

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

17 päivänä toukokuuta 1990

Lausunto n:o 5

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on 16 päivänä maaliskuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen 1990.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Leif Sevón oikeusministeriöstä, dosentti Esko Antola, professori Mikael Hidén, apulaisprofessori Kari Joutsamo, professori Antero Jyräki, oikeustieteen tohtori Antti Kivi-vuori, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jäsen, oikeustieteen tohtori Raimo Pekkanen, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen lisensiaatti Jyrki Tala ja professori Raimo Värynen.

Käsiteltyään asiaa lähinnä selonteon viidennessä luvussa kosketeltujen oikeudellisten ja institutionaalisten kysymysten kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

EES-sopimuksen merkityksestä

Selonteosta saatavien tietojen perusteella piakkoin neuvoteltavaksi tuleva EES-sopimus merkitsee sitä, että lainsäädäntövaltaa, toimeenpanovaltaa ja tuomiovaltaa siirtyy suomalaisilta valtioelimiltä ylikansallisille toimielimille. Sopimukseen sisältyy valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden Suomen täysivaltaisuuden rajoituksia. Kysymyksessä on eräs syvällisimmistä ja laajavaikutteisimmista sopimusratkaisuista maassamme. Tästä syystä on tärkeää, että EES-sopimuksessa rajataan mahdollisimman täsmällisesti sopimuksen piiriin tulevat asiakokonaisuudet.

EES-sopimuksen tarkempia vaikutuksia suomalaisen julkisen vallan käyttöön on vaikea hahmottaa yksityiskohtaisesti. Selonteossa ker-

rotaan lähinnä organisaatioita korostaen, millaisin tehtäväjaoiin ja työtavoin EES-sopimuksen malliksi suurelta osin omaksutussa EY:ssä esimerkiksi käytetään säädösvaltaa ja valmistellaan säädökset. Selonteon perusteella on siten vaikea päätellä tarkasti, millaiseksi Suomen ja suomalaisten valtiolinten asema saattaisi muuttua EES-sopimuksen aikana. Näyttää siltä, että kansallisen lainsäädännön merkitys käy vähäiseksi sellaisissa kysymyksissä, joita koskien EES-sopimuksen mukana tulee voimaan nykyistä EY-lainsäädäntöä tai joista laaditaan aikanaan EES-säädöksiä. Selonteosta ei esimerkiksi ilmene, voidaanko ja miten näissä kysymyksissä jatkossa harjoittaa kansallista lainsäädäntöä.

Toimeenpanovallan osalta sopimuskavaailu luo Suomeen ulottuvaa EES:n valvonnallista toimivaltaa. Lisäksi sopimuksella mahdollisesti perustettaisiin ylikansallista tuomiovaltaa harjoittava toimielin. Sekä valvonta- että tuomiovallan osalta ollaan EY:n esimerkkiä seuraten ilmeisesti toteuttamassa järjestelmä, jossa myös eduskunnan säätämien lakien suhde EES-lainsäädäntöön on eri valtioiden hallitusten nimeämistä edustajista koostuvan valvontaelimen ja tuomioistuimen tutkittavissa. Tutkinta saattaisi johtaa jäsenvaltiota sitovasti velvoittavaan päätökseen, esimerkiksi lain muuttamisvelvoitteeseen. Tällaiset kehityspiirteet ovat jokseenkin uusia Suomen kansainvälisissä velvoitteissa.

EES-sopimuksen voimassa ollessakin on korostettava kansallisen lainvalmistelun ja lainsäädännön sekä hallinto- ja tuomiovallan suverenisuutta turvaavien järjestelyjen merkitystä. Valiokunnan käytössä olleiden selvitysten perusteella ei ole selvyttä siitä, miten EES:ssä aloite- ja säädösvalmisteluvalta voi järjestyä, miten päätöksenteko toteutuu EES-toimielimissä lainsäädäntöasioissa tosiasiallisesti mer-

kittävät seikat mukaan lukien, mikä on yleisten Suomen kannalta välttämättömien varaumien merkitys ja kansallisten poikkeamismahdollisuuksien liikkumatila yksittäisissä säädöskysymyksissä, mitä eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan vaikuttavat suunnitteilla olevat ylikansalliset hallinto- ja tuomioistuinvalvontajärjestelmät jne. Valiokunta edellyttää hallituksen antavan edellä kosketelluista seikoista lisäselvityksiä.

EES:n päätöksenteko

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tavoitteena tulee pitää sitä, että päätöksentekojärjestelmä eli asioiden ratkaiseminen EES:ssä rakentuu EY:n ja Eftan yksimielisyyden varaan. Eftan sisäisen kannanmuodostuksen osalta on syytä pyrkiä säilyttämään nykyinen tilanne, jonka mukaan Efta-maiden kesken päätökset on yleensä tehtävä yksimielisesti.

