

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/1998 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä helmikuuta 1998 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 245/1997 vp Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti asiasta ovat antaneet lausunnon suuri valiokunta (SuVL 1/1998 vp), perustuslakivaliokunta (PeVL 10/1998 vp), lakivaliokunta (LaVL 4/1998 vp), valtiovainvaliokunta (VaVL 17/1998 vp), hallintovaliokunta (HaVL 6/1998 vp), liikennevaliokunta (LiVL 5/1998 vp), maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVL 6/1998 vp), sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 2/1998 vp), talousvaliokunta (TaVL 8/1998 vp), työasiainvaliokunta (TyVL 4/1998 vp) ja ympäristövaliokunta (YmVL 3/1998 vp). Lausunnot on otettu tämän mietinnön liitteiksi. Sivistysvaliokunta on ilmoittanut, ettei se anna asiasta lausuntoa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääministeri Paavo Lipponen
- ulkoasiainministeri Tarja Halonen
- alivaltiosihteeri Jaakko Blomberg, EU-sihteeristön päällikkö Eikka Kosonen, linjanjohtaja Kim Luotonen, linjanjohtaja Ora Meres-Wuori, linjanjohtaja Antti Sierla, yksikön päällikkö Hannu Kyröläinen, ulkoasiainsihteerin Pekka Shemeikka, erikoistutkija Kari Möttölä, lainsäätösihteeri Laura Yli-Vakkuri, ulkoasiainministeriö
- erityisavustaja Jari Luoto, valtioneuvoston kanslia
- kansliapäällikkö Kirsti Rissanen, lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist, lainsäädäntöneuvos Kirsi Salo, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Pentti Visanen, vanhempi hallitussihteeri Annikki Vanamo-Alho, lainsäädäntöneuvos Antti Pelttari, ylitarkastaja Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö
- apulaisosastopäällikkö, komentaja Timo Eckstein, Rajavartiolaitos
- lakimies Jari Pirjola, Suomen Punainen Risti
- professori Esko Antola
- valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen.

Lisäksi Ahvenanmaan maakunta ja ympäristöministeriö ovat toimittaneet kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken tehdyn Amsterdamin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Sopimus ja siihen liittyvä päätösiakirja allekirjoitettiin Amsterdamin 2 päivänä lokakuuta 1997.

Amsterdamin sopimuksen voimaantulo edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat sen val-

tiosääntöjensä 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 Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Amsterdamin sopimuksen kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Eduskunnan erikoisvaliokunnat puolustusvaliokuntaa ja sivistysvaliokuntaa lukuun ottamatta sekä suuri valiokunta ovat antaneet hallituksen esityksestä lausuntonsa, jotka ovat tämän mietinnön liitteinä. Kukin erikoisvaliokunta on lausunnossaan esittänyt omaan toimialaansa liittyvät näkökohdat. Suuri valiokunta puolestaan tarkastelee lausunnossaan yksityiskohtaisesti sitä, miten hyvin eduskunnan ja sen valiokuntien hallitusten välisen konferenssin aikana esittämät kannanotot ovat toteutuneet Amsterdamin sopimuksessa.

Valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa edellytetään hallituksen ottavan asianmukaisesti huomioon ulkoasiain valiokunnan muilta valiokunnilta saamista lausunnoissa esitetyt näkökohdat (1. lausumaehdotus).

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnön alkuosassa tarkastellaan tämän johdosta sopimuksen kokonaisuutta sekä erityisesti sen ulko- ja turvallisuuspoliittisia määräyksiä. Mietinnön loppuosassa esitetään eräitä arvioita Euroopan unionin kehitysvaiheesta Amsterdamin sopimuksen voimaan tullessa sekä unionin asemasta laajentumisprosessissa.

Eduskunnan osallistuminen

Eduskunta on osallistunut keskeisellä tavalla sopimusneuvotteluihin valmistautumiseen sekä niiden seuraamiseen itse neuvotteluprosessin aikana.

Ennen sopimusneuvotteluiden aloittamista valtioneuvosto esitti selonteossaan VNS 1/1996 vp Suomen lähtökohtia ja tavoitteita Euroopan unionin vuoden 1996 hallitusten väliseen konferenssiin. Ulkoasiainvaliokunta on selonteon johdosta antamassaan mietinnössä UaVM 7/1996 vp esittänyt eduskunnan kannalta merkityksellisiä näkökohtia tähän asiaan.

Sopimusneuvotteluiden aikana sekä ulkoasiainvaliokunta että suuri valiokunta seurasivat konferenssin kulkua. Valiokunnat saivat selvityksiä valtioneuvostolta ja asianomaiset ministerit ja virkamiehet informoivat valiokuntia säännöllisesti konferenssin etenemisestä. Suuri valiokunta oli HVK-prosessiin liittyen yhteistyössä jäsenvaltioiden Eurooppa-valiokuntien yhteiselimen COSACin puitteissa ja jäsenvaltioiden ulkoasiainvaliokuntien puheenjohtajat käsittelevät asiaa säännöllisissä kokouksissaan.

Neuvottelut ja neuvottelutulos

Amsterdamin sopimukseen sisältyy asiasisältön-

sä 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 mukaisuuden alue

Amsterdamin sopimuksilla parannetaan perusoikeuksien suojaa unionissa. Uusien määräysten nojalla on mahdollista pidättää jäsenyysoikeudet sellaiselta jäsenvaltiolta, jossa jatkuvasti ja vakavalla tavalla rikotaan perusoikeuksia tai muita keskeisiä periaatteita. Toisaalta yhteisö ei saa nimenomaista toimivaltuutta liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Jäsenvaltiot tiivistävät yhteistyötään turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Euroopan yhteisön perustamissopimukseen lisätyillä uusilla määräyksillä turvapaikka-, viisumi- ja maahanmuuttopolitiikasta ja muusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä politiikasta luodaan uusi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden mukaisuuden kategoria. Tanskaa, Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia koskevat poikkeusmääräykset.

Poliisiyhteistyötä sekä rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat määräykset ovat unionin III pilarissa. Näitä varten otetaan käyttöön lisäksi kaksi uutta yhteistyömuotoa, päätökset ja direktiivejä muistuttavat puitepätökset. Lisäksi henkilöiden tarkastusten lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskevat Schengenin sopimukset sisällytetään unionin perussopimuksiin.

Unionin kansalaisten turvapaikka-oikeudesta on sopimuksessa erityismääräykset, joiden soveltamispaukset tullevat olemaan ainakin Suomen osalta lähinnä poikkeuksellisia. Kolmansien maiden kansalaisten turvapaikka-oikeutta säätelee tällä hetkellä lähinnä ns. Dublinin yleissopimus.

Ulkoasiainvaliokunta pitää perusoikeuksien aseman vahvistamista myönteisenä. Valiokunta toteaa, että Suomi oli ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp edellytetyn mukaisesti asettanut tavoitteekseen yhteisön liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja tämän edel-

lyttämien perussopimusmuutosten toteuttamisen HVK:ssa. Tämä ei suoranaisesti toteutunut, mutta valiokunta pitää mahdollisena, että perusoikeuslottuvuuden yleinen vahvistaminen saat- taa merkitä liittymiseen oikeuttavan toimivallan implisiittistä syntymistä yhteisölle.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että oikeus- ja sisäasioita koskeva kokonaisratkaisu osoittaa asian tärkeyden sekä siihen kohdistuvat varaukset. Ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään 7/1996 vp, että konferenssissa tulisi III pilarin osalta esille kaksi perusratkaisumallia, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia. Ensimmäinen näistä olisi ollut tiettyjen asiaryhmien siirtäminen III pilarista yhteisöpilariin. Toinen ratkaisuvaihto oli se, että III pilari lähestyisi muodoiltaan yhteisöpilaria kuitenkin oman erillisyytensä säilyttäen. Valiokunta toteaa, että sopimus sisältää molemmat valiokunnan ennakoimat elementit.

Valiokunta kiinnittää huomiota pöytäkirjaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikasta. Se johtaa erikoiseen tilanteeseen, jossa EU-kansalaisten oikeusturva on pakolaisoikeudellisen suojelun alalla heikompi kuin maassa olevien kolmansien maiden kansalaisten.

Valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, joka koskee toisista jäsenmaista tulevia turvapaikkahakemuksia (2. lausumaehdotus).

Unioni ja kansalainen

Sopimusneuvottelujen eräänä lähtökohtana oli unionin ja kansalaisten lähentäminen.

EY:n perustamissopimuksessa olevaa yleistä syrjäntäkieltoa on laajennettu. Sukupuolten välisen tasa-arvon alalla on yhteisön toimintaa tehostettu ja sopimus sallii nyt myös positiivisen erityiskohtelun aliedustetun sukupuolen eduksi.

Yhteisö pyrkii myötävaikuttamaan korkeaan työllisyystasoon edistämällä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Työllisyyden osalta yhteisön toimet ovat jäsenvaltioiden toimia täydentäviä ja niiden välistä yhteistyötä edistäviä.

Yhteisön toimivaltuuksia sosiaalipolitiikan alalla laajennetaan. Erityisesti on mainittava, että Yhdistynyt kuningaskunta tulee nyt täysimääräisesti mukaan tämän alan työhön luopues- saan sille Maastrichtin sopimuksella järjestetystä

poikkeusasemasta. Lisäksi ympäristöä, kansanterveyttä ja kuluttajansuojaa koskevia säännöksiä on täydennetty ja täsmennetty.

Valiokunta pitää erityisen merkittävänä edistysaskeleena perustamissopimukseen otettua määräystä avoimuudesta ja asiakirjajulkisuudesta. Tämä muun muassa Suomen aloitteesta toteutettu sääntely edellyttää vielä täydentäviä johdetun oikeuden säädöksiä, joiden aikaansaamiseksi Suomen tulee edelleenkin olla aktiivinen.

Toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskeva aikaisempi sitomaton säännöstö on nyt kirjattu perustamissopimukseen primäärioikeuden tasolla. Valiokunta pitää tätä myönteisenä. Lisäksi valiokunta toteaa, että kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa koskeva pöytäkirja on sisällöltään pääosin valiokunnan esittämien linjausten mukainen.

Verotus ja ympäristö

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp kannatettiin ympäristönäkökohdan sisällyttämistä perustamissopimukseen kirjaamalla siihen hyvä ympäristö EU:n kansalaisoikeudeksi, kestävän kehityksen periaate ja korkean ympäristönsuojelun taso yhteisöpolitiikkojen täytäntöönpanossa sektoreittain sekä ympäristövaikutusten arvioinnin tulosten käyttövelvoite rahastojen toiminnassa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa suuren valiokunnan lausuntoon yhtyen, että Amsterdamin sopimuksella toteutetut ympäristönsuojelua koskevat muutokset ovat eduskunnan tavoitteiden suuntaisia. Ympäristö- ja energiaverotuksen vähimmäistasojen yhdenmukaistamisen osalta ei kuitenkaan saavutettu edistymistä. Valiokunta katsoo, että Suomen on jatkossakin määrätietoisesti toimittava sen puolesta, että EU:ssa päätettäisiin määräenemmistöllä yhteisistä ympäristö- ja energiaverotuksen, samoin kuin pääomaverotuksen, vähimmäisverokannoista.

Unionin ulkoisen toiminnan tehostaminen

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella syvennettiin hallitusten välistä yhteistyötä. Eurooppa-neuvostolle annettiin tehtäväksi määrittellä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteet ja yleiset suuntaviivat. Lisäksi se päättää

yhteisistä strategioista, joiden tavoitteena on luoda kattavampia unionin toimintaohjelmia. Neuvoston pääsihteeri toimii vastaisuudessa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana ja puheenjohtajavaltion avustajana.

Suomen ja Ruotsin yhteisen aloitteen pohjalta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa laajennetaan sotilaalliseen kriisinhallintaan, johon käytetään Länsi-Euroopan unionia (WEU). Yhteinen puolustus säilyy yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena.

Unionin ulkoiseen toimintaan liittyy myös kysymys unionin oikeushenkilöydestä. Amsterdamin sopimuksella ei anneta oikeushenkilöyttä Euroopan unionille eikä sulauteta unionia ja kolmea Euroopan yhteisöä yhdeksi kansainväliseksi järjestöksi. Neuvosto voi sen sijaan neuvotella ja tehdä sopimuksia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä myös poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla. Sopimukset tehdään neuvostossa yksimielisesti. Jäsenvaltio voi kuitenkin ilmoittaa neuvostossa, että sopimus on erikseen ratifioitava kansallisesti, jotta se sitoisi jäsenvaltiota.

Lisäksi yhteisö voi neuvoston yksimielisellä päätöksellä vahvistaa toimivaltaansa taloudellisten ulkosuhteiden alalla palveluiden kaupan ja henkisen omaisuuden osalta.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa oikeushenkilöyden osalta suuren valiokunnan lausunnossa esitettyihin perusteluihin ja toteaa, että sopimuskototoimivaltaa koskeva kokonaisuus on hämmästyttävä ja epäselvä. Saavutettu ratkaisu on vaikeaselkoinen ja oikeudellisesti vielä täsmennyksen tarpeeseen.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy lisäksi taloudellisten ulkosuhteiden osalta suuren valiokunnan käsitykseen, jonka mukaan neuvottelutulosta voidaan pitää pettymyksenä Suomen kaltaisille pienille jäsenvaltioille. Tällaisten valtioiden ulkoisissa taloussuhteissa immateriaalioikeuksilla, palveluilla ja osaamisen siirrolla on yhä ratkaisevampi merkitys.

Unionin toimielimet

Toimielimiä koskevien neuvotteluiden tavoitteena oli sekä unionin nykyisen toiminnan tehostaminen että varautuminen unionin tulevaan laa-

jentumiseen. Jälkimmäisellä alalla ei juuri edistytty.

Yhteisön toiminnan tehostamiseksi sopimuksessa yksinkertaistetaan yhteispäätösmenettelyä ja menettelyn soveltamisalaa laajennetaan. Samoin neuvoston määränemistöpäätösten käyttöalaa laajennetaan.

Sen sijaan komission kokoonpanon muuttamisesta tai neuvoston ääntenpainotuksesta ei kyetty sopimaan. Näihin kysymyksiin palataan laajentumisen edistyessä. Sama koskee ääntenpainotusta neuvostossa. Ulkoasiainvaliokunta pitää hyvin tärkeänä, että Suomi pysyy tähänastisella kannallaan komission kokoonpanosta ja neuvoston ääntenpainotuksesta.

Tuomioistuimen toimivaltuuksia laajennettiin kuitenkin niin, että toimivallan sisältö uusilla aloilla on jonkin verran aiempaa suppeampi ja ehdollisempi. Valiokunta pitää merkittävänä tuomioistuimelle annettua ennakkoratkaisutoimivaltaa turvapaikkasäännösten tulkinnasta.

Valiokunta on tyytyväinen yhteispäätösmenettelyssä saavutettuun edistykseen sekä siihen, että neuvoston määränemistöpäätöksiä on kyetty hallitulla tavalla lisäämään.

Ottaen huomioon sen, että Suomi on korostanut laajentumisen tärkeyttä, valiokunta pitää valitettavana, ettei komission kokoonpanoa ja neuvoston ääntenpainotusta koskevissa periaatteellisesti merkittävässä kysymyksissä voitu tässä yhteydessä saavuttaa yksimielisyyttä. Näiden asioiden lykkääminen laajentumisneuvottelujen yhteyteen saattaa merkittävästi vaikeuttaa ja hidastaa laajentumisprosessia. Toisaalta valiokunta toteaa, että näiden järjestelyjen voimaantulo on Suomen kannalta mahdollista hyväksyä vain laajentumisen toteutuessa.

Tiiviimpi yhteistyö

Amsterdamin sopimuksella unionin rakenteisiin otetaan määräykset joustavuudesta. Määräysten mukaan ne jäsenvaltiot, jotka haluavat ja kykenevät, voivat tiettyjen edellytysten täytyessä harjoittaa tiiviimpää yhteistyötä unionin toiminta-aloilla käyttäen hyväkseen unionin toimieliimiä, menettelyjä ja järjestelyjä. Valiokunta yhtyy suuren valiokunnan arvioon siitä, että po. määräykset ovat periaatteelliselta merkitykseltään

tärkeimpiä sopimuksen sisältämistä uudistuksista.

