

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/1998 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 lähettäessään 12 päivänä joulukuuta 1997 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 ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-sihteeristön päällikkö Eikka Kosonen, ulkoasiainministeriö
- budjettipäällikkö Erkki Virtanen, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Kari Välimäki, toimistopäällikkö Päivi Romanov, ylilääkäri Tapani Piha,

vanhempi hallitussihteeri Pertti Siiki ja ylitarkastaja Jaana Rissanen, sosiaali- ja terveysministeriö

- neuvotteleva virkamies Sirkka Potila, työministeriö
- yhteyspäällikkö Anne Neimala, Kansaneläkelaitos
- asiamies Markus Äimälä, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen, Palvelutyönantajat ry
- lakimies Katja Lehto, Suomen Ammattiliiton Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Matti Leppälä, Toimihenkilökeskujärjestö STTK ry
- neuvottelupäällikkö Markku Lemmetty, Akava ry
- johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät ry.

Lisäksi valiokunta on pyytänyt kirjallisen lausunnon Suomen Kuntaliitolta.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Belgian, Tanskan, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä tehdyn Amsterdamin 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 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 perustamissopimuksiin.

Kansalaisten ja unionin lähentämiseen pyritään työllisyyttä koskevilla uusilla määräyksillä, vahvistamalla sosiaalipolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa, edistämällä kansanterveyden suojaa, lujittamalla kuluttajansuojaa, selkeyttämällä toissijaisuusperiaatteen soveltamista sekä määrittämällä 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 määräenemmistöpäätöksiä 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

Valiokunta on tarkastellut asiaa oman toimialansa osalta keskittyen sopimuksen henkilöiden perusoikeuksia, syrjimättömyyttä ja tasa-arvoa koskeviin määräyksiin sekä muihin sosiaalista ulottuvuutta koskeviin määräyksiin. Valiokunta katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten hyväksyminen on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista.

Euroopan parlamentti on hyväksyessään 19.11.1997 päätöslauselman Amsterdamin sopimuksesta suositellut jäsenvaltioille sopimuksen ratifiointia. Sosiaalisen ulottuvuuden osalta Euroopan parlamentin asema vahvistuu monin osin, koska päätöksenteossa siirrytään aikaisempaa laajemmin yhteispäätösmenettelyyn.

Sosiaalisen ulottuvuuden osalta Suomen tavoitteena hallitusten välisessä konferenssissa (HVK) oli unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen, unionin taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin yhteensovittamisen korostaminen, naisten ja miesten välisen tasa-arvon vahvistaminen sekä kansanterveysasioiden aseman vahvistaminen unionissa. Sopimus vastaa pitkälti Suomen tällä sektorilla asettamia tavoitteita. Valiokunta korostaa, että uuden sopimuksen myötäkin sosiaalipolitiikka kuuluu edelleen pitkälti jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan. Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen on kuitenkin tärkeää unionin tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi. Lisäksi valiokunnan näkemyksen mukaan sosiaalista ulottuvuutta koskevien määräysten vahvistaminen on myönteistä ottaen huomioon tulevan laajentumisen.

Sosiaalisen ja taloudellisen päätöksenteon keskinäisestä, aikaisempaa kiinteämmästä suhteesta ei saavutettu aivan niin pitkälle meneviä määräyksiä kuin Suomi tavoitteli. Unionisopimuksen johdannossa kuitenkin todetaan, että unioni asettaa tavoitteekseen muun muassa taloudellisen ja sosiaalisen edistymisen sekä työllisyyden korkean tason edistämisen ja viitataan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseen. Lisäksi uusi työllisyyttä koskeva osasto vahvistaa unionin sosiaalista ulottuvuutta sekä kehittää taloudellisen ja sosiaalisen päätök-

senteon yhteensovittamista. Valiokunta korostaa, että Suomen edustajien tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että taloudellinen ja sosiaalinen päätöksenteko kehittyy unionissa mahdollisimman yhteensopivaksi. Lisäksi valiokunta katsoo, että tavoite on huomioitava riittävän aikaisessa vaiheessa myös kansallisessa EU-asioiden valmistelussa ja siihen liittyvässä yhteistyössä.