Valiokunnan mielestä EES:n päätöksenteossa noudatettavaan yksimielisyysvaatimukseen liittyy johdonmukaisesti se, että EES-säädökset olisi valmisteltava myös Eftalle todelliset vaikutusmahdollisuudet turvaavin tavoin. Tämä ei toteudu, jos EES-päätösten valmistelu saisi tapahtua yksistään EY:n piirissä.

Kummankin sopijapuolen vaikuttamismahdollisuudet toteutuisivat ilmeisen hyväksyttävällä tavalla, jos jo säädösvalmistelutyöryhmien kokoonpano heijastelisi käsitystä kummankin osapuolen tasavertaisuudesta. Näin tapahtuva valmistelu olisi todennäköisesti menettelymuodoiltaan yksinkertaisempaa kuin jos samaa asiaa valmisteltaisiin eri työryhmissä sekä EY:n että Eftan keskuudessa.

Toinen asia on, että EES:n kummassakin jäsenyhteisössä ja niiden jäsenvaltioissa saataan tuntee tarvetta virallista EES-valmistelua täydentävään, lopullista yksimielisesti tapahtuvaa päätöksentekoa ennakoivaan poliittisluonteeseen tarkasteluun omassa piirissä. Suomen oloissa tuntuukin luonteelta toimia näin, koska siten eduskunta voidaan kytkeä valmisteluun kohdistamalla hallitukseen velvoite informoida eduskunnan asianomaista erikoisvaliokuntaa. Valiokunnalla puolestaan olisi mahdollisuus pyrkiä esimerkiksi lausunnoin vielä vaikuttamaan asian käsittelyyn EES:ssä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole aihetta ulottaa yksimielisyysperiaatetta ainakaan virallisesti myös asioiden valmisteluvaiheisiin

sen paremmin EY:n ja Eftan osalta EES-sopimuksen osapuolina kuin Efta-maiden sisäiseen kannanmuodostukseen nähden. Konsensusesta luopuminen valmisteluvaiheissa on tarpeen, jotta säädösvalmistelu voisi edetä kohtuullisessa ajassa ratkaiseviin päätöksentekovaiheisiin ilman, että jokin yksittäinen valtio tai valtioryhmä voisi jarruttaa valmistelua.

Valiokunta huomauttaa siitä, että EY:n ja Eftan tasavertaisuuden toteutuminen EES:n päätöksenteon valmistelussa saattaa edellyttää EY-komission tapaisen valmisteluelimen, jonkinlaisen Efta-komission muodostamista tehokkain virkamiesresurssein. Sen virkamiehistö voisi muodostaa Efta-maiden valmistelukoneiston rungon, jota olisi mahdollista kulloinkin valmisteltavan asian mukaan täydentää Efta-maiden hallitusten nimeämällä henkilöillä.

EES-säädökset

Neuvottelutavoitteeksi on valiokunnan käsityksen mukaan asetettava se, että EES-tasolla tehty säädöspäätös on luonteeltaan kansainvälinen sopimus. Sen Suomessa voimaantulon edellytyksenä on siten erityinen voimaansaattamistoimi. EES-säädöksen sisällöstä riippuen voimaan saattaminen tapahtuisi eduskunnan myötävaikutuksella lailla tai tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Suomessa vallitsevaan kansainvälisten sopimusten valtiosisäiseen voimaansaattamisjärjestelmään sisältyy EES-hankkeen kannalta huomionarvoinen ongelmakohta silloin, kun EES-säädöksenä voimaan saatettavassa sopimuksessa on hallitusmuodon 33 §:n tarkoittamin tavoin lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä eli kun sopimus on saatettava voimaan lailla. Jollei EES:n päätöksenteossa ole mahdollista päästä siihen tavoiteltavaan, eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet parhaiten turvaavaan ratkaisuun, että EES-toimielimissä jo hyväksytyn EES-säädöksen voimaantulo Suomessa jäisi vielä riippumaan eri lainsäädäntöratkaisusta, saattaisi olla perusteltua luoda sellainen järjestelmä, jossa eduskunta voisi ennen EES:n ratkaisevaa päätöksentekoa omalta osaltaan ennakkollisesti ottaa kantaa aiottuun EES-säädökseen. Eduskunnan ennakkohyväksymiseen voisi mahdollisesti kytkeytyä myös valtuutus (ja velvollisuus) saattaa kyseinen EES-säädös Suomessa voimaan asetuksella. Näin saavutettaisiin tarvittava varmuus EES-

säädöksen asianmukaisesta valtionsisäisestä voimaantulosta. — Tällöin olisi erikseen selvitettävä muun muassa se, millä tavoin päätös ennakkohyväksymisestä tehtäisiin, mikä ennakkohyväksymisen merkitys olisi silloin, jos lopullinen EES-säädös eroaisikin sisällöltään eduskunnan jo hyväksymästä, ja mikä olisi eduskunnan hyväksymän mutta asetuksella voimaan saatetun EES-säädöksen hierarkkinen taso Suomen säädösjärjestelmässä.