Ulkoasiainvaliokunta asetti mietinnössään 7/1996 vp eräitä edellytyksiä joustavuutta koskevalle sääntelylle. Valiokunta totesi, että mahdollisuutta yhdentymisen eriyttämiseen ei voida sulkea pois. Eriyttämisen on kuitenkin kunnioitettava tiettyjä periaatteita. Ensiksikin on edellytettävä, että mitään jäsenvaltiota, joka haluaa ja voi osallistua tiettyyn toimintaan, ei estetä osallistumasta siihen. Toiseksi on huolehdittava, että ratkaisuilla ei vaaranneta sisämarkkinoita, yhteisten politiikkojen toimivuutta ja toimielinjärjestelmän yhtenäisyyttä taikka luoda kohtuuttomia ongelmia tai etuja eri ryhmiin kuuluville jäsenvaltioille. Kolmanneksi on myös pidettävä huolta siitä, että eriyttäminen ei anna tietyille jäsenvaltioille oikeutta määrätä yhdentymisen suunnasta ja tavoitteista.

Valiokunta toteaa, että tiiviimpää yhteistyötä koskevat määräykset ovat ilmeisesti osoittautumassa välttämättömiksi unionissa, jossa on jo 15 jäsenvaltiota. Sen avulla ne jäsenvaltiot, jotka haluavat ja kykenevät, voivat edetä tietyissä asioissa pidemmälle kuin mihin kaikki jäsenvaltiot yhdessä olisivat valmiita. Erityisesti pienen jäsenvaltion kannalta on tärkeää, että tällainen yhteistyö toteutetaan unionin rakenteita käyttäen eikä se tapahdu unionin rakenteiden ulkopuolella.

Valiokunta pitää tätä koskevia määräyksiä kuitenkin ongelmallisina ja käsittelee tätä kysymystä jäljempänä mietinnössään.

Perussopimusten yksinkertaistaminen

Perustamissopimusten yksinkertaistamisella on pyritty poistamaan vanhentuneita sopimusmääräyksiä ja tehty tähän liittyviä teknisiä mukauksia. Lisäksi unionisopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen artiklat numeroidaan uudelleen. Tällä on saavutettu se, että sopimuksen artiklat ovat nyt juoksevasti numeroituja. Valiokunta toteaa, että ratkaisu ei kuitenkaan lisää suuremmassa määrin sopimuksen ymmärrettävyyttä tai luettavuutta, vaan pikemminkin se voi lisätä väärinkäsityksiä, kun saattaa jäädä epäselväksi, mitä sopimuksen määräystä kulloinkin tarkoitetaan.

Yksityiskohtaiset perustelut

Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Ulkoasiainvaliokunta on aikaisemmissa kannotoissaan todennut, että Suomi liittyi Euroopan unioniin sotilaallisesti liittoutumattomana maana, jolla on oma itsenäinen puolustus. Tältä pohjalta Suomi voi osallistua rakentavasti unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) kehittämiseen. Valiokunnan mielestä YUTP:n kehittämisen tulee edelleen tapahtua hallitustenvälisen yhteistyön pohjalta. Ratkaisujen tulee vahvistaa unionin jäsenmaiden solidaarisuutta ja unionin toimintakykyä kaikkien Euroopan valtioiden hyväksymien ETYJ:n Helsingin ja Pariisin asiakirjojen mukaisten arvojen toteuttamiseksi. Valiokunnan näkemyksen mukaan YUTP ei saa johtaa sellaisiin sitoviin velvoitteisiin, jotka olisivat ristiriidassa sotilaallisen liittoutumattomuuden kanssa.

Hallitustenvälisen konferenssin aikana hyväksymässään mietinnössä 7/1996 vp ulkoasiainvaliokunta edellytti Suomen sotilaallisesti liittoutumattomana valtiona osallistuvan sotilaalliseen kriisinhallintaan vain, jos sillä säilyy oikeus itsenäiseen päätöksentekoon omaa turvallisuutta koskevilla kysymyksissä. Valiokunta korosti unionin jäsenvaltioiden tasavertaisuuden tarvetta kriisinhallintaa koskevassa päätöksenteossa, johon tulee sisältyä mahdollisuus itsenäiseen päätökseen kuhunkin operaatioon osallistumisesta. Valiokunnan mielestä EU:n ja Länsi-Euroopan unionin (WEU) väliset suhteet tuli ottaa tarkasteluun siten, että WEU voisi toimia EU:n poliittisen johdon alaisena kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistehtävien yhteistyöjärjestönä.

Yhteinen puolustuspolitiikka

Unionisopimuksen uudessa 17 artiklassa muutetaan unionin yhteistä puolustuspolitiikkaa ja yhteistä puolustusta koskevia määräyksiä. Artiklan mukaan YUTP käsittää kaikki Euroopan unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mukaan lukien asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen, jos Eurooppa-neuvosto niin päättää. Kunkin jäsenvaltion on hyväksyttävä tällainen

päätös valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Tässä yhteydessä ulkoasiainvaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausunnon tätä määräystä koskevaan kohtaan. Perustuslakivaliokunta pitää valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden selvänä, että yksistään Eurooppa-neuvoston mahdollisesti tekemä päätös ei voi merkitä Suomen sitoutumista päätökseen yhteiseen puolustukseen siirtymisestä tai WEU:n sulauttamisesta Euroopan unioniin. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan.

Ulkoasiainvaliokunta pitää myös mahdollisena, että yhteiseen puolustukseen siirtyminen edellyttäisi Eurooppa-neuvoston päätöksen lisäksi uuden hallitustenvälisen konferenssin tekemää päätöstä asiasta.

Valiokunnan arvion mukaan unionisopimus luo EU:n turvallisuus- ja puolustusulottuvuuteen uutta sisältöä, joka kuitenkin voi muuttua käytännön toiminnaksi vain useiden vaikeiden edellytysten toteutuessa. Sopimuksella on vaikutusta unionin turvallisuuspoliittiseen rooliin, jos jäsenmailla on poliittista tahtoa käyttää uusia sopimusmääräyksiä tähän tarkoitukseen, jos sopimusmääräysten edellyttämät lisäjärjestelyt toteutetaan yhteistyössä WEU:n kanssa ja ennen kaikkea jos unioni kykenee tekemään yksimielisiä päätöksiä puolustusulottuvuuden kehittämiseksi.

Maastrichtin sopimuksen perusteella unionin puolustusulottuvuus on tavoite, jonka toteuttaminen on sopimuksen varauksellisten ilmauksien valossa lähinnä tulevaisuuden mahdollisuus. Uudessa 17 artiklassa viitataan unionin ja WEU:n yhteistyösuhteeseen, jonka tehtävät määritellään Suomen ja Ruotsin hallitustenvälisessä konferenssissa tekemän esityksen mukaisesti WEU:n kriisinhallintaa koskevan Petersbergin julistuksen pohjalta. Kriisinhallinta käsittää humanitaariset tehtävät ja pelastustehtävät, rauhanturvaamisen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien. Yhteinen puolustuspolitiikka määritellään siis meneillään olevaksi toiminnaksi, jolla on käytännön sisältöä ainakin sotilaallisen kriisinhallinnan osalta. Tämä vastaa ulkoasiainvaliokunnan mietinnössään 7/1996 vp otta-

maa kantaa, että sotilaallista kriisinhallintaa tulee käsitellä osana YUTP:ta.

Uuden 17 artiklan 3 kohta, joka on myös muotoiltu Suomen ja Ruotsin esityksen pohjalta, toteuttaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden kriisinhallintapäätöksen toteuttamisessa. Jokaisella kriisinhallintatehtäviin osallistuvalla unionin jäsenvaltiolla on mahdollisuus osallistua täysimääräisesti ja tasavertaisesti suunnitteluun ja päätöksentekoon WEU:ssa näiden tehtävien osalta. Käytännön toteutus sotilaallisella alalla jää riippumaan unionin ja WEU:n välisestä järjestelystä.

Artikla asettaa EU:n tavoitteeksi kiinteämpien institutionaalisten suhteiden luomisen WEU:hun. Suhteiden tiivistämiseen sisältyy myös mahdollisuus WEU:n sulauttamisesta unioniin, mikäli Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää. Artiklan sisällössä on uutta myös puolustusmateriaaliyhteistyön sisällyttäminen YUTP:n alaan, jos jäsenvaltiot pitävät sitä aiheellisenä yhteisen puolustuspolitiikan asteittaisen määrittelyn tukemiseksi.

Heinäkuussa 1997 WEU hyväksyi hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetyn WEU:n roolia ja sen suhteita unioniin ja NATOon koskevan julistuksen, jossa määritellään WEU:n perustehtäväksi todellisen Euroopan turvallisuus- ja puolustusidentiteetin (ESDI) kehittäminen ja Euroopan vastuun lisääminen puolustusasioissa. Julistuksessa WEU sitoutuu valmistelemaan ja panemaan täytäntöön unionin puolustuksen alaan kuuluvat päätökset ja toimet ja tunnustaa Eurooppa-neuvoston toimivallan suuntaviivojen antajana tilanteissa, joissa unioni käyttää sitä päätöstensä ja toimiensa toteuttamiseen. Julistuksessa WEU sitoutuu myös kehittämään tarkkailijajäsentensä asemaa ja hyväksymään käytännön järjestelyt, jotka mahdollistavat kaikkien jäsenvaltioiden täysimittaisen ja yhdenvertaisen osallistumisen WEU:ssa tapahtuvaan suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Muita näkökohtia

Unionisopimukseen sisältyy muita YUTP:n osalta merkittäviä näkökohtia ennen kaikkea yhteisen strategian, rakentavan pidättäytymisen,

korkean edustajan ja unionin oikeushenkilöllisyyden osalta.

Yhteinen strategia

Unionisopimuksen uuden 12 artiklan mukaan unioni pyrkii tavoitteittensa saavuttamiseen mm. päättämällä yhteisistä strategioista. Niistä päättää Eurooppa-neuvosto aloilla, joilla jäsenvaltioilla on merkittäviä yhteisiä etuja. Yhteisissä strategioissa vahvistetaan niiden tavoitteet, kesto sekä keinot, jotka unionin ja jäsenvaltioiden on tarjottava niiden toteuttamista varten. Neuvosto suosittelee Eurooppa-neuvostolle yhteisiä strategioita ja toteuttaa ne erityisesti hyväksymällä yhteisiä toimintoja ja yhteisiä kantoja.

Poiketen pääsäännöstä, jonka mukaan neuvosto tekee päätökset sopimuksen V osastossa tarkoitetuista kysymyksistä yksimielisesti, unionisopimuksen uuden 23 artiklan mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä mm. hyväksyessään yhteisen strategian perusteella yhteisen toiminnan tai yhteisen kannan taikka tehdessään sen perusteella muun päätöksen. Jos neuvoston jäsen ilmoittaa, että se esittämistään tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä aikoo vastustaa päätöksen tekemistä määräenemmistöllä, asiasta ei äänestetä. Neuvosto voi määräenemmistöllä pyytää, että asia saatetaan Eurooppa-neuvoston yksimielisesti ratkaistavaksi. Tätä kohtaa ei sovelleta päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla ja jotka siten edellyttävät aina jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Yhteisen strategian käsite on unionisopimuksen luoma uusi YUTP:n väline, jonka hyödyn valiokunta arvioi liittyvän pitkäjänteisyyden ja jossakin määrin suuremman konkreettisuuden antamiseen YUTP:lle verrattuna yhteisten periaatteiden ja suuntaviivojen määrittelyyn. Tarve määritellä yhteisen strategian tavoitteet, kesto ja keinot edistää valiokunnan mielestä YUTP:n jatkuvuutta ja linjakkuutta.

Yhteisellä strategialla voi valiokunnan käsityksen mukaan olla puheenjohtajamaan tehtävää helpottavaa merkitystä, koska YUTP:n peruslinjat määräytyvät sen pohjalta kollektiivises-

ti ja puheenjohtajamaa voi nojautua siihen. Eri-tyisesti Eurooppa-neuvoston toimivalta yhteisestä strategiasta päätettäessä korostaa strategian hallitustenvälisyyttä. Amsterdamin sopimus vahvistaa tässä mielessä yleensäkin YUTP:n hallitustenvälistä luonnetta ja yksimielisyyden pohjalta toimivan Eurooppa-neuvoston roolia. Määräenemmistöpäätökset ovat mahdollisia neuvostossa, mutta vain YUTP:n toimeenpanon osalta.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että yhteisestä strategiasta päättämiseen ei Suomen kannalta liity periaatteellisia ongelmia. Perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan sen tärkeyttä, että Suomi toimii Eurooppa-neuvostossa johdonmukaisesti yhteisten strategioiden mahdollisimman täsmällisen muotoilemisen ja rajaamisen hyväksi ja näin kaventaa neuvoston määräenemmistöpäätöksentekoon jäävää avointa harkintaa ja liikkumavaraa. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy tähän kannanottoon.

Rakentava pidättäytyminen

Unionisopimuksen uuden 23 artiklan mukaan äänestämästä pidättyvä neuvoston jäsen voi perustella pidättymistään antamalla virallisen lausuman. Tällöin kyseinen jäsenvaltio ei ole velvolinen soveltamaan päätöstä, mutta se on velvollinen hyväksymään, että päätös sitoo unionia. Keskinäistä yhteisvastuullisuutta noudattaen jäsenvaltion on pidättäydyttävä toimista, jotka voivat olla ristiriidassa mainittuun päätökseen perustuvan unionin toiminnan kanssa tai estää sen toteuttamisen, ja muiden jäsenvaltioiden on kunnioitettava sen kantaa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että tämän ns. rakentavan pidättäytymisen periaatteen tarkoitus on tehostaa YUTP:ta koskevaa päätöksentekoa. Liaksi käytettynä sillä voi kuitenkin olla unionin jäsenten yhteisvastuullisuutta YUTP:n toteuttamisesta heikentävä vaikutus.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Suomen kannalta on tärkeää, että rakentavaan pidättäytymiseen turvautumisen mahdollisuus on olemassa tärkeitä kansallisia etuja vaarantavissa tapauksissa. Valiokunnan mielestä sitä muutoin tulee käyttää rajoitetusti.

Valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausu-

man, joka koskee YUTP-asioiden saattamista ulkoasiainvaliokunnan tietoon rittävän ajoissa (3. lausumaehdotus).

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että unionisopimus säilyttää yksimielisyyden yksinomaista päätöksentekotapana sotilaallista merkitystä omaavissa kysymyksissä. Jos jäsenvaltio on käyttänyt hyväkseen rakentavaa pidättymistä sotilaallista tai puolustusmerkitystä omaavissa päätöksissä, sen ei tarvitse vastata päätösten toimeenpanon rahoituksesta.

Unionisopimukseen lisätty uusi VII osasto sisältää yleiset määräykset jäsenvaltioiden välisestä tiiviimmästä yhteistyöstä. Se pyrkii joustavuuteen, jotta unionin eri toimialoilla muita laajempaan yhteistyöhön halukkaat ja kykenevät jäsenvaltiot voivat harjoittaa tätä yhteistyötä käyttäen hyväkseen unionin toimitelmiä. Joustavan yhteistyön periaatetta ei uloteta sopimuksessa YUTP:n alueelle. Valiokunta katsoo, että joustavuus toteutuu kuitenkin tällä alueella toisessa mielessä rakentavan pidättäytymisen mahdollisuuden johdosta.

Korkea edustaja

Unionisopimuksen uuden 18 artiklan mukaan puheenjohtajavaltio edustaa unionia YUTP:hen liittyvissä asioissa. Puheenjohtajavaltiota avustaa neuvoston pääsihteeri, joka toimii yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana. Uuden 26 artiklan mukaan pääsihteeri avustaa neuvostoa YUTP:n alaan kuuluvissa kysymyksissä erityisesti osallistumalla toimintaperiaatteita koskevien päätösten muotoilemiseen, valmisteluun ja täytäntöönpanoon ja tarvittaessa, toimien puheenjohtajavaltion pyynnöstä neuvoston puolesta, käymällä poliittista vuoropuhelua kolmansien osapuolten kanssa.

Korkea edustaja tulee mukaan ns. troikkaan, jonka kokoonpanoon kuuluu lisäksi puheenjohtajamaan ja tulevan puheenjohtajamaan edustajat, ei sen sijaan enää edellisen puheenjohtajamaan edustaja. Komissio osallistuu uuden 18 artiklan mukaan täysimääräisesti YUTP:n toteuttamiseen.

Korkean edustajan käyttöönotto on vastaus unionin ulkopuolisten valtioiden huoleen siitä, että EU:lta puuttuu selkeä ulkosuhteiden hoi-

don taho. Järjestelyyn ei ulkoasiainvaliokunnan käsityksen mukaan liity Suomen kannalta ongelmia, esimerkiksi sellaisia yhteisöllistymisen piirteitä, jotka olisivat vastakkaisia Suomen esittämille näkemyksille tai olisivat eduskunnan kannalta ongelmallisia. Järjestely voi vaikuttaa myönteisesti lisäämällä YUTP:n jatkuvuutta, parantamalla siihen liittyvää koordinaatiota ja yleensä lisäämällä YUTP-toiminnan tehokkuutta.

