

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/1998 vp

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

*Ulkoasiainvaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

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

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kaupallinen neuvos Mikko Puumalainen, ulkoasiainneuvos Juhani Hyytiäinen ja lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede, ulkoasiainministeriö
- hallitusneuvos Pentti Visanen, lainsäädäntöneuvos Antti Pelttari, rajavartiolaitoksen esikunnan apulaisosastopäällikkö Timo Eckslein, poliisiylitarkastaja Kaarle J. Lehmus, ylitarkastaja Jouko Huhtamäki ja ylitarkastaja Tiina Tikka, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Eeva-Liisa Vuola-

nen ja nuorempi hallitussihteeri Liisa Heino-

- työministeriö
- toimistopäällikkö Lauri Ervola, Tullihallitus
- yksikönjohtaja Jussi Ilvesmäki, Ulkomaalaisvirasto
- ulkomaalaisvaltuutettu Antti Seppälä
- komisario Harri Palmu, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- lakimies Erja Horttanainen ja neuvotteleva lakimies Antero Jaakkola, Suomen Kuntaliitto
- kihlakunnannimismies Mario Casagrande, Suomen Nimismiesyhdistys ry
- lakimies Sari Sirva, Suomen Pakolaisneuvonta ry
- puheenjohtaja Tauno Taipalus ja sihteeri Veijo Löytynen, Tulliliitto ry
- pääluottamusmies Markku Pietikäinen, Rajavartioliitto ry
- puheenjohtaja Kari Tähtivaara, Tullivirkamiesliitto ry
- professori Kari Joutsamo
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Poliisin lääninjohto ry on antanut asiasta kirjallisen lausunnon.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyi Belgian, Tanskan, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä tehdyn Amsterdamin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Sopimus ja siihen liittyvä päätösasiakirja allekirjoitettiin Amsterdamin 2 päivänä lokakuuta 1997. Päätösasiakirjaan sisältyy 59 julistusta, jotka allekirjoittajavaltioiden konferenssi on hyväksynyt tai ottanut huomioon.

Amsterdamin sopimukseen sisältyy asiasisältönsä puolesta kuusi kokonaisuutta: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, unionin ja kansalaisten lähentäminen, unionin ulkosuhteiden vahvistaminen, toimielimiin liittyvät muutokset, tiiviimpi yhteistyö sekä yhteisöjen perustamissopimusten yksinkertaistaminen.

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

Kansalaisten ja unionin lähentämiseen pyritään työllisyyttä koskevilla uusilla määräyksillä, vahvistamalla sosiaalipolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa, edistämällä kansanterveyden suojaa, lujittamalla kuluttajansuojaa, selkeyttämällä

toissijaisuusperiaatteen soveltamista sekä määräämällä unionin toiminnan avoimuudesta.

Unionin ulkoista toimintaa kehitetään uudistamalla yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä turvallisuutta ja puolustusta koskevia määräyksiä sekä mahdollistamalla yhteisön toimivallan laajentaminen taloudellisten ulkosuhteiden alalla.

Unionin toimielimiä ja päätöksentekomenettelyjä koskevia määräyksiä muutetaan siten, että yhteispäätösmenettelyä yksinkertaistetaan ja menettelyn soveltamisalaa laajennetaan, neuvoston määrääneemmistöpäätöksiä lisätään, komission puheenjohtajan asemaa vahvistetaan, yhteisöjen tuomioistuimen asemaa vahvistetaan sekä muiden toimielinten toimivaltaa selkeytetään. Lisäksi Amsterdamin sopimukseen sisältyy määräyksiä jäsenvaltioiden välisestä tiiviimmästä yhteistyöstä eli joustavuudesta sekä yhteisöjen perustamissopimusten yksinkertaistamisesta. Sopimuksia yksinkertaistetaan poistamalla vanhoja ja merkityksensä menettäneitä määräyksiä siten, ettei artiklojen asiasisältöä muuteta.

Amsterdamin sopimuksen voimaantulo edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat sen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti. Sopimus tulee voimaan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot ovat tallettaneet ratifioimiskirjansa Italian hallituksen huostaan.

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

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

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### Perustelut

#### 1. Johdanto

Hallitusten välisen konferenssin keskeisimpiin saavutuksiin kuuluvat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustaminen sekä unionin ja kansalaisten lähentämiseen liittyvät sopimusmääräykset. Hallintovaliokunta on keskittynyt, osin yksityiskohtaisestikin, näihin kokonaisuuksiin toimialansa osalta.

Amsterdamin sopimuksen luonteesta voidaan yleisesti todeta, ettei sen johdosta synny niinkään välittömiä oikeusvaikutuksia, vaan sopimus luo pikemminkin oikeusperustaa — puitteita, tavoitteita ja keinoja. Voidaan sanoa, että sopimus antaa mahdollisuuden unionissa tapahtuvalle yhteistyön lisäämiselle. Varsinaisen konkreettisen sisältönsä, johon kukin jäsenmaa voi vaikuttaa, sopimus saa vähitellen soveltamisvaiheessa ja toimeenpanon edetessä.

On tärkeää, että Suomi omalta osaltaan ja omista lähtökohdistaan vaikuttaa sopimuskokonaisuuden käytännön toimeenpanoon.

#### 2. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue

##### 2.1. Oikeus- ja sisäasioita koskeva kokonaisratkaisu

Oikeus- ja sisäasiain yhteistyön tehostaminen kuului hallitusten välisen konferenssin keskeisiin tavoitteisiin. Myös Suomi piti yhteistyön tehostamista tärkeänä. Erityisesti Suomen puolelta korostettiin sitä, että yksilön oikeuksien turvaaminen tulisi varmistaa sekä määrillä selkeästi yhteistyön tavoitteet itse sopimuksessa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että Suomen neuvottelutavoitteet toteutuivat kohtuullisen hyvin.

Amsterdamin sopimuksella täsmennetään ja asetetaan oikeus- ja sisäasiain yhteistyötä koskevia tavoitteita sekä perustetaan asteittain uusi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jonka sisällä henkilöiden vapaa liikkuvuus sekä heidän turvallisuutensa pyritään varmistamaan entistä tehokkaammin. Amsterdamin sopimus merkitsee periaatteellista muutosta nykyisin hal-

litusten välisenä yhteistyönä toteutettavaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön. Liikkumisvapauden varmistamiseksi osa unionisopimuksen VI osaston (III pilarin) mukaisista yhteistyöaloista siirretään Euroopan yhteisöjen toimivaltaan lisäämällä EY:n perustamissopimukseen (I pilariin) henkilöiden vapaata liikkuvuutta, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa käsittelevä uusi IV osasto.

Jotta unionin sisäisten rajojen poistaminen ei johtaisi turvallisuusriskien kasvamiseen, jäsenvaltiot tiivistävät yhteistyötään myös turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Amsterdamin sopimuksella parannetaan unionin toimintamahdollisuuksia erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa taistelussa. Määräykset poliisiyhteistyöstä sekä oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa jäävät kuitenkin unionisopimuksen VI osastoon. Lisäksi unionin rakenteiden ulkopuolella olevat valtioiden välisten rajatarkastusten poistamista koskevat Schengenin sopimukset sisällytetään osaksi Euroopan unionia erillisellä pöytäkirjalla.

Amsterdamin sopimus vaikuttaa myös oikeus- ja sisäasiain yhteistyössä käytettäviin säädösinstrumentteihin ja päätöksentekomenetelyihin. Sopimuksen voimaantulon jälkeen EY:n perustamissopimukseen siirrettyihin kysymyksiin sovelletaan lähtökohtaisesti I pilarin mukaisia instrumentteja viiden vuoden siirtymäaikaa koskevin poikkeuksin. Uusia säädösinstrumentteja otetaan käyttöön myös unionisopimuksen VI osastoon jäävän yhteistyön osalta. Käyttöön tulevat yleissopimusten ja yhteisten kantojen lisäksi puitepäätökset ja päätökset. Samalla vahvistetaan yhteisöjen tuomioistuimen, useimpien kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin asemaa.