Selonteossa kosketellaan kysymystä EES-lainsäädännön etusijasta kansalliseen lainsäädäntöön nähden ja mainitaan, että tämä olisi osaksi toteutettavissa EES-sopimukseen otettavalla määräyksellä. Eri säädösten valtionsisäiseen hierarkkisuuteen sopimusmääräyksellä ei kuitenkaan voisi olla tällaista vaikutusta. Suomessa vallalla olevan käsityksen mukaan EES-sopimuksen määräysten säädöshierarkkinen taso määräytyy sen mukaan, millä säädöksellä sopimus saatetaan voimaan. Ellei voimaan saattamisesta oteta eri säännöksiä perustuslakiin, ei EES-lainsäädäntö voi valtionsisäisesti saada kansalliseen lainsäädäntöön verrattuna mitään sellaista etusijaa, jota ei sittemmin olisi mahdollista lailla poistaa.

Etusijakysymyksen käsittely selonteossa johtaa tähdentämään EES-sopimukseen sisällytetävän EY-lainsäädännön ja vastaisuudessa uuden EES-lainsäädännön tuntemuksen sekä niiden soveltamiskäytäntöön perehtymisen tarkeyttä kansallisessa lainvalmistelutyössä ja lakien eduskuntakäsittelyssä sekä viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnassa (vrt. PeVL n:o 2/1990 vp.).

EES-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön välistä suhdetta koskevan selonteon osan johdosta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen, niin sanotun Rooman sopimuksen mukaan (36 ja 100A(4) art.) kansallisessa lainsäädännössä saadaan EY-komission luvalla soveltaa määrätyin perustein (mm. ympäristön tai työympäristön suojelu) omia kansallisia säännöksiä EY-normien asemesta. Vastaavanlainen poikkeamismahdollisuus kansallisen lainsäädännön ja Suomen kansalaisten hyväksi tulisi olla tarkoin harkituin perustein voimassa myös EES-lainsäädäntöön nähden.

Mahdollisten eri EES-säädöslajien osalta valiokunta kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että kansallisen lainsäädännön ominaispiirteiden, esimerkiksi totutun lainkirjoitustavan säilymisen kannalta EY:ssä annettavien direktii-

vien kaltaiset säädökset ovat EES:ssä suositeltavampia kuin sellaiset säädökset, jotka tulisivat sellaisinaan sovellettaviksi EES:ssä. Rooman sopimuksen 189(3) artiklan mukaan näet direktiivi sitoo saavutettavan päämäärän osalta jokaista jäsenvaltiota. Siten direktiivi jättää kansallisen säädöksen antajan asiaksi löytää ja laatia ne säännösmuotoilut, joiden avulla direktiivin päämäärien saavuttamiseksi tarvittavat normit saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

Valvonta

EES-sopimuksen noudattamisen valvontaa varten on luotava oma koneistonsa. Valiokunnan mielestä valvonnan toteuttaminen on yksi sellaisista syistä, joiden vuoksi EY-komission vastapainoksi on ilmeisesti aiheellista pyrkiä luomaan vastaavanlainen tehokas Efta-komissio. Tämä saattaa olla keskeinen edellytys sille, että EES-sopimuksen molemmat osapuolet voivat olla keskenään tasavertaisessa asemassa myös sopimuksen noudattamista valvottaessa.

Valiokunnan käytössä olevat tiedot eivät anna mahdollisuutta arvioida yksityiskohtaisesti, miten valvonta olisi järjestettävä. On ajateltavissa, että sekä Efta-komissio että EY-komissio toimivat valvontaeliminä, jos niiden toimivalta rajataan esimerkiksi alueellisella perusteella. Tällöin tarvittaneen myös yhteistä valvontaelintä tai Eftan ja EY:n valvontaelinten yhteistyötä.

