

EDUSKUNNAN  
HALLINTOVALIOKUNTA

Helsingissä

30 päivänä syyskuuta 1994

Lausunto n:o 3

*Ulkoasiainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 135 Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina alivaltiosihteeri Antti Satuli, toimistopäällikkö Marita Eerikäinen, toimistopäällikkö Hannu Himanen ja erikoistutkija Kari Mötölä ulkoasiainministeriöstä, poliisiylijohtaja Olli Urponen, ylijohtaja Risto Veijalainen, neuvotteleva virkamies Paavo Pirttimäki, lainsäädäntöjohtaja Pertti Laitinen, hallitusneuvos Aulikki Mentula ja aluekehitysneuvos Risto Tienari sisäasiainministeriöstä, finanssineuvos Sakari Alasalmi, hallitusneuvos Kaarina Rautala ja neuvotteleva virkamies Militza Vasiljeff valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Anna-Riitta Wallin oikeusministeriöstä, maatalousneuvos Esko Juvonen maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Jussi Manninen ja ylitarkastaja Liisa Mieskylä kauppa- ja teollisuusministeriöstä, ylitarkastaja Ulla Jatila työministeriöstä, ylitarkastaja Meri-Sisko Eskola ja ulkomaalaisvaltuutettu Antti Seppälä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, rajavartiolaitoksen päällikkö, kenraaliluutnantti Matti Autio, pääjohtaja Jermu Laine tullilaitoksesta, erityisasiantuntija Keijo Sahrman, lakimies Eija Horttanainen ja suunnittelupäällikkö Reijo Vuorento Suomen Kuntaliitosta, johtaja Erik Forsman Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, puheenjohtaja Esa Härmälä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, ekonomisti Peter Boldt ja ekonomisti Ismo Luimula Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, asiamies Markku Leppänen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, apulaisosastopäällikkö Markku Lemmetty Akavasta, yleissihteeri Tuula Telin Satakuntaliitosta, kehittämisjohtaja Martti

Ahokas Keski-Suomen liitosta, kaupunginjohtaja Pentti Ikävalko Haminan kaupungista, apulaiskaupunginjohtaja Ralf V. Porko Kokkolan kaupungista, kunnanjohtaja Teuvo Korpelainen Tohmajärven kunnasta, pääsihteeri Risto Laakonen siirtolaisasiainneuvottelukunnasta, professori Olli Mäenpää Helsingin yliopistosta ja tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus.

**Hallituksen esitys**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen, Itävallan, Norjan ja Ruotsin sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden Belgian, Tanskan, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden, Portugalin ja Yhdistyneen Kuningaskunnan välillä tehdyn sopimuksen Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin.

Liittymissopimuksella Suomi tulee kaikkien niiden sopimusten, joihin Euroopan unioni perustuu, sopimuspuoleksi ja omaksuu unionin jäsenvaltioille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet, sellaisina kuin ne näiden sopimusten sekä liittymissopimukseen ja liittymisasiakirjaan kirjattujen ehtojen mukaan ovat.

Liittymissopimus tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995 edellyttäen, että kaikki liittymissopimuksen osapuolet ovat tallettaneet ratifioimisiasiakirjansa Italian hallituksen huostaan 31 päivänä joulukuuta 1994.

**1. Johdanto**

Hallintovaliokunta on käsitellyt hallituksen esitystä toimialansa osalta puuttuen lausunnonsaan alue- ja rakennepolitiikkaan, henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja Euroopan unionin kansalaisuuteen, oikeus- ja sisäasioihin, sopimuksen vaikutuksiin kunnallishallintoon ja -ta-

louteen sekä sopimuksen vaikutuksiin valtionhallintoon. Siltä osin kuin valiokunta ei ole erikseen lausunut jostakin toimialansa asiasta, viitataan hallituksen esitykseen.

## 2. Alue- ja rakennepoliittikka

Rooman sopimuksen nykyisin voimassa olevassa 130 a artiklassa määrätään yhteisölle velvoite kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi koko yhteisön sopusointuisen kehityksen edistämiseksi. Edelleen sanotun artiklan mukaan pyritään vähentämään eri alueiden välisiä kehityseroja. Erityisesti pyritään vähentämään heikommassa asemassa olevien alueiden, maaseutu mukaan lukien, jälkeenjääneisyyttä.

Euroopan unionin perusajatuksena onkin kilpailun lisäämisen ja markkinoiden laajentamisen ohella yhteisön heikompien alueiden kehityksen tukeminen yhteisin toimenpitein.

Yhteisön taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta eli koheesiota pyritään ensi sijassa vahvistamaan yhteisön omilla rakennepoliittisilla keinoilla. Valtaosa rakennerahastojen, koheesiorahaston ja Euroopan investointipankin rahoituksesta suunnataan alueellisten kehityserojen tasoittamiseen. Rakennepoliittiset toimenpiteet muodostavat EY:n yhteisen aluepolitiikan ytimen. Yhteisön pyrkimyksenä on myös lisätä aluepoliittisen näkökulman huomioon ottamista yhteisön muilla toimintaloikoilla, esimerkiksi maatalouspolitiikassa, teollisuuspolitiikassa, liikenne- ja energiapolitiikassa, koulutus- ja tutkimuspolitiikassa sekä ympäristöpolitiikassa.

Vaikka aluepolitiikka on nykyään EY:n merkittävimpiä toimintaloikoja, on sen merkityksen kasvu suhteellisen uusi ilmiö, joka liittyy sekä EY:n laajenemiseen että integraation syvenemiseen. Aluepolitiikan nykyinen perusta hyväksyttiin vuoden 1986 yhtenäisasiakirjassa. Käytännössä aluepolitiikan tehostaminen tapahtui niin sanotulla rakennerahastouudistuksella vuonna 1989, jolloin muun ohella rahastojen voimavarat päätettiin kaksinkertaistaa vuoteen 1993 mennessä. Alue- ja rakennepoliittikan merkitystä korostettiin entisestään Maastrichtin sopimuksessa. Tähän mennessä rakennerahastojen osuus on noussut noin 30 prosenttiin yhteisön talousarviosta.

Vuoden 1989 rakennerahastouudistuksessa EY:n kolmen rakennerahaston toimintaa yhteensovitettiin. Rahastojen, jotka saavat varansa

suoraan yhteisön talousarviosta ja jotka myöntävät pelkästään avustuksia, merkitys aluepoliittisena rahoittajana vaihtelee. Euroopan aluekehitysrahaston nimenomaisena tehtävänä on yhteisön alueellisten kehityserojen vähentäminen. Euroopan sosiaalirahaston sekä Euroopan maatalouden tuki- ja ohjausrahaston ohjausosaston luonne ei ole samalla tavalla pelkästään aluepoliittinen, mutta niidenkin varoista pääosa suuntautuu yhteisön heikoimmille alueille.

Rakennerahastojen tukitoimet on keskitetty viiteen yhteiseen tavoitteeseen. Tavoitteet 1 (heikoimmiin kehittyneet alueet), 2 (taantuvat teollisuusalueet) ja 5 b (maaseudun kehittäminen) ovat luonteeltaan alueellisia ja niihin suunnatut varat muodostavat EY:n aluepoliittisen rahoituksen ytimen. Niitä varten on määritelty maantieteelliset tukialueet 1, 2 ja 5 b. Muut tavoitteet, jotka ovat horisontaalisia, koskevat työttömyyden torjumista (tavoite 3) sekä teollisuuden (tavoite 4) ja maatalouden (tavoite 5 a) rakennemuutoksen edistämistä. Jäsenyysneuvotteluissa sovittiin uudesta alueellisesta tavoitteesta 6, joka koskee erittäin harvaan asuttuja alueita.

