

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

4 päivänä toukokuuta 1990

Lausunto n:o 1

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on 16 päivänä maaliskuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti lakivaliokunnan lausuntoa Suomen suhtautumista Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen 1990 koskevasta valtioneuvoston selonteosta.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Gustav Byggin, lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen ja lainsäädäntöneuvos Risto Telaranta oikeusministeriöstä, toimistopäällikkö Jorma Heikkilä sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohtaja Jorma Aranko Pankkitarkastusvirastosta, osastopäällikkö Pentti Mäkinen Keskuskauppakamarista, suunnittelujohtaja Pekka Lahikainen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta, osastopäällikkö Henrik Räihä Teollisuuden Keskusliitosta ja Suomen Työnantajain Keskusliitosta, varatuomari Simo Zitting Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, lakimies Katariina Pitkänen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, toimitusjohtaja Juhani Erma Heisingin Arvopaperipörssistä, osastopäällikkö Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä ja johtaja Stig Henriksson Tukkukaupan Keskusliitosta. Lisäksi valiokunta on saanut Keskuskauppakamarin apulaisosastopäällikkö Inga Pöntysen kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Lakivaliokunta on käsitellyt selontekoa keskittyen pääosin tehtäväalueeseensa välittömästi liittyviin ehdotuksiin. Tämän mukaisesti valiokunta käsittelee lausunnossaan ennen kaikkea selonteon vakuutus sopimuksia, arvopaperikauppaa, yhtiölainsäädäntöä, kauppaedustajalainsäädäntöä ja EES-tuomioistuinta koskevia kohtia. Lisäksi valiokunta esittää eräitä huomautuksia sellaisista selontekoon sisältyvistä muutosehdotuksista, joilla on välillisiä vaikutuksia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen ja kansalaisten oikeusturvaan. Lakivaliokunta esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavan.

Yhdentymiskehityksen välilliset vaikutukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen

EY:n sisäisen yhdentymiskehityksen kannalta keskeisen niin sanotun Valkoisen kirjan periaatteiden mukaan henkilöiden rajatarkastuksista luovutaan EY:n sisärajoilla vuoden 1992 loppuun mennessä. Rajatarkastuksista luopuminen tarkoittaisi poliisi- ja tullimuodollisuuksien poistamista yhteisömaiden välisillä rajoilla. Se jättäisi kuitenkin mahdollisuuden pistokoetarkastuksiin erityistapauksissa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rajatarkastusten poistaminen heikentää mahdollisuuksia esimerkiksi sellaisten yhteiskunnan ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta kielteisten ilmiöiden kuten terroritoiminnan ja huumausaineiden salakuljetuksen torjumiseen. Huomioon ottaen senkin, että niin sanotun Rooman sopimuksen 36 artiklan mukaan tavaroiden vapaata liikkumista koskevissa säännöksissä sallitaan tarpeelliset rajoitukset muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojelemiseksi, valiokunta katsoo, että yhdentymiskehitystä valmisteltaessa on huolehdittava siitä, ettei mahdollinen rajatarkastuksista luopuminen heikennä edellytyksiä mainittujen yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevien uhkien torjumiseksi. Tämä merkitsee sitä, että Suomenkin tulee voida tehdä tarvittavat poikkeukset niin tavaroiden kuin ihmistenkin vapaaseen liikkumiseen, ja toisaalta sitä, että maan sisäisiä kontrollimahdollisuuksia on li-sättävä. Tämä edellyttää tulli- ja poliisiviranomaisten tarkastustoiminnan kohdistamista uudelleen ja tarpeellisten voimavarojen ohjaamista siihen.

Alkoholin väärinkäytöllä on erityisen selvä vaikutus eräisiin Suomessa esiintyviin rikoksiin. Erityisesti väkivaltarikokset tapahtuvat

Suomessa usein alkoholin väärinkäytön yhteydessä. Myös vakavimmat rattijuopumustapaukset liittyvät usein alkoholin väärinkäyttöön. Suomessa on voimassa alkoholijuomista eräitä määräyksiä, jotka ovat tiukempia kuin EY-maissa tai jollaisia EY:n alueella ei lainkaan ole. Koska nämä määräykset perustuvat kansalaisten terveyden ja turvallisuuden suojaamiseen, voidaan niiden pitämistä EES-säännösten ulkopuolella perustella. Valiokunta pitää tärkeänä, että EES-neuvotteluissa huolehditaan siitä, ettei yhdentymiskehitys heikennä mahdollisuuksia alkoholipoliittisiin toimenpiteisiin kansalaisten terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi.

