

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/1998 vp

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO***Vireilletulo***

Eduskunta on 12 päivänä helmikuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 245/1997 vp Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että muun muassa lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kaupallinen neuvos Mikko Puumalainen, ulkoasiainministeriö
- oikeustieteen tohtori, kansliapäällikkö Kirsti Rissanen ja neuvotteleva virkamies Inga Pöntynen, oikeusministeriö

- ylitarkastaja Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö
- presidentti Olavi Heinonen, korkein oikeus
- hallintoneuvos Lauri Tarasti, korkein hallinto-oikeus
- presidentti Erkki Rintala, Vaasan hovioikeus
- apulaispäällikkö Kari Rantama, keskusrikospoliisi
- valiokuntaneuvos Pekka Aalto
- oikeustieteen lisensiaatti Risto Eerola
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Raimo Lahti
- professori Juha Lappalainen
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi 2.10.1997 allekirjoitetun Amsterdamin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen

muuttamisesta. Päätösasiakirjaan sisältyy 59 julistusta, jotka allekirjoittajavaltioiden konferenssi on hyväksynyt tai ottanut huomioon.

Amsterdamin sopimukseen sisältyy asiasisältönsä puolesta kuusi kokonaisuutta: vapauden,

turvallisuuden ja oikeuden alue, unionin ja kansalaisten lähentäminen, unionin ulkosuhteiden vahvistaminen, toimielimiin liittyvät muutokset, tiiviimpi yhteistyö sekä yhteisöjen perustamissopimusten yksinkertaistaminen.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue perustetaan vahvistamalla perusoikeuksia ja tehostamalla syrjinnän vastaisia toimia, lisäämällä Euroopan yhteisön perustamissopimukseen uusia määräyksiä turvapaikka-, viisumi- ja maahanmuutto-politiikasta ja muusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä politiikasta, vahvistamalla hallitusten välistä yhteistyötä poliisi- ja rikosasioihin liittyvissä kysymyksissä sekä sisällyttämällä henkilöiden tarkastusten lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskevat Schengenin sopimukset unionin perussopimukseen.

Unionin toimielimiä ja päätöksentekomenettelyä koskevia määräyksiä muutetaan siten, että yhteispäätösmenettelyä yksinkertaistetaan ja menettelyn soveltamisalaa laajennetaan, neuvoston määräenemmistöpäätöksiä lisätään, komission puheenjohtajan asemaa vahvistetaan, yhteisöjen tuomioistuimen asemaa vahvistetaan sekä muiden toimielinten toimivaltaa selkeytetään.

Esitykseen liittyy ehdotus laiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Amsterdamin sopimuksen kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lausunnon rajaus

Lakivaliokunta on rajannut asian käsittelyn Euroopan unionin III pilaria koskevaksi. Tällöin valiokunnan tarkastelun kohteena on ollut se, miten Maastrichtin sopimuksessa perustettua oikeus- ja sisäasiain yhteistyötä koskevaa säännöstöä, ns. III pilaria, muutetaan Amsterdamin sopimuksella ja miten näiden sopimusmuutosten arvioidaan vaikuttavan Suomen oikeusjärjestykseen.

Valiokunta on edelleen rajannut lausuntonsa ulkopuolelle sellaiset III pilarin asiat, joissa valiokunnan toimiala on osittain päällekkäinen perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan kanssa ja joita nämä valiokunnat ovat käsitelleet lausunnoissaan.

III pilarin keskeiset muutokset

Maastrichtin sopimuksen mukaan III pilarissa (unionisopimuksen VI osastossa) on yhteistyön kohteena oikeus- ja sisäasiat, joihin K.1 artiklan mukaan kuuluvat mm. oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden ja rikosoikeuden alalla sekä poliisiasiaihin yhteistyö vakavien kansainvälisen

rikollisuuden muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Oikeus- ja sisäasiain yhteistyö on *hallitusten välistä yhteistyötä*, joka poikkeaa luonteeltaan ja sisällöltään I pilarista (yhteisöpilarista). I pilarin asiat päätetään yhteisöasioina, jolloin keskeiset päätökset tehdään direktiiveinä ja asetuksina. III pilarin alueella ei ole ollut ylikansallista normintovaltaa, vaan näissä asioissa sitovuuden saattaminen edellyttää valtiosopimusta eli kansainvälistä sopimusta, jonka kukin jäsenvaltio saattaa erikseen voimaan ja osaksi omaa oikeusjärjestystään.

