig varulista över de militära produkter som artikel 223 avser. Förteckningen omfattar typiska militära produkter. I den definieras alltså de varor i fråga om vilka direktivproceduren för offentlig upphandling inte behöver iaktas när varorna upphandlas i EG-medlemsländer. Förteckningen har inte uppdaterats och är föråldrad. Någon motsvarande förteckning har inte gjorts upp för EFTA-ländernas vidkommande.

Artikel 123 i EES-avtalet kan anses motsvara artikel 223 i fördraget angående upprättandet av EG. I artikeln konstateras bl.a. att ingenting i avtalet skall hindra en avtalsslutande part från att vidta åtgärder som avser handel med vapen, ammunition, krigsmateriel eller andra varor som oundgängligen behövs för försvarsändamål. Avtalet omfattar inte heller åtgärder som en avtalsslutande part anser vara nödvändiga för att hindra att information som strider mot dess väsentliga säkerhetsintressen yppas. Enligt EES-avtalet omfattar det alltså inte handel med produkter som enbart är avsedda för militärt bruk.

Utom i fråga om de ovan nämnda varorna begränsas EES-upphandlingen av ett tröskelvärde (upphandlingspriset exklusive skatter).

Tröskelvärde utgörs av varuupphandlingsvärdet 130 000/200 000 ecu. I början av året bör man separat lämna in ett preliminärt säsongmeddelande om tilltänkt upphandling under respektive år, vars värde överstiger 750 000 ecu.

Enligt en prognos kommer proceduren för offentlig upphandling att årligen omfatta mindre än 100 anskaffningar inom försvarsförvaltningen. Sålunda understiger t.ex. värdet på försvarsministeriets byggtrepnader oftast EES:s tröskelvärde 25 Mmk. Enligt erhållen utredning är det också troligt att det vid varuupphandlingen endast är de större anskaffningarna, t.ex. anskaffningar med ett värde på mer än 10 Mmk som kommer att väcka egentligt internationellt intresse.

EES-avtalets upphandlingsbestämmelser sätts i kraft i Finland genom en lag om offentlig upphandling och genom förordningar som utfärdas med stöd av lagen. Lagens tillämpningsområde kommer att motsvara bestämmelserna i upphandlingsdirektiven. Lagen går också i övrigt ut på att öka konkurrensen vid den offentliga förvaltningens upphandling.

Utskottets ställningstaganden

Utskottet konstaterar att EG:s GATT-lista är mer omfattande än det varusortiment som för närvarande är bindande för Finland enligt GATT-avtalet. I praktiken är emellertid EG:s och EFTA-ländernas listor inte jämförbara, ty EG har inte slutfört harmoniseringen av sin lista. När EFTA-länderna godkände EG:s GATT-lista utgick de från att så länge som det inte är möjligt att jämföra EG:s och EFTA-ländernas listor skyddar den generella skyddsklausulen i EES-avtalets artikel 123 EFTA-länderna. EFTA-länderna kan också iaktta den begränsade upphandlingsproceduren på det sätt som förutsätts i varuupphandlingsdirektivet.

Utskottet har uppfattat saken så att det inte är förenligt med EES-avtalets anda att begränsa konkurrensen. Finland bör emellertid gå in för att en så stor del som möjligt av produkterna med dubbel användning kunde undandras konkurrensen. Detta förutsätts redan av de exceptionella förhållandena i Finland och de därav

föranledda olika behoven av dubbel användning jämfört med de flesta andra länder.

Utskottet förutsätter att den inhemska försvarsmaterielindustrins verksamhetsbetingelser tryggas i nuvarande omfattning också i den situation EES innebär. Såväl förberedelser för en eventuell kris-situation som sysselsättningsaspekter talar för att den inhemska försvarsindustrin bevaras i sin nuvarande omfattning.

Utskottet har konstaterat att proceduren för den i EES-avtalet avsedda offentliga upphandlingen knappast kommer att bereda Finland nya möjligheter till export av vapen, skjutförmödenheter eller egentlig krigsmateriel. Möjligheterna till export är desto större ju mera produktionen liknar framställning av civila produkter (t.ex. beklädnadsindustrin). Utskottet anser det vara behövt att Finlands export tillförsäkras jämbördiga möjligheter inom EES. I princip ser utskottet inte heller några hinder för export av krigsmateriel till områden där det inte pågår något krig eller föreligger risk för krig.

Utskottet är bekymrat över att arbetsmängden och den direkta byråkratin ökar inom den offentliga upphandlingen till följd av EES-bestämmelserna. Åtgärderna bör emellertid alltid anpassas till den aktuella situationen, dock så att formbestämmelserna naturligtvis inte överträds.

Utskottet betonar vikten av att riksdagens möjligheter till inflytande säkerställs vid den kommande integrationsutvecklingen. Både på författningsnivå och när riksdagens arbetsmetoder utvecklas bör riksdagen ha möjligheter att få information av regeringen och att påverka Finlands förhandlingsmål och den vägen beslutens innehåll när beslut fattas om nya EES-regler.

På basis av det ovan sagda anför försvarsutskottet såsom sitt utlåtande vördsamt

att utrikesutskottet när det utarbetar sitt betänkande bör beakta det som anförs i detta utlåtande och

att avtalen och lagförslagen i regeringens proposition bör godkännas.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lamminen, vice ordföranden Laakso, medlemmarna Lahtinen, Laitinen, Lindqvist, A.

Ojala, Pykäläinen, Rauramo, Rimmi, Rossi, Seivästö, Westerlund och Vihriälä.

Avvikande åsikt

Jag omfattar i övrigt utskottets ställningstaganden i utlåtandet utom till den del en fortsatt inhemsk försvarsindustri i nuvarande omfattning förordas med förberelser för en eventuell krissituation. Jag kan heller inte omfatta föl-

jande mening i utskottets ställningstaganden: "I princip ser utskottet inte heller några hinder för export av försvarsmateriel till områden där det inte pågår något krig eller föreligger risk för krig."

Helsingfors den 15 september 1992

Tuija Maaret Pykäläinen

RIKSDAGENS
KULTURUTSKOTT

Bilaga 8

Helsingfors

den 15 september 1992

Utlåtande nr 3

Till Utrikesutskottet

Riksdagen bestämde med stöd av ett beslut av den 17 juni 1992 att alla andra specialutskott skall avge utlåtande till utrikesutskottet om regeringens proposition nr 95 med förslag till godkännande av vissa bestämmelser i det avtal som gäller upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört konsultative tjänstemannen Jukka Liedes, biträdande avdelningschefen Matti Lähdeoja, högskolerådet Leena Pirilä, projektchefen Reijo Aholainen och regeringssekreteraren Hannu Wager vid undervisningsministeriet, undervisningsrådet Riitta Lampola vid utbildningsstyrelsen, biträdande avdelningschefen Simo Juva vid Finlands Stadsförbund, chefen för kulturfrågor Seppo Korpipää vid Suomen Kunnallisiitto samtidigt som representant för Finlands svenska kommunförbund, andra vice ordföranden Sinikka Semenova vid delegationen för sameärenden, ordföranden, professor Antti Tanskanen vid Finlands Akademi, chefplaneraren Esko-Olavi Seppälä och chefplaneraren Erkki Ormala vid statens råd för vetenskap och teknologi, ordföranden, professor Juhani Kärjä och generalsekreteraren Tapio Rajavuori vid högskolerådet, ordföranden Tuulikki Karjalainen vid centralkommissionen för konst, verkställande direktören Tarja Koskinen vid Kopio ry, verkställande direktören Matti Ahde vid Oy Veikkaus Ab, ombudsmannen Liisa Kauppinen och ekonomichefen Markku Tornainen vid Dövas Förbund, verkställande direktören Pentti Lappalainen och vice ordföranden Pentti Kivelä vid De Synskadades Centralförbund, generalsekreteraren Jouko Vasama vid Social- och hälsovårdsorganisationernas samarbetsförening SAF r.f., yrkesutbildningssekreteraren Pekka Porvali vid Metallarbetarförbundet, utbildningssekreteraren Tuula Pitkänen vid Hälsovårdens fackorganisation Tehy rf, utbildningspolitiska sekreteraren Heikki Liede vid

Akava rf, biträdande direktören Heikki Hirvonen vid Industrins utbildningsutskott, utbildningspolitiska sekreteraren Outi Kinttula vid Finlands studentkårers förbund, ordföranden Jaana Kuisma vid Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund SAKKI rf och ordföranden Henri Korpi vid Förbundet för Gymnasisterna i Finland rf.

Kulturutskottet har behandlat ärendet till den del det hänför sig till dess behörighetsområde och anför vördsamt följande som sitt utlåtande.

Allmänt

Av de sektorer som faller inom kulturutskottets behörighet omfattar avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet bl.a. examenserkännande, utbildnings- och forskningssamarbete, audiovisuella tjänster och upphovsrätt. Vidare har de generella bestämmelserna i avtalet en viss betydelse t.ex. när det gäller att stödja kulturen.

Avtalet kommer att få betydande ekonomiska verkningar speciellt för forskarsamarbetet. Medlemsstaterna betalar ett BNP-relaterat finansiellt bidrag för medverkan i olika program.

Kulturutskottet anser att avtalet inom områdena utbildning, forskning och kultur betyder bättre möjligheter för Finland förutsatt att vi även på hemmaplan ser till att hålla hög standard och värna om utvecklingsförutsättningarna. Utskottet tillstyrker avtalet.

Enligt utskottets mening är det nödvändigt att vi fullt ut nyttiggör de möjligheter som EES-avtalet ger, att vi ser till att informationen löper och att vi i största möjliga utsträckning försöker utöva vårt medinflytande redan vid planeringen. Vi måste se till att vi vid vår EG-representation har ett tillräckligt antal experter på olika områden, bl.a. utbildning, forskning och kultur, för att sköta och följa upp utvecklingen på sitt eget område.

För att utbytet av studerande och forskare skall ge utdelning i praktiken måste de som är intresserade få adekvat information om sina möjligheter och om vad olika program och projekt går ut på. Utskottet anser att centralen för internationellt personutbyte spelar en viktig roll när det gäller att sprida information och knyta kontakter. Målet är att hjälpa läroanstalterna att knyta direkta kontakter på egen hand. Enligt utskottets mening är det nödvändigt att centralens verksamhet utvecklas och att verksamhetsbetingelserna säkerställs.

Utskottet framhåller att det i framtiden klart bör framgå vilken del av den nya lagstiftningen som är nationell lagstiftning och vilken del som kommit till på grund av avtalen. Regeringen bör också i sina propositioner ge en adekvat motivering för de krav som avtalen ställer på vår EES-lagstiftning. Enligt kulturutskottet är det viktigt att det direkt framgår av propositionerna vilka direktiv och andra beslut som gör det nödvändigt att stifta den aktuella lagen.

Utbildnings- och forskningspolitiken

Utskottet finner det positivt att EES-avtalet gör det möjligt att utvidga utbildnings- och forskningssamarbetet i Europa.