EY:n aluepolitiikka on ohjelmaperusteista ja tavoitekohtaisten ohjelmien laadinta on edellytys tuen saannille. Tavoitteita 1, 2, 5 b ja 6 koskevat ohjelmat laaditaan alueittain. Sen sijaan muita tavoitteita koskevat ohjelmat ovat valtakunnallisia. Ohjelmaperusteista aluepolitiikkaan liittyy tuen tehokas seuranta ja arviointi.

Ohjelmaperusteisen aluepolitiikan tärkeänä periaatteena on alueellisten, kansallisten ja yhteisön viranomaisten välinen yhteistyö. Partnership-periaate koskee ohjelmaperusteisen aluepolitiikan kaikkia vaiheita seuranta mukaan lukien. Toimenpideohjelmien laadinta ja toteuttaminen tapahtuu alueiden ja jäsenmaiden toimesta.

Rahoituksen saaminen rakennerahastoista edellyttää kansallista osarahoitusta, johon tulee sisältyä aina myös julkista rahoitusta (lisäysperiaate). Osa rahastojen varoista varataan yhteisön aloitteesta ja näkökulmasta käynnistettäviin ohjelmiin. Komissio voi omasta aloitteestaan ehdottaa jäsenvaltiolle, että tämä pyytäisi tukea toimenpiteille, joihin liittyy yhteisön erityinen etu. Myös yhteisön aloitteet on tarkoitettu ensisijaisesti tukialueita varten.

Suomen, Ruotsin ja Norjan osalta jäsenyysneuvotteluissa sovittiin uudesta tavoitteesta 6. Tämä uusi tavoite täydentää tavoitteen 1 bruttokansantuotetta koskevaa edellytystä siten, että sen kohdealueiksi nimettiin alueita, joiden asukastiheys on enintään kahdeksan asukasta neliö-

kilometriä kohti. Tavoite 6 on tarkoitettu erittäin harvaan asuttujen alueiden kehittämiseen ja rakenteellisen sopeuttamisen edistämiseen. Suomessa näillä alueilla asuu noin 840 000 asukasta eli 16,6 prosenttia väestöstä.

Jäsenyysneuvotteluissa ei sovittu yksityiskohteisesti tavoitteiden 2 ja 5 b kohdealueista tai tavoitteiden 2, 3, 4, 5 a ja 5 b tavoitekohtaisista rahamääristä. Suomi on nyttemmin tehnyt päätöksensä ehdotuksesta komissiolle koskien 2 ja 5 b kohdealueita. Suomen ehdottamalla 2-tavoitteen mukaisilla alueilla asuu 15,4 prosenttia väestöstä. Vastaava luku on Suomen ehdottamalla 5 b alueilla 21,7 prosenttia väestöstä. Suomen 2 ja 5 b kohdealueista ja tavoitteiden 2, 3, 4, 5 a ja 5 b tavoitekohtaisesta rahoituskehiksestä neuvotellaan komission kanssa syksyn 1994 aikana. Rahastokohtainen jakauma määräytyy saadun selvityksen mukaan ohjelmatyön perusteella.

Jäsenyysneuvotteluissa sovittiin, että Suomi voi saada vuosina 1995—1999 yhteensä 1 704 miljoonaa ecua (noin 10,7 miljardia markkaa) tukea rakennerahastoista. Tuki jakautuu eri vuosille hieman eri tavoin ollen keskimäärin 341 miljoonaa ecua (noin 2,1 miljardia markkaa) vuodessa.

Valiokunta katsoo, että Suomen neuvottelutulosta on alue- ja rakennepoliitikan osalta pidettävä kaiken kaikkiaan varsin hyvänä. Erityisesti on syytä todeta, että yhdessä muiden pohjoisten hakijamaiden kanssa Suomi sai hyväksymisen uudelle kyseisten maiden erityisolosuhteet huomioon ottavalle aluepoliittiselle tavoitteelle.

EU-jäsenyys merkitsisi aluepolitiikan näkökulmasta Suomen hyväksi merkittävää lisärahoitusta. Suomessa on valmistauduttu ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan vuoden 1994 alusta voimaan tulleella uudella lainsäädännöllä. Tähän lainsäädäntöön perustuvien ohjelmien valmistelu on lähtenyt hyvin liikkeelle. Saadun selvityksen perusteella maassamme on jo nyt ottaen huomioon, että lainsäädäntömme on varsin uutta, hyvät valmiudet EY:n edellyttämään partnership-periaatetta korostavaan aiempaa tehokkaampaan ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan. Ohjelmiin sisältyviä hyviä hankkeita näyttää olevan niin paljon, että kaikki ylikansallinen rahoitus voidaan hyödyntää. Jäsenyys merkitsisi Suomen alueiden omaehtoisen kehittämisen ja maan tasapainoisen kehityksen näkökulmasta lisärahoituksen muodossa kiistattomasti positivistista ja suoraan myönteistä vaikutusta. Unionijäsenyyden mukanaan tuoma aluepoliittinen lisärahoitus osaltaan vaikuttaa myönteisesti myös

julkiseen talouteen ja yritysten toimintaympäristöön.

On myös huomattava, että ylikansallista rahoitusta on mahdollista saada myös maamme lähialueiden kehittämistoiimenpiteitä varten. Tällä tavalla Suomi voi osallistua sille tärkeisiin kehittämishankkeisiin mukaan lukien ympäristönsuojelu lähialueillamme.

Alue- ja rakennepoliittikkaan liittyen on syytä todeta vielä, että unionisopimuksella EY:n perustamissopimukseen otetun läheisyysperiaatteen mukaan asiat on ratkaistava mahdollisimman lähellä niiden kohteita. Toisin sanoen tarkoitus on, että unioni ei ota itselleen niitä tehtäviä, joista esimerkiksi jäsenvaltioiden tai alueiden elimet selviävät paremmin. Unionin tasolla päätetään vain niistä asioista, joita ei tarkoitukseenmukaisemmin voida hoitaa jäsenmaissa tai jotka kuuluvat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Läheisyysperiaate koskee varsinaisesti Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita, mutta sillä on tosiasiallista vaikutusta myös jäsenvaltioiden hallinnon järjestämisessä. Myös EY:n alue- ja rakennepoliitikan toimintaperiaatteet lisäävät tarvetta vahvistaa aluehallinnon asemaa alueellisessa kehittämistyössä.

Alueiden kehittämisestä annetulla lailla (1135/93) aluetason kehittämisvastuu on siirretty kuntien yhteistoimintaan perustuville maakunnan liitoille, joiden edellytyksiä hoitaa tehtävää on vahvistettu. Jäsenyyden oloissa alue- ja rakennepoliitikan hallinnointiasiat on otettava huomioon kansallisessa valmistelu- ja päätöksenteko-organisaatiossa. Tällöin on välttämätöntä, että huolehditaan siitä, että maakunnan liitot saavat riittävän vahvan aseman alue- ja rakennepoliittisessa valmistelussa ja päätöksenteossa. *Valiokunta edellyttääkin, että aluehallinnon tehtäväksi annetaan nykyistä enemmän aluetason elinkeinotoimintaa, julkisia investointeja ja väestölle tärkeitä palveluja koskevia tukipäätöksiä. Samalla valiokunta edellyttää, että alueiden omaa päätösvaltaa suhteessa valtion sektoriviranomaisiin merkittävästi vahvistetaan antamalla aluekehitysviranomaisina toimiville maakunnan liitoille lisää päätösvaltaa erityisesti maakuntaan tulevien voimavarojen kohdentamisessa.*

EY:n alue- ja rakennepoliitikan tehokas hyödyntäminen Suomessa vaatii myös ministeriöiden välisen yhteistyön oleellista tiivistämistä ja eri hallinnonalojen toimenpiteiden nykyistä paljon parempaa yhteensovittamista. *Sen vuoksi valiokunta edellyttää, että aluepolitiikasta keskuhallinnossa vastaavan sisäasiainministeriön toimi-*

*valtaa alue- ja rakennepoliittikan yhteensovittamisessa lisätään ja selkiytetään sekä että valtioneuvostoon perustetaan pysyvästi toimiva alue- ja rakennepoliittinen ministerivaliokunta.* Edellä lausuttu on otettava huomioon muun muassa annettaessa tarpeelliset säännökset siitä, miten rakennerahastojen tuki kansallisesti kanavoitetaan ja siihen liittyvä yhteistyö valmistelu mukaan lukien järjestetään. Tässä suhteessa saattaa olla ongelmallista muun muassa EY:n sosiaalirahaston toimenpiteiden kansallisen hallinnon järjestäminen keskitetysti työministeriön hallinnonalalle. Valiokunta pitää sinänsä merkittävänä sosiaalirahaston määrärahojen kohdistamista sekä pitkäaikaistyöttömyyden että nuorisotyöttömyyden perusteella.

