

**Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksestä
Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden
määräysten hyväksymisestä ja
hallituksen esityksestä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuk-
sen liitteen I eräiden määräysten hyväksymisestä**

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 1992 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 95 ja 9 päivänä lokakuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 217.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti kaikki muut erikoisvaliokunnat ovat antaneet esityksestä n:o 95 lausuntonsa, jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

1. Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ulko- maankauppaministeri Pertti Salolainen, alivaltiosihteeri Veli Sundbäck, osastopäälliköt Antti Satuli ja Jaakko Blomberg, apulaisosastopäällikkö Jaakko Laajava, toimistopäällikkö Eikka Kosonen ja lähetystöneuvos Pia Hillo ulkoasiainministeriöstä, kansliapäällikkö Matti Vuoria, ylijohdajat Bo Göran Eriksson, Markku Mäkinen ja Olavi Änkö, hallitusneuvokset Tauno Heikonen ja Raimo Luoma sekä neuvotteleva virkamies Jussi Manninen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, kansliapäällikkö Juhani Perttunen sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Nii- lo Jääskinen oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Matti Kari ja toimistopäällikkö Helena Puro sosiaali- ja terveysministeriöstä, toimistopäällikkö Ilse Koli työministeriöstä, oikeusneuvos Leif Sevón korkeimmasta oikeudesta, pääsihteeri Seppo Tiitinen eduskunnasta, apulaispäällikkö Kari Rantama keskusrikospoliisista, johtaja Erik Forsman Teollisuuden Keskusliitosta, asiamies Philip Hamro-Drotz Suomen Työnantajain Keskusliitosta, osastopäällikkö Jouko Nieminen Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, projektinjohtaja Pekka O. Aro ja johtaja Pekka Ahmavaara Keskusjärjestöjen Eurooppa-projektista sekä professori Jussi Raumolin Tampe- reen yliopistosta.

2. Hallituksen esitykset

Esityksessä n:o 95 ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan vapaakauppaliiton jäsen- valtioiden (EFTA-valtiot) sekä Euroopan ta- lousyhteisön (EY) ja Euroopan hiili- ja teräsyh- teisön sekä niiden jäsenvaltioiden välisen sopi- muksen Euroopan talousalueesta sekä EFTA- valtioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta ja sopimuksen EFTA-valtioiden pysyvistä komiteasta.

Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) tarkoituksena on luoda yhtenäi- nen Euroopan talousalue toteuttamalla neljä vapautta eli tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus eräitä poikkeuk- sia ja siirtymäaikoja lukuun ottamatta yhtä täy- dellisesti kuin ne toteutetaan Euroopan yhteisös- sä yhteisön sisämarkkinaohjelman mukaisesti vuoden 1992 loppuun mennessä. Yhteistyö Eu- roopan talousalueella toteutetaan ottamalla käyttöön yhteiset säännöt. EFTA-valtiot hyväk- syvät ja sisällyttävät kukin omaan oikeusjärjes- tykseensä Euroopan yhteisön asianomaiset sää- dökset. ETA-sopimuksen tarkoituksena on li- säksi luoda yhdenvertaiset kilpailun edellytykset sopimuspuolten kesken sekä laajentaa ja syven- tää sopimuspuolten yhteistyötä neljään vapau- teen liittyvillä ja niiden ulkopuolisilla aloilla. Sopimuksessa on lisäksi määräykset sopimus- puolten yhteisestä, uusien EY-säädösten hyväk- symiseen liittyvästä päätöksentekojärjestelmästä sekä määräykset sopimuksen toiminnan edellyt- tämistä toimielimistä.

Valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen pe- rustamisesta tehdyllä EFTA-valtioiden sopi- muksella otetaan käyttöön ETA-sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät EFTA-osapuolta koskevat menettelyt, joilla valvotaan ETA-sopi- muksesta aiheutuvien velvoitteiden sekä kilpai- lua koskevien määräysten noudattamista. Sopi-

muksella perustetaan erillinen EFTA-valtioiden valvontaviranomainen ja tuomioistuin, jotka ovat itsenäisiä. EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tehdyllä sopimuksella järjestetään EFTA-valtioiden osalta ETA-sopimuksen mukaisen päätöksenteon valmistelu sekä ETA-sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvä hallinto ja hallinnointi.

Sopimus Euroopan talousalueesta tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993, jos kaikki sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimis- ja hyväksymiskirjansa ennen mainittua päivää. Muussa tapauksessa sopimus tulee voimaan viimeistä ilmoitusta seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä. Viimeinen määräpäivä ilmoituksen tekemiselle on 30. päivä kesäkuuta 1993. Tämän päivämäärän jälkeen sopimuspuolet kutsuvat koolle diplomaattikonferenssin arvioimaan tilannetta, jos tarvittavia ratifiointi-ilmoituksia ei ole tehty siihen mennessä.

EFTA-valtioiden sopimus valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta sekä sopimus EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993, jos Euroopan talousaluetta koskeva sopimus tulee voimaan mainittuna päivänä ja jos kaikki EFTA-valtiot ovat tallettaneet sopimuksia koskevat ratifioimiskirjat. Jollei Euroopan talousaluetta koskeva sopimus tule voimaan mainittuna päivänä, sopimukset tulevat voimaan päivänä, jona Euroopan talousaluetta koskeva sopimus tulee voimaan, tai päivänä, jona kaikki EFTA-valtiot ovat tallettaneet kaikki sopimuksia koskevat ratifioimiskirjat, sen mukaan kumpi näistä päivistä on myöhempi.

Esitykseen liittyy lakiehdotus Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta, lakiehdotus valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta sekä lakiehdotus EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Ehdotetut lait tulisivat voimaan asetuksella säädettävänä päivänä. Tarkoituksena on, että lait tulevat voimaan samana päivänä kuin niissä tarkoitetut sopimukset.

Hallituksen esityksessä n:o 217 ehdotetaan täydennyksenä esitykseen n:o 95, että eduskunta hyväksyisi Euroopan yhteisöjen niihin säädöksiin sisältyvät säännökset, joihin viitataan Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen liitteessä I ja jotka vaativat eduskunnan suostu-

muksen. Kyseisiä eläinlääkintä- ja kasvinsuojeluasioita koskevia säädöksiä ei ollut voitu esityksessä n:o 95 vielä ehdottaa hyväksyttäväksi, koska niiden ruotsinnokset puuttuivat. Esitys n:o 217 liittyy esitykseen n:o 95 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

3. Valiokunnan kannanotot

Eduskunnan ja ulkoasiainvaliokunnan aikaisemat kannanotot

Marraskuussa 1989 eduskunta otti myönteisen kannan neuvottelujen aloittamiseen Euroopan yhteisön ja EFTA-maiden välisen eurooppalaisen talousalueen luomiseen hyväksyessään valtioneuvoston tiedonannon Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen. Tiedonannossa hallitus ilmoitti pyrkivänsä EFTA-maiden ja EY:n välisiin järjestelyihin, joilla asteittain luotaisiin eurooppalainen talousalue siltä pohjalta kuin sitä oli hahmoteltu EFTAn ja EY:n yhteisen virkamiestyöryhmän selvitystyössä. Hallitus asetti tavoitteeksi sellaisen päätöksentekomallin, joka mahdollistaisi Suomen osallistumisen päätösten valmisteluun, jossa päätökset eivät tulisi Suomea sitoviksi vastoin sen tahtoa ja jossa Suomen kansallisten valtiolinten asema päätöksenteossa voitaisiin turvata.

Ulkoasiainvaliokunta edellytti mietinnössään n:o 7/1990 vp valtioneuvoston maaliskuussa 1990 eduskunnalle antamasta, Suomen suhtautumista Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen koskeneesta selonteosta, että hallitus ottaa ETA-neuvotteluissa huomioon valiokunnan esittämät neuvottelutavoitteet. Näiden tavoitteiden toteutumista ETA-sopimuksessa valiokunta arvioi jäljempänä tässä mietinnössä.

Eduskunnalle antamassaan tiedonannossa Euroopan yhteisön jäsenyyden hakemisesta 16.3.1992 hallitus totesi, että Euroopan talousalueen muodostaminen on Suomelle edelleen tärkeää, mutta se uhkaa jäädä väliaikaiseksi ratkaisuksi. Näin muuttuneessa tilanteessa hallitus katsoi, että ETA ei voi täysimääräisesti turvata Suomen etuja ja että uudessa tilanteessa Suomen kansalliset edut näyttäivät olevan parhaiten turvattavissa Euroopan yhteisön jäsenenä. Tiedonannossaan hallitus katsoi, että Suomen jäsenyyden edellytyksenä on tyydyttävän neuvottelutuloksen aikaansaaminen Suomen jäsenyyden kannalta ongelmallisilla alueilla, jollaisina hallitus piti mm. puolueettomuuspolitiikkaa

ja maatalouspolitiikkaa. Käsiteltyään täysistunnossa hallituksen tiedonannon eduskunta päätti 18 päivänä maaliskuuta 1992 siirtyä päiväjärjestykseen.

Ulkoasiainvaliokunta on viimeksi ottanut kantaa Suomen osallistumiseen Euroopan yhdentymiskehitykseen 4 päivänä kesäkuuta 1992 hyväksyessään mietinnön n:o 6 valtioneuvoston selonteosta EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle. Mietinnössä valiokunta totesi, että eri integraatiovaihtoehtojen joukosta Suomi oli selkeästi valinnut tavoitteekseen Euroopan yhteisön täysjäsenyyden. Hyväksyessään ulkoasiainvaliokunnan mietinnön eduskunta edellytti, että hallitus varmistaa jäsenyyneuvotteluissa Suomen kansalliset edut ottaen huomioon mietinnössä esitetyt näkemykset neuvottelutavoitteista ja kansallisista toimenpidesuosituksista. Valiokunta esitti mietinnössä arvioita paitsi EY-jäsenyydestä myös jo valmiiksi neuvotellusta ETA-sopimuksesta, mutta ei sinänsä ottanut kantaa ETA-sopimuksen hyväksymiseen.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ETA-sopimuksen johdannossa sopimuspuolet ilmoittavat olevansa vakuuttuneita siitä, että ETA edistää rauhaan, kansanvaltaan ja ihmisoikeuksiin perustuvan Euroopan rakentamista. EFTA-valtioiden sekä EY:n ja sen jäsenvaltioiden välisen erityissuhteen ensiarvoisuus vahvistetaan. Esityksessä todetaan myös, että ulkopoliittikka on kokonaan ETA-sopimuksen ulkopuolella, mutta erillisellä julistuksella sopimusmaat ilmoittavat valmiutensa kehittää vuoropuhelua myös ulkopoliittisista kysymyksistä. Esityksessä todetaan edelleen, että pohjoismaiden välistä yhteistyötä voidaan ylläpitää ja kehittää, ellei siitä synny ristiriitaa ETA-sopimuksen noudattamisen kannalta. Ahvenanmaan erityisasema on ETA-sopimuksessa myös turvattu.

Mainitussa erillisessä julistuksessa EY ja sen jäsenvaltiot sekä EFTA-jäsenvaltiot ilmaisevat tahtonsa lujittaa ulkopoliittikkaa koskevaa poliittista vuoropuheluaan pyrkimyksenään luoda läheisemmät suhteet yhteisesti tärkeinä pidetyillä aloilla. Tätä varten ne sopivat, että ne vaihtavat ministeritasolla epävirallisesti mielipiteitä ETAn neuvoston kokouksissa. Tarvittaessa näitä mielipiteenvaihtoja voidaan valmistella kokouksissa poliittisia kysymyksiä käsittelevien johtavien virkamiesten tasolla. Sopimuspuolet käyttävät ju-

listuksen mukaan täysimääräisesti hyödyksi olemassa olevia diplomaattikanavia, erityisesti diplomaattiedustustoja EY:n puheenjohtajamaan pääkaupungissa, Brysselissä ja EFTA-valtioiden pääkaupungeissa. Julistuksen mukaan sopimuspuolet neuvottelevat epävirallisesti konferensseissa ja kansainvälisissä järjestöissä. Julistuksessa todetaan vielä, että sillä ei millään tavoin vaikuteta olemassa oleviin käsitellyn alan kahdenvälisiin yhteyksiin eikä julistuksen mukainen vuoropuhelu millään tavoin korvaa niitä.

Valiokunta toteaa, että julistuksessa tarkoitettu vuoropuhelu on samanluonteista kuin se vuoropuhelu, jota EY:n piirissä on harjoitettu 1970-luvulta lähtien Euroopan poliittisen yhteistyön järjestelmän (EPC) puitteissa. EY on sopinut myös ulkopuolisten maiden, mm. EFTA-maiden, kanssa konsultaatioista, mikä käytännössä on tarkoittanut sitä, että EY:n puheenjohtajavaltio ja ulkopuolinen valtio ovat käyneet mielipiteenvaihtoa eri tasoilla. Suomellakin on ollut tällaista vuoropuhelua EY:n kanssa vuodesta 1988 lähtien, aluksi ulkoasiainministeriöiden poliittisten osastojen päällikköjen tasolla ja myöhemmin ministeritasolla.

Julistuksella vuoropuhelujärjestelmä luodaan kollektiivisesti myös ETA-sopimusjärjestelmän puitteissa. Julistuksessa mainitaan vuoropuhelun luonteista foorumeista, joita ovat epäviralliset mielipiteenvaihdot ministeritasolla ETAn neuvoston kokouksissa ja tarvittaessa niiden valmistelu poliittisia kysymyksiä käsittelevien johtavien virkamiesten tasolla. Valiokunta toteaa, että EFTA-mailla ei tässä ominaisuudessaan ole ollut poliittista yhteistyötä, sillä niiden väliset yhteydet on hoidettu kahdenvälisesti tai muissa yhteyksissä. ETA-sopimuksen tultua voimaan on julistuksen mukaisesti ryhdyttävä kehittämään poliittista vuoropuhelua ETA-maiden välillä yhteisesti tärkeinä pidetyillä aloilla, mikä käytännössä tarkoittanee mm. sopimuksen kannalta relevanteissa kansainvälisissä järjestöissä ja konferensseissa sekä muissa vastaavissa yhteyksissä otettavien kannanottojen koordinoimista julistuksen tarkoittamilla foorumeilla.

ETA-sopimukseen ei sisälly turvallisuus- ja puolustuspoliittisia näkökohtia.

Kauppa- ja talouspolitiikka

ETA-sopimuksen kautta Suomi tulee kiinteäksi osaksi 19 EY- ja EFTA-maan muodostamaa sisämarkkina-aluetta, jossa tavarat, palvel-

lut, pääomat ja ihmiset voivat liikkua vapaasti yhteisten sääntöjen pohjalta. Päämääränä on turvata kaikille yrityksille, elinkeinonharjoittajille sekä työvoimalle mahdollisimman vapaa ja tasavertainen pääsy hyödyke- ja tuotannontekijämarkkinoille koko talousalueella.

ETA-sopimus ja siihen liittyvä lainsäädäntö kattavat erittäin keskeisen osan Suomen ja Länsi-Euroopan kaupallisista ja muista taloudellisista suhteista. Verrattuna nykyiseen Suomen ja EY:n väliseen vapaakauppasopimukseen ETA-sopimus käsittää tavarakaupan esteiden purkamisen lisäksi myös tuotannontekijämarkkinoiden vapauttamisen sekä monien keskeisten talous- ja yhteiskuntapoliittisten säännösten yhdenmukaistamisen koko talousalueella. ETA-sopimuksessa asetetaan myös tavoite EFTA-maiden ja EY:n välisten yhteyksien tiivistämisestä talous- ja rahapolitiikassa, vaikka velvoitetta talouspolitiikan yhdenmukaistamiseen ei sopimuksessa ole.

Suomen kansantalouden huomattava riippuvuus ulkomaankaupasta korostaa kaupan esteiden poistamisen merkitystä. EY:n sisämarkkinoiden toteutuminen vuoden 1993 alussa asettaa Suomen ulkomaankaupan aivan uuteen tilanteeseen, minkä merkitystä korostaa se, että Suomen viennistä ja tuonnista valtaosa tapahtuu EY- ja EFTA-maiden kanssa.

Mietinnössään n:o 6 ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen ja suomalaisten hyvinvoinnin taloudellisten edellytysten turvaaminen edellyttää suomalaisten yritysten kilpailuaseman ja -kyvyn turvaamista EY:n sisämarkkinoilla. Samassa mietinnössä valiokunta esitti käsityksensä, että edellä mainitun tavoitteen saavuttaminen onnistuu parhaiten Suomen ollessa Euroopan yhteisön täysivaltainen ja tasavertainen jäsen.

Valiokunnan mielestä ETA-sopimus on tässä vaiheessa Suomelle välttämätön yhdentymisratkaisu. ETA-sopimuksella luodaan EY:n ja EFTA-maiden välille kattava kauppapoliittinen järjestely, joka varsin pitkälle merkitsee EY:n sisämarkkinaohjelman mukaisten ns. neljän vapauden toteutumista koko ETA-alueella. Euroopan taloudelliseen yhdentymiseen osallistuminen parantaisi taloutemme kilpailukykyä olennaisesti.

Erityisesti Suomen kaltaisen pienen kansantalouden kannalta ulkomaankaupan laajenemisen ja yhdentymisen kautta saavutettavissa olevilla tehokkuuseduilla on ratkaiseva merkitys kilpailukyvyn kohentamisessa. Hyödyke- ja tuotan-

nontekijämarkkinoiden avautumisesta johtuva kilpailun kiristyminen asettaa suuria paineita Suomen hinta- ja kustannustason alentamiseksi ja edellyttää myös suomalaisilta, kotimaisilla markkinoilla toimivilta yrityksiltä oman reaalisien kilpailukykyyn parantamista.

Suomen osallistuminen eurooppalaiseen yhdentymiskehitykseen lisää sekä taloutemme ulkoista riippuvuutta että talouspolitiikallamme tästä koituvia rajoituksia. ETA-sopimuksen voimaantulo ei muodollisesti vaikuta mahdollisuuksiimme harjoittaa itsenäistä talous- ja rahapolitiikkaa, mutta valiokunnan arvion mukaan sisämarkkinakehitys luo paineita talouspolitiikan yhdenmukaistumiseen koko talousalueella. ETA-sopimuksessa sopimuspuolet sitoutuvat vaihtamaan mielipiteitä ja tietoja kokonaistaloudellisesta tilanteesta sekä hallituksen toimista ja tulevaisuuden näkymistä pyrkimyksenä edistää valuutta- ja rahamarkkinoiden vakautta ja luoda edellytyksiä talouksien tasapainoiselle sisäiselle ja ulkoiselle kehitykselle.

Suomen teollisuuden kannalta ETA-sopimuksen oletettu voimaantulo merkitsee, että tavarakaupan esteet poistuvat, julkiset hankinnat avautuvat, kilpailusäännöt ja tekniset määräykset yhdenmukaistuvat, tuotannontekijämarkkinat avautuvat ja esteet suorilta sijoituksilta pääosin poistuvat. Sisämarkkinoiden avautuminen luo suomalaiselle teollisuudelle ja muulle talouselämälle yhdenvertaiset toiminta- ja sijoitautumismahdollisuudet muiden talousalueen yritysten kanssa.

ETA-sopimuksen arvioidaan avaavan myönteisiä kehittymismahdollisuuksia myös pienille ja keskisuurille yrityksille, vaikka kilpailun kiristymisen saattaa aiheuttaa sopeutumiso ongelmia erityisesti kotimarkkinatuotannolle ja palveluelinkeinoille. Valiokunta korostaa pienen ja keskisuuren yritystoiminnan menestymisen merkitystä Suomen taloudellisen kasvun, työllisyyden ja koko kansantalouden kehityksen ja hyvinvoinnin kannalta.

ETA-sopimuksella 1970-luvun alussa EY:n ja EFTA-maiden sopimuksin muodostunut vapaa-kauppa-alue syvenee sisämarkkina-alueeksi, joka ei kuitenkaan ole tulliliitto. Vaikka ETA-sopimuksella ei näin ollen luoda EY:n ja EFTA-maiden yhteistä kauppapolitiikkaa, sopimuksen johdanto-osassa sopimuspuolet ilmaisevat vakaasti päätöksensä edistää maailmanlaajuisen kaupan vapauttamista ja yhteistyötä markkinatalouden pohjalta, erityisesti GATT:n ja OECD:n sopimusmääräysten mukaisesti.

Suomen on edelleen huolehdittava itsenäisesti kaupallisista suhteistaan kolmansien maiden kanssa joko kahdenvälisin sopimuksin tai muin järjestelyin ottaen huomioon muut kansainväliset sopimukset. Erityisen merkityksellistä on maamme kaupallisten suhteiden pitkäjänteinen kehittäminen Venäjän ja Baltian maiden kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että Suomi on muiden EFTA-maiden kanssa solmimassa uusia vapaakauppasopimuksia Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa. Osaltaan nämä sopimukset luovat edellytyksiä sille, että Euroopassa siirrytään entistä laajempiin ja kattavampiin monenkeskeisiin vapaakauppajärjestelyihin.

Kaupallisten suhteiden myönteinen kehittyminen perusteilla olevaan Pohjois-Amerikan vapaakauppajärjestöön NAFTAan kuuluvien maiden, Japanin ja Kaakkois-Aasian kehittyvien teollisuusmaiden kanssa on Suomen talouden kannalta erityisen tärkeää. Tämän takia Suomen on omalta osaltaan luotava edellytyksiä tarvittavien neuvotteluratkaisujen saavuttamiseksi maailmankaupan vapauttamisessa GATT:n ns. Urugwayn kierroksella.

Suomen kaupankäynti kehitysmaiden kanssa on ollut tähän asti suhteellisen vähäistä, mikä on pääosin johtunut kehitysmaiden vienti- ja tuontiedellytysten heikkoudesta. Jossain määrin kaupankäynnin tasoon on vaikuttanut myös Suomen kauppapoliittinen suojelutarve erityisesti tekstiili- ja maataloustuotteiden osalta. Mietinnössään n:o 6 valiokunta katsoi, että kehitysmaista peräisin olevien tuotteiden tuonnin helpottaminen olisi paremmin sopusoinnussa Suomen omaksumien kehityspyrkimysten ja maailmankaupan vapauttamistavoitteen kanssa kuin Suomen itse tällä hetkellä harjoittama politiikka.

Tavarat, palvelut, pääomat ja työvoima

ETA-sopimukseen sisältyvät määräykset tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta koskevat yleisesti teollisuustuotteita, mutta vain sopimuksessa erikseen mainittuja maatalous- ja kalataloustuotteita. ETA-sopimuksen tuotekate on vain jonkin verran laajempi kuin Suomen ja EY:n välillä solmitussa vapaakauppasopimuksessa, mutta ETA-sopimuksen tavoitteet tavaroiden kauppaa haittaavien esteiden poistamisesta ulottuvat kuitenkin oleellisesti vapaakauppasopimuksen soveltamisalaa laajemmalle.

Koska ETA-sopimuksella ei luoda EY:n ja EFTA-maiden välille tulliliittoa, tarvitaan edelleen alkuperäsääntöjä määrittämään, mitkä tavarat ovat peräisin Euroopan talousalueelta. Näihin sääntöihin on ETA-sopimuksessa tehty eräitä yksinkertaistuksia ja parannuksia, jotka valiokunnan arvion mukaan helpottavat osin merkittävästikin suomalaisten yritysten kaupan käyntiä ETA-alueella.

ETA-sopimuksen tuotekate koskee vain erikseen lueteltuja jalostettuja maataloustuotteita, mutta sopimus ei merkitse oleellista laajennusta vapaakauppatuotteiden määrään. Perusmaataloustuotteiden kaupasta on sovittu erikseen kunkin EFTA-maan ja EY:n välillä kahdenkeskeisillä sopimuksilla, jotka Suomen osalta koskevat vain juustoa ja lihaa. Vaikka yhteinen maatalouspolitiikka jää ETA-sopimuksen ulkopuolelle, sopimukseen sisältyy kehittämislausake, jonka mukaan sopimuspuolet sitoutuvat selvittämään kahden vuoden välein mahdollisuuksia maatalouspolitiikkansa puitteissa tapahtuvaan maatalouskaupan asteittaiseen vapauttamiseen. Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta asetti tavoitteeksi sellaisen tuonnin rajavalvonnan säilyttämisen, jolla estetään vaarallisten kasvi- ja eläintautien mahdollinen leviäminen Suomeen.

Palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevilla määräyksillä pyritään luomaan palvelujen tarjoamisen ja niiden vastaanottamisen yhteismarkkinat sopimuspuolten välillä. Sopimus edellyttää, että Suomen voimassa olevaa lainsäädäntöä muutetaan syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti muun muassa vakuutus- ja rahoituspalveluiden sekä arvopaperimarkkinoiden osalta.

ETA-sopimuksen tavoitteena on luoda ETA-valtiot kattavat, yhtäläiselle ja vastavuoroiselle markkinoillepääsulle perustuvat kuljetuspalvelumarkkinat. Sopimus edellyttää Suomen liikenne- ja viestintäpolitiikan ja alan säädösten sopeuttamista EY:n vastaavaan normistoon. Suomen liikennelainsäädäntö vastaakin pääosin ETA-sopimuksen määräyksiä. Valiokunta arvioi, että ETA-sopimuksen liikenteen ja viestinnän alaa koskeva osuus vastaa myös pitkälti eduskunnan sopimukselle asettamia tavoitteita.

ETA-sopimuksessa sopimuspuolet sitoutuvat vapauttamaan pääomaliikkeet EFTAn ja EY:n jäsenvaltioissa asuvien välillä. Sopimuksesta aiheutuu Suomelle velvoite purkaa lainsäädäntöön sisältyvät ulkomaalaisomistusrajoitukset siltä osin kuin ne kohdistuvat muista ETA-valtioista peräisin oleviin pääomanliikkeisiin. Sopimukseen kuitenkin sisältyy siirtymäsään-

nös, joka mahdollistaa Suomen voimassa olevan rajoituslainsäädännön soveltamisen vuoden 1996 alkuun asti.

Pääomaliikediirektiivin 6 artiklan 4 kohdan poikkeussäännön mukaan pääomaliikkeiden vapauttamisvelvoite ei kuitenkaan koske vapaa-ajan asunnon hankkimista, jonka osalta voidaan ylläpitää kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia rajoituksia. Hallituksen lakiesityksen n:o 120 mukaan ulkomailla asuva voi lääninhallituksen luvalla hankkia vapaa-ajan kiinteistön ja lupa voidaan myöntää eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.

ETA-sopimuksessa on työntekijöiden ja itse-
näisten ammatinharjoittajien vapaata liikkumista koskevat määräykset, jotka sisältävät työnte-
koa ja ammatinharjoittamista sekä niihin liittyen
oleskelua, sosiaaliturvaa ja tutkintojen tunnusta-
mista koskevat määräykset. ETA-sopimuksella
luodaan EY- ja EFTA-maat kattava vapaa työ-
markkina-alue.

ETA-alueen kansalaiset voivat vapaasti hakea
toisesta maasta työtä sekä jäädä sinne työhön ja
asumaan. ETA-sopimuksen mukaisesti lähtö-
maa vastaa kolmen kuukauden ajan työttömän
työnhakijan työttömyysturvasta. Sen jälkeenkin,
ellei työtä löydy, lähtömaa on vastuussa työnhaki-
jan ja hänen perheensä työttömyys- ja muusta
sosiaaliturvasta.

Työetsintäaikaa ei ole suoranaisesti EY-
säännöksissä rajattu, vaan se on jätetty kansalli-
sen päätöksenteon varaan. EY:n tuomioistui-
men työntekijän vapaata liikkuvuutta vahvista-
vien ratkaisujen mukaan työnhakijalla on kui-
tenkin oikeus etsiä töitä kohtuullinen aika. Tuo-
mioistuimen erään ratkaisun mukaan kuuden
kuukauden aikaa pidettiin riittävänä.

Jos työnhakija ei kohtuullisen työetsintäajan
jälkeen ole löytänyt työtä, hänet voidaan peri-
aatteessa karkottaa maasta. Yhteisöläinsäädän-
nön perusteella työnhakijalla ei ole oikeutta sen
maan sosiaaliturvaan, jonka alueelta hän etsii
työtä. ETA-sopimuksen mukaan sosiaaliturva
on kunkin maan kansallisella päätöksenteolla
ratkaistava asia.

Työsuhteen synnyttyä työnhakija pääsee ta-
savertaiseen asemaan vastaanottajamaan kansa-
laisten kanssa mm. työsuhteen ehtojen, verotus-
kohtelun, sosiaaliturvan, koulutuksen ja asumi-
sen osalta. Työntekijän perhe saa automaattises-
ti oleskeluoikeuden kaikkine siihen liittyvine oi-
keuksineen. ETA-säännösten mukainen tarkoi-
tus kuitenkin on, että työntekijä edelleen työl-
lään ansaitsee itsensä ja perheensä elatuksen.

ETA-sopimuksen kautta tapahtuvaa kansa-
laisten kansainvälisen liikkuvuuden lisääntymis-
tä on pidettävä myönteisenä. Valiokunnan mie-
lestä on tärkeätä, että samalla kun erityisesti
koulutettujen suomalaisten opiskelu- ja työsken-
telymahdollisuudet ETA-maissa paranevat,
Suomi huolehtii siitä, että maahamme saadaan
taloutemme ja kulttuurimme elinvoimalle tär-
keätä ulkomaalaisten mukanaan tuomaa kehi-
tyspanosta.

Ns. neljään vapauteen liittyvät yhteiset säännöt

ETA-sopimuksessa on yrityksiin sovellettavat
kilpailusäännöt, joilla pyritään estämään kilpai-
lun vääristyminen ja turvaamaan tavaroiden ja
palvelujen vapaa liikkuvuus ETA-alueella. Sopi-
muksen vastaisia ja kiellettyjä ovat sellaiset yri-
tysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliitty-
mien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut
menettelytavat, jotka voivat vaikuttaa sopimus-
puolten väliseen kauppaan ja joiden tarkoitukse-
na on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua
ETA-alueella.

ETA-sopimuksen kilpailusäännöt ovat sellai-
senaan sovellettavaa oikeutta. Sopimuksen kil-
pailusäännöllä ja Suomen lainsäädännöllä on
eri soveltamisala, joten sopimuksen johdosta ei
ole aiheutunut muutostarpeita Suomen kilpailu-
lainsäädäntöön. Valiokunnan arvion mukaan
äskettäin voimaan tullut Suomen uusi kilpailu-
lainsäädäntö vastaa kuitenkin hyvin sopimuk-
sessa olevia kilpailusääntöjä.

ETA-sopimuksen mukaan sellainen valtion
varoista muodossa tai toisessa elinkeinoelämälle
myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääris-
tää kilpailua ETA-alueella suosimalla jotakin
yritystä tai tuotannonalaa, on kielletty siltä osin
kuin se vaikuttaa sopimuspuolten väliseen kaup-
paan. Tämä koskee kaikkea elinkeinotoimintaa,
ei pelkästään tavarantuotantoa. Valtion tukia
koskevia sääntöjä ei kuitenkaan sovelleta perus-
maataloustuotantoon. Määräyksillä asetetaan
lisäksi kriteerit sallitulle tuelle.

EY:n tulkintakäytännön mukaan vientituki ja
yrityksille suunnattava toimintatuki ovat pää-
säännön mukaan kiellettyjä. Sen sijaan pienyri-
tysten tuki, aluetuki sekä tutkimus- ja kehitystu-
ki voidaan katsoa sallituiksi.

Kansallisen aluepoliittisen tuen myöntämisen
oikeudellinen perusta sisältyy myös ETA-sopi-
muksen valtioneutua koskeviin artikloihin. Ar-
vioitaessa ETA-sopimuksen sallitun aluetuen

kriteerejä valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että sopimuksen määräykset ovat varsin yleisiä ja että EFTAn valvontaviranomaisella on tämän vuoksi laaja harkintavalta sen valvoessa valtioiden myöntämien tukien sallittavuutta.

Sallittuna voidaan pitää tukea taloudellisen kehityksen edistämiseksi alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai vajaatyöllisyys vakava ongelma. ETA-sopimukseen liittyvässä julistuksessa todetaan, että EY:ssä sovellettujen arviointiperusteiden ohella myös harva asutus hyväksytään erääksi tuen sallittavuuden arviointiperusteeksi. Valiokunta kuitenkin pitää mahdollisena, että aluepoliittisen tuen piirissä olevien alueiden määrää joudutaan Suomessa supistamaan ja alueellista kuljetustukijärjestelmää joudutaan tarkistamaan. Sen sijaan valtion myöntämien yritystukien nykyisen määrän sopeuttaminen sopimuksen edellyttämiin rajoihin ei aiheutane suuria ongelmia.

ETA-sopimuksen julkisia hankintoja koskevien määräysten tarkoituksena on avoimen tarjousmenettelyn avulla lisätä julkisen sektorin tehokkuutta ja alentaa hankittavien tuotteiden hintoja. Vuosittaisen julkisten hankintojen määrä on erittäin suuri. Valiokunta arvioi, että markkinoiden suuruus tarjoaa myös suomalaisille yrityksille merkittäviä kehittymismahdollisuuksia.

ETA-sopimus sisältää teollis- ja tekijänoikeuksia koskevat määräykset. Sopimuspuolet sitoutuvat tarkistamaan henkistä omaisuutta koskevaa lainsäädäntöä niin, että se on sopu-soinnussa EY:n yleisen suojatason kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan EY:n pyrkimykset päästä korkeaan suojatasoon johtanevat tekijänoikeuksien keskeisimpien alueiden harmonisointiin lähivuosina.

Muita näkökohtia

ETA-sopimuksen mukaan sosiaaliturvasta säädetään edelleen kansallisella tasolla. ETA-sopimuksessa olevat sosiaaliturvan alaan kuuluvat määräykset liittyvät eri jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen siten, että työntekijä ja itsenäinen ammatinharjoittaja perheenjäsenenä kuuluisi aina jonkun valtion lainsäädännön piiriin eikä menettäisi oikeutta etuuksiin siirtyessään toihin toiseen jäsenvaltioon.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa esitettyyn käsityk-

seen, että Suomen tulee säilyttää sosiaali- ja terveysturvansa ETA-sopimuksen määräyksiä paremmilta osiltaan. Toisaalta kansallisen lainsäädännön muutoksissa on pidettävä huolta siitä, ettei sosiaaliturvaa tarpeettomasti viedä Suomesta, ettei Suomen sosiaaliturvan piiriin pääse perusteettomasti ja että erilaiset sosiaaliturvan piiriin pääsyä koskevat aikamäärät ja muut ehdot määritellään riittävän yksiselitteisesti. Suomen sosiaali- ja terveyspolitiikkaa ETA-järjestelmän oloissa kehitettäessä tulee vaikuttaa siihen, että EFTA-valtioiden pysyvän komitean alakomiteaksi perustetaan sosiaaliturvaan perehtyvä toimielin. Näin voidaan myös vaikuttaa pohjoismaisen asumiseen perustuvan sosiaaliturvajärjestelmän suojaamiseen ja vahvistamiseen sekä sen omaksumiseen muissa maissa.

ETA-sopimuksessa toteutuvat pääosin eduskunnan aiemmin asettamat tavoitteet ympäristönsuojelun osalta. Kestävän kehityksen periaate on kirjattu ETA-sopimuksen johdantoon ja sopimuksen erillisessä liitteessä on lueteltu ne EY:n ympäristödirektiivit, jotka otetaan ETAsäännöiksi. Ne ovat luonteeltaan minimisäännöksiä, joten niiden osalta voidaan kansallisesti toteuttaa tiukempaa ympäristönsuojelua. Vähäisin poikkeuksin viime vuosina EY:ssä hyväksytyt direktiivit merkitsevät Suomessa nykyisin voimassa olevan suojelun tason säilymistä tai tiukkenemista. Niille harvoille aloille, joilla EY:n direktiiveihin mukautuminen merkitsisi Suomen jo saavuttaman suojelun tason alenemista, on ETA-sopimuksessa saatu poikkeusjärjestelyt.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tavaroiden vapaan liikkumisen ja ympäristönsuojelun yhteensovittaminen on kuitenkin edelleen ongelmallista. Vaikka ympäristönäkökohdat ovat viime aikoina selvästi saaneet lisää painoarvoa EY:n päätöksenteossa, taloudellinen kasvu, tavaroiden vapaa liikkuminen ja kilpailun vapaus ovat edelleenkin ensisijaisia päämääriä ympäristönsuojeluun nähden.

Onkin tärkeää, että Suomi pyrkii ETAn päätöksenteossa määrätietoisesti lisäämään ympäristönsuojelun ensisijaisuutta suhteessa kaupan ja kilpailun vapauteen.

Koulutuksen, tutkimuksen ja kulttuurin alueilla sopimus tuo Suomelle lisääntyviä mahdollisuuksia edellyttäen, että näiden alueiden korkeatasoisuus ja kehittymisedellytykset turvataan myös Suomessa. ETA-sopimuksen mahdollistaman koulutus- ja tutkijavaihdon onnistumisen käytännössä edellyttää, että halukkailla on

saatavissa riittävästi tietoa mahdollisuuksistaan ja eri ohjelmien ja projektien sisällöistä.

Kulttuuripolitiikka ja kulttuuriyhteistyö ovat ETA-sopimuksen ulkopuolella lukuun ottamatta sopimuksen määräyksiä audiovisuaalisista palveluista. Sopimuksen allekirjoituksen yhteydessä annettiin kuitenkin kaksi julistusta, joissa korostetaan yhteistyötä kulttuuriin liittyvissä asioissa ja painotetaan yhteisymmärrystä monikulttuurisessa Euroopassa ja kansallisen ja alueellisen kulttuuriperinnön turvaamisesta.

Sopimuksen valtiontaloudelliset vaikutukset

ETA-sopimuksella on huomattavia vaikutuksia valtion talousarvioon. Se aiheuttaa valtiolle välittömiä lisämenoja, mutta toisaalta myös vähentää valtion menoja. Suurimmat välittömät kustannukset aiheutuvat Suomen maksuosuudesta ETA-rahoitusjärjestelmään ja EY:n III puiteohjelmaan. Maksuosuus koheesiorahastoon on tämänhetkisten tietojen mukaan runsaat 110 miljoonaa markkaa vuodessa vuosina 1993—1997, maksuosuudet em. puiteohjelmaan ja muihin yhteistyöohjelmiin vuonna 1993 yhteensä noin 130 miljoonaa markkaa. Vaikka EFTAn sihteeristön, EFTAn valvontaviranomaisen ja EFTAn tuomioistuimen budjetit ei vielä ole hyväksytty vuodelle 1993, EFTAn jäsenmaksu on valiokunnan saaman selvityksen mukaan arviolta noin 15 miljoonaa Sveitsin frangia.

Hallituksen esityksessä todetaan, että täsmällisiä arvioita ETA-sopimuksen vaikutuksista eri hallinnonaloilla ei ole mahdollista vielä laatia. Kotimainen rahoitus tutkimus- ja yhteistyöohjelmiin on eri hallinnonaloilla vuonna 1993 yhteensä noin 100 miljoonaa markkaa. Matkakustannukset kasvavat kansainvälisten yhteyksien lisääntyessä arviolta 24 miljoonaa markkaa. Koulutukseen tarvittaneen 7 miljoonaa markkaa lisää. Erilaisia ETA-sopimukseen liittyviä lisämenoja on arveltu kertyvän 80 miljoonaa markkaa.

Vaikeasti arvioitavat henkilöstömenot aiheutuvat arvioidusta noin 100 uuden vakanssin tarpeesta, josta aiheutuisi valtiolle kustannuksia ehkä 25 miljoonaa markkaa. Tätä arviota vaikeuttavat mm. valtioneuvoston päätökset valtion talousarvion piirissä olevan henkilöstön voimakkaasta supistamisesta.

Muita valtiolle ETA-sopimuksesta aiheutuvia yksittäisiä menoja ovat eläkemenot, joiden on

arvioitu lisääntyvän vuonna 1993 noin 160 miljoonaa markkaa.

Menojen lisäysten yhteissummaksi eri hallinnonaloilla on vuositasolla arvioitu noin 650 miljoonaa markkaa. Kyseessä on arvio, jossa ei ole otettu huomioon Suomen Pankin syyskuun 8 päivänä tekemää päätöstä olla tilapäisesti noudattamatta markan ulkoiselle arvolle annettuja vaihtelualueen rajoja ja joka muutenkin täsmentyvä vasta lähivuosien talousarvioissa. Tällä hetkellä ei ole vielä täyttä selvyyttä kaikista toimenpiteistä, joihin ETA-sopimuksen johdosta joudutaan hallinnossa ryhtymään, mikä vaikeuttaa arvion tekemistä ETA-sopimuksen välittömistä kustannusvaikutuksista.

Ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään n:o 6, että se pitää tärkeänä ETA-sopimuksen toimeenpanon hyvää valmistelua ja sitä, että sopimuksen toimeenpanoon varataan riittävät resurssit.

Institutionaaliset kysymykset ja päätöksenteko

ETA-sopimuksen mukainen kansainvälinen päätöksenteko

ETA-sopimuksella luodaan koko ETA-alueen päätöksentekoa ja hallintoa varten kaksi kansainvälistä toimielintä: ETAn neuvosto ja ETAn sekakomitea. Lisäksi sopimus sisältää määräyksiä siitä, miten EFTA-valtiot voivat osallistua eräiden EY:n komiteoiden työskentelyyn. Sopimus EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta sisältää määräyksiä mm. siitä, miten EFTA-valtioiden välinen ETA-sopimuksesta johtuva päätöksenteko tapahtuu.

ETAn neuvostossa on yksi hallituksen jäsen kustakin EFTA-valtiosta, EY:n neuvoston jäsenet ja jäseniä EY:n komissiosta. Neuvosto antaa poliittiset virikkeet sopimuksen täytäntöönpanoa varten, vahvistaa sekakomitean toiminnan yleiset suuntaviivat, arvioi sopimuksen toimintaa ja kehitystä kokonaisuutena ja tekee ETA-sopimuksen muuttamiseen johtavat poliittiset päätökset.

On ilmeistä, että ETAn neuvosto ei voi osallistua sopimuksen jokapäiväiseen hallinnointiin. Se on pikemminkin tarkoitettu tekemään poliittisia päätöksiä siitä, mihin sopimuspuolet yhteisesti pyrkivät. Yleisesti ottaen neuvoston päätökset sitovat ETAn sekakomiteaa tavoitteiden osalta, mutta päätösten yksityiskohtainen täytäntöönpano on sekakomitean tehtävä. ETA-neuvosto

käsittelee myös sopimuspuolen pyynnöstä sellaisia sopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä aiheutuneita ristiriitoja, joita ei muulla tavoin ole saatu ratkaistuksi.

Keskeinen päätöksentekoeelin on ETAn sekakomitea, jonka jäseninä ovat sopimuspuolten edustajat. Sekakomitea kokoontuu normaalisti korkeiden virkamiesten tasolla, mutta voi myös kokoontua ministerien ja komission jäsenen tasolla. Sekakomitea huolehtii sopimuksen tehokkaasta täytäntöönpanosta ja toiminnasta, huolehtii mielipiteiden ja tietojen vaihdosta, tekee päätöksiä sopimuksessa määrätyissä tapauksissa, mm. uusista ETA-säädöksistä, ja käsittelee sopijapuolen esityksestä ongelmiksi muodostuneita sopimuksen kannalta merkityksellisiä kysymyksiä.

Sekakomitea tekee päätökset konsensuksella, mikä merkitsee, että toisaalta EY:n ja toisaalta EFTA-valtioiden on sovittava keskinäisestä kannastaan käsiteltävään asiaan. Kun ne ovat yhteneväiset, sekakomitea voi tehdä päätöksen asiasta.

ETA-sopimuksen mukaan EFTA-valtioiden kansanedustuslaitosten ja Euroopan parlamentin välistä yhteistyötä varten perustetaan parlamentaarinen sekakomitea, johon kuuluu 33 Euroopan parlamentin ja 33 EFTA-maiden parlamenttien nimeämää jäsentä. EFTA-maiden kesken on toukokuussa 1992 tehty erillinen sopimus siitä, kuinka jäsenet jakautuvat EFTA-maiden parlamenttien kesken. Sopimuksen mukaan Suomen eduskunta nimeää komiteaan 5 edustajaa. Komitean jäsenen valintatapaa ei säännellä ETA-sopimuksessa eikä EFTA-valtioiden keskinäisessä sopimuksessa, vaan se jää ratkaistavaksi kansallisessa lainsäädännössä. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomen edustajat tulisi valita eduskunnan täysistunnossa ja että samalla tulisi päättää asianmukaisesta varamiesjärjestelmästä. Valiokunta pitää tärkeänä, että valintamenettelystä säädettäisiin lailla tai eduskunnan työjärjestyksenä ennen ETA-sopimuksen voimaantuloa.

ETAn parlamentaarisella sekakomitealla ei ole virallista asemaa ETAn päätöksentekomenetelyssä, vaan se on luonteeltaan konsultatiivinen. ETA-sopimuksen mukaan parlamentaarinen sekakomitea edistää vuoropuhelun ja keskustelun avulla EFTA-valtioiden ja EY:n välistä yhteisymmärrystä ETA-sopimuksen soveltamisalaa kuuluvilla aloilla. Parlamentaarinen sekakomitea voi ilmaista kantansa hyväksymällä raportteja ja päätöslausemia. Se saa myös ETAn

sekakomitealta vuosittain kertomuksen sopimuksen toiminnasta ja kehityksestä.