Amsterdamin sopimuksen muutoksilla osa III pilarin asioista siirretään I pilariin, ja samanaikaisesti I ja III pilarin välisiä eroja lievennetään. Muutoksen mallina on käytetty pääosin yhteisöpilarin toimintatapoja ja -muotoja.

Yhteisöpilariin (I pilariin) siirrettävät asiat

Siirrettävät asiat

Amsterdamin sopimuksella III pilarista I pilariin siirrettävistä asioista muodostetaan EY:n perustamissopimukseen lisättävä III a osasto *viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta sekä*

muusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä politiikasta.

Tässä yhteydessä I pilariin siirretään *oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa*. Yhteisöoikeuden piiriin siirtyvään yhteistyöhön yksityisoikeudellisissa asioissa sisältyy Amsterdamin sopimuksen muutetun 73 m artiklan mukaan seuraavat kohdat:

a) oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoa, todisteiden vastaanottamista sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevien järjestelmien kehittäminen ja yksinkertaistaminen,

b) lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivallan määräytymistä koskevien jäsenvaltioiden sääntöjen yhteensopivuuden edistäminen ja

c) riita-asioiden oikeudenkäyntisäännösten yhteensopivuuden edistäminen.

Menettelysäännökset

Yhteisöpilariin siirrettävien, henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien asioiden osalta tulevat kaikki yhteisöoikeuden ominaispiirteet sovellettaviksi. Näihin kuuluvat yhteisöoikeuden etusija, välittömät ja välilliset oikeusvaikutukset, tuomioistuinvalvonta, komission aloite- ja valvontaoikeus sekä valtion vastuu yhteisöoikeuden asianmukaisesta toteuttamisesta. Nämä oikeudelliset erityispiirteet sisältyvät jo nykyään Suomessa voimassa olevaan yhteisöoikeuteen. Amsterdamin sopimuksen myötä niiden soveltamisala vain laajenee henkilöiden vapaan liikkuvuuden mahdollisuuksia edistävästi.

Viiden vuoden pituisena siirtymäaikana neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan ja jäsenvaltioilla on komission kanssa rinnakkainen aloiteoikeus.

Siirtymäkauden jälkeen komissio saa sille normaalisti I pilarissa kuuluvan yksinomaisen aloiteoikeuden. Neuvosto voi siirtymäkauden jälkeen Euroopan parlamenttia kuultuaan tehdä yksimielisen päätöksen, jolla kaikki tai osa uuden osaston alueista saatetaan yhteispäätösmenettelyn alaiseksi.

EY:n tuomioistuimen toimivaltaa on uusissa I pilarin asioissa jonkin verran mukautettu normaalin I pilarin sääntöihin verrattuna. Ennakkoratkaisuja voivat pyytää vain kansalliset asiali-

sesti ylimmän asteen tuomioistuimet. Sitä vastoin alemman asteen tuomioistuimet eivät voi pyytää tällaisia ratkaisuja. Myös EY:n tuomioistuimen toimivaltaa voidaan tarkistaa viiden vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta. EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisu-toimivallan ulkopuolelle on rajattu toimenpiteet ja päätökset, jotka liittyvät yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden varmistamiseen.

Neuvosto, komissio tai jokin jäsenvaltio voi pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua yhteisön toimielimien säädöksiin liittyvään tulkintakysymykseen. EY:n tuomioistuimen tällaisen pyynnön johdosta antamaa ratkaisua ei sovelleta kansallisten tuomioistuinten jo lainvoiman saaneisiin tuomioihin.

Uuden osaston soveltamisalaa rajoittavat Yhdistyneiden kuningaskunnan ja Irlannin sekä Tanskan asemaa koskevat erityisjärjestelyt.

Yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa

Kansallisten tuomioistuinten näkökulmasta yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa on tärkein I pilariin siirrettävä asiakokonaisuus. Yhteistyö yksityisoikeuden alalla koskee etenkin siviiliprosessuaalista yhteistyötä ja siviiliprosessin yhtenäistämistä näiltä osin sekä kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluvaa lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivallan määrittelyä.