Eduskunnan asema EES-sopimuksen ollessa voimassa

EES-sopimuksen voimassa ollessa keskeisimmän eduskunnan asemaa koskee uusien EES-säädösten laadinta siltä osin kuin säädökset tulevat olemaan hallitusmuodon 33 §:ssä tarkoitettuihin tavoin eduskunnan hyväksymistä vaativia. Eduskunnan on oltava tietoinen tällaisista lainsäädäntösuunnitelmista. Suomen hallituksen asiana on pitää eduskunnan eri erikoisvaliokunnat selvillä siitä, millaisia niiden toimialaa koskevia säädöshankkeita on ja on tulossa EES:ssä esille. Erikoisvaliokunnilla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa hallituksen kautta Suomen kannanmuodostukseen tällaisissa asioissa niiden valmistelun kaikissa vaiheissa. Tavoitteena on pidettävä sitä,

että keskeisistä valmistelukysymyksistä päästään yhteisymmärrykseen. Erikoisvaliokuntien vaikuttamiskeinon tulee perustuslakivaliokunnan mielestä olla pysyväisluonteinen niin kauan kuin se EES:n valmistelu- ja neuvotteluprosessin aikataulun kannalta kussakin asiassa on käytännössä mahdollista. Jatkuvan vuorovaikutuksen edellytyksenä on, että hallitus antaa erikoisvaliokunnille tietoja asioiden valmistelun etenemisestä EES:ssä.

Edellä hahmoteltu menettelytapa on oletettavasti käyttökelpoinen siihen asti, kun jokin asia on saavuttanut EES:n lopullisen päätöksen kannalta ratkaisevat neuvotteluvaiheet. Silloin on nähtävästi todennäköistä, että Suomen kanta joudutaan muodostamaan nopeasti ja asiaa saatetaan mahdollisesti kaiken aikaa muuttuvassa neuvottelutilanteessa joutua arvioimaan uudelleen ja kantaakin tarkistamaan. Eduskunnan tiedonsaannin ja vaikuttamismahdollisuuksien järjestäminen tällaisessa nopeasti etenevässä neuvottelutilanteessa saattaa olla hankalaa. Tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että hallituksen neuvottelijat voisivat tällöinkin olla tarpeen mukaan yhteydessä eduskuntaan, varsinkin silloin jos neuvotteluissa näytään jouduttavan luopumaan aiemmista tavoitteista, jotka on ehkä asetettu yhteistoiminnassa eduskunnan erikoisvaliokunnan kanssa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisesta EES-sopimuksesta aiheutuva tarve turvata erikoisvaliokunnille riittävästi informaatiota ja tosiasiallisesti olemassa olevat vaikuttamismahdollisuudet voi edellyttää säännösmuutoksinkin toteutettavaa valiokuntalaitoksen uudistamista sekä työtehtävien ja -tapojen uudelleen määrittelyä. Valiokunta huomauttaa myös siitä, että eduskunnan aseman turvaamiseksi EES-asioita käsiteltäessä saattaa olla syytä lisätä erikoisvaliokuntien käytössä olevaa valmisteluhenkilöstöä.

Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintojärjestely on elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuuden ja kiinteän omaisuuden omistusoikeusrajoitusten osalta ristiriidassa EES-hankkeen vastaavia kysymyksiä koskevien periaatteiden kanssa. Ristiriita voidaan ratkaista kahdella eri tavalla.

EES-sopimukseen voidaan ensiksikin pyytää Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen niiltä osin kuin integraatoratkaisulla muute-

taan itsehallintojärjestelyä. Jos maakuntapäivät eivät hyväksy sopimusta, Ahvenanmaa jää EES:n ulkopuoliseksi alueeksi.

Toinen mahdollisuus on tehdä asianmukaiset varaukset, jolloin olisi syytä hankkia järjestelylle Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyminen.

Muita seikkoja

EY:n alueella on periaatteessa oikeus käyttää omaa kieltään. Valiokunnan mielestä tämäntyyppinen ratkaisu on periaatteessa oikea ajateltaessa yksittäisten henkilöiden asemaa heidän kääntyessään EES-toimielinten puoleen. Yleisesti noudatettavana tämä on kuitenkin varsin kallis ratkaisu. Siksi valiokunta kiinnittää huomiota Euroopan neuvoston käytäntöön, jossa on neljä pääkieltä. Vastaavanlainen ratkaisu saattaisi tulla kysymykseen muissa kuin yksityisiä koskevien asioiden käsittelyssä EES-toimielimissä.