Sen lisäksi, että Suomi pääsisi yhteisön rakennerahastojen tukiohjelmien ja rahoituksen piiriin, EU-jäsenyys merkitsisi lähinnä sitä, että Suomi pääsisi mukaan tärkeään yhteisön aluepoliittiseen valmisteluun ja päätöksentekoon sekä siten muovaamaan yhteisön tulevaa alue- ja rakennepoliittikkaa, jonka merkityksen voidaan arvioida tulevaisuudessa edelleen kasvavan.

On myös huomattava Suomen näkökulmasta, että yhteisön velvollisuutena on huolehtia yhteisön sisäisestä koheesiosta myös vastaisuudessa ja siten pitää jäsenyyden oloissa huolta maamme alueellisesta kehityksestä.

Kansallisen aluepolitiikan kannalta on erityisesti huomattava, että EY:n valtioneuvostosisäädöstö sisältyy sellaisenaan ETA-sopimukseen. Kansalliseen aluepolitiikkaan kohdistuva valvonta koskee kuitenkin vain alueellista yritystukea. Siten esimerkiksi kuntien valtioneuvostosisäädöstö kantokykyluokitukseineen samoin kuin julkisten investointien suuntaaminen alueellisiin perusteisiin ovat täysin kansallisesti päätettävissä. Yritystuki- ja valvonnan käytännössä painopiste suurten yritysten ja kilpailun kannalta herkkien toimialojen tuessa. Saadun selvityksen perusteella EFTA-maiden valtioneuvostosisäädöstöä valvovalle ESA:n puolelta on katsottu, että Suomen on tarpeen supistaa kansallisia aluepoliittisia tukialueitaan ja alentaa kansallisia tukitasojaan. Nämä vaikutukset, kuten sanottu, liittyvät jo ETA-sopimukseen.

### **3. Henkilöiden vapaa liikkuvuus ja Euroopan unionin kansalaisuus**

Työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien vapaata liikkuvuutta perheenjäsenineen

koskevat määräykset sisältyvät jo ETA-sopimukseen. Kaikki kansalaisuuteen perustuva ETA-valtioiden työntekijöiden syrjintä sekä siihen liittyen oleskelua, sosiaaliturvaa ja tutkintojen tunnustamista koskevat esteet on ollut poistettava. Työskentelyä julkisen hallinnon piirissä on kuitenkin mahdollista rajoittaa. Sellaiset virat ja tehtävät, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä, voidaan varata vain oman valtion kansalaisille.

Unionisopimuksella on toteutettu kaikkia unionin kansalaisia koskeva liikkumis- ja oleskeluoikeus jäsenvaltioiden alueella. Valiokunta katsoo, ettei Euroopan unionin jäsenyys vaikuta henkilöiden vapaan liikkuvuuden kannalta olennaisesti Suomeen, koska Suomi on ETA-sopimuksen nojalla omaksunut EY-normit ja -käytännön. Myös tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta koskevien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta annetut direktiivit sisältyvät ETA-sopimukseen. Direktiiveistä johtuvat lainsäädäntömuutokset on Suomessa toteutettu.

Maastrichtin sopimuksella Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitettiin uusi unionin kansalaisuutta koskeva osa. Jokainen unionin jäsenvaltion kansalainen on samalla myös Euroopan unionin kansalainen. Unionin kansalaisuus ei vaikuta jäsenvaltion oikeuteen määrätä oman maansa kansalaisuuden myöntämisen edellytyksistä. Siten jäsenvaltiot välillisesti päättävät, ketkä ovat unionin kansalaisia. Unionin kansalaisuus täydentää jäsenvaltion kansalaisuutta, mutta ei korvaa sitä.

Unionin kansalaisuuteen liittyvät oikeudet määrätään unionisopimuksella EY:n perustamissopimukseen lisätyssä 8 a—d artiklassa. Unionin kansalaisuuteen liittyviä velvollisuuksia ei sopimuksessa ole mainittu.

Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Mainittu oikeus korvaa ETA-sopimuksen yhteydessä syntyneen liikkumisvapauden. Tosiasiallinen muutos on, kuten edellä lausutusta ilmenee, lähinnä järjestelmää kokoava ja yhtenäistävä.

Unionin kansalaisen oikeus liikkua ja oleskella toisessa jäsenvaltiossa ei ole ehdoton, vaan se on sidottu perustamissopimuksen ja yhteisön säädösten asettamiin ehtoihin ja rajoituksiin. Tällaisia ovat muun muassa vaatimus riittävästä varoista ja kuulumisesta sairausvakuutuksen piiriin sekä yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden turvaaminen.

Unionin kansalaisen oikeuksiin kuuluu äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisissa ja Euroo-

pan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, mutta jonka kansalainen hän ei ole. Jäsenvaltion omia kansalaisia ja unionin kansalaisia on kohdeltava tässä suhteessa yhdenvertaisesti.

Unionin kansalaisuuteen liittyvistä oikeuksista mainittakoon vielä oikeus saada diplomaattista suojelua kolmannessa maassa.

Osa unionin kansalaisuuteen liittyvistä oikeuksista edellyttää tarkempaa sääntelyä unionin jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Yksityiskohtien osalta valiokunta viittaa hallituksen esityksessä lausuttuun. Lisäksi valiokunta toteaa, ettei asian käsittelyn aikana ole noussut esille syitä, joiden vuoksi unionin kansalaisuuteen liittyvät kysymykset olisivat Suomen kannalta ongelmallisia.

#### 4. Oikeus- ja sisäasiat

Unionisopimukseen perustuva yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa on uusi hallitusten välinen yhteistyöalue, joka muodostaa niin sanotun kolmannen pilarin EU:ssa. Ennen Maastrichtin sopimuksen voimaantuloa yhteistyö oli tapauskohtaista muun muassa ministeri- ja virkamiesryhmissä, joissa on valmisteltu yleissopimuksia ja toimintaohjelmia. Unionisopimuksen kautta yhteistyö tiivistyy, mutta säilyy edelleen hallitusten välisenä yhteistyönä, jonka säännöt on määritellyt unionisopimuksessa.

Kolmannen pilarin yhteistyöaloja ovat turvapaikkapolitiikka, maahantulopolitiikka, kolmansien valtioiden kansalaisia koskeva politiikka, henkilöiden liikkuminen yli jäsenvaltioiden ulkorajojen, huumeriippuvuuden vastustaminen, oikeudellinen yhteistyö siviili- ja rikosoikeuden alalla, tulliasiaint yhteistyö ja poliisiasiaint yhteistyö. Oikeus- ja sisäasioita koskevilla unionisopimuksen määräyksillä on kiinteä yhteys muun muassa EY:n perustamissopimuksen uuteen 100 c artiklaan, jonka perusteella otetaan käyttöön yhtenäinen viisumikäytäntö EU:n ulkopuolisten maiden suhteen.

Oikeus- ja sisäasioiden pääasialliset yhteistyömuodot ovat erimuotoista yhteistyötä koskevat ministereiden päätökset, päätöslauselmat ja suositukset sekä jäsenvaltioiden välillä tehtävät yleissopimukset.