EFTA-valtioiden välinen päätöksenteko niiden valmistautuessa sekakomitean ja ETAn neuvoston kokouksiin tapahtuu EFTAn pysyvässä komiteassa, jossa jokaisella EFTA-valtiolla on yksi ääni. Pysyvä komitea voi kokoontua ministeritasolla tai korkeiden virkamiesten tasolla. Uusia normeja koskeva päätöksenteko tapahtuu konsensuksella. Tämä merkitsee, että yksi EFTA-valtio voi estää päätöksen syntymisen ja voi, vastustamalla asiaa pysyvässä komiteassa, myös estää sen, että uusi EY-lainsäädäntö tulee ETA-sopimuksen osaksi. Pysyvää komiteaa koskevan sopimuksen liitteestä ilmenevissä teknisluontoisissa asioissa komitea tekee enemmistöpäätöksiä.

EFTA-valtioiden kesken luodaan ETA-sopimuksen johdosta kaksi muuta toimielintä, EFTAn valvontaviranomainen ja EFTAn tuomioistuin. Valvontaviranomainen ei puutu varsinaiseen normeja koskevaan päätöksentekoon, vaan siihen, noudattavatko EFTA-valtiot ETA-sopimuksesta johtuvia velvollisuuksiaan. Elin voi puuttua menettelyyn, jota se pitää ETA-sopimuksen vastaisena saattamalla asian EFTAn tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valvontaviranomaisen päätöksenteko tapahtuu enemmistöpäätöksinä.

ETA-järjestelmän keskeisin päätöslaji koskee sitä, miten suhtaudutaan EY:n lainsäädäntöön. Kysymyksestä EY:n lainsäädännön mahdollisesta muuttamistarpeesta sekakomitea ei voi tehdä sopijapuolia sitovia ratkaisuja, vaan EY:n komissio päättää, mitä se keskustelun johdosta tekee (komission aloitemonopoli). Komissio ilmoittaa myös sekakomitealle uudesta lainsäädäntöhankkeestaan, jolloin sekakomiteassa päätetään siitä, toteutetaanko sen osalta sopimuksen mukainen tiedonanto- ja neuvottelumekanismi.

Komission alulle panema valmistelu voi tapahtua virkatyönä komission puitteissa, jolloin EFTA-valtiot voivat vaikuttaa valmisteluun vain sikäli, että komissio konsultoi yleensä jäsenvaltioita valmistelun kestäessä ja konsultoinee samalla tavalla myös EFTA-valtioita.

Komissio voi myös antaa valmistelun asiantuntijoiden tehtäväksi. Tässä tapauksessa komissio on ilmoittanut olevansa valmis käyttämään asiantuntijoita EFTA-valtioista samalla tavalla kuin EY:n jäsenvaltioista. Kolmas vaihtoehto on, että valmistelu tapahtuu ns. komitologiakomiteoissa (komiteoita, jotka on asetettu komissi-

on täytäntönnpanovaltuuksien suorittamista varten). Näiden työskentelyyn EFTA-valtioiden virkamiehet voivat osallistua siihen asti, kunnes muodollinen päätöksenteko alkaa. Se tapahtuu tässä tapauksessa jo valmistelussa sovitulta pohjalta. Tällä on keskeinen merkitys, sillä päätöksentekoon vaikuttaminen on parhaiten mahdollista valmisteluvaiheessa.

Kun komission ehdotus on valmis, se lähetetään EY:n neuvostolle ja saatetaan myös ETAn sekakomitean tietoon. Tästä alkaa tietojenvaihto- ja neuvotteluvaihe. Jokaisessa olennaisessa muutosvaiheessa komissio informoi EFTA-valtioita uusista ehdotuksista ja suhtautumisesta niihin. EFTA-valtiot voivat vaikuttaa esittämällä omat toivomuksensa käsitellyssä kysymyksessä. Ne voivat siis esimerkiksi ilmoittaa, ettei tietty ehdotus ole niiden kannalta hyväksyttävissä.

EY:ssä lopullisesti hyväksytty säädös toimitetaan ETAn sekakomiteaan lopullista kannanottoa varten. Hyväksymisestä sekakomitea päättää aina konsensuksella. Jos uusi EY-säädös on kaikkien EFTA-valtioiden hyväksyttävissä, siitä voidaan tehdä väliaikainen päätös ennen kansallisten elinten suostumuksen hankkimista. Jos säädös ei ole EFTA-valtioiden hyväksyttävissä tai jollei kansallisilta elimiltä saada suostumusta, sopijapuolet neuvottelevat ratkaisumahdollisuuksista tilanteeseen. Jos ratkaisua ei löydy, sopimus raukeaa siltä osin, kuin uusi säädös vaikuttaa siihen.

ETA-sopimuksen mukaan EFTA-valtioilla on siis oikeus estää ETA-päätösten syntyminen. Lisäksi päätösten lopullisuus on sidottu valtiosäännön mukaisten menettelyjen noudattamiseen, mikä mahdollistaa jälkikäteisen eduskuntakäsittelyn.

ETA-sopimuksen pöytäkirjojen muutoksien tekemiseen ei edellä kuvattu päätöksentekomenettely sovellu. Tätä tarkoitusta varten voidaan asettaa yhteisiä työryhmiä valmistelemaan muutosehdotus, joka sekä EY:n että ETAn on hyväksyttävä. Itse ETA-sopimuksen muutoksesta tekee poliittisen päätöksen ETAn neuvosto ja asian valmistelee ETAn sekakomitea. Sopimuksen osittainen raukeaminen ei tule kysymykseen kahden viimeksi mainitun päätöstyyppin osalta.

Valiokunta toteaa, että ETAn päätöksentekorakenteet eivät kaikin osin vastaa sopimuspuolten tasavertaisuuden periaatetta. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että EFTA-maiden alun perin asettamasta tavoitteesta luoda ETAA var-

ten aidosti yhteinen päätöksentekorakenne jouduttiin neuvotteluissa luopumaan EY:n pitäessä kiinni päätöksentekoautonomiastaan.

ETA-sopimus rakentuu nyt kahden erillisen pilarin, EY- ja EFTA-pilareiden yhteistyölle, jossa päätöksenteko perustuu EY:n piirissä valmisteltujen ja valmiiksi päätettyjen EY-säännösten varaan. Vaikka EFTA-valtioilla on edellä kuvatut mahdollisuudet osallistua ETA-säännösten pohjana olevien EY-säästöjen valmisteluun, EFTA-maiden mahdollisuudet vaikuttaa valmisteluun ovat olennaisesti rajallisemmat kuin EY-mailla. EFTA-maat eivät voi osallistua EY-säästöjen valmistelua koskevaan päätöksentekoon EY:n ns. komitologiakomiteoissa. ETAn päätöksenteon epätasapainoa kuvaa myös se, että voimassa olevat ETA-säädökset raukeavat silloin, kun sopimuspuolet eivät pääse ratkaisuun niitä korvaavien uusien EY-säästöjen hyväksymisestä uusiksi ETA-säännöiksi.

ETA-sopimuksesta aiheutuva päätöksenteko Suomessa

Valtioneuvosto asetti maaliskuussa 1992 komitean (valtiosääntökomitea 1992) selvittämään, miten Suomea koskevat yhdentymisratkaisut, mm. ETA-sopimus, vaikuttavat eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulkopoliittisiin ja kansainvälisiin asioita koskeviin valtaoikeuksiin ja niihin liittyviin päätöksenteko- ja työnjakojärjestelmiin sekä tekemään selvityksen perusteella tarvittavat ehdotukset muutoksiksi valtiosääntöön.

Eduskunnan kannalta ETA-sopimus merkitsee, että sen perinteinen lainsäädäntövallan käytön alue kapenee, koska keskeinen eduskuntalainsäädännön tasoinen säästöjen luonti siirtyy valtiosopimusten muodossa tehtäväksi. Varsinkin multilateraalisten valtiosopimusten sisältöön eduskunnalla ei ole käytännössä ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Eduskunnan kannalta on siksi tärkeää, että suomalaisten valtiolinten valtasuhteet eivät muutu eduskunnan asemaa heikentävällä tavalla.

Valtiosääntökomitea käsitteli kesäkuussa 1992 annetussa osamietinnössään kysymystä siitä, miten turvattaisiin eduskunnan mahdollisuudet saada hallitukselta tietoja ja vaikuttaa Suomen neuvottelutavoitteisiin ja sitä kautta päätösten sisältöön ETAn sekakomitean päätöksillä hyväksyttäviä uusia ETA-säästöjä koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa.

Komitea ehdotti, että hallitusmuotoon otettaisiin uusi 33 a §, jonka 1 momentissa olisi yleisluonteinen säännös eduskunnan osallistumisesta eräissä kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun valtiopäiväjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Valtiopäiväjärjestykseen komitea ehdotti lisättäviksi säännökset eduskunnan valiokuntien oikeudesta saada tietoja ETAn kannalta merkityksellisistä ehdotuksista sekä uusia ETA-säädöksiä koskevien ehdotusten ennakkokäsittelystä eduskunnan suuressa valiokunnassa, joka toimisi eduskunnan valmistelu- ja yhteensovittamiselimenä yhdentymisasioidissa.

Lisäksi valtiosääntökomitea selvitti ETA-säädöksiä koskeviin ehdotuksiin liittyvien Suomen kannanottojen valmistelua ja niitä koskevaa päätöksentekoa hallituksen piirissä. Komitea ehdotti, että ETA-sopimuksen neuvotteluvaiheen organisaation pohjalta kehitettäisiin pysyvä valtioneuvoston eri ministeriöt yhdistävä yhteensovittamisjärjestelmä. Järjestelmän muodostaisivat pysyvä ETA-ministerivaliokunta ja sen alaisena toimiva ETA-neuvottelukunta, joka koostuisi ministeriöiden kansliapäälliköistä. ETA-neuvottelukunnan alaisuudessa toimisivat eri alojen valmistelujaostot. Poliittisia puolueita, kansalaisjärjestöjä ja viranomaisia edustava integraationeuvottelukunta säilytettäisiin ETA- ja EY-asioiden neuvottelukunta -nimisenä yhdenmispoliittisena elimenä.

Vastuu Suomen kannanottojen edellyttämien yhteensovittamistehtävien hoitamisesta kuuluisi ulkoasiainministeriölle, jonka kautta toimitettaisiin myös Suomen viralliset tiedonannot ETAn ja EFTAn toimielimille. Suomen kannanotot valmisteltaisiin asianomaisissa ammattiministeriöissä ja alakohtaisissa valmistelujaostoissa, jotka toimisivat yleensä ammattiministeriöiden alaisuudessa. Valmistelujaostot voisivat työskennellä myös laajoissa kokoonpanoissa, jolloin etujärjestöjen edustajat osallistuisivat niiden työskentelyyn. Suomen kannanottoihin liittyvät yhteensovittamiskysymykset käsiteltäisiin virkamiestasolla valmistelujaostoissa ja ETA-neuvottelukunnassa.

Poliittiset päätökset Suomen kannanotoista tehtäisiin pysyvässä ETA-ministerivaliokunnassa, jonka puheenjohtajana toimisi pääministeri ja johon kuuluisivat pysyvinä jäseninä ulkoasiainministeri, ulkomaankauppa-asioista vastuussa oleva ministeri, kauppa- ja teollisuusministeri ja oikeusministeri. Myös ne ministerit, joiden toimialaan kulloinkin käsiteltävä asia kuuluisi,

osallistuisivat tältä osin valiokunnan työskentelyyn. Tasavallan presidentti voi osallistua valiokunnan työskentelyyn, mikäli siellä käsitellään ulkopoliittisesti merkityksellistä kysymystä.

Suomen kannanottojen valmisteluun valtioneuvostossa liittyisi säännöllinen tietojen antaminen eduskunnalle sekä valtiopäiväjärjestyksessä säännelty yhdentymisasioiden ennakkokäsittely, jonka tarkoituksena olisi saada suuren valiokunnan antama eduskunnan poliittinen ennakko hyväksymisen ETAn sekakomiteassa hyväksyttävälle ETA-säädöksille.

Komitea ehdotti ETA-säädösten hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen liittyvien asioiden esittelyn siirtämistä ulkoasiainministeriöstä asianomaisille ammattiministeriöille. Komitean ehdottamassa hallitusmuodon uudessa 33 a §:ssä olisi myös 2 momentti, jonka mukaan valtioneuvosto voisi hyväksyä ETA-säädöksen, jos vastaava kansallinen sääntely kuuluu valtioneuvoston tai sen alaisen viranomaisen toimivaltaan. Näin ollen tapauksissa, joissa ETA-säädös ei sisältönsä puolesta kuuluisi lain tai asetuksen alaan, ETA-säädöksen hyväksyminen ei kuuluisi tasavallan presidentille, vaan valtioneuvostolle.

Valiokunta pitää valtiosääntökomitean esittämiä ehdotuksia ETA-sopimuksesta aiheutuvista muutostarpeista pääosin perusteltuina. Valiokunta pitää erityisen tärkeänä sitä, että suomalaisten valtioneuvoston valtasuhteet eivät muutu eduskunnan asemaa heikentävällä tavalla. Erityisesti valiokunta korostaa eduskunnan aseman turvaamista siten, että sen mahdollisuudet saada tietoja ja vaikuttaa Suomen neuvottelutavoitteisiin turvataan niiden ETA-säädösten päätöksenteon osalta, jotka kuuluvat nykyisin lainsäädäntövallan piiriin.

ETA-asioiden käsittely eduskunnassa

Kesäkuussa 1991 asetettu eduskunnan ETA-toimikunta teki toimeksiantonsa mukaisesti mietinnössään kesäkuussa 1992 esityksen ETA-säädösten ennakolliseksi käsittelymenettelyksi eduskunnassa. Toimikunnan valtiopäiväjärjestykseen ehdottamien muutosten lähtökohtana oli valtiosääntökomitea 1992:n ehdotukset ETAn sekakomitean päätösten valmisteluko-neistoksi ja käsittelyjärjestykseksi Suomessa, samoin kuin komitean ehdotus uudeksi hallitusmuodon 33 a §:ksi, joka siten loisi perustan eduskunnan osallistumiselle ETA-säädösten kansalliseen valmisteluun.

ETA-toimikunnan esityksen mukaan eduskunnan suuri valiokunta käsitelisi koordinoivana elimenä ennakkohyväksymisasiota. Esityksen mukaan erikoisvaliokunnat osallistuisivat ko. asioiden käsittelyyn antamalla niistä lausuntonsa.

ETA-toimikunta ehdotti valtiopäiväjärjestyksen 42 §:ään lisättäväksi 2 momentin, jonka mukaan eduskunnan integraatioelimenä toimivalla suurella valiokunnalla olisi oikeus saada valtioneuvostolta ja ministeriöltä selvitys valmisteluista ETA-sopimuksen alalla. Tällainen selvitys tulisi antaa, milloin valiokunta taikka valtioneuvosto tai ministeriö pitäisi sitä tarpeellisenä. Valtiosopimusten valmistelua koskevaan valtiopäiväjärjestyksen 48 §:ään toimikunta ehdotti täsmennystä, jonka mukaan ETAn sekakomitean päätösten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat asiat kuuluisivat asian sisällön mukaan toimivaltaisille erikoisvaliokunnille. Toimikunta ehdotti lisäksi asiain valmistelua koskevan valtiopäiväjärjestyksen 4 luvun muihin pykäliin muutoksia, jotka olisivat tarpeen suuren valiokunnan koordinaatiotehtävän takia.

ETA-toimikunta laati ehdotukset säännöksiksi, joilla järjestettäisiin eduskunnan toimivaltaan kuuluvien ETAn sekakomitean päätösten poliittinen ennakkokäsittely suuressa valiokunnassa. Menettelyjen tarkoituksena olisi eduskunnan täysistunnon lopullista päätösvaltaa rajoittamatta järjestää valtioneuvoston ja eduskunnan vuoropuhelu sen tietojenvaihto- ja neuvotteluvaiheen aikana, joka alkaa ETA-sopimuksen alaan kuuluvan EY:n komission säädösehdotuksen antamisesta tiedoksi EFTA-valtioille ja päättyy ETAn sekakomitean päätökseen säädösehdotusta vastaavaksi ETA-säädökseksi. Menettelyä sovellettaisiin soveltuvin osin myös EFTA-valtioiden pysyvän komitean päätösten valmisteluun.

Menettelyllä pyrittäisiin turvaamaan eduskunnalle mahdollisuudet vaikuttaa Suomen neuvottelutavoitteisiin ja siten estämään se, että eduskunta asetettaisiin tapahtuneiden tosiasioiden eteen ETA-säädöksen tullessa sisällöltään lopullisessa muodossa sen hyväksyttäväksi ja voimaansaattettavaksi. Toisaalta menettelyllä valtioneuvosto saisi selon edellytyksistä, joiden täytyessä eduskunta ennen asian päättämistä ETAn sekakomiteassa sitoutuisi poliittisesti aikaan hyväksymään ETA-säädöksen ja saattamaan sen voimaan.

Valiokunta toteaa, että tämän menettelyn edellyttämä suuren valiokunnan eduskunnan ni-

missä antama ennakkohyväksyminen olisi luonteeltaan poliittista eikä se muodollisesti sitoisi eduskuntaa voimaansaattamisvaiheessa. Sillä ei kuitenkaan sen vuoksi olisi juridista sitovuutta myöskään hallituksen toiminnan kannalta.

Kuten eduskunnan ETA-toimikunnan mietinnössä todetaan, valtioneuvoston asiana olisi harkita, miten se voisi ETAn sekakomiteassa käytävissä neuvotteluissa toteuttaa eduskunnan asiassa asettamat tavoitteet. Valiokunta pitää perusteltuna mietinnössä esitettyä käsitystä, jonka mukaan eduskunnan ja valtioneuvoston välinen yhteistyö edellyttäisi, että eduskunta antaisi valtioneuvostolle riittävän liikkumavaran neuvotteluissa ETAn sekakomiteassa.

Valiokunta pitää kuitenkin lähtökohtana sitä, että suuren valiokunnan antamaa ennakkokantaa olisi noudatettava, ellei ETAn päätöksentekoprosessissa kiireellisissä tapauksissa ennalta arvaamattomista syistä ilmenisi perusteltua syytä siitä poikkeamiseen.

Valiokunta katsoo asiaa käsitelleiden toimikuntien kantaan yhtyen, että jos ETAn sekakomiteassa käytyjen neuvottelujen aikana ilmenisi tarvetta neuvottelutavoitteiden muuttamiseen tai niistä jouduttaisiin luopumaan vielä valmistelu- ja neuvotteluvaiheen jälkeen, valtioneuvoston olisi selostettava uusi tilanne suurelle valiokunnalle ja ilmoitettava sille hallituksen kanta muuttuneessa tilanteessa.

Suuren valiokunnan tehtävänä olisi ilmoittaa tässä tilanteessa valtioneuvostolle, millä edellytyksin eduskunta voisi ennakkollisesti sitoutua poliittisesti siihen, että uutta ETA-säädöstä koskeva sopimus olisi saatettavissa aikanaan voimaan. Käydyin keskustelun perusteella valiokunta esittäisi arvion siitä, voisiko eduskunnan enemmistö hyväksyä hallituksen alustavan kannan asian päättämisestä sekakomiteassa. Käsitelyä jatkettaisiin, jos asianomainen ministeriö ilmoittaisi suurelle valiokunnalle hallituksen muuttaneen kantaansa asiassa.

ETA-toimikunta ehdotti valtiopäiväjärjestyksen lisättäväksi uuden 4 a luvun, joka koskisi ETAA koskevien yhdentymisasiain ennakkokäsittelyä. Luvussa olisi säännökset valtioneuvoston velvollisuudesta antaa kirjelmällään eduskunnalle tiedoksi ETA-sopimukseen alaan kuuluvaa säädöstä koskevat EY:n komission ehdotukset, jos niiden tarkoittama ETA-säädös kuuluisi lainsäädännön alaan tai muuten vaatisi eduskunnan hyväksymisen, sekä tällaisten yhdentymisasiain ennakkokäsittelystä suuressa valiokunnassa ja sille lausuntonsa antavissa eri-

koisvaliokunnissa. Yhdentymisasiä voitaisiin myös ottaa keskusteltavaksi täysistunnossa, mutta eduskunta ei tekisi päätöstä yhdentymisasiän ennakkokäsittelyn johdosta. ETA-toimikunta ehdotti lukuun edelleen otettaviksi salassapitosäännökset, joilla turvattaisiin neuvottelusalaisuutta ETA-asioiden kansallisessa valmistelussa. ETA-toimikunnan mietintöön sisältyi myös yhdentymisasioiden ennakkokäsittelystä johtuvat muutosehdotukset eduskunnan työjärjestyksen ja suuren valiokunnan työjärjestykseen. Valiokunta ei kuitenkaan pidä toimikunnan ehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:ksi kansanedustajien ja kansalaisten tiedonsaannin turvaamisen kannalta tarkoituksenmukaisena ja katsoo, että salassapitosäännös voitaisiin muotoilla siten, että hallitus ja valiokunta erikseen määrittelevät ne tiedot ja asiakirjat, jotka on pidettävä salassa.

Eduskunnalle voidaan lainsäädäntökäytännön mukaan antaa tehtäväksi valita edustajia johonkin toimieliimeen vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla. Kansainvälisten parlamenttien välisten toimielinten lisääntyessä tätä ei ETA-toimikunnan ilmaiseman käsityksen mukaan voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tämän vuoksi toimikunta ehdotti valtiopäiväjärjestyksen otettavaksi uuden 88 b §:n, jonka mukaan eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen sopimukseen perustuvaan tai muuhun kansainväliseen toimieliimeen säädetäisiin lailla tai eduskunnan työjärjestyksenä. Ehdotus koskisi muun muassa edustajien valitsemista ETAn parlamentaariseen sekakomiteaan.

ETA-toimikunnan ehdotukset on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti ETA-sopimuksen kanssa. Edustajien valitsemista kansainvälisiin parlamentaarisiiin toimieliimiin koskeva ehdotus voitaisiin kuitenkin toimikunnan käsityksen mukaan toteuttaa aikaisemminkin.

ETA-toimikunnan ehdotusten mukaan suuren valiokunnan aseman tietojen saannissa (oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys valmisteluista ETA-sopimuksen alalla) olisi jonkin verran vahvempi kuin ulkoasiainvaliokunnan asema sille valtiopäiväjärjestyksen 48.2 §:n mukaan perinteisesti kuuluneen toimivallan perusteella. Toimikunta kiinnitti huomiota tähän epäsuhtaan, mutta ei tehnyt ehdotusta valtiopäiväjärjestyksen 48.2 §:n muuttamisesta. Toimikunta totesi kuitenkin, että ulkoasiainvaliokunnan oikeutta saada selontekoja koskeva säännös valtiopäiväjärjestyksessä voitaisiin muotoilla samansisältöiseksi

kuin vastaava toimikunnan suuren valiokunnan osalta ehdottama säännös. Valiokunta korostaa, että sen tiedonsaantioikeuden on koskettava asian valmistelun ja käsittelyn kaikkia vaiheita valiokunnan harkinnan mukaan.

ETA-toimikunta totesi, että valtiopäiväjärjestyksen 48.2 §:n muotoilu edellä kuvatulla tavalla merkitsisi, että ulkoasiainvaliokunnan esittämä pyyntö saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin loisi hallitukselle velvollisuuden antaa valiokunnalle sen haluama selonteko. Hallituksen olisi puolestaan omaloitteisesti annettava valiokunnalle selonteko katsoessaan esimerkiksi jonkin tapahtuman olevan sillä tavoin merkittävä, että se on sääntelyn hengen huomioon ottaen syytä saattaa valiokunnan tietoon.

ETA-toimikunnan käsityksen mukaan valtiopäiväjärjestyksen 48.2 § voitaisiin tässä tarkoituksessa muotoilla siten, että ulkoasiainvaliokunnan tulisi tarpeen mukaan saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin. Valiokunta voisi, kuten aiemminkin, tarvittaessa antaa selonteon johdosta lausunnon hallitukselle.

Ulkoasiainvaliokunta kannattaa tätä muotoilua, joka kaikessa olennaisessa vastaa sen mietinnössään n:o 6 esittämää kannanottoa. Ulkoasiainvaliokunta katsoi myös mainitussa mietinnössään ulkoasiainvaliokunnan ja integraatiovaliokunnaksi kaavailun suuren valiokunnan välinen työnjako voitavan tarkoituksenmukaisesti järjestää siten, että EY-jäsenyyden kaltaiset ulkopoliittiset sopimukset ja niiden valmistelu käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa ja suuren valiokunnan tehtäväksi tulee ETAn ja myöhemmin EY:n uuden lainsäädännön valmisteluun liittyvät asiat. Ulkoasiainvaliokunta pitää edelleen tällaista työnjakoa perusteltuna. Valiokunta korostaa, että sillä tulee olla mahdollisuus saada tietoja ja ottaa kantaa ETAn kehittämisen kannalta periaatteellisesti merkittäviin kysymyksiin, joista päätökset tehdään pääosin ETAn neuvostossa.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin valtiosäännön muuttamiseksi niin, että ulkoasiainvaliokunnalle turvataan mahdollisuus saada tarpeensa mukaan valtioneuvostolta selontekoja valtakunnan suhteista ulkovaltoihin samoin kuin mahdollisuus saada tietoja ja ottaa kantaa ETA-sopimuksen kehittämisen kannalta periaatteellisesti merkittäviin kysymyksiin.

4. Eduskunnan asettamien neuvottelutavoitteiden toteutuminen

Mietinnössään n:o 7/1990 vp valtioneuvoston selonteosta Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen 1990 ulkoasiainvaliokunta edellytti, että hallitus ETA-neuvottelujen aikana 1) pyrkii sellaiseen ETAratkaisuun, joka ottaa laajasti ja tasapainoisesti huomioon maallemme merkitykselliset näkökohdat; 2) pyrkii siihen, että luonnon kantokyvyn huomioon ottavan kestävän kehityksen periaatteita ryhdytään toteuttamaan koko ETAn alueella; 3) pyrkii sellaiseen ETAn päätöksentekojärjestelmään, joka turvaa EFTA-maiden edut; 4) pyrkii tekemään ETAsopimukseen perustavaa laatua olevien kansallisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset rajaukset ja varaukset erityisesti siten, että a) Suomen viranomaisilla säilyy mahdollisuus valvoa ja rajoittaa ulkomaalaisomistusta suomalaisissa yhtiöissä ja tuotantolaitoksissa sekä kiinteän omaisuuden osalta, b) suomalainen sosiaaliturva ja työsuojelu säilyvät vähintään nykyisen tasoisena ja niiden kehittämiselle luodaan tarpeelliset edellytykset, c) Suomelle turvataan oikeus ylläpitää ja kehittää EY-määräyksiä tiukempaa kansallista ympäristönsuojelulainsäädäntöä, d) Suomessa voidaan harjoittaa kansallista aluepolitiikkaa kehittäen maamme erityisolosuhteet huomioon ottavia toimia; 5) pitää eduskunnan erikoisvaliokunnat ajan tasalla neuvottelujen kulusta ja sisällöstä sekä turvaa eduskunnalle asianmukaisen vaikutusvallan ja osallisuuden neuvotteluvaiheissa.

Jo ETA-neuvottelujen alkuvaiheessa kävi selväksi Euroopan yhteisön lähtökohta, jonka mukaan EY:n voimassa oleva *acquis communautaire* eli yhteisöläinsäädäntö on asiaankuuluvilta osiltaan otettava neuvoteltavan sopimuksen pohjaksi. Yhteisöläinsäädäntö, joka muodostuu direktiiveistä, asetuksista ja muista päätöksistä mukaan lukien EY:n tuomioistuimen niiden soveltamista koskevat ratkaisut, on kehittynyt asteittain lähes 35 vuoden aikana.

ETA-sopimuksen aineellisen sisällön pohjaksi otettu sisämarkkinoita koskeva yhteisöläinsäädäntö muodosti EY-osapuolen näkökulmasta kokonaisuuden, jonka eri osia se ei pitänyt mahdollisena irrottaa toisistaan. Tämän lähtökohdan lisäksi EY ei ollut myöskään valmis neuvottelemaan yhteisöläinsäädännön muuttamisesta. Näin ollen ETA-neuvottelut koskivat

huomattavassa määrin sopimukseen sisällytettävien relevanttien EY-säädösten määrittämistä. Neuvotteluissa EY ei hyväksynyt kuin hyvin harvoja pysyviä poikkeuksia EFTA-maille. Neuvotteluissa keskityttiin siksi pääasiassa siihen, missä asioissa tarvitaan siirtymäjärjestelyjä.

Valiokunnan mielestä ETA-sopimusta arvioitaessa on pidettävä mielessä EY:n ehdottomat lähtökohdat, jotka eivät kaikilta osin olleet eduskunnankaan tiedossa silloin, kun Suomen neuvottelutavoitteita asetettiin.

Valiokunta toteaa, että jos neuvoteltu ETAsopimus astuu voimaan, Suomi tulee osaksi laajaa kauppapoliittista järjestelyä, joka varsin pitkälle toteuttaa EY:n sisämarkkinaohjelman mukaisen tavaroiden, ihmisten, palvelujen ja pääomien vapaan liikkumisen koko ETA-alueella. ETA-sopimus myös laajentaa, syventää ja kehittää yhteistyötä EFTA- ja EY-maiden välillä sisämarkkinoiden toimintaan läheisesti liittyvillä yhteistyöalueilla.

Kun Suomi ja muut EFTA-maat nyt hyväksyvät ETAsopimuksen soveltamisalaan liittyvän yhteisöläinsäädännön yhdellä ratkaisulla, se tulee aiheuttamaan ennakoimattomia ongelmia sopimusten soveltamisessa siitä huolimatta, että eduskunta erikoisvaliokuntineen on huolellisesti käynyt läpi ETAsopimuksen ja saanut selvityksen hallitukselta ja muilta viranomaisilta sitä koskevasta valmistelutyöstä.

Eduskunnan lainsäädäntövallan rajojen tämentämiseksi uusien ETA-säädösten osalta valiokunta pitää tärkeänä, että hallituksen esityksistä selviää, mitä muutoksia asianomainen ETA-säädös välttämättä edellyttää ja mitkä muutokset johtuvat tarkoituksenmukaisuussyistä. Valiokunnan mielestä EY-direktiiveihin pohjautuvien ETA-säädösten sallima liikkumavara on käytettävä mahdollisimman hyvin kansallisten näkökohtien huomioon ottamiseksi ETAsäädösten voimaansaattamisvaiheessa. Valiokunta painottaa lisäksi, että EY:n sisäisen kehityksen vuoksi ETAn merkitys korostuu.

ETA-sopimuksen johdannossa todetaan, että sopimuspuolet ovat vakaasti päättäneet säilyttää, suojella ja parantaa ympäristön laatua ja huolehtia luonnonvarojen harkitusta ja järkevästä käytöstä, erityisesti noudattaen kestävän kehityksen sekä ennalta varautuvien ja ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamisen periaatetta. Kestävän kehityksen periaate siis sisältyy sopimukseen. EY on viimeaikaisissa päätöksissään, mm. Lissabonin huippukokouksen ja

Maastrichtin huippukokouksen päätöksissään, korostanut ympäristönsuojelunäkökohdan ennistä selkeämpää huomioon ottamista kestävä kehityksen periaatteen pohjalta.

ETA-sopimukseen sisältyvän päätöksentekojärjestelmän osalta valiokunta toteaa, että se ei täysin vastaa EFTA-maiden alun perin sille asettamia tavoitteita sopimuspuolten tasavertaisuudesta. Valiokunta arvioi kuitenkin, että ETA-sopimus turvaa EFTA-maille kohtuulliset mahdollisuudet vaikuttaa ETA-säädösten pohjana olevien EY-säädösten valmisteluun. Kun uusien ETA-säädösten hyväksyminen edellyttää kaikkien osapuolten yksimielisyyttä, valiokunta katsoo päätöksenteon turvaavan ainakin muodollisen tasavertaisuuden sopimuspuolten kesken.

Valiokunta toteaa, että neuvotellussa ETA-sopimuksessa tehdään ero toisaalta pääsopimukseen rinnastettavien pöytäkirjojen ja muiden kuin pääsopimuksen taseiksi katsottavien pöytäkirjojen välillä. Edellisten muutoksista päätetään konsensuksella, kuten kansainvälisistä sopimuksista yleensäkin. Jälkimmäisiin tehtävistä muutoksista päättää ETAn sekakomitea EY:n yhteisölaainsäädännöstä riippumatta, jossa niillä ei ole vastinetta. EFTA-valtioiden vaikutusmahdollisuudet näitä erityyppisiä pöytäkirjoja koskevaan päätöksentekoon eivät asiallisesti eroa EY:n jäsenvaltioiden mahdollisuuksista. Vaikutusmahdollisuudet ETA-sopimuksen liitteisiin tehtäviä muutoksia koskevaan päätöksentekoon riippuvat siitä, mitä ja miten edellä mainittuja valmistelutapoja niiden osalta sovelletaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomen tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ETA-päätöksenteossa riippuvat huomattavassa määrin sen ao. edustajien asiantuntemuksesta ja aktiivisuudesta. Valiokunta pitää siksi tärkeänä, että huolehditaan heidän asianmukaisesta koulutuksestaan ja tehtäviinsä harjaantumisesta.

Ulkomaalaisomistuksen osalta ETA-sopimukseen sisältyy kolmen vuoden siirtymäkausi, minkä jälkeen tätä omistusta koskevat rajoitukset on poistettava. Loma-asuntojen osalta EY:n pääomaliikeditiivi antaa mahdollisuuden asumiseen perustuvaan omistusoikeuden rajoittamiseen, kuten tapahtui mm. Tanskassa. Sopimuksen yleinen suojalauseke on periaatteessa sovellettavissa myös ulkomaalaisomistuksen rajoittamiseen, jos jonkin ulkomaalaisomistuksen muodon tai ulkomaalaisen suorittaman yritystai kiinteistöhankinnan katsotaan voivan olenaisella tavalla haitata suomalaisia etuja talou-

dellisia, ympäristöllisiä tai yhteiskunnallisia uhkia aiheuttaen.

ETA-sopimus ei periaatteessa vaaranna suomalaisen sosiaaliturvan ja työsuojelun kehittämistä eikä aseta esteitä niiden nykytason säilyttämiselle. Tiukemman kansallisen ympäristönsuojelulainsäädännön ylläpitäminen on sopimuksen mukaan tietyissä rajoissa mahdollista, joskaan se ei saa aiheuttaa uusia kaupan esteitä. Suomalaisen aluepolitiikan kehittäminen on sopimuksen perusteella mahdollista niissä rajoissa, joita sopimukseen sisältyvät valtion tukea ja kilpailuasioita koskevat määräykset edellyttävät.

Hallitus on ETA-neuvottelujen kuluessa se-lostanut eduskunnan valiokunnille niiden kulkua.

Kokonaisarviona ulkoasiainvaliokunta toteaa, että allekirjoitettu ETA-sopimus vastaa kohtuullisesti niitä tavoitteita, joita eduskunta on sille asettanut.

5. Erikoisvaliokuntien lausunnot

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että kukin erikoisvaliokunta on huolellisesti kartoittanut omaan toimialaansa liittyvät kysymykset. Ulkoasiainvaliokunta ei ole sisällyttänyt mietintöönsä kaikkia muiden erikoisvaliokuntien lausunnoissa esitettyjä näkökohtia.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon myös liitteenä oleviin erikoisvaliokuntien lausuntoihin sisältyvät huomautukset ja lausumat.

6. Sopimusten voimaansaattaminen

Viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon valiokunta katsoo, että eduskunnan suostumus on hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeen esitykseen liittyvien sopimusten hyväksymiseksi. Edelleen valiokunta katsoo, että esitykseen sisältyvät ensimmäinen ja toinen lakiehdotus on käsiteltävä siinä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä, jota noudatetaan asian koskiessa perustuslakia, ja että kolmas lakiehdotus voidaan käsitellä johtolauseensa mukaisessa järjestyksessä.

7. ETA-sopimuksen käsittely muiden sopimuspuolten parlamenteissa

Valiokunta toteaa, että tullakseen voimaan ETA-sopimuksen tulee tulla hyväksytyksi kaikkiaan 19 kansallisessa parlamentissa ja vielä EY:n parlamentissa, minkä lisäksi kahdessa maassa on asiasta suoritettava kansanäänestys.

Sveitsin parlamentin molemmat kamarit ja Itävallan parlamentin yksi kamari ovat jo hyväksyneet sopimuksen (Itävallan senaatin käsittely on vielä kesken). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan useimpien EFTA- ja EY-maiden parlamenttien odotetaan käsittelevän ja hyväksyvän sopimuksen, arvion perusteella enimmäkseen selvällä enemmistöllä, loka- tai marraskuun 1992 aikana.

Sveitsissä pidetään asiasta kansanäänestys 6.12.1992 ja Liechtensteinissa 20.12.1992. Sveitsissä sopimuksen hyväksyminen edellyttää äänestäjien enemmistöä kansanäänestyksessä, minkä lisäksi enemmistössä kantoneista vähintään puolen äänestäjistä on äänestettävä hyväksymisen puolesta. Jälkimmäistä vaatimusta pidetään vaikeammin täytettävänä.

Muita epävarmuustekijöitä sisältyy sopimuksen parlamentaariseen käsittelyyn Norjassa, jossa sopimus on hyväksyttävä 3/4:n enemmistöllä, sekä Islannissa.

EY:n parlamentin ao. valiokunnat ovat antaneet mietintönsä sopimuksesta, josta parlamentin odotetaan äänestävän 28 päivänä lokakuuta.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että Eduskunta hyväksyisi ne Portossa 2 päivänä toukokuuta 1992 Suomen tasavallan, Islannin tasavallan, Itävallan tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Norjan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton sekä Euroopan talousyhteisön, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön, Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Portugalin tasavallan ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan välillä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen pääsopimuksen, pöytäkirjojen ja liitteiden määräykset

samoin kuin niissä säädöksissä olevat säännökset, joihin viitataan sopimuksen liitteissä ja jotka vaativat Eduskunnan suostumuksen;

että Eduskunta hyväksyisi ne Portossa 2 päivänä toukokuuta 1992 Suomen tasavallan, Islannin tasavallan, Itävallan tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Norjan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton välillä valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen määräykset, jotka vaativat Eduskunnan suostumuksen;

että Eduskunta hyväksyisi ne Portossa 2 päivänä toukokuuta 1992 Suomen tasavallan, Islannin tasavallan, Itävallan tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Norjan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton välillä EFTA-valtioiden pysyvistä komiteasta tehdyn sopimuksen määräykset, jotka vaativat Eduskunnan suostumuksen.

Samalla valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan paitsi johtolause ja 16 § näin kuuluvina:

Johtolause

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen (poist.) 69 §:n 1 momentissa määrättyllä tavalla, säädetään:

16 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)
(3 mom. poist.)

Edelleen valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin sellaisenaan paitsi johtolause näin kuuluvana:

Johtolause

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on

tehty valtiopäiväjärjestyksen (poist.) 69 §:n 1 momentissa määrättyllä tavalla, säädetään:

Vielä valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että 3. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Paasio, varapuheenjohtaja Donner, jäsenet Aittoniemi, Haavisto, Kalliomäki, Kempainen, Korkea-
oja,

Kuuskoski, Kääriäinen, Laurila, Miettinen, Ollila, Renko, Särkijärvi ja Wahlström sekä varajäsenet S.-L. Anttila ja Hämäläinen.

Vastalauseita

I

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnön n:o 7/1990 vp pohjalta eduskunta antoi keväällä 1990 hallitukselle neuvotteluvaltuudet Suomen liittymisestä Euroopan talousalueeseen. Mietinnössä ja sen liitteinä olleissa erikoisvaliokuntien lausunnoissa oli kirjattu sopimuksen sisältöä koskevia ehtoja ja tavoitteita, jotka olisi otettava huomioon neuvotteluissa. Tärkeimpiä tavoitteita ja ehtoja olivat kiinteän omaisuuden ja yhteiskunnalle tärkeän teollisuuden kansallinen suoja sekä sosiaaliturvaan liittyvät kansalliset kysymykset.

Hallituksen asettamat neuvottelijat epäonnistuivat asetettujen ehtojen ja tavoitteiden toteuttamisessa. Kun eräiden muiden neuvotteluosapuolten edustajat vielä viimeisenä yönä väänivät kättä kansallisten etujensa puolesta (Norja, Sveitsi, Islanti), istuivat Suomen neuvottelijat kuvaannollisesti sanoen sivupöydässä tyhjen eväspapereidensa äärellä. Saavutuksena oli vain kolmen vuoden siirtymäaika kiinteän omaisuuden ulkomaalaisomistukseen liittyviltä osin sekä yritysostojen suhteen. Tämän lisäksi sopimustekstiin kirjattiin epämääräiset, vastatoimille alttiit suojalausekkeet eräänlaisen kansallisen kriisitilanteen varalta. Siirtymäaikoja koskevia sopimuksia tuskin edes hallituksen taholta tarkoitettiin voimaansaatettaviksi. Myöhemmin hallitus on antanut eduskunnalle lakiesitykset, joiden kautta kolmen vuoden siirtymäajasta jo ennak-

koon luovutaan. ETA-neuvotteluissa ei ole siis jäänyt käytännössä käteen mitään niistä neuvottelutavoitteista, jotka eduskunta keväällä 1990 asetti.

Valiokunnassa asiantuntijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa on käynyt selville, että liittyminen Euroopan talousalueeseen on kuin hyppy pimeään huppu silmillä. Edes asiantuntijat eivät hallitse ETA-sopimuksen ehtoja ja niiden tulkintaa kuin pieneltä osalta. Positiivisia puolia on pystytty esittämään periaatteessa vain kaksi: Suomen mahdollisuus päästä mukaan Euroopan teknologiseen kehitykseen ja tutkimustyöhön sekä kaupallisten standardien yhdenmukaistaminen. Päälimmäisinä esitetyt kaupalliset edut ovat sen sijaan jääneet kovin epämääräisiksi, vapaakauppasopimukset kun jäävät voimaan siitä huolimatta, vaikka Suomi jäisi ETA-sopimuksen ulkopuolelle.

Negatiivisista seurauksista ja epämääräisyyksistä on sen sijaan esiintynyt suoranaista runsauden pulaa. Käsittelen niitä lyhyesti.

Lainsäädäntövalta, tuomiovalta, toimeenpanovalta

Edellä mainitut toiminta-alueet ovat itsenäisen valtion kulmakiviä. ETAn jäsenenä suuri osa

suomalaisesta normistosta saneltaisiin Euroopan yhteisön lainsäädäntöelinten suunnasta. Eduskunta olisi vain eräänlaisen kirjaajan asemassa siihen, mitä ylhäältä annetaan.

Suomalaiset tuomioistuimet joutuisivat soveltamaan päätöksenteossaan EY-normistoa ja erityisesti ennakkopäätöksiä tavalla, joka on vierasta suomalaiselle oikeudenkäytölle. Lisäksi suomalaisille tuomioistuimille tulisi entuudestaan outo velvollisuus tulkita lakia yhteiskuntaa ohjaavalla tavalla. Siis lyhyesti sanoen tulkita lakia poliittisin perustein kulloinkin voimassa olevan suuntauksen mukaisesti.

Toimeenpanovallan osalta merkitys on kahta edellistä vähäisempi. Sopimus edellyttäisi kuitenkin kaupallisessa toiminnassa ja kilpailualueella ylikansallisia oikeuksia tarkastuksiin.

Työvoiman vapaa liikkuvuus

Suomalaisille on uskoteltu, että ETA-alueen kansalainen voi hakea toisessa jäsenmaassa lähtömaansa elinturvan varassa työtä kolmen kuukauden ajan. Asiantuntijoiden mukaan asia on täysin epämääräinen. Käytännössä aika on ainakin kuusi kuukautta, tähän lisätynä mahdollinen karkotusprosessi, joka saattaa kaikkine asteineen kestää vuoden. Lyhytaikainen, työntekijästä riippumattomista syistä päättyvä työsuhde johtaa kansallisiin oikeuksiin niin työntekijän kuin maahanmuuttoon oikeutetun perheen osalta, jonka jäseniltä ei vaadita ETA-alueen kansalaisuutta. Koko järjestelmä on sekava ja mahdollistaa lähes mittaamattomat väärinkäytösten mahdollisuudet.

Sosiaali- ja perusturva

Työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen liittyen sosiaali- ja perusturva määräytyvät myös perheen osalta sen mukaan, missä maassa henkilöllä on työpaikka. Sosiaaliset ja perusturvaetuudet eri maissa ovat kovin erilaiset. Työvoiman liikkeiden suuntauksesta riippuen euroasetus 1408 voi tulla Suomelle kalliiksi.

ETA-sopimuksen kustannukset

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan on laskettu, että eri hallinnonalojen lisääntyvät

kustannukset ETA-sopimuksen johdosta olisivat vuositasolla 650 miljoonaa markkaa. Jo esityksen perusteluja tutkimalla tulee vakuuttuneeksi, että laskelma on liian optimistinen. Kaikki ETA-toiminnasta aiheutuvat kustannukset tulevat lähentelemään 1,5 miljardin markan rajaa vuodessa.

Osallistuminen päätöksentekoon

ETA-toimintaa ohjaillaan lähes suvereenisti lainsäädännöllä EY-elinten taholta Brysselistä parikymmenen johtavan poliitikon ja viidentoistatuhannen virkamiehen päätöksillä. Päätöksenteko perustuu suljetuissa piireissä vaikuttamiseen, lobbaukseen ja ainakin jossain vaiheessa jopa lahjomisen luonteiseen toimintaan. Kun ETA-jäsenmaalla ei EY:n suunnassa ole suoranaista vaikuttamisen mahdollisuutta, sen täytyy tapahtua ennakkoon edellä mainituilla tavoilla. Se on vierasta sille päätöksenteolle, johon olemme tottuneet. Brysselin sisäänlämpiävä byrokratia ja päätöksenteko sisältää jo nyt runsaasti aineksia, jotka sisältyivät erään kaukaa historiasta tunnetun suurvallan nousuun ja tuhoon.