Oikeudellinen yhteistyö siviilioikeudellisissa asioissa ei sen sijaan koske siviilioikeuden aineellista (materiaalista) sisältöä, kuten esimerkiksi sopimus-, kauppa-, perintö- ja perheoikeutta. Näillä aloilla tapahtuva harmonisointi jää edelleen pääosin mm. Unidroitin ja kansainvälisen kauppakamarin harjoittaman epä- ja puolivirallisen yhteistyön piiriin.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat olleet arvioissaan yksimielisiä siitä, etteivät uudet I pilarin säännökset — siltä osin kuin niitä on lakivaliokunnassa tarkasteltu — tule aiheuttamaan suuria muutoksia Suomen oikeusjärjestykseen ainakaan lähitulevaisuudessa. Keskeisin merkitys yhteistyöllä yksityisoikeudellisissa asioissa tulee olemaan siviiliprosessin alalla ja riita-asioissa annettujen tuomioiden toteuttamisen helpottumisessa (*tuomioiden vapaa liikkuvuus*). Tältä osin kansainvälinen sopimusjärjes-

telmä on jo edennyt EU:n piirissä pitkälle, sillä tuomioiden liikkuvuus on siviili- ja kauppaoikeudessa toteutettu suurelta osin Brysselin ja Luganon sopimuksin. Sen sijaan siviiliproessin kansallisten säännösten harmonisointityö on vielä alkuasteella.

III pilarin ala

III pilaria koskevat uudet säännökset

Amsterdamin sopimuksen mukaan III pilariin jää poliisiyhteistyö ja yhteistyö rikosoikeuden alalla (EU-sopimuksen VI osasto). Tarkoituksena on tehostaa poliisiyhteistyötä, tulliyhteistyötä rikosasioissa sekä rikosoikeuden alan yhteistyötä. Yhteistyölle on asetettu tavoitteet, joiden mukaan kansalaisille pyritään antamaan korkea-asteinen suoja kehittämällä valtioiden välistä toimintaa rikollisuuden sekä rasismien ja muukalaisvihan torjunnassa. Uusissa määräyksissä kiinnitetään erityistä huomiota terrorismin, lapsiin kohdistuvien rikoksien, laittoman huumausaine- ja asekaupan sekä petosten ja lahjonnan vastaiseen toimintaan.

Suurimpana muutoksena III pilarin asioissa pidetään päätöksentekomenettelyn uudistamista. Neuvoston käytettäviksi tulevat instrumentit III pilarissa ovat — yhteisen kannan ja yleissopimuksen lisäksi — *puitepäättös* jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä sekä muu III pilarin tavoitteen mukainen *päättös*, jolla ei kuitenkaan ole välitöntä oikeusvaikutusta.

Puitepäättökset koskevat poliisiyhteistyötä sekä oikeudellista yhteistyötä rikosasioita koskevissa asioissa. Puitepäättökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät muodon ja keinot kansallisten viranomaisten valittaviksi. Puitepäättökset tehdään yksimielisesti ja niiden tarkoituksena on jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentäminen. Lainsäädännön harmonisointinormeina ne muistuttavat EY:n direktiivejä. Sopimuksessa on kuitenkin nimenomaisesti suljettu pois puitepäättöksen sisältämien säännösten välitön oikeusvaikutus.

Uusille *päättöksille* on ominaista pelkän poliittisen sitovuuden sijasta oikeudellinen sitovuus. Päättöksiä ei kuitenkaan voida käyttää jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseen eikä niillä

ole välitöntä oikeusvaikutusta. Päättös tulee lähelle neuvoston asetusta, vaikkei siitä tätä nimeä käytetäkään. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan päätöksillä voidaan antaa toisen jäsenvaltion viranomaisille valtuus käyttää Suomen alueella julkista valtaa itsenäiseksi katsottavalla tavalla.

EY:n tuomioistuin saa toimivallan antaa ennakkoratkaisuja puitepäättösten ja päätösten pätevydestä ja tulkinnasta, III pilarin alaan kuuluvien yleissopimusten tulkinnasta sekä niitä koskevien täytäntöönpanotoimien pätevydestä ja tulkinnasta. Tätä koskeva artikla on siten valinnanvarainen, että sen soveltaminen riippuu jäsenvaltion antamasta julistuksesta.

Rikosasioiden yhteistyö säilyy pääosin III pilarissa. Aineellisen rikosoikeuden harmonisoinnin kannalta periaatteellisesti merkittävä uutuus on säännös, joka tekee mahdolliseksi tietynasteisten rikostunnusmerkistöjen ja seuraamusten yhtenäistämisen, tosin vain rajatulla alalla ja tietyiltä osin. Harmonisointia voidaan toteuttaa puitepäättöksinä, jotka velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden. Harmonisoinnin kohteeksi on rajattu järjestäytynyt rikollisuus, terrorismi ja laitton huumausainekauppa. Yhtenäistäminen voi koskea vain vähimmäissääntöjen vahvistamista.