Utskottet konstaterar att statsutskottet i sitt utlåtande har tagit upp det forskningssamarbete som avtalet möjliggör med tanke på Finland. Kulturutskottet omfattar statsutskottets ställningstaganden. Det påpekar dock att lejonparten av de medel som står till buds för EG:s tredje ramprogram kommer att användas för att höja industrins konkurrenskraft och utveckla den tekniska infrastrukturen. Kulturutskottet understryker vikten av att tillräckligt stora anslag anvisas för forskning och forskarutbildning i Finland. Särskilt gäller det att uppmärksamma forskningens standard i Finland och se till att den inriktas på olika områden. Utskottet finner det viktigt att forskningen också på områden som inte omfattas av avtalet värnas. Det är enligt utskottets mening nödvändigt att tillräckliga anslag anvisas t.ex. för humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning för att avtalet inte skall snedvrider den finländska forskningspolitiken.

Utskottet understryker betydelsen av att det nordiska forsknings- och utbildningssamarbetet fortsätter.

EES-avtalet ger inte EFTA-länderna medinflytande vid beslut om utbildnings- och forskningsprogrammen. Utskottet framhåller dock att finländarna bör visa sig aktiva vid planeringen av program och projekt som omfattas av avtalet, eftersom EES-avtalet ger en möjlighet till det.

Enligt avtalet skall alla hinder för de studerandes fria rörlighet avskaffas på det internationella planet. Utskottet anser att detta när det gäller Finland betyder att de studerande bör garanteras en så stor fri rörlighet som möjligt även på det nationella planet. Detta skulle motsvara den europeiska uppfattningen om flerformiga och individuella examenslösningar och göra Finland till ett attraktivt alternativ för utländska studerande. Vidare understryker utskottet de studerandes möjligheter till ökad rörlighet på eget initiativ.

Avtalet syftar inte till att harmonisera utbildningen utan medlemsländerna kommer att kunna utveckla utbildningen helt självständigt. Enligt utskottets mening främjar samarbete en utveckling av utbildningen i Finland även i innehållsligt hänseende. Detta gäller undervisningsstoffet i nästan alla läroämnen, bl.a. språkundervisning, historia, geografi och konstämnen, som skall göra barn och unga förtrogna med det multikulturella Europa. Utskottet poängterar hur viktigt det är med internationell undervisning i finländsk utbildning och att det förutsätter ökad fostran till internationalism. För att utbildningssamarbetet på det europeiska planet skall kunna byggas ut måste också språkurvalet inom den finländska utbildningen utvidgas. Vidare finner utskottet det viktigt att jämställdheten i utbildningen säkerställs.

För att de handikappade skall kunna garanteras tillgång till utbildning, information och kontakter är det enligt utskottets mening viktigt att handikapporganisationer och även olika medborgarorganisationer bereds en möjlighet att bli hörda.

På senare tid har antalet utlännningar i finländska läroanstalter ökat betydligt. Utskottet anser det nödvändigt att behövlig stödundervisning ordnas för dem som har språksvårigheter.

EES-avtalet avser att förverkliga de s.k. fyra friheterna. Ett led i den fria rörligheten för personer är att erkänna nationella examina avlagda i EES-länderna, bygga ut samarbetet inom yrkesutbildningen och att förbättra möjligheterna att studera i ett annat EES-land. Utskottet

konstaterar att det inom den närmaste tiden sannolikt kommer att då ta upp lagstiftningen om erkännande av examensbevis som utfärdats i andra EES-stater. I det sammanhanget kommer utskottet i detalj att ta ställning till det finländska examenssystemet.

Kulturpolitiken

EES-avtalet omfattar inte kulturpolitik eller kulturellt samarbete. Avtalet tar bara upp audiovisuella tjänster. Avtalsförhandlingarna resulterade dock i två deklarationer som understryker samarbete i kulturella frågor och samförstånd i ett mångkulturellt Europa samt behovet av att värna om det nationella och regionala kulturarvet. Vidare utfäster sig avtalsparterna att samarbeta för att förebygga olaglig handel med kulturföremål och att vidta de åtgärder som laglig handel kräver. Utskottet konstaterar att samarbetet på kulturens område kommer att få ökad betydelse inom EG och därigenom att också få större inflytande över EES-samarbetet.

De allmänna principerna i EES-avtalet inverkar på många sätt också på kulturella frågor. Den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och personer gäller även kulturella alster, tjänster och konstnärer. Utskottet anser att de största osäkerhetsfaktorerna inom kulturen har att göra med hur den skall finansieras.

Merparten av det statliga stödet till kultur går till att finansiera konstinrättningar och andra kulturella inrättningar. Konkurrensbegränsningarna i avtalet gäller inte detta slag av verksamhet. Enligt vad utskottet erfarit står inte heller stipendier för att trygga konstnärers arbetsmöjligheter i strid med EES-avtalet.

Inom EG bereds ett förslag till en viss liberalisering av tippning och penningspel. År 1991 överförde Oy Veikkaus Ab via budgeten 1 264 miljoner mark till undervisningsministeriet till stöd för vetenskap, konst, idrott och ungdoms-

fostran. Utskottet anser att Finland kraftigt bör stödja och understryka den ståndpunkt som EGländerna omfattade i april 1992 om att tippning och penningspel inte bör hänföras till ekonomisk rätt utan till allmän ordning. Kulturutskottet menar att detta är nödvändigt för att överskottet av penningspel i Finland alltså skall kunna delas ut till stöd för vetenskap, konst, idrott och ungdomsarbete.

Kulturutskottet anförde i sitt utlåtande om statsrådets redogörelse om konsekvenserna av ett EG-medlemskap för Finland att samernas situation i ett integrerat Europa bör utredas separat, t.ex. i samarbete med de andra nordiska länderna. Enligt vad utskottet erfarit har någon sådan utredning inte påbörjats och därför upprepar utskottet sin ståndpunkt.

Upphovsrätt

I EES-avtalet ingår bestämmelser om upphovsrätt och annan immateriell äganderätt. Avtalsparterna utfäster sig att se över lagstiftningen om andlig egendom så att den harmonierar med den allmänna skyddsnivån inom EG. Enligt en utredning som utskottet fått uppfyller skyddsnivån i Finland detta generella krav. Strävan inom EG att uppnå en hög skyddsnivå leder troligen till att de viktigaste områdena som har med upphovsrätten att göra harmoniseras inom de närmaste åren. Utskottet konstaterar att vi redan i detta nu har en hög och effektiv skyddsnivå och anser att en ännu högre nivå åtminstone rent generellt är acceptabel.

Med stöd av det ovan sagda anför kulturutskottet vördsamt

att lagförslagen i regeringens proposition bör godkännas och

att utrikesutskottet bör beakta det som anförs i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Jouppila, vice ordföranden Astala, medlemmarna Ala-Harja (delvis), Aula (delvis), Gustafsson, Hacklin, Laakso (delvis), Lehtinen (del-

vis), Lindqvist (delvis), M. Pietikäinen (delvis), Pykäläinen, Suhola, Toivonen (delvis), Tykkyläinen och Virrankoski samt suppleanterna A. Ojala (delvis), O. Ojala och Seivästö (delvis).

RIKSDAGENS
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTT

Bilaga 9

Helsingfors
den 17 september 1992
Utlåtande nr 5*Till Utrikesutskottet*

När riksdagen den 17 juni 1992 remitterade 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 bestämde den samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört social- och hälsovårdsministern Jorma Huuhtanen, ambassadrådet Pia Hillo vid utrikesministeriet, avdelningschefen Jorma Perälä, biträdande avdelningschefen Ilkka Suojasalmi, biträdande avdelningschefen Marita Liljeström, regeringsrådet Tuulikki Haikarainen, äldre regeringssekreteraren Katriina Alaviuhkola, lagstiftningsrådet Marja-Liisa Partanen, konsultative tjänstemannen Martti Lähteinen, överinspektören Pentti Karhu och överinspektören Olavi Myllyharju vid social- och hälsovårdsministeriet, byråchefen Ilse Koli vid arbetsministeriet, generaldirektören Vappu Taipale och specialplaneraren Annikki Savio vid social- och hälso styrelsen, avdelningschefen Pentti Koivistoinen vid pensionsskyddscentralen, projektchefen Maija Sakslin vid folkpensionsanstalten, verkställande direktören Tapani Miettinen vid Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund, avdelningschefen Jukka Ahtela vid Arbetsgivarernas i Finland Centralförbund, arbetskraftspolitiska ombudsmannen Martti Huttunen vid Afärsarbetsgivarernas Centralförbund, utredningssekreteraren Mirja Janérus vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, juristen Raila Kangasperko vid Tjänstemannaorganisationernas Centralförbund, sekreteraren för sociala frågor Kai Libäck vid Akava, socialsekreteraren Veikko Simpanen vid Finlands Tekniska Funktionärsorganisationers Centralförbund, sektionschefen Kaarina Knuuti vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, planeraren Mari Korhonen och planera-

ren Arja Jokinen-Virta vid Socialskyddets Centralförbund, generaldirektören Heikki Koski och direktören Bertil Roslin vid Oy Alko Ab samt direktören Eero Romppainen vid Penningautomatföreningen.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner de bestämmelser som kräver riksdagens godkännande i det i Oporto den 2 maj 1992 mellan Republiken Finland och de övriga EFTA-länderna samt Europeiska ekonomiska gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen och medlemsländerna i Europeiska ekonomiska gemenskapen ingångna avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt i bilagorna och protokollen till det, bestämmelserna i det i Oporto den 2 maj 1992 mellan Finland och de övriga EFTA-staterna ingångna avtalet om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol samt bestämmelserna i det i Oporto den 2 maj 1992 mellan Finland och de övriga EFTA-staterna ingångna avtalet om upprättande av en ständig kommitté för EFTA-staterna samt lagar om godkännande av dessa avtal.

Tidigare ställningstaganden

Social- och hälsovårdsutskottet upprepar ställningstagandena om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet i socialutskottets utlåtande 2/1990 rd och om hälsopolitiken i ekonomiutskottets utlåtande 2/1990 rd. Likaså är synpunkterna på konsekvenserna av ett EG-medlemskap för Finland i social- och hälsovårdsutskottets utlåtande 1/1992 rd fortfarande aktuella när det gäller propositionen om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Allmänt om verkställigheten och utvecklingen av EES-avtalet

Social- och hälsovårdsutskottet understryker att Finland bör bibehålla sin sociala trygghet och sitt hälsoskydd till de delar de är bättre än bestämmelserna i EES-avtalet förutsätter. Finland bör satsa tillräckliga resurser på beredningen på hemmaplan för att vi i internationella sammanhang skall kunna påverka ändringar i EES-regelverket så att Finlands position bland annat som ett mönsterland för WHO inom hälsovården blir vederbörligen beaktad.

Det är viktigt att utnyttja den sakkunskap forskningsanstalter på områdena social trygghet, hälsovård, företagshälsovård, arbetarskydd och servicesystem samt myndigheterna under ministeriet och folkpensionsanstalten besitter. Likaså innehar arbetsmarknadsorganisationerna och de på fri medborgarverksamhet baserade social- och hälsovårdsorganisationerna en betydande sakkunskap som bör ge medborgarna fullt medbestämmande i EES-avtalet. Finland bör på det nationella planet se till att expertorganisationer och andra organisationer utnyttjas effektivt när EES-avtalet verkställs och ändras.

När vår social- och hälsovårdspolitik utvecklas inom ramen för EES är det skäl att se till att en av underkommittéerna i den ständiga kommittén för EFTA-staterna tar sig an den sociala tryggheten. På så sätt finns det möjligheter att skydda och stärka det nordiska systemet med social trygghet som bygger på ett krav på bösättning och att rent av få andra länder att omfatta det.