Pienen kapealla tuotantopohjalla liikkuvan maan mahdollisuudet

Suomalaisen viennin tuotantopohja on kapea: puujalat ja metallikeppi. Tältä pohjalta Suomen talous on kansainvälisten suhdanteiden vaikutuksille kovin haavoittuvainen. Vaikka ETA-sopimus ei sidokaan sellaisenaan Suomea EY:n oleviin ja tuleviin pankki-, raha- ja valuuttajärjestelmiin, se merkitsee sidottuja käsiä valuuttakurssien suhteen. Niin kauan kuin Suomen vienti toimii nykyisen kaltaisella kapealla pohjalla, se tarvitsee valuuttapoliittisten toimien mahdollisuutta, kuten on tultu huomaamaan. Sitoutuminen Euroopan talousalueeseen on siis erittäin hankala Suomelle myös tältä pohjalta.

Muut epävarmuustekijät

ETA-sopimukseen sitoutuminen sisältää runsaan määrän muita selkeitä haittoja ja epävarmuustekijöitä. Niihin ei tämän vastalauseen puitteissa ole mahdollisuutta puuttua.

Edellä esitetyn perusteella katson,

että valiokunnan olisi tullut mietinnössään ehdottaa, että hallituksen esitys Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen hyväksymisestä hylätään.

Kun näin ei ole tapahtunut, valiokunnan olisi kuitenkin pitänyt lausua,

että esityksen 1. lakiehdotus tulisi käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Näin siitä syystä, että esitys on syvästi ristiriidassa maan perustuslain kanssa.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 1992

Sulo Aittoniemi

II

Pääomaliikkeiden vapauttamisesta EY:n ja EFTAn välillä seuraa, että myös Suomelle ETA-sopimuksen myötä syntyy velvoite purkaa lainsäädännöstään muissa ETA-valtioissa asuviin kohdistuvat ulkomaalaisomistusrajoitukset.

Eduskunnan tulisi kansallisessa lainsäädännössä entistä tarkemmin säädellä maankäytön ohjaamista erityisesti Suomen arvokkaiden metsä- ja ranta-alueiden osalta. Ulkomaalaisomistuksen vapautuessa Suomen kansallista lainsäädäntöä tulisi kehittää luonnon-, maiseman- ja rakennussuojelun näkökulmista. Ulkoasiainvaliokunnan olisi tullut mietinnössään ottaa tähän kantaa.

Kuten ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä todetaan, pääomaliikeditiivin 6 artiklan 4 kohdan poikkeussäännön mukaan pääomaliikkeiden vapauttamisvelvoite ei koske vapaa-ajan asunnon hankkimista, jolloin vapaa-ajan asuntojen omistusoikeus voidaan Tanskan mallin

mukaan rajoittaa maassa pysyvästi asuviin. Tähän ei kuitenkaan hallituksen lakiesitys n:o 120 tähtää.

Ranta-alueiden maankäytön ohjaus on Suomessa eurooppalaiseen tasoon verrattuna heikkoa. Kasvaneen kysynnän myötä keskeneräisten rantojen suojeleuhjelmien toteuttaminen ja järkevää maankäytön ohjausta koskevan lainsäädännön valmistelu Suomessa saattaa entisestään vaikeutua. Tämän vuoksi nämä kysymykset tulisi ratkaista kansallisella lainsäädännöllä, ennen kuin vapaa-ajan asuntojen ulkomaalaisomistusta vapautetaan nykyisestä.

Maankäyttöön liittyy myös kysymys jokamiehenoikeudesta, joka Suomessa muodostaa perinteisen maantavan. Ulkomaalaisomistuksen vapautuessa tämä periaate saattaa käytännössä romuttua, ellei jokamiehenoikeuksien asemaa edelleen vahvisteta lainsäädännössä.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 1992

Pekka Haavisto

Jarmo Wahlström

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Helsingissä

22 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 15

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 17 päivänä kesäkuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina toimistopäällikkö Marita Eerikäinen ja lähetystöneuvos Pia Hillo ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, oikeustieteen tohtori, hallintoneuvos Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, vt. professori Teuvo Pohjolainen, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Martin Scheinin, oikeustieteen lisensiaatti, oikeusneuvos Leif Sevón, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen, professori Kaarlo Tuori ja oikeustieteen lisensiaatti Aarre Tähti.

Käsiteltävään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden (EFTA-valtiot) sekä Euroopan talousyhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön sekä niiden jäsenvaltioiden välisen sopimuksen Euroopan talousalueesta (ETA-sopimus) sekä EFTA-valtioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta ja sopimuksen EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta. Näiden sopimusten on määrä tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset mainittujen sopimusten eräiden määräysten hyväksymi-

sestä. Ehdotetut lait tulisivat voimaan asetuksella säädettävänä päivänä. Tarkoitus on, että lait tulevat voimaan samana päivänä kuin niissä tarkoitetut sopimukset.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan sekä ehdotus laiksi Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta että ehdotus laiksi valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä ja 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla.

Valiokunnan kannanotot

Eduskunnan suostumus

Eduskunnan suostumus on tarpeen esitykseen sisältyvien, Euroopan talousalueen toteuttamiseen liittyvien sopimusten sellaisten määräysten hyväksymiseksi, jotka poikkeavat voimassa olevasta lainsäädännöstä tai joiden vuoksi on tarpeen ryhtyä uusiin lainsäädäntötoimiin. Näiden sopimusten voidaan myös katsoa sisältävän useita sellaisia yksilön tai esimerkiksi yrityksen oikeusasemaan vaikuttavia määräyksiä, jotka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan kuuluvat lain tasoon (ks. PeVL 2 ja 18/1990 vp), mistä syystä eduskunnan hyväksyminen on myös tarpeen. Eduskunnan hyväksymistä vaativat niin ikään sopimusten sellaiset määräykset, jotka sitovat eduskunnan budjettivaltaa. Sopimusten eduskuntakäsittely on lisäksi asianmukaista siitä esityksen perusteluissa mainitusta syystä, että sopimuksia on niiden yhteiskunnan eri aloille ulottuvien laaja-alaisen vaikutusten takia pidettävä erityisen tärkeinä.

Esittämäänsä viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että eduskunnan suostumus on hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeen.

Lakiehdotusten käsittelyjärjestys

1. lakiehdotus

(ETA-sopimus)

ETA-sopimuksen pääsopimuksen mukainen kilpailusääntöjen valvontajärjestelmä merkitsee sitä, että yrityksiin välittömästi kohdistuvaa valvontavaltaa käyttävät ETA:n valvontaviranomaiset, joko EFTAn valvontaviranomainen tai EY:n komissio. Niiden valvontavalta kattaa tarkastusten tekemisen yrityksissä Suomessa sekä sakkojen ja uhkasakkojen määräämisen niille kilpailusääntöjen rikkomisesta. Tällaiset maksuvelvollisuuden asettavat päätökset ovat täytäntöönpanokelpoisia Suomessa. Mainitut säänteilyt ovat ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kanssa, minkä vuoksi lakiehdotus on käsiteltävä sellaisessa perustuslainsäätämisyksityksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaan noudatetaan saatettaessa voimaan kansainvälinen sopimus.

Pääsopimuksen 97 artiklan mukaan sopimuspuolen oikeus muuttaa sisäistä lainsäädäntöään ETA-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla on riippuvainen siitä, onko tähän saatu ETA:n sekakomitean lupa tai onko noudatettu pääsopimuksen 98 artiklassa tarkoitettua menettelyä. Valiokunta on tarkastellut tätä artiklaa lainsäädäntövaltaa koskevan hallitusmuodon 2 §:n ja asetuksenantovaltaa koskevan 28 §:n kannalta.

Mainitun sopimusmääräyksen tarkoituksena on saadun selvityksen mukaan alun perin ollut turvata se, ettei EY:n katsottaisi syyllystyneen sopimusrikkomukseen sen valmistellessa ja saatettaessa voimaan uutta sisäistä lainsäädäntöään. Määräys sitoo EY:n siihen, ettei se anna sopimuksen alaan kuuluvia säädöksiä, ilman että niitä on käsitelty ETA:n päätöksentekojärjestelmässä. Tavanomaisen käytännön mukaisesti määräys on kirjoitettu sopimuspuolia yhtäläisesti koskeviksi.

Laaja-alaisesta sanamuodostaan huolimatta 97 artikla merkitsee saadun selvityksen mukaan Suomen kannalta lähinnä sitä, että sekakomitea-

käsittelyyn olisi turvauduttava, mikäli Suomessa haluttaisiin saada aikaan ETA-sopimuksesta poikkeavaa kansallista lainsäädäntöä tai kun aiotun uuden kansallisen lainsäädännön ja ETA-sopimuksen suhde on epäselvä. Näin ollen 97 artikla antaa ainakin periaatteessa mahdollisuuden myös ETA-sopimuksesta poikkeavaan kansallisesti omaleimaiseen lainsäädäntöön. ETA-sopimuksen mukaisten velvoitteiden (esim. lojalisuusvelvoite 3 artiklan 2 kohdassa) kannalta kyseinen artikla merkitsee lisämahdollisuuksia kansalliselle lainsäätäjälle eikä artiklan siten voida ymmärtää vaativan lakiehdotuksen käsittelemistä vaikeutetussa järjestyksessä.

Pääsopimuksen 111 artiklan 4 kohdan mukaan tietyt riidat voidaan saattaa ratkaistaviksi välimiesmenettelyssä, jossa annettava tuomio sitoo riidan osapuolia. Koska on mahdollista, että riidan kohteena oleva toimenpide on toteutettu lain muodossa, voi välitystuomiosta seurata välitön velvoite muuttaa lakia tai kumota se. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa n:o 2/1990 vp Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan tunnustamisen merkitsevän poikkeamista Suomen täysivaltaisuutta koskevista hallitusmuodon säännöksistä, koska tuomioistuimen toteama sopimusrikkomus asiallisesti ottaen saattaa johtaa siihen, että sopimusvaltion täytyy muuttaa lainsäädäntöään. Vastaavasta syystä on nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus myös pääsopimuksen edellä mainitun kohdan vuoksi käsiteltävä perustuslainsäätämisyksityksessä.

Pääsopimuksen 103 artikla sääntelee ETA:n sekakomitean sellaisten päätösten voimaantuloa, jotka tulevat sopimuspuolta sitovaksi vasta, kun sen valtiosäännön asettamat vaatimukset on täytetty. Suomen osalta näillä vaatimuksilla tarkoitetaan yhtäältä meillä vallalla olevan dualistisen järjestelmän mukaista kansainvälisten sopimusten erillistä valtiosisäistä voimaan saattamista ja toisaalta eduskunnan myötävaikutuksen turvaavien hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n noudattamista.

Mainitun artiklan 2 kohta koskee ETA:n sekakomitean päätösten väliaikaista soveltamista. Tämän sopimusmääräyksen taustalla on saadun selvityksen mukaan Sveitsin valtiosääntöön sisältyvä mahdollisuus soveltaa kansainvälistä sopimusta väliaikaisesti, kunnes parlamentti on ottanut kantaa sopimukseen. Suomen valtiosäännön mukaan, kuten esityksen perusteluissa kin todetaan, sopimuksen väliaikainen soveltaminen ei voi tulla kysymykseen, ennen kuin

valtiosäännön mukaiset vaatimukset on täytetty. Sopimusmääräyksen tarkoituksena ei ole muuttaa tätä oikeustilaa, ja Suomen puolesta on siten tarvittaessa ilmoitettava ETA:n sekakomiteassa, ettei sekakomitean päätösten väliaikainen soveltaminen ole mahdollista Suomessa. Näin ymmärrettyä kyseinen sopimusmääräys ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Esityksen perusteluissa mainitaan, ettei Suomi aio antaa pääsopimuksen 107 artiklaan liittyvän pöytäkirjan 34 mukaista ilmoitusta siitä, että suomalaiset tuomioistuimet voisivat pyytää EY:n tuomioistuimen ratkaisua ETA-sopimuksen sellaisten määräysten tulkinnasta, jotka ovat yhdenmukaisia yhteisön oikeuden vastaavien säännösten kanssa. Suomalaisten tuomioistuinten sitominen yksittäisissä oikeustapauksissa tällä tavoin oikeudellisesti EY:n tuomioistuimen tulkintoihin olisi ilmeisesti ristiriidassa hallitusmuodon 2 §:n 4 momentissa säädetyn tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Koska ehdotetun lain tarkoituksena ei kuitenkaan ole valtuuttaa antamaan tällaista ilmoitusta, on asia lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta vaikutukseton. Valiokunta kuitenkin *edellyttää*, että mikäli ilmoitus aiotaan antaa myöhemmin, on tästä säädettävä lailla, jonka säätämisjärjestyks on selvitettävä erikseen.

Pääsopimuksen pöytäkirjassa 28 oleva 2 artikla liittyy EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyyn periaatteeseen, jonka mukaan kansallisen lainsäädännön nojalla myönnetty teollisuus- ja tekijänoikeudet lakkaavat määrätyin edellytyksin. Artikla velvoittaa sopimuspuolet huolehtimaan siitä, että henkiseen omaisuuteen kuuluvat oikeudet sammuvat yhteisön oikeuden mukaisesti. Tämä velvoite on asiallisesti ristiriidassa patenttilain 3 §:n ja mallioikeuslain 5 §:n kanssa, joissa turvattuihin oikeuksiin kajoamista artiklan edellyttämällä tavalla on pidettävä hallitusmuodon 6 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan vastaisena.

Koska artiklassa veloitetaan sopimuspuoli "huolehtimaan" kysymyksen järjestämisestä, olisi ajateltavissa, että tarkoitettu ristiriita omaisuudensuojan kanssa ei olisi merkityksellinen tässä yhteydessä vaan vasta kyseisten oikeuksien sammumisen järjestävien lainsäädäntötoimenpiteiden yhteydessä. Kun kuitenkin otetaan huomioon pääsopimuksen 6 artikla, joka velvoittaa tulkitsemaan ETA-sopimuksen määräyksiä EY:n tuomioistuimen merkityksellisten ratkaisujen mukaisesti, on mainittu ristiriita otettava huomioon jo tämän lakiehdotuksen käsittelyjär-

jestyä arvioitaessa. Siksi lakiehdotus on myös kyseisen pöytäkirjamääräyksen takia käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

ETA-sopimuksen pöytäkirjan 35 mukaan EFTA-valtiot sitoutuvat tarvittaessa säätämään, että ETA-sääntöjen ja kansallisten lakien välisissä ristiriitatilanteissa ensiksi mainitut saavat etusijan. Koska Suomen valtiosäännön mukaan kansainvälisellä oikeudella ei ole yleistä etusijaa suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, on meillä tarpeen antaa säännökset ETA-sääntöjen etusijasta. Valiokunta toteaa tällaisten säännösten voivan tulla käytännössä merkittäviksi vain poikkeuksellisesti eli lähinnä silloin, kun erehdyksestä tai muusta vastaavasta syystä kansallisen lainsäädännön sopeuttaminen ETA-sääntöihin ei ole täysin onnistunut.

Pöytäkirjassa 35 edellytetty ristiriitasäätely sisältyy lakiehdotuksen 2 ja 3 §:ään. Ehdotuksen mukaan lain tai asetuksen säännöstä ei saa soveltaa, jos se on ristiriidassa ETA-sopimuksen tai sen liitteessä olevan EY:n säädöksen (2 §) taikka ETA:n sekakomitean asianmukaisesti voimaan saatetun päätöksen kanssa (3 §).

Kyseiset säännösehdoitukset liittyvät hallitusmuodon 92 §:n 2 momentissa säädettyyn asiako-
naisuuteen. Tämän perustuslainkohdan mukaan tuomari tai muu virkamies ei saa soveltaa asetuksen säännöstä, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Tämän säätelyn on katsottu olevan sillä tavoin tyhjentävä, ettei esimerkiksi lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista soveltamistilanteissa ole pidetty sallittuna (PeVL 2/1990 vp).

Lakiehdotuksen 2 ja 3 §:n on katsottava täydentävän mainittua perustuslainkohtaa. Uusien säännösten mukaan näet soveltamistilanteissa myös lain taseiset säännökset olisi jätettävä soveltamatta, jos ne ovat ristiriidassa määrätynlaisen ETA-säännön kanssa. Tämä merkitsee hallitusmuodon 2 §:n kannalta arvioituna tuomioistuimille ja muille viranomaisille kokonaan uudenlaista mahdollisuutta puuttua eduskunnan päättämiin lakeihin. Tällainen säätely voidaan toteuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunta korostaa 2 ja 3 §:n johdosta sitä, ettei ristiriitasäätely pykälän sanamuodon mukaisesti koske tapausta, jossa ristiriita vallitsisi Suomen perustuslain ja ETA-säännön välillä.

Valiokunta on tarkastellut vielä lakiehdotuksen 4 §:ää ja 10 §:n 3 momenttia eräiden delegaatiokysymysten kannalta. Edellisen pykälän mukaan valtiovarainministeriöllä on oikeus määrä-

tä eräistä sellaisista muutoksista muun muassa alkuperäsääntöihin, joista ETA:n sekakomitealla on oikeus päättää pääsopimuksen 98 artiklan nojalla. Jälkimmäisessä momentissa säädetään, että asetuksella saatetaan voimaan pääsopimuksen 53 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut päätökset ryhmäpoikkeuksista. Kummassakaan tapauksessa ei ole kysymys sopimuksetekovallan delegoimisesta, vaan ehdotuksia on arvioitava sen valossa, merkitsevätkö ne valtiosäännön kannalta kiellettyinä pidettävää lainsäädäntövallan delegoimista.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut (esim. PeVL 17/1985 vp), että käytännössä on tavallisella lailla tehty mahdolliseksi järjestää lain piiriin kuuluva asia osittain asetuksella, vieläpä alemmantasoisellakin säädöksellä. Sen sijaan esimerkiksi kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisten säädösten varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Vaikeutettu säätämisyjärjestys on katsottu niin ikään välttämättömäksi valtuutettaessa antamaan säännöksiä, joilla tul-taisiin kajoamaan kansalaisten perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin.

Valiokunnan käsityksen mukaan 4 §:ssä ja 10 §:n 3 momentissa ehdotettu lainsäädäntöval-lan delegaatio ei ole laajuudeltaan eikä sisällöl-tään sellaista, että se tähänastisen lainsäädäntö-käytännön huomioon ottaen olisi perustuslain vastaista. Valtiovarainministeriöllä on jo 4 §:ää vastaava toimivalta sekä Suomen ja EFTA-valtioiden että Suomen ja Euroopan talousyhteisön välisessä kaupassa asianomaisten lakien mukaan (lait 243 ja 996/73). Lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti puolestaan koskee ryhmä-poikkeusten tekemistä pääsopimuksen 53 artik-lan 1 kohdassa kiellettyihin toimenpiteisiin. Ot-taen huomioon saman artiklan 3 kohdan mu-kaisten poikkeusten tekemisedellytysten verra-ten suuri täsmällisyys, ei ehdotettua ryhmäpoik-keusten voimaansaattamisvallan delegointia va-liokunnan mielestä voida pitää perustuslain vas-taisena.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä, joka on syntynyt arvioitaessa ns. yksivuotisen vero-lain sallittua sisältöä, on kehitetty oppi siitä, että tällaisessa käsittelyjärjestyksen puolesta tavan-omaisesta helpompaan suuntaan poikkeavassa verolakiehdotuksessa ei saa säätää kulloinkin kysymyksessä olevan asian ulkopuolelle mene-vistä seikoista. Vastaavanlainen näkökulma on ollut periaatteessa mahdollinen myös kansainvä-lisen sopimuksen voimaan saattamista tarkoitta-

van lakiehdotuksen osalta, koska tällaisen la-kiehdotuksen käsittelyjärjestys on eronnut nor-maalista. Kyseisen opin avulla on pyritty estä-mään se, että sijoittamalla mainitunlaiseen la-kiehdotukseen kysymyksessä olevan asian ulko-puolelle jääviä säännöksiä kierrettäisiin määrä-enemmistöä säännöksiä.

Valtiopäiväjärjestystä on 1 päivänä syyskuuta tänä vuonna voimaan tulleella lailla 818/92 muu-tettu muun muassa niin, että yksivuotisten ja tätä pidempään voimassa olevien verolakien vä-linen erottelu on menettänyt merkityksensä ja että myös lepäämäänjättämismahdollisuus yhtä poikkeusta lukuun ottamatta on poistettu lain-säädäntömenettelystä. Näiden muutosten myötä on poistunut tarve selvittää lakiehdotuksen kä-sittelyjärjestykseen vaikuttavana kysymyksenä sitä, sisältyykö sellaiseen kansainvälisen sopi-muksen voimaansaattamislakiin, joka muu-toin kuuluu tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen alaan, myös säännöksiä, jotka eivät välittömästi johdu sopimuksesta. Tällaisella tarkastelulla voi olla merkitystä silloin, kun voimaansaattamislakiehdotus on käsiteltävä — kuten nyt esillä olevassa tapauksessa — perustuslainsäätämisy-järjestyksessä. Koska kuitenkin kaikki tässä la-kiehdotuksessa olevat vaikeutettua säätämisy-järjestystä vaativat kohdat johtuvat välittömästi sopimuksesta, ei ole estettä käsitellä ehdotusta sellaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaan noudatetaan saatettaessa voimaan kan-sainvälinen sopimus.

2. lakiehdotus

(EFTAn valvontaviranomainen
ja tuomioistuin)

Valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen pe-rustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuk-sen 33 artiklan mukainen EFTAn tuomioistui-men toimivalta voi johtaa siihen, että Suomen tulee muuttaa lainsäädäntöään. Valiokunnan edellä mainitusta lausunnosta n:o 2/1990 vp ilmenevän kannanoton mukaisesti lakiehdotus on tämän seikan takia käsiteltävä perustus-lainsäätämisyjärjestyksessä. Samaa vaatii myös EFTAn valvontaviranomaisen sopimuksen mu-kainen toimivalta.

Lakiehdotuksen 7 §, joka on tarpeen valvon-taviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen pöytä-

kirjassa 7 olevan 7 artiklan 3 kohdan takia, on ristiriidassa valtakunnanoikeudesta annetun lain kanssa. Koska mainittu laki on perustuslaki, on lakiehdotus myös 7 §:n johdosta käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

3. lakiehdotus

(EFTA-valtioiden pysyvä komitea)

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohtaan ja sopimuksen pöytäkirjassa 1 olevan 1 artiklan j kohtaan.

Kyseisen sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että EFTA-valtioiden pysyvä komitea voi sopimuksen liitteessä ja lisäyksessä mainituissa asioissa tehdä päätöksiä äänten enemmistöllä, minkä vuoksi valiokunta on arvioinut asiaa valtion täysivaltaisuutta koskevien hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännösten kannalta. Komitean enemmistöpäätöksenteko koskee pääosin mahdollisuuksia poiketa eräissä tapauksissa ETA-sopimuksen mukaisista perusvelvoitteista. Valiokunnan mielestä se, että Suomi ei voi yksipuolisesti päättää tällaisesta sopimusvelvoitteesta poikkeamisesta, ei rajoita hallitusmuodon mukaista täysivaltaisuutta. Enemmistöpäätöksenteko tulee komiteassa lisäksi kysymykseen päätettäessä viranomaisten kansainvälisen yhteistoiminnan yksityiskohdista ja vertailulaboratorioiden nimeämisestä. Näissäkään yhteyksissä tehtävät enemmistöpäätökset eivät valiokunnan käsityksen mukaan rajoita täysivaltaisuutta hallitusmuodon vastaisesti.

Edellä mainitun pöytäkirjamääräyksen mukaan EFTA-valtioiden pysyvä komitea voi määrätä EFTA-valtion korjaamaan kansallisessa lainsäädännössä olevan pääomayhtiöiden vähimmäispääomaran, jos se ei valuuttakurssimuutosten takia vastaa sopimuksessa vaadittua

tasoa. Toisin kuin edellä mainituissa tilanteissa komitean päätöksen tulisi tällöin olla yksimielinen. Tähän nähden ja ottaen huomioon, että kysymys on sopimuksen mukaisen oikeustilan palauttamisesta, ei pöytäkirjamääräys vaikuta lakiehdotuksen käsitelyjärjestykseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota Euroopan yhdentymiskehityksen luomiin tarpeisiin uudistaa Suomen valtiosääntöä eduskunnan aseman ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Valiokunta pitää välttämättömänä jatkaa tällaista valtiosääntöuudistusta tarkoittavia valmistelutöitä.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin muutoksen vuoksi, joka tuli voimaan kuluvan syyskuun 1 päivänä, on ensimmäisen ja toisen lakiehdotuksen johtolause muutettava seuraavasti: "Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen (poist.) 69 §:n 1 momentissa määrättyllä tavalla, säädetään:"

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että puheena oleviin sopimuksiin on eduskunnan suostumus tarpeen ja että ehdotus niiden hyväksymisestä on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä ja asia ratkaistava yksinkertaisella äänten enemmistöllä,

että ensimmäinen ja toinen lakiehdotus on käsiteltävä siinä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädetyssä järjestyksessä, jota noudatetaan asian koskiessa perustuslakia, ja

että kolmas lakiehdotus voidaan käsitellä johtolauseensa mukaisessa järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jääteenmäki, Kaarilahti, Kekkonen, Koskinen, Laine, M.

Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Saastamoinen ja Viljanen (osittain).

Eriäviä mielipiteitä

I

Koska perustuslakivaliokunnan enemmistö ei hyväksynyt alempana mainittavia muutos- ja lisäysehdotuksia ulkoasiainvaliokunnalle osoitettuun lausuntoon enkä tästä syystä voinut lausuntoa hyväksyä valiokunnan enemmistön päättämässä muodossa, esitän eriävänä mielipiteenä ja sen perusteluina seuraavaa:

Antaessaan toukokuussa 1990 lausunnon ulkoasiainvaliokunnalle hallituksen aiemmin samana vuonna eduskunnalle antamasta länsi-integraatiota koskevasta selonteosta perustuslakivaliokunta käsittelee monia tulevan EES-sopimuksen ongelmakohtia. Arviointinsa perusteella valiokunta päätyi moniin yksityiskohtaisiin huomautuksiin ja ponsiesityksiin. Vastaavalla tavalla menettelivät kaikki muut erikoisvaliokunnat. Esitellessään ETA-sopimuskokonaisuuden ja sen voimaan saattamista koskevat ehdotuksensa hallitus ei antanut selostusta neuvotteluprosessista eikä eduskunnan ja erikoisvaliokuntien ns. reunaehtojen kariutumisen syistä ja vaiheista. Muun muassa tästä syystä ehdotin lausunnon jakson "Valiokunnan kannanotot" aloitettavaksi seuraavalla johdanto-osalla:

"Perustuslakivaliokunta korosti kansallisen lainvalmistelun ja lainsäädännön sekä hallinto- ja tuomiovallan suvereenisuutta turvaavien järjestelyjen merkitystä ja edellytti hallituksen antavan lisäselvityksiä siitä, mitä eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan vaikuttavat suunnitteilla olevat ylikansalliset hallinto- ja tuomioistuinvalvontajärjestelmät.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitettiin huomiota eduskunnan asemaan sopimusjärjestelyissä ja niitä koskevissa neuvotteluissa. Valiokunta painotti, että erikoisvaliokunnilla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa hallituksen kautta Suomen kannanmuodostukseen EES:ssä (ETA:ssa) esille tulevien asioiden kaikissa vaiheissa.

Perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että EY:n ja EFTAn neuvotteluissa ja neuvotteluvaltuuksista päätettäessä eduskunnan kannanotot on otettava huomioon, eduskunnan tulee olla edustettuna neuvotteluvaltuuskunnassa ja eduskunnan tulee saada oikeaa tietoa neuvottelujen kulloisestakin vaiheesta ja niiden kulkuun mahdollisesti liittyvistä neuvotteluvaltuuksien muuttamistarpeista sekä myös mahdollisuus vaikuttaa neuvottelujen kulkuun.

Perustuslakivaliokunta piti tarpeellisenä eduskunnan tietojensaannin turvaamista muullakin tavoin, hallituksen ja eduskunnan kiinteää vuorovaikutusta koko neuvotteluprosessin ajan ja hallituksen oma-aloitteista yhteydenpitoa kuhunkin erikoisvaliokuntaan ao. toimialan asioissa.

Valiokunta toteaa, että eräät sen 17.5.1990 päivätyssä lausunnossa ulkoasiainvaliokunnalle esittämät näkökohdat ovat myöhemmissä käsittelyvaiheissa tulleet huomioon otetuiksi tyydyttävällä tavalla. Koska hallitus ei ole esityksensä yhteydessä antanut koko eduskunnalle ja sen erityisvaliokunnille selvitystä neuvotteluprosessin kulusta, ei sen arvioimiseen tässä yhteydessä ole riittäviä edellytyksiä. Valiokunnan mielestä sen em. lausunnossa esittämät arviot ja johtopäätökset ovat osoittautuneet oikeiksi eikä ETA-sopimus ratkaise tyydyttävällä tavalla kaikkia lausunnossa käsiteltyjä ongelmakohtia."

Ongelmakohtia:

Tällaisia ongelmakohtia ETA-sopimuksessa ovat mm.:

— sopimukseen sisältyvä Suomen täysivaltaisuuden tosiasiallinen rajoittaminen ja suomalaisilta valtioelimiltä ylikansallisille toimielimille siirtyvä osa lainsäädäntövaltaa, toimeenpanovaltaa ja tuomiovaltaa, jotka yhdessä merkitsevät vapaasti valittavan kansallisen liikkumatilan olennaista pienenemistä,

— eduskunnan ensisijaisen norminantovallan mureneminen sen seurauksena, että sopimus valtuuttaa tuomioistuimet antamaan tulkinnoillaan sisällön normeille,

— sopimuksen 108 artiklan 1 kohta on omiaan vaarantamaan tuomioistuinten riippumattomuuden, joka toisessa sopimuskohdassa periaatteessa tunnustetaan.

Sopimuskokonaisuudesta johtuvana ongelmana ainakin toistaiseksi on eduskunnan ja sen erikoisvaliokuntien tosiasiallisen vaikutusmahdollisuuden turvaamatta jättäminen tai vähintäänkin epäselvyys siitä, miten turvataan erikoisvaliokuntien tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa hallituksen kautta kannanmuodostukseen ETA:ssa. Tämä sekä eduskunnan päätöksentekovallan vahventaminen ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen vaativat valtio-

säännön muuttamista ja sitä koskevan uudistustyön jatkamista.

Valiokunnan olisi pitänyt kiinnittää huomiota lakien perustuslainmukaisuutta koskevan jälkikontrollin järjestämisen tarpeellisuuteen tai ainakin sen tarvetta koskevan selvitystyön suorittamiseen, jonka ajankohtaisuutta integraatiokehitys korostaa. Mielestäni perustuslainmukaisuuden kontrollin tulee perustua vahvaan eduskuntakeskeisyyteen.

ETA-sopimuksen voimaantulon jälkeiseen tilanteeseen sopeutuminen saattaa tuoda esiin monia sellaisia ongelmia, joihin varautuminen on ollut riittämätöntä. Siksi tulisi harkita EEC-suojalakien kaltaisen suojalakiverkon rakentamista säätämällä mm. kansalaisten perusoikeudet, ay-liikkeen toimintamahdollisuudet ja kotimarkkinoiden kehitysedellytykset turvaavat säädökset.

Lisäysehdotuksia lausuntoon:

Edellä esittämiini perusteluihin viitaten esitin valiokunnan lausunnon loppuosaan lisättäväksi seuraavat kappaleet:

"Integraatiokehitys on ajankohtaistanut tarpeen selvittää lakien perustuslainmukaisuutta koskevan jälkikontrollin järjestämisen tai ainakin sen tarvetta koskevan selvityksen suorittamista.

ETA-sopimuksen voimaantulon jälkeiseen tilanteeseen sopeutuminen ja varautuminen mahdollisten ongelmien estämiseen tai ainakin niiden lievittämiseen vaatii kiireellisiä toimenpiteitä mm. kansalaisten perusoikeuksien, ay-liikkeen toimintamahdollisuuksien ja kotimarkkinoiden kehitysedellytysten turvaamiseksi tarkoitettun lainsäädännön valmistelemiseksi EEC-suojalakien tapaan."

Muita huomautuksia:

Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan hallituksen esityksessä olevaan mainintaan, ettei

Suomi aio antaa pääsopimuksen 107 artiklaan liittyvän pöytäkirjan 34 mukaista ilmoitusta siitä, että suomalaiset tuomioistuimet voisivat pyytää EY:n tuomioistuimen ratkaisua ETA-sopimuksen sellaisten määräysten tulinnasta, jotka ovat yhdenmukaisia yhteisön oikeuden vastaavien säännösten kanssa. Useat asiantuntijat kiinnittivät huomiota tähän mainintaan ja ehdottivat tuomioistuinten riippumattomuutta korostaen, että valiokunta edellyttäisi, ettei tällaista ilmoitusta myöhemminkään anneta. Tämän perusteella ehdotin valiokunnan lausunnon ao. kohdan kuulumaan seuraavasti:

"Valiokunta *edellyttää*, että tällaista ilmoitusta ei anneta, ja huomauttaa, että mikäli valiokunnan kannasta poiketen tällainen kuitenkin aiotaan myöhemmin antaa, on tästä säädettävä tavallisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla."

Ensimmäistä lakiehdotusta koskevassa osassa lausuntoa valiokunta kiinnittää huomiota pääsopimuksen 6 artiklan mainintaan "merkityksellisten ratkaisujen" mukaisesti. Mielestäni valiokunnan olisi ollut aiheellista tässä yhteydessä tuoda esiin eräiden asiantuntijoiden toteama epävarmuus lain soveltamisessa, joka on seurausena velvollisuudesta noudattaa sellaisia normeja ja säännöksiä, joita ei täsmällisesti tunneta. Ehdotin tämän toteamista myös valiokunnan lausunnossa, mutta ehdotus hylättiin.

Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat katsoivat 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ja 10 §:n 3 momentissa ehdotetun lainsäädäntövallan delegoinnin menevän pidemmälle kuin ETA-sopimus ja sen voimaan saattaminen edellyttävät. Näissä asiantuntijalausunnoissa edellytettiin ao. kohtien poistamista ja lausunnon kirjoittamista tältä pohjalta. Kun näin ei tapahtunut, ehdotin perustuslakivaliokunnan esittävän,

että ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 1992

Ensio Laine

II

Perustuslakivaliokunta on äänestyksen jälkeen hyväksynyt eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annettavan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ja niiden vaikutuksesta. Yhdyn valiokunnan kantaan muilta osin paitsi

että esityksen ensimmäinen lakiehdotus tulisi mielestäni käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n säätämässä järjestyksessä, koska kyseisen lakiehdotuksen 4 §:ssä ja 10 §:n 3 momentissa puututaan Suomen valtiosäädännön sisäisiin menettelyihin ja toimivaltasuhteisiin.

Valiokunnan kannanotoissa olisi tullut lisäksi puuttua seuraaviin seikkoihin:

Perustuslakivaliokunta on 17.5.1990 ulkoasiainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa korostanut tulevan EES-sopimuksen (myöhemmin ETA-sopimus) olevan yksi merkittävimmistä kansainvälisistä sopimuksista, joita Suomi on hyväksynyt. Valiokunta on todennut sopimukseen sisältyvän eräitä rajoituksia hallitusmuodon takaamiin Suomen täysivaltaisuuden tunnusmerkkeihin. Silloisessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi osan lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallasta siirtyvän ylikansallisille toimielimille. Lausunnossa korostettiin myös eduskunnan asemaa sopimusjärjestelyissä ja neuvotteluissa. Hallitus ei ole kuitenkaan käsitellyssä olevassa esityksessään antanut eduskunnalle selvitystä perustuslakivaliokunnan eikä erityisvaliokuntien korostamista asioista, joita ei

ole pystytty sisällyttämään käsiteltävänä olevaan ETA-sopimukseen.

Hallitus on esityksen perusteluissa maininnut, ettei Suomi aio antaa pääsopimuksen 107 artiklaan liittyvän pöytäkirjan 34 mukaista ilmoitusta siitä, että suomalaisten tuomioistuinten tulee pyytää EY-tuomioistuimen ratkaisua ETA-sopimuksen sellaisten määräysten tulkinnasta, jotka ovat yhdenmukaisia yhteisön oikeuden vastaavien säännösten kanssa. Mikäli tuomioistuimet pyytäisivät ratkaisujensa perusteen ko. tulkintoja, olisivat ne ristiriidassa hallitusmuodon takaaman tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa, koska kyseinen päätös sitoisi sitä pyytäneen tuomioistuimen tulkintaa. Valiokunnan olisikin tullut edellyttää, ettei Suomi tule em. ilmoitusta antamaan.

Valiokunnan olisi tullut käsitykseni mukaan lausunnossaan erityisesti kiinnittää huomiota pääsopimuksen 6 artiklaan, joka velvoittaa suomalaiset tuomioistuimet noudattamaan myös EY-tuomioistuimen jo ennen sopimuksen allekirjoittamista tekemiä merkittäviä ratkaisuja. Olisi tullut edes esimerkein osoittaa, mitkä mahdolliset EY-tuomioistuimen ratkaisut ovat tällaisia merkittäviä ratkaisuja, joita suomalaisten tuomioistuinten tulee noudattaa.

Mikäli ETA-sopimus tulee Suomea sitovasti voimaan, olisi perustuslakivaliokunnan siltä varalta tullut lausunnossaan kiinnittää erityistä huomiota Suomea sitovien, sopimuksen voimaan saattamisen jälkeen annettavien uusien EY-direktiivien perustuslainmukaisuutta koskevaan jälkivalvontaan.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 1992

Raimo Vistbacka

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Liite 2

Helsingissä
22 päivänä syyskuuta 1992
Lausunto n:o 4

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 1992 lähettäessään hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että kaikkien muiden erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Kanninen oikeusministeriöstä, oikeuskansleri Jorma S. Aalto, eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman, presidentti Olavi Heinonen ja oikeusneuvos Leif Sevón korkeimmasta oikeudesta, hallintoneuvos Pekka Hallberg korkeimmasta hallinto-oikeudesta, presidentti Erkki Rintala Vaasan hovioikeudesta, apulaispääsihteeri, varatuomari Marjukka Silolahti ja asianajaja Keijo Räikkönen Suomen Asianajajaliitosta, toiminnanjohtaja Rauno Selenius Suomen Lakimiesliitosta, professori Kirsti Rissanen, professori Antero Jyränki ja oikeustieteen lisensiaatti Aarre Tähti.

Lakivaliokunta on asiaa käsitellessään keskittynyt sopimuksen oikeudellisiin vaikutuksiin selvittäen, mitä ETA-sopimus merkitsee Suomen oikeusjärjestyksen ja oikeudenhoidon kannalta ja miten sopimuksen tuloon pitäisi varautua, jotta viranomaiset pystyvät hoitamaan tehtävänsä edelleen laillisuusperiaatetta noudattaen. Tämän perusteella lakivaliokunta esittää lausuntoon kunnioittaen seuraavaa.

**I ETA-sopimuksen tavoitteet, toteutus
ja merkitys**

Sopimuksen tavoitteet

ETA-sopimuksen päätavoitteena on lähes 380 miljoonaa asukasta käsittävän yhtenäisen mark-

kina-alueen luominen ja ylläpitäminen. Tällaisen onnistuminen edellyttää, että kaikki toimivat markkina-alueella samoin ehdoin ja säännöin sekä sopimuksen voimaan tullessa että koko sen keston ajan.

Sopimuksen toteutus

ETA-sopimus on luonteeltaan kansainvälis-oikeudellisia sääntöjä noudattava sopimus, mutta poikkeuksellisen laaja-alainen. Sen vuoksi sopimukseen liittyy erityispiirteitä, joilla pyritään yhdenmukaisen sääntelyn ja toiminnan ylläpitämiseen.

Sopimus perustuu aineellisesti EY-oikeuteen ja toimii pääosin sen mukaan, mutta se ei puutu sopijapuolten sisäiseen päätöksentekoon. Sopimus toteutetaan ennen kaikkea kansallisella lainsäädännöllä.

Sopimuksen täytäntöönpanosta huolehtivat kansalliset viranomaiset. Päätöksentekoa ja sopimuksen oikeudellista valvontaa varten luodaan kansainvälisiä toimielimiä. Nämä toimivat toisaalta EY:n instituutioiden suuntaan ja toisaalta EFTA-valtioiden suuntaan seuraavasti:

— EFTA:n ja EY:n yhteisiä elimiä ovat ETA:n neuvosto, ETA:n sekakomitea, ETA:n parlamentaarinen sekakomitea ja ETA:n konsultatiivinen komitea, ja

— EFTA puolestaan perustaa omiksi elimikseen talousaluetta varten EFTA:n valvontaviranomaisen ja EFTA-tuomioistuimen.

ETA-sopimuksen päätöksentekomenettelyä, valvontaa ja riitojen ratkaisemisen kulkua on selostettu asianmukaisesti hallituksen esityksessä. Asian havainnollistamiseksi valiokunta liittää lausuntoonsa EY:n, ETA:n ja EFTA:n instituutioiden keskinäistä suhdetta, EFTA-valtion ja EY:n välisen riidan ratkaisemista sekä kilpailuasuiden käsittelyn kulkua ETA:ssa kuvaavat organisaatiokaaviot.

Sopimuksen yleinen merkitys

ETA-sopimus on itsenäistymisen jälkeen suurin kerralla tehty muutos oikeusjärjestykseen.

Muutos toteutetaan valtiosääntöön kajoamatta poikkeuslailla. Tosiasiallisesti sopimus muuttaa vallankäytön vakiintuneita rajoja: Eduskunnan toimivalta supistuu, sisäpoliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvia asioita siirtyy ulkopoliittikan puolelle ja meillä poliittisena pidetty päätösvaltaa siirtyy tuomioistuimille.

Muutosta on luonnehdittu kulttuurisokiksi, joka vaatii kaikkialla julkishallinnossa ja lainkäytössä uudenlaista asennoitumista ja uudenlaista osaamista.

II ETA-sopimuksen vaikutukset Suomen oikeusjärjestykseen ja oikeudenhoitoon*Materiaalisen lainsäädännön muuttuminen*

Taloudellisia suhteita koskevassa suomalaisessa lainsäädännössä on jo useamman vuoden ajan otettu ennakkoivasti huomioon Euroopan yhdyntymiskehitys. Ennen ETA-sopimuksen voimaantuloa joudutaan vielä muuttamaan arviolta noin 250 lakia niin, että ne saadaan sisällöltään ETA-sopimukseen liittyviä EY-direktiivejä vastaaviksi.

EY:n asetuksia vastaavat ETA-säännöt vaativat myös erillisen voimaansaattamispäätöksen. Ne saatetaan sellaisinaan voimaan kansainvälisen sopimusten voimaansaattamismenettelyllä.

ETA-sopimus sisältää laajan aineiston: pääsopimuksen, 49 pöytäkirjaa, 22 liitettä, 70 deklaratiota ja runsaan kirjeenvaihdon. Sopimuksen edellyttämät lainsäädäntömuutokset painottuvat lähinnä tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaan liikkuvuuden edellytyksiin, erityisesti yhtenäisten kilpailuolosuhteiden muodostumiseen. Suuri osa normistosta liittyy erilaisiin standardeihin ja tuotemääräyksiin. Ne ovat yksityiskohtia, jotka eivät ole suomalaisen lain tai asetuksen taseisia säännöksiä vaan näitä alempiasteisia, yhteismarkkinoiden tekniseksi toteuttamiseksi tarpeellisia määräyksiä.

Aineellisen lainsäädännön soveltaminen suomalaisissa hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa on normaalia lainkäyttöä, johon ei liity erityisiä ongelmia. Myöskään se, että aineellinen lainsäädäntö on muuttumassa suhteellisen pal-

jon, ei periaatteessa ole erityinen ongelma verrattuna uuden lainsäädännön voimaantuloon yleensä.

Uusi ETA-lainsäädäntö aiheuttaa kuitenkin käytännöllisiä ongelmia, kuten päätösten viivästymistä ja epäyhtenäisyyttä sen vuoksi, että säännöksiä tulee nopeassa tahdissa niin suuri määrä, että niihin perehtymiseen ei normaalin virkatyön ohessa jää ainakaan ennen sopimuksen voimaantuloa riittävästi aikaa. Uuden lainsäädännön omaksuminen edellyttää myös sen systematiikan ja kirjoitustavan sekä näihin liittyvän ajatustavan tunteusta. Se, että säännökset ovat lähtöisin Suomen ulkopuolelta meille vieraasta oikeuskulttuurista, saattaa tuoda omat lisävaikeutensa niin suomalaisten lainvalmistelijoiden kuin lainsäätäjien ja lainkäyttäjien työhön.

ETA-oikeuden soveltamistapausten tunnistaminen saattaa aluksi tuottaa ongelmia. Yleisissä alioikeuksissa niiden asioiden määrän, joiden kohdalla tuomioistuimen olisi viran puolesta huomattava soveltaa ETA-oikeutta, arvioidaan jäävän melko vähäiseksi. Sen sijaan hallintolainkäytön piirissä tämä tulee olemaan yleisempää, koska valtaosa lainmuutoksista koskee hallinnon ja hallintolainkäytön kenttää, jossa on sääntönä virallisperiaatteen tiukka noudattaminen. Ainakin alkuvaiheessa ylimmät oikeusistuimet joutuvat kantamaan suurimman vastuun ETA-lainsäädännön soveltamisen oikeellisuudesta.