Neuvoston pääsihteeristöön perustetaan suunnittelu- ja varhaisvaroitusyksikkö Amsterdamin sopimukseen liittyvän hallitustenvälisen konferenssin päätöksiäkirjan julistuksen nro 6 mukaisesti. Yksikkö toimii komission kanssa yhteistyössä toiminnan johdonmukaisuuden varmistamiseksi ulkosuhteiden eri osa-alueilla. Yksikön perustamisella pyritään toisaalta parantamaan unionin kykyä ennakoida kriisitilanteita ja toisaalta vahvistamaan yhteisen toiminnan perustaa. Suunnittelu- ja varhaisvaroitusyksikkö avustaa neuvoston pääsihteerin YUTP:n korkean edustajan tehtävässä.

Valiokunta toteaa, että suunnittelu- ja varhaisvaroitusyksikölle on tarkoitettu antaa jossakin määrin jäsenvaltioista riippumaton asema, samalla kun jäsenvaltiot ja komissio sitoutuvat luovuttamaan sen käyttöön mahdollisimman laajasti sen tarvitsemaa luottamuksellistakin tietoa. Yksikön merkitys sille annetun tehtävän suorittamisessa määräytyy käytännössä. Uutta piirrettä neuvoston osalta edustaa uuteen 17 artiklaan liittyvä julistus vahvistetusta EU-WEU-yhteistyöstä, jossa neuvostoa pyydetään huolehtimaan neuvoston pääsihteerin henkilöstön luotettavuuden selvittämisestä.

Unionin sopimusvalta

Oikeushenkilöiden myöntämistä Euroopan unionille ehdotettiin neuvotteluprosessin aikana, mutta ehdotukset eivät tulleet hyväksytyiksi. Sen sijaan unionisopimuksen uudessa artiklassa 24 luodaan mahdollisuus siihen, että neuvosto voi valtuuttaa puheenjohtajan käymään neuvottelu- ja kansainvälisistä sopimuksista. Neuvosto tekee tällaiset sopimukset yksimielisesti puheenjohtajaan esityksestä. Sopimus ei kuitenkaan sido sellaista jäsenmaata, joka neuvostossa ilmoittaa,

että sen on noudatettava valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä sopimuksen voimaansaattamisessa. Muut jäsenmaat kuitenkin voivat sopia, että sopimusta sovelletaan niihin väliaikaisesti.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että artiklan 24 mahdollistama uusi neuvottelumenettely korostaa tarvetta informoida eduskuntaa riittävän ajoissa ja yksityiskohtaisesti neuvotteluprosessin alkamisesta ja etenemisestä.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehityksen arviointia

Ulkoasiainvaliokunnan arvion mukaan unionisopimus luo periaatteellisen mahdollisuuden Maastrichtin sopimuksessa tavoitteiksi asetettujen yhteisen puolustuspolitiikan ja yhteisen puolustuksen rakentamiselle pyrkimällä sulauttamaan WEU:n osaksi EU:ta. Unionin muodostuminen puolustusliitoksi ja yhteisen puolustuksen toteutuminen eivät kuitenkaan seuraa unionisopimuksesta sellaisenaan. Kynnyksenä on Eurooppa-neuvoston yksimielinen päätös ja jäsenmaiden erillinen suostumus. Tosiasiassa tämä menettely on hyvin lähellä perussopimusten muutosmenettelyä. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että sellaisten sitovien velvoitteiden syntyminen, jotka olisivat ristiriidassa sotilaallisen liittoutumattomuuden kanssa, ei ole mahdollista unionisopimuksen valossa.

Unionisopimuksen valossa yhteisen puolustuspolitiikan konkreettisin sisältö on valiokunnan mielestä sotilaallisen kriisinhallinnan liittäminen EU:n tehtäviin. Unionin kriisinhallintarooli jää kuitenkin tulevan kehityksen varaan. Unionilla on poliittinen johtoasema kriisinhallintatoimintaa koskevien aloitteiden tekemisessä, mutta täytäntöönpano jää EU:n ja WEU:n välisten sopimusten varaan käytännön järjestelyjen osalta. Ulkoasiainvaliokunta katsoo sen vuoksi, että unionisopimus ei sellaisenaan rajoita Suomen oikeutta päättää itse kriisinhallintatehtäviin osallistumisesta.

Kriisinhallintaoperaatiot tulevat valiokunnan arvion mukaan ainakin lähitulevaisuudessa edelleen nojaamaan ratkaisevasti kansallisiin resursseihin ja niiden toteuttajina saattaa olla erilaisia valtiokoostumuksia esimerkiksi NATOn rauhankumppanuusohjelman puitteissa. Valiokun-

nan mielestä toimivin ja samalla Suomen turvallisuuspoliittisten etujen kannalta soveliaain kriisinhallintajärjestelmä rakentuu NATOn (mm. Yhdysvallat), Venäjän ja sotilasliittoihin kuuluvien maiden (mm. Suomi ja Ruotsi) yhteistyön pohjalta, josta esimerkkinä on Bosnian rauhanturvaoperaatio (IFOR/SFOR). Unionin ja WEU:n keskinäisten kriisinhallintavalmiuksien kehittäminen on toistaiseksi vasta aluillaan. Myönteistä on valiokunnan mielestä WEU:n tarkkailijajäseninä olevien EU:n jäsenmaiden tasavertainen osallistuminen kriisinhallintaoperaatioiden suunnitteluun.

Unionin yhteisen puolustuspolitiikan toteutumismahdollisuuksia rajoittaa valiokunnan näemyksen mukaan se, että EU:hun ei ole tarkoitus luoda omaa sotilaallista valmistelukoneistoa. Sen sijaan EU:n on määrä käyttää WEU:n suunnittelu- ja tiedonhankintapalveluja apuna kriisinhallintapäätöksissään. Unioni kehittää toisaalta omaa analyysi- ja varhaisvaroituskykyään.

Pyrkimys unionin kriisinhallintavalmiuden vahvistamiseen vastaa valiokunnan mielestä Suomen hallitustenväliselle konferenssille asettamia tavoitteita ja siitä tuli yhteisen puolustuspolitiikan toistaiseksi konkreettisin sisältö osittain Suomen aloitteen pohjalta. Mahdollisuus laajentaa yhteistä puolustuspolitiikkaa kriisinhallinnan ulkopuolellekin ja siirtyä yhteiseen puolustukseen pysyy kuitenkin unionin kehitystä koskevana avoimena kysymyksenä.

Valiokunnan mielestä ei toistaiseksi ole perusteita arvioida, onko Amsterdamin sopimukseen liittyvässä unionisopimuksessa edetty YUTP:n kehittämisessä pidemmälle kuin Maastrichtin sopimuksessa. Unionisopimuksessa YUTP:hen sisällytetty asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka ei sinänsä merkitse, että tällainen määrittely olisi jo tapahtumassa tai että yhteistä puolustusta oltaisiin lähestymässä, kuten Maastrichtin sopimuksen mukaan voi tapahtua pitkällä aikavälillä määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan seurauksena. Valiokunta katsoo, että unionisopimus säilyttää jäsenmaiden ulko- ja turvallisuuspoliittisen liikkumavaran vähintään ennallaan, mutta pitkällä aikavälillä sen uudet määräykset voivat myös luoda pohjaa

YUTP:n kehittymiselle tiiviimmäksi ja sitovammaksi.

Unionin tuleva toimintaympäristö

Kun Amsterdamin sopimuksen yksityiskohtaisia määräyksiä on jo selvitetty lähemmin erikoisvaliokuntien ja suuren valiokunnan lausunnoissa, ulkoasiainvaliokunta tarkastelee seuraavassa unionin tulevaa sisäistä ja ulkoista toimintaympäristöä siinä vaiheessa, kun Amsterdamin sopimus on tullut voimaan.

Integraation syveneminen

Valiokunta toteaa, että Amsterdamin sopimuksen tullessa voimaan todennäköisesti vuonna 1999 on kolme seikkaa, jotka myötävaikuttavat integraation syvenemiseen jäsenvaltioiden kesken.

Ensimmäinen ja epäilyksettä merkittävin on jo Maastrichtin sopimuksella järjestetty talous- ja rahaliitto EMU, jonka kolmas vaihe käynnistyy 1.1.1999. Siihen osallistuvien yhdentoista jäsenvaltion kesken otetaan käyttöön yhtenäisvaluutta, joka korvaa jäsenvaltioiden kansalliset valutat. Talous- ja rahaliiton toteuttamiseksi perustetaan riippumaton Euroopan keskuspankki, jonka toimivaltaan siirtyy mm. rahapolitiikka. Kaikkien jäsenvaltioiden talous- ja valtionvarainministereistä koostuvan Ecofin-neuvoston rinnalle tulee merkittäväksi toimijaksi erityinen euro-neuvosto, jossa kokoontuvat vain euroon osallistuvien maiden ministerit.

Toiseksi Amsterdamin sopimuksessa on alakohtaisia määräyksiä, jotka nimenomaisesti myötävaikuttavat integraation syvenemiseen. Yhteisön toimivaltuuksia laajennetaan tietyillä aloilla. Lisäksi turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka ja eräät muut henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät asiat siirtyvät hallitusten välisestä yhteistyöstä Euroopan yhteisön ylikansalliseen toimivaltaan. Samoin jo olemassa olevia valtuuksia esimerkiksi syrjinnän torjumisen, ympäristön, kansanterveyden ja kuluttajansuojan aloilla laajennetaan. Sosiaaliskysymyksiä koskenut Ison-Britannian poikkeus kumotaan ja alaa koskevat määräykset otetaan yhteisön toimivaltaan.

Kolmanneksi periaatteellisesti hyvin merkit-

tävä siirto on Schengenin sopimuskokonaisuuden sisällyttäminen unionin rakenteisiin.

Sen sijaan valiokunta katsoo, perustuslakivaliokuntaan yhtyen, että yhteispäätösmenettelyn käyttöalan laajentaminen ei suoranaisesti vaikuta unionin toimivaltuuksiin integraatiota syventävästi, vaan muuttaa lähinnä toimivaltuuksien käyttöä unionin toimielinten kesken. Sama koskee siirtymistä yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätöksentekoon.

Valiokunta katsoo, että Amsterdamin sopimuksista suoraan johtuva integraation syveneminen on melko vähäistä. Sen sijaan valiokunta toteaa, että sopimukseen on eräin paikoin sisällytetty olennaisia, joskin rajoitettuja toimivaltuuksia yhteisön toimialan laajentamiseen jäsenvaltioiden yksimielisin päätöksin. Näitä ovat muun muassa yhteistä puolustusta sekä taloudellisia ulkosuhteita koskevat kysymykset. Valiokunta korostaa sen tärkeyttä, että tällaisiin kysymyksiin liittyvät päätösehdotukset tuodaan riittävän ajoissa eduskunnan käsiteltäviksi asianomaisten valtiopäiväjärjestyksen säännösten mukaisesti.

Integraation hajaantuminen unionin sisällä

Samaan aikaan kun unionin toimintaa tiivistetään ja sen johdonmukaisuutta pyritään kehittämään on havaittavissa toinen kehityssuunta, jossa unionin sisällä integraatio pirstoutuu.

Tiiviimpi yhteistyö

Integraation perusajatuksena on tähän saakka ollut, että kaikki jäsenvaltiot etenevät yhtä nopeasti. Nyt sopimuksiin otettujen tiiviimpää yhteistyötä koskevien määräysten tavoitteena on pitää tiiviimpi yhteistyö unionin rakenteiden sisäpuolella sekä asettaa yhteistyön harjoittamiselle tietyt kriteerit, jotta se ei rikkoisi unionin yhtenäisyyttä. Määräysten taustalla on ajatus, jonka mukaan unionin ei tulisi edetä aina hitaimman jäsenvaltion mukaan, sekä se, että jäsenvaltioryhmien välinen tiiviimpi yhteistyö, jota syntyy joka tapauksessa, tulisi pitää mahdollisuuksien mukaan unionin sisällä, jolloin sitä voidaan harjoittaa valvotusti ja jolloin se on avointa kaikille ehdot täyttävälle jäsenvaltioille.

Valiokunnan mielestä käsite on ristiriitainen ja osittain harhaanjohtava. Se, että kaikki jäsen-

valtiot eivät ole mukana, ei varsinaisesti ole tiivistä yhteistyötä. Joustavuus tällä tavoin ymmärrettynä tarkoittaa poikkeamista jäsenvaltioiden tasaveroisen aseman periaatteesta sekä siitä, että jäsenvaltiolle koituu unionin jäsenyydestä oikeuksia ja velvollisuuksia eikä se voi valita vain toista.

Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että "tiiviimpi yhteistyö" tulee ajankohtaiseksi erityisesti unionin laajennuttua. Valiokunta toteaa, että periaate on ilmeisesti käytännössä tarpeellinen. Kuitenkin voidaan havaita, että jo nyt toteutettu "joustavuus" talous- ja rahaliiton osalta, Schengenin sopimusten osalta sekä EY:n perustamissopimuksen uuden IV osaston suhteen on johtanut erittäin vaikeasti hahmotettavaan ja hankalasti hallittavaan juridis-tekniseen rakenteeseen. Yhteistyö muuttuu hyvin vaikeaselkoiseksi, jos joustavuutta ryhdytään sovelta- maan laajemmassa määrin.

Valiokunta toteaa, että niin sanotun joustavan integraation käyttö ei selkeytä unionin rakennetta. Menettelyyn olisi aiheellista turvautua vain, kun muita vaihtoehtoja ei ole.

Toimielinjärjestelmän muuttuminen

Alkuperäisen Euroopan talousyhteisön toimielinjärjestelmä rakentui toimielinten nelijaon pohjalte, jossa kullekin toimielimelle on perustamissopimusten ja niiden soveltamiskäytännön myötä vakiintuneet tietyt tehtävät ja niistä yhteisön oikeuteen johtuvat erityispiirteet.

Valiokunta panee ensinnäkin merkille Eurooppa-neuvostolle annetut uudet muodolliset toimivaltuudet mm. yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja työllisyyden alalla. Eurooppa-neuvosto on tähän saakka ollut elin, joka antaa unionin toiminnalle tarpeelliset virikkeet. Nyt Amsterdamin sopimuksella annetuilla valtuuksilla se voi tehdä jo muodollisiakin päätöksiä. Ottamatta kantaa menettelyn tarkoituksenmukaisuuteen valiokunta toteaa, ettei uusiin toimivaltuuksiin kohdistu vastaavia uusia oikeussuojakeinoja.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa on periaatteessa laajennettu viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiin sekä poliisiyhteistyöhön ja rikosoikeuden alan yhteis-

työhön. Kuitenkaan toimivalta ei ole alueellisesti tai asiallisesti vakio: jäsenvaltio voi valita, suosituuko se tuomioistuimen toimivaltaan ja missä laajuudessa. Tästä aiheutuu ongelmia yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen osalta. Valiokunta korostaa, että erityisesti turvapaikka-asioihin liittyvien ennakkoratkaisukysymysten käsittely Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa olisi tapahduttava asian luonteen vuoksi joutuisasti. Oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että tuomioistuimelle taataan sellaiset voimavarat, että näiden kysymysten joutuisa käsittely toteutuu.

Uudet säädösinstrumentit

Hallitustenvälisen konferenssin eräänä tavoitteena oli unionin säädösten ja niiden keskinäisten suhteiden selkeyttäminen. Tässä tavoitteessa on epäonnistuttu.

Säädösinstrumenttien kesken ei kyetty löytämään yhteistä näkemystä niiden tarkoituksenmukaisesta hierarkiasta, vaikka Maastrichtin sopimuksen yhteydessä tämä asia oli nimenomaisesti sovittu otettavaksi esille. Sen sijaan otetaan käyttöön uusia instrumentteja (yhteiset strategiat II pilarissa sekä päätökset ja puitepäätökset III pilarissa).

Laajeneminen

Unionin laajeneminen on lyhyessä ajassa tullut erääksi keskeiseksi unionin tulevaisuutta määrittäväksi tekijäksi. Laajenemista, joka yhtäältä lisää unionin heterogeenisyyttä, voidaan toisaalta pitää poliittisena välttämättömyytenä.

Alueellisen laajenemisen ja integraation syventämisen välillä on tietynasteinen ristiriita: integraation syventyessä uusilla jäsenmailla voi olla vaikeuksia liittyä unionin jäseniksi. Ulkoasiainvaliokunta korostaa EU:n laajentumisen merkitystä vakauden lisäämisessä Euroopassa ja laajentuneen unionin kasvavaa painoarvoa maailmanlaajuisesti.