Med tanke på EES-avtalets verkställighet bör behöriga inrättningar ha en tillräckligt stor, sakkunnig och effektiv tjänstemannakår. Behövliga resurser skall kunna tillhandahållas genom utveckling av verkställighets- och beredningsmekanismerna. Detta gäller speciellt folkpensionsanstalten, pensionsskyddscentralen och Olycksfallsförsäkringsanstaltens Lörbund som direkt svarar för verkställigheten av avtalet, men också andra sakkunnigmyndigheter.

Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Vid ändringar av den nationella lagstiftningen är det skäl att se till att social trygghet inte i onödan exporteras från Finland, att ingen utan

fog kommer i åtnjutande av finländsk social trygghet och att diverse tidrymder och andra villkor för att få social trygghet definieras tillräckligt detaljerat. I lagstiftningen bör det också undvikas att finska medborgare blir utan social trygghet. Dylika situationer kan uppkomma speciellt för finska medborgare som varit bosatta utanför EES-området. Bestämmelser om rätten att få finländsk social trygghet bör i allmänhet utgå från att berörda parter har varit med om finansieringen antingen genom försäkringspremier eller beskattningen.

Med tanke på tillämpningsområdet för vår sociala trygghet anser utskottet det vara viktigt att man omsorgsfullt bereder bland annat begreppen utsänd arbetare och stadigvarande bösättning. De som flyttar från Finland för att arbeta i ett annat EES-land skall inte utan fog få rätt till sociala förmåner i Finland. Vår sociala trygghet, som bygger på att man skall vara fast bosatt i landet, får inte heller utan grund ge sådana personer skydd som vistas tillfälligt eller i spekulationssyfte i Finland. Statliga och kommunala myndigheter bör beakta dessa synpunkter när de beviljar sociala förmåner.

Det råder fortfarande i viss mån oklarhet om vilka socialskyddsförmåner som omfattas av EES-avtalet. Detta beror bland annat på att frågor angående den sociala tryggheten i EES-avtalet inte har tagits upp vid domstolsbehandlingen i anknytning till systemet. Vår lagstiftning måste vid behov reagera på beslut om överföring och samordning av social trygghet för att de ovan nämnda principerna skall kunna genomföras. När det gäller enstaka förmåner uppmärksammar utskottet speciellt hur folkpensionens tilläggsdel bestäms i de fall då en person har rätt till arbetspension från utlandet. Den som lyfter en arbetspension från utlandet skall inte få det bättre ställt än den som lyfter en finländsk arbetspension på grund av folkpensionsavdraget. Slutresultatet bör vara rättvist för alla både i fråga om pensioner från Finland och pensioner från andra länder. Stadgandena om utkomststöd tillämpas inte med stöd av rätten att söka arbete enligt EES-avtalet.

I EES-avtalet har beaktats det EG-regelverk som har genomförts fram till juli 1991. Eftersom bland annat EG-förordning 1408/71 som är central med tanke på samordning av den sociala tryggheten därefter har ändrats bör vederbörlig hänsyn tas till ovan nämnda principer för vilka sociala förmåner olika personer har rätt till när dessa ändringar tas in i EES-avtalet. Då man

enligt planerna kommer att få grunddagpenning enligt utkomstskyddet för arbetslösa utan några begränsningar, bör det när ändringen i förordning (EEG) 1408/71 inkorporeras i EES-avtalet utredas vilka möjligheter det finns att förhindra att någon kan få utkomstskydd för arbetslösa genom en nästan obefintlig arbetsinsats och å andra sidan att förmånen utan begränsningar kan exporteras.

Socialbidragssystemen och den sociala servicen stannar utanför EES-avtalet. Sålunda berörs varken utkomststödet för arbetslösa eller underhållsstödet för barn eller hemvårdsstödet för barn som alternativ till kommunal dagvård av EES-avtalet. Genom en uttrycklig bestämmelse i avtalet anges att moderskapsunderstödet hör till de förmåner som inte kan exporteras.

Vissa definitioner på migrerande personer

Utskottet uppmärksammar att man när det gäller fri rörlighet för personer bör göra skillnad mellan en arbetstagares och hans familjemedlemmars rätt att resa in i landet och deras rätt att få social trygghet.

I EES-avtalets artikel 28 ges medborgare i EES-stater under vissa förutsättningar rätt att söka arbete och acceptera arbetsanbud inom hela EES. Begreppet arbetstagare är enligt EG-domstolen samfundsrättsligt, vilket innebär en vid tolkning som är gemensam för hela EG och EES. Arbets- och uppehållstillstånd på förhand behövs inte. För Finland innebär en sådan arbetstagare förpliktelser först när han har ingått ett arbetsavtal. En arbetssökandes rättigheter är mer begränsade. Det är en central princip att ingen direkt eller förtäckt får diskrimineras på grund av sitt medborgarskap. Vid tillämpning av artikeln bör Finland se till att de som söker arbete i Finland faktiskt gör det och att de har möjlighet att få arbete. Också de i artikeln tillåtna begränsningarna av den fria rörligheten med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa bör aktivt beaktas.

Den som fått arbete i Finland har rätt att uppehålla sig i landet. Med stöd av rådets förordning (EEG) 1612/68 har en arbetstagares familjemedlemmar oavsett sin nationalitet rätt att bosätta sig tillsammans med en arbetstagare som är medborgare i en EES-medlemsstat och har arbete i Finland. Med familjemedlemmar avses arbetstagarens make och deras av-

komlingar som är under 21 års ålder eller är beroende av dem för sin försörjning samt släktingar i närmast föregående led till arbetstagaren och hans eller hennes make, som är beroende av dem. Arbetstagaren skall i dessa fall för sin familj ha tillgång till en bostad som anses normal för landets arbetstagare i den region där han eller hon är anställd. Finland kan tack vare detta stadgande förhindra att bostadsförhållandena sjunker under de normer som anses normala i landet. Familjemedlemmarna har rätt att ta anställning mot lön och barnen har rätt till utbildning.

EES-avtalets artikel 29 gäller principerna för social trygghet. I den tillförsäkras med stöd av principen med likabehandling medborgare i EES-länder samma rättigheter och åläggs samma skyldigheter som medborgare i den behöriga staten har enligt den nationella lagstiftningen oberoende av bestämmelserna om nationalitet. Också anställnings-, försäkrings- och andra motsvarande perioder i olika länder beaktas. Rätt till social trygghet har arbetstagare och egenföretagare som är försäkrade inom ett system för social trygghet eller ett system baserat på bosättning och som kan betraktas som arbetstagare eller företagare. Med stöd av EES-avtalet omfattas de arbetstagare och företagare i Finland som är försäkrade inom arbetspensionssystemet av detta. Också i detta fall är arbetstagare ett samfundsbegrepp, och arbetstagaren bibehåller denna status också när han upphör med arbetet, börjar studera eller blir arbetslös.

Den definition på familjemedlem som används i fråga om social trygghet avviker från definitionen av familjemedlem när det gäller rätten till fri rörlighet. Begreppet bestäms enligt den lagstiftning som skall tillämpas, dvs. i Finland med stöd av finsk lagstiftning. Utskottet poängterar att när begreppet familjemedlem måste slås fast nationellt med tanke på tillämpningen av EES-avtalet, bör det i mån av möjlighet motsvara en definition av familjemedlem som stämmer överens med normalt tänkesätt i Finland.

Med tanke på avtalets tillämpning är det viktigt att till exempel begrepp som stadigvarande bosatt i landet, utsänd arbetstagare och uppehållsrätt sammanfaller på olika förvaltningsområden. Ministerierna bör stå i kontinuerligt samarbete med varandra för att alla behövliga synpunkter skall bli beaktade i begreppen och i grunderna för beviljande av förmåner.

Vissa andra frågor

Det är möjligt att få forskningsprojekt finansierade via Europeiska gemenskapen och EES. Dessa möjligheter bör Finland utnyttja också inom forskningen på socialvårdens, hälsovårdens och medicinens område. Detta förutsätter tillräcklig inhemsk finansiering, en fråga som bör ägnas vederbörlig uppmärksamhet.

Alkoholpolitiken bör anses utgöra en del av social- och hälsovårdspolitiken. Finland bör utveckla beskattningen av alkoholhaltiga drycker så att konsumtionen förskjuts i riktning mot svagare drycker. Alkoholbeskattningen är viktig också som en inkomstkälla för staten.

Det nordiska alkoholdistributionssystemet kan avvecklas till den del det utgör ett hinder för den internationella handeln. Däremot bör den inhemska partihandeln med alkohol och distributionssystemet av hälsopolitiska skäl vara utformade så att målen att dämpa en ökad alkoholkonsumtion bland annat med hjälp av prispolitiken kan uppnås.

Penningautomatföreningens verksamhet bör fortfarande ordnas med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Den kan inte omfattas av rätten till fri konkurrens enligt EES-avtalet, eftersom det vid själva penningspelen är fråga

om något annat än varuhandel eller anordnande av social trygghet eller hälsoskydd. Avkastningen av penningautomatföreningens verksamhet bör som förut användas för att stödja social- och hälsovården.

Speciellt vid yrkesutövning inom hälsovården är språkkunskaper viktiga. Med tanke på patientsäkerheten är det viktigt att vårdpersonalen och patienten förstår varandra. Frågor som har med språkkunskaper att göra bör uppmärksammas tillräckligt.

EES-avtalet påverkar indirekt den sociala tryggheten och hälsoskyddet på många sätt. De ekonomiska resurserna är bland de viktigaste i och med att de i betydande utsträckning blir utslagsgivande för en hurdan trygghet det är möjligt att upprätthålla i Finland. Samtidigt poängterar utskottet att den sociala tryggheten och hälsoskyddet för sin del skapar förutsättningar för ekonomisk verksamhet.

Social- och hälsovårdsutskottet anför vördsamst som sitt utlåtande

att utrikesutskottet bör beakta det ovan sagda när det utarbetar sitt betänkande och

att förslagen i regeringens proposition bör godkännas.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Skinnari, vice ordföranden Taina, medlemmarna Ala-Harja, U. Anttila (delvis), Antvuori (delvis), Hiltunen (delvis), Hurskainen (delvis), Kauppinen, Kempainen (delvis), Kuit-

inen (delvis), Muttillainen, Nordman (delvis), O. Ojala, Perho-Santala, Puhakka (delvis), Pui-to och Stenius-Kaukonen samt suppleanten Vehkaoja (delvis).

RIKSDAGENS
EKONOMIUTSKOTT

Bilaga 10

Helsingfors
den 24 september 1992
Utlåtande nr 2*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 om propositionen till utrikesutskottet.

Med anledning av ärendet har ekonomiutskottet hört överdirektören Olavi Änkö, byråchefen Pekka Lindroos, regeringsrådet Raimo Luoma, konsultative tjänstemannen Matti Pietarinen, regeringsrådet Rauno Vanhanen, byråchefen Heikki Vesa, byråchefen Kristian Tammivuori, föredraganden Seppo Puustinen, överinspektören Mauri Valtonen och överinspektören Päivi Janka vid handels- och industriministeriet, regeringsrådet Seppo Kiviniemi, lagstiftningsrådet Tiina Astola, äldre budgetsekreteraren Tapio Mutikainen och forskningschefen Jorma Pihlatie vid finansministeriet, lagstiftningsdirektören Kaarina Buure-Häggglund, lagstiftningsrådet Gustav Bygglin och tf. lagstiftningsrådet Marjo Lahelma vid justitieministeriet, överinspektören Markku Sorvari vid social- och hälsovårdsministeriet, finansieringsdirektören Hannu Lipponen vid Kera Oy, avdelningschefen Erkki Kontkanen vid Bankföreningen i Finland, direktören Seppo Kukola, regiondirektören Heikki Savolahti och exportrådgivningschefen Irma Vuoripalo vid Finlands Utrikeshandelsförbund, direktören Erik Forsman vid Industrins Centralförbund, vice verkställande direktören Sampsa Saralehto vid Centralhandelskammaren, biträdande avdelningschefen Ilkka Huuhtanen vid Finlands Stadsförbund och generalsekreteraren Leena Simonen vid Finlands Konsumentförbund.