Amsterdamin sopimuksen oikeus- ja sisäasioita koskevalla ratkaisulla voidaan arvioida olevan nykytilaan verrattuna merkittäviä vaikutuksia eräisiin kansallista hallintoa koskeviin kysymyksiin. Kansalliseen hallintoon vaikuttavat esimerkiksi poliisiviranomaisten toimivallan laajentuminen jäsenvaltioiden rajojen yli, henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttaminen ja jäsenval-

tioiden välinen rajanvalvonnan vähentyminen. Täydennyksenä voidaan todeta, että sisällöltään vastaavat periaatteet sisältävät myös Schengenin yleissopimukseen, jonka Suomi on allekirjoittanut joulukuussa 1996 ja jonka ratifiointimenettely on vireillä eduskunnassa erillisen hallituksen esityksen pohjalta.

Oikeudellisesti Amsterdamin sopimuksessa oikeus- ja sisäasioissa omaksuttu kokonaisratkaisu erilaisine pöytäkirjoinen ja poikkeuksineen on kompromissien johdosta monimutkainen. Sopimukseen sisältyy monia tulkinnanvaraisia kysymyksiä, joihin tässä vaiheessa, ennen sopimuksen voimaantuloa ja käytännön soveltamista, on vaikeaa antaa yksiselitteisiä vastauksia, koska sopimuksen vaikutukset konkretisoituvat ja realisoituvat vähitellen.

## 2.2. Henkilöiden vapaa liikkuvuus, turvapaikka-asiat ja maahanmuutto (EY:n perustamissopimuksen uusi IV osasto)

*Yleistä.* Uusi osasto sijoittuu I pilariin, jolloin käytettävissä ovat I pilarin instrumentit ja menettelyt. Kuitenkin viiden vuoden siirtymäkauden ajan osastossa sovelletaan eräitä tavanomaisesta yhteisön päätöksenteosta poikkeavia menettelyitä. Jäsenvaltioilla on tällöin rinnakkainen aloiteoikeus komission kanssa ja neuvosto tekee päätökset pääsääntöisesti yksimielisesti. Euroopan parlamentilla on tuona aikana vain oikeus tulla kuulluksi. Myös EY:n tuomioistuinten toimivaltaa on siirtymäaikana rajoitettu. Yhteisön toimielinten roolin vahvistuminen kuitenkin ilmenee esimerkiksi siinä, että EY:n tuomioistuimelle on myönnetty toimivalta antaa ennakkoratkaisuja uuden osaston aloilla hyväksytävien säädösten tulkinnasta.

Siirtymäkauden aikana myös muut yhteisön oikeuden periaatteet, kuten ensisijaisuus- ja välittömyysperiaate soveltuvat uudessa osastossa tarkoitettuun yhteistyöhön. Niin ikään säädöstyyppejä ovat perustamissopimuksen mukaiset asetukset, direktiivit ja päätökset. Komissiolla on lisäksi sopimuksen voimaantulosta lukien jäsenvaltioihin kohdistuva EY:n perustamissopimuksen mukainen valvontavaltansa myös uudessa osastossa.

*Henkilöiden vapaa liikkuvuus (uusi 62 artikla).* EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklan (uusi 14 artikla) mukaisen henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi neuvosto hyväksyy yksimielisesti uuden 62 artiklan mukaan viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta säännöt henkilötarkastusten poistamisesta unionin sisärajoilla sekä unionin että kolmansien maiden kansalaisten osalta. Neuvosto hyväksyy myös vaatimukset ja menettelyt, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ulkorajoilla tehtävissä henkilötarkastuksissa. Viiden vuoden määräaika velvoittaa neuvoston hyväksymään henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi keskeiset toimenpiteet.

Sopimukseen on Suomen esityksestä liitetty pöytäkirja jäsenvaltioiden ulkosuhteista koskien ulkorajojen ylittämistä. Pöytäkirjalla pidätetään jäsenvaltioille toimivalta neuvotella ja laatia sopimuksia kolmansien maiden kanssa ulkorajatarkastuksista, jos sopimukset ovat yhteisön oikeuden ja muiden kansainvälisten sopimusten mukaisia. Pöytäkirja mahdollistaa muun muassa Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestys-sopimuskäytännön jatkumisen.

Suomen kannalta voidaan pitää myönteisenä seikkana, että unionin perussopimuksessa on omaksuttu Schengenin yleissopimusten mukainen henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeva ajattelu, jossa sisärajatarkastusten poistamisen aiheuttamat riskit jäsenvaltioiden sisäiselle turvallisuudelle pyritään eliminoidaan korvaavilla toimenpiteillä.

Määräysten oikeudellinen monimutkaisuus ja päällekkäisyys Schengenin säännösten kanssa tulee sopimusta tarkasteltaessa myös tässä kohdin esiin.

*Turvapaikka-, pakolais- ja maahanmuuttopolitiikka (uusi 63 artikla).* Neuvosto hyväksyy viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta turvapaikkaa koskevat säännökset Geneven pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen, siihen liittyvän vuoden 1967 pöytäkirjan ja muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaisesti uudessa 63 artiklassa mainituilla aloilla.

Neuvosto hyväksyy artiklassa määrätyillä aloilla myös pakolaisia tai muita kotiseudultaan

siirtymään joutuneita henkilöitä sekä maahanmuuttopolitiikkaa koskevat säännökset.

Edelleen neuvosto hyväksyy säännökset niiden oikeuksien ja edellytysten määrittelemiseksi, joiden mukaan jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voivat oleskella muissa jäsenvaltioissa.

Neuvoston maahanmuuttopolitiikkaa ja jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oleskelua muissa jäsenvaltioissa koskevat säännökset eivät estä jäsenvaltioita säilyttämästä tai ottamasta käyttöön näillä aloilla kansallisia määräyksiä, jotka ovat perussopimuksen tai kansainvälisten sopimusten mukaisia.

Valiokunta toteaa, että turvapaikka- ja pakolaisasioissa tähän mennessä tehdyt päätökset III pilarin hallitusten välisessä yhteistyössä ovat olleet lähinnä päätöslauselmia, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia. Tehdyt päätökset ovat muutoinkin olleet kompromissien tuloksina sanamuodoiltaan väljiä. Kansalliselle lainsäädännölle ja hallintokulttuurille on jätetty melko paljon liikkumavaraa. Suomen lainsäädäntö on myös vastannut päätösten sisältöä. Dublinin yleissopimus on tällä hetkellä ainoa oikeudellisesti sitova asiakirja pakolais- ja turvapaikka-asioissa.

Kun henkilöiden vapaata liikkuvuutta, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevat asiat Amsterdamin sopimuksen myötä siirtyvät I pilariin ja osaa niistä koskee viiden vuoden määräaika tehdä päätöksiä, on odotettavissa, että harmonisointi lisääntyy päätöksentekoprosessin helpotessa. Samalla kansalliset lainsäädännöt ja käytännöt tulevat lähenemään toisiaan. Myös komission rooli tulee korostumaan.

Harmonisointia tai yhteisön lainsäädäntöä poliittisesti vaikeimmissa kysymyksissä (taakanjako, pitkäaikaisviisumi, kolmansien maiden kansalaisten vapaa liikkuvuus) voidaan kuitenkin saadun selvityksen perusteella pitää epätodennäköisenä ainakin lyhyellä aikavälillä. Yksimielisyys päätöksenteossa ja viiden vuoden määräajan puuttuminen näiden toimenpiteiden hyväksymiselle saattavat vaikuttaa sitovien ja pidemmälle menevien päätösten syntyyn. Toisaalta ei ole estettä sille, että neuvosto tekee yksimielisesti päätöksen määränemmistöpäätöksiin

siirtymisestä mainitun viiden vuoden määräajan jälkeen.

Todettakoon vielä esimerkinomaisesti, että tärkeä vastuunjako pakolaisasioissa koskeva sopimusmääräys on väljästi muotoiltu. Myös määräyksen mahdollisia taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida. Nähtäväksi jää, löytyykö jäsenvaltioilta riittävästi poliittista tahtoa tästä vaikeasta kysymyksestä sopimiseen ottaen huomioon muun ohella, että asiaan liittyy osaltaan myös kysymys unionin ulkorajojen tehokkaasta valvonnasta.