Uusien oikeusperiaatteiden vaikutus

ETA-sopimukseen sisältyy kolme sopimuksen tulkintaan vaikuttavaa, EY-oikeudesta peräisin olevaa oikeusperiaatetta, jotka nyt on ensimmäistä kertaa kirjattu suomalaiseen oikeusjärjestykseen. Nämä periaatteet ovat EY-tuomioistuimen merkityksellisten ratkaisujen sitova tulkinta, yhdenmukaisen tulkinnan vaatimus ja ETAsäännösten ensisijaisuusperiaate. Näihin tulkintaperiaatteisiin ja niiden soveltamiseen suomalaisissa tuomioistuimissa liittyy sekä käytännöllisiä että periaatteellisia ongelmia seuraavasti.

EY-tuomioistuimen merkityksellisten ratkaisujen sitova tulkinta: ETA-sopimuksen 6 artiklan mukaan EY-oikeuden kanssa samansisältöisiä ETAmääräyksiä tulkitaan niitä täytäntöön pantaessa ja sovellettaessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennen tämän sopimuksen allekirjoittamista antamien merkityksellisten ratkaisujen mukaisesti.

Nämä tuomiot vaikuttavat huomattavasti EY-oikeuden sisältöön muuttaen sitä, koska EY-oikeuden oikeutta kehittäväällä tulkinnalla (ns. evolutiivisella tai dynaamisella tulkinnalla) pyritään jopa säännöksen sanamuodon kustannuksella ratkaisuun, joka toteuttaa sovellettavan normin tavoitteen vallitsevissa yhteiskunnallisissa oloissa.

Sopimuksessa tarkoitettujen merkityksellisten EY-tuomioistuimen ratkaisujen noudattaminen ja niiden takana olevien periaatteellisten kannanottojen toteuttaminen edellyttää EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön suhteellisen hyvää tuntemusta. Tuomioistuimen itsensä vuonna 1986 laatiman luettelon mukaan merkityksellisiä ratkaisuja oli yli 800 kappaletta, yhteensä runsaasti yli 10 000 sivua. Ratkaisuja, jotka ovat olemassa kaikilla EY:n virallisilla kielillä, ei ole saatavissa suomen eikä ruotsin kielellä.

Sitovan tulkinnan periaatteen oikeudellinen luonne näyttää ainakin toistaiseksi olevan epäselvä. Valiokunnassa kuullut asiantuntijat ovat luonnehtineet EY:n tuomioistuimen ratkaisuja joko abstrakteiksi yleisiksi normeiksi, joita ei ole asianmukaisella tavalla saatettu kansalaisten tietoon, taikka tuomioistuinta sitoviksi ennakkopäätöksiksi, mikä muuttaa vakiintunutta käsitettä tuomioistuinten riippumattomuudesta. Selvää on kuitenkin, että kysymyksessä on uusi oikeuslähde. Tämä heijastuu ennen pitkää oikeustieteellisessä tutkimuksessa perinteellisen suomalaisen oikeuslähdeopin uudelleen arvioinnina.

Yhdenmukaisen tulkinnan vaatimusta korostetaan ETA-sopimuksen johdannossa seuraavasti: Sopimuspuolten tavoitteena on, tunnustaan täysin tuomioistuinten riippumattomuuden, päästä tämän sopimuksen ja niiden yhteisön lainsäädännön säännösten yhtenäiseen tulkintaan ja soveltamiseen, jotka tässä sopimuksessa merkittäviltä osin toistetaan, ja ylläpitää tätä yhtenäistä tulkintaa ja soveltamista sekä päästä yksilöiden ja yritysten yhdenvertaiseen kohteluun neljän vapauden aloilla ja kilpailun edellytyksissä. Sopimuksen 105—107 artiklassa on vielä erityismääräykset oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.

Valiokunnassa kuullut asiantuntijat ovat esittäneet erilaisia käsityksiä siitä, miten tätä periaatetta, huomioon ottaen vielä EY-tuomioistuimen päätöksillä tapahtunut EY-oikeuden kehittäminen, on sovellettava käytäntöön. Valiokunta esittää tältä osin kantanaan seuraavaa.

Yhteisymmärrys vallitsee siitä, että kansainvälisessä yhteistyössä syntyneitä, väliä oikeusnormeja sovellettaessa korostuu yleisten oikeusperiaatteiden, kuten tarkoitussidonnaisuuden, objektiivisuuden ja suhteellisuuden periaatteiden aikaisempaa suurempi merkitys. Väliin säännösten soveltaminen korostaa myös lainalaisuuden periaatteeseen liittyviä mielivallan kieltoa ja tasapuolisuuden varmistamista.

Yleisesti katsotaan, että edellä kuvattu kehityssuunta on vallinnut oikeuslaitoksemme jo jonkin aikaa kansainvälistymisen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen seurauksena ja että EY-oikeuden valta-asema Euroopassa voimistaa sitä. Valiokunta katsoo, että tällainen kehityssuuntaus vaatii tarkkaa huolenpitoa oikeudenkäynnin moitteettomuudesta ja päätösten aikaisempaa avoimemmasta perustelemisesta, jotta lainkäyttö säilyy yhteiskunnallisessa valvonnassa.

ETA-sopimuksessa on säännökset kahdesta eri tavasta, joilla kansallisten tuomioistuinten sekä EFTA:n tuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen yhteistyö voidaan järjestää yhdenmukaisten tulkintojen takaamiseksi. *Ensimmäinen* EFTA-valtiot voivat ETA-sopimuksen 107 artiklan ja pöytäkirjan 34 nojalla oikeuttaa tuomioistuinta pyytämään EY:n tuomioistuimelta *sitovaa ennakkolausuntoa* ETA-sopimuksen sisällöstä. EFTA-valtio, joka aikoo käyttää tätä mahdollisuutta hyväkseen, on velvollinen ilmoittamaan siitä EY:n tuomioistuimelle. *Toinen* mahdollisuus on EFTA:n valvontaviranomaisesta ja EFTA:n tuomioistuimesta tehdyn sopimuksen mukaisesti se, että EFTA-maan tuomioistuin pyytää EFTA:n tuomioistuimelta *neuvoa-antavan lausunnon* siitä, miten ETA-sopimuksen määräystä on tulkittava.

Hallituksen esityksessä on perusteltu päädytty jälkimmäisen vaihtoehdon, EFTA-tuomioistuimen neuvoa-antavan lausunnon eli ns. kaksipilarijärjestelmän kannalle. Valiokunnan saaman tiedon mukaan lähtökohtana on ollut *kansallisten tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen*. Hallituksen esityksessä omaksuttu kanta perustuu lähinnä seuraaviin näkökohtiin:

— muut EFTA-valtiot ovat ilmoittaneet, etteivät ne tule käyttämään EY:n tuomioistuintietä osaksi poliittisista, osaksi valtiosääntöoikeudellisista ja osaksi teknisistä syistä,

— EY:n tuomiovalta rajoittaisi Suomen suvereniteettia ja tuomioistuinten riippumattomuutta ja ilmeisesti vaatisi perustuslain muuttamista, mihin ei ole ollut valmiutta,

— ETA-neuvottelujen ajan Suomen edustajien kanta EY:n tuomioistuimen tuomiovallan hyväksymiseen on ollut kielteinen, koska tuomioistuimessa ei ole suomalaista tuomaria eikä liioin henkilöstöä, joka voisi selvittää asiaan liittyviä Suomen oikeuden sisältöä koskevia kysymyksiä, sekä

— sama asia, joka on ennakkolausunnon kohteena, voi tulla esille EFTA:n tuomioistuimessa sopimusrikkomusasiaina. Saman asian käsittely kahdessa eri tuomioistuimessa ei ole toivottavaa.

Valiokunta pitää hallituksen esityksessä omaksuttua kantaa EFTA-tuomioistuimen käyttämisestä perusteltuna. Samalla valiokunta korostaa sitä, että EY-oikeuden kehittäminen kuuluu EY-tuomioistuimelle, josta uudet tulkinnot välittyvät EFTA:n tuomioistuimen ja ETA:n instituutioiden kautta EFTA-valtioihin. EY-oikeuden yhtenäinen tulkinta vaarantuu, mikäli kansalliset tuomioistuimet ryhtyvät tulkitsemaan EY-oikeutta joustavasti sen luonteen mukaisesti.

ETA-säännösten ensisijaisuus. ETA-sääntöjen ja kansallisten lakien välisissä ristiriitatilanteissa ETA-säännöksille on annettava etusija. Tästä on sovittu ETA-sopimuksen pöytäkirjassa 35 ja se toteutetaan ETA-sopimuksen voimaantulon 2 ja 3 §:ssä täsmennetyin säännöksin.

Ensisijaisuusperiaatteella pyritään oikeudellisen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi samaan lopputulokseen kuin EY-oikeuden oikeuskäytännössä kehitetyillä periaatteilla yhteisön oikeuden ensisijaisuudesta ja välittömästä oikeusvaikutuksesta.

Periaate aiheuttaa normihierarkian vinoutumisen ja periaatteellisen ristiriitaisuuden lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisessa eli normivalvonnassa. Suomalaiset tuomioistuimet eivät hallitusmuodon 92 §:n vakiintuneen tulkinnan perusteella tutki, onko tavallinen laki mahdollisesti ristiriidassa perustuslain kanssa. ETA-säännöt sen sijaan velvoittavat suomalaiset tuomioistuimet tutkimaan suomalaisten lakien ja ETA-sääntöjen mahdollisia ristiriitatilanteita. Mikäli tällainen ristiriita todetaan, tuomioistuinten on sovellettava ETA-normeja.

Ensisijaisuusperiaatteen hyväksyminen johtaa kahteen tärkeään periaatteelliseen muutokseen Suomen oikeusjärjestyksessä:

— Säädösten hierarkia muuttuu siten, että lakien ja asetusten yläpuolelle muodostuu uusi kategoria, ETA-säännöt, ja

— tuomioistuimelle ja muulle viranomaiselle

annetaan nyt ensimmäistä kertaa valtuus tutkia eduskuntalakien yhdenmukaisuutta korkeammanasteisten normien kanssa ja ristiriitapaikissa jättää eduskuntalain säännös soveltamatta.

Käytännön elämässä ensisijaisuusperiaate ilmenee siten, että kansalainen voi, milloin suomalainen laki on epätyydyttävä ja hierarkkisesti ylemmän normin vastainen, menestyksellä vedota oikeuksiensa turvaamiseksi ETA-normiin, mutta ei voi vedota suomalaiseen perustuslain normiin. Tämä on omiaan murentamaan perustuslakiemme merkitystä.

Laintulkinta on, kuten edellä on jo todettu, kansainvälistymisen myötä väljentyneet 1980-luvulla. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on ollut havaittavissa, että tuomioistuimet ovat eräissä tapauksissa kohtuuttoman lopputuloksen välttämiseksi viitanneet ratkaisuihinsa suoraan perustuslain säännöksiin tai käyttäneet ns. perustuslainmukaista laintulkintaa. Näin on korjattu lakien ilmiselviä virheitä, koska oikeusjärjestelmämme ei tunne lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollia eli menettelyä, jolla laissa olevaan virheeseen olisi voitu puuttua yleisluotoisesti. Vaikka tuomioistuinten menettely on ollut hyväksyttävää, vaarana on, että perustuslain mukaisella laintulkinnan metodilla ryhdytään korvaamaan ainakin osittain jälkikäteen normivalvonnan puuttumista. Vaara kasvaa, kun tuomioistuinten tulkintavalta Euroopan yhdentymiskehityksen, muun muassa ETA-sopimuksen, myötä väistämättä edelleen laajenee. Tällainen kehitys johtaa tuomarivaltaan, mitä sekä lainsäätäjä että tuomioistuinlaitos ovat tähän asti Suomessa kavahtaneet.

Edellä kuvatun epätoivottavan kehityksen, perustuslain merkityksen murenemisen tai ylimpien tuomioistuinten ylivalan, torjumiseksi valiokunta *edellyttää*,

että hallitus selvityttää, onko meillä tarpeen järjestää lakien normivalvonta uudelleen nykyistä täydellisemmin, ja jos on, antaa sitä koskevan esityksen eduskunnalle.

III ETA-sopimukseen varautuminen ja valmistautuminen

Direktiivien voimaansaattaminen

Kansallisen lainsäädäntömme harmonisointi on parhaillaan erikseen käynnissä. Valiokunta

katsoo kansallisten etujemme vaativan, että ETA-sopimuksen voimaansaattamiseen liittyvän lainsäädännön muutokset toteutetaan asianmukaisesti niin, että direktiiveihin sisältyvien lainsäädäntöohjeiden laillisuusvaatimuksia noudatetaan tarkasti. Tältä pohjalta lähtien on arvioitava lainsäädäntömme omat kansalliset kehittämistarpeet.

ETA-sopimuksesta johtuvat kansainväliset velvoitteet ja laillisuusvaatimukset on tiedostettava erityisesti lainvalmistelussa. Jotta uusi lainsäädäntö saadaan EY-normeja vastaavaksi, on tarpeen, että hallituksen esitykset laaditaan riittävän huolellisesti niin, että esityksistä selviää, mitä muutoksia asianomainen direktiivi välttämättä edellyttää ja mitkä muutokset johtuvat tarkoituksenmukaisuussyistä. Nämä tiedot antavat kuvan eduskunnan lainsäädäntövallan rajoista ja luovat samalla perustan eduskunnan valiokuntien työlle.

Säädöskokoelmaan on tarkoitus ottaa viittaukset ao. ETA- ja EY-säännöksiin. Nämä viittaukset ovat valiokunnan mielestä tarpeen myös lakikirjassa. Viitteet havahduttavat lainkäyttäjän ja ohjaavat hänet ETA-oikeuden oikeuslähteisiin ja tulkintaperiaatteisiin.

Edellä tarkoitettulla tavalla menetellen tuomioistuimet voivat edelleenkin luottaa kirjoitettuun lakiin ensisijaisina oikeuslähteinä ja lähes poikkeuksetta soveltaa ETA-säännöksiä vastaavaa kansallista lakia tarvitsematta turvautua suoraan ETA-määräyksiin. Tällöin myös uusien tulkintaperiaatteiden aiheuttamat ongelmat oleellisesti vähentyvät.

ETA-tietouden saatavuus, koulutus ja tutkimus

ETA-sopimuksen soveltaminen käytäntöön edellyttää tehokasta, laajaa ja jatkuvaa ETA- ja EY-tietouden hankkimista, tallentamista ja välittämistä sekä koulutusta. Valiokunta katsoo, että ainakin seuraavat toimenpiteet ovat välttämättömiä:

— Julkishallinnossa ja lainkäytön piirissä toimiva henkilöstö koulutetaan niin, että kullakin on tehtäviensä vaatima perustietämys ETA-sopimuksesta ja EY:n oikeusjärjestyksen perusteista. Lisäksi on tehtävien mukaan annettava ETA-sopimuksen asiasisältöä koskevaa koulutusta.

— Korkeakoulujen opetusohjelmiin, erityisesti oikeustieteellisissä oppiaineissa, sisällytetään

EY-oikeuden opetus niin, että valmistuvien oikeus-, yhteiskunta-, hallinto- ja taloustieteilijöiden yleissivistykseen kuuluu riittävä ETA- ja EY-tietous. Myös EY-oikeuden alaan liittyvä perustutkimus on käynnistettävä.

— Vakinaistetaan oikeusministeriön ETAsyksikkö ja muodostetaan siitä tukipiste, joka tuottaa ja hankkii tietoa ETA-sopimuksesta ja EY-oikeudesta sekä antaa muille viranomaisille, muun muassa eri ministeriöille ja tuomioistuimille, tietoja ETA-oikeudesta, eri lainsäädäntö-hankkeiden EY-liittymistä ja EY:n tulkintakäytännön kehittymisestä.

— Tuomioistuinten sitovista EY:n tuomioistuinten ratkaisuksista pitää saada viimeistään nyt suomalaisten tuomioistuinten käyttöön täsmällistä ja ajanmukaista tietoa kotimaisilla kielillä. Tämä edellyttää tärkeimpien oikeustapausten kokoamista, lyhennelmien laatimista ja niiden julkaisemista. Myös uuden merkittävän oikeuskäytännön seuranta on järjestettävä sekä täydennettävä oikeudellisia tietokantoja.

Resurssien riittävyys

Yhteenvetona edellä lausutusta valiokunta toteaa pitävänsä välttämättömänä, että ETA-sopimuksen voimaansaattaminen toteutetaan heti alusta alkaen hankkeen mittavuuden vaatimalla huolellisuudella ja kattavuudella. Sen vuoksi on välttämätöntä myöntää toimeenpanosta aiheutuviin kustannuksiin riittävät määrärahat ottaen samalla huomioon se, että myös kotimaisen lainsäädännön voimakas uusiutuminen samanaikaisesti — erityisesti alioikeusuiduksen voimaansaattaminen — aiheuttaa kustannuksia. Koulutus, EY-oikeuden tuntemus ja EY-tietouden hankkiminen on välttämätöntä Euroopan yhdentymiskehitystä silmällä pitäen siitä riippumatta, kestääkö Suomen ETA-vaihe nyt arvioidut pari kolme vuotta vai huomattavasti pidemmän ajan.

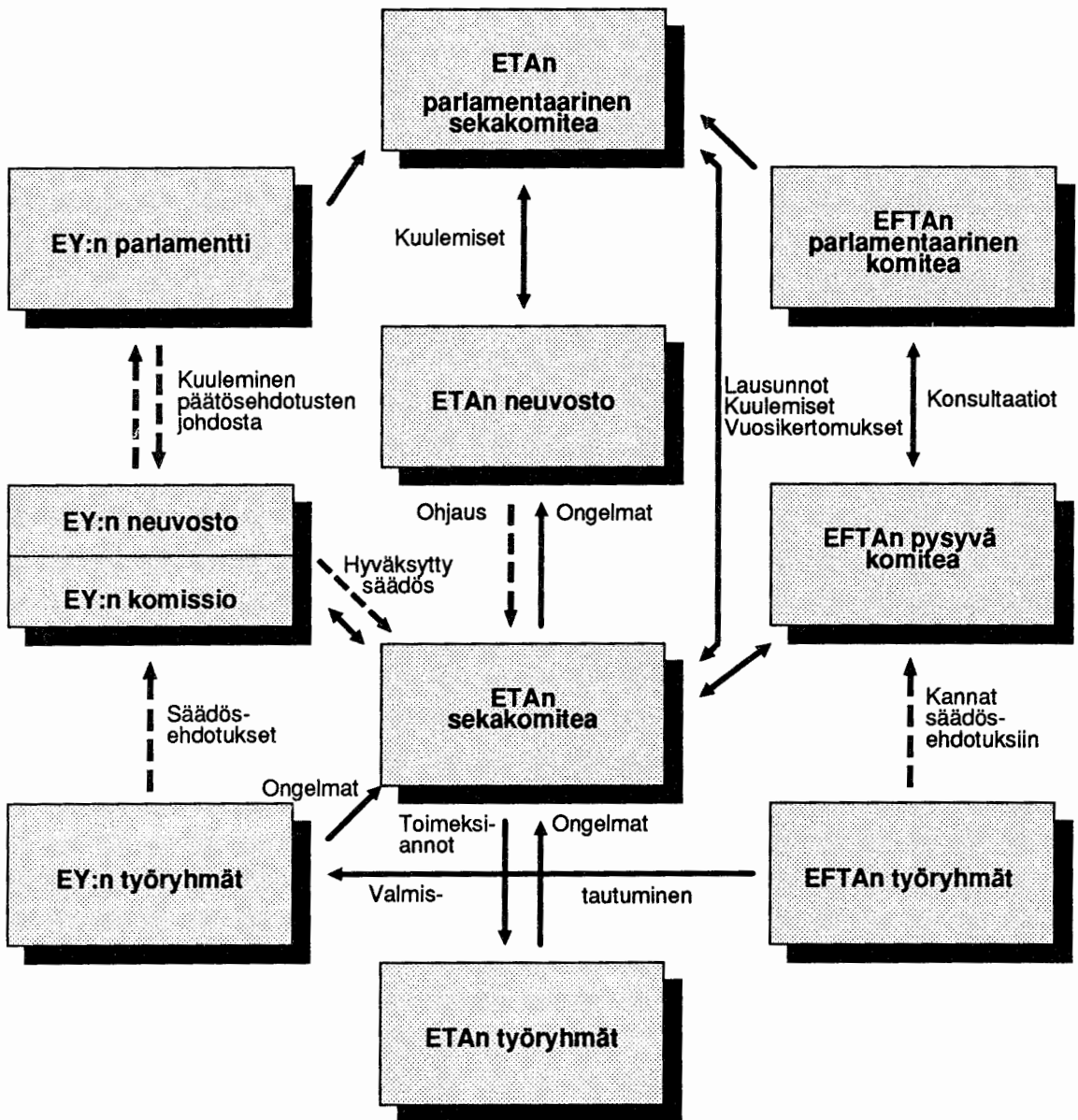
Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia hyväksyttäessä otettaisiin huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

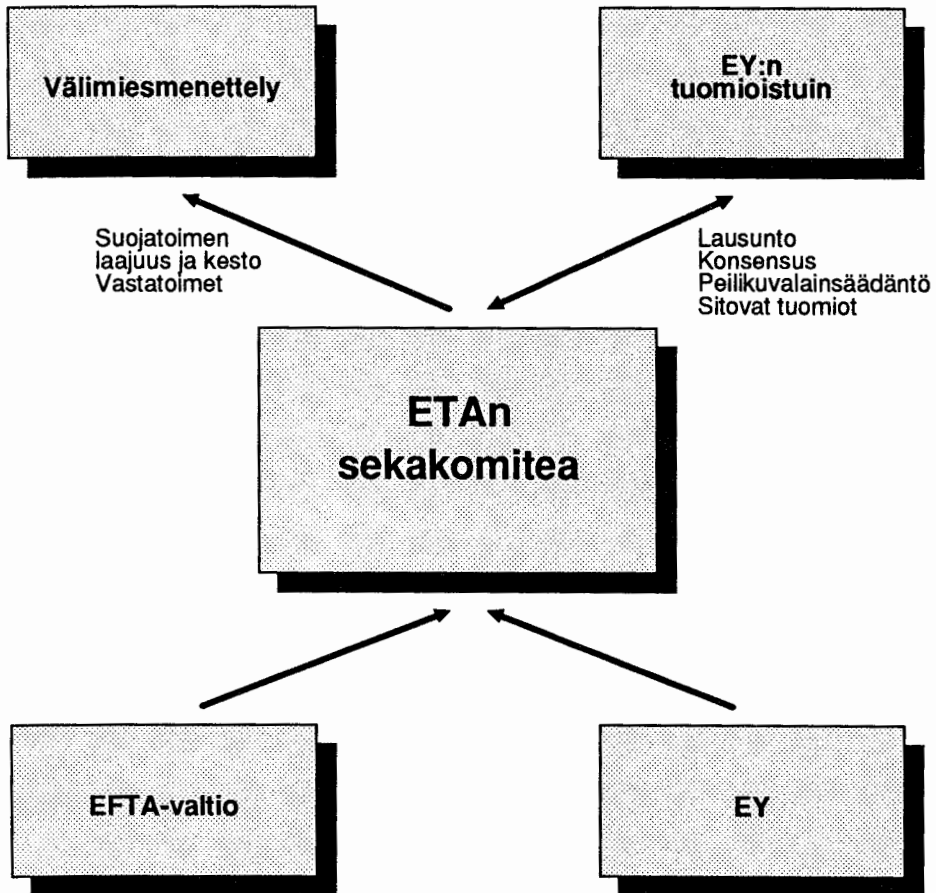
Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Halonen ja jäsenet Björkenheim, Haavisto (osittain), Komi (osittain), V. Laukka-

nen, Lehtinen (osittain), Luhtanen, Mölsä, Niinistö (osittain), Polvi, Savela, Suhola, Tykkyläinen, Viljanen ja Vuoristo sekä varajäsen Häkämies.

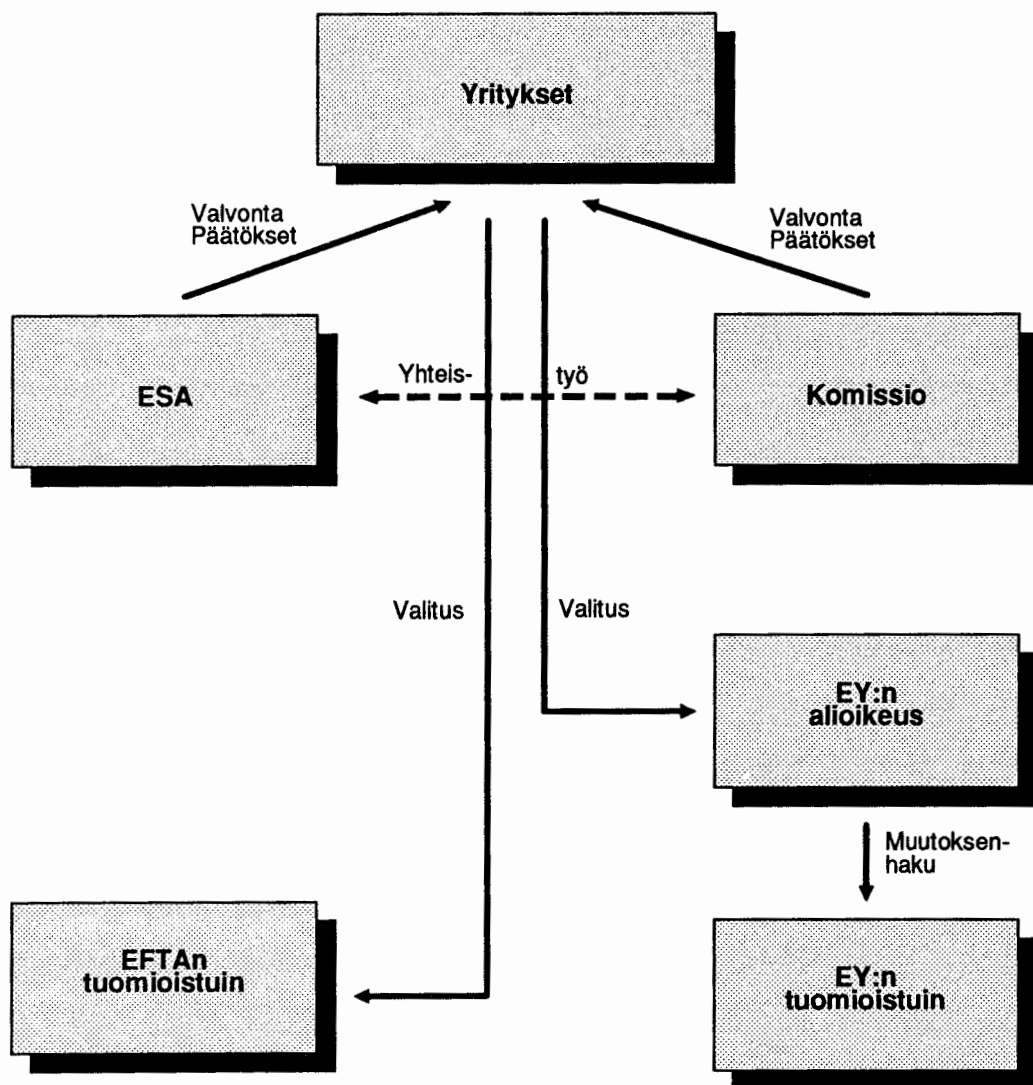
EY:n, ETAn ja EFTAn instituutioiden keskinäinen suhde



Riidat EFTA-valtion ja EY:n kesken



ETA Kilpailuasiat



EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Liite 3

Helsingissä

8 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 4

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 1992 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä. Eduskunnan päätöksen mukaisesti muiden erikoisvaliokuntien tulee antaa asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Hallituksen esityksen johdosta valtiovarainvaliokunta viittaa Suomen suhtautumista Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen 1990 koskevasta selonteosta antamaansa lausuntoon (2/1990 vp) ja esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Valtiovarainvaliokunnassa ovat asiaa käsitellessä olleet asiantuntijoina kuultavina:

- osastopäällikkö Antti Satuli ja kaupallinen neuvos Matti Oivukkamäki ulkoasiainministeriöstä,

- aluekehitysneuvos Veijo Kavonius sisäasiainministeriöstä,

- vanhempi budjettisihteeri Tapio Mutikainen, vs. lainsäädäntöneuvos Tytti Noras, hallitusneuvos Jarl Hagelstam, tutkimuspäällikkö Jorma Pihlatie, vanhempi budjettisihteeri Esko Tainio ja vanhempi hallitussihteeri Matti Tanner valtiovarainministeriöstä,

- ylijohdaja Kalevi Hemilä maa- ja metsätalousministeriöstä,

- kansliapäällikkö Matti Vuoria, ylijohdaja Bo-Göran Eriksson, ylijohdaja Olavi Änkö, neuvotteleva virkamies Matti Pietarinen, toimistopäällikkö Seppo Tuominen ja toimistopäällikkö Pekka Lindroos kauppa- ja teollisuusministeriöstä,

- apulaisosastopäällikkö Raimo Ikonen, vanhempi hallitussihteeri Katriina Alaviuhkola ja ylitarkastaja Markku Sorvari sosiaali- ja terveysministeriöstä,

- toimistopäällikkö Ilse Koli työministeriöstä,
- lainsäädäntöneuvos Klaus Frösén ympäristöministeriöstä,

- työllisyysasiainsihteeri Torsti Kirvelä Suomen Kaupunkiliitosta,

- kehittämispäällikkö Keijo Saarman Suomen Kunnallisliitosta edustaen myös Finlands svenska kommunförbundia,

- kauppapoliittinen asiamies Marjo Vaismaa ja teollisuuspoliittinen asiamies Pentti Bruun Teollisuuden Keskusliitosta,

- johtaja Risto Suominen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta,

- yhteyspäällikkö Thomas Palmgren Pien-teollisuuden Keskusliitosta,

- ekonomisti Ismo Luimula Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä,

- talouspoliittinen sihteeri Pekka Immeli Akavasta,

- tutkimuspäällikkö Matti Koivisto Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta,

- talouspoliittinen sihteeri Martti Luukko Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta sekä

- varatoimitusjohtaja Pauli K. Mattila, johtaja Paavo S. Vepsä ja integraatioasiamies Jan Ahlskog Keskuskauppakamarista.

Asiaa on käsitelty myös valtiovarainvaliokunnan asettamissa jaostoissa, joissa on kuultu asiantuntijoita seuraavasti:

Hallinto- ja tarkastusjaosto

- vanhempi hallitussihteeri Tuija Wilska valtiovarainministeriöstä.

Turvallisuus- ja puolustusjaosto

- ylitarkastaja Kaarle J. Lehmus, ylitarkastaja Pentti Visanen ja komentajakapteeni Timo Eckstein sisäasiainministeriöstä,

- budjettineuvos Raine Vairimaa ja budjettineuvos Heikki Seppälä valtiovarainministeriöstä sekä

- ylitarkastaja Jouko Tuloisela puolustusministeriöstä.

Verojaosto

— pääjohtaja Jukka Tammi verohallituksesta sekä

— pääjohtaja Jermu Laine tullihallituksesta.

Sivistys- ja tiedejaosto

— kansliapäällikkö Jaakko Numminen, neuvotteleva virkamies Jukka Liedes, apulaisosastopäällikkö Matti Lähdeoja, korkeakouluneuvos Leena Pirilä ja projektipäällikkö Reijo Aholainen opetusministeriöstä,

— puheenjohtaja, professori Antti Tanskanen Suomen Akatemiasta,

— puheenjohtaja, professori Juhani Kärjä ja sihteeri Tapio Rajavuori korkeakouluneuvostosta,

— pääsihteeri Tapio Markkanen Suomen Korkeakoulujen Rehtorien Neuvostosta,

— pääsuunnittelija Esko-Olavi Seppälä ja pääsuunnittelija Erkki Ormala valtion tiede- ja teknologianeuvostosta sekä

— EY-tutkimusohjelmien sihteeristön päällikkö Hannu Järvinen Teknologian kehittämis-keskus TEKESistä.

Liikennejaosto

— kansliapäällikkö Juhani Korpela liikenne-ministeriöstä,

— pääjohtaja Kyösti Vesterinen merenkulkuhallituksesta sekä

— piiripäällikkö Seppo Koivupuro Järvi-Suomen merenkulkupiiristä.

Sosiaali- ja työjaosto

— kansliapäällikkö Heikki S. von Herzen sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä

— työministeriöön on oltu yhteydessä sen selvittämiseksi, katsooko työministeriö tarpeelliseksi antaa lausuntonsa käsiteltävänä olevan esityksen välittömistä vaikutuksista työministeriön talousarvioihin.

Valiokunnan kannanotot*1. Yleistä*

Hallituksen esityksessä on todettu, että ETA-sopimuksella on huomattavia vaikutuksia valtion talousarvioon. Se aiheuttaa valtiolle välittö-

miä lisämenoja, toisaalta myös vähentää valtion menoja. Suurimmat välittömät kustannukset aiheutuvat Suomen maksuosuudesta ETA-rahoitusjärjestelmään ja EY:n III puiteohjelmaan. Maksuosuus koheesiorahastoon on tämänhetkisten tietojen mukaan runsaat 110 miljoonaa markkaa vuodessa vuosina 1993—97, maksuosuudet em. puiteohjelmaan ja muihin yhteistyöohjelmiin vuonna 1993 yhteensä noin 130 miljoonaa markkaa.

Kuten hallituksen esityksessä niin ikään on sanottu, täsmällisiä arvioita ETA-sopimuksen vaikutuksista eri hallinnonaloilla ei ole mahdollista vielä laatia. Lisätarpeet pystytään osittain kattamaan ministeriöiden tulevien vuosien kehysten puitteissa. Kotimainen rahoitus tutkimus- ja yhteistyöohjelmiin on eri hallinnonaloilla vuonna 1993 yhteensä noin 100 miljoonaa markkaa. EFTAn jäsenmaksu on arviolta noin 34 miljoonaa markkaa, mistä ETasta aiheutuu noin 8—9 miljoonaa. Matkakustannukset kasvavat kansainvälisten yhteyksien lisääntyessä arviolta 24 miljoonaa markkaa, koulutukseen tarvittaneen saadun selvityksen perusteella 7 miljoonaa markkaa lisää. Sekalaisia, etupäässä viestintään, postitukseen, tiedotukseen ja atk:hon liittyviä lisämenoja on arveltu kertyvän 80 miljoonaa markkaa.

Kaikkein ongelmallisimmaksi menojen arvioinnin kannalta valiokunta on havainnut henkilöstömenot. Valtiovarainministeriön arvion mukaan henkilöstön lisätarve on noin 100 uutta vakanssia, joista aiheutuisi valtiolle kustannuksia ehkä 25 miljoonaa markkaa. Valtioneuvoston tekemät kehyspäättökset edellyttävät toisaalta valtion talousarvion piirissä olevan henkilöstön voimakasta supistamista. Tämä merkitsee, että henkilöstöä vähennettäisiin vuoteen 1996 mennessä 5 %:lla ja kolmena seuraavana vuonna 6 700 virkaa ja tehtävää. Ministeriöiden tehtävänä on kohdentaa koko hallinnon alansa henkilöstön enimmäismäärä hallinnon alan virastoille ja laitoksille ottaen huomioon muun muassa toiminnalle asetetut tavoitteet ja mahdolliset uudet tehtävät, kuten ETAn aiheuttamat toimenpiteet. Valiokunta pitää mahdollisena, että varsinaisia ETA-toimintoja on vaikea erottaa muista tehtävistä.

Valtiovarainministeriö on edellyttänyt, että kaikki henkilöstön lisäystarpeet hoidetaan asetettujen kehysten puitteissa lisäämättä henkilöstön kokonaismäärää ja kohdentamalla uudelleen nykyisiä henkilöstövoimavaroja. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen ja korostaa, että

myös ETAn aiheuttamat toimenpiteet on hoidettava henkilöstön kokonaismäärää lisäämättä.

Valtion virkamieslain ja -asetuksen sekä valtion talousarviolain ja -asetuksen 15.4.1992 voimaan tulleet muutokset mahdollistavat henkilöstövoimavarojen uudelleenohdentamisen myös varainhoitovuoden aikana ilman talousarviomenettelyä. Siirrot hallinnonalan sisällä toteutetaan asianomaisen ministeriön päätöksellä ja hallinnonalojen väliset siirrot valtioneuvoston päätöksellä. Tämä menettely mahdollistaa hallinnon nopeidenkin muutosten vaatiman henkilöstön voimavarojen uudelleenohdentamisen.

Muista valtiolle ETA-sopimuksesta aiheutuvista yksittäisistä menoista voidaan mainita eläkemenot, joiden on arvioitu lisääntyvän vuonna 1993 noin 160 miljoonaa markkaa.

Menojen lisäysten yhteissummaksi eri hallinnonaloilla on arvioitu noin 650 miljoonaa markkaa. Valiokunta korostaa, että kysessä on arvio, joka täsmennyty jo lähivuosien talousarvioissa. Kuten jäljempänäkin eri hallinnonhaarojen osalta esitetään, ei tällä hetkellä ole vielä täyttä selvyyttä siitä, mihin kaikkiin toimenpiteisiin ETA-sopimuksen johdosta joudutaan maan sisäisessä hallinnossa ryhtymään. Näin ei voida myöskään esittää kovinkaan tarkkaa arviota edes ETA-sopimuksen välittömistä kustannusvaikutuksista.

ETA-yhteistyön kehittyessä Suomen edustus erilaisissa työryhmissä ja komiteoissa tulee lisääntymään. Valiokunta pitää tärkeänä riittävän koordinaation luomista heti alusta lähtien, jotta työskentely näissä valmisteluelimissä tapahtuisi Suomen kansallisten etujen mukaisesti ja että ETA-yhteistyöstä aiheutuvien menojen ja tulojen ennakointi tapahtuisi riittävän ajoissa.

2. Sisäasiainministeriön hallinnonala

ETA-sopimus sellaisenaan ei suoranaisesti käsittele poliisitoimintaa ja sen vaikutukset ovat siltä osin vain arvioitavissa. Sopimuksen neljän perusvapauden toteutuminen heijastuu kuitenkin vääjäämättä myös poliisin toimialalle. Tämä on valiokunnan mielestä siten otettava huomioon sekä poliisin toimintasuunnitelmissa että poliisia koskevassa talousarviossa.

Voidaan olettaa, että ihmisten vapaa liikkumisoikeus vähentää passintarkastuspainetta rajoilla, kun vain ETA-maiden ulkopuoliset matkustajat pääsääntöisesti tarkastetaan. Sen sijaan voidaan päätellä, että maan sisäinen henkilövalvonta — esimerkiksi pistokoetarkastusten muo-

dossa — saattaa lisääntyä ja lisätä poliisin työ-määrää. Maahan saapuneiden ja täällä pitemmän ajan oleskelevien tai työskentelevien ulkomaalaisten osalta saattaa poliisille aiheutua lisääntyvää valvontatarvetta sekä muutospaineita nykyiseen ulkomaalaislainsäädäntöön.

ETA-sopimuksen johdosta uusiutuva poliisin rooli yhteiskunnassa edellyttää lähes koko henkilöstön monipuolista jatko- ja täydennyskoulutusta, jonka laajuutta ja jonka aiheuttamia lisäkustannuksia on valiokunnan mielestä vielä tässä vaiheessa vaikea arvioida. Yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden ylläpito edellyttää ETA-maiden poliisi- ja mahdollisesti muiden turvallisuusviranomaisten kesken ylläpidettävää tiivistä yhteistyötä. Tämä edellyttää melko huomattavaa lisäpanostusta kansainvälisen yhteistyön eri muotoihin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus seuraa tässä asiassa tapahtuvaa kehitystä ja mitä vaikutuksia sillä meille on, ja katsoo, että myös eduskuntaa olisi jatkuvasti sopivalla tavalla informoitava asiasta.

ETA-sopimuksen täysimittainen täytäntöönpano vuoden 1993 alusta lukien on valiokunnan saaman selvityksen mukaan tässä vaiheessa vielä epävarmaa. Eräät maat, esimerkiksi Englanti, Saksa ja Irlanti sekä osin myös Tanska, vastustavat EY-sopimuksen tiettyjen perusvapauksien toteuttamista ennen kuin maan sisäisen turvallisuuden takaavista korvaavista toimenpiteistä on päästy sopimukseen ja ennen kuin ne on voitu käytännössä toteuttaa. Valiokunta toteaa kantanaan, että tässä suhteessa myös Suomen on syytä osoittaa harkittua pidättyväisyyttä, jotta myös tarvittavat resurssikysymykset ja muut maan sisäiset käytännön järjestelyt voidaan ensin toteuttaa.

Rajatarkastusten poistaminen mahdollisen siirtymäajan jälkeen ETA-maiden kansalaisten osalta vähentäneen passintarkastuspainetta rajoilla, joskin valmiudet pistokoeluonteisiin tarkastuksiin on säilytettävä. Sama koskee tavaraliikennettä siinä tapahtuvan mahdollisen lisääntyvän salakuljetuksen osalta. Liikkuvuuden lisääntyminen aiheuttaa valiokunnan mielestä tarvetta entistä tiiviimpään yhteistyöhön kotimaan turvallisuusviranomaisten — poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen — kesken, koska vastuu ETA-maiden ulkorajojen pitävyydestä tulee olemaan ehdoton. Maan sisäinen turvallisuus edellyttää ETA-maiden poliisiviranomaisten sekä muiden turvallisuusviranomaisten keskinäistä tiivistä yhteistyötä. Tämä yhteistyö tulee lisääntymään ja sen aiheuttamat kustannukset on otettava huomioon vuosittaisessa talousarviossa. Yhteis-

työtä saatetaan tulevaisuudessa tehdä myös ns. TREVI-yhteistyönä, Europolin nimissä tai muussa vastaavassa yhteistyömuodossa. Nopea ja suora tietojen vaihto sekä tiivis yhteydenpito ETA-maiden viranomaisten kesken on välttämätöntä. Samalla syntyy tarvetta erilaisen yhteen-sopivan teknisen välineistön hankkimiseen.

3. Puolustusministeriön hallinnonala

Käsitteltävänä olevaa esitystä on valiokunnassa tarkasteltu lähinnä siltä kannalta, mitä ETA-sopimus merkitsee puolustusministeriön hallinnonalan hankintoihin ja niihin liittyviin vastaostoihin. Valiokunta toteaa, että ETA-sopimuksen 123 artikla sisältää varauksen, jonka mukaan sopimus koskee puolustusministeriön osalta vain siviilipuolustus- ja ns. kaksikäyttötutteen julkisia hankintoja. Varsinaiset materiaalihankinnat jäävät kokonaan sopimuksen ulkopuolelle. Koska varaumalla on poistettu ETA-sopimuksen säännösten soveltaminen puolustushankintoihin, ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan myöskään niitä koskevaan vastaostojärjestelmään ole välttämätöntä tehdä olennaisia muutoksia. Valiokunta toteaa, että puolustus-hankinnat on järjestetty yleisesti vastaavalla tavalla myös EY-alueella.

4. Valtiovarainministeriön hallinnonala

Edellä tarkoitettussa selontekoa koskeneessa lausunnossaan valtiovarainvaliokunta muun ohella korosti, että verotuksen yhdenmukainen toteuttaminen ja veronkierron ehkäiseminen edellyttävät eri maiden välillä tehokasta yhteistyötä, joten keskinäistä veroviranomaisten yhteistyötä koskevat sopimukset on saatettava alueellisesti kattaviksi ja yhdenmukaisiksi ja ne on jatkuvasti pidettävä ajan tasalla.

Euroopan yhdentymiskehityksen myötä ihmisten liikkuminen eri maiden välillä lisääntyy. Entistä tärkeämmäksi muodostuu tällöin, että kansainvälisin sopimuksin ja tarvittaessa vaikka yksipuolisin lainsäädäntötoimin turvataan se, ettei kahdenkertaista verotusta esiinny, ja toisaalta myös se, etteivät säännökset mahdollista yhdenkertaisesta verotuksesta välttymistä ja ettei sitä käytännössä tapahdu säännöksiä kiertäen. Veroviranomaisten välisen yhteistyön ja tietojen vaihdon on toimittava tehokkaasti verovälvönnön turvaamiseksi.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että Suomen hallituksen on omalta osaltaan huolehdittava mainituista seikoista ja oltava tarvittaessa aktiivinen aloitteentekijä riittäviin kansainvälisiin toimenpiteisiin ryhtymiseksi.

5. Opetusministeriön hallinnonala

Valiokunta on tarkastellut lähinnä ETA-sopimuksen sisältämää tutkimusyhteistyötä Suomen kannalta. EY toteuttaa parhaillaan kolmatta tutkimuksen puiteohjelmaa ja neljäs on valmis-teilla. 3. puiteohjelman kustannuksiksi on jo hyväksytty 5,7 miljardia ecua ja sen lisäämistä 1,6 miljardilla eculla on esitetty. Tutkimuksen puiteohjelmien tarkoituksena on vahvistaa EY:n jäsenmaiden kilpailukykyä. Siksi lisätään erityisesti yritystoimintaa hyödyttävää yhteistyössä tehtävää luonnontieteellistä ja teknistä tutkimusta. EY:n komissio rahoittaa kunkin yhteis-tutkimushankkeen kustannuksista puolet.