Om avtalets betydelse och handelspolitiken

Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och anknytande lagstiftning täcker

en ytterst central del av Finlands och det övriga Europas kommersiella och andra ekonomiska relationer. Enligt ekonomiutskottets uppfattning är det möjligt att genom avtalet säkerställa Finlands intressen då det internationella samarbetet ökar och konkurrensen hårdnar på europamarknaden. Därför bör avtalet enligt ekonomiutskottets mening godkännas.

Finlands samhällsekonomi är i exceptionellt hög grad beroende av utrikeshandeln. Därför är det viktigt att vårt ekonomiska internationella umgänge inte belastas med sådana extra hinder som de övriga staterna inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kan gå fria från genom avtalet. Då marknaden integreras inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet borde Finland samordna sin lagstiftning och sina bestämmelser med länderna i Europeiska gemenskaperna även i det fall att avtalet inte godkänns. Detta är viktigt bl.a. av den orsaken att merparten av Finlands export går till EG- och EFTA-länder. Finlands näringsliv är även annars i ytterst hög grad beroende av hur dessa länders handel utvecklas. Finlands näringsliv och samhällsekonomi måste ha samma möjligheter att utvecklas som konkurrentländerna.

Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet anses viktigt särskilt i industrikretsar. Sedan avtalet trätt i kraft har varorna fri rörlighet på den stora europeiska inre marknaden, den offentliga upphandlingen öppnas för alla företag inom det ekonomiska samarbetsområdet och de tekniska bestämmelserna samordnas. Förändringarna underlättar exporten. Att den europeiska interna marknaden öppnas innebär för Finlands hemmamarknad att vår industri och produktionslivet i övrigt bereds stora möjligheter. Därför bör de finländska företagen garanteras samma möjligheter till verksamhet och etablering som företagen i de övriga länderna inom det ekonomiska samarbetsområdet.

Enligt utskottets uppfattning anser också de finländska småföretagen och medelstora företa-

gen att avtalet ger dem nya positiva utvecklingsmöjligheter. Dessa företags betydelse för Finlands samhällsekonomi är central särskilt av den orsaken att deras insats i den finländska sysselsättningspolitiken är av avgörande betydelse. Det är viktigt med tanke på den ekonomiska tillväxten, hela samhällsekonomin utveckling och välfärden att småföretagsamheten och den medelstora företagsamheten är framgångsrik.

Om det ekonomiska samarbetsområdet blir verklighet kan detta till följd av det fria utbudet också leda till anpassningsproblem för hemmamarknadsproduktionen och servicenäringsarna. Detta förutsätter målmedvetna förberedelser för att lösa problemen. Jämfört med företagen i de övriga europeiska länderna är de finländska företagen rätt små. För att deras konkurrenskraft skall kunna bibehållas måste resurserna slås samman så att företag som uppfyller höga kvalitetskrav uppstår och utvecklas. Avtalet förutsätter inom många branscher övergångstider som företagsamheten i Finland bör utnyttja speciellt för utbildning, produktutveckling och effektivare forskning.

Handelsförbindelser med tredje länder

Genom avtalet upprättas ett frihandelsområde, men inte en tullunion. Bestämmelserna om fri rörlighet för varor skall tillämpas på produkter, som i enlighet med ursprungsreglerna härstammar från det ekonomiska samarbetsområdet. Länderna inom det ekonomiska samarbetsområdet förbinder sig alltså inte att föra en gemensam handelspolitik. Därför måste Finland genom bilaterala avtal eller andra arrangemang dra försorg om sina handelsrelationer med tredje länder med beaktande av övriga internationella överenskommelser. Sålunda bär Finland centralt ansvaret för att arrangemangen lyckas.

Utskottet framhåller att handelsrelationerna bör fungera särskilt med Finlands närområden, dvs. Ryssland och de baltiska länderna. De finländska myndigheterna och ett flertal av företagen i vårt land har traditionellt goda relationer med dessa handelsområden och besitter mycket sakkunskap för att vidareutveckla handelssamarbetet. Med tanke på de finländska företagens utveckling är dessa marknadsområden tillräckligt stora och ligger tillräckligt nära för att handeln skall kunna utvecklas positivt. På grund av den svåra ekonomiska situationen inom närområdena är det knappast möjligt att samarbetet

utvecklas snabbt. Däremot är det desto viktigare med tanke på framtiden att man på lång sikt satsar på att bygga upp relationerna och att fortgående öka handeln.

Statligt stöd

Enligt avtalet är alla former av stöd som ges med hjälp av statliga medel och som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion förbjudna i den utsträckning de påverkar handeln mellan de avtalsslutande parterna. Detta gäller all näringsverksamhet, ej enbart varuproduktion. Till följd av avtalets allmänna tillämpningsområde tillämpas reglerna om stöd emellertid inte på baslantbruksproduktionen.

I avtalet räknas de stöd upp som alltid är tillåtna. Tillåtna stöd är stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung samt stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser.

Statligt stöd får beviljas för företagens forsknings- och utvecklingsprojekt. Stöd kan också ges för småföretags och medelstora företags investeringar och verksamhet i vissa fall. Inom EG har småföretagen och de medelstora företagen definierats på basis av antalet arbetstagare samt omsättningen och balansen.

Som tillåtet stöd kan beaktas stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarig brist på sysselsättning. Tillåtet stöd som är förenligt med avtalet är stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Stöd kan ges också för att avhjälpa en allvarig störning i ekonomin i en stat inom det ekonomiska samarbetsområdet. Gemensamma EES-kommittén kan besluta om på vilka villkor stöd som i allmänhet är förbjudet får beviljas. Frånsett det ovan nämnda ankommer det för EFTA-staternas vidkommande på EFTA-övervakningsmyndigheten att pröva tillämpningen av reglerna om statligt stöd.

De tillåtna stöden och deras maximibelopp varierar t.o.m. mycket beroende på om företaget verkar på ett utvecklingsområde eller inom en utvecklad region. Bedömningen av om ett stöd

är tillåtet eller ej varierar också enligt det objekt som ges stöd. Då stödets belopp beräknas beaktas alla stöd som getts av offentliga medel. Ett kumulerande stöd för ett och samma objekt får inte överskrida allmänt uppställda gränser. Stödena övervakas genom ett anmälningsförfarande, och det ankommer på den beviljande myndigheten att se till att förfarandet fungerar.

Det torde inte medföra större problem att anpassa de av staten beviljade företagsstödens nuvarande belopp till de i avtalet förutsatta gränserna. Förhandlingar kommer troligen att föras om att i viss utsträckning bevara det regionala transportstödet, som i viss mån är ifrågasatt, för att avtalet skall kunna följas också till denna del. För att transportstödet skall kunna anpassas till de gemensamma normerna behövs det antagligen en övergångstid.

Enligt utskottets mening måste våra invecklade och delvis sammanfallande stödssystem i vilket fall som helst begränsas och göras klarare. I detta avseende medför avtalet i princip inga sådana nya krav som inte behoven också hos oss ställer. Stöd för forskning och produktutveckling är tillåtna. Stöd kan tillåtas också i det fall att det är regionalpolitiskt motiverat och håller sig inom rimliga gränser och inte heller snedvrider konkurrensförhållandena. Härvid uppfyller stödet väl de kriterier som kan godkännas i Finland.

Forskningssamarbetet och teknikens utveckling

I och med att avtalet godkänns kan Finland fullödigt ta del i det forskningssamarbete som avses i EG:s tredje ramprogram. För sitt deltagande måste Finland enligt uppskattning i deltagaravgift betala 100—200 miljoner mark årligen under tre års tid. Deltagaravgiftens storlek är beroende av om den av kommissionen föreslagna tilläggsfinansieringen godkänns eller inte. Kommissionen betalar hälften av totalkostnaderna för forskningsprojektet. Företagen och andra nationella källor skall täcka den andra hälften.

Avsikten är att utrikesministeriet när avtalsvillkoren verkställs helt skall sköta deltagaravgifterna för ramprogrammet. Det nationella behovet av separat finansiering upptas emellertid under ett eget moment inom respektive förvaltningsområde. Detta är motiverat på grund av att ettvarit förvaltningsområde har de bästa möjligheterna och den största sakkunskapen att bedöma den materiella nytta som fås för avgifter-

na. Det är ytterst viktigt att denna omständighet framhåvs utgående från nationella utgångspunkter. Varken i det tekniska samarbetet eller vid annan tillämpning av avtalet får det uppstå några situationer där man inte övervakar de förmåner som Finland kan få mot deltagaravgifterna. I annat fall föreligger det risk för att deltagaravgifter som betalas från de olika förvaltningsgrenarnas budgeter endast minskar anslagen för inhemsk forskning och annan satsning.

Som motvikt till betalningarna bör forskningssamarbetet utnyttjas effektivt för att Finland skall få så stor nytta av avtalet som möjligt.

Av avtalet föranledda viktigare behov av lagstiftning

Utlänningars äganderätt: Regeringen har redan avlåtit en proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om utlänningars företagsköp och fastighetsförvärv. Bestämmelserna om kapitalrörelser i EES-avtalet förutsätter att Finland senast efter en övergångstid på tre år utan begränsningar bör tillåta medborgare i länderna inom det ekonomiska samarbetsområdet att köpa företag och förvärva fast egendom. Regeringen föreslår att begränsningarna för utlänningars äganderätt med vissa undantag skall slopas redan i detta skede. Under övergångsskedet övervakas och, när ett viktigt intresse så kräver, begränsas övergången av inflytande i betydande företag till utlänningar samt utländska sammanslutningar och stiftelser. Genom ett tillståndsförfarande begränsas fastigheters övergång i utomlands bosatta personers ägo eller besittning då fastigheterna är belägna i gränzonen eller på skyddsområden eller då de är avsedda för fritidsboende eller rekreation.

Vid behandlingen av propositionen kommer riksdagen bl.a. att ta ställning till hur fullkomlig reciprocitet Finland skall iaktta med främmande länder då det gäller rätten att äga företag och fastigheter och annan äganderätt. Samtidigt bör det avgöras vilka specialkrav det med fog kan ställas på Finland, bl.a. i fråga om utländska medborgares ägande av fritidsfastigheter.

Offentlig upphandling: Regeringen har också avlåtit en proposition med förslag till lag om offentlig upphandling. Genom lagen och författningar av lägre rang som ges med stöd av den har man för avsikt att nationellt fullgöra de förpliktelser som EES-avtalet medför.