Koska vastuunjako koskeva määräys sisältyy EY:n perustamissopimukseen, voidaan ainakin periaatteessa arvioida, että vastuunjako koskevia toimenpiteitä voitaisiin rahoittaa myös yhteisön talousarviosta. Tällöin päätöksen kustannusvaikutukset Suomelle määräytyisivät samojen periaatteiden mukaan kuin muutoinkin yhteisön budjetin yhteydessä. Kysymys menojen kattamisesta joudutaan vastaisuudessa selvittämään perusteellisemmin, ottaen huomioon erilaiset kustannuserät. Tällöin on syytä tutkia myös, miltä osin kustannukset jäävät jäsenvaltioiden ja toisaalta yhteisön talousarvioista katettaviksi.

*Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, äkilliset väestöliikkeet (uusi 64 artikla).* Uuden osaston määräyksillä ei rajoiteta yleisen järjestyksen ylläpitämistä eikä sisäisen turvallisuuden varmistamista koskevia jäsenvaltioiden velvollisuuksia.

Jos kolmannen maan kansalaisten äkillinen joukkomaahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa valtiossa hätätilanteen, neuvosto voi määränemmistöllä komission ehdotuksesta hyväksyä enintään kuuden kuukauden ajaksi väliaikaisia säännöksiä niiden jäsenvaltioiden auttamiseksi, joita asia koskee.

Artiklaan sisältyy jo nykyisin sovellettava periaate jäsenvaltioiden oikeuksista ja velvollisuuksista sisäisen turvallisuuden varmistamisessa. Artikla sisältää lisäksi yksinkertaistetun päätöksentekomenettelyn hätätilanteita varten. Yksinkertaistettua päätöksentekomenettelyä poikkeustilanteissa voidaan pitää perusteltuna.

*Päätöksentekomenettelyt (uusi 67 artikla).* Sopimuksen voimaantuloa seuraavana viiden vuoden

siirtymäaikana neuvosto tekee päätöksensä uuden osaston alalla yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan. Jäsenvaltioilla on komission kanssa rinnakkainen aloiteoikeus. Tämän viiden vuoden jakson jälkeen komissiolla on sille normaalisti I pilarissa kuuluva yksinomainen aloiteoikeus, mikä merkitsee, että jäsenvaltiot voivat muuttaa komission aloitetta ainoastaan yksimielisesti.

Neuvosto voi viiden vuoden määräajan jälkeen Euroopan parlamenttia kuultuaan tehdä yksimielisesti päätöksen, jolla saatetaan kaikki uuden osaston alueet tai osa niistä yhteispäätös-menettelyn alaisiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että päätökset voidaan tämän jälkeen tehdä määränemmistöllä ja Euroopan parlamentilla on suurempi vaikutusmahdollisuus päätösten sisältöön. Päätös ei normaalista unionisopimuksen O artiklan menettelystä poiketen edellytä jäsenvaltioiden ratifiointia, vaikka sillä voidaan muuttaa perustamissopimuksen määräyksiä.

Päätöksentekomenettelyjen osalta päädyttiin Amsterdamin sopimuksessa uuden osaston kattamilla aloilla kompromissiin. Viiden vuoden siirtymäaikana menettelyt ovat välimuoto I ja III pilarin menettelyjen välillä. III pilaria vastaavasti jäsenvaltioilla on edelleen aloiteoikeus komission rinnalla, ja päätökset, lukuun ottamatta EY:n perustamissopimukseen jo aiemmin sisältyneitä viisumiasioita, tehdään yksimielisesti. Instrumentit ja niiden oikeusvaikutukset ovat kuitenkin I-pilarin mukaiset.

*EY:n tuomioistuimen toimivalta (uusi 68 artikla).* EY:n tuomioistuimen toimivaltaa uudessa osastossa on hieman mukautettu verrattuna sille I pilarissa kuuluvaan toimivaltaan. Ennakkoratkaisuja voivat pyytää vain kansalliset asiallisesti ylimmän asteen tuomioistuimet. Alemman asteen tuomioistuimet eivät ennakkoratkaisuja voi pyytää, mutta ylimmän asteen tuomioistuimelle se on velvollisuus perustamissopimuksen 177 artiklaa (uusi 234 artikla) vastaavalla tavalla. Kuten edellä on todettu, tuomioistuimen toimivaltaa voidaan tarkistaa viiden vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta.

Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole kuitenkaan toimivaltaa antaa ratkaisuja toimenpiteistä tai

päätöksistä, jotka liittyvät yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden varmistamiseen. EY-tuomioistuin määrittelee, kuten muissakin vastaavissa tapauksissa, itse tämän poikkeuksen täsmällisemmän sisällön ja rajat.

Neuvosto, komissio tai jokin jäsenvaltio voi pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua tähän osastoon perustuvaan yhteisön toimielimien säädöksiin liittyvään tulkintakysymykseen. Yhteisöjen tuomioistuimen tällaisen pyynnön johdosta antamaa ratkaisua ei sovelleta kansallisen tuomioistuimen jo lainvoiman saaneisiin tuomioihin.

*Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Irlantia ja Tanskaa koskevat pöytäkirjat (uusi 69 artikla).* Eräille jäsenmaille on varattu IV osastossa erityisasema. Uuden osaston soveltamisalaa rajoittavat Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin sekä Tanskan asemaa koskevat pöytäkirjat sekä pöytäkirja EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklan eräiden näkökohtien soveltamisesta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin.

Pöytäkirjamenettelyn avulla ratkaistaan erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan ja muiden jäsenvaltioiden välinen EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklaa koskeva tulkintaerimielisyys. Yhdistynyt kuningaskunta on tulkinnut artiklan sisältämän henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen koskevan vain unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin yhteinen matkustusalue otetaan huomioon pöytäkirjassa sallimalla maiden pitää voimassa ne nykyiset lakinsa ja asetuksensa, jotka koskevat ulkorajoilla suoritettavia henkilötarkastuksia.

Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät osallistu uuden IV osaston nojalla tehtävien toimenpiteiden hyväksymiseen neuvostossa, elleivät ne erikseen ilmoita hyväksyvänsä niitä. Osaston soveltamisalalla tehtävillä päätöksillä ei ole myöskään oikeudellisia vaikutuksia näihin maihin nähden.

Tanskan valtiosääntöoikeudelliset kysymykset on otettu huomioon antamalla maalle mahdollisuus jättää osallistumatta unionisopimuksen VI osastosta EY:n perustamissopimukseen siirrettävien määräysten soveltamiseen. Tanska

osallistuu uuden osaston soveltamiseen joka tapauksessa jo nykyisin perustamissopimukseen sisältyvissä viisumikysymyksissä.

Perustamissopimukseen siirrettyjen alojen kannalta on keskeistä erityisaseman saaneiden jäsenvaltioiden suhtautuminen yhteistyöhön. Unionin yhtenäisyyden kannalta olisi hyödyllistä, jos tässä vaiheessa ulkopuolelle jättäytyneet jäsenmaat päättäisivät myöhemmin tulla mukaan yhteistyön piiriin mahdollisimman laajasti.

### 2.3. Poliisiyhteistyö ja yhteistyö rikosoikeuden alalla (EU-sopimuksen VI osasto)

*Yleistä.* Amsterdamin sopimuksella pyritään hostamaan unionisopimuksen VI osaston poliisiyhteistyötä, tulliyhteistyötä rikosasioissa sekä rikosoikeuden alan yhteistyötä muun muassa asettamalla yhteistyölle tavoitteet. Yhteistyön tavoitteena on antaa kansalaisille korkeatasoinen suoja kehittämällä jäsenvaltioiden välistä toimintaa rikollisuuden sekä rasmin ja muukalaisvihan torjunnassa. Uusissa määräyksissä kiinnitetään erityistä huomiota terrorismiin, lapsiin kohdistuvien rikosten, laittoman huumausainejä asekaupan sekä petosten ja lahjonnan vastaiseen toimintaan.