Turvapaikkapolitiikkaa koskevalla yhteistyöllä tarkoitetaan niitä menettelysääntöjä, joiden perusteella jäsenvaltiossa esitetty turvapaikkahakemus käsitellään, sekä niitä edellytyksiä,

jotka jäsenvaltio asettaa turvapaikan saamiselle.

Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet Genevessä vuonna 1951 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/68) ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan (SopS 78/68). Turvapaikkapolitiikan alalla on nykyisten EU:n jäsenmaiden välille kehitetty yhteistyötä myös yleissopimuksin.

Vuonna 1990 tehtyyn yleissopimukseen koskien Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan valtion määräämistä (Dublinin yleissopimus) voivat liittyä vain EU:n jäsenvaltiot. Sopimuksen ovat allekirjoittaneet kaikki jäsenvaltiot, mutta toistaiseksi kaikki eivät ole sitä vielä ratifioineet.

Suomen noudattama turvapaikkapolitiikka perustuu samoille periaatteille, joita noudatetaan EU:n jäsenvaltioissa. Suomi on ilmaissut kiinnostuksensa liittyä rinnakkaisyleissopimuksella Dublinin yleissopimuksen mukaiseen järjestykseen käsittelyvelvollisen valtion määrittämiseksi turvapaikka-asiassa. Suomen odotetaan jäsenyyden oloissa liittyvän tavanomaisen valtiosopimuksen tekemistä koskevien menettelyjen mukaisesti Dublinin sopimukseen. Yhteistyö turvapaikkapolitiikkaa koskevista asioista on luonnollinen ja tarpeellinen osa yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa.

Maastrichtin sopimukseen sisältyvä tärkeä yhteistyöalue koskee henkilöiden liikkumista yli jäsenvaltioiden ulkoisten rajojen ja siihen liittyvää rajavalvontaa.

EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklan mukaan sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaa liikkuvuus turvataan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti. Näiden määräysten johdosta nykyiset henkilöiden rajatarkastukset sisäisillä rajoilla poistuvat, mikä korostaa unionin ulkorajoilla tapahtuvien tarkastusten merkitystä. Kansallisilla viranomaisilla säilyy kuitenkin valtuus toimia omalla alueellaan aina rajoilleen asti osana koko valtion alueen kattavia valvontajärjestelyjä.

Saksa, Ranska, Belgia, Alankomaat ja Luxemburg allekirjoittivat Schengenissä 14 päivänä kesäkuuta 1985 sopimuksen, jonka mukaan maiden välisiltä rajoilta poistetaan asteittain rajatarkastukset. Kyseistä sopimusta täydentää vuonna 1990 tehty erillinen sopimus Schengen-sopimuksen soveltamisesta.

Schengen-sopimuksen allekirjoittaneet maat ovat pyrkineet etenemään liikkumisvapauden



toteuttamisessa ja sisäisten rajojen poistamisessa jäsenmaiden enemmistöä nopeammin. Vuonna 1990 tehty edellä todettu sopimus sisältää määräykset rajatarkastusten poistamiseen ja korvaamiseen liittyvistä sisäistä turvallisuutta koskevista toimenpiteistä. Tällä hetkellä Schengen-järjestelyn ulkopuolella on kolme EU-maata. Schengen-sopimusta ei toistaiseksi sovelleta.

EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklan sisällystöstä on kaksi eri tulkintaa. Schengen-maat katsovat, että liikkumisvapaus koskee myös alueella laillisesti oleskelevia kolmansien valtioiden kansalaisia. Sopimuksen ulkopuoliset maat katsovat, että artiklassa mainittu liikkumisvapaus koskee vain jäsenvaltioiden kansalaisia. Asiasta ei ole EY-tuomioistuimen ratkaisua.

Unionisopimuksen K.3 artiklaan perustuvan komission päätösehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi hyväksyä ulkorajat ylittävien henkilöiden tarkastuksia koskeva yleissopimus valtiosääntönsä määräysten mukaisesti joulukuun 31 päivään 1994 mennessä. Komissio on antanut sopimusluonnoksen yhteydessä EY:n perustamissopimuksen 100 c artiklan mukaisen asetus ehdotuksen, johon sisältyvät säännökset viisumin määrittämisestä, sekä niistä valtioista, joiden kansalaisilla tulee olla unionin rajan ylittämiseksi viisumi.

Pääperiaatteena unionin jäsenvaltioiden välillä tehtävässä yleissopimuksessa olisi, että ulkorajat saa ylittää vain jäsenvaltioiden säännönmukaisesti valvomissa rajanylityspaikoissa. Sopimus sisältää tarkastuksia koskevia yksityiskohdaisia määräyksiä. Yleissopimuksessa olisi lisäksi määräyksiä oleskeluluvista, jäsenvaltioon pääsyn estämisestä, tietojen vaihdosta, kuljetusyhdytön vastuusta, luvattomasta ulkorajojen ylittämisestä, alueelta poistamisesta aiheutuvien kustannusten tasaamisesta sekä yhteisestä viisumipolitiikasta ja viisumista.

Mainittu ulkorajasopimusluonnos ei edellytä lain taseoisia muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Rajavalvontamme ja henkilöiden tarkastukset voidaan hoitaa myös sopimuksen edellyttämässä laajuudessa.

Dublinin ja Schengenin sopimukseen sisältyy määräyksiä tietojen vaihdosta. Suomella ei ole suoria yhteyksiä ylikansallisiin rajavalvontaan ja rajatarkastuksiin liittyviin tietorekistereihin. Myös ulkorajasopimusehdotuksessa edellytetään yhteistä tietojärjestelmää. Eurooppalainen yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä on tullut Suomessa voimaan 1 päivänä huhtikuuta

1992 (SopS 36/92). Liittyminen Dublinin ja Schengenin sopimukseen aiheuttaisi todennäköisesti tarpeen muuttaa henkilörekisterilakia (471/87) tai muita henkilörekisterin pitoa ja tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä.

Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön kuuluu myös maahanmuuttopolitiikka ja kolmansien maiden kansalaisia koskeva politiikka. Sanottuun sisältyvät edellytykset, joilla kolmansien maiden kansalaiset pääsevät jäsenvaltioiden alueelle ja voivat liikkua siellä. Lisäksi kolmansien maiden kansalaisten oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevat edellytykset mukaan luettuina perheen yhdistäminen ja työhön pääsy sekä kolmansien maiden kansalaisten luvattoman jäsenvaltioiden alueelle muuttamisen ynnä luvattoman oleskelun ja työnteon vastustaminen kuuluu edellä todetun yhteistyön piiriin.

Maahanmuuttopolitiikkaan sisältyvät ne julkisen vallan toimenpiteet, joilla säädelään ulkomaalaisten maahanmuuttoa. Nykyinen unionin maahanmuuttopolitiikka perustuu unioniin tapahtuvan siirtolaisuuden rajoittamiseen, samalla kun unionin sisällä ihmisten vapaata liikkuvuutta pyritään edistämään.

ETA-sopimuksessa sopimuspuolten kansalaisille perheenjäsenineen on taattu sopimuksen mukaisin rajoituksin vapaa liikkuminen ja oleskelu toisen sopimusvaltion alueella. Unionisopimukseen liittyvä perustamissopimuksen 8 a artiklan mukainen vapaa liikkumis- ja oleskeluoikeus ulottuu kaikkiin unionin jäsenvaltioiden kansalaisiin. Osallistuminen unionisopimuksen K.1 artiklan 3 alakohdan tarkoittamaan yhteistyöhön maahanmuuttopolitiikan alalla ei edellytä Suomessa välittömiä lainsäädännön muutostarpeita.

Poliisiasian yhteistyö terrorismin, laittoman huumausainekaupan ja muiden vakavien kansainvälisen rikollisuuden muotojen ehkäisemiseksi ja vastustamiseksi, tarvittaessa tietyt tulliasian yhteistyömuodot mukaan luettuina, kuuluu myös oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön piiriin.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten välinen yhteistyö on keskeisessä asemassa sisäisen turvallisuuden tehostamisessa unionin alueella.