Hakijavaltioiden kiinnostus jäsenyyteen saattaa sisäisistä syistä tai unionin toimien seurauksena taikka molempien yhteisvaikutuksesta laantua. Valiokunnan mielestä on syytä pitää mielessä laajentumiseen kytkeytyvät Euroopan sekä

taloudelliseen että turvallisuuspoliittiseen vaakauteen liittyvät tavoitteet.

Laajentumiseen liittyvän toimielinuudistuksen lisäksi on samassa yhteydessä ratkaistava myös eräiden yhteisön politiikkojen uudistamistarpeet. Näitä ovat erityisesti maatalous- ja rakennepoliitiikka.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan lausunnossaan esittämään käsitykseen siitä, että uudistusta koskevat neuvottelut "tulisi valiokunnan käsityksen mukaan rajoittaa niihin kysymyksiin, joiden suhteen on realistista odottaa yksimielisyyden löytymistä. Kun kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet laajentumisen toteutumiseen, yhteisymmärryksen voi odottaa löytyvän ensisijaisesti niistä uudistuksista, jotka ovat välttämättömiä laajentumisen vuoksi. Tällöin esille tulevia kysymyksiä ovat määränemistöpäätöksenteon laajentaminen, komission kokoonpanon muuttaminen sekä äänenpainotuksen tarkistus neuvostossa."

Laajentumiseen liittyy myös taloudellinen näkökulma; siihen kuuluu tärkeä kysymys siitä, miten realistinen on yhteisön nykyisten omien varojen riittävyys.

Ulkoisen toimintaympäristön kehittyminen

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen asema

EU-maiden keskuudessa on ulkoasiainvaliokunnan arvion mukaan vahvistuvaa pyrkimystä unionin toimintakyvyn ja arvovalan vahvistamiseksi Euroopan turvallisuusongelmien ratkaisemiseksi yhteistyössä WEU:n kanssa ja myös euro-atlanttisen yhteistyön pohjalta. Unionin lähtökohtana on laajaa turvallisuutta edistävä poliittisten ja taloudellisten voimavarojen yhdistäminen, jota unionisopimuksen mahdollistama sotilaallisten keinojen käyttäminen saattaa täydentää. Sopimuksen kriisinhallintaa koskevan ratkaisun toteuttaminen on valiokunnan mielestä tärkeää unionin uskottavuudelle.

Ainakaan lyhyellä tähtäimellä ei valiokunnan mielestä ole nähtävissä, että EU:n yhteisen puolustuksen toteuttaminen olisi nousemassa unionissa keskeisesti esille, vaikka jäsenmaiden enemmistöllä on pyrkimystä poliittisen unionin täydentämiseen puolustusliitolla yhdyntymisen

luonteeseen kuuluvana tavoitteena. Muilla jäsenmailla on sotilaallisen ulottuvuuden kehittämistä erilaisia näkemyksiä ja unionisopimus edellyttää niiden kunnioittamista.

Eurooppalaisen turvallisuusidentiteetin vahvistaminen muilla menetelmillä jatkuu kuitenkin eurooppalaisen toimintakyvyn luomiseksi sitä edellyttävien kansainvälispoliittisten tilanteiden varalta, jollaisia voisivat olla Yhdysvaltojen vetäytyminen Euroopasta, kielteinen kehitys unionin Venäjän suhteissa tai sotilaallinen konflikti unionin lähialueella Euroopassa ja sen ulkopuolella.

Valiokunta toistaa aiemmin ilmaisemansa kannan, jonka mukaan Suomella on toimiva puolustusratkaisu eikä Suomi koe turvallisuusvajetta. NATOlla on edelleen keskeinen merkitys eikä eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittämisellä tule pyrkiä korvaamaan NATOn puitteissa toteutunutta euro-atlanttista yhteistyötä.

Muut ulkoisen toiminnan haasteet

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan ulkopuolella unionin rooli kansainvälisenä toimijana tulee myös lähitulevaisuudessa korostumaan.

Unionin ulkoiseen toimintaan liittyvät yleiset, koko Euroopan kehitystä koskevat kysymykset ja globaalit haasteet, kuten ympäristöuhkiin vastaaminen ja maailmankaupan vapauttaminen.

Lyhyellä tähtäimellä unionin on uudistettava suhteensa muun muassa Afrikan, Karibian ja Tyynen meren valtioihin. Nämä sopimukset ovat aiemmin sisältäneet sekä kauppaa- että kehitysyhteistyöpoliittisia elementtejä. Lähiaikoina joudutaan pohtimaan sitä, miten suhteet maailman köyhimpiin valtioihin on järjestettävä.

Maailmankaupan vapauttamisen lisäksi unioni on tarkastelemassa myös kauppasuhteidensa kehittämistä Yhdysvaltojen kanssa. Järjestötasolla unionin rooli Maailman kauppajärjestössä sekä OECD:n monenkeskisissä investointisuoja-sopimusneuvotteluissa tulee esille.

Unionin ja yhteisöjen kauppapoliittisen aseman arvioinnissa on otettava huomioon myös käyttöön otettava yhtenäisvaluutta euro. Se korvaa yhdentoista jäsenvaltion kansalliset valuutat. Tämän myötä euron merkitys kansainvälisen kaupan valuuttana tulee yllättämään kansallisten

valuuttojen tähänastisen merkityksen ja euron asema noussee dollarin ja jenin rinnalle.

Valiokunta toteaa, että unionin ulkoisen toimintaympäristön kehitys huomioon ottaen unionin ulkoinen toiminta tulee vahvistumaan. Tämä helpottaa unionin yhteisten etujen valvomista ja toteuttamista, mutta se edellyttää samalla, että unioni ottaa itselleen suuremman vastuun toimiessaan kansainvälisessä yhteisössä myös vähemmän kehittyneiden maiden asemasta.

Johtopäätöksiä

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Amsterdamin sopimukseen johtanut hallitustenvälinen konferenssi on kolmas laaja EY-liityntäinen sopimus-hanke, jonka valmistelussa eduskunta on ollut mukana. Ensimmäinen vastaava hanke olivat neuvottelut ETA-sopimuksesta ja toinen oli EU-jäsenyyttä koskenut menettely. Valiokunta katsoo, että eduskunnan asema sopimukseen johtaneessa kehityksessä on ollut selkeä. Lopullista sopimusta arvioitaessa on pidettävä mielessä, että kyse on 15 jäsenvaltion neuvotteluissa saavuttama järjestely, joka on kaikkien jäsenvaltioiden vielä erikseen hyväksyttävä.

Voimaansaattamislain osalta lakivaliokunta on lausunnossaan arvioinut sitä, onko ehdotettu 2 § riittävän yksityiskohtainen ns. III pilarin ennakkoratkaisu-toimivallan määrittelyyn. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että pykälän tarkoituksena on määrittellä, mikä sopimuksessa mainituista ennakkoratkaisumenettelyä koskevista vaihtoehtoista on suomalaisten tuomioistuinten käytettävissä. Tämän vuoksi pykälässä ei ole tarpeellista tai edes aiheellista käsitellä ennakkoratkaisun pyytämisen yleisiä edellytyksiä, sillä nämä määräytyvät yhteisön ja unionin sääntöjen mukaisesti. Ulkoasiainvaliokunta ei näin ollen esitä pykälää muutettavaksi.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota Ahvenanmaan maakunnan asemaan asiassa. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan sopimuksen voimaantulon Ahvenanmaan maakunnassa edellyttävän Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n mukaan, että se hyväksytään Ahvenanmaan maakuntapäivillä. Asiasta on otettava maininta myös voimaansaattamisasetuskeeseen. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan viitan-

nut myös niihin merkittäviin ongelmiin, joihin Amsterdamin sopimuksen hyväksymättä jääminen maakuntapäivällä johtaisi. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy näihin käsityksiin ja toivoo Ahvenanmaan maakuntapäivien ottavan nämä seikat huomioon sopimusta käsitellessään.

Ulkoasiainvaliokunta esittää arvionaan, että valiokunnan ja eduskunnan konferenssia varten esittämät näkökohdat ovat tulleet hyvin huomioon otetuiksi ja että konferenssin lopputulosta voidaan pitää tyydyttävänä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy ne Amsterdamissa 2 päivänä lokakuuta 1997 Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Portugalin tasavallan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan välillä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen;

että eduskunta antaa suostumuksensa siihen, että Suomi antaa Amsterdamin sopimuksella muutetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.7 artiklan 2 kohdan ja 3 kohdan b alakohdan mukaisen julistuksen, jossa Suomi ilmoittaa hyväksyvänsä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisuvallan siten, että kaikki kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston säädösten pätevyyttä ja tulkintaa koskevia ennakkoratkaisuja,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja että hyväksytään kolme lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon ulkoasiainvaliokunnan muilta valiokunnilta saamissa lausunnoissa esitetyt näkökohdat.

2. Viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja ottaen huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet eduskunta edellyttää, että myös toisesta jäsenmaasta tulevat hakemukset käsitellään yksilöllisesti ilman maantieteellistä varaumaa Geneven pakolaissopimuksen ja vuoden 1967 lisäpöytäkirjan mukaisesti ja että hallitus tekee asiasta asianmukaisen ilmoituksen sopimuksen muille osapuolille.

3. Eduskunta edellyttää hallituksen saatavan YUTP-asiat ulkoasiainvaliokunnan tietoon riittävän ajoissa ennen niitä koskevaa päätöksentekoa neuvostossa, jotta valiokunta voisi ottaa kantaa mahdolliseen rakentavan pidättäytymisen tarpeeseen Suomen osalta.

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj	Markus Aaltonen /sd	Antero Kekkonen /sd
vpj.	Eva Biaudet /r	Kimmo Kiljunen /sd
jäs.	Satu Hassi /vihr	Sirpa Pietikäinen /kok
	Sinikka Hurskainen /sd	Erkki Tuomioja /sd
	Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk	Jarmo Wahlström /vas
	Kauko Juhantalo /kesk	Ben Zyskowicz /kok
	Ilkka Kanerva /kok (osittain)	vjäs. Aapo Saari /kesk.

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/1998 vp

Hallituksen esitys 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 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 suuren valiokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Lausunnon valmistelu

Valiokunta päätti kokouksissaan 15 ja 22 päivänä syyskuuta 1995 asettaa jaoston valmistelemaan lausuntoa valmistautumisesta EU:n jäsenvaltioiden hallitustenväliseen vuoden 1996 konferenssiin (HVK). Jaosto on sen jälkeen huolehtinut konferenssiin liittyvän valiokunnan työskentelyn valmisteluista. Valiokunnan HVK-jaostoon kuuluvat valiokunnan puheenjohtaja Erkki Tuomioja /sd, valiokunnan varapuheenjohtaja Kimmo Sasi /kok sekä ed. Tuija Brax /vihr, Jouko Jääskeläinen /skl, Annika Lapintie /vas, Margareta Pietikäinen /r ja Matti Vanhanen /kesk. Valiokunta antoi kokouksessaan 20 päivänä helmikuuta 1998 HVK-jaoston tehtäväksi

valmistella valiokunnan käsiteltäväksi ehdotuksen Amsterdamin sopimusta koskevaksi lausunnoksi.

Lausunnon lähtökohdat

Suuri valiokunta seurasi keväästä 1995 alkaen aktiivisesti EU:n vuoden 1996 hallitustenvälisen konferenssin (HVK) valmisteluja ja konferenssin kulkua. Valiokunta sai tähän liittyen selvityksiä valtioneuvostolta, ja asianomaiset ministerit ja virkamiehet informoivat valiokuntaa säännöllisesti konferenssin etenemisestä. Konferenssille tehty viralliset esitykset samoin kuin huomattava määrä epävirallisista ehdotuksista olivat valiokunnan käytettävissä konferenssin aikana. Valiokunta oli myös HVK-prosessiin liittyen yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden parlamenttien Eurooppa-valiokuntien kanssa sekä kahdenvälistä pohjalta että valiokuntien yhteiselimen COSACin puitteissa.

Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan käsittelemään Amsterdamin sopimusta lähinnä siitä lähtökohdasta, miten hyvin eduskunnan ja sen valiokuntien HVK:n aikana esittämät kannanotot ovat toteutuneet Amsterdamin sopimuksessa. Lausunnossa esitetään myös arvioita siitä, mihin johtopäätöksiin HVK-prosessi antaa ai-

hetta silmällä pitäen kansanvaltaisuuden turvaamista ja parlamentaarisen valvonnan tehostamista unionin kehittämisessä.

Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan toimivallanjaon mukaisesti tässä lausunnossa ei käsitellä EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Amsterdamin sopimuksen, joka koskee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamista. Sopimuksen voimaantulon edellytyksenä on, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat sen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti. Sopimus tulee voimaan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot ovat tallettaneet ratifioimisasiakirjansa.

Esitykseen liittyy ehdotus laiksi Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Amsterdamin sopimuksen kanssa. Lakiehdotuksen säätämisjärjestystä käsitellään perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 10/1998 vp.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Vuoden 1996 hallitustenvälinen konferenssi ja Amsterdamin sopimus

Vuoden 1996 hallitustenvälisen konferenssin järjestämisestä päätettiin vuosina 1990—1991 käydyissä Maastrichtin sopimusneuvotteluissa. Unionisopimuksen N artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi kutsutaan koolle vuonna 1996 tarkastelemaan niitä unionisopimuksen määräyksiä, joiden tarkistamisesta sopimuksessa määrätään. Unionisopimuksen lisäksi hallitusten välisen konferenssin asialistalle otettavista kysymyksistä on mainintoja muun muassa Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymissopimuksessa, yhteisön lainsäädännössä ja useiden Eurooppa-neuvostojen päätelmissä.

Vuoden 1996 hallitustenvälisen konferenssin valmistelut käynnistettiin Korfun Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 1994, ja ne jakautuivat kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa

Euroopan unionin toimielimet laativat kertomukset unionisopimuksen toimivuudesta. Toinen vaihe käynnistyi kesäkuusta 1995, jolloin jäsenvaltioiden ulkoasiainministereiden henkilökohtaisista edustajista sekä komission ja Euroopan parlamentin edustajista muodostunut mietintäryhmä (*reflection group*) aloitti työskentelynsä tarpeellisten sopimusmuutosten alustavaksi kartoittamiseksi. Mietintäryhmä esitti loppuraporttinsa Madridissa 15—16 päivänä joulukuuta 1995 kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle, joka piti kertomusta hyvänä pohjana konferenssille. Kaikkien jäsenvaltioiden hallitukset antoivat alkukesään 1996 mennessä selonteon tai vastaavan selvityksen lähtökohdistaan hallitustenvälisessä konferenssissa.

Vuoden 1996 hallitustenvälinen konferenssi (HVK) alkoi Torinon epävirallisessa Eurooppa-neuvostossa 29 päivänä maaliskuuta 1996. Konferenssin asialista rakentui kolmen asiakokonaisuuden ympärille: unionin ja sen kansalaisten lähentäminen, unionin toimintakyvyn paranta-

minen erityisesti laajentumista silmällä pitäen sekä unionin ulkoisen toimintakyvyn vahvistaminen.

Hallitustenvälinen konferenssi saatiin poliittiseen päätökseen Amsterdamin Eurooppa-neuvostossa 16—17 päivänä kesäkuuta 1997, jolloin valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyivät unionin perustana olevia sopimuksia muuttavan niin sanotun Amsterdamin sopimuksen. Amsterdamin sopimus jakautuu EU:n perussopimusten sisältöä koskeviin muutoksiin, perussopimusten yksinkertaistamista koskeviin määräyksiin, yleisiin määräyksiin ja loppumääräyksiin sekä pöytäkirjoihin ja liitteisiin. Sopimus käsittää asiassältönsä puolesta kuusi kokonaisuutta: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, unionin ja kansalaisten lähentäminen, unionin ulkosuhteiden vahvistaminen, toimielimiin liittyvät muutokset, tiiviimpi yhteistyö sekä yhteisöjen perustamissopimusten yksinkertaistaminen. Jäsenvaltioiden ulkoasiainministerit allekirjoittivat Amsterdamin sopimuksen ja siihen liittyvän päätöksiäsiakirjan Amsterdamin 2 päivänä lokakuuta 1997. Päätöksiäsiakirjassaan konferenssi hyväksyi tai otti tiedoksi 59 julistusta.

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. Eräissä jäsenvaltioissa järjestetään sopimuksen hyväksymisestä kansanäänestys.