Periaatteessa tärkeänä käytännön yksityiskohtana valiokunta ottaa esille EY-säädöksistä selonteossa omaksutun käännöksen ”asetus”, jota ilmeisesti on ajateltu käytettävän vastaavaan tapaan myös EES-lainsäädännöstä. Hallitusmuodon 21 ja 28 §:n mukaan tasavallan presidentin antamia säädöksiä sanotaan meillä asetuksiksi. Ottaen huomioon näiden Suomen valtiosäännön mukaisten asetusten varsin tarkoin rajatun käyttöalan verrattuna lain valtiosäännönmukaiseen käyttöalaan ja siihen, millaisia säännöksiä — suomalaisen säädöshierarkiaan projisoituna — voi sisältyä EY:n antamaan ”asetukseen”, on valiokunnan mielestä selvää, ettei selonteossa käytettyä käännöstä voida pitää onnistuneena. Tämä käännös on harkittava huolellisesti uudelleen. Asiaa pohdittaessa lienee syytä huomata, että EES-säädös voi sisältönsä puolesta kuulua Suomen järjestelmää ajatellen lain tai asetuksen taikka tätä alemmanasteisen säädöksen tasolle. Koska termi ”säädös” on Suomessa eritasoisten normikokonaisuuksien yläkäsite, voisi tämä näkyä käännöksestä esimerkiksi siten, että puhutaan ”EES-säädöksestä” tai ”eurosäädöksestä”.

EES-neuvotteluihin liittyviä näkökohtia

Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että eduskunta kiinteästi seuraa EES:n muodosta-

mista tarkoittavia EY:n ja Eftan välisiä sopimusneuvotteluja. Eduskunnan kannanotot on otettava huomioon päätettäessä neuvotteluvaltuuksista. Eduskunnan tulee olla edustettuna EES-sopimusneuvotteluja varten asetettavassa Suomen neuvotteluvaltuuskunnassa tai muussa neuvotteluihin liittyvässä toimielimessä. Tällaisen järjestelyn avulla eduskunta saisi jatkuvasti ajanmukaista ja oikeaa tietoa neuvottelujen kulloisestakin vaiheesta ja niiden kulkuun mahdollisesti liittyvistä neuvotteluvaltuuksien muuttamistarpeista sekä myös mahdollisuuden vaikuttaa itse neuvottelujen kulkuun. Hallituksen olisi lisäksi, ottaen huomioon muidenkin Efta-maiden suunnitelmat, harkittava, pitäisi-
kö Efta-parlamentaarikot kytkeä jollakin tavalla kiinteästi näihin sopimusneuvotteluihin.

Eduskunnan tietojensaanti on turvattava muillakin tavoin. Koko neuvotteluprosessin ajan on oltava kiinteä vuorovaikutus eduskunnan ja hallituksen välillä. Hallituksen on omalta osaltaan pidettävä yhteyttä kuhunkin erikoisvaliokuntaan niiden toimialaan kuuluvien, neuvoteltavina olevien seikkojen osalta. Erityisesti tulee korostaa ulkoasiainvaliokunnan ak-

tiivisuutta EES-neuvottelujen aikana. Ulkoasiainvaliokunnalla on erityinen vastuu pitää eduskunnan puolelta kiinteää yhteyttä Suomen hallituksen neuvottelijoihin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että ulkoasiainvaliokunta mietintöä laatiessaan ottaa huomioon tässä lausunnossa esitetyn, erityisesti sen että EES-neuvottelujen aikana hallitus

*1) pyrkii sellaiseen EES:n päätöksen-
tekojärjestelmään, joka rakentuu EY:n
ja Eftan yksimielisyydelle;*

*2) pyrkii sellaiseen EES-säädösten
valmistelujärjestelmään, joka pohjau-
tuu EY:n ja Eftan tasavertaisuudelle;*

*3) pyrkii tekemään EES-sopimukseen
elintärkeiden kansallisten etujen turvaa-
miseksi välttämättömät varaukset; ja*

*4) turvaa eduskunnalle edustuksen
neuvotteluprosessissa ja pitää eduskun-
nan erikoisvaliokunnat tietoisina neu-
vottelujen kulusta.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho (osittain), jäsenet Häkämies (osittain), Jansson (osittain), Joutsensaari, Jäätteenmäki (osittain), Kekko-

nen (osittain), Laitinen (osittain), Lamminen (osittain), Männistö, Ollila, Pohjola (osittain), Pokka, Puisto (osittain), Virolainen ja Vähänäkki (osittain) sekä varajäsen Anttila.

Eriäviä mielipiteitä

I

EES-sopimuksen laajuus

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että EES-sopimus merkitsee sitä, että lainsäädäntövaltaa, toimeenpanovaltaa ja tuomiovaltaa siirtyy suomalaisilta valtioelimiltä ylikansallisille toimielimille. Kyseessä on eräs syvällisimmistä ja laajavaikutteisimmista sopimusratkaisuksista maassamme. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunnan lausunto peittelee se-

lonteon puutteita ja välttelee sitovia kannanottoja.