Lagen kommer att gälla staten, kommunerna och kommunalförbunden, evangelisk-lutherska kyrkan och ortodoxa kyrkosamfundet och deras församlingar samt juridiska personer som hör till den offentliga förvaltningen. Lagens tillämpningsområde skall också omfatta statliga affärsverk samt enheter vars verksamhetsområde omfattar vattenförsörjning, energiförsörjning, trafikidkande eller televerksamhet. Med upphandling avses köp, hyrning eller motsvarande transaktioner som gäller varor och tjänster samt upplåtande på entreprenad.

Alla därtill hugade företag inom det ekonomiska samarbetsområdet kan delta i en anbudstävlan. Upphandlingen skall göras så förmånligt som möjligt utan att inhemska företag eller varor gynnas. Bland anbudena skall det antas som är billigast eller betraktat som en helhet ekonomiskt mest förmånligt.

I direktiven finns detaljerade bestämmelser om upphandlingsförfarandet, anmälningar, tröskelvärden, val av anbudsgivare och anbud samt om standarder och andra bestämmelser. Om upphandling skall informeras då varuupphandlingens värde överstiger 200 000 ecu, vid byggnadsentreprenader 5 miljoner ecu, vid varuupphandling inom vatten-, energi- och transportsektorn 400 000 ecu samt inom telesektorn 600 000 ecu.

Inom det ekonomiska samarbetsområdet är den årliga offentliga upphandlingen mycket stor, enligt en kalkyl som presenterats för utskottet uppgår den i Finland till ca 60 miljarder mark, varför den kan ge goda möjligheter också för finländska företag. Genom att ordna anbudstävlan vid offentlig upphandling försöker man öka den offentliga sektorns effektivitet och uppnå kostnadsinbesparingar som kan vara betydande då det är fråga om stora värden.

Den stora marknaden kommer troligen att ge de finländska företagen goda möjligheter att utvecklas. Detta förutsätter emellertid att man mycket aktivt ger akt på marknaden och satsar på försäljningsarbete, något som traditionellt inte hör till de finländska företagens starkaste sidor.

Konkurrens: I avtalet ingår konkurrensregler för företagen. Genom dem försöker man hindra en snedvridning av konkurrensen och satsar på säkerställa fri rörlighet för varor och tjänster inom det ekonomiska samarbetsområdet.

Oförenliga med avtalet och förbjudna är sådana avtal mellan företag, beslut av företagsammanslutningar samt företags samordnade

förfaranden som kan påverka handeln mellan avtalsparterna och som har till syfte att förhindra, begränsa eller snedvrider konkurrensen inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Också missbruk av ett företags eller flera företags dominerande marknadsställning är förbjudet inom det ekonomiska samarbetsområdet eller inom en betydande del av det, om detta kan påverka handeln mellan avtalsparterna.

I avtalet listas särskilt sådana avtal, beslut och förfaranden som är förbjudna. Sådana förbjudna avtal och beslut är utan särskilda åtgärder ogiltiga.

Det kan anses att i EES-avtalet nämnda avtal mellan företag och beslut som fattats av dem är tillåtna då de för sin del effektiviserar produktionen eller produktdistributionen eller också främjar den tekniska eller ekonomiska utvecklingen och ger konsumenterna en skälig andel av den nytta som uppstår på detta sätt.

Det ankommer på EG-kommissionen och EFTA:s övervakningsmyndighet att tillämpa konkurrensreglerna. Den behöriga övervakningsmyndigheten undersöker i samarbete med den behöriga nationella myndigheten inom sitt verksamhetsområde misstänkta brott mot reglerna. Om myndigheten konstaterar att principerna inte har överträtts framställer den ett förslag till behövliga åtgärder för att stoppa överträdelserna mot reglerna. Den behöriga övervakningsmyndigheten och i sista hand EFTA-domstolen eller EG-domstolen beslutar om sanktioner vid överträdelser.

EES-avtalets konkurrensregler är som sådana tillämplig rätt. Avtalets konkurrensregler och Finlands lagstiftning har olika tillämpningsområden, varför avtalet inte har medfört något behov av att ändra Finlands konkurrenslagstiftning. Den nya konkurrenslagstiftningen som nyligen trädde i kraft i Finland motsvarar emellertid väl konkurrensreglerna i avtalet.

Konsumentskydd: Avtalsbestämmelserna om konsumentskydd syftar till att samordna konsumentskyddslagstiftningen. Konsumentskyddet förbättras bl.a. genom att konsumentskyddslagens stadganden om konsumentkrediter utvidgas till att gälla också andra än nyttighetsbundna konsumentkrediter samt genom att stadgandena om hemförsäljning utsträcks till att också gälla service. Till konsumentskyddslagen och lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet bör fogas stadganden som möjliggör förbud mot vilseledande reklam redan innan den publiceras.

Avsikten är att i lag stadga om avtalen om

sällskapsresor och andra paketresor. Genom en lag som skall tillämpas på person- och skadeförsäkringsavtal kommer det också i avtal av internationell karaktär att säkerställas att i Finland stadigvarande bosatta konsumenter får sådana rättigheter som avses i Finlands tvingande konsumentskyddslagstiftning.

Produktansvarslagens tillämpningsområde bör utvidgas och justeras i överensstämmelse med EG:s produktansvarsdirektiv. Till lagen bör fogas stadganden om bl.a. utbyggnad av ersättningssystemet och om självrisk som begränsar ersättningarna för saksador.

Service: Avtalets bestämmelser om rätt att tillhandahålla service tillämpas bl.a. på försäkrings- och finansieringsservice samt värdepappersmarknaden. Lagstiftningen om banker och finansieringsinstitut överensstämmer redan nu rätt väl med internationella krav och EG:s direktiv. Med anledning av avtalet måste närmast stadgandena om rätt att etablera kredit- och finansinstitut, deras verksamhetsbetingelser och tillhandahållande av tjänster ändras. Avtalet förutsätter också att principerna med en enda auktorisation och hemlandstillsyn förverkligas.

Avtalet föranleder ändringar i lagstiftningen om bedrivande av försäkringsrörelse. Bl.a. stadgandena om försäkringsbolagens verksam-

hetskapital, äganderätt, rätten att etablera försäkringsbolag, övervakningsmyndigheternas internationella samarbete samt rätten att fritt tillhandahålla försäkringsservice harmoniseras med EG-direktiven.

Också värdepappersmarknadslagen bör ändras och kompletteras. De mest betydelsefulla ändringarna är en utvidgning av anmälnings- och informationsskyldigheten samt en komplettering och utbyggnad av stadgandena om insiderhandel.

Samfundslagstiftningen: Samfundslagstiftningen måste ändras så att kraven på medborgarskap och boningsort i den kommer att motsvara avtalets princip med icke-diskriminering. Dessutom kommer man att göra skillnad mellan bl.a. offentliga och privata aktiebolag i aktiebolagslagstiftningen. Även bokföringsstadgandena måste justeras till följd av avtalet.

På basis av det ovan sagda anför ekonomiskutskottet vördsamt som sitt utlåtande

att avtalen och lagförslagen i regeringens proposition bör godkännas och

att utrikesutskottet när det utarbetar sitt betänkande bör beakta det som anförs i detta utlåtande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Louekoski, vice ordföranden Björkenheim samt medlemmarna Dromberg, Jurva, Jääskeläinen, Korhonen, Laivoranta, J. Leppä-

nen, Linnainmaa, Luhtanen, Paloheimo, Saastamoinen och Vuoristo samt suppleanterna Kauppinen och Tiuri.

Avvikande åsikt

Jag är enig med utskottsmajoriteten om de fakta som tagits in i utlåtandet. Jag hade emellertid önskat att till utlåtandet fogas ett krav på att lagstiftningen om utlänningars företagsköp och fastighetsförvärv bör slutbehandlas i riksdagen innan föreliggande proposition nr 95 godkänns.

Jag anser att frågan om utlänningars rätt att äga fast egendom — speciellt strandfastigheter — är en så väsentlig av EES-avtalet påkallad ändring, att det bör vara klart hur denna rätt kommer att begränsas genom nationell lagstiftning innan riksdagen kan binda sig vid EES-avtalet.

Helsingfors den 24 september 1992

Eero Paloheimo

RIKSDAGENS
ARBETSPOLITISKA UTSKOTT

Bilaga 11

Helsingfors
den 15 september 1992
Utlåtande nr 2*Till Utrikesutskottet*

När riksdagen den 17 juni 1992 remitterade 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 beslöt den samtidigt att alla övriga utskott skall avge utlåtande till utrikesutskottet.

Utskottet har med anledning av ärendet hört kanslichefen Pertti Sorsa, avdelningschefen Matti Salmenperä, byråchefen Ilse Koli, byråchefen Eero Manner, överinspektören Leo Suomaa, äldre regeringssekreteraren Harri Skog och yngre regeringssekreteraren Päivi Kairamo-Hella vid arbetsministeriet, tf. avdelningschefen Jorma Perälä och överinspektören Olavi Myllyharju vid social- och hälsovårdsministeriet, överinspektören Pentti Visanen vid inrikesministeriet, biträdande avdelningschefen Jukka Kallio vid arbetarskyddsstyrelsen, chefen för sysselsättningsfrågor Marjatta Varanka vid Lungskadeförbundet, ekonomiske experten Erkki Laukkanen vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, vicehäradshövdingen Jukka Ahtela vid Arbetsgivarnas i Finland Centralförbund, arbetspolitiska ombudsmannen Martti Huttunen vid Affärsarbetsgivarnas Centralförbund, biträdande avdelningschefen Markku Lemmetty vid Akava, juristen Raila Kangasperko vid Tjänstemannaorganisationernas Centralförbund, förhandlingsdirektören Martti Reuna vid Finlands Tekniska Funktionsorganisationers Centralförbund, regeringsrådet Kaarina Rautala vid Statens arbetsmarknadsverk, biträdande direktören Risto Voipio vid Kyrkans avtalsdelegation, tf. byråchefen Riitta-Maija Jouttimäki vid jämställdhetsombudsmannens byrå och generalsekreteraren Eeva-Liisa Tuominen vid delegationen för jämlikhetsärenden.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen skall godkänna avtalet mellan Europeiska frihandelssammanslutningens medlemsstater (EFTA-staterna) samt Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska kol- och stålgemenskapen och deras medlemsländer om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt avtalet mellan EFTA-staterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol och avtalet om upprättande av en ständig kommitté för EFTA-staterna.

Enligt propositionen syftar avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) till att skapa ett sammanhängande europeiskt ekonomiskt samarbetsområde. Detta skall ske genom de fyra friheterna, dvs. fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital som med undantag för vissa avvikelser och övergångsperioder kommer att förverkligas fullt ut på samma sätt som inom EG senast vid utgången av 1992 enligt gemenskapens program för förverkligandet av den inre marknaden. Genom avtalet kommer de avtalsslutande parterna överens om omfattande samarbete till exempel inom områdena forskning och utveckling, miljöskydd, utbildning, konsumentskydd och socialpolitik. Samarbetet inom EES bygger på gemensamma regler för de avtalsslutande parterna.

EES-avtalet har konsekvenser för hela samhället. Den finländska lagstiftningen måste samordnas med EES-bestämmelserna. Regeringen framhåller dock att avtalet inte innebär att Finland överläter beslutanderätt till övernationella institutioner, utan att de slutgiltiga besluten i sista hand fattas av finländarna själva. Det avtalade regelverket drar inte upp några riktlinjer för samhällspolitiken och avtalet syftar inte heller till någon gemensam policy.