Kansallisten parlamenttien yhteistoiminta vuoden 1996 hallitustenvälisessä konferenssissa

Kansallisten parlamenttien asema oli vuoden 1996 hallitustenvälisessä konferenssissa uudenlainen verrattuna aikaisempiin perussopimusten muutosneuvotteluihin. Jäsenvaltioiden parlamentit osallistuivat tiiviisti HVK-prosessiin. Kansalliset parlamentit ja niiden asianomaiset valiokunnat käsitelivät konferenssin teemoja sekä ennen konferenssia että sen aikana annetuissa kannanotoissaan; ilmeisesti myös varsinainen neuvottelujen parlamentaarinen valvonta oli jäsenvaltioissa tehokkaampaa kuin aiem-

min. Tärkeimpänä syynä kansallisten parlamenttien aktiivisuuteen lienee ollut uudenlainen Eurooppa-poliittinen ilmapiiri, joka on seurannut Maastrichtin sopimuksen ratifiointiin eri jäsenvaltioissa liittyneitä vaikeuksia.

Kysymystä EU:n jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien osallistumisesta vuoden 1996 konferenssin valmisteluihin käsiteltiin parlamenttien puhemiesten kokouksissa Pariisissa huhtikuussa 1995 ja Lontoossa toukokuussa 1995 sekä parlamenttien Eurooppa-valiokuntien yhteiselimen COSAC:n (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements de la Communauté européenne*) Pariisin kokouksessa helmikuussa 1995. Lisäksi Ranskan kansalliskokouksen puhemies Philippe Séguin kutsui kesällä 1995 jäsenvaltioiden parlamenttien puhemiehet lähettämään edustajansa erityiseen parlamentaariseen mietintäryhmään. Ryhmään lähetivät edustajansa Belgian senaatti ja edustajainhuone, Kreikan parlamentti, Luxemburgin parlamentti sekä Ranskan kansalliskokous ja senaatti. Ryhmän työskentelyyn osallistuvien neljän jäsenvaltion parlamenttien edustajat hyväksyivät syksyllä 1995 yhteisiä päätelmiä unionin päätöksenteon parlamentaarisesta valvonnasta sekä unionin parlamenttien välisestä yhteistoiminnasta.

Eri osapuolten HVK-prosessin aikana esittämien kannanottojen valossa oli selvää, että konferenssi joutuisi jollakin tavoin ottamaan kantaa kansallisten parlamenttien asemaan unionissa. Tämän takia asia otettiin Dublinissa lokakuussa 1996 kokoontuneen COSAC:n asialistalle. Dublinin COSAC:n hyväksymissä päätelmissä todettiin tarve parantaa tiedonkulkua EU:n toimieli- mistä kansallisille parlamenteille, jotta nämä voisivat valvoa hallitusten toimia EU:ssa kunkin jäsenvaltion valtiosäännössä säännellyllä tavalla. Edelleen päätelmissä todettiin, että COSAC voi tarkastella tiettyjä asiakysymyksiä kuten toissijaisuusperiaatteen soveltamista, toisen ja kolmannen pilarin toimintaa sekä perusoikeuskysymyksiä yhteisen näkemyksen löytämiseksi. Nämä näkemykset eivät kuitenkaan sido delegaatioita. Amsterdamin sopimukseen sisällytetty pöytäkirja N:o 13 kansallisten parlamenttien asemasta unionissa perustuu Dublinin

COSAC:n päätelmiin, joskin siinä on myös vähäisiä elementtejä edellä mainitun neljän maan työryhmän esityksistä.

Hallitustenvälisen konferenssin valmistelu Suomessa

Suomessa vuoden 1996 hallitustenvälisen konferenssin valmistelut käynnistettiin syksyllä 1994 pääministeri Esko Ahon hallituksen aikana, jolloin ulkoasiainministeriö asetti kolme konferenssiin liittyviä kysymyksiä selvittävää työryhmää sekä niitä koordinoivan, ulkoasiainministeriön valtiosihteerin puheenjohtajana toimineen johtoryhmän. Johtoryhmän toimeksianto päättyi joulukuussa 1995 Madridin Eurooppa-neuvoston kokoukseen.

Konferenssin valmisteluja jatkettiin pääministeri Paavo Lipposen hallituskaudella keväällä 1995. Valtioneuvoston piirissä valmisteluja johti EU-ministerivaliokunta ja unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä käsittelevä hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta.

Pääministeri Lipposen hallituksen huhtikuussa 1995 julkistamassa ohjelmassa pidettiin tärkeänä, että Suomen valmistautuminen vuoden 1996 hallitustenväliseen konferenssiin perustuu eduskunnan kannanottoon. Hallituksen ohjelmassa korostettiin myös avoimen kansalaiskeskustelun merkitystä. Valtioneuvosto asettikin syyskuussa 1995 kansalaiskeskustelun edistämiseksi HVK-neuvottelukunnan käsittelemään hallitustenväliseen konferenssiin liittyviä kysymyksiä. Pääministerin puheenjohtajana toimineessa neuvottelukunnassa olivat edustettuina eri aatteelliset ja yhteiskunnalliset tahot. Neuvottelukunnan tehtävänä oli toimia tiedotus- ja keskustelufoorumina konferenssia koskevissa samoin kuin muissa Euroopan unionissa esillä olevissa merkittävissä kysymyksissä. Lisäksi valtioneuvoston kanslian yhteyteen asetettiin vuoden 1996 alusta työryhmä, jonka tehtävänä oli vastata HVK-tiedotuksesta sekä kansalaisjärjestöjen käyttöön tarkoitettua HVK-määrärahan jakamisesta. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotus alkoi julkaista HVK-tiedotetta konferenssiin liittyvistä kysymyksistä.

Tasavallan presidentti nimitti Suomen neu-

votteluvaltuuskunnan 8 päivänä maaliskuuta 1996. Valtuuskuntaa johti ulkoasiainministeri Tarja Halonen ja sen varapuheenjohtajana toimi Eurooppa-ministeri Ole Norrback. Neuvotteluvaltuuskuntaan kuului neljä virkamiesjäsentä, joista yksi toimi ulkoasiainministerin edustajana konferenssin neuvotteluissa. Valtuuskunnan yhden jäsenen paikka kiersi siten, että valtuuskuntaan kutsuttiin kulloinkin käsiteltävänä olevan kysymyksen asiantuntija, kun taas kolme pysyvää virkamiesjäsentä olivat ulkoasiainhallinnosta.

Eduskunnan ja suuren valiokunnan osallistuminen HVK:n valmisteluihin

Pääministeri antoi — ennen mietintäryhmän järjestäytymistä — toukokuussa 1995 eduskunnan suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle valtiopäiväjärjestyksen 54 g §:n mukaisen selvityksen Suomen valmistautumisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitustenväliseen konferenssiin. Lisäksi konferenssiin liittyviä asioita esiteltiin eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksen 54 a §:n mukaisesti kesäkuussa 1995 Cannes'n Eurooppa-neuvoston, syyskuussa 1995 Mallorcan epävirallisen Eurooppa-neuvoston ja joulukuussa 1995 Madridin Eurooppa-neuvoston kokousvalmistelujen sekä niiden tulosten esittämisen yhteydessä. HVK-johtoryhmän puheenjohtaja oli eduskunnan suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan kuultavana syyskuussa ja lokakuussa 1995. Eduskunnan suuri valiokunta antoi valtioneuvostolle 22 päivänä marraskuuta 1995 lausunnon (SuVL 2/1995 vp) valmistautumisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitustenväliseen konferenssiin. Lausunnossa käsiteltään laajasti eräitä konferenssissa käsiteltäviksi tulevia kysymyksiä.

Valtioneuvosto esitteli Suomen tavoitteita ja lähtökohtia hallitustenvälisessä konferenssissa eduskunnalle 27 päivänä helmikuuta 1996 antamassaan HVK-selonteossa (VNS 1/1996 vp). Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta antoi valtioneuvoston HVK-selonteosta mietintönsä ”Suomi ja HVK” (UaVM 7/1996 vp) 26 päivänä huhtikuuta 1996. Ennen mietinnön antamista valiokunta sai lausunnot eduskunnan suurelta valiokunnalta (SuVL 2/1996 vp) sekä perustuslakiva-

liokunnalta (PeVL 6/1996 vp). Ulkoasiainvaliokunnan mietintö, joka seurasi pitkälti suuren valiokunnan lausunnossa esitettyjä kannanottoja, hyväksyttiin eduskunnan lausunnoksi selonteosta 14 päivänä toukokuuta 1996 pidetyssä täysistunnossa.

Eduskunta edellytti ulkoasiainvaliokunnan mietinnön 7/1996 vp mukaisesti, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle eräitä lisäselvityksiä. Lisäselvityksiä edellytettiin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön (III pilarin) kehittämisvaihtoehdoista, yhteispäätösmenettelyn ja neuvoston määräenemmistöpäätösten soveltamisalan laajentamisesta ja unionin oikeushenkilöydestä. Konferenssin aikana suuri valiokunta pyysi valtioneuvostolta selvitykset unionin taloudellisiin ulkosuhteisiin liittyvästä toimivallasta ja päätöksenteosta sekä ympäristöverotuksesta. Valtioneuvosto toimitti eduskunnan edellyttämät kirjalliset lisäselvitykset, minkä lisäksi se antoi valiokunnalle selvityksen tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja ympäristönsuojelun välisestä suhteesta. Valtioneuvosto toimitti valiokunnalle konferenssin aikana konferenssille tehdyt viralliset esitykset ja joukon muita asiakirjoja, joskin konferenssin alkuvaiheessa näiden asiakirjojen toimittamisessa ilmeni viivytyksiä.

Valtioneuvoston HVK:n aikana suurelle valiokunnalle antamiin selvityksiin liittyvät seuraavat eduskunnan valiokuntien lausunnot ja kannanotot:

- Valtioneuvoston selvitys 25.10.1996 tavaroiden liikkuvuuden ja ympäristönsuojelun suhteesta (suuren valiokunnan lausuma 25.10.1996/SuV Ptk 38/1996 vp § 11);
- Valtioneuvoston selvitys 25.10.1996 EU:n taloudellisiin ulkosuhteisiin liittyvistä toimivalta- ja muista kysymyksistä vuoden 1996 HVK:ssa (UaVL 23/1996 vp);
- Ulkoasiainministeriön muistio 26.9.1996 ja kirje 1.11.1996 EU:n oikeushenkilöydestä (PeVL 48/1996 vp);
- Ulkoasiainministeriön kirje 15.11.1996 EU:n päätöksentekojärjestelmästä (määräenemmistöpäätöksenteko) (SuVL 3/1996 vp);
- Ulkoasiainministeriön kirje 16.5.1997 ja lisäselvitys 30.5.1997 määräenemmistöpäätös-

ten ja yhteispäätösmenettelyn soveltamisalan laajentamisesta sekä selvitys 16.5.1997 ympäristöverotusta koskevista linjanvedoista (SuVL 2/1997 vp, HaVL 5/1997 vp, YmVL 6/1997 vp);

- Ulkoasiainministeriön kirje 16.5.1997 EU:n mahdollisen oikeushenkilöyden vaikutuksesta eduskunnan asemaan (SuVL 2/1997 vp, PeVL 14/1997 vp).

Ulkoasiainministeriön lisäselvitykset 26.9.1996 ja 1.11.1996 oikeus- ja sisäasiainyhteistyöstä (III pilari) eivät antaneet valiokunnille aihetta huomautuksiin.

Suuri valiokunta käsitteli unionin hallitusten väliseen konferenssiin liittyviä kysymyksiä myös valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta (VNS 3/1996 vp) antamassaan lausunnossa (SuVL 4/1996 vp).

Neuvottelutuloksen suhde eduskunnan ja suuren valiokunnan kannanottoihin

Kansalainen ja unioni

Perusoikeudet

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp edellytettiin, "että Suomi asettaa tavoitteekseen yhteisön liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja tämän edellyttämien perussopimusmuutosten toteuttamisen HVK:ssa". Vaikka Suomi ajoi tätä tavoitetta, se ei toteudu Amsterdamin sopimuksessa, joskin sopimus muuten vahvistaa perusoikeuksien asemaa EU:n oikeusjärjestyksessä.

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp todettiin, että "Valiokunta yhtyy selonteossa syrjinnän kieltämisen ja sukupuolten välisen tasa-arvon osalta omaksuttuihin tavoitteisiin. Samalla se viittaa syrjintäkiellon ulottuvuuden ja muotoilun osalta suuren valiokunnan lausunnossa esitettyihin näkökohtiin." Suuren valiokunnan lausunnossa 2/1996 vp yhdyttiin valtioneuvoston selonteossa esitettyihin linjauksiin perussopimukseen sisällytettävästä yleisestä syrjintäkiellosta, johon kuului myös rasismien ja vierasvihan torjuminen, sekä sukupuolten tasa-arvon osalta syrjintäkiellon lisäksi myös nimenomaisen sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevan määräyksen ot-

tamisesta perustamissopimukseen. Suuri valio-kunta totesi edelleen, että vammaisuus, kieli ja etninen alkuperä olisi mainittava kiellettyinä syr-jintäperusteina.

Amsterdamin sopimuksessa on edetty valio-kuntien kannanotoissa edellytettyn suuntaan. Sukupuolten tasa-arvoa koskevan EY:n perusta-missopimuksen 119 artiklan (uusi 141 artikla) uudessa tekstissä palkkauksen tasa-arvoisuuspe-riaate ulotetaan koskemaan samanlaisen työn ohella myös samanarvoista työtä ja tehostetaan neuvoston päätöksentekoa tasa-arvokysymyk-sissä. Artikla sallii myös niin kutsutun positiivi-sen erilliskohtelun "aliedustetun" sukupuolen eduksi. Sukupuolten tasa-arvoisuus on samaten lisätty yhteisön tavoitteisiin.

Yleisen syrjintäkiellon osalta sopimuksessa on kuitenkin päädytty kompromissiin, joka on säi-lyttänyt kansalaisuuden perusteella harjoitetta-vaa syrjintää koskevan kiellon entisellään. Sa-malla EY:n perustamissopimukseen on otettu uusi 6 a artikla (uusi 13 artikla), joka antaa neu-vostolle mahdollisuuden yksimielisenä Euroo-pan parlamenttia kuultuaan toteuttaa toimia su-kupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskon-toon tai vakaumukseen, vammaisuuteen tai su-kupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjin-nän torjumiseksi. Vammaisia koskee lisäksi pää-tösasiakirjan julistus N:o 22, jonka mukaan sisä-markkinatoimenpiteitä suunniteltaessa otetaan huomioon vammaisten tarpeet.

Syrjintää koskevaa 6 a artiklaa ei ole tarkoitet-tu välittömän vaikutuksen omaavaksi: yksityiset eivät voi suoraan vedota siihen tuomioistumis-sa. Tässä suhteessa määräys on oikeussuojan kannalta heikompi kuin valiokuntien edellyttä-mä syrjintäkiellon laventaminen koskemaan uusia syrjintäperusteita.

Kieltä ei myöskään ole sisällytetty artiklassa tarkoitettujen syrjintäperusteiden joukkoon, mitä voidaan pitää epäkohtana kielelliseen tasa-arvoisuuteen sitoutuneen kaksikielisen Suomen arvomaailman kannalta. Toisaalta on EY:n pe-rustamissopimuksen 8 d artiklaan (uusi 21 artik-la) otettu lisäys, joka takaa unionin kansalaisille oikeuden käyttää omaan kieltään — jos se on unionin virallinen kieli — kirjeenvaihdossa unio-nin toimielinten kanssa.

Unionin kansalaisuus

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp katsottiin, että *"unionin kansalaisuuteen ei tulisi sisällyttää sellaisia oikeuksia, joiden sisällön osalta lainsäädäntövalta kuuluu jäsenvaltioille tai joi-den toteutumista unioni tai jäsenvaltiot eivät voi tosiasiaassa taata."* Unionin kansalaisuuteen liit-tyvien sosiaalisten oikeuksien osalta valiokunta viittasi perustuslakivaliokunnan kantaan, jossa todetaan tarve tarkastella näitä oikeuksia yhtey-dessä unionin sosiaalisen ulottuvuuden kehittä-miseen.

Amsterdamin sopimuksella ei lisätä unionin kansalaisuuteen sisältyviä oikeuksia lukuun ot-tamatta edellä mainittua kansalaisen oikeutta käyttää omaa kieltään yhteyksissään unionin toi-mielimiin. Sen sijaan sopimuksella täsmennetään EY:n perustamissopimusta siinä suhteessa, että unionin kansalaisuus todetaan 8 artiklaan (uusi 17 artikla) tehdyllä lisäyksellä jäsenvaltion kan-salaisuutta täydentäväksi, muttei sitä korvaa-vaksi statukseksi. Välillisesti Amsterdamin sopi-muksen määräykset antavat kuitenkin uutta merkitystä unionin kansalaisuudelle; tämä kos-kee erityisesti henkilöiden vapaata liikkumista, perusoikeuksia ja sosiaalista ulottuvuutta koske-via määräyksiä.