Vakuutusopimukset

EY:n ehdotus vakuutusopimuksia koskeksi direktiiviksi koskee sekä yritysten ja muiden yhteisöjen että yksityishenkilöiden vakuutuksia. Se ei kuitenkaan koske henki- ja sairausvakuutuksia, kuljetusvakuutuksia eikä luottovakuutuksia. Direktiivin määräysten omaksuminen osaksi Suomen lainsäädäntöä merkitsisi suomalaisen vakuutuksenottajan aseman heikkenemistä eräissä suhteissa siihen verrattuna, joka se on voimassa olevan tai suunnitteilla olevan lainsäädäntömme nojalla.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että yhdentymisneuvotteluissa ja mahdollisessa EES-yhteistyössä huolehditaan siitä, ettei vakuutuksenottajan asemaa heikentävää normistoa ole tarpeen omaksua Suomen lainsäädännössä.

Arvopaperikauppa

Arvopaperikauppaa koskevilta osin valiokunta on käsitellyt selontekoa silmällä pitäen arvopaperikauppaa harjoittavien yhteisöjen ja arvopaperikauppaan perustuvaa rahoitusta käyttävien yhteisöjen oikeusturvaa sekä sijoittajien oikeussuojaa.

Valiokunta pitää yleisesti hyväksyttävänä arvopaperien pörssilistalle ottamisen edellytyksiä koskevassa direktiivissä säädettyjä pörssiarvopaperia ja sen liikkeeseenlaskijaa koskevia vähimmäisvaatimuksia. Voimassa olevan lainsäädäntömme kanssa ristiriidassa on muun muassa vaatimus siitä, että pörssilistalle ottamisesta on tehtävä viranomaispäätös, josta voidaan kielteisessä tapauksessa valittaa tuomioistuimeen. Valiokunta pitää valittamismahdolli-

suutta oikeusturvanäkökulmasta tarpeellisenä ja tavoittelemisen arvoisena. Tämä merkitsisi sitä, että lainsäädännössämme tulisi olla säännöksiä listalle ottamisen edellytyksistä ja toisaalta säännöksiä muutoksenhakumenettelystä listalle ottamista koskevasta päätöksestä. Valiokunta ei kuitenkaan ota tässä yhteydessä kantaa siihen, tulisiko itse listalle ottamista koskeva päätös voida tehdä arvopaperipörssin toimesta vai tulisiko listalle ottamisesta päättää arvopaperimarkkinoita valvovan viranomaisen tai jonkin muun viranomaisen toimesta.

Pörssilistalle ottamiseen liittyvää tiedonantovelvollisuutta koskeva direktiivi asettaa myös eräitä lisävaatimuksia Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden. Direktiivi edellyttäisi muun muassa velvollisuutta laatia tarjousesite myös joukkovelkakirjalainoista. Valiokunta pitää tällaista velvollisuutta sijoittajaa suojaavana eikä näe estettä sen toteuttamiselle lainsäädännössämme.

EY:n sisäpiirin kaupankäyntiä koskeva direktiivi edellyttäne arvopaperimarkkinalain 5 luvun 2 §:n voimassa olevan säännöksen selventämistä nykyisestäään. Kun kysymyksessä ovat sisäpiirikauppaa koskevat säännökset ovat muutenkin valmisteltavina rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä, voidaan mahdollisesti tarvittavat selvennykset tehdä tässä vaiheessa.

Suomessa ei ole tällä hetkellä sellaista arvopaperikauppojen selvitysjärjestelmää, joka täyttäisi kansainväliset vaatimukset. Sen vuoksi valmisteilla olevaa arvo-osuusjärjestelmää suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon myös arvopaperikaupan selvitysjärjestelmälle asetettavat vaatimukset.

Yhtiölainsäädäntö

EY-jäsenvaltioiden yhtiölainsäädännön harmonisointia ohjataan toisaalta direktiiveillä ja toisaalta luomalla uusia ylikansallisia oikeushenkilöitä. Tavoitteena on helpottaa rajojen yli tapahtuvaa yritystoimintaa. Valtaosa voimassa olevista direktiiveistä on sellaisia, että Suomen lainsäädäntö on niin sisällöltään kuin lakiteknisestikin melko helposti saatettavissa vastamaan niiden asettamia vaatimuksia.