En bärande princip i EES-avtalet är att förbättra den ekonomiska effektiviteten och därigenom skapa bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt och större sysselsättning. En annan viktig princip är att undanröja all diskriminering på grund av nationalitet och hindren för arbetstagar- och egenföretagares fria rörlighet och vistelse när de förflyttar sig inom EES för att ta anställning eller etablera sig som egenföretagare.

Avtalen avses träda i kraft den 1 januari 1993.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Med stöd av regeringens proposition och på grundval av erhållen utredning finner utskottet avtalen i propositionen viktiga för Finland och tillstyrker dem. EES-avtalet inverkar på många sätt positivt på affärslivet och även på utskottets område. När utsikterna för en ekonomisk tillväxt blir bättre, den ekonomiska strukturen förstärks och produktionen diversifieras kan det förmodas att arbetslösheten minskar sett i ett mycket långt perspektiv.

Avtalen kräver bara obetydliga ändringar i lagar om arbetsrätt, säkerhet i arbetet, arbetarskydd och andra arbetslivsområden. De flesta ändringarna beror på skillnader i regleringsmekanismer och procedurer samt i arbetslivet och förvaltningsmodellen i Norden. Enligt vad utskottet har erfärut kommer arbetsmiljöbestämmelserna i Finland trots de ovan nämnda skillnaderna att stå på minst samma nivå som tidigare. Inom en rad sektorer, till exempel säkerhet på arbetsplatsen och anställningstrygghet, betyder avtalet större förpliktelser för arbetsgivarna, tillverkarna och importörerna.

Utskottet understryker att regleringen, beslutsprocessen och förhandlingssystemet inom arbetslivet i Norden fungerar bra och smidigt. Tack vare att Norden enades om en gemensam arbetsmarknad på 1950-talet, vilket har gett Finland värdefulla erfarenheter och stort kunskande, går nu anpassningen till en alleuropeisk arbetsmarknad lättare.

I sitt utlåtande från den 26 mars 1992 om statsrådets redogörelse till riksdagen om konsekvenserna av ett EG-medlemskap för Finland tar utskottet upp frågor som sysselsättning, arbetskraftspolitik, reglering av arbetslivet, säkerhet och skydd på arbetsplatsen, arbetskraftsservice och jämställdhet. Också socialutskottet har

tidigare tagit ställning till liknande frågor i samband med målsättningen för EES-avtalet. I regel har riksdagens yttranden i frågor som gäller utskottets behörighet beaktats. I det följande behandlas en del krav och utmaningar samt eventuella problem som kan utläsas ur EES-avtalet.

Fri rörlighet för arbetskraften

Fri rörlighet för arbetskraften är en av de bärande principerna i EES-avtalet. Norden befäste redan 1954 genom överenskommelsen om en gemensam arbetsmarknad den hävdvunna nordiska rätten att bosätta sig, söka anställning och arbeta var som helst i Norden utan arbets- och uppehållstillstånd. Mer än en miljon nordbor har utnyttjat rätten till fri rörlighet. De nordiska länderna har därtill ett välutvecklat rådgivnings- och informationssystem för den gemensamma arbetsmarknaden.

Enligt vad utskottet har erfärut har rörligheten bland arbetskraften inom EG varit ganska liten till följd av språkliga och kulturella skillnader och olikheter i livsstil. Bara 1—2 procent av arbetstagarna är födda i ett annat land. Det är inga större förändringar att vänta i framtiden heller. Däremot ökar antalet utlänningar i Europa och de utgör nu 4 procent av befolkningen i EG-länderna och 8 procent i EFTA-länderna. Finland har minst utlänningar, under en procent av befolkningen.

På grund av sitt läge, språk och klimat kommer Finland sannolikt inte att få några större flyttningsströmmar från EES-länderna. Utskottet påpekar att arbetskraftens rörlighet är nära förbunden med tillgången på arbete och arbetskraft. Som utskottet ser det kan de undanröjda hindren för fri rörlighet för arbetskraften vara till nytta för finländska arbetstagare i det rådande dåliga sysselsättningsläget.

Utskottet finner det viktigt att samma regler och bestämmelser i arbetslivet som gäller motagarlandets medborgare också gäller migrerande arbetstagare. I Finland garanterar kollektivavtalen och deras generell bindande karaktär likabehandling i arbetslivet.

Utskottet anser att EES-reglerna om fri rörlighet för arbetstagare har explicita principer och mål och därför kan godkännas. Syftet är att alla som har anställning, pension eller på något annat sätt klarar sig på egen hand fritt får välja var de vill arbeta och bo. EES-medborgare kan

vidare fritt söka anställning i ett annat EES-land och bosätta sig och arbeta där. En väsentlig punkt i sammanhanget är att det är ursprungslandet som ansvarar för den arbetssökandes och hans familjs sociala trygghet vid arbetslöshet och andra sociala förmåner så länge han söker anställning och även därefter, om han inte får någon anställning. Mottagarlandet har ingen skyldighet att svara för en arbetssökandes försörjning. Först när han är anställd och har ingått arbetsavtal har han rätt att uppehålla sig i landet och får därmed automatiskt uppehållstillstånd. För arbete i mindre än tre månader behövs inget uppehållstillstånd. En anställning på mindre än ett år berättigar till uppehållstillstånd för den tid anställningen varar och i övrigt medges uppehållstillstånd för fem år i taget. När en arbetssökande har fått anställning gäller samma villkor (anställningsvillkor, social trygghet, utbildning, organisationsrätt etc.) för honom som för mottagarlandets medborgare. Arbetstagarens familj (äktä make, barn och föräldrar om de är beroende av arbetstagaren för sin försörjning) får automatiskt uppehållstillstånd med anknytande rättigheter. Syftet med EES-reglerna är dock att en arbetstagare fortfarande skall försörja sig själv och sin familj genom arbete.

Enligt vad utskottet har erfarit kan praktiska problem uppstå dels genom EG-domstolens bindande tolkningar av den fria rörligheten, dels på grund av den sociala tryggheten i Finland som baserar sig på bosättning i landet och myndigheternas vida tolkning av lagstiftningen på området.

EG-reglerna anger inga direkta restriktioner i hur länge anställning får sökas. Enligt EG-domstolen gäller tremånadersgränsen enligt rådets förordning 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet bara utbetalning av arbetslöshetsförmåner till en annan medlemsstat. Enligt avgöranden från EG-domstolen, som har bekräftat fri rörlighet för arbetstagare, har en arbetssökande rätt att söka anställning under en skälig tid. I något fall har domstolen ansett 6 månader vara en tillräckligt lång tid. Om en arbetssökande inte har fått någon anställning inom en skälig tid har medlemsstaten i princip rätt att utvisa honom. EG-domstolens tolkningar har dock också i dessa fall talat för fri rörlighet. Om en arbetssökande kan visa att han fortfarande söker anställning och att han uppenbart har möjligheter att få anställning får han inte utvisas ur landet.

Enligt EES-avtalet regleras den sociala tryggheten på det nationella planet. Vår socialvårdslag (710/82) och tolkningar av den ger vid handen att utkomststöd kan betalas ut på grund av rätten att uppehålla sig i ett land till exempel om utkomtskyddet vid arbetslöshet inte räcker till eller om arbetslöshetsförmåner från ett annat land inte längre betalas. De flesta sociala förmåner såsom folkpension, sjukförsäkring och barnbidrag bygger på bosättning i landet. För förtjänstskyddet vid arbetslöshet finns ett krav på att bidragsmottagaren skall ha varit anställd och försäkrad (kassamedlem) i ett halvår, medan kravet på anställning inte gäller de grundläggande förmånerna. En försvarande omständighet är att rätten till en förmån i praktiken kan fortgå hur länge som helst.

EES-reglerna innefattar inga klart uttalade minimibestämmelser om hur länge ett avtal om tillsvidareanställning måste gälla eller om själva arbetstiden vid utbetalning av arbetslöshetsförmåner och andra sociala förmåner i vistelselandet. Det finns härvid risk för att de fiktiva anställningarna ökar.

Enligt utlänningslagen (378/91) kan ett uppehållstillstånd återkallas om en utlänning har lämnat oriktiga upplysningar om sin identitet eller andra oriktiga upplysningar eller om han har hemlighållit något som hade kunna inverka på beslutet. Enligt EG-domstolen är det i sig ingen grund för utvisning att en utlänning saknar uppehållstillstånd.

Om rörligheten håller sig på en låg nivå kommer det inte att vara särskilt många som missbrukar våra nordiska sociala förmåner som är bättre än ute i Europa. EES-avtalet ställer inga hinder i vägen för skärpta sociala bestämmelser hos oss i framtiden. Men eftersom avtalet medger betydligt större rörlighet och eftersom Finland till följd av principerna för likabehandling i praktiken kommer att ha svårigheter att kräva att finländska förmåner skall basera sig på anställning i Finland eller längre bosättningsperioder, måste vi så snart som möjligt finna nationella lösningar på de av utskottet behandlade problemen. Därvid kan omotiverad misstro mot EES-avtalet skingras, särskilt i frågor som kan avgöras genom nationell lagstiftning.

Enligt vad utskottet har erfarit bereder social- och hälsovårdsministeriet ett förslag om att de grundläggande arbetslöshetsförmånerna skall kopplas till anställning i kombination med begränsningar i utbetalningstiden. Utskottet me-

nar att detta är en utveckling i rätt riktning men påpekar att det inte bör göras alltför stora ingrepp i redan existerande förmåner i Finland.

Inrikesministeriet håller enligt uppgift på att justera bestämmelserna om bosättningsorten och hemortsrätt, eftersom de spelar en viktig roll för arbetstagares fria rörlighet. För närvarande anses en person som är införd i befolkningsregistret vara bosatt i Finland. Den som har uppehållstillstånd för minst ett år eller den som avser att vara bosatt i Finland minst ett år införs i registret. Trots att de som arbetar och bor i Finland med stöd av övernationell lagstiftning och konventioner om social trygghet eller av andra orsaker omfattas av Finlands arbets-, sjukförsäkrings- och socialförsäkringslagstiftning menar utskottet att det inte får vara alltför lätt för dem och deras familjer att komma i åtnjutande av Finlands generösa sociala trygghet som bygger på bosättning i landet.

Vidare påpekar utskottet att begreppet familj har en vidare betydelse i EES-avtalet än i den finländska lagstiftningen och att begreppet tolkas olika i olika sammanhang.

EES-reglerna om fri rörlighet för arbetstagare gäller bland annat fall då familjen bosätter sig med en arbetstagare, då uppehållstillstånd och rätt att stanna kvar i landet sedan anställningen har upphört samt anknytande förmåner beviljas. I dessa fall avses med familjemedlem arbetstagarens make och deras avkomlingar som är under 21 år eller är beroende av dem för sin försörjning, släktingar i närmast föregående led till arbetstagaren och hans eller hennes make, som är beroende av dem. Medlemsstaterna skall underlätta mottagandet av andra familjemedlemmar om de är beroende av arbetstagaren eller ingår i hans eller hennes hushåll i det land arbetstagaren kommer ifrån. Vidare innefattar avtalet bestämmelser om att hans eller hennes make och barn som är under 21 år eller beroende av honom har rätt att ta anställning. Barn till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat skall ha tillträde till denna stats allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkesskolekurser på samma villkor som medborgarna i denna stat.