Avoimuus

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp edellytettiin, *"että Suomen ensisijaisen tavoitteen tulee avoimuuskysymyksessä olla kansalaisten tie-donsaantioikeuden ja siihen liittyvän asiakirjajul-kisuuden turvaaminen. Neuvoston äänestyksiin liittyen tulee jäsenvaltioiden äänestyskäyttäytymi-nen ja annetut äänestysseilykset ja muut julistuk-set julkistaa."* Valiokunta korosti samaten perus-sopimusten saattamista ajan tasalle ja kansalai-sille paremmin ymmärrettävään muotoon.

Unionisopimukseen ja EY:n perustamissopi-mukseen lisätään Amsterdamin sopimuksella uudet avoimuutta koskevat määräykset. Unioni-sopimuksen A artiklaan (uusi 1 artikla) tehdystä lisäyksessä todetaan, että päätökset tehdään unionissa mahdollisimman avoimesti. EY:n pe-rustamissopimukseen lisätään avoimuutta kos-keva 191 a artikla (uusi 255 artikla). Artiklassa

tunnustetaan yleinen tiedonsaantioikeus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Lisäksi artikla luo oikeusperustan tarvittavien yhteisön säännösten antamiseksi. Neuvosto vahvistaa kahden vuoden määräajassa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta julkisuusperiaatetta koskevat yleiset periaatteet ja siihen kohdistuvat rajoitukset. Asiakirjoihin liittyvä tiedonsaantioikeus saa näin ollen asiallisen sisältönsä yhteisön lainsäädännössä. Lisäksi toimielimet täsmentävät työjärjestyksissään oikeutta koskevat erityismääräykset. Asiakirjajulkisuutta koskevia määräyksiä sovelletaan myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön rikosoikeuden alalla liittyviin asiakirjoihin. Uuteen 191 a artiklaan liittyy kuitenkin julistus N:o 35, jonka mukaan jäsenvaltio voi pyytää, ettei sen tuottamaa asiakirjaa anneta kolmansille osapuolille luvatta.

EY:n perustamissopimuksen 151 artiklaan (uusi 207 artikla) on tehty lisäys, jonka mukaan neuvosto täsmentää työjärjestyksessään asiakirjajulkisuuden soveltamisen neuvoston asiakirjoihin. Neuvoston on työjärjestyksessään myös määriteltävä tilanteet, joissa se toimii lainsäätäjänä, jotta näissä tapauksissa voitaisiin sallia laajemmin yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin. Hallituksen esityksen erityisperustelujen (s.104) mukaan neuvosto ei voi työjärjestyksellään kaventaa asiakirjajulkisuutta siitä, mikä se on uuden 191 a artiklan nojalla annettavan yleisen yhteisön lainsäädännön nojalla, minkä lisäksi asiakirjajulkisuuden tulisi lainsäädäntöasioissa olla laajempi kuin muissa asioissa. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että neuvosto on viime vuosina aktiivisesti aina julkistanut äänestystulokset, äänestysseleitykset ja pöytäkirjalauseumat lainsäädäntöpäätöksiä tehdessään. Tämä käytäntö tulee 151 artiklan uuden sanamuodon mukaan oikeudellisesti sitovaksi.

Suuren valiokunnan mielestä avoimuutta koskeva neuvottelutulos vastaa hyvin eduskunnan asettamia tavoitteita. Suomen tulee kuitenkin jatkaa aktiivisesti pyrkimyksiä avoimuuden edistämiseksi EU:n päätöksenteossa. Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan Suomen julkisuuslainsäädännön kanssa yhteensopiva sääntely on pyrit-

tävä sisällyttämään uuden 191 a artiklan nojalla annettavaan yhteisön lainsäädäntöön ja toimielinten työjärjestyksiin. Myös sitä ennen olisi Suomen edustajien toimittava yksittäisten asiakirjojen luovutuspyyntöjä koskevassa päätöksenteossa johdonmukaisesti julkisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Unionin perussopimukseen tehtävien asiallisten muutosten lisäksi hallitustenvälisessä konferenssissa sovittiin yhteisöjen perustamissopimusten tekstien yksinkertaistamisesta sopimusten luettavuuden ja ymmärrettävyyden sekä unionin avoimuuden edistämiseksi. Yksinkertaistamisen rinnalla pyrittiin myös siihen, että perussopimukset olisi voitu yhdistää yhdeksi sopimukseksi muuttamatta itse sopimusmääräyksiä (*kodifiointi*). Kodifioinnista ei kuitenkaan päästy lopulliseen yhteisymmärrykseen.

Yksinkertaistaminen on tehty poistamalla kaikki vanhentuneet tai muuten merkityksensä menettäneet määräykset sopimusten teksteistä sekä tekemällä poistoista välttämättä aiheutuvia yksittäisiä kielellisiä mukautuksia eräiden artiklojen teksteihin muuttamatta kuitenkaan määräysten asiasisältöä tai oikeusvaikutuksia. Esi-merkkinä yksinkertaistamisesta voidaan mainita EY:n perustamissopimuksen 227 artikla, jonka yksinkertaistetussa tekstissä on otettu huomioon se, että Suomi antoi liittymissopimuksen ratifiointin yhteydessä julistuksen Ahvenanmaan kuulumisesta yhteisön alueeseen. Amsterdamin sopimuksen 12 artiklassa määrätään unionisopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen artiklojen, osastojen ja jaksojen numeroimisesta uudelleen.

Konferenssin päätösasiakirjaan on liitetty ymmärrettävyyden lisäämiseksi konsolidoidut ja uudelleen numeroidut sopimustekstit siinä muodossa kuin ne ovat Amsterdamin sopimuksella tehtyjen muutosten jälkeen. Konsolidoidut versiot eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Toissijaisuus

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp katsottiin, että Suomen tulisi pyrkiä toissijaisuusperiaatteen osalta tarkasti eriteltyyn ja pohdittuun neuvottelukantaan. Tilanne, jossa unioni keskittyisi sisämarkkinoiden vapauksien turvaa-

miseen antamatta samalla mahdollisuuksia niihin liittyvien epäkohtien ratkaisemiseen ja kilpailun vääristymisen estämiseen yhteisin vähimmäissäännöksiin, ei valiokunnan mielestä olisi ollut hyväksyttävä. Kansalaisten tyytymättömyyttä Suomessa ja unionin muissa jäsenvaltioissa herättävä yhteisön sääntelyn yksityiskohtaisuus, vaikeaselkoisuus, monimutkaisuus ja joustamattomuus koskivat valiokunnan käsityksen mukaan erityisesti yhteisön yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluvia aloja, joilla toissijaisuusperiaatetta ei perustamissopimuksen mukaan sovelleta. Valiokunta esittikin, että *"mahdollisessa toissijaisuusperiaatetta koskevassa pöytäkirjassa täsmennettäisiin myös, mitä vaatimuksia suhteellisuusperiaatteesta seuraa yhteisön yksinomaisen toimivallan piirissä harjoitettavalle sääntelylle. Pöytäkirjassa olisi myös selkeästi tuotava ilmi, että se ei rajoita jäsenvaltioiden ja unionin velvollisuutta huolehtia ympäristö- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden kaltaisten perustamissopimusten tavoitteiden toteuttamisesta."* Toimielimille tuli valiokunnan mielestä asettaa oikeudellinen velvoite julkistaa syyt sille, että tietyn epäkohdan ratkaisemista yhteisön tasolla on pidetty parempana kuin jäsenvaltioiden tai niitä alempien tahojen toimintaa.

Amsterdamin sopimuksella lisätään EY:n perustamissopimukseen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskeva pöytäkirja N:o 7, jolla täsmennetään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisedellytykset aikaisempaa täsmällisemmin muun muassa sen varmistamiseksi, että kaikki toimielimet noudattavat näitä periaatteita. Pöytäkirjan mukaan yhteisön lainsäädäntöehdotuksissa on laadullisin ja, jos mahdollista, myös määrällisin osoittimin perusteltava, miksi tietty tavoite voidaan paremmin saavuttaa yhteisön tasolla.

Suuri valiokunta toteaa, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskeva pöytäkirja täyttää varsin hyvin eduskunnan hyväksymät tavoitteet. Amsterdamin sopimuksessa on myös parannettu unionin toimintamahdollisuuksia muun muassa ympäristö- ja sosiaalipoliittikan aloilla. Sopimuksen päätösasiakirja sisältää lisäksi julistuksen N:o 39 yhteisön lainsäädännön valmistelun laadusta, mikä lisää mah-

dollisuuksia puuttua ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä mainittuihin epäkohtiin. Suuri valiokunta kiinnittää samalla kuitenkin huomiota siihen, että toissijaisuusperiaatetta koskevan pöytäkirjan mukaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltaminen "ei vaikuta yhteisöjen tuomioistuimen luomiin periaatteisiin, jotka koskevat kansallisen ja yhteisön oikeuden suhdetta". Jäsenvaltiot tunnustavat tällä määräyksellä ensimmäisen kerran perussopimusten tasolla periaatteet yhteisön oikeuden etusijasta ja välittömästä oikeusvaikutuksesta.

Työllisyys ja sosiaalipoliittikka

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp yhdyttiin tarpeeseen kiinnittää suurempaa huomiota taloudellisen ja sosiaalisen yhdentymisen tasapainoiseen kehitykseen sekä EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseen. Valiokunta tähdensi erityisesti sosiaalipöytäkirjan ja siihen liittyvän sopimuksen saattamista kaikkia jäsenvaltioita sitovaksi. Työllisyyden osalta mietinnössä kiinnitettiin huomiota siihen, että selonteossa esitetyn, sinänsä välttämättömän työllisyyspoliittisen lähestymistavan toteuttaminen ei edellyttänyt perustamissopimuksen muuttamista, vaan tavoitteet olisivat poliittisen tahdon riittäessä olleet toteutettavissa välittömästi.

Amsterdamin sopimus saattaa sosiaalipöytäkirjan ja siihen liittyvän sopimuksen kaikkia jäsenvaltioita sitovaksi korvaamalla EY:n perustamissopimuksen sosiaalipoliittikkaa koskevat määräykset mainittuun lisäsopimukseen perustuvilla määräyksillä; konferenssin jälkeen Yhdistynyt kuningaskunta on liittynyt sosiaalipöytäkirjaan odottamatta sopimuksen voimaantuloa. Amsterdamin sopimuksella vahvistetaan ja täydennetään muutoinkin EU:n sosiaalimääräyksiä. Amsterdamin sopimuksen työllisyyspoliittiset määräykset, jotka pääosin perustuvat vuoden 1994 Essenin Eurooppa-neuvoston päätelmiin, on Luxemburgin Eurooppa-neuvoston marraskuussa 1997 tekemällä päätöksellä pantu pitkälti täytäntöön Amsterdamin sopimuksen ratifioimista odottamatta.

Ympäristö

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp

kannatettiin ”ympäristönäkökohdan sisällyttämistä perustamissopimukseen kirjaamalla siihen hyvä ympäristö EU:n kansalaisoikeudeksi, kestävä kehityksen periaate ja korkean ympäristönsuojelun taso yhteisöpolitiikkojen täytäntöönpanossa sektoreittain sekä ympäristövaikutusten arvioinnin tulosten käyttövelvoite rahastojen toiminnassa”. Lisäksi valiokunta edellytti ”Suomen toimivan siten, että ympäristönsuojelun sekä ympäristö- ja energiaverotuksen vähimmäistasoa koskevat ratkaisut voidaan tehdä määräenemmistöllä. EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan mukaisesti mahdollisuus unionin sääntöjä tiukempaan kansalliseen normistoon tulee turvata ja ympäristönsuojelun ensisijaisuus tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden on tunnustettava.”

Suuri valiokunta sai valtioneuvostolta loka-kuussa 1996 lisäselvityksen tavaroiden vapaan liikkuvuuden suhteesta ympäristönsuojeluun. Valiokunta hyväksyi selvityksen nojalla kokouksessaan 25.10.1996 lausuman, jolla se edellytti, ”että Suomi tukee HVK:ssa sellaisia Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 36 artiklan ja 100 a artiklan 4 kohdan muutoksia, jotka tehostavat Suomen mahdollisuuksia tarvittaessa suojata syrjimättömältä pohjalta EU:ssa yhdenmukaistettua tasoa tiukemmin kansallisin normein pohjoista luontoa, suomalaista ympäristöä ja työympäristöä sekä ihmisten ja eläinten ja kasvien terveyttä, elämää ja hyvinvointia Suomen alueella. Tämän mukaisesti Suomen olisi tuettava 36 artiklan täsmenämistä, ainakin siltä osin kuin liikutaan voimassa olevan oikeuskäytännön kodihoimisen rajoissa, sekä 100 a artiklan muuttamista valtioneuvoston selvityksessä esitetyistä lähtökohdista.” (SuV Ptk 38/1996 vp § 11).

Valtioneuvosto antoi suurelle valiokunnalle 16.5.1997 selvityksen määräenemmistöpäätösten ja yhteispäätösmenettelyn soveltamisalojen laajentamisesta sekä Suomen linjauksista ympäristöverojen suhteen. Määräenemmistöpäätöselvitystä täydennettiin lisäselvityksellä 30.5.1997. Suuri valiokunta antoi 4.6.1997 selvitysten johdosta lausunnon SuVL 2/1997 vp; lausuntoa annettaessa oli käytettävissä Alankomaiden 30.5.1997 päivätty sopimusluonnos. Lausunnossaan suuri valiokunta yhtyi ympäristövaliokunnan lausunnon YmVL 6/1997 vp mukai-

sesti valtioneuvoston selvityksestä ilmenevään kantaan. Valiokunta totesi kuitenkin, ettei Alankomaiden sopimusluonnoksesta tältä osin selkeästi ilmennyt, että määräenemmistöpäätökset ympäristöverotuksessa koskisivat ainoastaan verojen vähimmäistasoja.

Amsterdamin sopimuksella vahvistetaan perussopimusten ympäristömääräyksiä ja otetaan kestävä kehityksen periaate yhteisön toiminnan keskeiseksi perustaksi. Muutoksilla korostetaan ympäristönsuojelun korkean tason huomioon ottamista toimielinten toiminnassa sekä selvennetään 100 a artiklaa (uusi 95 artikla) sen suhteen, millä edellytyksillä jäsenvaltio voi poiketa sisämarkkinasäädöksistä muun muassa ympäristönsuojeluperusteella. Amsterdamin sopimuksen mukaan jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin paitsi pitää voimassa tiukemmat säännöksensä, myös ottaa käyttöön uusia kansallisia säännöksiä ja määräyksiä. Sopimus ei toisaalta täsmennä EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaa suuren valiokunnan toivomalla tavalla. Päätöksenteossa siirrytään ympäristöä koskevista toimenpiteistä päätettäessä yhteispäätösmenettelyyn. Komissio sitoutuu päätösasiakirjan julkistuksen N:o 12 mukaan tekemään ympäristövaikutusten arvioinnin niiden ehdotusten yhteydessä, joilla voi olla ympäristön kannalta merkittäviä vaikutuksia.

Suuri valiokunta toteaa, että Amsterdamin sopimuksella toteutetut ympäristönsuojelua koskevat muutokset ovat eduskunnan tavoitteiden suuntaisia. Ympäristö- ja energiaverotuksen vähimmäistasojen yhdenmukaistamisen osalta ei kuitenkaan saavutettu edistymistä, mikä johtuu määräenemmistöpäätöksenteon lisäämisen vähäisestä edistymisestä Amsterdamin Eurooppa-neuvostossa. Valiokunta katsoo, että Suomen on jatkossakin määrätietoisesti toimittava sen puolesta, että EU:ssa päätettäisiin määräenemmistöllä yhteisistä ympäristö- ja energiaverotuksen vähimmäisverokannoista.