Keskustan mielestä juuri nyt on mietittävä ne ehdot, joilla Suomi on valmis solmimaan EES-sopimuksen. Suomen on neuvottelujen alussa esitettävä varaumansa ja tehtävä rajausta siitä, mitkä EY-säännökset otetaan EES-sopimuksen piiriin. Tavoitteena on tehdä sellainen rajausta, ettei Suomella ole tarvetta lukuisiin poikkeuksiin.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet

EES:n päätöksenteossa on pyrittävä siihen eduskunnan vaikutusmahdollisuudet parhaiten turvaavaan ratkaisuun, että EES-toimielimissä hyväksytyn EES-säädöksen voimaantulo Suomessa jäisi riippumaan omasta lainsäädäntö-ratkaisustamme. Käytännössä tämä tarkoittaa, että lainsäädännön harmonisoinnin tulee tapahtua direktiivien muodossa.

Single Act -asiakirjan mukaan EY:n jäsenmaalla on oikeus pitää työsuojelussa, ympäristönsuojelussa ja kuluttajansuojassa tiukempia vaatimuksia. Ehtona poikkeamiselle on, että se on asiallisesti perusteltu eikä sitä käytetä kaupan esteiden luomiseen. Suomella on luonnollisestikin oltava mahdollisuus samankaltaisiin poikkeamiin.

Valiokunta on katsonut, että eduskunnan tulee olla edustettuna EES-sopimusneuvotteluja varten asetettavassa Suomen neuvotteluvaltuuskunnassa tai muussa neuvotteluihin liittyvässä toimielimessä. Pidämme välttämättömänä, että neuvotteluvaltuuskunta koetaan parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan, jotta eduskunnan eri ryhmät voivat olla siinä edustettuina.

Varaumista tulee lausua

Valiokunta ei lausunnossaan halunnut tämentää, millaisia varauksia Suomen tulee elintärkeiden kansallisten etujen tähden tehdä. Valiokunta ei siten ole ottanut kantaa omistusoikeuteen, vaikka kysymys on päätöksenteon ja luonnonvarojen käytön kannalta merkityk-

sellinen. Keskustan mielestä kansallinen etu edellyttää, että kiinteä omaisuus ja yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeiset alat säilyvät suomalaisten käsissä. Keskeisiä aloja ovat metsäteollisuus, elintarviketeollisuus, energiantuotanto sekä vakuutus- ja pankkitoiminta. Tämän lisäksi on kiinnitettävä huomio kansallisen kulttuurin turvaamiseen. Edellytämme myös, että Suomen tulee voida edelleen kehittää kansalaistensa sosiaaliturvaa kansainvälisten sopimusten estämättä.

Edellä esitetyn perusteella katsomme,

että valiokunnan lausunnon ponsi olisi tullut kirjoittaa seuraavasti:

”Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että ulkoasiainvaliokunta mietintöään laatiessaan ottaa huomioon tässä lausunnossa esitetyn ja edellyttää, että EES-neuvottelujen aikana hallitus

1) pyrkii sellaiseen EES:n päätöksenteojärjestelmään, joka rakentuu EY:n ja Eftan yksimielisyydelle;

2) pyrkii sellaiseen EES-säädösten valmistelujärjestelmään, joka rakentuu EY:n ja Eftan tasavertaisuudelle

3) pyrkii tekemään EES-sopimukseen elintärkeiden kansallisten etujen turvaamiseksi välttämättömät varaukset; ja

4) turvaa eduskunnalle parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisen edustuksen neuvotteluprosessissa ja pitää eduskunnan erikoisvaliokunnat tietoisina neuvottelujen kulusta.

Helsingissä 17 päivänä toukokuuta 1990

Hannele Pokka

Anneli Jäätteenmäki

Sirkka-Liisa Anttila

II

Yhdyn ed. Pokan ym. eriävään mielipiteeseen siltä osin kuin se koskee eduskunnan edustusta EES-sopimusneuvotteluja varten asetettavassa Suomen neuvotteluvaltuuskunnassa

tai muussa neuvotteluihin liittyvässä toimielimessä ja sitä, että valtuuskunta koetaan parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan eduskunnan eri ryhmien edustuksen turvaamiseksi.

Helsingissä 17 päivänä toukokuuta 1990

Johannes Virolainen

III

Lausunnosta yleisesti

Perustuslakivaliokunta on paneutunut eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle laatimassaan lausunnossa valtioneuvoston selonteosta, joka koskee Suomen suhtautumista Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen 1990, paikoitellen kiitettävällä perusteellisuudella suunnitellun EES-sopimuksen valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin. Valiokunnan enemmistö ei kuitenkaan ole halunnut lausunnossaan asettaa hallitukselle selkeitä vaatimuksia Suomen kannalta keskeisistä eduista ja reunaehdoista neuvottelutavoitteiksi.