Toinen yhtiöoikeudellinen direktiivi, joka koskee osakeyhtiön perustunusmerkistöä, osakepääoman koskemattomuutta ja määrää, osakelajeja ja -sarjoja ja muita sellaisia kysy-

myksiä, edellyttää kuitenkin eräitä olennaisia muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Direktiivin mukaan osakeyhtiön vähimmäispääoman tulisi olla huomattavasti korkeampi kuin Suomen lainsäädännössä nykyisin edellytetään. Vähimmäispääomavaatimus koskee kuitenkin vain yhtiöitä, joiden osakkeet ovat vapaasti luovutettavissa ja jotka oman pääoman hankkimisessa voivat kääntyä yleisön puoleen. Suomen lainsäädännössä ei ole erikseen säädetty sellaista pienistä yhtiöistä, joilla ei olisi edellä mainittuja toimintamahdollisuuksia. Kysymys on kuitenkin ollut esillä oikeusministeriön asettamassa pieniyhtiötoimikunnassa.

Valiokunta katsoo, ettei sinänsä olisi estettä nostaa jossakin määrin osakeyhtiöiden perustamis pääomaa laissa nykyisin edellytetystä, mutta toisaalta EY:n säännösten julkisesti toimivalta yhtiöltä edellyttämä vähimmäispääoma olisi ilmeisesti Suomen olosuhteissa tarpeettoman korkea. Tämän vuoksi yhdentymiskehityksen tuomiin vaatimuksiin olisi ilmeisesti haettava ratkaisu luomalla erityinen pieniyhtiöitä koskeva lainsäädäntö, jota mainittu vähimmäispääomavaatimus ei koskisi. Valiokunta pitää välttämättömänä, että uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa kiinnitetään erityistä huomiota pienten ja keski suurten yritysten toimintamahdollisuuksien turvaamiseen. Suomen voimassa oleva lainsäädäntö on osoittautunut pk-yrityksen kannalta toimivaksi, ja myös tämän erityisesti Suomen talouselämän kannalta tärkeän yritysryhmän tarpeista on yhdentymiskehityksessä huolehdittava.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että yhtiöoikeudellisia direktiivejä koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on turvattava henkilöstön myötävaikuttamismuodot siten, etteivät ne ainakaan heikkene Suomen voimassa olevan lainsäädännön tuntemista mahdollisuuksista.

Valiokunta ei näe estettä kehittää Suomen lainsäädäntöä siten, että se nykyistä paremmin vastaisi EY:n ehdotusta kolmanneksitoista yhtiöoikeudelliseksi direktiiviksi siltä osin, minkä osuuden omistaminen yhtiön osakkeista edellyttäisi niin sanotun valtaustarjouksen tekemistä.

EY:n piirissä toimivien ylikansallisten yhteisömuotojen osalta valiokunta pitää välttämättömänä, että yhdentymisneuvotteluissa turvataan se, että myös suomalainen yritys voidaan hyväksyä sekä niin sanotun EEIG-yhtiön että niin sanotun eurooppalaisen yhtiön jäseneksi.

Kauppaedustajia koskeva lainsäädäntö

Itsenäisiä kauppaedustajia koskevassa direktiivissä ei valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ole sellaisia kohtia, joita ei voitaisi sisällyttää valmisteilla olevaan kauppaedustajalainsäädännön uudistamiseen. Valiokunta ei näe estettä lainsäädäntömme kehittämiseen sellaiseksi, että se vastaa puheena olevan direktiivin edellytyksiä.

EES-tuomioistuim

Valiokunta pitää järkevänä selonteossa esitettyä pyrkimystä EES-tuomioistuimen kehittämiseen tarkoituksena turvata EES-lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen. Tuomioistuimen toimivaltaan tulisi ilmeisesti kuulua mahdollisuus ennakkoratkaisumenettelyyn ja myös menettely, jossa EES-sopimuksen osapuoli voisi nostaa kanteen toista sopimuspuolta vastaan. Myös pätemättömyyskanne EES-toimielimen päätöstä vastaan olisi ilmeisen tarpeellinen ainakin siltä osin, että yksityinen henkilö voisi riitauttaa sellaisen EES-lainsäädäntöön perustuvan päätöksen, joka koskee häntä välittömästi.

Koska EY:ssä ja EES:ssä tullaan noudattamaan paljolti samansisältöisiä normeja, niiden soveltaminen ja tulkinta eivät saisi poiketa toisistaan. Tästäkin syystä tulee löytää keinot, joilla määritellään EY-tuomioistuimen ja EES-tuomioistuimen toimivallanjako, ja mahdolliset muut keinot huolehtia mainittujen normien yhdenmukaisesta tulkinnasta.

EES-tuomioistuimen kokoonpanosta päätettäessä on huolehdittava siitä, että kullakin sopimukseen osallistuvalla maalla on tasavertainen mahdollisuus vaikuttaa tuomioistuimen kokoonpanoon.