Liikkumisvapauden lisääntyminen Euroopan unionin alueella ja sisärajoilla suoritettavien nykykuotoisten rajatarkastusten poistaminen edellyttävät valtion sisäisen turvallisuuden takaavien korvaavien toimenpiteiden kehittämistä ja käyttöön ottoa. Yhteydenpidon Euroopan

unionin turvallisuudesta vastaavien viranomais-  
ten välillä on oltava tiivistä ja säännöllistä sekä  
avointa muun muassa sen vuoksi, että suoritetta-  
vat turvallisuustoimenpiteet olisivat riittävän teh-  
okkaat sekä mahdollisimman samantasoiset ja  
yhdensuuntaiset koko unionin alueella.

Europolin toiminta on alkanut vuonna 1994  
huumausaine yhteistyöhön liittyvällä tietojen ke-  
räämisellä, analysoimisella ja vaihtamisella. Eu-  
ropolin toimintaa on tarkoitus kehittää ja vakiin-  
nuttaa ja Europolia koskevaa sopimusta valmis-  
tellaan parhaillaan. Tällä hetkellä rikosten en-  
nalta ehkäisemiseen ja esitutkintaan liittyvät po-  
liisin kansainväliset yhteydet hoidetaan pääsään-  
teisesti I.C.P.O.-Interpolin kautta, jonka kansal-  
lisena keskuksena Suomessa toimii keskusrikos-  
poliisin kansainvälisten asiain toimisto.

Henkilöiden tietosuojaan liittyvät kysymykset  
ja niistä johtuvat muutostarpeet voimassa olevan  
henkilötietosuojasäännösten kannalta joudutaan  
selvittämään. Muita lainsäädäntöön ulottuvia  
vaikutuksia ei Euroopan unionin poliisiyhteis-  
teistyöllä tässä vaiheessa ole katsottu olevan.

Saadun selvityksen perusteella ei ole noussut  
hallintovaliokunnan toimialan osalta esille syitä,  
joiden vuoksi Suomen osallistuminen oikeus- ja  
sisäasioiden yhteistyöhön samoista lähtökohdis-  
ta kuin EU:n nykyiset jäsenvaltiot olisi ongelmal-  
lista. Monissa kysymyksissä Suomi on jo aikai-  
semmin pyrkinyt tiiviimpään yhteistyöhön, ja  
Suomen harjoittama politiikka on paljolti saman  
suuntaista jäsenvaltioiden toimintalinjan kanssa.  
Eräissä kysymyksissä Suomi on ollut yhteistyös-  
sä jäsenvaltioiden kanssa muun muassa Euroopan  
neuvostossa solmittujen kahden- tai monen-  
välisten sopimusten nojalla. Unionisopimuksen  
kolmannen pilarin yhteistyöalat ovat luonteeltaan  
sellaisia, joissa nykyistä tehokkaampi ja laa-  
jempi kansainvälinen yhteistyö on tarpeen, jopa  
välttämätöntä.

Valiokunta katsoo saadun selvityksen perus-  
teella, että esityksen yksityiskohtaisten peruste-  
lujen suomenkielistä tekstiä on painoteknisistä  
puutteista johtuen syytä täsmentää. Tämän  
vuoksi valiokunta katsoo, että Euroopan yhteis-  
ön perustamissopimusta koskevan 3. kohdan  
kolmannen osan (Yhteisön politiikka) V osaston  
3 luvun (Lainsäädännön lähentäminen) osalta  
100 c ja 100 d artiklojen yksityiskohtaisten perus-  
telujen tulisi olla seuraavansisältöinen:

*100 c artikla.* Jäsenmaat ovat vuodesta 1987  
lukien yhdenmukaistaneet viisumipolitiikkaansa.  
Tämä on tapahtunut muun muassa siten, että  
on pyritty laatimaan yhteinen luettelo valtioista,

joiden kansalaisilta kaikkien jäsenmaiden tulisi  
vaatia viisumi. Luettelo on säännöllisesti päivi-  
tetty. Sisällyttämällä unionisopimuksella 100 c  
artikla uutena määräyksenä Euroopan talousyhteis-  
ön perustamissopimuksen on viisumipolitiikkaa  
koskevien tiettyjen kysymysten päätösvalta  
siirretty valtioiden välisestä yhteistyöstä yhteis-  
öyhteistyön piiriin (1-pilari). Viisumikysymyksiä  
koskeva 100 c artikla on sijoitettu sisämarkki-  
noita koskevien määräysten joukkoon. Artiklan  
määräysten tarkoituksena on edistää henkilöiden  
vapaata liikkumista sisämarkkinoilla.

Artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto päättää  
kolmansien valtioiden kansalaisia koskevasta  
viisumivapaudesta komission ehdotuksesta ja  
Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti.  
Ennen unionisopimusta on kukin valtio itse-  
näisesti päättänyt viisumivapaudesta tai -velvol-  
lisuudesta. Yhdenmukaiset viisumivaatimukset  
ovat edellytys sille, että yhden jäsenvaltion  
myöntämä viisumi kelpaa kaikissa jäsenvaltiois-  
sa.

Artiklan 2 kohta koskee tapauksia, joissa kol-  
mannessa maassa vallitsevan hätätilan vuoksi on  
uhka kyseisen maan kansalaisten äkillisestä  
joukkosiirtymisestä yhteisöön. Tällöin neuvosto  
voi, 1 kohdan määräyksistä poiketen, päättää  
määräenemmistöllä komission suosituksesta,  
että kyseisen maan kansalaisilta edellytetään viis-  
umia. Päätös viisumivelvollisuudesta voi olla  
voimassa enintään kuuden kuukauden ajan. Viis-  
umivaatimuksen voimassaoloaika voidaan piden-  
tää kuuden kuukauden jälkeen vain 1-koh-  
dassa määrättyä menettelyä noudattaen. Viisumivel-  
vollisuuden palauttamista on käytetty  
muun muassa hillitsemään entisestä Jugoslaviasta  
saapuvien turvapaikanhakijoiden saapumista  
yksittäisiin jäsenvaltioihin. Myös Suomi on käyt-  
tänyt viisumivapauden peruuttamista keinona  
estää suurten turvapaikanhakijamäärien saapu-  
mista maahan. Viimeksi viisumivapaussopimus  
Suomen ja Jugoslavian välillä suspendoitiin (so-  
pimuksen soveltaminen keskeytettiin yksipuoli-  
sesti) 21 päivänä heinäkuuta 1992.

Viisumivelvollisuuden käyttö voi liittyä myös  
tapauksiin, joissa turvapaikanhakijat luvatta  
siirtyvät eteenpäin alueelta, jossa he jo ovat saa-  
neet suojaa (irregular movements). Tällaiseen  
luvattomaan siirtymiseen suhtautuu kielteisesti  
myös Yhdistyneiden Kansakuntien pakolais-  
asiain päävaltuutetun toimisto (UNHCR). Toi-  
saalta pakolaisten oikeusasemaa koskevassa  
yleissopimuksessa tarkoitettua vainoa pakene-  
valta ei voida edellyttää, että hän noudattaa mat-

kustusasiakirjoja tai viisumeita koskevia määräyksiä.

Neuvoston päätös niistä kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi heidän ylittäessään jäsenvaltioiden ulkoiset rajat, tehdään artiklan 3 kohdan mukaan 1 päivästä tammikuuta 1996 alkaen määränemistöllä. Neuvoston määränemistöpäätöksellä toteutetaan kuitenkin jo ennen mainittua päivää ne toimenpiteet, jotka koskevat yhteisen, yhdenmukaisen viisumin kaavan käyttöön ottamista. Päätös tehdään komission ehdotuksesta ja sitten, kun Euroopan parlamenttia on kuultu. Yhteinen, yhdenmukainen viisumi liittyy sisäisten rajojen poistumiseen ja jäljempänä tarkemmin selostettavaan yleissopimukseen niiden henkilöiden tarkastuksista, jotka ylittävät jäsenvaltioiden ulkoiset rajat.