Suomi on vuodesta 1987 lähtien osallistunut EY:n tutkimusohjelmiin erillissopimuksin. Tutkimushankkeen osapuoliksi on tarvittu vähintään kaksi EY:n jäsenmaan yritystä tai tutkimus-laitosta. TEKES on maksanut suomalaiselle osallistujalle EY:n komission rahoitusosuuden. ETA-sopimuksen yhteydessä EFTA-maat ovat halunneet päästä mukaan EY:n kolmanteen puiteohjelmaan täysjäseninä. Sopimuksen mukaan jäsenyys antaa mahdollisuuden osallistua kolmeentoista puiteohjelman 15 ohjelmasta. Ulkopuolelle jäävät Euratom-sopimukseen sisältyvät kaksi osaojelmaa. Yhteistyöhankkeen yhtenä osapuolena on oltava EY:n jäsenmaan yritys tai tutkimuslaitos.

Valiokunta pitää Suomen kannalta tärkeänä EY:n tutkimusohjelmiin osallistumista, koska näin Suomi voi osallistua sellaisiin tutkimus-hankkeisiin, joita se ei yksin pysty toteuttamaan. Valiokunta kuitenkin katsoo, että tarkoituksenmukaista ei ole pyrkiä osallistumaan kaikkiin ohjelmiin, vaan Suomen tulee huolellisesti harkita ne tutkimusohjelmat, joihin se osallistuu. On myönteistä, että neuvotteluissa on onnistuttu sisällyttämään sopimukseen nykyistä merkittävästi parempi ja joustavampi mahdollisuus osallistua EY:n tutkimusohjelmiin. Sopimus myös takaa Suomelle mahdollisuuden osallistua komiteoihin, jotka ohjaavat eri tutkimusohjelmien toteuttamista. Valiokunta pitää kuitenkin valittavana, etteivät EFTA-maat voi osallistua päätöksentekoon varsinaisia puiteohjelmia suunniteltaessa ja niistä päätettäessä.

ETA-sopimus merkitsee keskimäärin yli 100 miljoonan markan vuotuista yleismaksua Brynseliin 3. puiteohjelmaan osallistumiseksi. Vastavuoroisesti suomalaiset yritykset sekä korkeakoulut ja muut tutkimuslaitokset voivat saada EY:n komissiolta puolet tutkimusohjelmaan hyväksytyn tutkimushankkeen kustannuksista. Toinen puoli kustannuksista korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten on saatava kotimaasta. Suomen rahoitusosuus puiteohjelmaan osallistumisesta suoritetaan ulkoasiainministeriön kautta. Vastuu eri tutkimushankkeiden kotimaan rahoituksesta on jaettu ao. ministeriöille.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ratkaisu yleismaksun sisällyttämisestä UM:n budjettiin on tehty koskemaan vain vuotta 1993. Valiokunta pitää välttämättömänä, että tämä yleismaksu jatkossakin kanavoidaan ulkoasiainministeriön hallinnonalan määrärahoista.

Jotta EY:n tutkimusohjelmia pystyttäisiin hyödyntämään täysimääräisesti ja jäsenmaksu- osuus palautuisi takaisin, on kansallisella tasolla huolehdittava kotimaisen tutkimuksen määrärahojen riittävydestä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan se edellyttää tutkimusvarojen vuotuista lisäystä n. 200 miljoonalla markalla jäsenmaksu mukaan luettuna. Samanaikaisesti on huolehdittava kotimaisen tutkimuksen normaalista rahoituksesta. Puiteohjelmien rahoitus on noin neljä prosenttia EY-valtioiden koko tuesta siviilitutkimukseen. Valiokunta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa EY-tutkimusyhteistyön osuus on nousemassa huomattavasti suuremmaksi, jos samanaikaisesti ei lisätä muuta tutkimusrahoitusta.

Hallituksen esityksessä todetaan, että EY:n tutkimusohjelmien hyödyntämisessä esteeksi voi muodostua tutkijoiden puute. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jaettaessa vastuita EY:n puiteohjelman tutkimusohjelmista eri ministeriöille ei ole otettu huomioon, että Suomen Akatemia on vastuussa 6. osaohjelman lisäksi myös tutkijakoulutuksesta. Puiteohjelmaan osallistumisen vuoksi on tehostettava erityisesti tekniikan ja luonnontieteiden tutkijakoulutusta, joten akatemia tarvitsee lisävaroja siihen.

Valiokunta toteaa, että Suomi voi onnistua oikein toimiessaan hyödyntämään EY:n ohjelmia hyvinkin tehokkaasti. Tästä on osoituksena Comett-koulutusohjelma, johon Suomi on osallistunut vuodesta 1990 lähtien. Siinä Suomeen on palautunut varoja huomattavasti enemmän kuin on ollut Suomen jäsenmaksuosuus.

6. Liikenneministeriön hallinnonala

Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdyntymiskehitykseen antamassaan lausunnossa valtiovarainvaliokunta piti tarpeellisena, että hallitus selvittää, mitkä toimialat Suomessa erityisesti joutuvat selonteossa kuvatus integratiokehityksen kohteiksi, minkälaisia muutoksia integraatiokehitys tulee aiheuttamaan näiden toimialojen toimintaedellytyksiin sekä millaisin toimenpitein kyseisten toimialojen tulisi itse valmistautua odotettavissa olevaan kehitykseen. Lisäksi valtiovarainvaliokunta kiirehti niiden selonteossa jo mainittujen toimenpiteiden toteuttamista, jotka ovat tarpeen kasvavan kilpailun kohteeksi joutuvien toimialojen kilpailukyyn turvaamiseksi. Tällöin valiokunta viittasi mm. toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen kuorma-autoalan saatamiseksi verotuksellisesti samanarvoiseen asemaan kilpailijamaittemme yrittäjien kanssa.

Valtiovarainvaliokunta edellytti lausunnossaan tehokkaita toimenpiteitä yhdistettyjen kuljetusten kehittämiseksi mm. parantamalla eri liikennemuotojen yhteensopivuutta sekä yhdistämällä niitä koskevia säännöksiä.

Valiokunta toteaa, että ETA-alueen toteutuessa Suomi joutuu sopeutumaan eräisiin ratkaisuihin, jotka välittömästi lisäävät kuljetusten osalta suomalaisen teollisuuden kustannuksia ja siten heikentävät kilpailukykyä. Tällainen lisäkustannus aiheutuu erityisesti siitä, että myös meillä joudutaan ottamaan käyttöön autonkuljettajien ajo- ja lepoaikoja koskevat määräykset. Sitä vastoin ei ole toteutumassa suomalaisen kuljetuskapasiteetin vapaa käyttö ETA-alueella. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asiaa koskevat keskustelut ovat parhaillaan vireillä. Valiokunta kiirehtii keskusteluja ja katsoo, että hallituksen olisi toimenpiteillään turvattava suomalaisen kuljetuselinkeinoon pikainen pääsy ETA-alueen markkinoille.

Valiokunta toteaa, etteivät kotimainen kuljetuselinkeino ja ulkomaiset liikennöitsijät ole verotuksellisesti keskenään tasavertaisessa asemassa, koska Suomessa ei viime vuoden lokakuun alussa voimaan tullessa uudessa, muutoin arvonnäköverojärjestelmän omaksuneessa liikevaihtoverojärjestelmässä voida vähentää kuljetuskalustoon sisältyvää liikevaihtoveroa. Ulkomainen kalusto voi myös käyttää Suomessa verotonta polttoainetta. Valiokunta toteaa, että nämä verotukselliset, Suomen talouselämälle tuntuvia lisäkustannuksia aiheuttavat epäkohdat olisi pikaisesti poistettava.

Joukkoliikenne on merkittävä osa kansalaisten liikkumismahdollisuuksia. Joukkoliikenteellä on myös ratkaiseva vaikutus tehokkaan aluerakenteen ja voimakkaiden työmarkkina-alueiden syntymisessä. Valtiovarainvaliokunta katsoi em. lausunnossaan, että joukkoliikenne voi toimia tuloksellisesti muodostamalla julkisen liikenteen eri muodoista toiminnallisen kokonaisuuden. Valiokunta tähdensi, että neuvotteluissa direktiiveistä sekä kehitettäessä suomalaista säädöstä ja liikennepoliittisia ratkaisuja tulisi tähdätä tällaisen toiminnallisen kokonaisuuden aikaansaamiseen. Valiokunta katsoo, että tulevaisuudessa ratkaisuihin on toteutettava mainittua periaatetta. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä edellyttää myös viranomaisemme organisaatioiden uudelleen järjestelyjä.

7. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

ETA-sopimus asettaa eri hallinnonalojen henkilöstölle sellaisia erityisvaatimuksia, joihin Suomessa ei ole toistaiseksi varauduttu riittävästi. Tämä tulee selvästi esiin myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonosalalla. Henkilöstön pätevyyden lisäämiseen koulutuksen keinoin on valiokunnan mielestä kiinnitettävä erityistä huomiota. Valiokunnalla on käsitys, että koulutukseen käytetyt määrärahat saadaan moninkertaisina takaisin Suomen kyetessä paremmin puolustamaan etujaan ETA-sopimuksen piiriin kuuluvissa kysymyksissä.

Suomessa henkilö on asumisen perusteella oikeutettu erilaisiin etuuksiin ilman työskentelyedellytystä. Tällaisia oikeuksia on esimerkiksi kansaneläke- ja sairausvakuutuslaissa sekä lapsilisälaissa. Myös työttömyysturvan perusoikeus voi syntyä ilman työskentelyedellytystä ja tällai-

nen oikeus voi jatkua käytännöllisesti katsoen rajattoman pitkän aikaa. Valiokunnalle on esitetty näkemys, että ETA-sopimuksen perusteella Suomessa voimaan tulevia säännöksiä saatetaan tulkita siten, että jos henkilö on päässyt maan sosiaaliturvaetuuden piiriin ilman työskentelyä, hän on sen maan sosiaaliturvajärjestelmän vastuulla.

Saadun selvityksen perusteella Suomessa henkilö katsotaan verrattain väljin perustein Suomessa asuvaksi. Mahdollista on, että tällaisiksi katsottaisiin myös henkilöt, jotka vaihtavat maata toistuvasti ja oleskelevat Suomessa ainoastaan tilapäisesti — samoin heidän perheenjäsenensä. Viranomaisten yhteistyössä esiintyvät puutteet saattavat johtaa sosiaaliturvajärjestelmän väärinkäytöksiin ja näkyä kasvaneina sosiaali- ja terveystoimen menoina. Tämä korostaa tarvetta huomattavasti nykyistä tiiviimpään yhteistyöhön sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön välillä. Samoin se todennäköisesti edellyttää muutoksia sekä Suomen sisäiseen lainsäädäntöön että ETA-sopimuksiin liittyviin säännöksiin.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää hallituksen esitystä ja siihen sisältyviä sopimuksia ja lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä.

Valtiovarainvaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että ulkoasiainvaliokunta ottaisi edellä lausutun huomioon mietintöönsä laatiessaan ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät sopimukset ja lakiehdotukset hyväksyttäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mattila, varapuheenjohtaja Luttinen (osittain), jäsenet Alaranta (osittain), Heikkinen (osittain), Hämäläinen (osittain), Jokiniemi (osittain), Kallis (osittain), Laaksonen (osittain), Lahti-Nuutila (osittain), Louvo (osittain), Luukkainen, Malm (osittain), Mäki-Hakola (osittain), Ranta (osittain), Ryyänen (osittain), Sasi (osittain), Savolainen (osittain), Tiuri (osittain), Turunen (osittain),

Vihriälä (osittain) ja Vähäkangas (osittain) sekä varajäsenet Ala-Nissilä (osittain), Apukka (osittain), Backman (osittain), Enestam (osittain), Lahtinen (osittain), Lehtosaari (osittain), Liikkanen (osittain), Linnainmaa (osittain), Niinistö (osittain), Nyby (osittain), Peltari (osittain), Renko (osittain), Riihijärvi (osittain), T. Roos (osittain), Röntynen (osittain), Savela (osittain) ja Törnqvist (osittain).

EDUSKUNNAN
HALLINTOVALIOKUNTA

Liite 4

Helsingissä

11 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 3

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 1992 lähettänyt hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi ja samalla päättänyt, että kaikkien muiden erikoisvaliokuntien on annettava siitä ulkoasiainvaliokunnalle lausunto.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina aluekehitysneuvos Veijo Kavonius ja hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, johtaja Risto Veijalainen sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksesta, finanssineuvos Jorma Pihlatie ja hallitussihteeri Matti Tanner valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Olavi Änkö kauppa- ja teollisuusministeriöstä, työllisyysasiain sihteeri Torsti Kirvelä Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Kari Prättälä Suomen Kunnallisliitosta ja apulaisjohtaja Astrid Thors Finlands svenska kommunförbundet. Lisäksi Pohjois-Karjalan lääninhallitus on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden (EFTA-valtiot) sekä Euroopan talousyhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön sekä niiden jäsenvaltioiden välisen sopimuksen Euroopan talousalueesta sekä EFTA-valtioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta ja sopimuksen EFTA-valtioiden pysyvistä komiteasta.

Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) tarkoituksena on luoda yhtenäinen Euroopan talousalue toteuttamalla neljä vapautta eli tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus eräitä poikkeuksia ja siirtymäaikoja lukuun ottamatta yhtä täydellisesti kuin ne toteutetaan Euroopan yhteisöissä yhteisön sisämarkkinaohjelman mukaisesti

vuoden 1992 loppuun mennessä. Yhteistyö Euroopan talousalueella toteutetaan ottamalla käyttöön yhteiset säännöt. EFTA-valtiot hyväksyvät ja sisällyttävät kukin omaan oikeusjärjestykseen Euroopan yhteisön asianomaiset säädökset. ETA-sopimuksen tarkoituksena on lisäksi luoda yhdenvertaiset kilpailun edellytykset sopimuspuolten kesken sekä laajentaa ja syventää sopimuspuolten yhteistyötä neljään vapauteen liittyvillä ja niiden ulkopuolisilla aloilla. Sopimuksessa on lisäksi määräykset sopimuspuolten yhteisestä, uusien EY-säädösten hyväksymiseen liittyvästä päätöksentekojärjestelmästä sekä määräykset sopimuksen toiminnan edellyttämistä toimenpiteistä.

Valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyllä EFTA-valtioiden sopimuksella otetaan käyttöön ETA-sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät EFTA-osapuolta koskevat menettelyt, joilla valvotaan ETA-sopimuksesta aiheutuvien velvoitteiden sekä kilpailua koskevien määräysten noudattamista. Sopimuksella perustetaan erillinen EFTA-valtioiden valvontaviranomainen ja tuomioistuin, jotka ovat itsenäisiä. EFTA-valtioiden pysyvistä komiteasta tehdyllä sopimuksella järjestetään EFTA-valtioiden osalta ETA-sopimuksen mukaisen päätöksenteon valmistelu sekä ETA-sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvä hallinto ja hallinnointi.

Sopimus Euroopan talousalueesta tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993, jos kaikki sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimis- ja hyväksymiskirjansa ennen mainittua päivää. Muussa tapauksessa sopimus tulee voimaan viimeistä ilmoitusta seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä. Viimeinen määräpäivä ilmoituksen tekemiselle on 30 päivä kesäkuuta 1993. Tämän päivämäärän jälkeen sopimuspuolet kutsuvat koolle diplomaattikonferenssin arvioimaan tilannetta, jos tarvittavia ratifiointi-ilmoituksia ei ole tehty siihen mennessä.

EFTA-valtioiden sopimus valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta sekä sopimus EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993, jos Euroopan talousaluetta koskeva sopimus tulee voimaan mainittuna päivänä ja jos kaikki EFTA-valtiot ovat tallettaneet sopimuksia koskevat ratifioimiskirjat. Jollei Euroopan talousaluetta koskeva sopimus tule voimaan mainittuna päivänä, sopimukset tulevat voimaan päivänä, jona Euroopan talousaluetta koskeva sopimus tulee voimaan, tai päivänä, jona kaikki EFTA-valtiot ovat tallettaneet kaikki sopimuksia koskevat ratifioimiskirjat, sen mukaan kumpi näistä päivistä on myöhempi.

Esitykseen liittyy lakiehdotus Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta, lakiehdotus valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta sekä lakiehdotus EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Ehdotetut lait tulisivat voimaan asetuksella säädettävänä päivänä. Tarkoituksena on, että lait tulevat voimaan samana päivänä kuin niissä tarkoitettut sopimukset.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleistä

Valiokunta on kuullut asiantuntijoita ja käsitellyt asiaa lähinnä ETA-sopimuksen kannalta keskeisistä toimialansa kysymyksistä: yleisestä aluepolitiikasta, sopimuksen vaikutuksista kuntien asemaan, julkisista hankinnoista kuntasektorilla ja ulkomaalaislainsäädäntöön liittyvistä kysymyksistä. Viimeksi mainitun aihepiirin osalta valiokunta on päättänyt ainoastaan toteamaan, että se lausuu tarkemmin asiasta lakiesityksen tultua aikanaan valiokuntakäsittelyyn.

2. Aluepolitiikka

Kansallisen aluepoliittisen tuen myöntämisen oikeudellinen perusta sisältyy ETA-sopimuksen valtioneutua koskeviin artikloihin (artiklat 61—64). Sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan perusteella valtion myöntämä taikka valtion varoilla muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka suo-

simalla tiettyjä yrityksiä tai tiettyä tuotannonalaa vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, on ristiriidassa sopimuksen kanssa. Jos tuki on 1 kohdan mukaan lähtökohtaisesti sopimuksen määräysten vastaista, on sen myöntäminen kielletty, jollei sitä voida perustella 61 artiklan 2 tai 3 kohdan nojalla. Valtioneutena pidetään kaikkea julkisista varoista annettavaa tukea. Näin ollen myös kuntien yrityksille suuntaaman tuen sallittavuutta on arvioitava ETA-sopimuksen määräysten valossa.

Sopimuksen 63 artiklassa viitataan liitteeseen XV, jonka perusteella ETA-sopimukseen sisällytetään lähes kaikki EY:ssä voimassa olevat valtioneutua koskevat määräykset. Yhtä direktiiviä lukuun ottamatta liitteessä mainitaan kuitenkin vain sellaisia EY:n neuvoston ja komission antamia ohjeita, jotka eivät ole sitovia. Tarkoituksena on katsottu olevan, että EFTA:n valvontaviranomainen perustaisi toimintansa näihin liitteen XV asiakirjoihin. On kuitenkin huomattava, että valvontaviranomainen voi muuttaa liitteen sisältöä ja että liitteen määräykset eivät sido jäsenvaltioita. Liitteen ohjeet on katsottu kuitenkin käytännössä merkityksellisiksi sen perusteella, että EY:ssä tuomioistuin on antanut niille varsinaisia sopimusmääräyksiä tulkittaessaan suuren merkityksen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen vähemmän esillä olleeseen seikkaan, että ETA-sopimuksella ja erityisesti sen tulkinalla luodaan kansallisen aluetuen perusteet koko uudella talousalueella. Kansallisen aluepolitiikan harjoittamisen perusteita joudutaan siten harkitsemaan aiempaa laajemmissa puitteissa, ei siis pelkästään EY:n ja EY-maiden näkökulmasta.

Lisäksi on sovittu siitä, että ETA:n sekakomitea voi päättää, että muilla perusteilla yleensä kiellettyä tukea voidaan kuitenkin myöntää.

Sopimukseen liittyy myös julistus, jossa todetaan harva-asutus erääksi tuen sallittavuuden arvioimisen perusteeksi aluepoliittisia tukialueita muodostettaessa.

Aluepoliittista tukea koskevat ETA-sopimuksesta johtuvat määräykset koskevat sekä voimassa olevia että uusia tukimuotoja. Uusien tukiohjelmien osalta Suomen on toimitettava näitä koskevat ennakoilmoitukset EFTA:n valvontaviranomaiselle, joka käsittelee ne ja ilmoittaa hyväksymisestä. Vanhojen tukiohjelmien osalta valvontaviranomainen ryhtyy toimenpiteisiin harkitsemallaan tavalla.

Arvioitaessa ETA-sopimuksen perusteella sallitun aluetuen kriteereitä on huomattava,

että sopimuksen määräykset ovat varsin yleisiä ja että EFTA:n valvontaviranomaisella on tämän vuoksi varsin laaja harkintavalta sen valvoessa valtioiden myöntämien tukien sallittavuutta.

Suomessa vastaisuudessa harjoitettavan kansallisen aluepolitiikan mahdollisia rajoituksia pohdittaessa on arviointiperusteena yleensä pidetty EY:ssä noudatettuja aluepolitiikkaa koskevia sääntöjä.

Suomessa taloudellisesti tärkein alueittaisen tasauksen väline on kuntien palvelutuotannon rahoittamiseen tarkoitettu valtionosuusjärjestelmä siihen sisältyvine kantokykyhuokituksineen. Aluepoliittisin perustein on suunnattu usein myös valtakunnallisia julkisia investointeja esimerkiksi kuljetusverkkoon ja korkeakouluihin. Tällaisten julkisen sektorin sisällä toteutettavien aluepoliittisten keinojen käyttömahdollisuuksille ETA-sopimus ei aseta rajoituksia.

EY:ssä komission valvonta kohdistuu ensi sijassa suuriin tukiin ja korkeisiin tukiosuuksiin sekä suuryrityksiin ja määrätuille sektoreille annettuun tukeen. Pieniin hankkeisiin siellä ei ole juuri kiinnitetty huomiota. Suomen aluepoliittinen tuki voidaan tulkita pääosin vähämerkityksiseksi tueksi, sillä se kohdistuu lähes kokonaan pk-yrityksiin ja aloille, joilla ei ole merkittävää ylikapasiteettia.

Arvioissa on katsottu, että ETA-sopimus antaa mahdollisuuden omaan aluepolitiikkaan siellä, missä työllisyys- ja talouskehitys ovat huonoja.

Suomessa aluepoliittisten avustusten piirissä olevilla alueilla asuu nykyisin 47 prosenttia maan väestöstä. Tämä on selvästi enemmän kuin vastaavan taloudellisen kehitystason maissa on yleensä pidetty sallittuna. Väestöosuusmittari ei kuitenkaan ole varsinainen sallitun tuen kriteeri. Saattaa kuitenkin olla, että aluepoliittisen tuen piirissä olevien alueiden määrää joudutaan ETA-sopimuksen seurauksena Suomessa supistamaan.

Myös aluepoliittisten avustusten korkeinta mahdollista tukitasoa saattaa olla tarpeen kansallisesti ETA:n vaikutuksesta jonkin verran alentaa, mutta todellisiin tukitasoihin vaikutus ulottuisi vain joissakin yksittäistapauksissa, missä on myönnetty erityisillä perusteilla korotettua tukea.

EY:n tulkintakäytännön perusteella yrityksille suunnattava toimintatuki on pääsäännön mukaan kiellettyä. Suomessa tällaista tukea on nykyisin vain kuljetustuki.

Kuljetuskustannusten vaikutus yritysten kilpailukykyyn on Suomessa suuri. Tämä johtuu harvasta asutuksesta, teollisuuden rakenteesta, pitkistä etäisyyksistä sekä vaativista luonnolosuhteista. Kuljetuskustannukset muodostavat sellaisen tuotantokustannusten ryhmän, jonka alueellisia eroja julkinen valta on pyrkinyt tasaamaan kehitysalueiden kuljetustuen avulla.

Valiokunta katsoo, että kansallisen kuljetustuen säilyttäminen aluepoliittisena tukimuotona on tarpeen ja perusteltua myös vastaisuudessa joko nyky muodossaan tai tarkistettuna. Tässä suhteessa ja laajemminkin on huomattava, että sallitun tuen osalta valvontaviranomaisella on laaja harkintavalta ja että sopimuksen soveltaminen on paljolti myös neuvottelujen varainen kysymys.

ETA-sopimus parantaa suomalaisten yritysten kilpailuedellytyksiä EY-alueilla. Sen sijaan sopimuksen vaikutuksia alueelliseen kehitykseen on vaikea arvioida täsmällisesti. Vaikutukset ovat pääosin välillisiä ja riippuvat paljolti yleisestä taloudellisesta kehityksestä. Yritystoimintaan liittyvät alueelliset vaikutukset syntyvät lähinnä kansainvälisen ja kotimaisen kilpailuasetelman muutoksista. ETA-sopimus ei tule saadun selvityksen perusteella merkittävästi muuttamaan Suomen eri alueiden kehitystä. Integraatiolle herkäät toimialat sijaitsevat maamme eri osissa, joten jonkin alan kilpailukykyyn mahdollinen heikkeneminen tai paraneminen ei käytettävissä olevien arvioiden perusteella vaikuta ratkaisevasti alueiden kehitykseen. Selvää on, että kilpailukykyisimmät yhdyskunnat tulevat menestymään parhaiten. Aluepoliittisilla toimenpiteillä tuleekin auttaa eri alueiden tuotantorakenteen kehittämistä siten, että niiden reaalisesta kilpailukykyvystä pystytään huolehtimaan.

Valiokunta lähtee siitä, että Suomi voi ja Suomen tulee harjoittaa vastaisuudessakin omista lähtökohdistaan tehokasta kansallista aluepolitiikkaa, joka ottaa huomioon maamme erityisolosuhteet. Yritystukien valvonnassa kansallisten tukialueiden rajausta tarkastellaan EY:ssä tilastollisen NUTS III -aluejakojärjestelmän pohjalta. Eri maissa NUTS III -käsitteen tulkinta vaihtelee. Suomen kannalta on tärkeää, että riittävän pieni aluejakotaso, esimerkiksi pientalousoaluejako, hyväksytään mainituksi tasoksi. Tällä tavalla voidaan tuoda esiin Suomelle tyypillisiä todellisia kehityseroja maan eri alueiden välillä.

3. Hallinnon kehittäminen ja vaikutukset kuntiin

Tarkasteltaessa integraatiokehitystä havaitaan, että EY-maissa on kehittynyt alueellinen hallinto ja että alueet kilpailevat voimakkaasti keskenään kehityksestä. Alueellinen hallinto on kuitenkin eri maissa järjestetty maiden omista lähtökohdista. Suomen laajempi aluehallinto perustuu pääosin valtionhallintoon. Suomessa on keskusteltu siitä, onko yhdentymiskehityksen vuoksi syytä, Suomen etujen näkökulmasta, kehittää alueellista hallintoa. Lausunnossaan valtioneuvoston selonteosta koskien Suomen EY-jäsenyyttä valiokunta katsoi, että on perusteltua selvittää mahdollisen jäsenyyden aiheuttamat tarpeet kansanvaltaisen hallinnon järjestämiselle ottaen kuitenkin huomioon kehittynyt kunnallishallinto eri yhteistyömuotoineen.

Saamiensa selvitysten perusteella valiokunta toteaa, että Suomi voi kehittää aluehallintoaan kunnallisen itsehallinnon pohjalta.

Suomessa paikallisen tason keskeinen hallinto rakentuu kunnalliselle itsehallinnolle. Maassamme on yli 450 kuntaa, jotka tuottavat huomattavan osan kansalaisten peruspalveluista. Suomeen ei ole muodostunut keskushallinnon ja paikallishallinnon väliin aluetason kansanvaltaista hallintoa, koska meillä on vahva kunnallishallinto. Kunnat hoitavat osan tehtävistä yhteistoiminnassa sopimusjärjestelyin ja kuntainliittojen avulla. Hyvin toiminutta kunnallishallintoa kehitetään edelleen vahvistamalla itsehallintoa ja kehittämällä kuntien yhteistyömuotoja, jotka voivat osaltaan korvata aluehallinto-organisaatioita.

ETA-sopimuksen vaikutukset kuntiin ovat suurelta osin välillisiä. Vaikutusten voidaan arvioida tulevan pitemmän ajan kuluessa eikä niiden yksilöiminen ja havaitseminen ole aina helppoa. Sanottu johtuu muun ohella siitä, että ETA-sopimuksen hyväksyminen merkitsee dynaamiseen prosessiin osallistumista, minkä etenemistä ei voida kaikilta osin täysin etukäteen arvioida.

On syytä todeta, että ETA-ratkaisu ei merkitse vaatimuksia muuttaa kuntien hallinnon rakenteita. Suurimmat vaikutukset kuntiin aiheutuvat luonnollisesti mahdollisesta elinkeinorakenteen muuttumisesta. Tässä vaiheessa on myös vaikeata arvioida sopimuksen vaikutusta verotuloihin. Suurimmat verotuksen muutospaineet on arvioitu olevan välillisen verotuksen puolella. Kunnallisen verotuksen tuotto riippuu keskeisesti taloudellisesta kehityksestä eikä ETA-ratkaisulla ole suoranaisia vaikutuksia tässä suhteessa.

Kuntatasolla sopimuksen suorat vaikutukset kulmineituvat julkisten hankintojen avaamiseen Euroopan laajuiselle kilpailulle ja ETA-maissa suoritettujen tutkintojen tunnustamisjärjestelmän käyttöönottamiseen. Henkilöiden vapaaseen liikkumiseen liittyvä sosiaalietuuksien maksaminen Suomessa työskenteleville ETA-maiden kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, myös työntekijän kotimaassa asuville perheenjäsenille, sekä velvollisuus korvata eräissä tapauksissa vieraassa valtiossa järjestettyä sairaanhoitoa ovat myös yhdentymisen kunnallistalouteen kohdistuvia vaikutuksia.

Uuteen tilanteeseen ja uusiin menettelytapoihin valmistaudutaan parhaillaan kunnissa eikä tässä suhteessa odoteta aiheutuvan oleellisia ongelmia. On tärkeää, että kuntiin kohdistuvat uudet tehtävät ja velvollisuudet saatetaan kansallisesti voimaan lailla. Kunnallishallintoa koskevien lakia alempien määräysten tulisi myös perustua laissa annettuun yksilöityyn valtuutukseen. Uusien tehtävien osalta on tärkeää myös sopia kustannusten jakoon vaikuttavista seikoista valtion ja kuntien välillä.

Valiokunta edellyttää, että ETA-sopimuksen täytäntöönpanoon ja soveltamiseen liittyvää lainsäädäntöprosessia varten luodaan kuntien kuulemismenettely, joka toimii jo säädösehdotusten valmisteluvaiheessa.

4. Muut kannanotot

Valiokunta tulee aikanaan tarvittaessa tarkemmin lausumaan yksityiskohtaisemmin toimialaansa koskevista kysymyksistä käsitellessään sopimuksen johdosta lainsäädännön harmonisointia koskevia lakiehdotuksia.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että tulevaisuudessa hallituksen esityksestä tulee ilmetä selkeästi ja riittävän yksilöidysti ETA-sopimuksesta johtuvat seikat. Edelleen valiokunta korostaa kansallisten etujen turvaamista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja katsoo, ettei mahdollista EY-jäsenyyttä silmällä pitäen ole vielä syytä edetä liian innokkaasti EY-lainsäädännön saattamisessa osaksi Suomen oikeusjärjestystä.

ETA-sopimus edellyttää eduskunnan suostumusta siltä osin kuin sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä. Valiokunta puoltaa oman toimialansa osalta ETA-sopimuksen ja hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä.

Edellä olevan perusteella hallintovaliokunta ehdottaa kunnioittaen,

että ulkoasiainvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo sekä jäsenet R. Aho,

Enestam, Järvilahti, Laakkonen, Metsämäki, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vehk-oja ja Vähänäkki.

EDUSKUNNAN
LIIKENNEVALIOKUNTA

Liite 5

Helsingissä

15 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 3

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 17 päivänä kesäkuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että kaikkien muiden erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina kansliapäällikkö Juhani Korpela liikenneministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen oikeusministeriöstä, toimistopäällikkö Matti Ojala ja toimistoinsinööri Kalevi Lintula Autorekisterikeskuksesta, apulaisjohtaja Lars Lövkvist Ilmailulaitoksesta, kansainvälisten asiain sihteeri Jukka Häkämies Merenkululaitoksesta, varatoimitusjohtaja Pekka Luukkainen Posti- ja Telelaitoksesta, osastopäällikkö Tapani Rantanen Telehallintokeskuksesta, johtaja Matti-Pekka Rasilainen, diplomi-insinööri Pekka Rannisto ja diplomi-insinööri Harri Jalonen Tielaitoksesta, hallintojohtaja Juhani Kopperi Valtionrautateiltä, johtaja Oiva Rajasammal Finnair Oy:stä, kehityspäällikkö Martti Soramäki Oy Yleisradio Ab:sta, apulaisjohtaja Jorma Miettinen MTV Oy:stä, osastopäällikkö Hannele Pohjola ja kuljetustaloudellinen asiamies Maire Kaartama Teollisuuden Keskusliitosta, osastopäällikkö Jukka Ahtela Suomen Työnantajain Keskusliitosta, toimitusjohtaja Hannu Parvela Autoliikenteen Työnantajaliitto ry:stä, toimitusjohtaja Seppo Sainio Suomen Kuorma-autoliitto ry:stä, johtaja Risto Ikäheimo Puhelinlaitosten Liitosta, asiamies Esko Laaksonen, viestintäjohtaja Nina Nisovski ja projektipäällikkö Esa Mannisenmäki Moottoriliikenteen Keskusjärjestöt ry:stä, talouspoliittinen sihteeri Pekka Immeli Akava ry:stä, puheenjohtaja Risto Kuisma Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta ja Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto ry:stä, asiamies Reima Angerman ja asiamies Veikko Trast Suomen Teknisten

Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto STTK ry:stä sekä puheenjohtaja Kari Kallio ja järjestösihteeri Ilkka Halonen Valtion Henkilöstöjärjestöjen Keskusliitto VHKL ry:stä.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esitys Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä edellyttää Suomen liikenne- ja viestintäpolitiikan ja alan säädösten sopeuttamista Euroopan yhteisön vastaavaan normistoon. Suomen lainsäädäntö on liikennevaliokunnan hallinnonalan osalta pääosin harmonisoitu vastaamaan ETA-sopimusta. Hallituksen esityksen liikenteen ja viestinnän alaa koskeva osuus vastaa pitkälti Suomen ETA-sopimukselle asettamia tavoitteita.

Rautatie-, ilma- ja sisävesiliikenteen osalta liikennevaliokunnan saaman selvityksen mukaan ETA-sopimuksen täytäntöönpano ei aiheuta sopeutumisongelmia. *Merenkulussa* kilpailuvapaus on jo ollut suurella määrällä voimassa ja EY valmistelelee vastaavanlaisia alusrekisteriä kuin Suomessa oleva laki ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta. Asiantuntijaselvityksen mukaan myöskään *tietoliikenteessä* ei tule sopeutumisongelmia ETA-normiston suhteen.

Viestinnän osalta liikennevaliokunta toteaa, että tv-toimintadirektiivin osalta Suomessa ei ole vaikeuksia sopeuttaa säännöksiin siltä osin kuin on kysymys ohjelma-ajan varaamisesta euroopalaiselle tuotannolle. Sen sijaan mainoskatkojen sijoittelusta annettujen säännösten arvioidaan aiheuttavan kaupallisille tv-yhtiöille sopeutumisongelmia.

Ajoneuvojen teknisten säännösten muutokset alentavat nykyistä vaatimustasoa. Liikennevaliokunta pitää tärkeänä, että nykyisen liikenneturvallisuustason säilyttämiseksi ryhdytään toimenpiteisiin mm. liikenneturvallisuusvalistusta

lisäämällä ja edistämällä nykyisen teknisen vaatimustason täyttävän ajoneuvokaluston käytönottoa tulevaisuudessaakin.

Maantieliikenteen keskeisin puute ETA-sopimuksessa on, että ei ole kyetty turvaamaan suomalaisten kuljetusyritysten markkinoille pääsyä ETA-alueella. Liikennevaliokunta katsoo, että hallituksen on jatkoneuvotteluissa pyrittävä turvaamaan suomalaisille kuljetusyrityksille yhdenvertainen pääsy ETA-alueen liikennemarkkinoille.

Maantieliikenteessä toinen keskeinen ongelma on tieliikenteen sosiaalisten ehtojen, enimmäisajoaikojen ja vähimmäislepoaikojen yhtenäistäminen ETA-alueella. Asiantuntijalausuntojen mukaan tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) n:o 3820/85 säännökset ovat ristiriidassa voimassa olevan työaikalain ja alan työehtosopimuksen kanssa. Tämä seikka aiheuttaa vielä lisäkustannuksia. Valiokunta katsoo, että liikenne- ja työministeriön on pikaisesti selvitettävä, mihin mahdollisiin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin em. normiristiriita antaa aiheutta.

Euroopan yhteisössä on ollut pyrkimyksiä harmonisoida kilpailuedellytyksiä säätämällä myös kansallisen liikenteen enimmäismitat ja -painot. Tämä kysymys on EY:n ulkopuolella oleville Pohjoismaille taloudellisesti erittäin vaikea. Siksi on välttämätöntä pyrkiä keskeisiltä osin vaikuttamaan asian valmisteluun ja tavoitella Suomen maantieliikenteen kannalta mahdollisimman myönteistä ratkaisua.

ETA-sopimus, kansainvälistyminen sekä liikuvuuden, kilpailun ja yhteistyön lisääntyminen vaatii liikenteen ja viestinnän julkisten alojen henkilöstöltä uutta tietoa ja taitoa. Liikennevaliokunta pitää tärkeänä, että henkilöstölle järjestetään riittävät mahdollisuudet ETA-alueen kielten opiskeluun sekä turvataan mahdollisimman laaja tiedonsaanti kansainvälisistä normeista sekä EY:n, EFTA:n että ETA:n organisaatioista.

Liikennevaliokunta korostaa vielä eduskunnan erikoisvaliokuntien vaikutusmahdollisuuksien turvaamista tulevassa Euroopan yhdentymiskehityksessä. Eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa uusiin neuvottelutavoitteisiimme ja siten päätösten sisältöön tulee varmistaa. Myös ETA-säädöksiä koskevassa päätöksentekoprosessissa on valmisteluun osallistuminen mahdollisimman hyvin turvattava.

Liikennevaliokunta huomauttaa, että ETA-sopimusta täytäntöönpannassa ja kansallisia säädöksiä valmisteltaessa on sopimuksen sallimissa rajoissa aina otettava huomioon omat tarpeemme ja maamme liikenteelliset erityisolosuhteet.

Edellä esitetyn perusteella liikennevaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvät sopimukset ja lakiehdotukset hyväksyttäisiin ja

että ulkoasiainvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari sekä jäsenet Antvuori, Hassi, Karhunen, Kohijoki,

Lahikainen, M. Laukkanen, Myller, Mölsä, Rauramo, Rossi, Rönnholm ja Suhonen.

EDUSKUNNAN
MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNTA

Liite 6

Helsingissä
11 päivänä syyskuuta 1992
Lausunto n:o 4

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 1992 lähettänyt hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi ja samalla päättänyt, että kaikkien muiden erikoisvaliokuntien on annettava siitä ulkoasiainvaliokunnalle lausunto.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kansliapäällikkö Reino Uronen, ylijohtaja Kalevi Hemilä, maatalousneuvos Olli Rekola, apulaisosastopäällikkö Saara Reinius ja nuorempi hallitussihteeri Maria Teirikko maa- ja metsätalousministeriöstä, kauppapoliittinen alivaltiosihteeri Veli Sundbäck ja lähetystöneuvos Pia Hillo ulkoasiainministeriöstä, toimistopäällikkö Antti Toivonen ja hallitusneuvos Rauno Vanhanen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, pääministerin erityisavustaja Esa Härmälä valtioneuvoston kansliasta, jaostopäällikkö Timo Mikkilä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:sta, puheenjohtaja Ola Rosendahl Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundista, pääsihteeri Leena Simonen Suomen Kuluttajaliitosta, ulkomaankauppapäällikkö Lea Lastikka Elintarviketeollisuusliitosta, osastopäällikkö Orian Bondestam Kalatalouden Keskusliitosta, vastaava eläinlääkäri Matti Heinänen Kiuruveden kunnasta, toimitusjohtaja Jorma Kallio Valtion viljavarastosta, johtaja Pentti Teittinen Valtion siementarkastuslaitoksesta, johtaja Esko Uusi-Rauva Valtion maitovalmisteiden tarkastuslaitoksesta, ylijohtaja Esko Nurmi Valtion eläinlääketieteellisestä laitoksesta, keskuslaboratorion johtaja Jorma Kumpulainen ja vs. vanhempi tutkimussihteeri Ritva Mäkelä-Kurtto Maatalouden tutkimuskeskuksesta sekä johtaja Jorma Syvälahti Kemira Oy:stä. Lisäksi toimistopäällikkö Markku Aro maa- ja metsätalousministeriöstä on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan vapaakauppaliiton

jäsenvaltioiden (EFTA-valtiot) sekä Euroopan talousyhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön sekä niiden jäsenvaltioiden välisen sopimuksen Euroopan talousalueesta (ETA-sopimus) sekä EFTA-valtioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta ja sopimuksen EFTA-valtioiden pysyvistä komiteasta.

Valiokunnan kannanotot

ETA-sopimuksen vaikutukset Suomen maatalouteen

Yleistä

ETA-sopimuksen vaikutukset maatalouteen rajoittuvat pääasiassa neljään alaan: eläinlääkintä- ja kasvinsuojelumääräykset, kaupan teknisten esteiden sektori, maataloustuotteita koskevat määräykset sekä kala- ja kalataloustuotteita koskevat määräykset. Yhteinen maatalouspolitiikka jää ETA-sopimuksen ulkopuolelle. Sopimukseen ei myöskään sisälly metsätaloutta koskevia määräyksiä.

Eläinlääkintä- ja kasvinsuojelumääräykset

Sopimuksen eläinlääkintä- ja kasvinsuojelumääräykset, jotka sisältyvät sopimuksen 17 artiklaan ja tarkemmin liitteeseen I, koskevat eläinlääkintää, rehuja, kotieläinjalostusta, kylvösiementä ja kasvinsuojelua. Eläinlääkinnän, rehujen, kotieläinjalostuksen ja kylvösiementen alalla Suomen lainsäädäntö yhdenmukaistetaan EY:n lainsäädännön kanssa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Kasvinsuojelun alalla yhdenmukaistamisesta ei ole vielä sovittu, mutta siihen sisältyvän julistuksen mukaan EY:n uusien kasvinsuojelusäädösten omaksumisesta myös EFTA-maissa on tarkoitus neuvotella. Neuvottelut ovat jo käynnistyneet.

Kaupan teknisten esteiden sektori

Kaupan teknisten esteiden sektoriin, jota koskevat määräykset sisältyvät sopimuksen 23 artiklaan ja tarkemmin liitteeseen II kuuluvat maatalouden osalta: lannoitteet, torjunta-aineet, eläinlääkkeet, koe-eläintoiminta sekä maatalouskoneiden ja -laitteiden ennakkotarkastus.

Lannoitteita koskeva lainsäädäntö yhdenmukaistetaan EY-säädösten kanssa kadmiumpia koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta. Eläinlääkkeitä ja koe-eläintoimintaa koskevat säännökset yhdenmukaistetaan poikkeuksitta. Torjunta-aineissa yhdenmukaistamisesta ei ole sovittu vielä tässä sopimuksessa, mutta EY:n uuden torjunta-ainedirektiivin omaksumisesta myös EFTA-maissa tullaan neuvottelemaan sopimuksessa määrättyä menettelyä noudattaen. Neuvottelut ovat jo käynnistyneet.

Maataloustuotteet

Sopimuksen maataloustuotteita koskevia määräyksiä ovat: evoluutio- eli kehittämislausuke (19 artikla), Suomen ja EY:n kahdenväliset maataloussopimukset (115 artikla, pöytäkirja 42) ja jalostettuja maataloustuotteita koskevat määräykset (8 artikla 3 kohta b-alakohta, pöytäkirja 3).

Edellä on todettu, että sopimuksella ei sitouduta yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Evoluutio- eli kehittämislausukkeassa sopimuspuolet sitoutuvat selvittämään kahden vuoden välein mahdollisuuksia maatalouspolitiikkansa puitteissa tapahtuvaan maatalouskaupan asteittaiseen vapauttamiseen.

ETA-sopimukseen liittyvät Suomen ja EY:n väliset maataloussopimukset koskevat juusto- ja lihakauppaa, koheesiolistaa, väkijuomien viennin ja näiden tuotteiden alkuperäsääntöjä. Sopimukset sisältyvät hallituksen esitykseen n:o 96.

Kala- ja kalataloustuotteet

Sopimuksen kala- ja kalataloustuotteita koskevat määräykset, jotka sisältyvät artiklaan 20 ja tarkemmin pöytäkirjaan 9, koskevat kalan ja kalataloustuotteiden vapaakaupan laajentamista, kilpailun vääristymisen ehkäisemistä, satamiin pääsyä ja saaliin markkinoimista ja evoluutio- eli kehittämislausuketta.

Kala- ja kalataloustuotteiden vapaakaupan laajentamisesta on sovittu sopimukseen sisältyvään tuoteluetteloon merkittyjen tuotteiden

osalta. Näiltä tuotteilta poistetaan tullit ja vastaavat maksut eikä niihin saa kohdistaa määrällisiä rajoituksia tai muita sellaisia toimenpiteitä. Suomelle on toistaiseksi myönnetty poikkeus lohen ja silakan osalta.

Kalataloustuotteita koskevan kilpailun vääristymistä pyritään ehkäisemään sopimalla siitä, että kilpailuolosuhteet, valtiontuet tai kalastusalan markkinajärjestelyt eivät saa olla kilpailua vääristäviä.

Satamiin pääsystä ja saaliin markkinoinnista on sovittu siten, että kaikkien sopimusvaltioiden aluksille taataan samat oikeudet päästä satamiin ja myyntipaikoille sekä käyttää niiden laitteistojaa.

Evoluutio- eli kehittämislausukkeen mukaan kahden vuoden välein tarkastellaan mahdollisuuksia kalastusalan yhteistyön kehittämiseen ja vapaakaupan laajentamiseen.

Sopimuksen muita vaikutuksia

Edellä mainittujen pääsektoreiden lisäksi maatalouteen vaikuttavat muun muassa sopimuksen tutkimusta, tutkintojen tunnustamista, sijoittautumisoikeutta, tilastointia, ympäristöä ja immateriaalioikeutta koskevat säännökset.