Muut politiikat

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp otettiin esille eräisiin yksittäisiin politiikan lohkoihin liittyviä neuvottelutavoitteita. Valiokunta edellytti ”päätösten julkaisemista ja perustele-

ta koskevan perustamissopimuksen 190 artiklan täydentämistä viittauksilla niihin laajasti vaikuttaviin perustamissopimuksen artikloihin, joiden osalta ehdotuksessa olisi aina oltava perustelut unionin laaja-alaisen päämäärien huomioon ottamisesta ehdotuksessa.” Valiokunta yhtyi valtioneuvoston näkemykseen siitä, että matkailun ja energiapolitiikan osalta ei ollut tarpeen ottaa lisämääräyksiä perustamissopimukseen ja että pelastuspalvelun sisällyttämistä III pilarin yhteistyön piiriin voidaan harkita. Valiokunta katsoi, että ”HVK:ssa tulisi ottaa eläinsuojelun korkeaan tasoon velvoittava määräys perustamissopimukseen.” Liikunnan osalta tuli valiokunnan mielestä ”pyrkä nykyisen kulttuuria koskevan perustamissopimuksen artiklan (128 artikla) kaltaiseen sääntelyyn. Ratkaisu merkitsisi yhtäältä liikunnan erityisluonteen tunnustamista kansainvälisiä ulottuvuuksia omaavana vapaana kansalaistoimintana ja estäisi toisaalta lainsäädännön yhdenmukaistamisen ja muun toimielinten epäoikeutetun puuttumisen liikunta-alan toimintaan.” Valiokunta kiinnitti edelleen huomiota yhteismarkkinoiden turvaamiseksi tarpeellisten toimien toimivaltaperustaksi perustamissopimukseen aikanaan otettun 235 artiklan ongelmallisuuteen.

Eläinten suojelusta ja hyvinvoinnista sisältyy Amsterdamin sopimukseen erillinen pöytäkirja (Pöytäkirja N:o 9). Urheilusta on päätössiakirjaan sisällytetty julistus N:o 29. Sen mukaan toimielinten olisi kuultava urheilujärjestöjä silloin, kun kyse on tärkeistä urheiluun vaikuttavista seikoista. Tällöin olisi erityisesti kiinnitettävä huomiota amatööriurheilun erityispiirteisiin. Matkailun, pelastuspalvelun ja energiapolitiikan osalta Amsterdamin sopimus ei sisällä muutoksia nykytilaan verrattuna.

Unionin toiminnan johdonmukaisuuden lisäämiseksi Amsterdamin sopimuksella on muun muassa lisätty läpäisyperiaatteella huomioon otettavia yleistavoitteita (kulttuurinäkökohdat, kuluttajansuoja, työllisyys, ihmisten terveyden suojelu), minkä lisäksi toissijaisuuspöytäkirjan sekä lainsäädännön laatua koskevan julistuksen määräykset lisäävät myös edellytyksiä unionin toiminnan johdonmukaisuuden parantamiseen. Artiklan 235 osalta konferenssissa ei sen sijaan tapahtunut edistystä.

Oikeus- ja sisäasiat

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp käsiteltiin seikkaperäisesti oikeus- ja sisäasiain yhteistyötä eli unionin III pilaria. Valiokunta arvioi, että HVK:ssa tulisi III pilarin osalta esille kaksi perusratkaisumallia, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia. Ensimmäinen näistä olisi ollut tiettyjen asiaryhmien siirtäminen III pilarista yhteisöpilariin. Toinen ratkaisuvaihto oli se, että III pilari lähestyisi muodoiltaan yhteisöpilaria kuitenkin oman erillisyytensä säilyttäen. Neuvottelutulos sisältää molemmat valiokunnan enakoimat elementit.

Valiokunnan mielestä jälkimmäiseen vaihtoehtoon liittyi useita epäkohtia, ja sitä voitiin pitää hämmäntävänä ottaen huomioon tarve yksinkertaistaa unionin päätöksentekojärjestelmää. Valiokunnan mielestä olisi ollut selkeämpää tutkia ensisijaisesti sitä, mitkä asiat voitaisiin siirtää III pilarista yhteisöpilariin. Neuvottelutuloksessa on henkilöiden liikkumiseen sekä oikeudelliseen yhteistyöhön yksityisoikeuden alalla ja tulliyhteistyöhön liittyvät asiat siirretty yhteisöpilariin, kun taas poliisiasiain yhteistyö samoin kuin oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla on säilynyt omana hallitustenvälisenä pilarina. Ratkaisu on sangen monimutkainen ja yhteisöpilariin siirrettyjä asioita koskevien siirtymäaika- ja alueellisten poikkeuksien (Tanskan, Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan erityisratkaisut) takia myös vaikeaselkoinen.

Niissä asioissa, jotka jäisivät III pilariin, oli komission rinnakkaisen aloiteoikeuden toteuttaminen ulkoasiainvaliokunnan mielestä hyväksyttävissä. Komission rinnakkainen aloiteoikeus näissä asioissa sisältyy Amsterdamin sopimukseen. Kuten edellä on todettu, päätösten julkaisemista ja asiakirjajulkisuutta koskevat säännöt ovat uudistetussa III pilarissa samat kuin yhteisöpilariissa, mitä valiokunta myös edellytti.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä ei ollut perusteltua laajentaa määräänemmistöpäätöksentekoa niissä asioissa, jotka jäisivät III pilariin. Myös hallintovaliokunta omaksui tämän kannan lausunnossaan HaVL 5/1997 vp, joka koski valtioneuvoston määräänemmistöpäätöksenteosta antamaa selvitystä. Amsterdamin sopi-

muksessa on säilytetty yksimielisyysvaatimus uudistetun III pilarin päätöksenteossa täytännönnäpäättöksiä lukuun ottamatta. Amsterdamin sopimus sisältää ulkoasiainvaliokunnan edellyttämän Euroopan yhteisöjen tuomioistuintielle annettavan toimivallan antaa ennakkoratkaisuja yksilöiden oikeusasemaan vaikuttavien III pilarin alalla annettujen säädösten soveltamisesta. Valiokunta piti edistysaskeleena sitä, että Schengenin järjestelmä saatettaisiin unionin normaalin III pilarin yhteistyön piiriin. Amsterdamin sopimuksen pöytäkirjan N:o 2 mukaan Schengenin sopimukset siirretään osaksi Euroopan unionia siten, että ne siirtyvät osaksi yhteisöpilariin, osaksi rikosoikeudellisen ja poliisiasiaihin yhteistyön piiriin. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti jäävät kuitenkin järjestelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Ulkoasiainvaliokunta edellytti, että ”*valtioneuvosto antaa eduskunnalle selontekoa yksityiskohtaisempia tietoja HVK:ssa III pilarin osalta esille tulevista vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista, jotta eduskunta voi ottaa kantaa tämän keskeisen yhteistyöalan kehitykseen ennen sitä koskevien Suomen neuvottelukantojen vahvistamista.*” Valtioneuvosto antoi valiokunnan edellyttämät lisäselvitykset syyskuussa ja marraskuussa 1996. Eduskunnalla ei ollut huomauttamista niiden johdosta.

Toimielinjärjestelmä

Euroopan parlamentti ja kansalliset kansanedustuslaitokset

Ulkoasiainvaliokunta käsitteli mietinnössään 7/1996 vp seikkaperäisesti kysymystä kansanvaltaisuuden turvaamisesta unionissa ja siihen liittyen Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien asemaa. Valiokunta katsoi, että Euroopan unionin kansanvaltaisuus perustuu viime kädessä kunkin jäsenvaltion parlamentin kautta kanavoituvaan edustukselliseen demokratiaan ja joissain tapauksissa myös kansalaisten välittömään tahdonilmaukseen kansanäänestyksessä. Valiokunta katsoi, että ”*unionin oikeusjärjestyksen, toiminnan ja rahoituksen perusteita koskeva päätösvalta on pysyttävä jäsenvaltioilla ja niiden parlamenteilla.*” Amsterdamin sopimus ei sisällä

muutoksia valiokunnan tarkoittamien kysymysten osalta.

Ulkoasiainvaliokunta piti ”*perusteltuna lähtökohtana sitä, että Euroopan parlamentti osallistuu yhteispäätösmenettelyn mukaisesti niiden lainsäädäntöasioiden käsittelyyn, joissa neuvosto tekee ratkaisunsa määränemmistöllä. Tämä edellyttää kuitenkin näiden tapausten läpikäyntiä ja arviointia eduskunnassa ennen Suomen neuvottelutavoitteiden vahvistamista tässä asiassa siltä osin kuin sovitaan määränemmistöpäätösten lisäämisestä.*” Valtioneuvosto antoi yhteispäätösmenettelyn ja määränemmistöpäätöksenteon soveltamisalojen laajentamisesta lisäselvityksiä marraskuussa 1996 ja toukokuussa 1997. Viimeksi mainittujen selvitysten johdosta annetussa suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 2/1997 vp todettiin, että valiokunnan havaintojen mukaan Alankomaiden 30.5.1997 päivätty sopimusluonnos sisälsi kahta yksityiskohtaa lukuun ottamatta vain sellaisia ehdotuksia, joiden osalta valtioneuvosto on ilmaissut valmiutensa harkita määränemmistöpäätöksenteon tai yhteispäätösmenettelyn soveltamisalan laajentamista. Toisaalta valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomen muutosvalmius asiassa olisi ollut suurempi kuin se, mihin puheenjohtajan esittämässä sopimusluonnoksessa oli päädytty. Valiokunnalla ei ollut huomauttamista valtioneuvoston selvityksessä esitettyyn, johon nähden Alankomaiden sopimusluonnoksessa ei sinänsä näyttänyt olevan ristiriitoja. Tällöin valiokunta lähti siitä, että maankäyttöä ja kaavoitusta koskevat artikkelit eivät suoranaisesti vaikuta maankäyttöratkaisuihin.

Amsterdamin sopimuksella lavennetaan olennaisesti yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaa, vaikka määränemmistöpäätösten lisäämisessä ei sanottavasti edistyttykään. Ulkoasiainvaliokunnan edellyttämä yhteispäätösmenettelyn yksinkertaistaminen on myös toteutunut sopimuksessa.

Ulkoasiainvaliokunta totesi edelleen, ”että EU:n jatkolaajeneminen nostaa esiin kysymyksen ylärajan asettamisesta Euroopan parlamentin jäsenmäärälle. Tämä tulee aikanaan toteuttaa tavalla, joka ei huononna pienten jäsenvaltioiden asemaa ja parlamentin edustavuutta.” Valiokun-

ta piti myös perusteltuna siirtymistä yhdenmukaiseen vaalimenettelyyn EY:n perustamissopimuksen 138 artiklan 3 kohdan mukaisesti, mutta korosti samalla asian vaativan jäsenmaiden yksimielisyyttä ja kansallisten parlamenttien ratifiointia.

Amsterdamin sopimuksella asetetaan Euroopan parlamentin jäsenmäärän katoksi 700. Samalla Euroopan parlamentin vaalisäädökseen lisätään säännös, jonka mukaan jäsenvaltiosta valittavien edustajien määriä muutettaessa on kustakin jäsenvaltiosta valittavaksi tulevien edustajien määrän varmistettava jäsenvaltioiden kansojen asianmukainen edustus. Sopimus helpottaa samaten mahdollisuuksia Euroopan parlamentin vaalitavan yhtenäistämiseen, kun 138 artiklan (uusi 190 artikla) uudistetun sanamuodon mukaan yhdenmukaisen vaalimenettelyn ohella on käytettävissä mahdollisuus valita edustajat kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti. Sopimus ei sen sijaan muuta vaalisäädöksen ratifiointia koskevia määräyksiä.

Yhteisötilarin päätöksenteon osalta ulkoasiainvaliokunta totesi, että *"päättösenteonnettelyt yhteisötilarin lainsäädäntöasioissa olisi rajoitettava kuulemismenettelyyn ja yhteispäättösmentettelyyn. Kansainvälisiä sopimuksia koskevisas asioissa tulisi lisäksi kysymykseen hyväksymismenettely."* Amsterdamin sopimuksella on luovuttu valiokunnan toivomalla tavalla yhteistointamenettelystä lukuun ottamatta EMUa koskevia artikloja, joihin konferenssissa päätettiin olla tekemättä mitään muutoksia.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Euroopan parlamentin päätöksentekoa olisi voitu tehostaa keskittämällä Euroopan parlamentin toiminta yhdelle paikkakunnalle. Tässä suhteessa Amsterdamin sopimus on jyrkässä ristiriidassa eduskunnan toivomukseen nähden. Sopimus sisältää erillisen pöytäkirjan toimielinten kotipaikan sijainnista. Pöytäkirjalla vahvistetaan se käytäntö, että Euroopan parlamentin kotipaikka on Strasbourg, jossa pidetään kaksitoista kuukausittaista istuntoa mukaan lukien talousarviota käsittelevä istunto. Ylimääräiset täysistunnot pidetään Brysselissä, jossa myös parlamentin valiokunnat kokoontuvat. Parlamentin pääsihteeristö sijaitsee Luxemburgissa.

Suuren valiokunnan käsityksen mukaan unionin toimielinten ja muiden elinten kotipaikkojen sääntelyn nostaminen perussopimusten tasolle on vaikeasti perusteltavissa. Euroopan parlamentin osalta ratkaisu merkitsee sitä, että parlamentti pakotetaan vastoin omaa kantaansa jatkamaan taloudellisesti ja toiminnallisesti kestä-mättöä nykykäytäntöä kolmella paikkakunnalla toimimisesta. *Valiokunta ei pidä hyväksyttävänä sitä, että mielellään Euroopan yhdentymisen etujoukkoon itsensä lukevat jäsenvaltiot vaativat kansallisten arvovaltasyiden tai taloudellisten etunäkökohtien takia mainitun pöytäkirjan kaltaisia ratkaisuja, jotka herättävät laajaa arvostelua ja ovat omiaan vähentämään unionin arvovaltaa ja hyväksyttävyyttä kansalaisten piirissä.*

Ulkoasiainvaliokunta suhtautui *"kielteisesti sellaisiin ehdotuksiin, joissa kansalliset parlamentit mainittaisiin perussopimusten määräyksissä oikeuksien tai velvollisuuksien välittömänä kohteena."* Toisaalta valiokunta edellytti kansallisten parlamenttien tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi, että parlamentit saavat riittävän ajoissa kaiken tarpeellisen tiedon unionista ja sen toimielimistä. Valiokunta katsoi, *"että neuvoston kokousten asialistojen tulisi olla sitovia ja julkisia ja että päätösten pohjana olevat asiakirjat pitäisi olla saatavilla kaikilla virallisilla kielillä tietyn määräajan ennen päätöksen tekemistä. Perustamissopimuksen oli valiokunnan mielestä tasolla vahvistettava se periaate, että neuvoston päätöksentekosäännöt eivät koske pelkästään sen sisäistä toimintaa, vaan niillä on olennainen merkitys kansallisten parlamenttien ja yli-päänsä kansalaisten mahdollisuuksille vaikuttaa unionin päätöksentekoon."*

Edellä on selostettu kansallisten parlamenttien hallitustenväliseen konferenssiin liittynyttä yhteistyötä, jonka pohjalta syntyi Amsterdamin sopimuksen pöytäkirja N:o 13 Kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa. Suuri valiokunta totesi lausunnossaan 2/1997 vp, että Alankomaiden 30.5.1997 päivätyn sopimusluonnoksen teksti kansallisten parlamenttien asemasta oli erilainen kuin Dublinin COSAC-kokouksen päätelmissä ja että näistä muutoksista ei ollut keskusteltu kansallisten parlamenttien kesken. Valiokunta piti edelleenkin pitäytymistä Dubli-

nin COSAC-kokouksessa hyväksyttyihin muotoliuihin tarkoituksenmukaisimpana.

Amsterdamin sopimus sisältää pöytäkirjan kansallisten kansanedustuslaitosten asemasta Euroopan unionissa. Pöytäkirjan johdanto-osassa korkeat sopimuspuolet palauttavat mieleen, että kansalliset kansanedustuslaitokset valvovat maansa hallituksen toimintaa unioniin liittyvissä kysymyksissä kunkin jäsenvaltion valtiosäännön mukaisten järjestelmien ja käytäntöjen mukaisesti. Korkeat sopimuspuolet haluavat kuitenkin kannustaa kansallisia kansanedustuslaitoksia osallistumaan entistä enemmän Euroopan unionin toimintaan ja lisätä niiden mahdollisuuksia ilmaista näkemyksensä niiden kannalta erityisen tärkeitä vaikuttavissa asioissa.

Pöytäkirjan mukaan kansallisille parlamenteille on toimitettava ensinnäkin kaikki komission tausta-asiakirjat, joista mainitaan erikseen vihreät ja valkoiset kirjat sekä tiedonannot. Komission säädösehdotukset on toimitettava riittävän ajoissa, jotta kunkin jäsenvaltion hallitus voi varmistaa, että sen oma kansallinen kansanedustuslaitos saa ne asianmukaisesti. Edelleen pöytäkirjassa määrätään kuuden viikon odotusajasta, joka koskee säädösehdotuksen kaikkien kielitoisintojen neuvoston ja Euroopan parlamentin saataville toimittamisen sekä asian neuvoston asialistalle ottamisen aikaväliä. Neuvosto voi antaa säädöksen, toteuttaa oikeus- ja sisäasiain yhteistyöhön liittyvän toimenpiteen tai hyväksyä yhteistoiminta- tai yhteispäätösmenettelyssä yhteisen kannan ennen tämän odotusajan kulumista vain kiireellisissä tapauksissa. Kiireellisyys on perusteltava a.o. säädöksessä tai yhteisessä kannassa.