Unionisopimukseen sisältyy huomattavasti nykyistä yksityiskohtaisempia määräyksiä poliisiyhteistyöstä. Lisäksi Euroopan poliisiviraston (EUROPOL) toimintaa kehitetään. Europol säilyy muutosten jälkeenkin jäsenvaltioiden toimivaltaisista viranomaisista avustavana ja tukevana kansainvälisenä järjestönä, jolla ei ole itsenäistä toimivaltaa ryhtyä poliisitoimiin jäsenvaltioissa.

Myönteisenä seikkana nykyisiin määräyksiin verrattuna voidaan pitää täsmentyneitä määräyksiä III pilarin yhteistyössä. Asettamalla sopimuksessa määräaikoja tiettyjen päätösten tekemiselle ja käyttöön otettavien uusien instrumenttien avulla III pilarin poliisiyhteistyön tehokkuutta voidaan parantaa. Tässä vaiheessa on vaikea kuitenkin yksityiskohtaisesti arvioida sitä, mitä unionisopimuksen VI osaston yhteistyötä koskevat Amsterdamin sopimuksen määräykset tulevaisuudessa merkitsevät. Mihin suuntaan yhteistyö sisällöllisesti kehittyy, riippuu pitkälti siitä, miten uusia sopimusmääräyksiä halutaan tulkita. Koska uusiin sopimusmää-

räyksiin liittyy useita yhteistyötä tarkentavia määräyksiä, niitä voidaan tulkita nykyistä rajoitetummin. Toisaalta myös nykyistä laajempi tulkinta on jäsenvaltioiden poliittisesta tahdosta ja painopistealueista riippuen mahdollinen.

*Poliisiyhteistyö (uusi 30 artikla).* Poliisiyhteistyötä koskeva artikla sisältää määräykset yleisestä poliisiyhteistyöstä ja tarkentavat määräykset Euroopan poliisivirastosta (EUROPOL).

Poliisiyhteistyötä koskevat määräykset kattavat kaikki jäsenvaltioiden rikollisuuden torjunnassa toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset ja siten esimerkiksi tullirikosyhteistyön. Operatiivinen yhteistyö kattaa rikosten ehkäisemisen, paljastamisen ja tutkinnan. Lisäksi artiklaan sisältyy yksityiskohtaisia määräyksiä tietojen vaihdosta, yhteistyöstä koulutuksessa ja rikostutkinnassa sekä yhteistyöstä järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnassa.

Europolin toimivalta määritellään EU:n korkean tason järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaohjelmassa esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti. Europolille ei kuitenkaan Amsterdamin sopimuksessa anneta operatiivista toimivaltaa, mutta sen roolia täsmennetään huomattavasti nykyiseen Europol-yleissopimukseen verrattuna.

Europol voi artiklan nojalla helpottaa ja tukea jäsenvaltioiden rikostorjuntaviranomaisten tutkintatoimien valmistelua ja edistää jäsenvaltioiden suorittamien tutkintatoimien yhteen sovittamista ja toteuttamista. Europol voi myös pyytää jäsenvaltioiden viranomaisia suorittamaan ja soveltamaan yhteen tutkimuksia tietyissä tapauksissa. Yhteistyössä Europolin kanssa unioni kehittää myös erityisiä yhteydenpitojärjestelmiä järjestäytyntä rikollisuutta tutkivien syyttäjien ja tutkintaviranomaisten välille. Lisäksi Europolin yhteyteen perustetaan valtioiden rajat ylittävää rikollisuutta selvittävä tutkimus-, dokumentointi- ja tilastoverkosto.

Uusien Europolia koskevien sopimusmääräysten ja Europol-yleissopimuksen suhteesta Amsterdamin sopimukseen sopimus ei sisällä määräyksiä. Avoimeksi näyttää jäävän kysymys, toteutetaanko muutokset Europol-yleissopimusta muuttamalla vai käyttämällä hyväksi muita III pilarin instrumentteja. Amsterdamin sopimus ei ole tältä osin suoraan sovellettavaa oikeutta,

vaan Europolin uusista tehtävistä ja toimivaltuuksista päätetään erikseen III pilarin instrumentteja käyttäen.

*Oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa (uusi 31 artikla).* Saadun selvityksen mukaan rikosoikeudellista yhteistyötä koskevissa määräyksissä eniten Amsterdamin sopimuksen valmistelun yhteydessä keskustelua herättivät jäsenvaltioiden rikoslakien harmonisointia koskevat ehdotukset. Artiklan voidaan katsoa koskevan rajoitetussa määrin rikosoikeuden harmonisointia. Järjestäytyntä rikollisuutta, terrorismia ja laitonta huumausainekauppaa koskevia rikostunnusmerkitöjä ja vähimmäisrangaistuksia pyritään harmonisoimaan asteittain.

*Viranomaisten toiminta toisen jäsenvaltion alueella (uusi 32 artikla).* Artiklan nojalla neuvosto päättää niistä ehdoista, joiden nojalla jonkin jäsenvaltion viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella. Tarkemmat menettelyt määritellään yksimielisesti tehtävässä neuvoston päätöksessä, mutta artikla sisältää reunaehdot, joiden mukaan viranomaisten toiminnan toisen jäsenvaltion alueella tulee aina tapahtua yhteistyössä kohdemaan viranomaisten kanssa ja näiden suostumuksella.

Artiklan esikuvana voidaan nähdä olevan Schengenin yleissopimukseen sisältyvät määräykset rajat ylittävistä tutkintakeinoista. Näiden artiklojen nojalla vieraan valtion viranomaisille annettavaa toimivaltaa käytetään aina kohdemaan kansallisen lainsäädännön nojalla. Schengenin yleissopimuksen artiklat sisältävät yksityiskohtaiset menettelyt rajan yli tapahtuvan tarkkailun ja takaa-ajon käytännön toteuttamisesta.

Viranomaisten toimivaltaa toisen jäsenvaltion alueella koskeva artikla on varsin avoin ja vain rajat ylittävän yhteistyön periaate on määritelty itse sopimuksessa. Artiklan nojalla voidaan periaatteessa antaa toisen jäsenvaltion viranomaiselle merkittävää toimivaltaa jäsenvaltion alueella. Artikla ei kuitenkaan sisällä velvoitetta hyväksyä siinä tarkoitettua neuvoston päätöstä tietyssä aikataulussa. Unionisopimuksen VI osaston hallitusten välisen yhteistyön luonteesta ja noudatettavasta päätöksentekomenettelystä johtuen jä-

senvaltiot voivat lisäksi merkittävästi vaikuttaa artiklan nojalla tehtävän päätöksen sisältöön, erityisesti toisen jäsenvaltion viranomaisille annettujen valtuuksien määrittelyyn ja tarkempiin menettelyihin niiden käyttämisessä. On tärkeää, että neuvoston päätöksessä määritellään yhteistyön sisältö ja toiminnan valvonnan periaatteet täsmällisesti.

Unionisopimuksen uuden 34 artiklan mukaisissa säädösinstrumenteissa on nimenomaisesti suljettu pois välittömän oikeusvaikutuksen mahdollisuus. Näin ollen uuden 32 artiklan nojalla tehtävien päätösten täytäntöönpano Suomessa edellyttää aina kansallisia lainsäädäntötoimia. Suomessa eduskunta osallistuu valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun mukaisen kansallisen valmistelun lisäksi uuden 32 artiklan mukaisen päätöksen täytäntöönpanoon joko puitepäätöksen edellyttämän kansallisen lainsäädännön säätämisen tai yleissopimuksen hyväksymisen yhteydessä.

*Päätöksenteko (uusi 34 artikla).* Unionisopimuksen VI osaston päätöksentekomenettelyjä uudistetaan merkittävästi sisällyttämällä päätöksentekoon eräitä Euroopan yhteisön päätöksentekoa muistuttavia piirteitä. Päätöksentekoa koskeva artikla sisältää uudet III pilarissa käytettävissä olevat instrumentit. Artikla pyrkii myös aiempaa täsmällisemmin määrittelemään instrumenttien oikeudellisen luonteen. Osaston soveltamisalalla käytettävät instrumentit ovat artiklan mukaan yhteinen kanta, uusi puitepäättös ja päätös sekä yleissopimus.