— Tutkimuksen osalta vaikuttaa EY:n III puiteohjelmaan sisältyvä maatalouden ja maatalouteen liittyvän teollisuuden ja kalatalouden tutkimuksen ja kehityksen ohjelma.

— Tutkintojen tunnustamista koskevat määräykset koskevat eläinlääkärin toimien harjoittamista sekä velvoittavat kansalliseen syrjimättömyyteen maatalouselinkeinon harjoittamisessa.

— Sijoittautumisoikeutta koskevilla määräyksillä on vaikutusta muun muassa kalastus- ja poronhoito-oikeuksia koskeviin säännöksiin.

— Tilastoja koskevat määräykset vaikuttavat maatalous- ja kalastustilastoihin ja asettavat velvollisuuksia maatilahallitukselle ja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselle.

— Ympäristöä koskevat määräykset sivuavat maataloutta muun muassa vesilainsäädännön muutosten ja biotekniikkalainsäädännön voimaansaattamisen osalta.

— Immateriaalioikeutta koskevat määräykset koskevat myös kasvinjalostajan oikeuksia.

Maataloutta koskettavat lisäksi monet useita sektoreita koskevat määräykset, kuten valtiontukisäännöt, tulli- ja rajatarkastusmääräykset, julkisia hankintoja koskevat määräykset, kiinteän omaisuuden hankkimista koskevat määräykset, sosiaalipolitiikkaa koskevat määräykset

sekä sopimuksen yleiset määräykset, kuten pää-
töksentekojärjestelmä.

ETA-sopimus ja valiokunnan asettamat neuvot- telutavoitteet

Maa- ja metsätalousvaliokunta antoi 9.5.1990 ulkoasiainvaliokunnalle lausunnon valtioneuvoston selonteosta Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen 1990. Lausunnossa valiokunta toi esiin näkökohtia, jotka tuli ottaa huomioon EES-järjestelyjä eli ETA-sopimusta koskevilla neuvotteluissa.

Yleistä

Lausunnossaan valiokunta yhtyi hallituksen selonteossa esitettyyn lähtökohtaan siitä, että EES-järjestelyyn (ETA) ei sisällytetä yhteistä maatalouspolitiikkaa. Valiokunta piti lisäksi tärkeänä, että Suomessa harjoitetaan jatkossakin väestön elintarvikehuollon ja omavaraisuuden turvaavaa maatalouspolitiikkaa.

Edellä on jo todettu, että yhteinen maatalouspolitiikka jää ETA-sopimuksen ulkopuolelle. Elintarvikehuolto- ja omavaraisuuskysymykset tulevat huomioon otettaviksi EY-jäsenyyssuhteissa.

Eläinlääkintä- ja kasvinsuojelumääräykset

Eläintaudit

Lausunnossaan valiokunta katsoi, että Suomen etujen mukaista olisi, että eläinlääkintämääräykset jätettäisiin ETA-sopimuksen ulkopuolelle.

ETA-neuvotteluissa EY:n taholta vaadittiin eläinlääkintämääräysten ottamista mukaan ETA-sopimukseen. EFTA-maat saivat sen jälkeen kuitenkin neuvoteltua eräitä poikkeuksia EY:n esittämiin vaatimuksiin. Eläinlääkinnän osalta ETA-sopimuksen ulkopuolelle jäävät rajatarkastuksia, ns. kolmansista maista eli talousalueen ulkopuolelta tuotavia tavaroita, rahoitusjärjestelyjä sekä eläinsuojelua koskevat määräykset. Asiakokonaisuutta tarkastellaan uudelleen vuonna 1995. Tämän lisäksi sopimus sallii Suomen noudattaa kansallisia säännöksiään muun muassa BSE-taudin osalta.

Rehut

Rehujen ja niiden lisäaineiden osalta valiokunta korosti lausunnossaan sitä, että rehujen ja raaka-aineiden tuontitarkastukset, erityisesti mikrobiologiset tuontitarkastukset, tulee säilyttää. Valiokunta katsoi myös, että Suomessa on edelleen välttämätöntä säilyttää ns. positiiviluettelo rehuvalmisteissa. Samoin tuli säilyttää rajatarkastukset ja ns. avoin vakuustodistus, joka sisältää rehujen sisällöstä kaikki olennaiset tiedot.

ETA-sopimukseen on sisällytetty 24 EY:n rehudirektiiviä ja päätöstä muutoksineen. Suomen ja EY:n lainsäädännöt tulee yhdenmukaistaa eräitä lisäaineita ja tiettyjä eläinten ruokintaan käytettäviä tuotteita koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta. Poikkeukset koskevat muun muassa kasvunestiteitä ja antibiootteja, joiden osalta Suomi saa säilyttää nykyiset säännöksensä. Kysymystä tarkastellaan uudelleen vuonna 1995. Sopimukseen sisältyy lisäksi siirtymäaika, jonka kuluessa sellaiset lisäaineet ja eläinten ruokintaan käytettävät tuotteet, joita ei ole hyväksytty EY:ssä, mutta joita käytetään EFTA-maissa, tullaan arvioimaan.

Sopimus merkitsee rehuvalmisteiden käytön kannalta sitä, että pääsääntöisesti kaikki EY:n luettelossa olevat rehun lisäaineet (ns. positiivilista) sekä kaikki direktiivien vaatimukset täyttävät rehut tulee hyväksyä myös Suomessa.

Vakuustodistus muuttuu periaatteessa ”suljetuksi”, joten raaka-aineiden pitoisuusprosentteja ei voida vaatia ilmoitettavaksi. Raaka-aineet pitoisuuksien mukaisessa järjestyksessä on kuitenkin ilmoitettava. Valiokunnan hankkiman selvityksen mukaan teollisuuden kanssa on neuvoteltu järjestelystä, jossa yksityiskohtaiset koostumustiedot joka tapauksessa toimitettaisiin valvontaviranomaisille.

Rajatarkastukset eivät kokonaan poistu, mutta sopimuksessa on sovittu niiden yksinkertaistamisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tarkastus olisi pääsääntöisesti pistokokeellista ja sen tulisi tapahtua viivytyksettä. ETA:n sekakomitea päättää jatkoneuvottelujen pohjalta tarkemmin pistokoetarkastusten suorittamisesta. Valiokunnan hankkiman selvityksen mukaan Suomen lähtökohta neuvotteluissa on, että valvonta keskitetään riskituotteisiin (esimerkiksi salmonellaepäilyt).

Siementavara

Siementavaran osalta valiokunta totesi lau-

sunnossaan, että EY:n siemendirektiivien hyväksyminen sellaisenaan johtaisi Suomessa hukkakauran nopeaan lisääntymiseen ja kemiallisen torjunnan tarpeen lisääntymiseen. Valiokunta piti välttämättömänä, että maahan tuotavan siementavaran hukkakaurattomuus turvataan ETA-järjestelyn yhteydessä. ETA-sopimukseen on sisällytetty EY:n kylvösiemendirektiivit ja päätökset eräitä neuvoteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Poikkeusten mukaan Suomessa saadaan direktiivien estämättä vuoden 1996 loppuun saakka

1) tuottaa ja markkinoida rehu- ja viljakasvien siementuotannossa kauppa-siemenluokan siementavaraa,

2) määrätä viljakasvien ja valiosiementuotannossa sukupolvien lukumäärästä, ja

3) määrätä rehu- ja viljakasvien siementavaran itävyysvaatimuksesta.

Lisäksi sopimukseen sisältyy lajikeluetteloa koskeva siirtymäaika.

ETA-sopimuksessa ei ole erikseen sovittu maahan tuotavan kylvösiemenen hukkakaurattomuuden turvaamisesta. Sopimukseen kuuluvan, viljakasvien siementä koskevan direktiivin 66/402/ETY mukaan valtio voi erillisen luvan nojalla vaatia, että maahan tuotavasta siemenestä esitetään toisessa valtiossa annettu virallinen todistus normaalia ankarampien hukkakauraa koskevien vaatimusten noudattamisesta. Luvan myöntää sopimuksen mukaan EFTA:n valvontaviranomainen. Lupa voidaan direktiivin mukaan myöntää, jos valtion omassa tuotannossa noudatetaan samoja, ankarampia vaatimuksia ja jos valtiossa on meneillään kampanja hukkakauran vastustamiseksi. ETA-valtioiden ulkopuolelta tapahtuvassa tuonnissa voidaan sopimuksen mukaan noudattaa nykyisiä hukkakauravaatimuksia.

Sopimukseen liitetyn EY:n hukkakauradirektiivin (74/268/ETY) mukaan valtion on pyynnöstä annettava virallinen todistus, jos siemenestä ei tarkastuksessa löydy hukkakauraa. Todistuksen on perustuttava viljelytarkastukseen ja vähintään 100 g:n painoiseen näytteeseen tai vaihtoehtoisesti vähintään kolmen kilon näytteeseen.

Maa- ja metsätalousministeriö on ilmoittanut huolehtivansa hukkakauratodistuksia koskevan luvan hakemisesta EFTA:n valvontaviranomaiselta ETA-sopimuksen tultua voimaan. Komissio on myöntänyt vastaavan luvan EY:ssä tähän mennessä Tanskalle, Irlannille ja Hollannille sekä Yhdistyneelle kuningaskunnalle Pohjois-Irlannin alueelle. Lupapäätökset on ETA-sopi-

muksen mukaan otettava sopimusta sovellettaessa aiheellisella tavalla huomioon.

Kasvinsuojelu

Kasvinsuojelusäännösten osalta valiokunta totesi lausunnossaan viitaten saamaansa selvitykseen, että EY:ssä ollaan omaksumassa kasvitautien torjunnan mahdollistava valtioiden rajoista riippumaton maantieteellinen aluejako. Valiokunta katsoi, että tätä aluejakoa kehitettäessä ETA-alueen kattavaksi Suomen edut tulee turvata. Vaarallisten kasvintuhoojien leviämisen estävää lainsäädäntöä ei saanut heikentää. Yksinomaan EY:n tuottajamaiden harjoittama valvonta ei ollut Suomen etujen kannalta riittävä. Kasvinsuojelua koskevat määräykset tuli, mikäli mahdollista, jättää sopimuksen ulkopuolelle.

EY:n kasvinsuojeludirektiivejä ei ole sisällytetty ETA-sopimukseen, koska EY on parhailaan uudistamassa omaa kasvinsuojelusäännöstöään sisämarkkinoita varten. Sopimukseen sisältyy kuitenkin lausuma, jonka mukaan EY:n uuden säännösten ottamisesta osaksi sopimusta tullaan neuvottelemaan. Neuvottelut ovat jo käynnistyneet. Saadun selvityksen mukaan Suomen tarkoituksena on pyrkiä yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa mahdollisimman pian mukaan EY:n valmistelutyöhön, jossa muun muassa valiokunnan lausumassa tarkoitettua vyöhykejaosta päätetään.

EY:n uudessa järjestelmässä rajatarkastuksiin perustuvasta valvonnasta siirrytään tuotannonvalvontaan ja vaarallisten kasvintuhoojien leviäminen pyritään estämään ensisijaisesti asettamalla kasvinviljelyn lisäysaineistojen tuotantomenetelmille sekä tuotteiden laadulle ja terveydelle nykyistä korkeammat vaatimukset. Tuotannossa siirryttäisiin tuotteiden viralliseen varmennus- eli sertifiointi-menettelyyn. Menettelyssä tarkastetuille tuotteille annettaisiin kasvipassi, joka mahdollistaisi niiden vapaan liikkuvuuden.

Kaupan teknisten esteiden sektori

Lannoitteet

Lannoitteiden osalta valiokunta edellytti lausunnossaan, että kaikille Suomessa käytettäville lannoitteille tulee voida asettaa omat kansalliset laatuvaatimukset. Valiokunta viittasi myös saamaansa selvitykseen, jonka mukaan EY:n direk-

tiivellä määritellyt lannoitteiden analyysimenetelmät eivät olleet ajan tasalla.

ETA-sopimuksessa Suomi on sitonut yhdenmukaistamaan lannoitteita koskevan lainsäädäntönsä EY:n lannoitelainsäädännön kanssa kadmiumia koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta. Kadmiumin osalta sopimuksessa on sovittu, että Suomi ja muut EFTA-maat saavat toistaiseksi pysyttää sopimuksen voimaantulohekellä voimassa olevat säännöksensä. Lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen koskee ainoastaan ns. "ETY-lannoitteita".

Maa- ja metsätalousministeriö on ilmoittanut, että ETA-sopimuksen johdosta on valmisteilla uusi lannoitelaki, jolla lainsäädännöt yhdenmukaistetaan. Lakiehdotus sisältää valtuutussäännökset muun muassa lannoitteiden laatuvaatimusten määrittämiseksi alemmanasteisilla määräyksillä. Käytännössä tämä merkitsee EY:n lannoiteluettelon ja siinä mainittujen laatuvaatimusten omaksumista. Luetteloon on kuitenkin tarkoitus ottaa myös muita, Suomessa yleisesti markkinoitavia lannoitteita, joille määrättäisiin omat laatuvaatimukset. Erityisenä laatuvaatimuksena asetettaisiin kaikille lannoitteille edelleen kadmiumraja, jota on suunniteltu alennettavaksi nykyisestä 100 mg:sta kadmiumia/fosforikilo 50 mg:aan kilossa fosforia. Muiden raskasmetallien ja haitallisten aineiden osalta pitäydittäisiin EY:n vaatimuksiin, eikä kotimaisille lannoitteille ole suunnitteilla muita erityisvaatimuksia kuin vaatimus seleenin lisäämisestä pelto- ja puutarhalannoitteisiin.

EY:n analyysimenetelmät sisältävät direktiivin 77/535/ETY muutoksineen. Säännökset poikkeavat meillä tällä hetkellä noudatetuista menetelmistä, joita tulee sopimuksen johdosta muuttaa. Säännösten uudistamista on EY:ssä viivästyttänyt se, että yhtenäisessä järjestelmässä kaikilla ei ole ollut käytössä nykyaikaisia laboratoriolaitteita. Käytännössä nykyisin käytössä olevat menetelmät tuleaan vertaamaan ja suhteuttamaan EY:n menetelmien kanssa, joita direktiivien tarkoittamassa virallisessa valvonnassa on käytettävä.

Torjunta-aineet

Torjunta-aineiden osalta valiokunta katsoi lausunnossaan, että Suomen ympäristön laadun suojaamiseksi ja samalla kotimaisten elintarvikkeiden puhtausedun turvaamiseksi on tarpeen pyrkiä vaikuttamaan siihen, että Suomessa voitaisiin edelleen pitää torjunta-ainevalikoima

mahdollisimman suppeana. Valiokunta katsoi tämän edellyttävän sitä, että Suomi voisi tehdä poikkeuksen direktiiviluonnoksen vaatimuksista tältä osin.

Torjunta-aineissa Suomi, samoin kuin muut EFTA-valtiot, voi ETA-sopimuksen mukaan toistaiseksi pysyttää voimassa olevat säännöksensä huolimatta siitä, että sopimukseen sisältyy kaksi EY:n torjunta-ainedirektiiviä (79/117/ETY ja 78/631/ETY). Direktiivit koskevat torjunta-aineiden vaarallisuusluokitusta, merkitsemistä ja pakkaamista sekä tiettyjä tehoaineita sisältävien torjunta-aineiden myynti- ja käyttökieltoa. Viimeksi mainitun direktiivin aineet on kielletty myös Suomessa tai ne eivät ole koskaan olleetkaan täällä markkinoilla.

EY hyväksyi heinäkuussa 1991 valiokunnan lausunnossa mainitun direktiivin 91/414/ETY, joka koskee torjunta-aineiden yhteistä hyväksymistä jäsenmaissa. Direktiivi tulee voimaan heinäkuussa 1993. Sitä ei ole otettu ETA-sopimukseen, mutta sen omaksumisesta jatkossa myös EFTA-maissa on tarkoitus neuvotella. Neuvottelut ovat jo käynnistyneet (sopimuksen lisäpöytäkirja). Saadun selvityksen mukaan näyttää siltä, että Suomi tulee neuvotteluissa hyväksymään direktiivin, mutta vasta erikseen neuvoteltavan siirtymäajan kuluttua. Käytännössä tämä siirtymäaika voinee olla enintään kaksi vuotta siitä, kun direktiivi tulee voimaan EY:ssä. Direktiivin hyväksymisen ei arvioida lisäävän torjunta-aineiden käyttöä Suomessa merkittävästi.

Maataloustuotteet

Yleistä

Valiokunta katsoi lausunnossaan, että maatalouskaupan laajentaminen voisi tulla kysymykseen vain maa- ja tuotekohtaisin vastavuoroisin erillisratkaisuin.

ETA-sopimuksella maataloustuotekauppaa laajennettiin siihen liittyvillä Suomen ja EY:n välisillä juusto- ja lihasopimuksilla. Lisäksi sovittiin tullien poistamisesta ns. koheesiolistaan kuuluvilta tuotteilta EY:stä Suomeen tuotaessa. Koheesiolistaan ei sisälly suomalaisen tuotannon kannalta merkittäviä tuotteita.

Sopimukseen sisältyy lisäksi ns. evoluutio- eli kehittämislausake, jossa sopimuspuolet sitoutuivat selvittämään kahden vuoden välein mahdollisuuksia maatalouspolitiikkansa puitteissa tahtuvan maatalouskaupan asteittaiseen va-

pauttamiseen. Luettelon ulkopuolelle on jätetty muun muassa sellaiset tuotteet, joilla on erityistä merkitystä maamme puutarhaelinkeinolle, kuten tomaatti, kurkku, mansikka ja leikkokukat.

Jalostetut elintarvikkeet

Jalostettujen elintarvikkeiden osalta valiokunta katsoi, että ETA-järjestelyn pohjaksi tuli ottaa nykyinen EY:n ja EFTA-maiden vapaakauppasopimusten toisen pöytäkirjan mukainen menettely, missä uusissakin järjestelyissä luetaan vapaakaupan piirissä olevat tuotteet. Lisäksi valiokunta katsoi, että jalostettujen elintarvikkeiden kauppaan liittyvien kansallisten järjestelmien yhtenäistämiseksi olisi edettävä varovaisesti.

ETA-sopimuksessa jalostettuja elintarvikkeita koskevan vapaakaupan piiriin kuuluvat tuotteet on lueteltu erikseen. Sopimusjärjestelyt eivät merkitse oleellista laajennusta vapaakauppatuotteiden määrään. Merkittävimpiä uusia tuotteita ovat hillot ja eräät margariinit, joiden osalta ei ole siirtymäaikajärjestelyjä.

Kala- ja kalataloustuotteet

Lausunnossaan valiokunta piti välttämättömänä sitä, että kalakaupassa aina ilmoitetaan kalan alkuperämaa ja että kalakauppaa ei kytkeä kalastusoikeuskysymykseen. Valiokunta piti myös välttämättömänä, että EY-maiden kalastuslusten ei sallita harjoittaa kalastusta Suomen aluevesillä.

ETA-sopimuksessa ei edellytetä Suomen myöntävän kalastuskiintiöitä EY-maille. Sen sijaan sopimukseen sisältyvät ammatinharjoittajien sijoittautumisvapautta ja sitä koskevaa syrjimättömyysperiaatetta koskevat määräykset edellyttävät, että Suomeen asettautuva ETA-valtion kansalainen saa täällä harjoittaa ammatikalastusta samoin edellytyksin kuin suomalainen kalastaja. Muutos nykyiseen tilanteeseen tulee koskemaan yleistä vesialuetta meressä sekä Suomen kalastusvyöhykettä. Muualla Suomessa ammattikalastusta voi jo nykyisinkin harjoittaa kansalaisuudesta riippumatta joko vesialueen omistuksen tai omistajan luvan perusteella. Maa- ja metsätalousministeriössä on ETA-sopimuksen johdosta valmisteltavana lakiesitys elintarvikkeena tai sen valmistusaineena käytettävistä eläimistä saatavista tuotteista. Ministeriö on todennut, että lain nojalla annettavaan asetukseen on mahdollista sisällyttää kalan alkuperämaan ilmoittamista koskeva velvollisuus.

Sopimuksen muita vaikutuksia

Elintarvikemääräykset

Elintarvikemääräysten osalta valiokunta katsoi lausunnossaan, että muun muassa terveydellisten tai ympäristönsuojelullisten syiden vaatiessa tulee Suomessa voida antaa kansallisia EY-maista poikkeavia määräyksiä. Lausunnossa korostettiin myös elintarvikkeiden valvonnan tason säilyttämistä. Lisäksi valiokunta piti vaatimusta tuotteiden ja keskeisten raaka-aineiden alkuperämaan ilmoittamisesta ehdotomana.

ETA-sopimukseen sisältyy 54 EY:n elintarvikesäädöstä muutoksineen. Säädösten osalta ei ole siirtymäaikoja tai pysyviä poikkeuksia. EY:n sääntely mahdollistaa kuitenkin osittain kansallisten vaatimusten asettamisen. Tämä koskee erityisesti sellaisia alueita, joita EY:ssä ei ole yhtenäisesti säännelty, kuten monet lisäaineet ja vierasaineet.

Sopimukseen sisältyy EY:n direktiivi virallisesta elintarvikevalvonnasta (89/397/ETY). Direktiivi lähtee siitä, että valvonta tulee ensi sijassa järjestää kansallisesti kansallisten tarpeiden pohjalta ja sen ohella on oikeus valita valvonnan kannalta sopivin tarkastusvaihe. Tarkastusten on oltava säännöllisiä ja katettava tuotannon ja jakelun kaikki vaiheet. Periaatteet vastaavat olennaisesti Suomen valvontajärjestelmää.

ETA-sopimukseen sisältyvien EY:n pakkausmerkintöjä koskevien direktiivien mukaan sekä pakattuihin että irtomyyntiin oleviin elintarvikkeisiin on merkittävä alkuperämaa ja -alue, jos sen puuttuminen voi johtaa ostajaa harhaan elintarvikkeiden alkuperän suhteen. Käytännössä merkinnät tulevat tällä perusteella laadittavaksi useimmissa tapauksissa.

Rajatarkastussäännökset

Valiokunta korosti lausunnossaan rajatarkastusten merkitystä.

Eläinlääkinnän, rehujen, kotieläinjalostuksen, kylvösiementen ja lannoitteiden osalta ETA-sopimuksessa on sovittu lainsäädäntöjen yhdenmukaistamisesta eräitä neuvoteltuja poikkeuksia ja siirtymäkausia lukuun ottamatta. Sopimuksen mukaan EY:n rajatarkastussäännökset jäävät kuitenkin lannoitteita koskevia säännöksiä lukuun ottamatta sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Sopimuksessa on sovittu

rajatarkastusten ja muodollisuuksien yksinkertaistamisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tarkastukset on pääsääntöisesti tehtävä pistokoelaitteina ja viivytystä. Eläinlääkintäsektorilla ETA-sekakomitea päättää pistokoetarkastusten suorittamisesta tarkemmin jatkoneuvotteluiden pohjalta. Eläinlääkintäsektoriin luetaan sopimuksessa myös rehut ja kotieläinjalostus.

Ulkomaalaisomistuksen rajoittaminen

Valiokunta edellytti lausunnossaan, että metsäteollisuuden ulkomaista omistusta rajoitetaan ja että maapohjan, metsien ja rantojen sekä muiden keskeisten luonnonvarojen omistus ja päätösvalta säilyy suomalaisissa käsissä.

ETA-sopimuksessa edellytetään pääomaliikkeiden vapauttamiseksi luovuttavan periaatteessa kaikista kansalaisuuteen perustuvista omaisuuden hankintarajoituksista. Ainoa pysyvä poikkeus koskee vapaa-ajanasuntojen hankkimista. Lisäksi Suomella on käytettävissä vuoden 1996 alkuun saakka ulottuva siirtymäaika, jolloin vielä voidaan ylläpitää rajoituksia.

Yleisiä kannanottoja ja huomioita

Edellä valiokunta on vertaillut valiokunnan ulkoasiainvaliokunnalle 9.5.1990 antamassa lausunnossa asetettuja neuvottelutavoitteita ja nyt hyväksyttävänä olevaa ETA-sopimusta. Valiokunta toteaa, että sopimuksen lopulliset vaikutukset jäävät osittain riippumaan vielä suurimmaksi osaksi säätämättä olevan harmonisointilainsäädännön sisällöstä. Samalla valiokunta korostaa sitä, että mainittua lainsäädäntöä säädettäessä tulee kansalliset edut ottaa huomioon niin laajasti kuin se sopimuksen puitteissa on mahdollista.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kansallisen valvonnan poistaminen aiheuttaa sopimuksen eräillä aloilla vastuukysymyksiä, jotka tulee selvittää. Tässä yhteydessä valiokunta viittaa muun muassa ulkomaisen kylvösiemenen tuonnin vapautumiseen sekä tutkintojen tunnustamista koskeviin määräyksiin. Valiokunta katsoo kylvösiemenen tuonnin vapautumisen voivan johtaa lajikevalintoihin, jotka lisäävät epäsuotuisissa olosuhteissa sadonmenetyksiä. Viime kädessä vaikutukset ulottuvat myös maksettaviin korvauksiin.

Tutkintojen tunnustaminen velvoittaa kansalliseen syrjimättömyyteen ja mahdollistaa siten ETA-maissa valmistuneiden eläinlääkäreiden ammatinharjoittamisen Suomessa.

Edellä mainitun johdosta valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää eläinlääkäreiden koulutus pätevyyden eri ETA-maissa.

Valiokunta katsoo, että eläinlääkintämääräysten sisällyttäminen ETA-sopimukseen lisää tarttuvien tautien leviämisen vaaraa. Valiokunta korostaakin sitä, että maassamme tulee vastaisuudessa voida ylläpitää eläintautien kulkeutumista estävää valvontaa ja että tarvittaessa tulee olla mahdollisuus tautien kulkeutumista estäviin toimenpiteisiin. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä ETA-sopimuksen II osan 13 artiklaan, josta ilmenee, että tuontikiellot ja rajoitukset ovat mahdollisia ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojelemiseksi. Säännös vastaa Rooman sopimuksen 36 artiklaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, ettei ETA-sopimuksessa ole erikseen sovittu maahan tuotavan kylvösiemenen hukkakaurattomuuden turvaamisesta. Edellä on kuitenkin todettu, että viljakasvien siementä koskevan direktiivin 66/402/ETY mukaan valtio voi erillisen luvan nojalla vaatia, että maahan tuotavasta siemenestä esitetään toisessa valtiossa annettu virallinen todistus normaalia ankarampien hukkakauraa koskevien vaatimusten noudattamisesta. Valiokunta tähdentää sitä, että siemenviljan tuonnissa otetaan käyttöön kaikki sopimuksen suomat keinot, jotta maahan tuotavan siementavaran hukkakaurattomuus voidaan turvata.

Valiokunta on kalastuksen osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että sopimukseen sisältyvät ammatinharjoittajien sijoittautumisvapautta ja sitä koskevaa syrjimättömyysperiaatetta koskevat määräykset tulevat lisäämään muiden ETA-valtioiden taholta harjoitettavaa kalastusta Suomen kalastusvesillä. Samalla käyttöön voivat tulla valtamerikalastuksessa sovellettavat pyyntimenetelmät. Valiokunnan hankkiman selvityksen mukaan muun muassa Tanskassa on voimassa määräyksiä, joilla ammattikalastus on saatettu luvanvaraiseksi. Valiokunta korostaa, että kalastuslakiin tehdään tarvittavat muutokset, joilla ammattimaisen kalastuksen harjoittaminen luvanvaraistetaan.

Vaikka EY:n rajatarkastussäännökset jäävät lannoitteita lukuun ottamatta sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle, sopimuksessa on kuitenkin sovittu rajatarkastusten ja muodollisuuksien

yksinkertaistamisesta. Edellä on todettu tämän merkitsevän sitä, että tarkastukset on pääsääntöisesti tehtävä pistokokein ja viivytyksettä. Korostaen rajatarkastusten merkitystä valiokunta pitää tärkeänä, että tarkastusten suorittamisesta huolehditaan myös käytännössä.

Valiokunta tulee tarvittaessa myöhemmin lausumaan yksityiskohtaisemmin toimialaansa koskevista kysymyksistä käsitellessään edellä mainittuun harmonisointilainsäädäntöön liittyviä lakiehdotuksia.

ETA-sopimus edellyttää eduskunnan suostu-

musta siltä osin kuin sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä. Valiokunta puoltaa oman toimialansa osalta ETA-sopimuksen ja hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä.

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta esittää kunnioittaen,

että ulkoasiainvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja S.-L. Anttila, varapuheenjohtaja Iivari, jäsenet Järvilahti, Ko-

hijoki, Koski, Lahikainen, Ollila, Polvinen, Pulliainen, Rajamäki, Saario, Urpilainen ja Westerlund sekä varajäsen Björkenheim.

Eriävä mielipide

Ulkomaalaisen omistuksen lisääminen yritystoiminnassa ja yleensäkin yhteiskunnassa on myönteinen asia. Samoin lomaosakkeiden myynti tukee matkailua. Mutta varsinainen rantojen ulkomainen omistus sisältää monia seuraluoksia, joita tulee lähemmin arvioida.

Lama-aikaan ja alehintaan tapahtuva rantojen myynti tekee niistä alkuvaiheessa hyviä sijoituskohteita ottaen huomioon järviolueidemme ainutlaatuisuuden Euroopan mitassa. Hallitsematon ulkomainen sijoittaminen luo nopeasti hintabuumin vaaran, jolloin rannat kaikkoon suomalaisien palkansaajien ulottuvilta. Arvioidaan hintojen jopa kolminkertaistuvan.

Lääninhallitusten ohjaus ja lupakäytäntö ei ole tässä riittävä, vaan tulisi ehdottomasti lähteä Tanskan käytännöstä, jolloin vain maassa asuvalla olisi rannanhankintamahdollisuus.

Rantojen suojeleminen vaatii pikaisesti rantalainsäädännön täydellistä remonttia. Huomattava on myös, että nykyinen rantojen suojeleminen

näivetty lähes kokonaan määrärahojen puutteeseen.

Rannat ovat keskeisimpiä taloudellisesti ja matkailun kautta hyödynnettäviä voimavaroja, jotka tulisi ottaa maaseutupolitiikan ja maan matkailun tehostamisessa huomioon. Kehitysmaa-tyyliä edustaa, jos osataan vain myydä sitä halvalla.

Taustalla näkyy lyhytnäköinen Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton rahastus. Kun eduskunnan ETA-tavoitteissa maa- ja metsätalousvaliokunta ja eduskunta korostivat rantojen suomalaisomistuksen merkitystä, ovat nyt samat tahot kääntäneet täysin kelkkansa.

Maata omistavien ja omistamattomien väestöryhmien vastakkainasettelu on muutoinkin korostumassa. Rantojen ulkomaalaisomistus juuri hintakehityksen kautta lisää sitä, mutta Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton ja ilmeisesti keskustan piirissä on myös suunnitelmia puuttua jokamiehenoikeuteen.

Helsingissä 11 päivänä syyskuuta 1992

Kari Rajamäki

Erkki Pulliainen

Kari Urpilainen

EDUSKUNNAN
PUOLUSTUSVALIOKUNTA

Helsingissä

15 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 2

Liite 7

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 17 päivänä kesäkuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että kaikkien muiden erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina kaupallinen neuvos Matti Oivukamäki ulkoasiainministeriöstä, hallitusneuvos Raimo Luoma ja vs. vanhempi hallitussihteeri Jorma Immonen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, ylitarkastaja Jouko Tuloisela puolustusministeriöstä sekä osastopäällikkö Markku Leino pääesikunnasta.

Hallituksen esitys

Euroopan talousalueen luomisen keskeinen tavoite on vähentää tavaroiden, palvelusten, pääomien ja työvoiman liikkumisen esteitä alueeseen kuuluvien maiden välillä. ETA-sopimus ei sisällä turvallisuus- ja puolustuspoliittisia ulottuvuuksia.

Valiokunnan käytettävissä olevien tietojen mukaan ainoa kokonaisuus, joka sopimuksessa liittyy puolustuslaitoksen toimintoihin, on sopimuksen liitteessä XVI mainittu direktiivi 77/62/ETY, ns. tavaranhankintadirektiivi. Tätä on sittemmin muutettu direktiiveillä 80/767/ETY ja 88/295/ETY. Julkisen hallinnon hankinnat on avattava kansainväliselle kilpailulle myös EFTA-maissa.

Saadun selvityksen perusteella puolustushallinnon tavarahankinnoista ETA-menettelyyn tulevat ns. siviilituotteiden lisäksi kaksikäyttötuotteet eli sekä sotilaalliseen että muuhun käyttöön soveltuvat tuotteet, jotka sisältyvät EY:n GATT-listaan. ETA-valtioihin vaikuttaa tavarahankinnoissa ainakin tulkinnan apuvälineenä myös EY:n perustamisasiakirja, Rooman sopimus.

EY:n julkisten hankintojen direktiivit tavara-hankinnoista, rakennusurakoista ja palveluhankinnoista koskevat myös maanpuolustusallalla toimivia hankintaviranomaisia. Direktiivit velvoittavat avoimuuteen, syrjimättömyyteen ja markkinoillepääsyyn sisältäen lukuisia yksityiskohtaisia menettelytapamääräyksiä.

Rooman sopimus sisältää artiklassa 223 valtioiden kansallisia turvallisuusintressejä koskevia varauksia. EY:n jäsenmaiden välillä on laadittu erityinen ei-julkinen tavaralista niistä sotilastuotteista, joita 223 artikla tarkoittaa. Tämä luettelo sisältää tyypilliset sotilastuotteet, ja sillä on siis määriteltä ne tavarat, joiden hankinnoissa EY-jäsenmaissa julkisten hankintojen direktiivimenettelyä ei tarvitse toimeenpanna. Luetteloa ei ole pidetty ajan tasalla ja se on vanhentunut. Vastaavaa listaa ei ole tehty EFTA-maiden osalta.

EY:n perustamisasiakirjan 223 artiklaa vastaavana voidaan pitää ETA-sopimuksen artiklaa 123. Artiklassa on todettu muun muassa, että sopimus ei estä sopimuspuolta toteuttamasta toimenpiteitä, jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden taikka muiden puolustuksen kannalta välttämättömien tuotteiden kauppaan. Ulkopuolelle jäävät myös toimenpiteet, jotka sopimuspuoli katsoo tarpeellisiksi estääkseen keskeisten turvallisuusetujensa vastaisten tietojen ilmaisemisen. ETA-sopimuksen mukaan on siis yksinomaan sotilaalliseen käyttöön tarkoitettujen tuotteiden kauppa suljettu sopimuksen ulkopuolelle.

Edellä todetun tavarakatteen lisäksi ETA-hankintojen määrää rajoittaa kynnysarvo (hankintahinta ilman veroja). Kynnysarvona on tavarahankinnan arvo 130 000/200 000 ecua. Kunkin vuoden alussa tulee tehdä erikseen ennakollinen kausi-ilmoitus kunkin vuoden aikana tehtäväksi aiotuista yli 750 000 ecun hankinnoista.

Tehdyn ennakoarvion mukaan julkisten hankintojen menettelyn piiriin kuuluisi vuosit-

tain alle sata puolustushallinnon hankintaa. Esimerkiksi puolustusministeriön rakennusurakat ovat useimmiten alle ETAn kynnysarvon 25 mmk. Saadun selvityksen perusteella on myös luultavaa, että tavarahankinnoissa vain suuremmat, esimerkiksi yli 10 mmk:n hankinnat herättävät varsinaista kansainvälistä kiinnostusta.

ETA-sopimuksen sisältämät hankintamääräykset pannaan Suomessa täytäntöön julkisista hankinnoista annettavalla lailla ja lain nojalla annettavilla asetuksilla. Lain soveltamisala vastaisi hankintadirektiivien määräyksiä. Lain tarkoituksena on muutoinkin lisätä kilpailua julkisen hallinnon hankinnoissa.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta toteaa, että EY:n GATT-lista on laajempi kuin nykyinen Suomea sitova tavarakaite GATT-sopimuksen mukaan. Käytännössä EY:n ja EFTA-maiden listat eivät kuitenkaan ole vertailukelpoisia, sillä EY ei ole saattanut loppuun oman listansa harmonisointia. EFTA-maat ovat lähteneet hyväksyessään EY:n GATT-listan siitä, että niin kauan kuin EY:n ja EFTA-maiden listojen vertailua ei voida tehdä, ETA-sopimuksen yleinen suojalauseke artiklassa 123 suojaa EFTA-maita. EFTA-mailla on myös mahdollisuus noudattaa tavaranhankintadirektiivin edellyttämällä tavalla rajoitettua hankintamenettelyä.

Valiokunta on ymmärtänyt, että kilpailun rajoittaminen ei kuulu ETA-sopimuksen henkeen. Suomen tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että mahdollisimman suuri osa kaksikäyttötuotteista voisi jäädä kilpailuttamisen ulkopuolelle. Tätä edellyttävät jo Suomen poikkeukselliset olot ja niistä seuraavat erilaiset kaksikäyttötarpeet verrattuna useimpiin muihin maihin.

Valiokunta edellyttää, että kotimaisen puolustustarviketeollisuuden toiminta-

edellytykset turvataan nykyajajuuksaan myös ETA-tilanteessa. Kotimaisen puolustusteollisuuden säilyttämistä nykyajajuuksaan puoltavat sekä valmistautuminen mahdolliseen kriisitilanteeseen että työllisyysnäkökohdat.

Valiokunta on todennut, etteivät ETA-sopimuksen julkisten hankintojen menettelyt avanne Suomelle juurikaan uusia mahdollisuuksia aseiden, a-tarvikkeiden tai varsinaisen sotamateriaalin vientiin. Vientimahdollisuudet ovat sitä suuremmat, mitä lähempänä tuotanto on puhdasta siviilituotteiden valmistusta (esim. vaate- ja konevalmistus). Valiokunta pitää tarpeellisenä turvata Suomen viennille tasavertaiset mahdollisuudet ETA-alueella. Periaatteessa valiokunta ei näe esteitä myöskään puolustusmateriaalin viennille sellaisille alueille, joilla ei ole sotaa eikä sodan uhkaa.

Valiokunta on huolestunut ETA-määräysten aiheuttamasta hallinnon työmäärän ja suoranaisen byrokratian lisääntymisestä julkisissa hankinnoissa. Muotomääräyksiä luonnollisestikaan rikkomatta tulisi tarvittavat toimet kuitenkin aina suhteuttaa kulloiseenkin tilanteeseen.

Valiokunta korostaa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamista tulevassa integraatiokehityksessä. Eduskunnan mahdollisuudet saada hallitukselta tietoja ja vaikuttaa Suomen neuvottelutavoitteisiin ja sitä kautta päätösten sisältöön uusia ETA-säädöksiä koskevassa päätöksenteossa tulee varmistaa sekä säädöstasolla että kehitettäessä eduskunnan työtapoja.

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että ulkoasiainvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty, ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät sopimukset ja lakiehdotukset hyväksyttiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lamminen, varapuheenjohtaja Laakso, jäsenet Lahtinen,

Laitinen, Lindqvist, A. Ojala, Pykäläinen, Rauramo, Rimmi, Rossi, Seivästö, Westerlund ja Vihriälä.

Eriävä mielipide

Yhdyn valiokunnan lausunnossaan esittämiin kannanottoihin muilta osin paitsi siltä osin kuin kotimaisen puolustusteollisuuden säilyttämistä nykyläajuudessaan puolletaan valmistautumisella mahdolliseen kriisitilanteeseen. En voi myös-

kään yhtyä valiokunnan kannanottojen lauseeseen: ”Periaatteessa valiokunta ei näe esteitä myöskään puolustusmateriaalin viennille sellaisille alueille, joilla ei ole sotaa eikä sodan uhkaa.”

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 1992

Tuija Maaret Pykäläinen

EDUSKUNNAN
SIVISTYSVALIOKUNTA

Helsingissä

15 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 3

Liite 8

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 1992 tekemänsä päätöksen mukaisesti määrännyt, että kaikkien muiden erikoisvaliokuntien on annettava lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Jukka Liedes, apulaisosastopäällikkö Matti Lähdeoja, korkeakouluneuvos Leena Pirilä, projektipäällikkö Reijo Aholainen ja hallitussihteeri Hannu Wager opetusministeriöstä, opetusneuvos Riitta Lamola opetushallituksesta, apulaisosastopäällikkö Simo Juva Suomen Kaupunkiliitosta, kulttuuri-asiaain päällikkö Seppo Korpipää Suomen Kunnallislitosta edustaen myös Finlands svenska kommunförbundia, II varapuheenjohtaja Sinikka Semenoja saamelaisvaltuuskunnasta, puheenjohtaja, professori Antti Tanskanen Suomen Akatemiasta, pääsuunnittelija Esko-Olavi Sepälä ja pääsuunnittelija Erkki Ormala valtion tiede- ja teknologianeuvostosta, puheenjohtaja, professori Juhani Kärjä ja pääsihteeri Tapio Rajavuori korkeakouluneuvostosta, puheenjohtaja Tuulikki Karjalainen taiteen keskustoimikunnasta, toimitusjohtaja Tarja Koskinen Kapiosto ry:stä, toimitusjohtaja Matti Ahde Oy Veikkaus Ab:stä, toiminnanjohtaja Liisa Kauppinen ja talouspäällikkö Markku Torniainen Kuurojen Liitosta, toimitusjohtaja Pentti Lappalainen ja varapuheenjohtaja Pentti Kivelä Näkövammaisten Keskusliitosta, pääsihteeri Jouko Vasama Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistyksestä, ammattikoulutussihteeri Pekka Porvali Metallityöväen Liitosta, koulutusasiain sihteeri Tuula Pitkänen Terveystieteiden ammattijärjestö Tehy ry:stä, koulutuspoliittinen sihteeri Heikki Liede Akava ry:stä, apulaisjohtaja Heikki Hirvinen Teollisuuden koulutusvaliokunnasta, koulutuspoliittinen sihteeri Outi Kinttula Suomen ylioppilaskuntien liitosta, puheenjohtaja Jaana Kuisma Suomen Ammattiin Opis-

kelevien Keskusliitto SAKKI ry:stä sekä puheenjohtaja Henri Korpi Suomen Lukiolaisten Liitosta.

Sivistysvaliokunta on käsitellyt asiaa toimialaansa koskevilta osin ja esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Sopimus Euroopan talousalueen luomisesta sisältää sivistysvaliokunnan toimialaan kuuluvista alueista muun muassa tutkintojen tunnustamisen, koulutus- ja tutkimusyhteistyön, audiovisuaaliset asiat sekä tekijänoikeuden. Lisäksi sopimuksen yleisillä määräyksillä on merkitystä muun muassa kulttuurin tukemiselle.

Sopimuksen taloudelliset vaikutukset ovat erityisesti tutkimusyhteistyön osalta huomattavat. Eri ohjelmiin osallistumisesta jäsenvaltiot maksavat bruttokansantuotteen mukaisen mak-suosuuden.

Sivistysvaliokunta katsoo, että koulutuksen, tutkimuksen ja kulttuurin alueilla sopimus tuo Suomelle lisääntyviä mahdollisuuksia edellyttäen, että näiden alueiden korkeatasoisuus ja kehittyminen edellytykset turvataan myös kotimaassa. Valiokunta kannattaa sopimuksen hyväksymistä.

Valiokunta pitää välttämättömänä ETA-sopimuksen tuomien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi täysimääräisesti, että huolehditaan tiedonkulun turvaamisesta ja pyritään vaikuttamaan asioihin mahdollisimman paljon jo suunnitteluvaiheessa. Tämä edellyttää sitä, että Suomella on riittävästi eri alojen asiantuntijoita, muun muassa koulutuksen, tutkimuksen ja kulttuurin asiantuntijoita, EY-edustustossa hoitamassa ja seuraamassa oman alansa asioita.

Koulutus- ja tutkijavaihdon onnistuminen käytännössä edellyttää, että halukkailla on saatavissa riittävästi tietoa mahdollisuuksistaan ja eri ohjelmien ja projektien sisällöistä. Valiokun-

nan mielestä kansainvälisen henkilövaihdon keskuksen rooli tällaisen informaation jakamisessa ja yhteyksien luomisessa on keskeinen. Tavoitteena on luoda oppilaitoksille valmiudet suoraan hoitaa yhteistyötään. Valiokunta pitää välttämättömänä, että keskuksen toimintaa kehitetään ja sen toimintamahdollisuudet turvataan.

Valiokunta toteaa, että Suomessa tulee vastaisuudessa selkeästi nähdä, mikä tulevasta lainsäädännöstä on kansallista lainsäädäntöä ja mikä sopimuksista johtuvaa. Hallituksen esityksissä tulee myös riittävästi perustella sopimuksien edellytykset niistä johtuvalle lainsäädännölle. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että esityksistä myös suoraan näkyy, mitkä direktiivit tai muut päätökset aiheuttavat kyseisen lain säätämistarpeen.

Koulutus- ja tutkimuspolitiikka

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että ETA-sopimus laajentaa eurooppalaisen koulutus- ja tutkimusyhteistyön mahdollisuuksia.