När det gäller social trygghet definieras familjebegreppet främst med stöd av respektive lagstiftning, alltså i Finland enligt finländsk lagstiftning. Om lagen utgår från att en familjemedlem bor i samma hushåll som en arbetstagare eller egenföretagare uppfylls villkoret obe-

roende av bosättning när familjemedlemmen är ekonomiskt beroende av arbetstagaren.

Utskottet anser att berörda ministerier innan avtalet träder i kraft tillsammans bör utreda vilka problem tillämpningen av EES-reglerna om fri rörlighet för arbetstagare för med sig och försöka komma fram till en klar standpunkt. Vidare bör ministerierna med hjälp av normgivning, utbildning och information medverka till så enhetlig praxis som möjligt.

Kollektivavtal och trepartsprincipen

Inom EG regleras och styrs arbetslivet främst genom lagstiftning och uppgörelser företagen emellan, medan Norden har kollektivavtalen som ett viktigt regleringsinstrument vid sidan av lagstiftningen. Enligt lagen om arbetsavtal är kollektivavtalen allmänt bindande och ett typiskt drag för arbetsrätten i Finland är därför att kollektivavtalen har en dominerande roll. Till skillnad från EG-reglerna har man i Finland kunnat göra avsteg från lagstadgade förpliktelser med hjälp av kollektivavtal. Trots att EG helt uppenbart har gått in för att allt mer lyfta fram arbetsmarknadsorganisationerna, är det ändå i viss mån osäkert om dessa kommer att kunna påverka utformningen av arbetsrätten i samma utsträckning som hittills.

Utskottet finner det angeläget att den nordiska modellen för reglering av arbetslivet med kollektivavtal, trepartsprincip, förtroendeman-system och arbetsgivarens beslutanderätt i kraft av sin äganderätt som grundpelare kan fortbestå. Den nordiska modellen kan mycket väl samordnas med EG-modellen som i högre grad prioriterar lagar, eftersom skillnaderna i substans och målsättning inte förefaller att vara särskilt stora.

Säkerhet på arbetsplatsen och arbetarskydd

Enligt vad utskottet har erfärut medför EES-avtalet inga större ändringar i lagstiftningen om säkerhet och skydd på arbetsplatsen. Däremot måste en del bestämmelser och övervakningsmetoder revideras, men i slutändan kommer skyddsnivåerna att vara mycket likartade.

Utskottet lyfter fram följande saker i harmoniseringen av de finländska reglerna. Myndighetsorganisationen, arbetsuppgifterna, arbetsfördelningen, resurserna och beredskapen att ta

itu med internationella uppgifter måste anpassas efter den nya situationen. Arbetarskyddsbestämmelserna om övervakning av produkter och kemikalier bör samordnas med EG-bestämmelserna. Därtill är det viktigt att gå ut med adekvat information om de nya procedurerna med tanke på en bättre arbetsmiljö och arbetsatmosfär och förtroendet på arbetsplatsen.

Enligt vad utskottet har erfarit kommer det nordiska trepartssamarbetet att få större betydelse i beredningen av arbetarskyddsbestämmelser när EG harmoniserar arbetarskyddsreglerna. Direktiven kommer inte att innehålla annat än de mest väsentliga säkerhetskraven och en del andra bestämmelser. Tekniska föreskrifter och standarder utarbetas av europeiska standardiseringsorgan. Därefter antas de europeiska standarderna på nationell nivå. Det är viktigt att inte bara myndigheter medverkar, utan också arbetsgivare, arbetstagare, konsumenter och andra berörda parter är med i standardiseringsorganens beredningsprocess.

Utskottet påpekar att EES-avtalet innebär en prioritetsförskjutning inom skyddet på arbetsplatsen. I motsats till tidigare är det inte längre övervakningen av arbetsmiljön som står i förgrunden utan produkters säkerhet och organiseringen av produktövervakningen. Till följd av de bindande produktövervakningsbestämmelserna måste tillverkarna och importörerna själva ansvara för produktdokumentering, bruksanvisningar och kvalitetskontroll.

Sysselsättningsstöd

Enligt vad utskottet har erfarit medför bestämmelserna i fördraget om statligt stöd inga ändringar i de nationella bestämmelserna om sysselsättningsstöd och sysselsättningsrelaterade bidrag. Enligt utskottet är det angeläget att långtidsarbetslösa, arbetslösa ungdomar och

handikappade utan arbete fortfarande kan få bidrag och att den regionala utvecklingen värnas.

Jämställdhet

Inom vissa sektorer blir de finländska bestämmelserna strängare. De flesta jämställdhetsbestämmelserna i avtalet, till exempel lika lön för samma arbete, är i praktiken svåra att genomföra och övervaka. De stränga EES-bestämmelserna ger dock en stabilare grund att stå på och större möjligheter att lyfta fram jämställdhetsfrågor i arbetslivet.

Utskottets tidigare ställningstaganden i jämställdhetsfrågor förefaller till största delen ha blivit beaktade både i fråga om själva substansen och avtalsprocessen. Utskottet understryker dock ytterligare vikten av att den nordiska jämställdhetstraditionen tas upp i förhandlingarna med EG och i själva beredningen. Ett steg i den riktningen är att kvinnorna är representerade på lika villkor i förhandlings- och beredningsprocessen.

Resurser

Utskottet påpekar ytterligare att verkställigheten av avtalet medför en del kostnader inom dess behörighetsområde. Enligt vad utskottet har erfarit uppgår de direkta kostnaderna inom arbetsministeriets förvaltningsområde till ungefär 7 miljoner mark.

På grundval av det ovan sagda anför arbetspolitiska utskottet vördsamt som sitt utlåtande

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lindroos, vice ordföranden Nordman, medlemmarna Häkämies, Koistinen, Komi, Kuittinen, Laitinen, Mäkipää (delvis), Nikula,

Rimmi, J. Roos, Taina, Takala (delvis), Viljamaa och Viljanen samt suppleanterna Hiltunen (delvis) och Koskinen.

Avvikande åsikt

I sitt utlåtande till utrikesutskottet om godkännande av vissa bestämmelser i de avtal som gäller upprättandet av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet tar arbetspolitiska utskottet upp en del problem i samband med den fria rörligheten för arbetskraften, att avtalet inte har några bestämmelser om kortaste möjliga anställningstid och harmoniseringen av vår högkvalitativa sociala trygghet. Jag anser att utskottet klart borde ha sagt ut vilka problemen är och krävt att de löses innan avtalet godkänns.

Invandrare från icke-europeiska länder som är bosatta i EES-länder kommer att vara det största problemet i vårt land, för redan nu utgör de 4–8 procent av befolkningen ute i Europa, medan utlänningarna i Finland är mindre än en procent av befolkningen. När den fria rörligheten blir ett faktum i EES-länderna är det sannolikt många i den ovan nämnda utlänningsgruppen som beger sig i väg för att pröva lyckan i nya länder, nämligen i Norden och i Finland. Då EG-domstolen konsekvent talat för fri rätt att söka anställning i vissa fall i mer än sex månader och då anställningen inte behöver vara längre än till exempel en dag kan det bli en alltför

stor frestelse att missbruka den högkvalitativa sociala tryggheten i Finland. Om EES-avtalet och tillhörande bestämmelser träder i kraft utan reservationer i vår lagstiftning och våra regelverk, kan arbetssökande från andra länder till exempel "köpa" en korttidsanställning och därefter stanna kvar i landet med sin stora familj och utnyttja våra sociala förmåner i långa tider utan att Finland kan göra något åt saken på grund av EG-domstolens tolkningar eller EG-lagstiftningen. En utlänning behöver bara påvisa att han aktivt söker anställning. Han kan till och med göra sig skyldig till brott utan att gå miste om rätten till finländska sociala förmåner och social trygghet för sin familj.

Om Finland inför en strängare lagstiftning — och det lär finnas planer på det — och till exempel bestämmer att de grundläggande arbetslöshetsförmånerna hör ihop med anställning och samtidigt begränsar utbetalningstiden, är det risk för att också en del finländare helt eller delvis går miste om förmånerna. De som arbetat här hemma är en grupp som kan komma i farozonen. Enligt min mening bör man tvärtom arbeta för att ge denna grupp bättre pensionsförmåner och arbetslöshetsförmåner.

Helsingfors den 15 september 1992

Lea Mäkipää

RIKSDAGENS
MILJÖUTSKOTT

Bilaga 12

Helsingfors
den 10 september 1992
Utlåtande nr 3*Till Utrikesutskottet*

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

Med anledning av ärendet har utskottet hört lagstiftningsrådet Klaus Frösén, byråchefen Matti Vehkalahti, byråchefen Pentti Sipilä, byråchefen Tapani Kohonen, byråchefen Seppo Sarkkinen, regeringsrådet Juhani Maljonen, regeringsrådet Pekka Kangas och regeringsrådet Simo Mäkinen vid miljöministeriet, lagstiftningsrådet Pekka Vihervuori vid justitieministeriet, regeringsrådet Rauno Vanhanen och överinspektören Liisa Piitulainen-Numminen vid handels- och industriministeriet, vattenöverdomaren Matti Pulli vid vattenöverdomstolen, tf. byråingenjören Kimmo Silvo vid vatten- och miljöstyrelsen, förvaltningschefen Anja Vallittu vid Helsingfors stads miljöcentral, biträdande avdelningschefen Antti Soikkeli vid Finlands Stadsförbund, avdelningschefen Pekka Jalkanen vid Suomen Kunnallisliitto, avdelningschefen Jukka Luokkamäki vid Industrins Centralförbund och handelspolitiska ombudsmannen Jouko Nieminen vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK.

Hur riksdagens förhandlingsmål uppfylls i EES-avtalet

Då riksdagen behandlade statsrådets redogörelse om Finlands förhållande till integrationsutvecklingen i Västeuropa 1990 förutsatte den att regeringen vid förhandlingarna om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde bör medverka till att principen om en bärkraftig utveckling omfattas inom hela EES. Vidare beslöt riksdagen att regeringen bör försöka få in be-

gränsningar och förbehåll i avtalet så att Finland får rätt att upprätthålla och utveckla en strängare nationell miljöskyddslagstiftning än EG-bestämmelserna förutsätter.

Vid behandlingen av EES-avtalet konstaterade utskottet att avtalsparterna i inledningen till avtalet utfäster sig att iaktta principen om en varaktig utveckling. I artikel 73 preciseras de allmänna målen för miljöskyddet, nämligen att bevara, skydda och förbättra miljön, bidra till skyddet av människors hälsa och att säkerställa ett varsamt och förnuftigt utnyttjande av naturresurserna. Vidare skall miljöskyddskraven ingå som ett led i de avtalsslutande parternas samhällspolitik i övrigt, förebyggande åtgärder vidtas och miljöförstöring hejdas vid källan. Enligt artikeln skall den som skadat miljön bära det primära kostnadsansvaret för miljöförstöringen.

I artikel 74 hänvisas till bilaga XX. Miljödirektiven för EG i bilagan tas in i EES-avtalet. Direktiven är minimiregler och medger att strängare skyddsåtgärder kan införas nationellt. Enligt artikel 75 har parterna rätt att införa strängare nationella miljöskyddsåtgärder.

För att direktiven ovan, som tagits in i EES-avtalet, skall kunna sättas i kraft förutsätter detta reglering på lagnivå i Finland på följande punkter: miljökonsekvensbedömning av offentliga och privata projekt, tryggad tillgång till miljöinformation, lagstiftning om miljöuppföljning och bioteknik, ändring av vattenlagstiftningen och revidering av avfallshanteringslagstiftningen. Lagstiftningen om bioteknik bör träda i kraft senast 1.1.1995 och den övriga lagstiftningen senast 1.1.1993.