Kysymyksen ydin on siinä, missä määrin ja millä edellytyksillä suomalaista lainsäädäntövaltaa ja lakien toimeenpanto- ja valvontavaltaa voidaan siirtää ylikansallisen — todennäköisesti poliittiseksi liitoksi kehittyvän — Euroopan yhteisön ja sille alisteisen uuden EES:n päätöksentekovelvollisille. Tämän punninnan toisessa valinkauhassa on Suomen lainsäädäntöelinten ja tuomioistuimien päätösvallan itsenäisyys eli oikeus omintakeisten lakien ja niiden tulkinnan mahdollisuuteen sekä Suomen valtiosäännössä omaksuttu valtioelinten keskinäinen suhde, ts. *niiden keskinäiset valtasuhteet* (muun muassa se, että tuomioistuimet eivät Suomessa tällä hetkellä tutki lakien valtiosäännön mukaisuutta tai mahdollista ristiriitaa Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin nähden).

Kuten hallituksen selonteosta peitellysti ilmenee, mihin myös asiantuntijalausunnoissa on viitattu, EY ja niin ollen myös tuleva EES-päätöksenteko jättää ylikansalliselle tuomioistuimelle merkittävän osan tosiasiallista norminantovaltaa. Suomalaiset tuomioistuimet olisivat EES-päätöksentekomallissa velvolliset hankkimaan EES-tuomioistuimelta sitovan kannanoton mahdolliseen yksittäiseen oikeudelliseen soveltamisratkaisuun, mikäli päätöksenteossa liikkuttaisiin vahvistettujen EES-direktiivien soveltamisalueella.

Tämä järjestelmä murentaisi myös kotimaisen eduskuntalaitoksen ensisijaista norminantovaltaa. Vaikka uuden EES-päätöksentekojärjestelmän tuottamat normit olisivatkin direktiivityyppisiä — kotimaisin lainsäädäntötekniikoin voimaan saatettuja — lakeja, niille antaisivat lopullisen sisällön nyt EES-tulkinnoin vahvennetut kotimaiset tuomioistuimet. Tähän seikkaan valiokunnan olisi ollut aiheellista pa-

neutua, koska se merkitsee perustavanlaatuista muutosta voimassa olevaan oikeustilaan siitä huolimatta, että Efta/EY-integraatioon sisältyvää ylikansallista normivalvontaa pidettäisiinkin ratkaisun ”hintana”. Kysymys on ongelmasta, joka tulee tiedostaa jo tässä vaiheessa.

Tämä havainto merkitsee muun muassa sitä, että valiokunnan olisi tullut jo tässä vaiheessa lausua, millä tavoin oman valtiosääntömmes sisältöä tulisi muuttaa eduskunnan päätöksentekovallan vahventamiseksi ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ulkopoliittikan alueella esimerkiksi kansainvälisistä sopimuksista neuvoteltaessa ja päätettäessä, koska integraatio itsessään merkitsee poliittisen vallan keskittämistä.

Efta-maiden parlamentaarikkojen piirissä esitetty ajatus Efta-parlamentista ilmaisee aiheellisen huolen tulevan EES-alueen parlamenttien aseman heikkenemisestä. Valiokunnan olisi tullut lausua myös tästä ja osoittaa vaatimus hallitukselle, että se neuvottelujen aikana esittäisi parlamenttien yhteisen elimen mukaan ottamista EES-päätöksentekoon.

Valiokunnan enemmistön kannasta poikkeavat näkemykset

EES-sopimuksen merkityksestä

Valiokunnan enemmistö korostaa — aivan oikein — sen tärkeyttä, että EES-sopimuksessa rajataan mahdollisimman täsmällisesti sopimuksen piiriin tulevat asiakokonaisuudet. Tämä olisi mielestäni tullut lausunnossa osoittaa ulkoasiainvaliokunnalle ja viime kädessä hallitukselle ponsilauseلمان ehdottomuudella ja tarkennettuna, minkä vuoksi katson,

että lausunnon 4 kappaleen viimeinen virke olisi tullut muotoilla seuraavasti:

”Tästä syystä perustuslakivaliokunta edellyttää hallitukselta, että EES-sopimuksessa mahdollisimman täsmällisesti rajataan sopimuksen piiriin tulevat asiakokonaisuudet eduskunnan selontekoa koskevan käsittelyn yhteydessä hyväksymien suuntaviivojen mukaisesti.”