Valiokunta toteaa, että valtiovarainvaliokunta on lausunnossaan käsitellyt sopimuksen sisältämää tutkimusyhteistyötä Suomen kannalta. Sivistysvaliokunta yhtyy valtiovarainvaliokunnan lausunnossaan esittämiin kannanottoihin. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että valtaosa EY:n kolmannen puiteohjelman varoista käytetään teollisuuden kilpailukyvyn ja teknologisen infrastruktuurin kehittämiseen. Sivistysvaliokunta korostaa riittävien määrärahojen osoittamista kotimaiseen tutkimukseen ja tutkijakoulutukseen. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota kotimaisen tutkimuksen tason turvaamiseen ja tutkimuksen kohdentumiseen eri aloille. Valiokunta pitää tärkeänä, että turvataan myös muun kuin sopimuksen piiriin kuuluvien alojen tutkimus. Valiokunta pitää välttämättömänä, että esimerkiksi humanistiseen ja yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen kohdistetaan riittävästi määrärahoja, jotta suomalainen tutkimuspolitiikka ei sopimuksen johdosta vääristy.

Valiokunta korostaa sitä, että jatkossakin turvataan pohjoismainen yhteistyö tutkimuksen ja koulutuksen alalla.

ETA-sopimus ei tuo EFTA-maille osallistumismahdollisuutta koulutus- ja tutkimusohjelmista päätettäessä. Valiokunta korostaa kuitenkin suomalaisten aloitteellisuutta sopimuksen piiriin kuuluvien ohjelmien ja projektien suun-

nittelussa, johon ETA-sopimus antaa mahdollisuuden.

Sopimuksen mukaisesti opiskelijoiden liikkuvuuden esteet tulee kansainvälisellä tasolla poistaa. Valiokunta katsoo, että tämän onnistumiseksi Suomen osalta tulee opiskelijoille turvata mahdollisimman vapaa liikkuvuus myös kansallisella tasolla. Näin voidaan toteuttaa eurooppalainen käsitys monimuotoisista ja yksilöllisistä tutkintoratkaisuista ja tehdä Suomi houkuttelevaksi vaihtoehdoksi ulkomaalaisille opiskelijoille. Valiokunta korostaa myös opiskelijoiden mahdollisuuksia omaehtoisen liikkumisen lisäämiseen.

Sopimuksella ei ole tarkoitus harmonisoida koulutusta, vaan jäsenmailla on mahdollisuus itsenäiseen koulutuksen kehittämiseen. Valiokunnan mielestä yhteistyö edistää suomalaisen koulutuksen kehittymistä myös sisällöllisesti. Tämä koskee lähes kaikkien oppiaineiden opetus sisältöjä, muun muassa kieltenopetusta, historiaa, maantiedettä ja taideaineita, joissa lapsia ja nuoria perehdytetään monikulttuuriseen Eurooppaan. Valiokunta korostaa kansainvälisyyden opetuksen tärkeyttä suomalaisessa koulutuksessa, mikä edellyttää kansainvälisyyskasvatuksen lisäämistä. Eurooppalaisen koulutusyhteistyön lisääminen käytännössä edellyttää myös kielten opiskelun laaja-alaista suomalaista koulutuksessa. Valiokunta pitää tärkeänä myös koulutuksellisen tasa-arvon turvaamista.

Vammaisten koulutus-, tiedonsaanti- ja kommunikointimahdollisuuksien turvaamiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että pyritään luomaan mahdollisuudet vammaisjärjestöjen ja myös eri kansalaisjärjestöjen kuulemiseen.

Ulkomaalaisten määrä suomalaisissa oppilaitoksissa on lisääntynyt viime aikoina huomattavasti. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kielivaikeuksien johdosta tarvittava tukiopeutus turvataan.

ETA-sopimuksella toteutetaan ns. neljä vapautta. Osana henkilöiden vapaata liikkuvuutta toteutetaan ETA-maiden kansalaisten tutkintojen tunnustaminen sekä yhteistyön vahvistaminen ammatillisessa koulutuksessa ja mahdollisuuksien lisääminen opiskeluun toisessa ETA-valtiossa. Valiokunta toteaa, että sen käsiteltäväksi tulee lähiaikoina ETA-valtioiden kansalaisten tutkintotodistusten tunnustamista koskeva lainsäädäntö. Valiokunta tulee siinä yhteydessä ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa suomalaisen tutkintojärjestelmään.

Kulttuuripolitiikka

Kulttuuripolitiikka ja kulttuuriyhteistyö ovat ETA-sopimuksen ulkopuolella. Ainoastaan audiovisuaaliset palvelut sisältyvät sopimukseen. Sopimusneuvottelujen tuloksena annettiin kuitenkin kaksi julistusta, joissa korostetaan yhteistyötä kulttuuriin liittyvissä asioissa ja painotetaan yhteisymmärrystä monikulttuurisessa Euroopassa ja kansallisen ja alueellisen kulttuuriperinnön turvaamista. Lisäksi sopimuspuolet ilmoittavat aikovansa toteuttaa laittoman kulttuuriesinekaupan vastaiset yhteistyöjärjestelyt ja laillisen kulttuuriesinekaupan vaatimat järjestelyt. Valiokunta toteaa, että kulttuuriyhteistyön merkitys tulee korostumaan EY:n puitteissa ja tulee siten vaikuttamaan myös ETA-yhteistyöhön lisääntyvästi.

ETA-sopimuksen yleiset periaatteet vaikuttavat monella tavalla myös kulttuuriasioissa. Tavaroiden, palveluiden, pääomien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen koskee myös kulttuurin tuotteita, palveluita ja taiteilijoita. Valiokunnan mielestä kulttuurin rahoitukseen liittyvätkin suurimmat epävarmuustekijät kulttuurin alueella.

Suurin osa kulttuurin valtion tuesta kohdistuu taidelaitosten ja muiden kulttuurilaitosten toiminnan rahoitukseen. Sopimukseen kuuluvat kilpailurajoitukset eivät koske tämäntyyppistä toimintaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myöskään apurahojen myöntäminen taiteilijoiden toimintaedellytysten turvaamiseen ei ole ristiriidassa ETA-sopimuksen kanssa.

EY:n piirissä on valmisteilla veikkaus- ja rahapelitoiminnan ainakin jonkinasteinen vapauttaminen. Vuonna 1991 Oy Veikkaus Ab tuloutti opetusministeriölle tieteen, taiteen, urheilun ja nuorisokasvatustyön tukemiseen 1 264 miljoonaa markkaa. Valiokunta katsoo, että Suomen taholta tulee voimakkaasti tukea ja korostaa EY:n jäsenvaltioidenkin huhtikuussa 1992 otta-

maa kantaa, ettei veikkaus- ja rahapelitoiminta kuulu talousoikeuden alaan, vaan on yleiseen järjestykseen liittyvä asia. Tämä on sivistysvaliokunnan mielestä välttämätöntä, jotta Suomessa harjoitettavan rahapelitoiminnan ylijäämä voidaan edelleenkin jakaa tieteen, taiteen, urheilun ja nuorisotyön tukemiseen.

Sivistysvaliokunta esitti lausunnossaan valtioneuvoston selonteon johdosta EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle, että saamelaiden asema yhdentyvissä Euroopassa tulee selvittää erikseen esimerkiksi yhteistyössä muiden pohjoismaiden kanssa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaista selvitystä ei ole aloitettu, minkä vuoksi valiokunta uudistaa kannanottonsa.

Tekijänoikeus

ETA-sopimus sisältää tekijänoikeutta ja muita immateriaalioikeuksia koskevat määräykset. Sopimuspuolet sitoutuvat tarkistamaan henkistä omaisuutta koskevaa lainsäädäntöä niin, että se on sopusoinnussa EY:n yleisen suojatason kanssa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen suojataso täyttää tämän yleisluonteisen vaatimuksen. EY:n pyrkimykset päästä korkeaan suojatasoon johtanevat tekijänoikeuden keskeisimpien alueiden harmonisointiin lähivuosina. Valiokunta toteaa, että Suomessa on jo korkea ja toimiva suojataso, ja katsoo, että korkeampikin suojataso ainakin yleisesti on hyväksyttävissä.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin ja
että ulkoasiainvaliokunta laatiessaan
mietintöään muutoin ottaisi huomioon,
mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Jouppila, varapuheenjohtaja Astala, jäsenet Ala-Harja (osittain), Aula (osittain), Gustafsson, Hacklin, Laakso (osittain), Lehtinen (osittain), Lindqvist (osittain), M. Pie-

tikäinen (osittain), Pykäläinen, Suhola, Toivonen (osittain), Tykkyläinen ja Virrankoski sekä varajäsenet A. Ojala (osittain), O. Ojala ja Seivästö (osittain).

EDUSKUNNAN
SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA

Liite 9

Helsingissä
17 päivänä syyskuuta 1992
Lausunto n:o 5

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 17 päivänä kesäkuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina sosiaali- ja terveysministeri Jorma Huuhtanen, lähetystöneuvos Pia Hillo ulkoasiainministeriöstä, osastopäällikkö Jorma Perälä, apulaisosastopäällikkö Ilkka Suojuus, apulaisosastopäällikkö Marita Liljeström, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen, vanhempi hallitussihteeri Katriina Alaviuhkola, lainsäädäntöneuvos Marja-Liisa Partanen, neuvotteleva virkamies Martti Lähteinen, ylitarkastaja Pentti Karhu ja ylitarkastaja Olavi Myllyharju sosiaali- ja terveysministeriöstä, toimistopäällikkö Ilse Koli työministeriöstä, pääjohtaja Vappu Taipale ja erikoissuunnittelija Annikki Savio sosiaali- ja terveyshallituksesta, osastopäällikkö Pentti Koivistoinen eläketurvakeskuksesta, projektipäällikkö Maija Sakslin kansaneläkelaitoksesta, toimitusjohtaja Tapani Miettinen Tapaturmavakuutuslaitosten Liitosta, osastopäällikkö Jukka Ahtela Suomen Työnantajain Keskusliitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Liiketyönantajain Keskusliitosta, tutkimussihteeri Mirja Janérus Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, lakimies Raila Kangasperko Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, sosiaaliasiainsihteeri Kai Libäck Akavasta, sosiaalisihteeri Veikko Simpanen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, jaostopäällikkö Kaarina Knuuti Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, suunnittelija Mari Korhonen ja suunnittelija Arja Jokinen-Virta Sosiaaliturvan Keskusliitosta, pääjohtaja Heikki Koski ja johtaja Bertil Roslin Oy Alko Ab:stä sekä johtaja Eero Romppainen Raha-automaattiyhdistyksestä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ne Portossa 2 päivänä toukokuuta 1992 Suomen ja muiden EFTA-maiden sekä Euroopan talousyhteisön, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön ja Euroopan talousyhteisön jäsenmaiden välillä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja siihen liittyviin asiakirjoihin liittyvien säädösten määräykset, Portossa 2 päivänä toukokuuta 1992 Suomen ja muiden EFTA-valtioiden välillä valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen määräykset sekä Portossa 2 päivänä toukokuuta 1992 Suomen ja muiden EFTA-valtioiden välillä EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tehdyn sopimuksen määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen, sekä edellä mainittujen sopimusten hyväksymistä koskevat lait.

Aikaisemmat kannanotot

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toistaa aikaisemman Euroopan talousaluetta koskevan sosiaalivaliokunnan lausunnon 2/1990 vp ja talousvaliokunnan lausunnon 2/1990 vp terveyspolitiikkaa koskevien kannanottojen linjaukset. Samoin sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa 1/1992 vp EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle esitetyt kannanotot ovat edelleen ajankohtaisia Euroopan talousaluetta koskevan hallituksen esityksen kannalta.

Yleistä ETA-sopimuksen täytäntöönpanosta ja kehittämisestä

Sosiaali- ja terveysvaliokunta painottaa, että Suomen tulee säilyttää sosiaali- ja terveysturvan ETA-sopimuksen määräyksiä paremmilta osiltaan. Suomen on käytettävä riittävästi voi-

mavaroja kotimaiseen valmisteluun, jotta kansainvälisissä yhteyksissä kyetään vaikuttamaan ETA-säännösten muutoksiin siten, että muun muassa Suomen asema WHO:n terveydenhuollon mallimaana tulee asianmukaisesti otetuksi huomioon.

Sosiaaliturvan, terveydenhuollon, työterveys- huollon, työsuojelun sekä palvelujärjestelmien tutkimuslaitosten, ministeriön alaisten viranomaisten ja kansaneläkelaitoksen asiantunte- muksen käyttäminen on tärkeää. Samoin työ- markkinajärjestöissä ja vapaaseen kansalaistoi- mintaan perustuvissa sosiaali- ja terveydenhuol- lon järjestöissä on merkittävää asiantuntemusta, jolle on varattava mahdollisuus täysipainoiseen kansalaisvaikuttamiseen ETA-sopimuksessa. Suomen tulee kansallisesti huolehtia asiantunti- jaorganisaatioiden ja järjestöjen käyttämisestä tehokkaasti hyväksi ETA-sopimusta täytän- töönpannaessa ja muutettaessa.

Suomen sosiaali- ja terveyspolitiikkaa ETA- järjestelmän oloissa kehitettäessä tulee vaikuttaa siihen, että EFTA-valtioiden pysyvän komitean alakomiteaksi perustetaan sosiaaliturvaan pe- rehtyvä toimielin. Näin voidaan myös vaikuttaa pohjoismaisen asumiseen perustuvan sosiaalitur- vajärjestelmän suojaamiseen, vahvistamiseen ja jopa omaksumiseen muissa maissa.

ETA-sopimuksen toimeenpanoa varten tulee sitä toteuttavilla laitoksilla olla riittävä, asian- tunteva ja tehokas virkamiehistö. Toimeenpano- ja valmistelukoneiston rakenteita kehittämällä on voitava turvata tarvittavat voimavarat. Eri- tyisesti tämä koskee sopimuksen toimeenpanos- ta välittömästi vastaavia kansaneläkelaitosta, eläketurvakeskusta ja Tapaturmavakuutuslai- tosten Liittoa, mutta myös muita asiantuntijavi- ranomaisia.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Kansallisen lainsäädännön muutoksissa on pidettävä huolta siitä, ettei sosiaaliturvaa tar- peettomasti viedä Suomesta, ettei Suomen sosi- aaliturvan piiriin pääse perusteettomasti ja että erilaiset sosiaaliturvan piiriin pääsyä koskevat aikamäärät ja muut ehdot määritellään riittävän yksiselitteisesti. Lainsäädännössä on myös väl- tettävä tilanteet, joissa Suomen kansalaiset jou- tuvat vaille sosiaaliturvaa. Erityisesti tällaisia tapauksia saattaa syntyä ETA-alueen ulkopuo- lella asuneille Suomen kansalaisille. Luotaessa säännöksiä oikeudesta saada suomalaista sosiaa-

liturvaa on perustana yleensä oltava asianomai- sen henkilön osallistuminen rahoitukseen joko vakuutusmaksuilla tai verotuksella.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän soveltamis- alaa silmällä pitäen valiokunta pitää tärkeänä, että huolellisesti valmistellaan muun muassa lä- hetetyn työntekijän ja vakinaisen asumisen käsit- teet. Suomesta muuhun ETA-maahan työnteki- jäksi siirtyvät henkilöt eivät perusteettomasti saa saada Suomesta sosiaaliturvaa. Suomen vakina- seen asumiseen perustuva sosiaaliturvajärjestel- mää ei myöskään saa perusteettomasti antaa tur- vaa Suomessa lyhytaikaisesti tai spekulatiomie- lessä oleville. Valtion ja kuntien viranomaisten on kiinnitettävä huomiota sosiaaliturvaa myön- täessään näihin näkökohtiin.

ETA-sopimuksen piiriin kuuluvista sosiaali- turvan etuuksista vallitsee osittain vielä epä- selvyyttä. Tämä johtuu muun muassa siitä, että ETA-sopimuksen sosiaaliturvaa koskeviin kysymyksiin ei ole otettu kantaa järjestelmään liittyvässä tuomioistuinkäsittelyssä. Suomen lainsäädännön on tarvittaessa reagoitava sosi- aaliturvan siirtymistä ja yhteensovittamista koskeviin päätöksiin, jotta edellä sanotut peri- aatteet voidaan toteuttaa. Yksittäisiin etuuk- siin liittyvistä kysymyksistä valiokunta kiinnit- tää erityisesti huomiota kansaneläkkeen lisä- osan määräytymiseen niissä tapauksissa, joissa henkilöllä on oikeus ulkomailta maksettavaan työeläkkeeseen. Henkilö ei ulkomailta makset- tavan työeläkkeen johdosta saa olla edullisem- massa asemassa kuin suomalaista työeläkettä saava on kansaneläkkeen eläkevähenteisyy- den johdosta. Lopputuloksen on kohdeltava kaikkia oikeudenmukaisesti Suomesta ja muis- ta maista saatavien eläkkeiden suhteen. Toi- meentulotukea koskevia säännöksiä ei sovelle- ta ETA-sopimukseen liittyvän työnhakuoikeu- den perusteella.

ETA-sopimuksessa on otettu huomioon hei- näkuuhun 1991 mennessä toteutettu EY-sään- nöstö. Kun muun muassa sosiaaliturvan yhteen- sovituksen kannalta keskeiseen EY-asetukseen 1408/71 on tämän jälkeen tehty muutoksia, tulee näitä ETA-sopimuksen osaksi otettaessa asian- mukaisesti ottaa huomioon edellä sanotut peri- aatteet sosiaaliturvan kohdentamisesta eri hen- kilöille. Kun muun muassa nyt kaavailtujen määräysten mukaan henkilö saa työttömyystur- van peruspäivärahaa rajoittamattomasti, tulee asetuksen (ETY) 1408/71 muutoksen tullessa osaksi ETA-sopimusta selvittää avautuvat mah- dollisuudet estää lähes olemattomalla työskente-

lyllä saatu työttömyysturva ja toisaalta sen rajoitukseton maastavienti.

Sosiaaliavustusjärjestelmät ja sosiaalipalvelut jäävät ETA-sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Niinpä paitsi toimeentulotuki myös lapsen elatustuki sekä lasten kotihoidon tuki kunnallisen päivähoidon vaihtoehtona jäävät ulkopuolelle. Äitiysavustus on nimenomaisella sopimuksen määräyksellä suljettu maasta vietävien etuuksien joukosta.

Eräät siirtyvien henkilöiden määritelmät

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että henkilöiden vapaassa liikkuvuudessa on erotettava toisistaan työntekijän ja hänen perheenjäsentensä oikeus tulla maahan ja heidän oikeutensa saada sosiaaliturvaa.

ETA-sopimuksen 28 artiklalla turvataan ETA-valtion kansalaisille oikeus tiettyin edellytyksin hakea työtä ja hyväksyä työtarjouksia koko ETA-alueella. Työntekijän käsite on EY:n tuomioistuimen mukaan yhteisöoikeudellinen, mikä merkitsee laajaa ja koko EY- ja ETA-alueella yhtenäistä tulkintaa. Etukäteistä työ- ja oleskelulupaa ei tarvita. Suomelle tällainen työntekijä asettaa velvoitteita vasta, kun hän on solminut työsopimuksen. Työnhakijan oikeudet ovat rajoitetumpia. Keskeinen periaate on se, että kansalaisuuden perusteella ei saa suoraan tai peitellysti syrjiä. Suomen tulee artiklaa soveltaessaan valvoa, että työnhaussa Suomessa olevat henkilöt ovat tosiasiallisesti myös työtä hake-massa ja että heillä on mahdollisuus saada työtä. Aktiivisesti on myös otettava huomioon kyseisen artiklan sallimat liikkumisvapauden rajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden perusteella.

Työtä Suomesta saaneella on oleskeluoikeus Suomessa. Neuvoston asetuksen (ETY) 1612/68 nojalla työntekijän perheen jäsenillä on kansalaisuudesta riippumatta oikeus tulla asumaan työntekijän luokse, joka on ETA-alueen kansalainen ja työssä Suomessa. Perheenjäseniä ovat aviopuoliso sekä heidän jälkeläisensä, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia, sekä työntekijän ja hänen aviopuolisonsa sukulainen ylenevässä polvessa, jos hän on työntekijän huollettava. Työntekijän velvollisuutena on näissä tapauksissa varata perheen käyttöön asunto, joka täyttää vaatimukset, joita pidetään normaaleina työssäoloalueen kotimaisten työntekijöiden asumisessa. Suomi voi tämän säännöksen perusteella

estää asumisolojen painumista alle kotimaisesti normaaleina pidettyjen normien. Perheenjäsenillä on oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja lapsilla on oikeus saada koulutusta.

ETA-sopimuksen 29 artikla koskee sosiaaliturvan periaatteita. Sillä taataan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nojalla ETA-maiden kansalaisille samat oikeudet ja asetetaan samat velvoitteet kuin valtion omille kansalaisille kansallisessa lainsäädännössä riippumatta kansalaisuutta koskevista säännöksistä. Myös työssäolo-, vakuutus- ja muita vastaavia kausia otetaan huomioon eri maista. Sosiaaliturvaan on oikeutettu työntekijä ja itsenäinen ammatinharjoittaja, joka on vakuutettu sosiaaliturvajärjestelmässä tai joka asumiseen perustuvassa järjestelmässä on vakuutettu ja jota voidaan pitää työntekijänä tai yrittäjänä. ETA-sopimuksen nojalla tähän kuuluvat Suomessa työeläkejärjestelmässä vakuutetut työntekijät ja yrittäjät. Tässäkin tapauksessa työntekijä on yhteisöikäsite ja työntekijä pysyy tässä asemassa myös lopettaessaan työnteon, ryhtyessään opiskelemaan tai joutuessaan työttömäksi.

Sosiaaliturvan yhteydessä käytetty perheenjäsenen käsite eroaa siirtymäoikeutta koskevasta perheenjäsenen käsitteestä. Se määritellään sovellettavan lainsäädännön eli Suomessa Suomen lainsäädännön perusteella. Valiokunta korostaa sitä, että silloin, kun ETA-sopimuksen soveltamisen kannalta on kansallisesti määriteltävä perheenjäsenen käsite, sen tulee siinä määrin kuin mahdollista vastata Suomessa tavallisen ajattelutavan mukaista perheenjäsenen määritelmää.

Sopimuksen soveltamisen kannalta on tärkeää, että esimerkiksi sellaiset käsitteet kuin maassa vakinaisesti asuva, lähetetty työntekijä ja oleskeluoikeus ovat soveltamisalaltaan yhtenevät eri hallinnonhaaroilla. Ministeriöiden tulee olla jatkuvassa yhteistyössä, jotta käsitteissä ja etujen myöntämisperusteissa tulevat kaikki tarvittavat näkökohdat otetuiksi huomioon.

Eräät muut kysymykset

Euroopan yhteisön ja ETA-järjestelmän kautta on mahdollista saada rahoitusta tutkimushankkeisiin. Suomen tulee käyttää tässä suhteessa avautuvia mahdollisuuksia hyväksi myös sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja lääketieteen tutkimuksissa. Tämä edellyttää riittävää kotimaista rahoitusta, mihin onkin kiinnitettävä asianmukaista huomiota.

Alkoholipolitiikka on pidettävä osana sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Suomen tulee kehittää alkoholijuomien verotusjärjestelmää, joka siirtää kulutusta miedompiin juomiin. Alkoholiverotuksella on merkitystä myös valtion tuloina.

Pohjoismainen alkoholin jakelujärjestelmä voidaan purkaa niiltä osin kuin se muodostaa kansainvälisen kaupan esteitä. Sen sijaan alkoholin kotimainen tukkukauppa ja jakelujärjestelmä tulee terveyspoliittisin perustein toteuttaa siten, että tavoitteet alkoholin kulutuksen kasvun hillitsemisestä muun muassa hintapolitiikalla voidaan saavuttaa.

Raha-automaattiyhdistyksen toiminta tulee pitää yleisen turvallisuuden ja järjestyksen piirissä toiminnan järjestämisperustan kannalta. Se ei voi kuulua ETA-sopimuksen vapaan kilpailuuden piiriin, koska itse rahapeleissä on kyse muusta kuin tavarakaupasta tai sosiaali- ja terveysturvan järjestämisestä. Raha-automaattiyhdistyksen toiminnan tuotto puolestaan tulee säilyttää nykyiseen tapaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa tukevana.

Erityisesti terveydenhuollon ammatinharjoittamisessa kielitaidolla on merkitystä. Potilasturvallisuuden kannalta on olennaista, että hoitohenkilökunta ja potilas ymmärtävät toisiaan. Kielitaitoon liittyviin kysymyksiin on kiinnitettävä riittävästi huomiota.

ETA-sopimuksella on useita sosiaali- ja terveysturvaan välillisesti kohdistuvia vaikutuksia. Näistä keskeisimpiä ovat taloudelliset voimavarat, joilla merkittävässä määrin ratkaistaan se, millaista turvaa Suomen on mahdollista ylläpitää. Samalla valiokunta korostaa sitä, että sosiaali- ja terveysturvalla luodaan osaltaan edellytyksiä taloudelliselle toiminnalle.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että ulkoasiainvaliokunta ottaisi edellä sanotun huomioon laatiessaan mietintöään ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset hyväksyttäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Taina ja jäsenet Ala-Harja, U. Anttila (osittain), Antvuori (osittain), Hiltunen (osittain), Hurskainen (osittain), Kauppinen,

Kemppainen (osittain), Kuittinen (osittain), Muttilainen, Nordman (osittain), O. Ojala, Perho-Santala, Puhakka (osittain), Puisto ja Steenius-Kaukonen sekä varajäsen Vehkaoja (osittain).

EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNTA

Helsingissä

24 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 2

Liite 10

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettänyt 17. kesäkuuta 1992 ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ja samalla määrännyt, että jokaisen muun erikoisvaliokunnan on annettava esityksestä lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Esityksen johdosta talousvaliokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohdaja Olavi Änkö, toimituspäällikkö Pekka Lindroos, hallitusneuvos Raimo Luoma, neuvotteleva virkamies Matti Pietarinen, hallitusneuvos Rauno Vanhanen, toimituspäällikkö Heikki Vesa, toimituspäällikkö Kristian Tammivuori, esittelijä Seppo Puustinen, ylitarkastaja Mauri Valtonen ja ylitarkastaja Päivi Janka kauppa- ja teollisuusministeriöstä, hallitusneuvos Seppo Kiviniemi, lainsäädäntöneuvos Tiina Astola, vanhempi budjettisihteeri Tapio Mutikainen ja tutkimuspäällikkö Jorma Pihlatie valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Kaarina Buure-Hägglund, lainsäädäntöneuvos Gustav Bygglin ja vs. lainsäädäntöneuvos Marjo Lahelma oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Markku Sorvari sosiaali- ja terveysministeriöstä, rahoitusjohtaja Hannu Lipponen Kera Oy:stä, osastopäällikkö Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä, johtaja Seppo Kukola, aluejohtaja Heikki Savolahti ja vientineuvontapäällikkö Irma Vuoripalo Suomen Ulkomaankauppaliitosta, johtaja Erik Forsman Teollisuuden Keskusliitosta, varatoimitusjohtaja Sampsa Saralehto Keskuskauppakamarista, apulaisosastopäällikkö Ilkka Huuhtanen Suomen Kaupunkiliitosta ja pääsihteeri Leena Simonen Suomen Kuluttajaliitosta.

Sopimuksen merkityksestä ja kauppapolitiikasta

Euroopan talousalueesta neuvoteltu sopimus ja siihen liittyvä lainsäädäntö kattavat erittäin keskeisen osan Suomen ja muun Euroopan kau-

pallisista ja muista taloudellisista suhteista. Talousvaliokunnan käsityksen mukaan sopimuksella voidaan turvata Suomen etujen valvonta kansainvälisen yhteistyön lisääntyessä ja kilpailun kiristytessä Euroopan markkinoilla. Tämän vuoksi talousvaliokunnan mielestä sopimus tulee hyväksyä.

Suomen kansantalous on poikkeuksellisen suuresti riippuvainen ulkomaankaupasta. Siksi on tärkeää, ettei taloudellista kansainvälistä kanssakäymistämme rasiteta sellaisilla ylimääräisillä esteillä, joista muut Euroopan talousalueen valtiot voivat sopimuksella vapautua. Euroopan talousalueen markkinoiden yhdyntyessä Suomen olisi yhdenmukaistettava lainsäädäntöään ja määräyksiään Euroopan yhteisön maiden kanssa siinäkin tapauksessa, ettei sopimusta hyväksyttäisi. Tämä on tärkeää muun muassa siitä syystä, että Suomen viennistä valtaosa menee EY- ja EFTA-maihin, joiden kaupan kehittämisestä Suomen talouselämä on muutoinkin jo nyt erittäin riippuvainen. Suomen elinkeinoelämällä ja kansantaloudella täytyy olla vastaavat kehittymismahdollisuudet kilpailijamaiden kanssa.

Sopimusta Euroopan talousalueesta pidetään tärkeänä erityisesti teollisuuden piirissä. Sopimuksen tultua voimaan suurella eurooppalaisella sisämarkkina-alueella liikkuvat tavarat vapaasti, julkiset hankinnat avautuvat kaikille talousalueen yrityksille ja tekniset määräykset yhdyntyvät. Muutokset helpottavat vientiä. Suomen kotimaan markkinoihin nähden eurooppalaisten sisämarkkinoiden avautuminen on suomalaiselle teollisuudelle ja muulle tuotantoelämälle suuri mahdollisuus. Siksi suomalaisyrityksille tulee taata yhdenvertaiset toiminta- ja sijoittumismahdollisuudet muiden talousalueiden yritysten kanssa.

Valiokunnan saaman käsityksen mukaan myös suomalaiset pienet ja keskisuurat yritykset näkevät sopimuksen avaavan niille uusia myönteisiä kehittymismahdollisuuksia. Näiden yritys-

ten merkitys Suomen kansantaloudelle on keskeinen erityisesti siitä syystä, että niiden panos suomalaisessa työllisyyspolitiikassa on ratkaisevan tärkeä. Pienen ja keskisuuren yritystoiminnan menestyminen on olennaista taloudellisen kasvun ja koko kansantalouden kehityksen ja hyvinvoinnin kannalta.

Talousalueen toteutuminen saattaa aiheuttaa vapaan tarjonnan johdosta myös sopeutumiso ngelmia kotimarkkinatuotannolle ja palveluelinkeinoille. Tämä edellyttää määrätietoista varautumista ongelmien ratkaisuihin. Suomalaisten yritysten koko muun Euroopan olosuhteisiin verrattuna on varsin pieni. Niiden kilpailukyvy n säilyttämiseksi on koottava voimat korkeat laatuvaatimukset täyttävien yritysten luomiseksi ja kehittämiseksi. Sopimuksen toteuttaminen edellyttää monilla aloilla siirtymäaikoja, joita Suomen yritystoiminnan on käytettävä hyväksi erityisesti koulutuksen, tuotekehityksen ja tutkimuksen tehostamiseksi.

Kaupalliset suhteet kolmansiin maihin

Sopimuksella perustetaan vapaakauppa-alue mutta ei tulliliittoa. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä sovelletaan tuotteisiin, jotka alkuperäsääntöjen mukaisesti ovat peräisin talousalueelta. Talousaluemaat eivät siis sitoudu harjoittamaan yhteistä kauppapolitiikkaa. Tämän vuoksi Suomen on huolehdittava kaupallisista suhteistaan kolmansien maiden kanssa muut kansainväliset sopimukset huomiioon ottaen kahdenvälisin sopimuksin tai muin järjestelyin. Vastuu järjestelyiden onnistumisesta kuuluu näin ollen keskeisesti Suomelle.

Valiokunta tähdentää, että kaupallisten suhteiden on oltava kunnossa erityisesti Suomen lähialueiden, Venäjän ja Baltian maiden, kanssa. Suomen viranomaisilla ja lukuisilla maamme yrityksillä on perinteiset hyvät suhteet näille kauppa-alueille sekä runsaasti asiantuntemusta kaupallisen yhteistoiminnan edelleen kehittämiseksi. Suomalaisten yritysten kehittymisen kannalta nämä markkina-alueet ovat riittävän suuria ja riittävän lähellä, jotta kauppa voi kehittyä positiivisesti. Lähialueiden heikon taloudellisen tilanteen vuoksi yhteistyön nopea kehitys on tuskin mahdollista. Sitä vastoin pitkäjänteinen panostaminen suhteiden rakentamiseen ja kaupan jatkuvaan lisäämiseen on tulevaisuuden kannalta sitäkin tärkeämpää.

Valtion tuet

Sopimuksen mukaan sellainen valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua Euroopan talousalueella suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, on kielletty siltä osin kuin se vaikuttaa sopimuspuolten väliseen kauppaan. Tämä koskee kaikkea elinkeinotoimintaa, ei pelkästään tavarantuotantoa. Sopimuksen yleisestä soveltamisalasta johtuen valtion tukia koskevia sääntöjä ei kuitenkaan sovelleta perusmaataloustuotantoon.

Sopimuksessa luetellaan tuet, jotka ovat aina sallittuja. Sallittuja tukia ovat yksittäisille kuluttajille tuotteiden alkuperän perusteella syrjimättä myönnettävä sosiaalinen tuki sekä tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi.

Valtion tukea saadaan myöntää yritysten tutkimus- ja kehittämishankkeisiin. Tukea voidaan myös myöntää pienten ja keskisuuren yritysten investointeihin sekä toimintaan joissakin tapauksissa. Pienet ja keskisuuret yritykset on EY:ssä määritelty työntekijämäärän sekä liikevaihdon ja taseen mukaan.

Sallittuna voidaan pitää tukea taloudellisen kehityksen edistämiseksi alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma. Sopimuksen mukaista sallittua tukea on tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseksi annettava tuki, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Tukea voidaan antaa myös talousaluevaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi. Euroopan talousalueen sekakomitea voi päättää, millä muilla perusteilla yleensä kiellettyä tukea voidaan myöntää. Edellä olevaa lukuun ottamatta harkintavalta valtiontukisääntöjen soveltamisessa kuuluu EFTA-valtioiden osalta EFTAn valvontaviranomaiselle.

Tuen sallittavuus ja sen enimmäismäärä vaihtelevat paljonkin sen mukaan, toimiiko yritys kehitysalueella vai kehittyneellä seudulla. Tuen sallittavuus vaihtelee myös käyttökohteen mukaan. Tuen määrää laskettaessa otetaan huomioon kaikki julkisista varoista myönnettyt tuet. Samaan kohteeseen myönnetty kertautuva tuki ei saa ylittää yleisesti asetettuja rajoja. Tuen myöntämistä seurataan ilmoitusmenettelyllä, jonka toimivuudesta vastuu on tukea myöntävällä viranomaisella.

Valtion myöntämien yritystukien nykyisen määrän sopeuttaminen sopimuksen edellyttämiin rajoihin ei aiheuttane suuria ongelmia. Jossain määrin kyseenalaisen alueellisen kuljetustuenkin jonkinasteisesta säilyttämisestä tul-
neen neuvottelemaan sopimuksen noudattami-
seksi tältäkin osin. Kuljetustuen sopeuttamiseksi
yhteiseen normistoon tarvittaneen siirtymäaika.

Valiokunnan mielestä monimutkaista ja pääl-
lekkäistä suomalaista tukijärjestelmää on joka
tapauksessa karsittava ja selkiytettävä. Sopimus
ei tässä suhteessa periaatteessa luo sellaisia uusia
vaatimuksia, joihin ei kotoistenkin tarpeiden
vuoksi olisi aihetta. Tutkimus- ja tuotekehitystuki
on sallittua. Tuki voidaan sallia myös silloin,
kun se on aluepoliittisesti perusteltua ja pysyy
kohtuullisissa rajoissa ja vähäisenä eikä aiheuta
vääristymiä kilpailuolosuhteissakaan. Tällöin
tuki täyttää hyvin Suomessa hyväksyttävissä
olevat kriteerit.

Tutkimusyhteistyö ja tekniikan kehittäminen

Sopimuksen hyväksymisen myötä Suomi
pääsee osallistumaan täysipainoisesti EY:n kol-
mannen puiteohjelman tutkimusyhteistyöhön.
Osallistumisestaan Suomi joutuu maksamaan
osallistumismaksuna arvioiden mukaan 100—
200 miljoonaa markkaa vuosittain kolmen vuo-
den ajan. Osallistumismaksun määrä riippuu
siitä, hyväksytäänkö komission ehdottama lisä-
rahoitus. Komissio maksaa puolet tutkimus-
hankkeen kokonaiskustannuksista. Yritysten ja
muiden kansallisten lähteiden on katettava toi-
nen puoli.

Sopimuksen ehtojen täytäntöönpanossa on
tarkoituksena, että ulkoasiainministeriö hoitaa
puiteohjelman osallistumismaksut keskitetysti.
Kansallinen erillISRahoitustarve on kuitenkin
kunkin hallinnonalan omalla momentilla. Se on
perusteltua siitä syystä, että jokainen hallin-
nonala voi parhaiten ja asiantuntevimmin val-
voa maksuja vastaan saatavan materiaalisien
hyödyn. Tämän seikan korostaminen kansalli-
sista lähtökohdista on erittäin tärkeää. Teknises-
sä yhteistyössä tai sopimuksen muussakaan so-
veltamisessa ei saa päästä syntymään tilanteita,
joissa osallistumismaksuja vastaan ei valvottaisi
Suomelle saatavissa olevia etuja. Muussa tapa-
uksessa on vaarana, että eri hallinnonalojen
budjeteista maksettavat osallistumismaksut vain
vähentävät kotimaista tutkimus- tai muuta pa-
nostusta.

Maksuosuuden vastapainoksi tutkimusyh-
teistyötä on pyrittävä hyödyntämään tehokkaas-
ti, jotta Suomen saama sopimushyöty olisi mah-
dollisimman suuri.

Sopimuksesta johtuvia merkittävimpiä lainsä- däntötarpeita

Ulkomaalaisomistus: Hallitus on jo antanut
eduskunnalle esityksen ulkomaalaisten yritysoso-
toja ja kiinteistönhankintaa koskevaiksi lainsä-
dännöksi. Talousaluesopimuksen pääomanliik-
keitä koskevat määräykset edellyttävät, että
Suomen on sallittava talousalue maiden kansa-
laisten yritysostot ja kiinteän omaisuuden han-
kinnat rajoituksetta viimeistään kolmen vuoden
siirtymäajan jälkeen. Hallitus esittää, että ulko-
maalaisomistusten rajoitukset eräin poikkeuksin
poistetaan jo tässä vaiheessa. Siirtymävaiheen
aikana seurataan ja tärkeän edun vaatiessa rajoi-
tetaan vaikutusvallan siirtymistä merkittävisissä
yrityksissä ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhti-
teisöille tai säätiöille. Lupamenettelyllä rajoite-
taan rajavyöhykkeellä ja suoja-alueilla sijaitsevi-
en kiinteistöjen sekä vapaa-ajanasunnoiksi ja
virkistyskäyttöön tarkoitettujen kiinteistöjen
siirtymistä ulkomailla asuvien omistukseen tai
hallintaan.

Esityksen käsittelyn yhteydessä eduskunta
tulee ottamaan kannan muun muassa siihen,
kuinka täydellistä vastavuoroisuutta Suomen on
noudatettava yritys-, kiinteistö- ja muussa omis-
tuksessa ulkomaiden kanssa. Samalla on ratkais-
tava, millaisia erityisvaatimuksia muun muassa
vapaa-ajan kiinteistöjen omistamiseen ulko-
maan kansalaisille Suomessa voidaan perustel-
lusti asettaa.

Julkiset hankinnat: Myös julkisista hankin-
noista on annettu eduskunnalle lakiehdotus.
Tällä lailla ja sen nojalla annettavilla alemman-
asteisilla säädöksillä on tarkoitus kansallisesti
toteuttaa talousaluesopimuksesta aiheutuvat
velvoitteet.

Laki tulee koskemaan valtiota, kuntia ja kun-
tainliittoja, evankelisluterilaista kirkkoa ja
ortodoksista kirkkokuntaa ja niiden seurakuntia
sekä julkishallintoon kuuluvia oikeushenkilöitä.
Lain soveltamisalan piiriin tulevat myös valtion
liikelaitokset sekä yksiköt, joiden toimialaan
kuuluu vesihuolto, energiahuolto, liikenteen har-
joittaminen tai teletoiminta. Hankinnalla tarkoi-
tetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista, vuok-

raamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä.

Tarjouskilpailuun voivat osallistua kaikki hakukkaat talousalueen yritykset. Hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti suosimatta kotimaista yritystä tai tavaraa. Tarjouksista tulee hyväksyä se, joka on hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin.

Direktiiveissä on yksityiskohtaisia määräyksiä hankintamenettelystä, ilmoittamisesta, kynnysarvoista, tarjoajien ja tarjousten valinnasta sekä standardeista ja muista määräyksistä. Hankinnasta on ilmoitettava silloin, kun tavarahankinnan vähimmäisraja on 200 000 ecua, rakennusurakassa 5 miljoonaa ecua, vesi-, energia- ja kuljetussektorin tavarahankinnoissa 400 000 ecua sekä telesektorilla 600 000 ecua.

Vuosittaiten julkisten hankintojen määrä talousalueella on erittäin suuri, Suomessaakin valiokunnalle esitetyn arvion mukaan noin 60 miljardia markkaa, joten niistä saattaa avautua hyviä mahdollisuuksia myös suomalaisyrityksille. Julkisten hankintojen kilpailuttamisella pyritään lisäämään julkisen sektorin tehokkuutta ja saamaan kustannussäästöjä, jotka suurten arvojen kyseessä ollen voivat olla huomattavia.

Markkinoiden suuruus avanee suomalaisille yrityksille laajoja kehittymisen näköaloja. Se edellyttää kuitenkin erittäin aktiivista markkinoiden seurantaa ja myyntityötä, mitkä alueet eivät ole olleet perinteisesti suomalaisten yritysten vahvimpia menestystekijöitä.

Kilpailu: Sopimuksessa on yrityksiin sovellettavat kilpailusäännöt, joilla pyritään estämään kilpailun vääristyminen ja turvaamaan tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus talousalueella.

Sopimuksen vastaisia ja kiellettyjä ovat sellaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka voivat vaikuttaa sopimuspuolten väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua Euroopan talousalueella. Myös yhden tai useamman yrityksen määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty talousalueella tai sen merkittävällä osalla, jos se voi vaikuttaa sopimuspuolten väliseen kauppaan.

Sopimuksessa luetellaan erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat, jotka ovat kiellettyjä. Tällaiset kielletyt sopimukset ja päätökset ovat ilman eri toimenpiteitä mitättömiä.

Talousaluesopimuksessa mainitut yritysten väliset sopimukset ja päätökset voidaan katsoa sallituiksi silloin, kun ne osaltaan tehostavat tuotantoa, tuotteiden jakelua taikka edistävät teknistä tai taloudellista kehitystä jättäen kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödyistä.

Kilpailusääntöjen soveltamisesta huolehtivat EY:n komissio ja EFTAn valvontaviranomainen. Toimivaltainen valvontaviranomainen tutkii yhteistyössä toimialueensa toimivaltaisen kansallisen viranomaisen kanssa epäillyt rikkomistapaukset. Jos viranomainen toteaa, että periaatteita on rikottu, se tekee ehdotuksen rikkomisen lopettamiseksi aiheellisista toimenpiteistä. Toimivaltainen valvontaviranomainen ja viime kädessä EFTAn tai EY:n tuomioistuin määräävät sanktioista rikkomistapauksissa.

Talousaluesopimuksen kilpailusäännöt ovat sellaisenaan sovellettavaa oikeutta. Sopimuksen kilpailusäännöillä ja Suomen lainsäädännöllä on eri soveltamisala, joten sopimuksen johdosta ei ole aiheutunut muutostarpeita Suomen kilpailulainsäädäntöön. Äskettäin voimaan tullut Suomen uusi kilpailulainsäädäntö vastaa kuitenkin hyvin sopimuksessa olevia kilpailusääntöjä.

Kuluttajansuojaa: Sopimuksen kuluttajansuojaa koskevien määräysten tarkoituksena on yhdenmukaistaa kuluttajansuojalainsäädäntöä. Kuluttajansuojaa parannetaan laajentamalla muun muassa kuluttajansuojalain kulutusluottosäännökset koskemaan muitakin kuin hyödykesidonnaisia kulutusluottoja sekä ulottamalla kotimyyntiä koskevat säännökset myös palveluihin. Kuluttajansuojalakiin ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annettuun lakiin on lisättävä säännökset, jotka mahdollistavat harhaanjohtavan mainonnan kieltämisen jo ennen julkaisemista.

Seuramatkoja ja muita valmismatkoja koskevista sopimuksista on tarkoitus säätää lailla. Henkilö- ja vahinkovakuutusopimuksiin sovellettavalla lailla tullaan turvaamaan muun muassa Suomessa vakinaisesti asuvalle kuluttajalle Suomen pakottavan kuluttajansuojalainsäädännön mukaiset oikeudet myös kansainvälisluonteisissa sopimuksissa.

Tuotevastuulain soveltamisalaa on laajennettava ja tarkistettava EY:n tuotevastuudirektiivin mukaiseksi. Lakiin on lisättävä muun muassa säännökset korvausjärjestelmän laajentamisesta ja esinevahingon korvausta rajoittavasta omavastuusta.

Palvelut: Sopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä sovelletaan muun muassa vakuutus- ja rahoituspalveluihin sekä arvopaperimarkkinoihin. Pankkeja ja rahoituslaitoksia koskeva lainsäädäntö on jo nyt hyvin pitkälle kansainvälisten vaatimusten ja EY:n direktiivien mukainen. Sopimuksen johdosta on muutettava lähinnä luotto- ja rahoituslaitosten perustamisoikeutta, toimintaedellytyksiä ja palvelujen tarjontaa koskevia säännöksiä. Sopimus edellyttää myös yhden toimiluvan ja kotivaltiovalvonnan periaatteiden toteuttamista.

Sopimus aiheuttaa muutoksia vakuutusliikkeen harjoittamista koskevaan lainsäädäntöön. EY:n direktiivien mukaisiksi on saatettava muun muassa vakuutusyhtiöiden toimintapäätöksiä, omistusoikeutta, vakuutusyhtiön perustamisvapautta, valvontaviranomaisten kansainvälistä yhteistyötä sekä vakuutuspalvelujen tarjontavapautta koskevat säännökset.