Rikosprosessin kannalta merkittävä on säännös, joka sisällyttää oikeudelliseen yhteistyöhön tuomioistuinten toimivaltaa koskevien ristiriitojen ehkäisemisen jäsenvaltioiden välillä. Yhteistyön keskeisenä tarkoituksena on estää yhdessä jäsenvaltiossa lainvoimaisesti ratkaistun rikosasian käsittely uudelleen toisessa jäsenvaltiossa. Suomen voimassa olevat kansalliset säännökset asiasta sisältyvät rikoslain 1 luvun 13 §:ään vuodelta 1996, jota joudutaan muuttamaan sikäli kun yhteistyön pohjalta aikaansaadut kansainväliset sopimukset sitä vaativat.

Muutosten merkitys

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden arviot muutosten merkityksestä näyttävät toisistaan kovin poikkeavilta, kun kukin painottaa oman oikeudenalansa erityispiirteitä.

Yhteistä asiantuntijoiden kannoille näyttää olevan se, että muutoksia voidaan pitää teoreetti-

sesti melko merkittävänä, mutta käytännössä muutosten ei arvioida aiheuttavan suuria mullistuksia.

Integraation sisällöllinen ala ei III pilarin muutosten myötä juurikaan laajene sellaisiin uusiin asiaryhmiin, jotka eivät sisältyisi jo voimassa olevaan unionisopimukseen. Amsterdamin sopimus aiheuttaa lähinnä painopisteiden hienoista siirtymää, ennemmin määrällisiä kuin laadullisia muutoksia, vahvistaen jo käynnissä olevaa kehitystä.

Lisäksi III pilarin alan voidaan katsoa laajentuvan jossain määrin sen vuoksi, että yhteistyö käsittää nyt järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan lisäksi myös muun rikollisuuden ehkäisemisen ja torjunnan. EY:n tuomioistuimen tuomiovalta laajenee jonkin verran eräisiin uusiin asiaryhmiin, samoin Euroopan parlamentin päätösvalta laajenee jonkin verran yhteispäätösmenettelyn alan ulottuessa useampiin asioihin kuin aikaisemmin. Amsterdamin sopimus mahdollistaa lisäksi jonkin verran tiiviimmän ja siten ehkä myös tehokkaamman harmonisoinnin nykyisen III pilarin alueella.

Rikosoikeuden kannalta arvioituna unionisopimuksen III pilarin artikloja pidetään merkittävänä, vaikka Amsterdamin sopimuksen jälkeenkin rikosoikeus jää yhteisöoikeuden eli EY:n yksinomaisen toimivallan ulkopuolelle. Tämän vastapainona on kuitenkin samanaikaisesti havaittavissa kehityspiirre, jossa lisätään yhteisöoikeuden alaan kuuluvia hallinnollisen sanktioinnin ja täytäntöönpanon muotoja, siis myös sellaisia sanktioita, joilla on rankaisullisia piirteitä. Lisäksi valiokunnalle on esitetty näkemys, että rikos- ja rikosprosessioikeus on lähes uutena oikeuden alana vähitellen liukumassa niiden oikeudenalojen joukkoon, joiden sisältöön integraatio vaikuttaa.

III pilarin muutosten ei arvioida aiheuttavan olennaisia laadullisia muutoksia Suomen oikeusjärjestykseen. Amsterdamin sopimus ei sisällä sellaisia uusia oikeudellisia piirteitä, joita ei olisi jo omaksuttu Suomen oikeusjärjestyksessä unionin jäsenyyden myötä tai jo sisällytetty kansalliseen oikeuteen kansainvälisoikeudellisen yhteistyön perusteella. Rikosoikeuteen liittyvä kehitys aiheuttaa kuitenkin ongelmia rikoslainsä-

dännössä omaksutun kirjoittamistekniikan kannalta, ja hallinnollisten seuraamusten lisääntyminen edellyttää uutta lainsäädäntöä. Ks. valiokunnan kannanottoa tästä mm. LaVM 3/1998 vp — HE 6/1997 vp.

Suomalaisten tuomioistuinten toiminnassa uudet normit eivät merkinne suurta muutosta eivätkä ne edellytä laajempaa prosessuaalista vaurautumista tai koulutusta. Prosessioikeudelliset muutokset ovat ainakin pääosin toteutuneet jo EU-jäsenyyden myötä ja tuomioistuimet on niihin perehdytetty. Muutosten oletetaan tulevan esiin etenkin yleisissä tuomioistumuissa, joissa rikostutkintaa ja rikosten torjumista koskevat asiat pääasiassa käsitellään.