Uusien puitepäätösten nimenomaisena tarkoituksena on jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen. Tämän vuoksi niitä myös luonnehditaan artiklassa samaan tapaan kuin direktiivejä perustamissopimuksessa. Kuten direktiivit, myös puitepäätökset edellyttävät aina kansallisia täytäntöönpanotoimia. Puitepäätökset ovat jäsenvaltioita sitovia saavutettavan lopputuloksen suhteen, mutta ne jättävät keinot jäsenvaltion harkintaan. Nimenomaisella sopimusmääräyksellä on suljettu pois se mahdollisuus, että puitepäätöksillä katsottaisiin olevan välitön oikeusvaikutus.

Uusien päätösten osalta määrätään, että niitä ei voida käyttää jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen

lähentämiseen. Myös päätösten kohdalla välittömien oikeusvaikutusten mahdollisuus on nimenomaisella sopimusmääräyksellä suljettu pois.

Vaikka puitepäättöksillä ja päätöksillä ei voikaan olla välittömiä oikeusvaikutuksia, niillä voi silti olla tärkeää oikeudellista merkitystä kansallisessa lainkäytössä. Esimerkiksi kansallisten täytäntöönpanotoimien soveltamisen kannalta saattaa olla tärkeää ratkaista, miten niiden taustalla olevaa puitepäättöstä on tulkittava. Kysymyksen tärkeyttä korostaa myös kansallisten tuomioistuinten mahdollisuus pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua muun muassa puitepäättösten tulkinnassa. Ennakkoratkaisutoimivallalla pyritään turvaamaan oikeus- ja sisäasioita koskevan oikeuskäytännön yhtenäisyys jäsenvaltioissa ja tällä tavoin myös myötävaikuttamaan henkilöiden oikeusturvaa parantavasti.

VI osastossa tarkoitettu yhteistyö on edelleen perusluonteeltaan hallitusten välistä yhteistyötä. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että päätökset osastossa tarkoitetuissa asioissa tehdään pääsääntöisesti yksimielisesti. Päätösten ja yleissopimusten täytäntöönpanoa koskevia tarkempia määräyksiä voidaan antaa määränemistöpäätöksillä.

Keskeisiä kritiikin aiheita nykyisen III pilarin toiminnassa on ollut tehottomuus, joka on osin johtunut oikeudellisten instrumenttien ja niiden oikeusvaikutusten tulkinnanvaraisuudesta. Tätä on Amsterdamin sopimuksessa pyritty korjaamaan. Nykyinen yhteistyö on perustunut pääosassa yleissopimuksiin, joiden ratifiointi jäsenvaltioissa on kestänyt kauan. Uuden sopimuksen myötä neuvosto voi käyttää yleissopimuksen ohella I pilarin direktiivejä muistuttavia puitepäättöksiä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseen. Yleissopimusten käyttökelpoisuus lisääntyy myös, kun niiden voimaantulo mahdollistetaan, kun puolet jäsenvaltioista on ratifioinut ne. Tällöin niitä sovelletaan vain ratifioineiden valtioiden kesken. Tätä menetystä ei ole tarkoituksenmukaista käytännön syistä soveltaa kaikkiin yleissopimuksiin.

*EY:n tuomioistuimen toimivalta (uusi 35 artikla).* Yhteisön tuomioistuimen toimivallasta III pilarissa sovittiin vasta Amsterdamin huippuko-

kouksessa. Artiklaan sisältyvä malli tuomioistuimen toimivallasta pohjautuu ennakkoratkaisuja koskevan toimivallan osalta Europol-yleissopimukseen liittyvässä pöytäkirjassa omaksuttuun malliin, jossa jäsenvaltio voi, mutta sen ei ole pakko, hyväksyä oikeuden ennakkoratkaisujen pyytämiseen joko kaikille tuomioistuimilleen tai ainoastaan ylimmän asteen tuomioistuimille. Ennakkoratkaisutoimivalta koskee puitepäättösten pätevyyttä ja tulkintaa, yleissopimusten tulkintaa sekä yleissopimuksia koskevien täytäntöönpanotoimien pätevyyttä ja tulkintaa. Lisäksi EY:n tuomioistuin voi tutkia puitepäättösten ja päätösten antamisen laillisuuden sekä ratkaista jäsenvaltioiden väliset säädösten ja yleissopimuksen tulkintaa koskevat riidat, jos niitä ei ole onnistuttu ratkaisemaan neuvostossa kuuden kuukauden kuluessa. Jäsenvaltion julistus ennakkoratkaisutoimivallan hyväksymisestä annetaan vain kerran ja se koskee kaikkia sen jälkeen hyväksyttäviä puitepäättöksiä, päätöksiä ja yleissopimuksia.

Tuomioistuimen toimivallasta on nimenomaisella määräyksellä suljettu pois poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten toimenpiteiden pätevyyden ja suhteellisuuden arviointi sekä jäsenvaltion toiminta yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden turvaamisessa. EY:n tuomioistuin määrittelee oikeuskäytännössään poikkeuksen tarkemman sisällön.

Valiokunta toteaa, että tuomioistuimen toimivalta laajenee III pilarissa erityisesti puitepäättösten ja päätösten laillisuuden tulkintamahdollisuuden myötä. Tuomioistuimen toimivallasta antaa ennakkoratkaisuja omaksuttiin Amsterdamin sopimuksessa Europol-yleissopimuksessa saavutettu kompromissiratkaisu. Jäsenvaltiot voivat sen nojalla olla hyväksymättä tuomioistuimen toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja, mikä vaikeuttaa yhtenäisen tulkinnan tavoitteen toteuttamista. Saadun selvityksen mukaan Suomi aikoo antaa julistuksen, jonka mukaan kaikki suomalaiset tuomioistuimet voisivat pyytää näissä kysymyksissä ennakkoratkaisua EY:n tuomioistuimelta. Ratkaisua saattaa olla vielä kuitenkin syytä harkita ainakin siitä lähtökohdasta, että vain keskeiset oikeuskysymykset saatettaisiin EY:n tuomioistuimen käsiteltäväksi.

*Unionin sopimustoimivalta (uusi 38 artikla).* Artikla liittyy unionin oikeushenkilöllisyyteen. Itse oikeushenkilöllisyyttä artiklassa ei mainita, mutta järjestelmä sisältää oikeushenkilöllisyyden keskeisen sisällön eli toimivallan tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Uuden 24 artiklan mukaan unioni voi yksimielisesti tehdä II pilarin alalla kansainvälisiä sopimuksia ja artiklassa todetaan samoja menettelyjä noudatettavan myös III pilarissa.

Näin ollen saadun selvityksen perusteella myös III pilarissa voidaan ilmeisesti tehdä unionin nimissä itsenäisiä, myös vain III pilaria koskevia kansainvälisiä sopimuksia. Jäsenvaltio voi valtiosääntönsä vedoten kuitenkin neuvostossa ilmoittaa, että sen on noudattava valtiosääntöisiä kansallisia menettelyjä sopimuksen hyväksymisessä. Artikla jättää avoimeksi sen, tuleeko kyseessä oleva jäsenvaltio tässä tapauksessa sopimuksen erilliseksi osapuoleksi vai 'sulautuuko' kansallisen menettelyn päätyttyä EU-osapuoleen. Näissä tapauksissa muut jäsenvaltiot voivat sopia, että sopimusta sovelletaan niihin väliaikaisesti. Sopimuksen soveltamistilanteessa nähtäen, mikä merkitys tulee olemaan unionin sopimustoimivaltaa III pilarissa koskevilla määräyksillä.