EES-sopimuksen myötä eurooppalaiset tavara- ja pääomamarkkinat yhdenyivät, mikä merkitsee lisääntyviä paineita työvoimasta aiheutuvien kustannusten yhdenmukaistamiseen

sekä paineita valtion harjoittamaan tulonjakopolitiikkaan. Tällaisen kehityksen seurauksena työvoiman vapaasti liikkua saattaa ajankoh- taistua vaatimus Suomessa toteutetun, EY- maihin verrattuna varsin kattavan sosiaalitur- van "jäädyttämiseksi" eli siihen, ettei voimas- sa olevia perusturvan muotoja enää kehitettäi- si. Perustuslakivaliokunnan enemmistö on ko- konaan sivuuttanut tämän ongelman. Katson,

että asiasta olisi tullut lausua lausun- non 5 kappaleen viimeiseksi lisättävässä virkkeessä seuraavasti:

"Perustuslakivaliokunta edellyttää hallituk- sen huolehtivan siitä, että Suomen tulee voida edelleen kehittää kansalaistensa sosiaaliturvaa kansainvälisten sopimusten estämättä. Valio- kunta edellyttää tämän tavoitteen edistämiseksi myös, että hallitus yhdessä muiden Efta-mai- den kanssa pyrkii aikaansaamaan sitovia kan- sainvälisiä sopimuksia sosiaalisten, taloudellisten ja sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseksi sekä kuluttajansuojan ja luonnonsuojelun edis- tämiseksi."

Ja edelleen,

lausunnon 6 kappaleen viimeiseksi lisättävässä virkkeessä seuraavasti:

"Suomen ei tule hyväksyä sellaista ulkopuo- lista valvontaa tai tuomioistuINVALTAA, jolla heikennetään suomalaisten perusoikeuksia tai sosiaaliturvaa taikka vaarannetaan suomalai- sen kulttuurin omintakeiset piirteet."

Sekä edelleen,

lausunnon 7 kappaleen viimeiseksi lisättävässä virkkeessä seuraavasti:

"Suomen tulee selvästi ilmaista kantanaan, että se tulee parantamaan edelleen kansalaisten perusoikeuksia ja -vapauksia EES-sopimuksen estämättä."

EES-säädökset

EES-säädösten voimaan saattamisen osalta tulee lähteä siitä, että ne saatetaan voimaan Suomessa omilla lain tai asetuksen tasoilla normeilla. Kappaleen 14 osalta katson,

että valiokunnan olisi tullut myös edellyttää hallitukselta tätä lausunnos- saan.

Samassa yhteydessä valiokunnan olisi tullut lausua niistä toimenpiteistä, joilla kansallista päätöksentekoamme tulisi vahvistaa, minkä vuoksi katson,

että edellä tarkoittamani kappaleen jälkeen lausuntoon olisi tullut lisätä uusi kappale seuraavasti:

"Perustuslakivaliokunta edellyttää, että hal- litus jatkaa ja kiirehtii sellaista valtiosääntöuu- distusta, jolla vahvistetaan kansallista lainsää- däntövaltaa. Valiokunta edellyttää, että halli- tus antaa eduskunnalle esitykset eduskunnan suoran päätösvalan lisäämisestä ulkopoliitti- sista sopimuksista neuvoteltaessa ja päätettäes- sä sekä esitykset perusoikeuksiemme laajenta- miseksi kattamaan myös sosiaaliset, taloudelli- set ja sivistykselliset oikeudet."

Katson edelleen,

että edellä esittämieni ponsien lisäksi valiokunnan olisi tullut ilmaista lausun- non loppuun lisäämänsä huomautukset ponnen ehdottomuudella seuraavasti:

"Edellä esitetyn perusteella perustuslakiva- liokunta esittää kunnioittavasti,

että ulkoasiainvaliokunta mietintö- ään laatimissaan ottaa huomioon tässä lausunnossa esitetyn ja erityisesti edellyttää, että EES-neuvottelujen aikana hallitus

1) pyrkii sellaiseen EES:n päätöksen- tekojärjestelmään, joka rakentuu EY:n ja Eftan yksimielisyydelle;

2) pyrkii sellaiseen EES-säädösten valmistelujärjestelmään, joka pohjau- tuu EY:n ja Eftan tasavertaisuudelle;

3) pyrkii tekemään EES-sopimukseen elintärkeiden kansallisten etujen turvaa- miseksi välttämättömät varaukset; ja

4) turvaa eduskunnalle edustuksen neuvotteluprosessissa ja pitää eduskun- nan erikoisvaliokunnat tietoisina neu- vottelujen kulusta."

Helsingissä 17 päivänä toukokuuta 1990

Lauha Männistö