Sosiaalipolitiikkaa koskevan ja talouspoliittisen päätöksenteon yhteys nousee voimakkaammin esille EU-tasolla varsinkin, mikäli keskustellaan tai harkitaan päätöksiä verotuksen harmonisointitoimenpiteistä tai jäsenvaltioiden velka- taakasta. Nämä kysymykset ovat keskeisiä kansallisen sosiaaliturvan tason ja kehittämisen kannalta. EU-tasolla talouspoliittisia tai sosiaalipoliittisia linjauksia valmisteltaessa joudutaan myös huomioimaan eläkeläisten määrän kasvu työssäkäyviin nähden, mikä vaatii enemmän varoja eläkkeiden maksuun. Tällöin korostuvat jäsenvaltioiden eläkejärjestelmien eroavaisuudet. Eläkkeiden maksuun julkisista varoista tarvittavat osuudet ovat ei-rahastoivien eläkejärjestelmien maissa merkittävä osa julkisista menoista. Valiokunta on kiinnittänyt aikaisemmin huomiota muun muassa näihin kysymyksiin mietinnössään koskien valtioneuvoston selontekoa sosiaaliturvasta (StVM 7/1997 vp).

Sosiaaliset perusoikeudet, syrjimättömyys sekä sukupuolten välinen tasa-arvo

Unionin perusoikeusulottuvuus täsmentyy uusilla sopimusmääräyksillä. Unionisopimuksen uudessa 6 artiklassa todetaan, että unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Uudessa sopimuksessa vahvistetaan viittauksia sosiaaliin perusoikeuksiin. Ne mainitaan sekä sopimuksen johdanto-osassa että sosiaalipolitiikkaa koskevassa osastossa.

Myös syrjinnän vastaiset uudet määräykset ovat tärkeä osa perusoikeusulottuvuutta. Yhteisössä ei tähän saakka ole määrätty muusta kuin kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellosta. Uudet sopimusmääräykset lähtevät siitä, ettei

ketään tule syrjiä perusteettomasti yhteisön toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä. Neuvosto voi ryhtyä toimenpiteisiin sukupuoleen, ikään, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vammaukseen, vammaisuuteen ja sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Päätökset syrjinnän vastaisissa toimita edellyttävät neuvostossa jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Lisäksi sopimukseen sisältyy julistus vammaisten tarpeiden huomioon ottamisesta.

Sukupuolten välinen tasa-arvo mainitaan sopimuksen periaatteita koskevassa osassa läpäisyperiaatteena. Läpäisyperiaatteen mukaisesti tasa-arvonäkökohdat tulee ottaa huomioon kaikessa yhteisön toiminnassa. Lisäksi sukupuolten tasa-arvoa koskevia yksityiskohtaisia määräyksiä muutettiin ja täsmennettiin, muun muassa määräämällä niin sanotuista positiivisista toimenpiteistä, joita voidaan käyttää tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi työelämässä.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että uusi sopimus sisältää uusia ja aikaisempaa täsmällisempiä määräyksiä sosiaalisista perusoikeuksista, syrjimättömyydestä ja sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Näiden määräysten todelliset vaikutukset yksittäisten toimenpiteiden osalta eivät ole vielä kaikilta osin arvioitavissa eikä myöskään se, miten yhteisön tuomioistuin tulee niihin oikeuskäytännössään suhtautumaan. Valiokunta painottaakin, että Suomen edustajien tulee pyrkiä siihen, että edellä mainittujen määräysten tavoitteet ja hyväksytyt periaatteet tulevat huomioon otetuiksi yksittäisten asiakysymysten valmistelussa ja käsittelyssä.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus, turvapaikka-asiat ja maahanmuutto

Valiokunta painottaa, että henkilöiden liikkuvuutta, turvapaikka-asioita valmisteltaessa ja käsiteltäessä, tulee ottaa huomioon mahdolliset vaikutukset kansallisiin sosiaaliturvasäännöksiin sekä yhteisötason koordinaatiosäännöksiin. Tältä osin valmisteluissa tulee turvata riittävä, eri tahojen välinen yhteistyö.

Sosiaaliturva

Sosiaaliturvajärjestelmien koordinaation osalta uusi sopimus merkitsee, että päätökset tehdään

yhteispäätösmenettelyä käyttäen. Neuvostossa päätökset kuitenkin tehdään edelleen yksimielisesti.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on vaikea arvioida, miten muuttunut menettely vaikuttaa käytännössä sosiaaliturvajärjestelmien koordinaatiota koskevien päätösten aikaansaamiseen.

Sosiaalipolitiikan pöytäkirjaan liittyvän sopimuksen määräysten sisällyttäminen sopimukseen

Unionin sosiaalista ulottuvuutta kehitetään myös integroimalla sosiaalipolitiikkaa koskevan liitesopimuksen määräykset unionisopimukseen. Näin määräykset tulevat kaikkia jäsenvaltioita sitoviksi ja siirrytään niin kutsutusta 14 jäsenvaltion menettelystä kaikkia jäsenvaltioita sitovaan menettelyyn. Pääsääntöisesti näillä määräyksillä on vaikutusta työelämää koskevaan sääntelyyn.

Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että mikäli yhteisön lainsäädäntö perustuu eurooppatasoisten työmarkkinajärjestöjen välisiin sopimuksiin, päätöksentekomenettelyt ovat sellaisia, että esimerkiksi Euroopan parlamentilla ei ole siinä merkittävää roolia. Valiokunta korostaa, että kansallisella tasolla tulee riittävän aikaisessa vaiheessa varmistaa, että kaikki tarpeelliset tahot ovat tietoisia mahdollisesti neuvoston sitoviksi säädöksiksi tulevista hankkeista. Tämä on erityisen tärkeää sen vuoksi, että työmarkkinajärjestöjen neuvottelut voivat periaatteessa koskea laajasti yhteisön toimialaan kuuluvia sosiaalisen ulottuvuuden kysymyksiä uuden sopimuksen 137—139 artiklojen mukaisesti. Lisäksi valiokunta katsoo, että eurooppatasoisten neuvotteluosapuolten edustuksellisuuteen tulisi pyrkiä löytämään ratkaisu siten, että myös julkinen sektori ja pk-yritykset olisivat osallisina EU-tason neuvotteluissa.

Valiokunta pitää hyvänä, että sopimukseen sisältyy uusi sosiaalisen syrjäytymisen torjumista koskeva määräys (137 artiklan 2 kohdan 3 alakohta). Koska tämän määräyksen perusteella päätökset neuvostossa tehdään määräänemistöllä, avataan mahdollisuus aikaisempaa joustavammin tehdä päätöksiä sosiaalista syrjäytymistä koskevista kysymyksistä, kuten esimerkiksi

yhteisön köyhyyttä koskevasta toimintaohjelmasta. Nykyinen sopimus edellyttää yksimielisyyttä ja siksi päätöstä köyhyyden vastaisesta toimintaohjelmasta ei toistaiseksi ole saatu aikaan. Sen sijaan saadun selvityksen mukaan uusi artikla ei sanamuotonsa vuoksi antane mahdollisuuksia hyväksyä määräenemistöpäätöksiin vanhuksia ja vammaisia koskevia toimintaohjelmia. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen edustajat pyrkivät jatkossakin toimimaan aktiivisesti yhteisymmärryksen löytämiseksi sosiaalialan toimintaohjelmien osalta jo ennen uuden sopimuksen voimaantuloa.

Kansanterveyden aseman vahvistaminen unionin toiminnassa

Uusi sopimus vahvistaa ja täsmentää nykyisin voimassa olevia kansanterveyttä koskevia määräyksiä. Yhteisön toiminnan tarkoitus laajenee kansansairauksien ehkäisystä kansanterveyden yleisempään parantamiseen. Uusissa määräyksissä painotetaan ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun varmistamista kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelemisessä ja toteuttamisessa. Kansanterveyttä koskevassa uudessa 152 artiklassa kiinnitetään aikaisempaa selkeämmin huomiota muun muassa huumausaineiden aiheuttamien terveyshaittojen vähentämiseen ja mainitaan toimenpidealueina esimerkiksi korkeiden laatu- ja turvallisuusvaatimusten asettaminen ihmisperäisille elimille, aineille, verelle ja verituotteille sekä eläinlääkintä- ja kasvinsuojeluala. Kansanterveyttä koskevalla artik-

lalla ei kuitenkaan laajenneta yhteisön toimivaltaa tällä sektorilla, koska yhteisö ei jatkossakaan voi yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tämän artiklan perusteella.

Valiokunta pitää uutta kansanterveysartiklaa hyvänä ja riittävänä pohjana yhteisötason yhteistyölle. Tämän lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota kansanterveyttä koskevan artiklan 5 kohtaan, jonka mukaan yhteisön toiminnassa tällä sektorilla on otettava täysimääräisesti huomioon jäsenvaltioiden velvollisuudet terveystalveluiden ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen. Määräys täydentää artikkelissa olevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiskieltoa.

Lisäksi valiokunta korostaa, että uuden 95 artiklan perusteella on sisämarkkinoita koskevien päätösten yhteydessä tarvittaessa käytettävä mahdollisuutta pitää voimassa sopimuksen mukaisesti terveyden suojelua koskevia kansallisia määräyksiä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti esittää ulkoasiainvaliokunnalle lausuntonaan,

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

että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset hyväksytään.

Helsingissä 13 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Maija Perho /kok
jäs. Liisa Hyssälä /kesk
Kari Kantalainen /kok
Mikko Kuoppa /va-r
Eero Lämsä /kesk
Hannes Manninen /kesk

Pirkko Peltomo /sd
Margareta Pietikäinen /r
Osmo Soininvaara /vihr
Marja-Leena Viljamaa /sd
vjäs. Arja Ojala /sd
Irja Tulonen /kok.