*Euroopan parlamentin asema (uusi 39 artikla).* Sopimuksen mukaan parlamentilta pyydetään lausuntoa hyväksyttävistä puitepäätöksistä, päätöksistä tai yleissopimuksista. Lausunnon pyytäminen on pakollinen muotovaatimus, mutta parlamentti ei voi estää päätöksentekoa näissä asioissa eikä neuvosto ole sidottu sen lausuntoon. Parlamentin lausuntoa ei tarvita yhteisen kannan hyväksymiseen, mikä mahdollistaa tarvittaessa nopean päätöksenteon unionin kiireellistä kannanottoa edellyttävissä asioissa.

Valiokunta toteaa, että sopimus merkitsee periaatteellista muutosta Euroopan parlamentin kannalta III pilarissa. Kun tähän asti parlamentti on ollut lähinnä puheenjohtajan vapaaehtoisesti antaman tiedon varassa, edellytetään siltä sopimuksen voimaantulon jälkeen lausuntoa kaikissa III pilarin lainsäädäntöhankkeissa. Parlamentin vaikutusvaltaa käytännössä rajoittaa se, että sen lausunto ei sido neuvostoa.

*Tiiviimpi yhteistyö (uusi 40 artikla).* Vaikka sopimus sisältää Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan sekä erityisesti Schengenin järjestelmän osalta nimenomaista joustavuutta koskevia määräyksiä, uusi 40 artikla sisältää myös yleiset III pilariin sovellettavat joustavuusmääräykset. Joustavuudella tarkoitetaan tässä tilannetta, jossa osa jäsenvaltioista haluaa toteuttaa keskenään tiiviimpää yhteistyötä.

Yleisenä edellytyksenä joustavuuden käyttämiselle on paitsi EY:n säännösten kunnioittaminen myös se, että tiiviimpi yhteistyö edistää unionin nopeampaa kehittymistä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeksi.

Neuvosto päättää joustavan yhteistyön aloittamisesta määränemistöllä pyydettyään komission lausunnon asiasta. Jäsenvaltio voi kuitenkin tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä, jotka on neuvostossa esitettävä, estää joustavaan yhteistyöhön siirtymistä koskevan määränemistöpäätöksen. Tällöin asia voidaan määränemistöpäätöksellä siirtää päätettäväksi yksimielisesti Eurooppa-neuvostossa.

Alun perin joustavan yhteistyön ulkopuolelle jäänyt valtio voi liittyä myöhemmin mukaan yhteistyöhön erityisen menettelyn avulla.

Artiklassa todetaan nimenomaisesti, ettei se vaikuta Schengenin säännösten integroimista koskevaan pöytäkirjaan, joten pöytäkirjan joustavuutta koskevilla artikloilla on etusija. Tällä tavalla säilytetään kaikilla Schengen-valtioilla veto-oikeus päätettäessä Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin osallistumisesta Schengenin säännösten soveltamiseen.

Valiokunta toteaa lisäksi, että tiiviimmän yhteistyön toteuttamismahdollisuuksista ja sen edellytyksistä I pilarissa mainituilla aloilla määrätään EY:n perustamissopimuksen 5 a (uusi 11 artikla) artiklassa.

*Yleiset ja talousarvioita koskevat määräykset (uusi 41 artikla).* Artiklan viittaukset EY-perustamissopimuksen artikloihin sisältävät kaksi merkittävää periaatteellista linjausta. Ensinnäkin asiakirjajulkisuutta koskevaa EY:n perustamissopimuksen uutta 255 artiklaa ja sen nojalla hyväksyttävää sekundäärilainsäädäntöä sovelle-

taan myös III pilariin. Toiseksi myös ajankohtainen kiista oikeusasiamiehen toimivallasta III pilarissa on sopimuksessa ratkaistu. Viittaus uuteen 195 artiklaan laajentaa oikeusasiamiehen toimivallan myös III pilariin.

Talousarviomääräysten osalta sopimus sisältää maininnan arvoisen muutoksen koskien III pilarin toimintamenojen kattamista. Kun Maastrichtin sopimuksen nojalla jäsenvaltiot voivat vain yksimielisellä päätöksellä kattaa toimintamenoja EY:n budjetista, edellyttää uuden 41 artiklan mukaan toimintamenojen kattaminen muualta kuin yhteisöjen budjetista yksimielistä päätöstä. Jos toimintamenot poikkeuksellisesti jäävät suoraan jäsenvaltioiden katettaviksi, jako tehdään bruttokansantuotteen mukaan.

#### 2.4. Schengenin sopimukset

Schengenin yleissopimuksella on sovittu keskinäisten sisärajatarkastusten asteittaisesta poistamisesta ja niihin liittyvistä rinnakkaistoimenpiteistä erityisesti poliisiyhteistyön alalla. Schengenin sopimukset sisällytetään unionisopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen Amsterdamin sopimukseen liitetyllä pöytäkirjalla. Pöytäkirjalla Schengen-yhteistyössä mukana olevat 13 unionin jäsenvaltiota valtuutetaan jatkamaan yhteistyötään unionin sisällä unionin toimielimiä ja päätöksentekojärjestelmiä hyväksi käyttäen.

Koska Schengenin sopimusmääräyksillä on asiallisia yhteyksiä sekä niiden oikeus- ja sisäasioita koskevien unionisopimusten määräysten kanssa, jotka jäävät unionisopimuksen VI osastoon sekä niiden kanssa, jotka siirretään EY:n perustamissopimukseen, Schengenin määräykset sijoitetaan 15 jäsenvaltion tekemällä yksimielisellä neuvoston päätöksellä osittain EY:n perustamissopimukseen ja osittain unionisopimuksen VI osastoon. Tällöin ne tulevat myös yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan piiriin sen mukaisesti, mitä tuomioistuimen toimivallasta määrätään toisaalta yhteisön perustamissopimuksessa ja toisaalta unionisopimuksessa.

Artiklaan sisältyvän julistuksen mukaan kunkin Schengenin säännöstöön sisältyvän säännöksen osalta päätökset pyritään tekemään ennen pöytäkirjan voimaantuloa. Siltä varalta, ettei tässä onnistuta, artiklaan on sisällytetty mää-

räys, jonka mukaan ennen päätöksen tekemistä Schengenin säännösten osien katsotaan kuuluvan III pilariin.

Schengenin sopimusten ulkopuolella olevat Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti voivat myöhemmin ilmoittaa halustaan osallistua Schengen-yhteistyöhön ja sen kehittämiseen. Lisäksi Tanskan asemasta on tehty erillinen unionisopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen liitetty pöytäkirja. Tanska osallistuu Schengen-yhteistyön kehittämiseen, mutta perustamissopimuksen uuden IV osastoa koskevan poikkeuksen vuoksi Tanska päättää erikseen osallistumisesta tämän osaston nojalla tehtäviin Schengenin säännöstön edelleen kehittämistä koskeviin päätöksiin.

Pöytäkirjan mukaan neuvosto päättää 13 jäsenensä yksimielisellä päätöksellä siitä, koska Schengenin säännöstöä aletaan soveltaa niihin jäsenvaltioihin, jotka ovat liittyneet Schengeniin, mutta joiden osalta ei ole tehty toimeenpanevan komitean päätöstä soveltamisen aloittamisesta. Tällaisia maita ovat tällä hetkellä Suomi, Ruotsi ja Tanska.

Pohjoismaiden osalta liittymissopimusten ratifiointi on edelleen tarpeellista, koska se on Schengenin järjestelmän ja samalla Schengenin säännöstön edellyttämä menettely.

Norjan ja Islannin osallistuminen Schengenin säännöstön soveltamiseen ja edelleen kehittämiseen perustuu 19.12.1996 allekirjoitettuun yhteistyösopimukseen. Asianmukaisista menettelyistä sovitaan sopimuksessa, jonka neuvosto tekee 13 jäsenvaltion yksimielisellä päätöksellä näiden valtioiden kanssa. Sopimus on tärkeä, jotta voidaan säilyttää pohjoismainen passiunioni myös tulevaisuudessa.