EES-tuomioistuimen organisaatiota ja päätöksentekovaltaa rajattaessa on huolehdittava siitä, ettei ennakkoratkaisumenettely aiheuta kohtuutonta viivästystä suomalaisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä.

Hallituksen mielestä ei ole estettä sille, että suomalaiselle tuomioistuimelle asetettaisiin velvollisuus pyytää EES-tuomioistuimen ratkaisu EES-lainsäädännön tulkinnasta ja noudattaa tätä tulkintaa. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen velvollisuus aiheuttaa merkittävän poikkeuksen tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteeseen. Valiokunta pitää tär-

keänä, että tämän ratkaisun välttämättömyyttä vielä selvitetään ja jos se ei ole vältettävissä, EES-tuomioistuimen päätöksen sitovuus rajataan mahdollisimman suppeaksi.

Sopimuksen voimaansaattaminen

EES-sopimus merkitsee Suomen lainsäädännön sopeuttamista laajan kansainvälisen normiston asettamia vaatimuksia vastaavaksi. Normiston laajuuden vuoksi merkittävä osa niistä on ilmeisesti pakko hyväksyä lainsäädäntöömme niin sanotuilla blankettilaeilla. Kansalaisten ja yksityisten yhteisöjenkin kannalta on kuitenkin tärkeätä, että heitä koskevat säännökset ovat mahdollisimman helppotajuisia ja niistä on mahdollisimman laajasti tiedotettu. Tämän vuoksi valiokunta tähdentää, että mainittua blankettilainsäädäntömenettelyä käytetään uusien normistojen omaksumiseen vain

niissä tapauksissa, joissa normisto koskee viiranomaisia ja heidän tehtäviään. Sen sijaan kansalaisten jokapäiväistä elämänpiiriä ja yksityisiä yhteisöjä, esimerkiksi pieniä yrityksiä koskevien normien kysymyksessä ollessa tulisi ensisijaisesti pyrkiä siihen, että EY-normiston vaatimukset toteutetaan muuttamalla Suomen lainsäädäntöä. Joka tapauksessa on huolehdittava siitä, että uusista säännöksistä mahdollisimman selkeästi ja tehokkaasti tiedotetaan yleisölle.

Edellä lausutun perusteella lakivaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan

*että ulkoasiainvaliokunta saattaa hallituksen tietoon ja integraationeuvotte-
luissa huomioon otettavaksi edellä esi-
tetyt huomautukset.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Björkstrand, varapuheenjohtaja Urpilainen ja jäsenet Aittoniemi, Håkämies, Jokinen, Jäät-

teenmäki, Linnainmaa (osittain), Moilanen, Niinistö, Pohjola, Ryytänen, Vähänäkki ja Väistö.

Eriävä mielipide

En ole pitänyt tarpeellisenä korostaa tässä yhteydessä maan sisäisten kontrollimahdollisuuksien (so. poliisi- ja valvonnan) lisäämistä.

Edellä sanotun perusteella en ole voinut yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan. Valiokunnan mietinnön jakson ”Yhdyntymiskehityksen välilliset vaikutukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen” toisesta kappaleesta olisi tullut jättää pois kappaleen loppu alkaen sanoista ”Tämä merkitsee sitä, että Suomenkin tulee voida tehdä tarvittavat poikkeukset ...”.

Valiokunnan olisi tullut myös ottaa kantaa ulkomaalaisomistuksen sallittavuuteen.

Edellä sanotun perusteella en ole voinut yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan. Valiokunnan olisi tullut lausunnossaan todeta:

1) ”Valiokunta edellyttää, että hallitus tuo julki neuvotteluissa Suomen kansallisille eduil-

le olevan ensiarvoisen tärkeää säilyttää metsäteollisuutemme kansallinen omistus.”

2) ”Valiokunta edellyttää, että hallitus tuo julki neuvotteluissa Suomen kansallisille eduille olevan ensiarvoisen tärkeää säilyttää korkean teknologian teollisuutemme kansallinen omistus.”

3) ”Valiokunta edellyttää, että hallitus tuo julki neuvotteluissa Suomen kansallisille eduille olevan ensiarvoisen tärkeää säilyttää viestintä- eli lehdistön, radiotoiminnan ja televisio- toiminnan kansallinen omistus.”

4) ”Valiokunta edellyttää, että hallitus tuo eduskuntaan viipymättä esityksen ns. rajoituslain muuttamisesta, jonka mukaan valtioneuvoston nykyistä laajaa harkintavalttaa rajoitettaisiin eduskunnan välittömän päätöksenteon hyväksi.”

Helsingissä 4 päivänä toukokuuta 1990

Anna-Liisa Jokinen