Komissio veloitetaan artiklan 4 kohdan mukaan tutkimaan tässä artiklassa tarkoitetuilla aloilla kaikki jäsenvaltioiden esittämät pyynnöt, jotka koskevat sitä, että komissio tekisi ehdotuksen neuvostolle. Pyyntö voi koskea muun muassa viisumivelvollisuuden käyttöönottoa.

Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltion velvollisuuksia lain ja järjestyksen ylläpitämiseksi sekä sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi ei rajoiteta. Jäsenvaltioilla säilyy siis edelleen oikeus antaa viisumivaatimuksista riippumatta yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevia määräyksiä.

Artiklaa sovelletaan 6 kohdan mukaan myös muilla aloilla, jos siitä päätetään unionisopimuksen K.9 artiklan määräysten nojalla, jollei samanaikaisesti määritettävistä äänestys ehdoista muuta johdu. Unionisopimuksen K.9 artiklan nojalla neuvosto voi yksimielisesti päättää, että kysymyksiä siirretään K.1 artiklan 1 kohdan 1—6 alakohdissa tarkoitetuilla aloilla käsiteltäväksi 100 c artiklan määräysten mukaisesti (ks. tarkemmin K.9 artiklan kohdalla). Unionisopimukseen liittyvässä turvapaikkaa koskevassa julkilausumassa todetaan, että neuvoston on vuoden 1993 loppuun mennessä käsiteltävä kysymys turvapaikka-asioiden (K.1 artiklan 1 kohdan 1 alakohta) mahdollisesta siirrosta yhteisöyhteistyöhön, 100 c artiklan mukaisesti käsiteltäväksi.

Neuvoston marraskuussa 1993 pidetyssä kokouksessa päätettiin, että turvapaikkakysymykset kuuluvat edelleen kolmanteen pilariin. Samassa yhteydessä päätettiin, että kysymys otetaan uudelleen esille vuoden 1995 loppuun mennessä.

Artiklan 7 kohdan mukaan artiklan määräykset eivät vaikuta artiklassa tarkoitettuja aloja koskevien, jäsenvaltioiden välillä voimassa ole-

vien sopimusten voimassaoloon. Sopimukset voidaan kuitenkin myöhemmin korvata artiklan nojalla annetuilla direktiiveillä tai muilla toimenpiteillä. Kuten edellä on todettu, kukin jäsenvaltio on solminut viisumivapautta koskevat sopimukset itsenäisesti. Muita kohdassa tarkoitettuja sopimuksia on etenkin Benelux-mailla.

Komissio teki 10 päivänä joulukuuta 1993 ehdotuksen unionisopimuksen K.3 artiklaan perustuvaksi päätökseksi, jolla hyväksytään ulkorajat ylittävien henkilöiden tarkastuksia koskeva yleissopimus (Proposal for a decision, based on Article K.3 of the Treaty on European Union establishing the Convention on the crossing of the external frontiers of the Member States) (tarkempi selostus tästä jäljempänä K.1 artiklan 2 alakohdassa). Päätöksen liitteenä on *Euroopan talousyhteisösopimuksen 100 c artiklaan perustuva ehdotus asetukseksi niistä valtioista, joiden kansalaisilla tulee olla viisumi, kun he ylittävät jäsenvaltioiden ulkorajat (Proposal for a regulation, based on article 100 c of the Treaty establishing the European Community, determining the third countries whose nationals must be in possession of a visa when crossing the external borders of the Member States)*, (COM(93) 684 final. Asetusehdotus sisältää kolme pääkohtaa. Ensimmäinen on luettelo maista, joiden kansalaisilta kaikkien jäsenvaltioiden tulee vaatia viisumi. Jäsenmaat voisivat 30 päivään kesäkuuta 1996 asti itse päättää, vaativatko he viisumin muilta kuin luettelossa mainittujen valtioiden kansalaisilta. Tämän jälkeen neuvoston tulisi ottaa kantaa siihen, lisätäänkö kyseiset valtiot luetteloon vai ovatko niiden kansalaiset viisumivapaita. Kysymys ratkaistaan 1 päivästä tammikuuta 1996 lähtien määränemistöllä. Tämän jälkeen ei luettelon osalta saa olla kansallisia eroavuuksia. Toiseksi ylimenokauden aikana tulisi jäsenmaiden ilmoittaa säännöllisesti toisilleen luetteloon sisällyttömien valtioiden kansalaisten osalta noudatettavista viisumivaatimuksista. Kolmanneksi jäsenmaat sitoutuisivat hyväksymään vain viisumin, joka on voimassa koko Euroopan unionin alueella. Jäsenmaiden on rajanylityksen yhteydessä hyväksyttävä myös toisen jäsenvaltion myöntämä viisumi.

#### *Suomen lainsäädäntö ja muutosten tarve*

Yhteiseen viisumipolitiikkaan siirtymisen johdosta jouduttaneen osa Suomen solmimista viisumivapaus sopimuksista suspendoimaan tai irti-



sanomaan. Yhteiseen viisumipolitiikkaan siirtyminen ei aiheuta muita lainsäädäntömuutoksia.

100 d artikla. Unionisopimuksella perustamisopimukseen lisättiin 100 d artikla. Artiklan määräysten mukaan unionisopimuksen K.4 artiklalla perustettu johtavien virkamiesten koordinaatiokomitea osallistuu 100 c artiklassa tarkoitetuilla aloilla neuvoston työn valmisteluun. Tällä ei ole artiklan mukaan kuitenkaan tarkoitettu rajoittaa perustamisopimuksen 151 artiklassa määrätyn jäsenvaltioiden pysyvien edustajien muodostaman komitean työskentelyä.

Yhteistyö rakentuu käytännössä siten, että korkeimpana elimenä toimii jäsenmaiden oikeus- ja sisäasiainministereistä koostuva neuvosto. Neuvosto tekee päätöksensä pääsääntöisesti yksimielisesti. Poikkeuksena ovat kuitenkin muun muassa menettelytapakysymykset, joista päätetään yksinkertaisella enemmistöllä, sekä toteuttamistoimenpiteitä koskevat päätökset, jotka voidaan tehdä myös enemmistöpäätöksinä joko määräenemmistöllä tai 2/3:n enemmistöllä riippuen siitä, onko kyse yhteisten toimenpiteiden vai jäsenmaiden solmimien sopimusten toteuttamisesta.

Pysyvien edustajien komitea, johon kuuluvat jäsenmaiden Euroopan unionin edustustojen suurlähettiläät tai heidän sijaisensa (Coreper) huolehtii neuvoston työn valmistelusta. Unionisopimuksen mukaan Coreper voi käsitellä asiaa viimeisenä elimenä ennen asian viemistä neuvostolle eli tällöin on viimeinen mahdollisuus sopia asioista ennen niiden esittelyä ministereille.

Coreperia avustaa edellä jo mainittu jäsenmaiden korkeista virkamiehistä koostuva K.4-komitea, josta säädetään unionisopimuksen K.4 artiklassa. K.4-komitean tehtävänä on valmistella neuvoston työtä sekä koordinoita alempien elinten toimintaa ja työtä. K.4-komitean tarkoituksena on ratkaista mahdolliset perustavaa laatua olevat ongelmat ennen niiden esittämistä Coreperille. K.4-komitean alla on kolme johtoryhmää ja näiden alla lukuisia työryhmiä (tarkemmin jäljempänä K.4 artiklan kohdalla).

Unionisopimuksella kasvatettiin komission merkitystä. Sillä on muun muassa aloiteoikeus K.1 artiklaan liittyvien asioiden osalta. Oikeus on periaatteessa vastaava kuin jäsenmailla, lukuun ottamatta niitä viisumipolitiikan osia, jotka kuuluvat 100 c artiklan piiriin, joissa vain komissiolla on aloiteoikeus.