#### 2.5. Turvapaikkaoikeus unionissa

Hallitusten välisessä konferenssissa hyväksyttiin Espanjan aloitteesta EY:n perustamissopimukseen liittyvä pöytäkirja, jolla rajoitetaan toisen jäsenvaltion kansalaisen turvapaikkahakemuksen käsiteltäväksi ottamista. Jäsenvaltio voi ottaa harkittavaksi tai hyväksyä käsiteltäväksi toisen jäsenvaltion kansalaisen jättämän turvapaikkahakemuksen ainoastaan pöytäkirjassa luetelluissa tilanteissa. Turvapaikkahakemus voidaan

ottaa käsiteltäväksi, jos hakijan kotivaltio on päättänyt poiketa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 18—19/1990) määräyksistä tai, jos unionisopimuksessa tarkoitettu sanktiomenettely on käynnistetty, mutta neuvosto ei ole tehnyt asiassa päätöstä tai, jos neuvosto on todennut jäsenvaltion rikkovan vakavasti ja jatkuvasti vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteita.

Jäsenvaltio voi myös yksipuolisesti päättää ottaa käsiteltäväksi toisen jäsenvaltion kansalaisen turvapaikkahakemuksen ja ilmoittaa tästä neuvostolle. Tällainen hakemus on käsiteltävä kuitenkin olettaen, että se on ilmeisen perusteton. Pöytäkirjaan liittyy kolme julistusta. Tapauksia, joissa unionin kansalainen olisi hakenut ja saanut turvapaikan toisesta jäsenvaltiosta on esiintynyt äärimmäisen harvoin. Sen vuoksi pöytäkirjan käytännön vaikutukset voidaan arvioida olevan vähäiset.

Suomi on suhtautunut hallitusten välisessä konferenssissa Espanjan aloitteeseen varauksellisesti erityisesti sen vuoksi, että pöytäkirjan määräysten yhteen sopivuutta pakolaisten oikeusasemaan koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968) ja kansainvälisen oikeuden muiden määräysten kanssa on pidetty mahdollisessa pöytäkirjan soveltamistilanteessa kyseenalaisena. Valiokunta korostaa Suomen kansainvälisten velvoitteiden huomioon ottamista pöytäkirjaa sovellettaessa.

### 3. Unionin ja kansalaisten lähentäminen

#### 3.1. Yleistä

Kansalaisten ja unionin lähentäminen on yksi tärkeimmistä kysymyksistä unionin tulevaisuuden kannalta. Unionin avoimuuden kehittäminen liittyy tähän kiinteästi. Kansalaisten ei voida olettaa hyväksyvän toimintaa, jota he eivät tunne ja josta heidän on vaikea hankkia tietoja. Avoimuuden periaatteen ja tietojensaantioikeuden lisääminen perustamissopimukseen on sen vuoksi erittäin myönteistä. On kuitenkin otettava huomioon, että päätöksenteon avoimuus ja asiakirjajulkisuus ovat kulttuurisidonnaisia asioita. Sen

vuoksi Suomen tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että unionin toiminnassa avoimuus myös käytännössä mahdollisimman hyvin toteutuu.

#### 3.2. Unionin toiminnan avoimuus

Avoimuus on asiakokonaisuus, joka on unionisopimuksessa sekä yhteisön perustamissopimuksessa uusi ja tärkeä sääntelyalue. Periaatteellisesti merkittävää on, että unionisopimuksen A artiklaan (uusi 1 artikla) on kirjattu lähtökohta, jonka mukaan päätökset tehdään paitsi mahdollisimman lähellä kansalaisia myös mahdollisimman avoimesti. Tällä tavoin avoimuus on kohotettu yhdeksi unionin keskeiseksi toimintaperiaatteeksi. Uudistuksen myötä oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin kohotetaan yhteisön oikeuden hierarkiassa primaarioikeuden tasolle.

Varsinaisesti avoimuuden periaate konkretisoituu yhteisön perustamissopimuksen uuden 255 artiklan määräyksissä. Lähtökohtaisesti oikeus tutustua asiakirjoihin koskee kaikkia unionin kansalaisia samoin kuin kaikkia luonnollisia henkilöitä, jotka asuvat jossakin jäsenvaltiossa. Asiakirjoihin tutustumisoikeutta voivat käyttää myös kaikki oikeushenkilöt, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossakin jäsenvaltiossa. Avoimuusartiklassa edellytetään, että siinä ilmaistua periaatetta täydennetään neuvoston antamalla sekundäärilainsäädännöllä. Neuvoston antamassa säädöksessä on osoitettava yhtäältä ne yleiset periaatteet, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin. Toisaalta säädöksessä tulee vahvistaa ne rajoitukset, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin. Artiklassa osoitetaan myös ne hyväksyttävät tarkoitukset, joita rajoitukset saavat palvella eli julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamista. Edelleen avoimuusartiklassa edellytetään, että kukin artiklassa mainituista toimielimistä 'täsmentää omassa työjärjestyksessään erityismääräykset' oikeudesta tutustua asiakirjoihin. Sanamuoto osoittaa, että työjärjestystasolla voi olla kyse yksinomaan tarkentavien säännösten antamisesta, ei sen sijaan esimerkiksi neuvoston hyväksymien rajoituserusteiden laajentamisesta.

Uutta 255 artiklaa täydentävä neuvoston säädös tulee varsin merkittävällä tavalla määrittä-

mään avoimuusperiaatteen käytännön toteutusta. On tärkeää, että Suomi — jatkaen hallituksen välisessä konferenssissa omaksumaansa linjaa — pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan annettavan säädöksen valmisteluun. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että avoimuussäädöksen hyväksymisprosessin keskeiset vaiheet saattavat ajoittua Suomen puheenjohtajuuskaudelle.

Avoimuutta koskeva muutos vallitsevaan asiantilaan on merkittävä. Nykyisin oikeus tutustua esimerkiksi neuvoston ja komission asiakirjoihin perustuu näiden instituutioiden omiin päätöksiin (neuvoston päätös 93/731/EY ja komission päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom). Viime kädessä nämä päätökset kytkeytyvät toimielinten velvollisuuteen järjestää sisäinen toimintansa hyvän hallintotavan mukaiseksi.

Asiakirjoihin tutustuminen on sopimusmääräyksessä kirjoitettu kansalaisten oikeuden muotoon. Nykyistä oikeustilaa taas kuvaa se, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien on luonnehtinut esimerkiksi komission voimassa olevaa päätöstä oikeudesta tutustua asiakirjoihin siten, että tässä päätöksessä komissio on todellisuudessa sisäisen toimintansa järjestämiseksi vapaaehtoisesti asettanut itselleen velvollisuuksia. Toisaalta hallituksen esityksessäkin on kiinnitetty huomiota siihen, että nyt sopimukseen kirjattava uusi oikeus on sijoitettu sopimuksen toimielimiä koskevaan osaan, minkä vuoksi tätä uutta oikeutta ei voitane luonnehtia suoraanaisesti kansalaisten perusoikeudeksi.

Avoimuusperiaatteen soveltamisen kannalta on syytä kiinnittää huomiota myös yhteisön perustamissopimuksen 151 artiklaan (uusi 207 artikla), jossa viitataan avoimuusartiklaan ja määrätään, että oikeuden täsmentämiseksi neuvosto määrittelee, missä tilanteissa sen katsotaan toimivan lainsäätäjänä. Tämän määrittelyn tarkoituksena on osoittaa ne tapaukset, joissa yleisön voidaan laajemmin sallia tutustua asiakirjoihin. Artiklan määräyksen toteuttamisen kannalta on siis keskeistä, milloin neuvoston katsotaan toimivan lainsäätäjänä. Nyt tällainen määrittely sisältyy neuvoston voimassa olevan työjärjestyksen (93/662/EY) liitteeseen.

Lainsäädäntötoiminnan osalta tutustumisoikeuden neuvoston asiakirjoihin on oltava nor-

maalia laajempi. Tätä kuitenkin rajoitetaan artiklan määräyksellä, jonka mukaan oikeus on toteutettava siten, että neuvoston päätöksenteon tehokkuus säilytetään. ”Tehokkuutta” ei sinänsä ole kuitenkaan tarkemmin määritelty. Artiklassa myös määrätään, että neuvoston toimiessa lainsäätäjänä äänestystulos, äänestysseitykset ja pöytäkirjaan merkityt lausumat julkistetaan aina.