För att främja fri rörlighet för varor tar EES-avtalet också upp bestämmelser om tekniska handelshinder. Genom bestämmelserna harmoniseras de avtalsslutande parternas krav på produkters egenskaper, på märkning, förpackning och tillverkning av produkter, produktin-

formation, provning och kontroll av produkter samt certifiering. Produktkraven avser speciellt att skydda människors hälsa och säkerhet, skydda miljön och värna konsumentskyddet. Dessa tekniska föreskrifter blir dock ett tekniskt handelshinder om de ländervisa skillnaderna är så stora att den fria rörligheten för varor hindras.

I artikel 23 hänvisas till bilaga II vad gäller tekniska handelshinder. Bilaga II är den mest omfattande av EES-avtalets bilagor och innebär att EG:s tekniska lagstiftning införs inom EES. Det är fråga om harmoniseringsregler som inte tillåter nationella undantag.

I bilagan om tekniska handelshinder nämns fem miljödirektiv som gäller svavelhalten i tunn brännolja och dieselolja, svavel- och bensenhalten i motorbensin, bullervärden för flygplan och förpackningar för flytande livsmedel. Lagstiftningen i Finland uppfyller enligt regeringen kraven i direktiven.

Också andra direktiv och förordningar som gäller tekniska handelshinder har konsekvenser för miljön. Fem av dem medger undantag på grund av att miljöskyddskraven i Finland är strängare än i EG-lagstiftningen. Undantag medges antingen för en övergångsperiod eller permanent och gäller följande frågor:

— EFTA-staterna får fram till 1.1.1995 tillämpa sin nationella lagstiftning för bilars avgasutsläpp.

— EFTA-staterna får med stöd av nationella bestämmelser som gäller då avtalet träder i kraft förhindra att kadmiumhaltiga gödselmedel saluförs i dem. Avtalsparterna skall 1995 tillsammans se över situationen.

— EFTA-staterna får med stöd av nationella bestämmelser som gäller då avtalet träder i kraft förhindra att klorerade organiska lösningar, asbestfibrer, kvicksilverföreningar, arsenikföreningar, organiska tennföreningar, pentaklorfenol, kadmium samt tungmetaller i ackumulatorer och batterier släpps ut på marknaden. Avtalsparterna skall 1995 tillsammans se över situationen.

— EFTA-staterna får med stöd av de krav som gäller då avtalet träder i kraft hindra att bekämpningsmedel släpps ut på marknaden.

— EFTA-staterna får tillämpa den nationella lagstiftning om ämnen som bryter ned ozonskiktet som gäller då avtalet träder i kraft. Avtalsparterna skall 1995 tillsammans se över situationen.

I propositionen konstateras dessutom att artikel 100 a i Romfördraget, som grundar sig på

den Europeiska enhetsakten från 1987, slår fast att en hög skyddsnivå skall vara grundval vid beredningen av harmoniseringsdirektiv om hälsa, säkerhet, miljövärd och konsumentskydd. De direktiv som under de senaste åren har godkänts innehåller bara ett fåtal avvikelser och betyder att den höga skyddsnivån i Finland bibehålls eller höjs. Av informationen om kommande direktiv och reviderade gamla inom EG att döma är det meningen att fortgående och målmedvetet höja skyddsnivån. Inom de några få sektorer där en anpassning till EG-direktiven hade inneburit en sänkning av den gällande skyddsnivån i Finland har parterna redan avtalat om avvikelser.

Utskottet anser med stöd av det ovan anförda att riksdagens mål för miljöskyddet har beaktats relativt väl i EES-avtalet. Från miljövärdssynpunkt finns det enligt utskottets mening inte något hinder för att godkänna avtalet.

Utskottet påpekar dock att det fortfarande är problematiskt att samordna fri rörlighet för varor med miljövärd. Även om miljöaspekter på senare tid klart har fått högre prioritet i EG:s beslutsprocess, är ekonomisk tillväxt, fri rörlighet för varor och fri konkurrens alltjämt primära mål i relation till miljövärden. Ett problem med EES-avtalet är att de nya EG-bestämmelserna utsträcks till Finland genom ett gemensamt beslut av EFTA-länderna — och att detta kan ske mot Finlands vilja.

Hur EES-avtalet sätts i kraft i Finland

Förpliktelserna i EES-avtalet. Speciellt inom miljöområdet har en del EG-länder underlåtit att verkställa direktiv. Utskottet menar att Finland inte skall anamma denna praxis utan att vi bör verkställa de miljövärdsdirektiv som tagits in i EES-avtalet och medverka till att samtliga EES-länder gör detsamma.

Minimidirektiv. När Finland bereder och verkställer nödvändiga ändringar i författningar med anledning av minimidirektiven i EES-avtalet bör de finländska förhållandena och den uppnådda skyddsnivån tas till utgångspunkt. Minimidirektiven får inte leda till en sänkning av skyddsnivån. Under lagberedningen bör utvecklingen i EG:s miljölagstiftning följas upp, eftersom EES-avtalet till vissa delar redan nu är föråldrat, bl.a. när det gäller avfallshantering.

Minskad byråkrati. När utskottet behandlade frågan om hur EES-avtalet skall sättas i kraft

uppmärksammade det speciellt den ökande byråkratin i samband med verkställigheten av avtalet. Det administrativa beslutsfattandet och myndighetsövervakningen ökar av allt att döma. Även procedurerna blir mer invecklade för Finland beviljar t.ex. miljötillstånd delvis enligt andra principer än EG. Bland annat inom vattenskyddet beviljar Finland tillstånd från fall till fall medan vattenskyddet i EG i första hand bygger på gränsvärden för enskilda substanser och industribranscher. Enligt erhållen utredning syftar revideringen av vattenlagen till att samordna systemen. Samtidigt skall procedurerna förenklas.

Enligt utskottets mening bör utgångspunkten för verkställigheten av EES-avtalet vara att målen för skyddsnormerna uppnås enligt direktiven. Den tilltagande byråkratin bör skäras med hård hand och inga överlappningar vid behandlingen får uppstå. De avvikelser som direktiven medger bör utnyttjas när det nationellt är motiverat och behövligt.

Vår lagstiftning måste ändras på grund av EES-avtalet och i det sammanhanget kommer den att revideras och utvecklas också i övrigt. Avfallslagstiftningen kommer till exempel att revideras totalt. I fråga om nationella reformer understryker utskottet att vi inte behöver några nya förvaltningsprocedurer. Det bör också klart sägas ut vilka ändringar som EES-avtalet ger upphov till och vilka som beror på nationella behov.

Enligt utskottets åsikt bör målsättningen överlag vara att tillämpningen av EES-avtalet inte förlänger behandlingstiden även om antalet uppgifter ökar något. Detta förutsätter en riktig allokering av de personella resurserna och vidareutveckling av förfaringssätten. Om t.ex. statens uppgifter minskar på något område och länens och kommunernas uppgifter ökar bör personella resurser överföras till länen och kommunerna. För att förenkla behandlingen av miljöfrågor måste enligt utskottets mening behovet av en allmän miljövårdslag som koordinerar hela miljötillståndsfältet grundligt utredas. Utgångspunkten för en smidig och ändamålsenlig behandling bör också vara att de landsomfattande miljövårdsmålen inte äventyras.

Fullmaktsslaggandena. EG-direktiven om miljövärd innehåller många detaljerade och tekniska bestämmelser som det inte är ändamålsenligt att ta in i lagstiftningen oförändrade. För verkställigheten av dem kommer en fullmakt att

utfärdas i behörig lagstiftning. I detta sammanhang har utskottet uppmärksamgjorts på att öppna fullmaktsslaggandena i betydande mån överför lagstiftande makt till centralförvaltningen. Utskottet anser att det vid beredningen av fullmaktsslaggandena nogga bör prövas om slaggandena bör specificeras.

Strandskyddet. För en liberalisering av kapitalrörelserna förutsätter EES-avtalet att restriktionerna i rätten att förvärva egendom slopas för dem som är bosatta i ett EES-land. Det enda permanenta undantaget gäller förvärv av fritidsbostäder. Finland medges dock en övergångsperiod fram till början av 1996, under vilken gällande restriktioner för förvärv av egendom får upprätthållas.

Regeringen avlät nyligen till riksdagen en proposition med förslag till lagstiftning om utlänningars företagsköp och fastighetsförvärv (RP 120/1992 rd) som upphäver den gällande lagstiftningen om utlänningars äganderätt. Regeringen föreslår att den möjlighet som EES-avtalet ger att begränsa utlänningars rätt att äga fritidsbostäder skall utnyttjas. Däremot föreslås ingen övergångsperiod utan att den nya lagstiftningen skall träda i kraft vid ingången av 1993.

Utskottet fäste redan i sitt utlåtande om konsekvenserna av ett EG-medlemskap för Finland (utlåtande 1/1992 rd) uppmärksamhet vid behovet av strandskydd och föreslog att olika alternativ för skyddet skulle utredas. Utskottet upprepar sitt ställningstagande om att det bör utredas om det i Finland är ändamålsenligt med en allmän lag om strandområden eller om vi bör göra som Danmark, dvs. stadga om krav på tillstånd för andra än inlänningar att äga fritidsfastigheter eller reglera dispositionen av obebyggda strandområden som ägs av andra än inlänningar eller alltjämt låter kommunerna styra strandbyggandet.

Direktivet om byggprodukter. Inom bostadsbyggandet reglerar EES-avtalet närmast själva byggandet. I direktivet om byggprodukter, som ingår i EES-avtalet och som är ett harmoniseringsdirektiv, förutsätts ändringar bl.a. i vår kvalitetscertifiering och byggbestämmelesamling. Enligt vad utskottet erfarit förekommer det också inom EG olika åsikter om tolkningen av detta direktiv. Det är därför motiverat att studera bestämmelserna nogga innan de verkställs.

Riksdagsbehandlingen av lagändringar med anledning av EES-avtalet. Avsikten är att EES-

avtalet skall träda i kraft 1.1.1993. Målet är att samtidigt sätta i kraft de ändringar av lagstiftningen som avtalet kräver. Utskottet har underrättats om att en del förslag till ändringar inom miljöområdet kan avlåtas till riksdagen först i slutet av året. Miljöutskottet anser det ytterst angeläget att riksdagen får tillräckligt med tid på sig att behandla lagändringarna. Utskottet understryker att propositionerna snabbt bör avlåtas till riksdagen. Dessutom anser utskottet att det klart bör framgå av propositionerna vilka EES-regler lagändringarna baserar sig på.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Seppänen, vice ordföranden Vanhanen samt medlemmarna Biaudet, Jääskeläinen,

På basis av det ovan sagda anför miljöutskottet vördsamt som sitt utlåtande

att EES-avtalet kan godkännas till den del det gäller utskottets behörighetsområde,

att förslag till ändringar i lagstiftningen med anledning av EES-avtalets verkställighet bör avlåtas till riksdagen i så god tid att riksdagen har tillräckligt med tid för behandlingen av dem och

att utrikesutskottet när det utarbetar sitt betänkande även i övrigt beaktar vad som anförs i detta utlåtande.

Kautto, Korkeaoja, Markkula, Myller, Rask, J. Roos, Virrankoski och Vuorensola.