Myös Euroopan parlamentin rooli vaikuttajana korostuu. Viisumipolitiikkaa koskevat 100 c artiklan mukaiset päätökset edellyttävät parla-

mentin kuulemista. Parlamentin osallistuminen työskentelyyn myös muiden sisä- ja oikeusasioiden osalta tulee lisääntymään. Artiklan K.6 mukaan parlamenttia tulee informoida säännöllisesti sisä- ja oikeusasioiden osalta (tarkemmin jäljempänä K.6 artiklan kohdalla).

### *Suomen lainsäädäntö ja muutosten tarve*

Artikla ei yhteisön ja jäsenmaiden välistä toimivaltaa sekä päätöksentekomenettelyä koskavana määräyksenä edellytä Suomen lainsäädännön muuttamista.

## **5. Vaikutukset kunnallishallintoon ja -talouteen**

ETA-sopimuksen tultua voimaan ovat kunnallishallinnon osalta toteutuneet julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle ja ETA-maissa suoritettujen tutkintojen tunnustamisjärjestelmä. Myös EY:n valtion tukia koskevia määräyksiä sovelletaan ETA-sopimuksen myötä kuntiin.

Jäsenyys Euroopan unionissa asettaa jäsenvaltioille velvoitteita, jotka rajoittavat eräillä aloilla niiden oikeutta määrätä yksinomaan kansallisesti omasta lainsäädännöstään. Valiokunta toteaa, että kunnallishallinto ei kuulu unionin toimivaltaan. Jäsenvaltionakin Suomi päättäisi itse paikallisen itsehallinnon järjestämisestä ja kunnallisista palveluista. Kunnallishallinnon tuottamien palveluiden osalta on syytä todeta, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista tai etuuksien tasoa ei harmonisoida. Myös koulutuspolitiikka on vastaisuudessakin kansallisessa päätösvallassa.

Vaikka kuntia ei mainita Rooman sopimuksessa, monia julkista valtaa koskevia määräyksiä sovelletaan myös kuntiin. Unionin kansalaisten kunnallisen ääni- ja vaalikelpoisuuden toteuttamiseksi neuvoston on määrä vuoden 1994 loppuun mennessä yksimielisesti hyväksyä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksityiskohtaiset säännökset unionin kansalaisten kunnallisen ääni- ja vaalikelpoisuuden toteuttamisesta. Kunnallislain (953/76) tai mahdollisesti uuden kuntalain ja kunnallisvaalilain (361/72) säännöksiä on aikanaan tarkistettava tarpeellisin osin, kuten hallituksen esityksen perusteluissa on mainittu.

Maastrichtin sopimuksen sisältyvän subsidiariteettiperiaatteen voidaan arvioida vahvistavan paikallishallinnon asemaa.

Yhteisölainsäädäntö vaikuttaa käytännön hallinnossa monin tavoin. EU:lla ei ole omaa täytäntöönpanokoneistoa, vaan täytäntöönpano tapahtuu jäsenvaltioiden sisäistä hallintoa käyttäen. Kansallisella tasolla huolehditaan säännösten asianmukaisesta voimaan saattamisesta. Säännösten noudattaminen asettaa siten myös kunnallishallinnolle uusia vaatimuksia.

EU-jäsenyydellä ei sinänsä olisi suoranaisia vaikutuksia kunnallistalouteen. Verotusta jouduttaisiin yhtenäistämään lähinnä välillisen verotuksen puolella. Kunnallisverotuksen tuotto riippuu keskeisesti taloudellisesta toimeliaisuudesta. Eri tahoilla tehdyissä tutkimuksissa ja selvityksissä on yleisesti päädytty siihen, että jäsenyyden kokonaisvaikutukset kansantalouteen lisäävät taloudellista toimeliaisuutta ja merkitsevät kansantalouden kasvua. Valiokunnassa on kuultu asiantuntijoina eräiden kuntien edustajia, jotka ovat esitelleet esimerkiksi aluepoliittisista hankkeista, joihin on arvioitu voitavan saada EU:n aluepoliittista rahoitusta. Esitelyjen esimerkkihankkeiden toteutumisen on laskettu merkitsevän selvää positiivista vaikutusta kyseisten kuntien ja seutukuntien talouteen ja työllisyyteen.

## 6. Vaikutuksista valtionhallintoon

Yleensä EY:n oikeuden soveltaminen ja toimeenpano kuuluvat kunkin jäsenvaltion hallintotoimintoihin ja tehtäviin. Tosin etenkin kilpailuoikeus kuuluu välittömän ja ulkoisia oikeusvaikutuksia saavan EY:n oman hallintotoiminnan piiriin. Senkin konkreettisesta täytäntöönpanosta huolehtivat tarpeen vaatiessa jäsenvaltioiden viranomaiset. Samoin unioni huolehtii ainakin osittain myös maatalous-, ulkomaankauppa-, alue- ja teknologiapolitiikan toteuttamiseen ja valvontaan liittyvistä tehtävistä.

Kansallista toimeenpanoa ja hallintokoneistoa yleisesti ja yhtenäisesti sääntelevää ylikansallista normistoa ei ole EU:ssa olemassa. Esimerkiksi hallintomenettelyä, hallinto-organisaatiota, oikeusturvakeinoja tai EY:n oikeuden täytäntöönpanomuotojen valintaa on yhtenäistetty vain hyvin suppeasti.

Kansallisen hallinto-organisaation rakenne jää kokonaan unionisopimuksen ulkopuolelle. Jäsenvaltiot päättävät siten itse, mitkä elimet huolehtivat EY:n oikeuden normien toteuttamisesta ja minkälainen niitä yksittäistapauksessa

toimeenpaneva viranomaiskoneisto on rakenteeltaan. Jäsenvaltion vastuulla on kuitenkin viime kädessä huolehtia hallinto-organisaation järjestämisestä ja hallinnon ohjauksesta siten, että toimeenpanon tehokkuus ei kärsi.

Edelleen on huomattava, että EY:n oikeudesta johtuvat yleiset velvollisuudet koskevat viranomaista tai muuta hallinnollista toimielintä riippumatta siitä, mikä sen organisatorinen asema tai juridinen status julkisyhteisön elimenä on. Siten esimerkiksi kunnallisten toimielinten on tuomioistuinten tavoin jätettävä soveltamatta yhteisöoikeuden kanssa mahdollisesti ristiriitaiset kansallisen oikeuden tai kunnallisen säännön normit.

Valtion henkilöstöpolitiikkaan unionin jäsenyys ei sanottavasti vaikuttaisi. Työvoiman vapaa liikkuvuus koskee suurinta osaa valtion henkilöstöstä jo ETA-sopimuksen mukaan. Poikkeus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta koskee vain henkilöitä, joiden varsinaisena tehtävänä on julkisen vallan käyttö ja valtion intressin toteuttaminen.

Hallintoviranomaisten soveltaessa ja pannes- sa täytäntöön EY:n oikeutta niiden käyttämät toimintamuodot ja noudattamat menettelyvaatimukset määräytyvät kansallisen hallinto-oikeuden mukaan, ellei EY:n oikeuden normeissa ole poikkeuksellisesti määritelty myös näitä seikkoja. Myös toimeenpanon oikeudelliset tehosteet, kuten esimerkiksi mahdolliset sanktiot tai hallintopakko, määräytyvät jäsenvaltion omien oikeusnormien ja periaatteiden mukaisesti. Koska hallintomenettelyjä ja hallinnon toimintamuotoja on harmonisoitu vain yksittäistapauksissa, niiden määrittely jää pääosin jäsenvaltion oman hallinto-oikeuden alaan. Ainakaan toistaiseksi ei ole pidetty tarpeellisena säännellä yhteisöoikeudessa sen hallinnollisen toimeenpanon menettelyllisiä yksityiskohtia tai edes menettelyn yleisiä vähimmäisvaatimuksia. Näin muodostuvalla laajahkolla menettelyautonomialla on kuitenkin EY:n oikeuteen ja perustamissopimuksen periaatesäännöksiin nojautuvat pääpiirteiset rajat.