Avoimuusperiaate ei rajoitu vain yhteisön perustamissopimukseen, vaan se ulottuu myös jäsenvaltioiden hallitusten Euroopan unionin puitteissa harjoittamaan yhteistyöhön. Avoimuusartikla nimittäin on nimenomaisella sopimusmääräyksellä osoitettu sovellettavaksi myös III pilarin yhteistyön alalla (unionisopimuksen uusi 41 artikla) samoin kuin II pilarin yhteistyössä (unionisopimuksen uusi 28 artikla).

Hallituksen esityksessä todetaan, että 255 artiklan nojalla annettavilla uusilla säännöksillä saattaa olla vaikutuksia myös Suomen julkisuuslainsäädännön sellaisiin säännöksiin, jotka koskevat suomalaisten viranomaisten hallussa olevia unionin toimielinten asiakirjoja.

#### 4. Alue- ja rakennepoliittikka

EU:n alue- ja rakennepoliittikkaa koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset ovat sisältäneet yleiset puitteet ja periaatteet politiikan toteuttamiselle sekä päätöksiä tehtäessä noudattavat menettelyt. Konkreettisen sisällön alue- ja rakennepoliittikka on saanut johdetun oikeuden säännöksistä, erityisesti rakennepoliittikkaa koskevista puite- ja koordinaatioasetuksista. Näiden uudistaminen on vireillä Agenda 2000 -konaisuuteen liittyen.

Amsterdamin sopimus ei merkitse muutosta tähän periaatteeseen. Sopimuksella tehtiin alue- ja rakennepoliittikkaa koskeviin määräyksiin vain vähäisiä muutoksia. Perustamissopimuksen tavoitemääräyksiin lisättiin heikoimmassa asemassa olevien alueiden määritelmään maaseudun ohella maininta saarista. Asianomaiseen artiklaan liitettyssä poliittisesti sitovassa julistuksessa todetaan, että saaristoalueiden rakenteelliset puutteet tulee ottaa huomioon yhteisön lainsäädännössä, ja perustelluissa tapauksissa voidaan toteuttaa erityistoimenpiteitä näiden alueiden hyväksi.

Päätöksentekomenettelyjen osalta ainoa muutos on, että Euroopan aluekehitysrahastoa koskevat soveltamispäätökset tehdään sopimuksen voimaantulon jälkeen yhteispäätösmenettelyä noudattaen nykyisen yhteistoimintamenettelyn sijasta. Muutos merkitsee Euroopan parlamentin aseman vahvistumista.

Alueiden komitean asemaa vahvistetaan Amsterdamin sopimuksella. Sen hallinnollinen itsenäisyys lisääntyy esimerkiksi siten, että sillä on jatkossa oikeus itse neuvoston sijasta hyväksyä työjärjestyksensä. Alueiden komitean asemaa lausunnon antajana on myös vahvistettu. Tavoitteena on ollut asettaa alueiden komitea talous- ja sosiaalikomitean kanssa rinnakkaiseen asemaan lausunnon antajana. Lisäksi aiemmasta poiketen myös Euroopan parlamentti voi pyytää alueiden komitealta lausuntoja.

Alueiden komitea on unionin toimielinjärjes-

telmässä kuntien ja maakuntien kannalta keskeinen elin. Komitean lausunnonanto-oikeuden laajentaminen muun muassa työllisyys- ja ympäristökysymyksiin parantaa kuntasektorin vaikutusmahdollisuuksia EU:ssa.

### *Lausunto*

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää lausuntonaan,

*että ulkoasiainvaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty, ja*

*että hallintovaliokunta puoltaa edellä käsitellyn toimialansa osalta hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten hyväksymistä.*

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk  
vpj. Kaarina Dromberg /kok  
jäs. Ulla Juurola /sd  
Timo Järvilahti /kesk  
Reijo Kallio /sd  
Toimi Kankaanniemi /skl  
Juha Karpio /kok  
Valto Koski /sd

Osmo Kurola /kok  
Hannes Manninen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Tuija Pohjola /sd  
Iivo Polvi /vas  
Erkki Pulliainen /vihr  
Aulis Ranta-Muotio /kesk.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

### *Perustelut*

Hallintovaliokunta on käsitellyt hallituksen esitystä laiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä valiokunnan toimialaan liittyviltä osin.

Amsterdamin sopimuksen keskeisimpiä asioita on sisä- ja oikeusasioiden siirtäminen pääosin hallitusten välisestä yhteistyöstä eli ns. III pilarista yhteisöasioiksi eli ns. I pilariin. Tämä merkitsee henkilöiden vapaan liikkumisen toteutumista sekä turvapaikka-, pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan siirtymistä pois kansallisen päätösvaltamme piiristä.

Kun ihmisten vapaa liikkuminen toteutuu, seuraa tästä myönteisten vaikutusten ohella myös kielteisiä seurauksia. Yksi on huume- ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden kasvu koko EU:n alueella ja myös Suomessa. Hallitus on todennut mm Schengen-sopimusta koskeneen esityksensä perusteluissa, että huume- ja muu rikollisuus on lisääntynyt Suomessa EU-jäsenyyden toteutumisen jälkeen. Mainitun sopimuksen ja Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen ongelmat väistämättä jatkavat kasvuaan kiihtyvällä vauhdilla.

Amsterdamin sopimuksessa on varauduttu kasvavien vapauksien mukanaan tuomien ongelmien ehkäisemiseen mm laajentamalla EY-tuomioistuimen toimivaltaa erityisesti III pilarissa, poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä. Tämä aiheuttaa Suomelle kasvavat kustannukset ja avaa mahdollisuuden kansallisen päätösvalan yhä suurempaan siirtymiseen pois omasta maasta ja avoimesta, demokraattisesta päätöksenteosta. Tätä ei voi pitää kansamme edun mukaisena.

Erityisesti on mainittava kasvava paine ns. uuteen taakanjakoon pakolaisasioissa. Vaikka Amsterdamin sopimuksessa asia on nuotoiltu väljästi, merkitsee sopimuksen hyväksyminen yksiselitteistä ja mittavaa askelta kohti manner-Euroopan maiden ajamaa uutta taakanjakoa. Tämä johtaa lähivuosina Suomen pakolaispolitiikan kokonaan uudelle tasolle. Pakolaisten määrän voimakas kasvu tuo väistämättä mittavat lisäkustannukset. Suomen on hoidettava pakolaispolitiikkansa ihmisarvoa kunnioittaen oman kansanvaltaisen järjestelmänsä puitteissa.

Iso-Britannia, Irlanti ja Tanska jäävät ainakin alkuvaiheessa siirrettävien alojen osalta yhteistyön ulkopuolelle. EU alkaa kehittyä yhä enemmän eritahtisesti.

Hallitusten välisen konferenssin tavoitteena oli avoimuuden lisääminen EU:ssa. Tässä suhteessa tulos oli päinvastaisista väitteistä huolimatta heikko. EU pysyy etäisenä. Hallinnon ja päätöksenteon uudistamisen epäonnistuminen merkitsee suljetun ja byrokraattisen järjestelmän jatkumista. Väärinkäytökset, lobbaus ja kohutuutumat etuudet kuuluvat tällaiseen järjestelmään ja murentavat sen uskottavuutta. Suomesta tulee yhä suurempi nettomaksaja EU:ssa.

Amsterdamin sopimus on mittava askel Suomen kansallisen päätösvalan heikkenemisen tiellä. Sopimuksen hyödyt ovat selkeästi vähäisemmät kuin sen aiheuttamat yhteiskunnalliset ja taloudelliset haitat.

### *Ehdotus*

Edellä olevan perusteella kunnioittavasti esitämme,

*että ulkoasiainvaliokunta päättää esittää hallituksen esityksen hylkäämistä.*

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 1998

Toimi Kankaanniemi /skl  
Timo Järvilahti /kesk