EY:n tuomioistuimen toimivalta

EY:n tuomioistuimen toimivalta laajenee, koska sille tulee uusia asioita I pilariin siirretyistä asioista ja III pilarissa tuomioistuimen valta antaa ennakkoratkaisuja laajenee sen mukaan kuin jäsenvaltiot tekevät kansallisia päätöksiä asiasta.

Yleisen oikeusturvan kannalta arvioituna on myönteistä, että EY:n tuomioistuinvalta ulotetaan nykyistä laajemmalle alueelle. Näin tuomioistuinten antama perusoikeussuoja laajenee. Tämä luo edellytyksiä EY:n tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyön lisäämiseen.

Ongelmallista on kuitenkin se, että perustamissopimuksen mukainen ennakkoratkaisumenettely nyt pirstotaan useaan vaihtoehtoiseen malliin ja käytettävän mallin valinta jää kunkin jäsenvaltion tehtäväksi.

Ongelmallista on myös se, että Amsterdamin sopimuksessa ei puututa EY:n tuomioistuimen työskentelytapoihin. EY:n tuomioistuimen työskentely on jo nyt liian hidasta. Asiamäärien lisääntyessä ratkaisujen valmistuminen hidastuu entisestään. Jotta lainkäytön yhdenmukaisuudelle asetetut tavoitteet toteutuisivat, yhteisön tuomioistuimen toiminta olisi parannettava joutuisuuden osalta.

Kaikki valiokunnan kuulemat asiantuntijat, siis myös suomalaisten tuomioistuinten edustajat, ovat hyväksyneet hallituksen esityksessä omaksutun kannan, että Suomi antaa julistuksen, jonka mukaan ennakkoratkaisua voi pyytää

mikä kansallinen tuomioistuin tahansa. Myös lakivaliokunta, aikaisemmat kannanotonsa uudistaen, puoltaa tämän kannan hyväksymistä. Valiokunta viittaa myös lausuntoonsa LaVM 6/1996 vp — E 4/1996 vp, jossa valiokunta on nyt esitettyä laaja-alaisemmin tarkastellut EY:n tuomioistuimen asemaa EU:n III pilarin sopimuksissa.

Valiokunta huomauttaa kuitenkin siitä, että hallituksen esityksessä annetaan ennakkoratkaisupyyntöön annetun EY:n tuomioistuimen ratkaisun sitovuudesta jossain määrin harhaan johtava kuva. Perustelujen mukaan ennakkoratkaisupyyntöön johdosta annettu tuomio sitoo sitä pyytänyttä tuomioistuinta samoin kuin EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisessa menettelyssä. Kansallisessa oikeusastejärjestyksessämme ali-, yli- ja ylimmän oikeuden (esim. käräjäoikeuksien, hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden) välillä vallitsee riippumattomuus. Kuitenkin jos alioikeus pyytää ennakkoratkaisun EY:n tuomioistuimelta, tämän ratkaisu sitoo paitsi alioikeutta (käräjäoikeutta) myös ylempiä oikeusasteita (hovioikeutta ja korkeinta oikeutta). Tällainen sitovuus, jonka Euroopan unioniin liittyminen toi mukanaan, on uusi piirre oikeusjärjestyksessämme.

HE:n voimaansaattamislakiehdotus

Valiokunta toteaa, että voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:ään ei ole kirjoitettu täydellisenä Amsterdamin EU-sopimuksen 35 artiklan 3 b kohtaa, joka määrittelee kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöön sisällön ja rajat.

Pykäläehdotuksesta puuttuu seuraavat kaksi seikkaa:

— Tuomioistuin voi esittää yhteisön tuomioistuimelle pyynnön ennakkoratkaisusta vain kysymyksestä, joka tulee esille sen käsiteltävänä olevassa asiassa. Tästä seuraa, että tuomioistuinten — niin ennakkoratkaisun pyytäjän kuin sen antajan — oikeudet ja velvollisuudet rajoittuvat vain yksittäistapaukseen ja siinä esillä olevan kysymyksen rajoihin. Käytännössä osa ennakkoratkaisupyyntöistä on ollut liian laveita, liaksi yksittäistapauksen kysymyksen ulkopuolelle meneviä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuinten on kysymyksen asettelussa pitäydyttävä vireillä olevan asian rajoihin.

— Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on itse katsottava, että ennakkoratkaisupyyntöön kohteena oleva seikka on ratkaistava ennen kuin tuomioistuin voi antaa päätöksen. Tämä osoittaa sen, että tuomioistuin päättää asiasta viran puolesta eikä asianosaisella ole asiassa määräysvaltaa.

Ulkoasiainvaliokunta harkinnee, onko voimaansaattamislain 2 §:ää syytä täydentää siitä nyt puuttuvalla unionisopimuksen 35 artiklan b kohdan säännöksillä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta omalta osaltaan puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien esitysten hyväksymistä.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
 vpj. Matti Vähänäkki /sd
 jäs. Sulo Aittoniemi /kesk
 Juhani Alaranta /kesk
 Janina Andersson /vihr
 Toimi Kankaanniemi /skl
 Juha Karpio /kok
 Anne Knaapi /kok

Pekka Kuosmanen /kok
 Annika Lapintie /vas
 Kari Myllyniemi /kesk
 Markku Pohjola /sd
 Heikki Rinne /sd
 Pekka Saarnio /vas
 Säte Tahvanainen /sd
 Jukka Tarkka /nuors.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Amsterdamin sopimuksen hyväksyminen on tähän saakka merkittävin yksittäinen askel kohti liittovaltiota ja yksittäisen valtion suvereniteetin hämärtämistä Euroopan unionissa. Sopimuksen ratifiointin jälkeen suhteellisen lyhyellä muuttaman vuoden aikavälillä siirrytään enemmistö- päätöksiin, jotka merkitsevät pienen jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien murenemista. Määräys- ja päätösvalta siirtyy kaikilla yhteiskuntaelämän aloilla Euroopan unionille. Vaikka meitä viedään kuin pässiä narussa, tuntuu siltä, että päätöksentekijät eivät näe eivätkä ymmärrä hiipivää kehitystä.

Amsterdamin sopimusta koskeva esitys täytyy siis hylätä. Jos niin ei tehdä, pitäisi viimeistään nyt herätä huomaamaan, minkälaisia vaikutuksia jo toteutunut kehitys ja erityisesti nyt käsitellyssä oleva sopimus aiheuttavat perustuslaikheimme. Eduskunnan käsittelyssä oleva uusi hallitusmuoto ei käytännössä huomioi tätä lain-

kaan, vaan puhuu edelleen täysivaltaisesta tasavallasta, jossa lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta ja tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet. Tämä ei pidä alkuunkaan paikkaansa ja pitää entistä vähemmän Amsterdamin sopimuksen jälkeen. Eduskunta joutuu ottamaan velvoittavia lainsäädäntöohjeita ja tuomioistuimet velvoittavia tuomiovaltaan liittyviä ohjeita Euroopan unionin instituutioilta. Myös viranomaistoi- mien osalta riippuvuus Euroopan unionista kasvaa koko ajan. Näiden asioiden huomiotta jättäminen tekee väkivaltaa perustuslaille, jonka pitäisi aina rakentua todellisuuspohjalle. Suomesa asia on päinvastoin kuin monessa maassa hoidettu tekemällä perustuslakiin unionin mentäviä aukkoja sekä tarkoitushakuisella tulkinnalla. Asia pitäisi korjata viimeistään nyt, kun Suomen hallitusmuotoa eduskunnassa uudistetaan.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1998

Sulo Aittoniemi /kesk

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Amsterdamin sopimus merkitsee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamista. Muutokset johtavat Euroopan unionin tiivistymiseen. Kansallinen päätösvalta ohenee monilta osin. Hallitusten välisen yhteistyön piiriin kuuluvista III pilarin asioista huomattava osa, eräiden asian-
tuntijalausuntojen perusteella jopa 3/4, siirtyy heti tai siirtymäkauden jälkeen unioniasiaksi I pilariin. Näistä tulee pääsääntöisesti direktiivityyppisesti säädeltyjä asioita.

EY:n tuomioistuimen tuomiovaltaa laajennetaan. Rikosasioissa harjoitettavan oikeudellisen yhteistyön alalla toimivaltaiset jäsenvaltion viranomaiset voivat toimia toisen valtion alueella. Tällainen kehitys on periaatteessa hyvin merkittävää kansallista suvereniteettia ajatellen.

Amsterdamin sopimuksen Suomelle tuomat edut ovat vähäiset. Euroopan unioni etenee kohti yhä keskittyneempää muotoa. Demokratia ja avoimuus eivät lisäännä. Kehitys ei ole kansamme kokonaisedun mukaista. Hallituksen esitys on perusteltua hylätä.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1998

Toimi Kankaanniemi /skl