Hallinnon julkisuutta koskeva sääntely kuuluu menettelynormeihin, joissa päätösvalta on jäsenvaltioilla. Näin ollen unioniasioden käsitte- lyyn ja valmisteluun Suomessa samoin kuin Suomen viranomaisten ja EU:n välisiin suhteisiin sovelletaan lakia yleisten asiakirjain julkisuudesta samoin kuin sen nojalla annettua asetusta. Voidaan katsoa saadun selvityksen perusteella, että EU:n jäsenyys ei siten edellytä luopumasta suomalaisesta julkisuusperiaatteesta siinä muo-

dossa, kuin se on määritelty edellä mainituissa säädöksissä.

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta esittää kunnioittavasti,

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

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho, Enestam, Järvilahti, Kautto, Korva, Laakkonen,

Liikkanen, Metsämäki, Pulliainen, Ukkola, Vähänäkki ja Ääri sekä varajäsenet Ihamäki, Muttilainen ja Näsi.

### Eriäviä mielipiteitä

#### I

Valiokunnan enemmistön hyväksymässä lausunnossa kuvataan varsin asiallisesti monelta osin Euroopan unionin toimintaa projisoiden sitä myös mahdolliseen Suomen EU-jäsenyyteen. Aluepolitiikan osalta kuitenkin lausunnoteksti on täysin kritiikitöntä ”hymistystä” ja jopa valiokunnan kuulemisessa esiin tulleen aineiston kanssa ristiriidassa. Lausunnossa päädytään johtopäätökseen, että EU:n aluepolitiikka ”pitäisi huolta maamme alueellisesta kehityksestä”.

Maamme on jo käynnistänyt EU-mallista ”ohjelmaperusteista aluepolitiikkaa” maakuntien liittojen avulla, joten alustavia kokemuksia on tarjolla. Tähän mennessä aikaansaatuihin ohjelmapapereihin sisältyy lähinnä infrastruktuuri-

hankkeita, joissa keskeistä osaa näyttelevät erilaiset tie-, silta- ja satamahankkeet. Sen sijaan ohjelmissa ei juurikaan kanneta huolta (ekologisesti kestävästä) tuottavista hankkeista, jotka rakenteellisesti poistaisivat rajua työttömyyttä. Voidaan jopa huomauttaa, että mitä kehitysalueilla tehdään esimerkiksi hyvillä teillä, jos ei ole juurikaan käyttäjiä näille väylille.

Jos alueellinen kehitys ymmärretään pelkäksi infrastruktuurin rakentamiseksi, on näkökulma todella pahasti kaventunut. Nyt näyttää siltä, että EU-jäsenyys tulisi toimimaan juuri näin. EU tukee näyttäviä hankkeita nostaakseen omaa profiiliaan. Olisi kohtalokasta lähteä tähän tulevaisuutta vääristävään toimintaan mukaan.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 1994

**Erkki Pulliainen**

**Raila Aho**

#### II

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet ovat lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, edistää yhteisön sopusoinnutta kehitystä ja vähentää eri alueiden välisiä kehityseroja. Tavoitteet ovat kunnioitettavat, mutta vaikeasti saavutettavat.

Valiokunnan lausunnon mukaan ”jäsenyys merkitsisi Suomen alueiden omaehtoisen kehittämisen ja maan tasapainoisen kehityksen näkökulmasta lisärahoituksen muodossa kiistattomasti positiivista ja myönteistä vaikutusta”. Kesällä 1994 julkaistu Euroopan unionin komission

työllisyysraportti kuitenkin osoittaa, että unionin harjoittama aluepolitiikka ei suuresta rahamäärästä huolimatta ole vähentänyt alueiden välisiä eroja. Heikoimmilla alueilla esimerkiksi työttömyysaste oli vuonna 1993 seitsemän kertaa korkeampi kuin unionin vahvimmissa alueilla. Taloudellinen aktiviteetti keskittyi monimuotoisesta aluetuesta huolimatta unionin ydinalueille. Jos Suomen jäsenyys toteutuisi, sama tapahtuisi myös meidän maassamme.

Lausunnon mukaan aluepolitiikkaan saadaan merkittävää lisärahoitusta, kun vuodessa katsotaan saatavan keskimäärin 2,1 miljardia markkaa aluepoliittista tukea. Muistettava on, että varsinaista aluepoliittista rahaa on mahdollista enimmillään saada noin 750 miljoonaa markkaa vuodessa, kun maatalouden LFA- ja työllisyys-tuet otetaan pois. Tämäkin raha on todellisuudessa vain takaisin maksettua jäsenmaksua.

Unionin jäsenyyttä valiokunta puolustele myös pääsemisellä mukaan ”tärkeään yhteisön aluepoliittiseen päätöksentekoon ja siten muovaamaan yhteisön tulevaa alue- ja rakennepoliitiikkaa”. Tosiasiassa päätöksenteko nykyisestään hajautuisi, kun kansallisen päätöksenteon lisäksi mukaan tulisi myös unionin päätöksenteko. Vaikutusmahdollisuudet unionin päätöksiin ovat vähäiset. Alueiden komitea, johon Suomi saisi yhdeksän edustajaa, päättäisi vain yleisistä kannanotoista eikä ota kantaa yksittäisiin asioihin. Myös kuntayhteisöjen suorat vaikuttamismahdollisuudet esimerkiksi komissioon ovat vähäiset. Muistettava on myös se kylmä tosiasia, että ministerineuvostossa Suomella olisi vain kolme ääntä ja useimmiten mukautujan rooli. Käytäntö on osoittanut, että pienten valtioiden on lähes mahdotonta saada liittoutumallakaan

läpi edes pieniä toivomiaan asioita. Kuinka voisimme sitten lähteä muovaamaan mieleisemme unionin tulevaa alue- ja rakennepoliitiikkaa, kuten valiokunta lausunnossaan mahtipontisesti kuvittelee?

Valiokunta toteaa myös, että unionin kansalaisuuteen liittyvät kysymykset eivät olisi Suomen kannalta ongelmallisia. Näin valitettavasti totesivat myös neuvottelijamme, kun he lähtivät avauspuheenvuorossaan hyväksymään suoralta kädeltä myös sen. Muun muassa Tanska kieltäytyi hyväksymästä yhteistä kansalaisuutta.

Valiokunta ei katso millään tavoin ongelmalliseksi Euroopan unionin omaksumaa julkisuus- tai paremminkin salailuperiaatetta. Suomen omaksuman kannan vastaisesti Ruotsi halusi säilyttää oikeuden kertoa toimittajille tietyin rajoituksin myös salassa pidettäviä asioita. Vastajulistuksessaan EU ilmoitti pitävänsä itsestään selvänä, että Ruotsi noudattaa EU:n jäsenenäkin unionin määräyksiä.

EU:n jäsenmaana Suomi ei saisi enää tarkastaa ja tullata EU-kansalaisia ja näiden tavaroita rajoilla. Ainoastaan valvonta pistokokein on sallittua sisämaassa. Toisesta EU-maasta tuleva laiva voidaan tarkastaa vain, jos saadaan vihiä esimerkiksi salakuljetusyrityksestä. Jäsenyys merkitsisi näin ollen myös huumeiden salakuljetuksen ja rikollisuuden lisääntymistä maassamme.

Monet valiokunnat ovat laatineet yksimielisen lausunnon. Hallintovaliokunta ei kuitenkaan halunnut lähteä etsimään yhteisymmärrystä yksimielisen lausunnon aikaansaamiseksi. Siksi muun muassa edellä mainittujen perustelujen vuoksi olen halunnut jättää lausuntoon eriävän mielipiteen.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 1994

**Pirkko Laakkonen**