Myös arvopaperimarkkinakiin on tehtävä muutoksia ja täydennyksiä. Merkittävimpiä

ovat ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuuden laajennukset sekä sisäpiirikauppaa koskevien säännösten täydentäminen ja laajentaminen.

Yhteisölainsäädäntö: Yhteisölainsäädäntöä joudutaan muuttamaan siten, että siinä olevat kansalaisuus- ja asuinpaikkavaatimukset vastaavat sopimuksen syrjimättömyysperiaatetta. Lisäksi muun muassa osakeyhtiölainsäädännössä tullaan erottamaan julkiset ja yksityiset osakeyhtiöt. Myös kirjanpitosäännöksiä on sopimuksen johdosta tarkistettava.

Edellä olevan perusteella talousvaliokunta kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvät sopimukset ja lakiehdotukset hyväksyttiin ja

että ulkoasiainvaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on sanottu.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Louekoski, varapuheenjohtaja Björkenheim, jäsenet Dromberg, Jurva, Jääskeläinen, Korhonen, Laivo-

ranta, J. Leppänen, Linnainmaa, Luhtanen, Paloheimo, Saastamoinen ja Vuoristo sekä varajäsenet Kauppinen ja Tiuri.

Eriävä mielipide

Olen yhtä mieltä valiokunnan enemmistön kanssa lausuntoon sisällytetyistä seikoista. Olin kuitenkin halunnut lausuntoon lisättäväksi vaateen siitä, että ulkomaalaisten yritysostoja ja kiinteistönhankintaa koskeva lainsäädäntö tulisi käsitellä loppuun eduskunnassa ennen puheena olevan hallituksen esityksen n:o 95 hyväksymistä.

Pidän kysymystä ulkomaalaisten omistusoikeudesta koskien kiinteää omaisuutta — erityisesti rantakiinteistöjä — niin olennaisena ETA-sopimuksen vaatimana muutoksena, että se, miten tuota oikeutta tullaan kansallisella lainsäädännöllä rajoittamaan, on oltava selvillä, ennen kuin eduskunta voi sitoutua ETA-sopimukseen.

Helsingissä 24 päivänä syyskuuta 1992

Eero Paloheimo

EDUSKUNNAN
TYÖASIAINVALIOKUNTA

Liite 11

Helsingissä

15 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 2

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 17 päivänä kesäkuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että kaikkien muiden erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina kansliapäällikkö Pertti Sorsa, osastopäällikkö Matti Salmenperä, toimistopäällikkö Ilse Koli, toimistopäällikkö Eero Manner, ylitarkastaja Leo Suoma, vanhempi hallitussihteeri Harri Skog ja nuorempi hallitussihteeri Päivi Kairamo-Hella työministeriöstä, vt. osastopäällikkö Jorma Perälä ja ylitarkastaja Olavi Myllyharju sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Pentti Visanen sisäasiainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Jukka Kallio työsuojeluhallituksesta, työllistämisen johtaja Marjatta Varanka Keuhkovammaliitosta, ekonomisti Erkki Laukkanen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, varatuomari Jukka Ahtela Suomen Työnantajain Keskusliitosta, työvoimapolitiittien asiamies Martti Huttunen Liiketyönantajain Keskusliitosta, apulaisosastopäällikkö Markku Lemmetty Akavasta, lakimies Raila Kangasperko Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, neuvottelupäällikkö Martti Reuna Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, hallitusneuvos Kaarina Rautala Valtion työmarkkinalaitoksesta, apulaisjohtaja Risto Voipio Kirkon sopimusvaltuuskunnasta, vs. toimistopäällikkö Riitta-Maija Jouttimäki tasa-arvovaltuutetun toimistosta ja pääsihteeri Eeva-Liisa Tuominen tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden (EFTA-valtiot) sekä Euroopan

talousyhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön sekä niiden jäsenvaltioiden välisen sopimuksen Euroopan talousalueesta sekä EFTA-valtioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta ja sopimuksen EFTA-valtioiden pysyvistä komiteista.

Hallituksen esityksen mukaan Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) tarkoituksena on luoda yhtenäinen Euroopan talousalue toteuttamalla neljä vapautta eli tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus eräitä poikkeuksia ja siirtymäaikoja lukuun ottamatta yhtä täydellisesti kuin ne toteutetaan Euroopan yhteisössä yhteisön sisämarkkinaohjelman mukaisesti vuoden 1992 loppuun mennessä. Sillä sovitaan myös laajasta yhteistyöstä sellaisilla aloilla kuin tutkimus ja kehitys, ympäristö, koulutus, kuluttajansuojelu ja sosiaalipolitiikka. Yhteistyö Euroopan talousalueella toteutetaan ottamalla käyttöön yhteiset säännöt.

ETA-sopimuksen vaikutukset ulottuvat laajalti yhteiskuntaan. Suomen lainsäädäntö on muutettava sopusointiuksiksi sopimuksen määräysten kanssa. Hallituksen esityksen mukaan sopimus ei kuitenkaan sisällä päätöksentekovallan luovuttamista ylikansallisille elimille, vaan viime kädessä lopulliset päätökset pysyvät omissa käsissä. Sopimuksilla hyväksytty säännöstö ei määrää harjoitettavan yhteiskuntapolitiikan sisältöä eikä sopimuksella luoda mitään yhtenäistä politiikkaa.

Hallituksen esityksen mukaan ETA-sopimuksen keskeisenä tavoitteena on parantaa taloudellista tehokkuutta ja sitä kautta kohentaa taloudellisen kasvun edellytyksiä ja työllisyyttä. ETA-sopimuksen yksi keskeinen periaate on poistaa talousalueelta kansalaisuuteen perustuva syrjintä sekä sellaiset esteet, jotka vaikeuttavat työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien vapaata liikkumista ja oleskelua heidän siirtymässään toiseen valtioon palkattuun työhön tai itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi.

Sopimukset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Valiokunta katsoo hallituksen esityksen ja saadun selvityksen perusteella esitykseen sisältyvät sopimukset Suomen kannalta tärkeiksi ja puoltaa niiden hyväksymistä. ETA-sopimuksella on paljon myönteisiä vaikutuksia talouselämään ja samalla valiokunnan toimialaan. Taloudellisen kasvun edellytysten parantuessa, talouden rakenteen vahvistuessa ja tuotannon monipuolistuessa on varsinkin pitkällä tähtäyksellä odotettavissa työttömyyden vähentyvän.

Sopimukset vaativat melko vähän sisällöllisiä muutoksia työoikeuden, työturvallisuuden ja -suojelun sekä muiden työelämän alojen sääntöksiin. Useimmat muutosvaatet johtuvat säätely- ja menettelytapojen sekä pohjoismaisen työelämän ja hallintokulttuurin eroista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan edellä mainituista eroista huolimatta sopimusten lopputuloksena tulee keskeisillä työelämän aloilla säilymään vähintään sama taso kuin Suomessa. Useilla aloilla, kuten esimerkiksi työturvallisuudessa tai työsuhteturvassa, työnantajien, laitevalmistajien ja maahantuojien velvollisuudet lisääntyvät.

Valiokunta korostaa pohjoismaisen työelämän säätely-, päätöksenteko- ja neuvottelujärjestelmän toimivuutta ja joustavuutta. 1950-luvulla avautuneet yhteispohjoismaiset työmarkkinat, joista on saatu erittäin arvokasta tietoa, taitoa ja kokemusta, helpottavat siirtymistä Euroopan yhteisiin työmarkkinoihin.

Valiokunta on 26 päivänä maaliskuuta 1992 antamassaan lausunnossa valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle käsitellyt työllisyyttä, työvoimapolitiikkaa, työelämän säätelyä, työturvallisuutta ja työsuojelua, työvoimapalveluja sekä tasa-arvoasioita. Vastaavanlaisiin asioihin on aiemmin sosiaalivaliokunta ottanut kantaa koskien ETA-sopimuksen tavoitteita. Yleisesti ottaen valiokunnan toimialaa koskevat eduskunnan kannanotot on otettu huomioon. Valiokunta ottaa esille seuraavassa joitain ETA-sopimuksesta ennakoitavissa olevia vaateita, haasteita ja mahdollisia ongelmia.

Työvoiman liikkuvuus

Työvoiman vapaa liikkumisoikeus on keskeisiä ETA-sopimuksen periaatteita. Pohjoismaat virallistivat jo vuonna 1954 sopimuksella yhteisistä työmarkkinoista vanhan pohjoismaisen oikeuden asettua asumaan sekä etsimään ja tekemään työtä missä tahansa Pohjoismaista ilman työ- ja oleskelulupaa. Yli miljoona pohjoismaalaista on käyttänyt liikkumismahdollisuutta hyväkseen. Pohjoismaissa on myös pitkälle kehittynyt yhteisten työmarkkinoiden neuvonta- ja tietojärjestelmä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EY:n sisäinen työvoiman liikkuvuus on kielen, kulttuurin ja elämäntavan erilaisuuden johdosta ollut vaatimatonta. Vain 1–2 % työntekijöistä on syntynyt toisessa jäsenmaassa. Suurta muutosta ei ole tulevaisuudessakaan odotettavissa. Sen sijaan Euroopan ulkomaalaisväestön osuus on edelleen kasvussa ollen nyt EY-maissa 4 % ja EFTA-maissa 8 %. Suomessa ulkomaalaisia on vähiten, alle prosentin väestöstä.

Suomeen ei muun muassa sijaintinsa, kielsensä ja ilmastonsa takia ole arvioitu kohdistuvan merkittävää muuttopainetta ETA-maista. Valiokunta korostaa työvoiman liikkuvuuden olevan myös voimakkaasti sidoksissa työn ja työvoiman tarjontaan. Valiokunnan mielestä työvoiman liikkumisen esteiden poistamisesta on odotettavissa suomalaisille työntekijöille hyötyä nykyisen huonon työllisyyden aikana.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ETA-alueen työntekijät ovat siirtyessään toiseen maahan työelämässä samojen sääntöjen ja määräysten alaisia kuin ao. maan kansalaiset. Suomessa työehtosopimusjärjestelmä ja sen yleissitovuus vahvistavat tasavertaisen kohtelun periaatetta.

Valiokunta katsoo työntekijän liikkumista määrittävien ETA-säännösten olevan periaatteiltaan ja lähtökohdiltaan selkeitä ja hyväksyttäviä. Tarkoitus on, että kaikki, joilla on työtä tai eläke taikka jotka muutoin tulevat omillaan toimeen, saavat vapaasti valita työskentely- ja asuinpaikkansa. ETA-alueen kansalaiset voivat myös vapaasti hakea toisesta maasta työtä sekä jäädä sinne työhön ja asumaan. Olennaista on, että lähtömaa vastaa työnsiintäajan ja sen jälkeen, ellei työtä löydy, työnhakijan ja hänen perheensä työttömyys- ja muusta sosiaaliturvasta. Vastaanottomaa ei ole velvollinen huolehtimaan toimeentulosta. Vasta kun työsuhte syntyy eli työntekijä on solminut työsuhteen, hän saa oleskeluoikeuden, jonka osoituksena

hän saa automaattisesti oleskeluluvan. Alle 3 kk:n työskentelyä varten ei tarvita oleskelulupaa, alle vuoden työsuhte oikeuttaa oleskelulupa-an työsuhteen kestoajaksi, mutta muutoin oleskelulupa myönnetään 5 vuodeksi kerrallaan. Työsuhteen synnyttyä työnhakija pääsee tasavertaiseen asemaan (mukaan lukien työsuhteen ehdot, sosiaaliturva, koulutus, järjestäytymisoikeus jne.) vastaanottajamaan kansalaisten kanssa. Työntekijän perhe (aviopuoliso, lapset ja vanhemmat, jos heidän toimentulonsa on työntekijästä riippuvainen) saa automaattisesti oleskeluoikeuden kaikkine siihen liittyvine oikeuksineen. ETA-säännösten mukainen tarkoitus kuitenkin on, että työntekijä edelleen työllään ansaitsee itsensä ja perheensä elatuksen.

Käytännön ongelmat nousevat valiokunnan saaman selvityksen mukaan toisaalta EY:n tuomioistuimen tekemistä sitovista vapaata liikkumista vahvistavista tulkinnoista ja toisaalta suomalaisesta asumiseen perustuvasta sosiaaliturvasta ja sitä koskevan lainsäädännön laveasta viranomaistulkinnasta.

Työntehtäviä ei ole suoraan EY-säännöksissä rajattu. EY:n tuomioistuimen mukaan EY-asetuksen 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien koordinoimista määrittelemä 3 kk:n määräaika koskee vain työttömuusturvaetuuksien maksamista toiseen jäsenvaltioon. EY:n tuomioistuimen työntekijän vapaata liikkuvuutta vahvistavien ratkaisujen mukaan työnhakijalla on oikeus etsiä töitä kohtuullinen aika. Erään sen ratkaisun mukaan 6 kk:n aikaa pidettiin riittävänä. Jos työnhakija ei kohtuullisen työntehtäjäajan kuluttua ole löytänyt töitä, jäsenvaltio voi periaatteessa karkottaa hänet. EY:n tuomioistuimen tulkinnat ovat kuitenkin näissäkin tapauksissa vapaata liikkuvuutta puoltavia. Jos työnhakija voi osoittaa, että hän edelleen etsii työtä ja että hänellä on selvä mahdollisuus sitä saada, häntä ei voida poistaa maasta.

ETA-sopimuksen mukaan sosiaaliturvasta säädetään kansallisella tasolla. Suomen sosiaalihuoltolain (710/82) ja sen tulkinnan mukaan henkilö voi saada oleskeluoikeuden nojalla toimeentulotukea esimerkiksi tapauksessa, jossa työttömyysturva on riittämätön tai sen maksaminen toisesta maasta on lakannut. Useat sosiaaliturva-etuudet, kuten kansaneläke, sairausvakuutus ja lapsilisät, perustuvat asumiseen. Työttömyysturvassa ansioturva on sidottu 1/2 vuoden työssäolon ja vakuutettunaolon (kassajäsenyys) määräaikaan, mutta perusturva ei vaadi työssäoloa. Tilannetta vai-

keuttaa se, että etuus voi jatkua käytännössä rajattoman pitkän ajan.

Oleskelumaasta maksettavan työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan edellytyksenä olevan toistaiseksi tehdyn työsuhteen kestolle tai työajalle ei ole ETA-säännöissä asetettu selkeää vähimmäisrajaa. Näin ollen vaaraksi saattaa muodostua näennäisten työsuhteiden lisääntyminen.

Ulkomaalaislain (378/91) mukaan oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos hakija on antanut henkilöllisyyttään koskevia tai muita vääriä tietoja taikka salannut seikan, joka olisi saattanut vaikuttaa päätöksen sisältöön. EY:n tuomioistuimen mukaan oleskeluluvan puuttuminen sinänsä ei ole karkotusperuste.

Jos liikkuvuus pysyy vähäisenä, pohjoismaisen eurooppalaista tasoa paremman sosiaaliturvan väärinkäyttäjien määrä jää erittäin pieneksi. ETA-sopimus ei estä myöhemmin tiukentamasta suomalaista sosiaaliturvalainsäädäntöä. Kun kuitenkin ETA-sopimus mahdollistaa oleellisesti suuremman liikkumisen ja kun Suomen on tasavertaisen kohtelun periaatteiden mukaisesti tulevaisuudessa ehkä käytännössä vaikea sitoa etuuksiaan Suomessa tehtyyn työhön taikka Suomessa riittävän pitkään jatkuneeseen asumiseen, olisi valiokunnan esille ottamiin ongelmiin etsittävä mahdollisimman pian kansallisen tason ratkaisut. Tämä poistaisi myös turhia epäluuloja ETA-sopimuksen ympäriltä varsinkin asioissa, jotka ovat suomalaisella lainsäädännöllä päätettävissä.

Saadun selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla työttömyysturvan perusturvan sitominen työssäoloon ja sen keston rajoittaminen. Valiokunta pitää valmistelua oikeasuuntaisena korostaen kuitenkin, ettei suomalaisten saavutettuja oikeuksia tule kohtuuttomasti heikentää.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sisäasiainministeriössä on valmisteilla työntekijän liikkuvuuden kannalta olennaisten asuin- ja kotipaikkaoikeutta koskevien säännösten tarkistaminen. Nykyään Suomessa asuvaksi katsotaan väestörekisteriin näin merkitty henkilö. Rekisteriin otetaan vähintään yhden vuoden oleskeluluvan haltija taikka henkilö, joka haluaa asua Suomessa vähintään vuoden. Vaikka valiokunnan mielestä Suomessa työskentelevät ja asuvat henkilöt muutoin ylikansallisen lainsäädännön, sosiaaliturvasopimusten taikka muun syyn takia kuuluvat Suomen työ-, sairausvakuutus- ja sosiaaliturvalainsäädännön

piiriin, eivät he perheenjäsenineen saisi kohtuuttoman helposti päästä poikkeuksellisen laajan suomalaisen asumisperusteisen sosiaaliturvan suojaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös toisaalta ETA-sopimuksen mukaisen perhekäsittelyn laajuuteen verrattuna suomalaiseen lainsäädäntöön ja toisaalta sen erilaisuuteen eri oikeuksien yhteydessä.

Työntekijöiden liikkuvuutta säätelevien ETA-säännösten mukaan, jotka koskevat muun muassa perheen muuttamista asumaan työntekijän luokse, oleskeluoikeuden myöntämistä ja oikeutta jäädä maahan työskentelyn jälkeen niihin kytkeytyvine etuuksineen, perheenjäsenellä tarkoitetaan aviopuolisoa sekä heidän jälkeläisiä, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia, sekä työntekijän ja hänen aviopuolisonsa sukulaisista ylenevässä polvessa, jos tämä on työntekijän huollettava. Jäsenvaltioiden on helpotettava muidenkin perheenjäsenen muutttoa, jos nämä ovat työntekijän huollettavia tai ovat lähtövaltiossa asuneet työntekijän taloudessa. Lisäksi on erikseen säädetty, että työntekijän aviopuolisolla ja lapsella, joka on alle 21-vuotias tai huollettava, on oikeus ryhtyä mihin tahansa palkattuun työhön. Jäsenvaltion sellaisen kansalaisen, joka on tai on ollut työssä toisessa jäsenvaltiossa, kyseisessä jäsenvaltiossa asuvilla lapsilla on tasavertainen oikeus osallistua peruskoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen.

Sosiaaliturvaa koskevien ETA-säännösten perhekäsite määräytyy lähtökohtaisesti kulloinkin sovellettavan lainsäädännön mukaan eli Suomessa Suomen lainsäädännön mukaan. Jos kuitenkin lainsäädännössä edellytetään, että perheenjäsen asuu työntekijän tai yrittäjän kanssa samassa taloudessa, tämä edellytys täyttyy asumisesta riippumatta, jos taloudellinen riippuvuussuhde on olemassa.

Valiokunnan mielestä ao. ministeriöiden on yhteistyössä ennen sopimuksen voimaantuloa selvitettävä työntekijän liikkuvuutta koskevien ETA-säännösten soveltamisongelmat, pyrittävä niissä selkeisiin ratkaisuihin sekä varmistettava ohjeistuksella, koulutuksella ja tiedotuksella mahdollisimman yhtenäisen käytännön muodostuminen.

Työehtosopimukset ja kolmikantaperiaate

EY:ssä työelämää säännellään ja ohjataan pääasiassa lailla ja yrityskohtaisilla ratkaisuilla,

kun Pohjoismaissa lain rinnalla keskeisenä sääntelyvälineenä ovat työehtosopimukset. Suomen työoikeuden työehtosopimuspainotteisuutta korostaa työsuojelulain mukainen työehtosopimusten yleisluonne. Olennainen ero EY-sääntelyyn on myös se, että työehtosopimuksin on voitu poiketa lainsäädännön velvoitteista. Vaikka valiokunnan saaman selvityksen mukaan EY:ssä on selvästi siirrytty työmarkkinajärjestöjen roolia korostavaan suuntaan, voidaan edelleen pitää tiettyssä määrin avoimena sitä, voiko työmarkkinajärjestöjen työoikeutta välittömästi luova asema säilyä nykyisessä laajuudessa.

Valiokunnan mielestä on tärkeää, että työelämän sääntelyn pohjoismaisen mallin, jonka perustana ovat työehtosopimusjärjestelmä, kolmikantaperiaate, luottamusmiestajärjestelmä sekä työnantajan omistusoikeuteen perustuva määräamisvalta, jatkuvuus on turvattava. Valiokunnan mielestä se on sovitettavissa EY-maiden lakipainotteiseen järjestelmään, koska sisältö- ja tavoite-erot eivät näytä olevan merkittäviä.

Työturvallisuus ja työsuojelu

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ETA-sopimus ei työturvallisuuden ja työsuojelun aloilla Suomessa edellytä suuria lainmuutoksia, sen sijaan määräyksiä ja valvontamenetelmiä on uusittava, mutta lopputuloksena on hyvin paljon samanlainen vaatimustaso.

Valiokunta kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin alan suomalaisen sääntelyn sopeuttamisessa. Viranomaisten organisaatio, tehtävät, työnjako, voimavarat ja kyky kansainvälisten tehtävien hoitamiseen tulee saattaa vastaamaan uutta tilannetta. Työsuojeluun liittyviä tuotteita ja kemikaaleja koskevia valvontamenetelmiä tulee kehittää EY:n mallin mukaisiksi. Työelämän toimivuuden, luottamuksen ja hyvän työilmapiirin säilyttämiseksi on huolehdittava, että uusista menettelyistä tiedotetaan riittävästi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pohjoismaisen kolmikantaisen yhteistyön merkitys kasvaa työsuojelusäännösten valmistelussa, kun EY:ssä on siirrytty uuteen työturvallisuusvaatimusten yhdenmukaistamisen menettelyyn. Siinä direktiiveissä säädetään ainoastaan oleellisista turvallisuus- ja muista vaatimuksista. Tuotteiden tekniset vaatimukset määritellään eurooppalaisten standardointijärjestöjen standardeissa, jotka siirretään puolestaan kansallisiksi standardeiksi. Tässä järjestöpohjaisessa valmistelussa

on tärkeätä, että viranomaistahojen lisäksi mukana ovat työnantajien, työntekijöiden, kuluttajien ja muiden asianosaistahojen edustajat.

Valiokunta kiinnittää huomiota ETA-sopimuksen tuomaan työturvallisuuden sääntelyn painopistemuutokseen. Työpaikan olosuhteiden valvonnan sijasta keskeiseksi nousee tuotteiden turvallisuusvalvonta ja sen organisointi. Sitovat tuotevalvontasäännöt merkitsevät sitä, että valmistajien taikka maahantuojien on aiempaa tarkemmin huolehdittava tuotteiden dokumentoinnista, käyttöohjeista ja laadunvalvonnasta.

Työllistämistuki

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ETA-sopimuksen valtiontukea koskevat säännökset eivät aiheuta muutoksia kansallisiin sääntöihin työllistämistuesta ja työllisyysperusteesta avustuksesta. Erityisen tärkeänä valiokunta pitää pitkäaikais-, nuoriso- ja vajaakuntoisuus-työttömyyden sekä alueellisen kehityksen turvaamisen nojalla annetun tuen jatkumista.

Tasa-arvo

ETA-sopimus merkitsee joiltain osin suomalaisten säännösten tiukentamista. Useat sopimukseen sisältyvistä ja liittyvistä tasa-arvoperiaatteista, kuten samapalkkaisuuden vaatimus

samanarvoisesta työstä, ovat käytännössä vaikeasti toteutettavia ja valvottavia. Tiukat ETAsäännökset luovat kuitenkin nykyistä paremman perustan, johon työelämän tasa-arvokysymyksissä voi nojata ja vedota.

Valiokunnan aiemmat kannanotot tasa-arvolain periaatteiden noudattamisesta koskien niin sisältöasioita kuin sopimusmenettelyäkin näyttävät pääosin tulleen huomioon otetuiksi. Valiokunta korostaa kuitenkin edelleen pohjoismaisen tasa-arvoajattelun läpiviennin tärkeyttä Euroopan yhteisön kanssa käytävissä neuvotteluissa ja valmistelutyössä, jota naisten tasavertainen edustus neuvottelu- ja valmisteluorganisaatioissa osaltaan tukee.

Voimavarat

Valiokunta kiinnittää huomiota myös ETA-sopimuksen täytäntöönpanon aihuttamiin kustannuksiin toimialallaan. Saadun selvityksen mukaan välittömät kustannukset työministeriön hallinnonalalla ovat noin 7 miljoonaa markkaa.

Edellä esitetyn perusteella työasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että ulkoasiainvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos, varapuheenjohtaja Nordman, jäsenet Häkämies, Koistinen, Komi, Kuittinen, Laitinen, Mäkipää

(osittain), Nikula, Rimmi, J. Roos, Taina, Takala (osittain), Viljamaa ja Viljanen sekä varajäsenet Hiltunen (osittain) ja Koskinen.

Eriävä mielipide

Työasiainvaliokunta on lausunnossaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä puuttunut siihen ongelmaan, mikä muodostuu työvoiman vapaan liikkuvuuden, työsuhteen keston vähimmäisrajan puuttumisen ja suomalaisen korkean sosiaaliturvan tason yhteensovittamisesta. Mielestäni valiokunnan olisi lausunnossaan tullut päätettyä selkeämmin todeta ongelmat ja vaatia niiden ratkaisemista ennen sopimuksen hyväksymistä.

Suomessa tulee suurimmaksi ongelmaksi muodostumaan Euroopan ulkopuolisten siirtolaisten ohjautuminen muista ETA-maista maaamme, sillä em. väestön osuus Euroopassa on 4–8 % ja Suomessa ulkomaalaisten osuus on alle prosentin. Vapaan liikkuvuuden tullessa ETA-alueella voimaan on erittäin todennäköistä, että ko. väestönosa lähtee ”kokeilemaan” onneaan uusilla alueilla eli Pohjoismaissa ja Suomessa. Kun EY:n tuomioistuin on päätöksissään johdonmukaisesti puoltanut vapaata työnetsimisoikeutta jopa yli kuuden kuukauden

ajan ja kun työsuhteen kestoksi riittää vaikka vain yksi päivä, muodostuu suomalaisen korkean sosiaaliturvan houkutus liian suureksi aiheuttaen väärinkäytöksiä. Mikäli ETA-sopimus ja siihen liittyvät määräykset tulevat voimaan ilman vastatoimia suomalaisessa lainsäädännössä ja määräyksissä, voi muualta tuleva työnhakija esimerkiksi "ostaa" itselleen lyhyen työsuhteen ja tämän jälkeen jäädä nauttimaan suurenkin perheensä kanssa suomalaisesta sosiaaliturvasta pitkäksikin aikaa ilman, että Suomella on EY:n tuomioistuimen tulkintojen ja EY-lainsäädännön nojalla mahdollisuutta puuttua asiaan. Hänen tarvitsee vain osoittaa hakevansa aktiivi-

sesti työtä. Edes rikokseen syyllistyminen ei poista hänen oikeuksiaan suomalaiseen perusturvaan ja perheen sosiaalisiin tukimuotoihin.

Mikäli tietävästi valmisteilla olevalla lainsäädännöllä pyritään saamaan esimerkiksi työttömyyden perusturva tiukemmin sidoksiin työssäoloon ja rajoittamaan sen kestoa, on vaarana myös osalla suomalaisista menettää em. perusturva kokonaan tai osittain. Tämänkaltaisen väestöryhmä ovat kotona työtä tehneet, joiden asemaa tulisi mielestäni kuitenkin pyrkiä painavastoin parantamaan niin eläke-etuuksien kuin työttömyysturvankin osalta.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 1992

Lea Mäkipää

EDUSKUNNAN
YMPÄRISTÖVALIOKUNTA

Liite 12

Helsingissä

10 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 3

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 1992 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ja samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan tulee antaa lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Klaus Frösén, toimistopäällikkö Matti Vehkalahti, toimistopäällikkö Pentti Sipilä, toimistopäällikkö Tapani Kohonen, toimistopäällikkö Seppo Sarkkinen, hallitusneuvos Juhani Maljonen, hallitusneuvos Pekka Kangas ja hallitusneuvos Simo Mäkinen ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Rauno Vanhanen ja ylitarkastaja Liisa Piitulainen-Numminen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, vesiyliuomari Matti Pulli vesiylioikeudesta, vs. toimistoinsinööri Kimmo Silvo vesi- ja ympäristöhallituksesta, hallintopäällikkö Anja Vallittu Helsingin kaupungin ympäristökeskuksesta, apulaisosastopäällikkö Antti Soikkeli Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Pekka Jalkanen Suomen Kunnallisliitosta, osastopäällikkö Jukka Luokkamäki Teollisuuden Keskusliitosta ja kauppapoliittinen asiamies Jouko Nieminen Maa- ja Metsätaloustuottajain Keskusliitosta.

Eduskunnan asettamien neuvottelutavoitteiden toteutuminen ETA-sopimuksessa

Käsitellessään valtioneuvoston selontekoa Länsi-Euroopan yhdentymiskehityksestä vuonna 1990 eduskunta edellytti hallituksen pyrkivän Euroopan talousaluetta koskevissa neuvotteluissa ympäristönsuojelun osalta siihen, että kestävä kehityksen periaatetta ryhdytään toteuttamaan koko ETAn alueella. Edelleen eduskunta

päättyi, että hallituksen tulee pyrkiä saamaan sopimukseen rajauksia ja varaumia siten, että Suomelle turvataan oikeus ylläpitää ja kehittää EY-määräyksiä tiukempaa kansallista ympäristönsuojelulainsäädäntöä.

Käsitellessään ETA-sopimusta valiokunta totesi, että sopijapuolet ovat sopimuksen johdanto-osassa sitoutuneet noudattamaan kestävä kehityksen periaatetta. Artiklassa 73 on lisäksi erikseen täsmennetty ympäristönsuojelun yleisavoitteet, joita ovat ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen, ihmisen terveyden suojeleminen sekä luonnonvarojen varovainen ja järkevä hyödyntäminen, ympäristönsuojelun vaatimusten sisällyttäminen sopimuspuolten muuhun yhteiskuntapolitiikkaan, ennalta ehkäisevät toimet sekä ympäristövahinkoihin puuttuminen niiden lähteillä. Ympäristönsuojelun ensisijainen kustannusvastuu on artiklan mukaan pilaajalla.

Artiklassa 74 viitataan liitteeseen 20, jossa luetellut EY:n ympäristödirektiivit otetaan ETA-säännöiksi. Ne ovat luonteeltaan minimisäännöksiä, joten niiden osalta voidaan kansallisesti toteuttaa tiukempaa ympäristönsuojelua. Tiukempien kansallisten ympäristönsuojelusäännösten antamisen mahdollisuus on vahvistettu vielä artiklassa 75.

Edellä mainittujen ETA-säännöksiä hyväksyttyjen direktiivien voimaansaattaminen edellyttää seuraavaa lainsäädäntöä sääntelyä Suomessa: julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia, ympäristöä koskevan tiedonsaannin turvaamista, ympäristön seurantaa ja biotekniikkaa koskevan lainsäädännön antamista, vesilainsäädännön muuttamista sekä jätetuotolainsäädännön uudistamista. Biotekniikkaa koskeva lainsäädäntö tulee saattaa voimaan 1.1.1995 mennessä ja muu lainsäädäntö 1.1.1993 mennessä.

Tavaroiden vapaan liikkumisen edistämiseksi kuuluu ETA-sopimukseen myös kaupan teknis-

ten esteiden alaan kuuluvia määräyksiä. Niillä yhdenmukaistetaan valtioiden asettamia vaatimuksia, jotka koskevat tuotteiden ominaisuuksia, merkitsemistä, pakkaamista, valmistusta, tuotteista annettavia tietoja sekä tuotteiden testaamista, tarkastamista ja näistä annettavia todistuksia. Tuotteita koskevilla vaatimuksilla valtiot pyrkivät erityisesti ihmisten terveyden ja turvallisuuden, ympäristön sekä kuluttajansuojan turvaamiseen. Tällaiset tekniset määräykset muodostavat kuitenkin kaupan teknisen esteen silloin kun ne eroavat maittain niin, että tavaroiden vapaa liikkuvuus estyy.

ETA-sopimuksen artiklassa 23 viitataan kaupan teknisiä esteitä koskevien sääntöjen osalta liitteeseen 2. Liite 2 on laajin ETA-sopimuksen liitteistä ja se merkitsee EY:n teknisen lainsäädännön ottamista ETA-säännöiksi. Kysymyksessä ovat harmonisointisäännökset, joista ei voi kansallisesti poiketa.

Ympäristönsuojelun alalta ETA-sopimuksen kaupan teknisiä esteitä koskevassa liitteessä mainitaan viisi direktiiviä, jotka koskevat kevyen polttoöljyn ja dieselöljyn rikkipitoisuutta, moottoribensiinin lyijypitoisuutta ja bentseenipitoisuutta, lentokoneiden meluarvoja sekä nestemäisten elintarvikkeiden pakkauksia. Suomen lainsäädäntö täyttää, kuten hallituksen esityksessä todetaan, mainittujen direktiivien vaatimukset.

Ympäristöön suuntautuvia vaikutuksia on myös muilla kaupan teknisiä esteitä koskevilla direktiiveillä ja asetuksilla. Näistä viisi on sellaisia, joissa ympäristönsuojeluyritystä päädyttiin poikkeusjärjestelyihin, koska Suomen vaatimustaso on EY-lainsäädäntöön verrattuna korkeampi. Poikkeusjärjestelyt ovat joko siirtymäaikoja tai pysyviä poikkeuksia ja ne koskevat seuraavia asioita:

— EFTA-valtiot voivat autojen pakokaasupäästöjen osalta noudattaa 1.1.1995 saakka kansallista lainsäädäntöään.

— EFTA-valtiot voivat rajoittaa kadmiumia sisältävien lannoitteiden pääsyä markkinoilleen sopimuksen voimaantulon ajankohtana voimassa olevien vaatimustensa mukaisesti. Sopimusosapuolten on yhdessä tarkistettava tilanne vuonna 1995.

— EFTA-valtiot voivat rajoittaa sopimuksen voimaantulon ajankohtana voimassa olevien vaatimustensa mukaisesti kloorattujen orgaanisten liuottimien, asbestikuitujen, elohopeayhdisteiden, arseeniyhdisteiden, orgaanisten tinayhdisteiden, pentakloorifenolin, kadmiumin sekä

akkujen ja paristojen raskasmetallien pääsyä markkinoilleen. Sopimuspuolten on yhdessä tarkistettava tilanne vuonna 1995.

— EFTA-valtiot voivat rajoittaa torjunta-aineiden pääsyä markkinoilleen sopimuksen voimaantulon ajankohtana voimassa olevien vaatimustensa mukaisesti.

— EFTA-valtiot voivat noudattaa sopimuksen voimaantulon ajankohtana voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöään otsonikerrosta heikentävistä aineista. Sopimuspuolten on yhdessä tarkistettava tilanne vuonna 1995.

Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että vuonna 1987 voimaan tulleeseen Euroopan yhteisasiakirjaan perustuvan Rooman sopimuksen 100 a artiklan mukaan on harmonisointidirektiivejä valmisteltaessa terveyttä, turvallisuutta, ympäristönsuojelua ja kuluttajansuojaa koskevissa vaatimuksissa otettava lähtökohdaksi suojelun korkea taso. Vähäisin poikkeuksin viime vuosina hyväksytyt direktiivit merkitsevät Suomessa nykyisin voimassa olevan suojelun tason säilymistä tai tiukkenemista. Samoin tiedot EY:ssä valmisteilla olevista uusista direktiiveistä ja entisten uusimisesta antavat kuvan suojelun tason jatkuvasta ja määrätietoisesta parantamisesta. Niille varsin harvoille aloille, joissa EY:n direktiiveihin mukautuminen olisi merkinnyt Suomen jo saavuttaman suojelun tason alenemista, on saatu jo poikkeusjärjestelyt.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että ETA-sopimuksessa on kohtalaisen hyvin toteutettu eduskunnan aiemmin asettamat tavoitteet ympäristönsuojelun osalta. Ympäristönäkökulmasta ei valiokunnan mielestä olekaan estettä sopimuksen hyväksymiselle.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tavaroiden vapaan liikkumisen ja ympäristönsuojelun yhteensovittaminen on edelleen ongelmallista. Vaikka ympäristönäkökohdat ovat viime aikoina selvästi saaneet lisää painoarvoa EY:n päätöksenteossa, taloudellinen kasvu, tavaroiden vapaa liikkuminen ja kilpailun vapaus ovat edelleenkin ensisijaisia päämääriä ympäristönsuojeluun nähden. ETA-sopimuksen eräs ongelma onkin, että uudet EY-määräykset ulotetaan Suomeen EFTA-maiden yhteisellä päätöksellä, mahdollisesti vastoin Suomen tahtoa.

ETA-sopimuksen voimaansaatminen Suomessa

ETA-sopimuksen velvoitteiden täyttäminen. Erityisesti ympäristönsuojelun alueella ovat

eräät EY-maat jättäneet direktiivejä täytäntöön panematta. Valiokunnan mielestä tällaista käytäntöä ei pidä omaksua Suomessa, vaan ETA-säännöiksi otetut ympäristönsuojeludirektiivit on meillä pantava täytäntöön ja vaikutettava siihen, että näin tapahtuu koko ETA-alueella.

Minimidirektiivien toteuttaminen. Kun ETA-sopimuksen minimidirektiivien edellyttämiä säädosmuutoksia valmistellaan ja pannaan Suomessa täytäntöön, lähtökohtana on pidettävä suomalaisia olosuhteita ja saavutettua suojelun tasoa. Minimisäännökset eivät saa olla peruste suojelun tason laskemiseksi. Lainsäädännön valmistelussa on myös seurattava EY:n ympäristölainsäädännön kehitystä, sillä eräiltä osin ETA-sopimus on jo nyt vanhentunut. Tällainen tilanne on muun muassa jätehuollossa.

Byrokratian karsiminen. Käsitellessään ETA-sopimuksen voimaansaattamista valiokunta kiinnitti erityistä huomiota sopimuksen täytäntöönpanon mukanaan tuomaan byrokratian kasvuun. Nähtävissä on, että hallinnollinen päätöksenteko ja viranomaisvalvonta lisääntyvät. Myös menettelymuodot mutkistuvat, sillä Suomessa esimerkiksi ympäristölupajärjestelmät perustuvat osaksi erilaisille periaatteille kuin EY:ssä. Muun muassa vesiensuojelussa on Suomessa tapauskohtainen lupamenettely, kun taas EY:ssä vesiensuojelu perustuu ensisijaisesti ainekohtaisiin ja teollisuuden alakohtaisiin raja-arvoihin. Saadun selvityksen mukaan vesilain muutosten valmistelussa tavoitteena on sovittaa yhteen molemmat järjestelmät. Samalla pohditaan lupamenettelyn keventämistä.

Valiokunnan mielestä ETA-sääntöjen täytäntöönpanon lähtökohtana tulee pitää direktiiveissä asetettujen suojelutavoitteiden toteutumista. Lisääntyvää byrokratiaa on karsittava mahdollisimman paljon ja huolehdittava siitä, ettei päällekkäisiä asioiden käsittelyjärjestelmiä synny. Direktiivien sisältämiä poikkeusvaltuuksia on käytettävä silloin, kun se kansallisten olosuhteiden vuoksi on perustelua ja tarpeellista.

ETA-sopimuksen edellyttämien lainsäädäntömuutosten yhteydessä uudistetaan ja kehitetään lainsäädäntöämme muutoinkin. Esimerkiksi jätelainsäädäntö uudistetaan kokonaan. Kansalliselta pohjalta tehtävien uudistusten osalta valiokunta painottaa myös sitä, ettei tarpeettomasti luoda uusia hallinnollisia menettelyjä. Selkeästi on myös tuotava esiin, mitkä muutokset aiheuttavat ETA-sopimuksesta ja mitkä ovat kansallisista tarpeista lähteviä.

Kaikkiaan valiokunnan mielestä tavoitteena

tulee olla, ettei ETA-sopimuksen täytäntöönpano lisää asioiden käsittelyaikoja, vaikka tehtävien määrä jossakin määrin kasvaa. Tämä edellyttää henkilöresurssien oikeaa kohdentamista sekä menettelymuotojen edelleen kehittämistä. Jos esimerkiksi valtion tehtävät jollakin alueella vähenevät ja läänien ja kuntien tehtävät lisääntyvät, on henkilövoimavaroja siirrettävä lääneihin ja kuntiin. Menettelymuotojen yksinkertaistamiseksi ympäristöasioissa on valiokunnan mielestä tarpeen perusteellisesti selvittää tarve säätää yleinen ympäristönsuojelulaki, jolla yhtenäistettäisiin myös koko ympäristölupajärjestelmä. Asioiden joustavan ja tarkoituksenmukaisen käsittelemisen lähtökohtana pitää kuitenkin olla myös se, etteivät valtakunnalliset ympäristönsuojelutavoitteet vaarannu.

Valtuutussäännökset. Täytäntöön pantavat EY:n ympäristönsuojeludirektiivit sisältävät runsaasti yksityiskohtaisia ja teknisiä määräyksiä, joita ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää sellaisinaan lainsäädäntöön. Niiden täytäntöönpanemiseksi on tarkoitus antaa valtuutus asianomaisessa lainsäädännössä. Valiokunnan huomiota on tässä yhteydessä kiinnitetty siihen, että avoimet valtuutussäännökset siirtävät säädösvaltaa merkittävässä määrin keskushallinnolle. Valiokunta katsookin, että valtuutussäännöksiä valmisteltaessa on huolellisesti harkittava valtuutussäännöksen yksilöinnin tarve.

Rantojen suojelu. ETA-sopimuksessa edellytetään pääomaliikkeiden vapauttamiseksi luovutettavan ETA-alueella asuvia koskevista omaisuuden hankintarajoituksista. Ainoa pysyvä poikkeus koskee sopimuksen mukaan vapaa-ajan asuntojen hankkimista. Suomella on kuitenkin käytettävissään vuoden 1996 alkuun saakka ulottuva siirtymäaika, jonka kestäessä vielä voidaan pitää nykyisen kaltaisia omaisuuden hankintarajoituksia.

Hallitus on äskettäin antanut eduskunnalle esityksen ulkomaalaisten yritysostoja ja kiinteistönhankintaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 120/1992 vp), jolla kumotaan nykyinen ulkomaalaisten omistusoikeutta rajoittava lainsäädäntö. Hallituksen esittämässä uudessa lainsäädännössä ehdotetaan käytettäväksi hyväksi ETA-sopimuksen mukaista mahdollisuutta rajoittaa vapaa-ajan asuntojen ulkomaalaisomistusta. Siirtymäaika ei sen sijaan ehdoteta käytettäväksi, vaan uusi lainsäädäntö on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 1993 alusta.

Valiokunta kiinnitti jo Suomen EY-jäsenyyden vaikutuksista antamassaan lausunnossa

(lausunto 2/1992 vp) huomiota rantojensuojelun tarpeeseen ja esitti selvitettäväksi eri vaihtoehtoja suojelun toteuttamiseksi. Valiokunta toistaa kannanottonsa, jonka mukaan on selvitettävä, onko Suomessa tarkoituksenmukaista säätää yleinen ranta-alueita koskeva laki vai Tanskan tapaan säätää luvanvaraiseksi muiden kuin pysyvästi maassa asuvien oikeus omistaa vapaaajan kiinteistöjä vaiko säännellä muiden kuin pysyvästi maassa asuvien omistuksessa olevien rakentamattomien ranta-alueiden maankäyttöä vai säilyttää rantarakentamisen ohjaus kuntien vallassa.

Rakennustuotedirektiivin täytäntöönpano. Asuntotuotannon puolella ETA-sopimus koskee lähinnä rakentamista. ETA-sopimukseen sisältyvässä rakennustuotedirektiivissä, joka kuuluu harmonisointidirektiiveihin, edellytetään muutoksia muun muassa suomalaisen laadunvarmistusjärjestelmään ja rakentamismääräyskoelmaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EY:n sisälläkin on eriäviä käsityksiä tämän direktiivin tulkinnasta. Direktiivin määräysten täytäntöönpanoon on siksi syytä paneutua erityisellä huolellisuudella.

ETA-sopimuksen edellyttämien lainmuutosten käsittely eduskunnassa. ETA-sopimus on tarkoi-

tus saada voimaan 1.1.1993. Tavoitteena on, että samanaikaisesti saadaan voimaan myös sopimuksen edellyttämät lainsäädännön muutokset. Valiokunnalle on ennakoitu, että jotkut ympäristönsuojelun alaan kuuluvat muutokset olisivat annettavissa eduskunnalle vasta aivan loppuvuodesta. Ympäristövaliokunta pitää ensiarvoisen tärkeänä, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa käsitellä lainmuutoksia. Valiokunta kiirehtiikin lakiesitysten antamista eduskunnalle. Lisäksi valiokunta katsoo, että hallituksen esityksistä on selkeästi käytävä ilmi, mihin ETA-säädöksiin lainmuutokset perustuvat.

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että ETA-sopimus on valiokunnan toimialan kannalta hyväksyttävissä;

että ETA-sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämät lainsäädännön muutokset tule antaa eduskunnalle niin, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa niiden käsittelemiseen; ja

että ulkoasiainvaliokunta ottaisi mietintönsä laatiessaan muutokin huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Seppänen, varapuheenjohtaja Vanhanen sekä jäsenet Biau-

det, Jääskeläinen, Kautto, Korkea-oja, Markkula, Myller, Rask, J. Roos, Virrankoski ja Vuorensola.