Pöytäkirjan II jakso käsittelee ”Yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssia” eli COSACia. COSAC voi pöytäkirjan nojalla saattaa aiheellisenä pitämänsä näkemykset unionin toimielinten tietoon. Tämä mahdollisuus koskee etenkin niitä säädösehdotuksia, jotka jäsenvaltioiden edustajat päättävät yhteisellä sopimuksella saatua COSACin käsiteltäviksi. Pöytäkirjassa tuodaan esille vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, perusoikeudet ja toissijaisuusperiaatteen soveltaminen aloina, joilla

COSAC voi erityisesti olla aktiivinen. Näillä aloilla COSAC voi tarkastella säädösehdotuksia ja aloitteita ja esittää toimielimille unionin lainsäädäntötoimintaa koskevia näkemyksiään. Pöytäkirjassa todetaan, etteivät COSACin näkemykset sido kansallisia parlamenteja eivätkä määrää ennalta niiden kantaa. Tämä määräys, joka sisällytettiin pöytäkirjaan vasta hallitusten välisen konferenssin viime vaiheessa edellä mainitun suuren valiokunnan kannanoton jälkeen, on olennainen erityisesti niille kansallisille parlamenteille, jotka eivät voi poliittisista ja/tai perustuslaillisista syistä hyväksyä kansallisten parlamenttien yhteistoiminnan tekemistä oikeudellisesti sitovaksi.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että Amsterdamin sopimuksen kansallisia parlamenteja koskeva ratkaisu on tyydyttävä ottaen huomioon eduskunnan asiasta esittämät kannanotot.

Neuvosto

Kuten edellä on jo todettu, ulkoasiainvaliokunta edellytti, että eduskuntaa kuullaan ennen kuin Suomen yksityiskohtaiset neuvottelukannat vahvistetaan sen suhteen, missä I pilarin asioissa on perusteltua hyväksyä siirtyminen määränemmistö päätöksiin. Samalla valiokunta samoin kuin suuri valiokunta suhtautui lähtökohdaisesti myönteisesti neuvoston määränemmistö päätösten lisäämiseen yhteisön lainsäädäntöä koskevassa päätöksenteossa. Valtioneuvosto antoi alustavan selvityksen asiasta marraskuussa 1996, mutta yksityiskohtaiset artiklojen tarkkuudelle ulottuvat selvitykset vasta toukokuussa 1997. Yksityiskohtaisten selvitysten viivästymisen perustui yhtäältä ministeriöiden välisiin erimielisyyksiin, toisaalta neuvottelutaktiseen harkintaan. Mainittuja selvityksiä käsiteltiin suuren valiokunnan lausunnoissa SuVL 3/1996 vp ja SuVL 2/1997 vp.

Amsterdamin Eurooppa-neuvostossa ei päästy yksimielisyyteen neuvoston määränemmistö päätösten laajentamisesta EY:n perustamissopimuksen voimassaolevissa artikloissa säännellyissä asioissa kuin muutaman yksityiskohdan osalta. Sen sijaan sopimuksella perustamissopimukseen lisätyissä uusissa artikloissa tarkoitettua

asioissa päätöksenteko tapahtuu yleensä määränemmistöllä. Yhteisöpilariin siirretyissä oikeus- ja sisäasioissa voidaan siirtyä määränemmistö-päätöksentekoon viiden vuoden siirtymäkauden jälkeen.

Suuren valiokunnan käsityksen mukaan unionin lähivuosien kehityksen kannalta olisi ollut tärkeää, että Amsterdamin sopimuksessa olisi voitu lisätä määränemmistöpäätöksentekoa neuvoston lainsäädäntötyössä lukuun ottamatta luonteeltaan perustuslaillisina pidettäviä kysymyksiä. Tämä olisi erityisen tärkeää pääoma- ja ympäristöverotuksen vähimmäiskantoja koskevassa harmonisoinnissa. Tämän takia Amsterdamin Eurooppa-neuvoston lopputulosta, joka ei ollut ennakoitavissa puheenjohtajavaltion toukokuun lopussa esittämän ja valiokunnan lausunnossaan 2/1997 vp käsittelemän sopimusluonnoksen pohjalta, voidaan pitää pettymyksenä. Artiklakohtaisten Suomen neuvottelutavoitteiden esittely eduskunnalle aikaisemmin kuin vasta toukokuussa 1997 olisi ehkä vahvistanut EU:ssa ja julkisuuden piirissä kuvaa siitä, että Suomen tavoitteena tässä kysymyksessä on aktiivisesti lisätä määränemmistöpäätöksiä eikä defensiivisesti tuoda esiin tapauksia, joissa tätä ei pidetä mahdollisena.

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp katsottiin, että "laajenemisen yhteydessä on mahdollista ottaa tarkasteluun myös niin sanottu kaksoisenemmistömenettely, joka on pienten jäsenvaltioiden vaikutusvallan turvaamisen kannalta parempi vaihtoehto kuin jäsenvaltioiden äänimäärien uudelleenpainotus." Suuri valiokunta totesi lausunnossaan 2/1997 vp, että "Suomen on syytä pysyä kannassaan, jonka mukaan äänen painotus pysytetään nykyisellään. Jos äänen painotusta haluttaisiin muuttaa, muutosten voimaantulo tulisi sitoa unionin laajenemisen toteutumiseen. Valiokunta haluaa erityisesti torjua näkemyksen, jonka mukaan äänen painotuksen muuttamista voitaisiin perustella sillä, että joidenkin jäsenvaltioiden komission kokoonpanon suhteen ehdottamat muutokset eivät toteudu HVK:ssa."

Amsterdamin sopimuksella ei muutettu äänen painotusta neuvostossa. Sopimukseen sisältyy kuitenkin pöytäkirja toimielimistä silmällä

pitäen Euroopan unionin laajentumista. Pöytäkirjan mukaan komissiossa unionin ensimmäisen laajentumisen toteutuessa on yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta "edellyttäen, että kyseiseen päivämäärään mennessä neuvoston äänenpainotusta on muutettu kaikkien jäsenvaltioiden hyväksytävissä olevalla tavalla, joko painottamalla äänet uudelleen tai ottamalla käyttöön kaksinkertainen enemmistö, ja siten, että otetaan huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat, erityisesti hyvityksen antaminen niille jäsenvaltioille, jotka luopuvat toisen komission jäsenen nimeämismahdollisuudesta." Unionin jäsenvaltioiden lukumäärän ylittäessä kaksikymmentä on pöytäkirjan mukaan kutsuttava kokoon uusi hallitustenvälinen konferenssi toimielinten kokoonpanoa ja toimintaa koskevien perussopimusten määräysten perusteellista uudelleentarkastelua varten.

Komissio

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp todettiin, että "*Valiokunta pitää parhaimpana nykyistä käytäntöä, jonka mukaan jokaisesta jäsenvaltiosta valittaisiin vähintään yksi komission jäsen. Valiokunta suhtautuu kielteisesti eritasoisten komission jäsenten nimittämiseen. Valiokunta yhtyy myös selonteon kantaan, jonka mukaan komission jäsenten ja puheenjohtajan nykyistä valintatapaa on pidettävä tarkoituksenmukaisena.*" Vastaavasti suuri valiokunta katsoi lausunnossaan 2/1997 vp, että "Suomella ei ole mitään syytä luopua periaatteesta, jonka mukaan komissiossa tulee olla jäsen jokaisesta jäsenvaltiosta."

Amsterdamin sopimukseen sisältyvää neuvottelutulosta komission jäsenten lukumäärän osalta on selostettu edellisessä neuvostoa koskevassa lausunnon jaksossa. Sopimuksella ei oteta käyttöön eritasoisia komission jäsenen tehtäviä, mutta komission puheenjohtajan valtuuksia lisätään komission sisäisen työnjaon ja jäsenten valintamenettelyn osalta. Myös Euroopan parlamentin asema komission nimitysmenettelyssä vahvistuu. Suuren valiokunnan käsityksen mukaan komission osalta neuvottelutulos ei ole ristiriidassa eduskunnan linjausten kanssa.

EY:n tuomioistuin sekä muut toimielimet ja elimet

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp katsottiin, että ”Valiokunta katsoo selontekoon yhtyen, että jokaisesta jäsenvaltiosta pitää olla edelleenkin tuomari ja että tuomioistuimen tuomarien nimitysmenettely on nyky muodossaan asianmukainen. Valiokunta kuitenkin kannattaa tuomareiden virkakauden pidentämistä 9 vuoteen ilman mahdollisuutta uudelleennimitykseen.” Amsterdamin sopimuksella ei muuteta tuomioistui-
men kokoonpanoa, tuomareiden nimitysmenettelyä eikä tuomareiden toimikautta koskevia määräyksiä.

Alueiden komitean osalta ulkoasiainvaliokunta katsoi, että komitea olisi hallinnollisesti irrotettava täysin talous- ja sosiaalikomiteasta. Myös komitean pakollista kuulemistä oli valiokunnan mielestä aiheellista laajentaa perustamis-
sopimuksissa. Nämä tavoitteet ovat toteutuneet Amsterdamin sopimuksessa. Sama koskee valiokunnan kantaa talous- ja sosiaalikomitean pakollisen kuulemisen laajentamisesta.

Tehostettu yhteistyö — joustavuus

Amsterdamin sopimuksen tehostettua yhteistyötä eli joustavaa yhdentymistä koskevat määräykset ovat periaatteellisesti merkitykseltään tärkeimpiä sopimuksen sisältämistä uudistuksista. Ulkoasiainvaliokunta asetti mietinnössään 7/1996 vp seuraavat reunaehdot joustavuussääntelylle: ”Valiokunta katsoo, että mahdollisuutta yhdentymisen eriyttämiseen ei voida sulkea pois. Eriyttämisen on kuitenkin kunnioitettava tiettyjä periaatteita. Ensiksikin on edellytettävä, että mitään jäsenvaltiota, joka haluaa ja voi osallistua tiettyyn toimintaan, ei estetä osallistumasta siihen. Toiseksi on huolehdittava, että ratkaisuil-
la ei vaaranneta sisämarkkinoita, yhteisten politiikkojen toimivuutta ja toimielinjärjestelmän yhtenäisyyttä taikka luoda kohtuuttomia ongelmia tai etuja eri ryhmiin kuuluville jäsenvaltioille. Kolmanneksi on myös pidettävä huolta siitä, että eriyttäminen ei anna tietyille jäsenvaltioille oikeutta määrätä yhdentymisen suunnasta ja tavoitteista.” Neuvottelujen loppuvaiheessa suuri valiokunta totesi lausunnossaan 2/1997 vp, että

”tehostetun yhteistyön soveltamisedellytykset yhteisöpilarissa tulee ilmaista mahdollisimman täsmällisesti ja selkeästi, mikäli tätä joustavuusmääräystä ylipäänsä pidetään hyväksyttävänä yhteisöpilarissa.”

Suuren valiokunnan arvion mukaan Amsterdamin sopimuksen tehostettua yhteistyötä koskevat määräykset ovat sopusoinnussa valiokuntien esittämien linjausten kanssa, joskin on vaikea hahmottaa, millaisissa tilanteissa ne voisivat tulla käyttöön.

Unionin ulkoinen toiminta

Unionin oikeushenkilöys

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp edellytettiin, että ”unionin oikeushenkilöllisyyden vaikutuksista tehdään perusteelliseen tutkimukseen tukeutuva selvitys, eikä Suomen tule kannattaa muutoksia ennen selvityksen valmistumista ja eduskunnan kuulemista asiassa”. Suuri valiokunta sai mietinnössä edellytetyn selvityksen 1.11.1996; se pyysi ja sai asiasta lausunnon perustuslakivaliokunnalta (PeVL 48/1996 vp).

Suuri valiokunta pyysi 18.4.1997 edelleen lisäselvityksen EU:lle mahdollisesti myönnettävän oikeushenkilöiden ja sopimuksentekovallan vaikutuksesta eduskunnan asemaan. Myös tästä selvityksestä pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 14/1997 vp). Suuri valiokunta käsitteli lausunnossaan 2/1997 vp kysymystä unionin oikeushenkilöydestä ja sopimuksentekovallasta seuraavasti:

”Valiokunta katsoo valtioneuvoston kantaan sekä perustuslakivaliokunnan asiasta antamiin lausuntoihin (PeVL 48/1996 vp ja 14/1997 vp) yhtyen, että Euroopan unionin muuttaminen yhtenäiseksi kansainväliseksi järjestöksi, johon nykyiset kolme Euroopan yhteisöä sulautuisivat ja jonka puitteissa nykyinen unionin hallitustenvälisten pilarien yhteistyö toteutettaisiin, ei sinänsä olisi kovin merkittävä muutos. - - Valiokunnalla ei ole syytä vastustaa tällaista ratkaisua.”

Olenaisempi kysymys oli valiokunnan mielestä sen sijaan se, annettaisiinko unionille samassa yhteydessä kansainvälisoikeudellista sopi-

muksentekovaltaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja oikeus- ja sisäasiainyhteistyön aloilla. Tätä koskeva ehdotus sisältyi Alankomaiden 30.5.1997 päivätyyn sopimusluonnokseen. Valiokunta katsoi, että ”*että sopimuskentekovaltan myöntäminen unionille sopimusluonnoksen mukaisin rajauksin II ja III pilarin asioissa olisi hyväksyttävissä, jos neuvostossa päätöksenteko tapahtuu yksimielisesti ja jos valtioneuvoston selvityksessä mainittu mahdollisuus kansallisen ratifioinnin vaatimiseen toteutuu. Tämän kannanoton lähtökohtana on kuitenkin se suuren valiokunnan lausuntoon SuVL 3/1995 vp ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 20/1996 vp tukeutuva näkemys, ettei kansallisen ratifiointimenettelyn käyttö vaikuttaisi siihen, että tällaisten sopimusten kansallinen valmistelu tapahtuu hallitusmuodon 33 a §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun pohjalta. Valiokunta edellyttää, että kysymys kansallisen ratifiointimahdollisuuden vaatimisesta käsiteltäisiin tuolloin eduskunnassa siinä yhteydessä, kun asianomainen sopimushanke tulisi valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaisesti ns. U-asiana eduskuntaan.*”

Jos valtioneuvoston selvityksessä mainittu mahdollisuus vaatia kansallista ratifiointia ei sen sijaan olisi ollut toteutettavissa, esitetty sopimuskentekovaltan myöntäminen unionille II ja III pilarin asioissa ei ollut suuren valiokunnan käsityksen mukaan hyväksyttävissä.

Amsterdamin sopimuksella ei anneta oikeushenkilöyttä Euroopan unionille eikä sulauteta unionia ja kolmea Euroopan yhteisöä yhdeksi kansainväliseksi järjestöksi. Sen sijaan sopimuksen J.14 artikla (uusi 24 artikla) antaa neuvostolle mahdollisuuden neuvotella ja tehdä sopimuksia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä myös poliisi- ja rikosoikeudellisen (ks. K.10 artikla) yhteistyön alalla. Sopimukset tehtäisiin neuvostossa yksimielisesti. Jäsenvaltio voisi kuitenkin ilmoittaa neuvostossa, että sopimus on erikseen ratifioitava kansallisesti, jotta se sitoisi jäsenvaltiota. Artiklaan liittyy julistus N:o 4, jonka mukaan artiklan nojalla tehdyt sopimukset eivät merkitse toimivallan siirtoa Euroopan unionille.

Suuren valiokunnan mielestä artiklan ja julistuksen muodostama kokonaisuus on hämmäntä-

vä. Neuvosto voi tuskin neuvotella ja tehdä sopimuksia, jos sillä ei ole tähän oikeudellista toimivaltaa. Koska mainittu unionisopimuksen artikkelit perustavat neuvostolle tällaisen toimivallan, jää julistuksen N:o 4 oikeudellinen merkitys hämäräksi. Edelleen näyttää siltä, että artikloista seuraa EU:lle tai ainakin sen neuvostolle rajoitettu kansainvälisoikeudellinen oikeushenkilöys, mikä ilmenee kelpoisuutena olla sopimussuhteissa kolmansien osapuolten kanssa ao. aloilla. Myös perustuslakivaliokunta katsoo (PeVL 10/1998 vp), että Suomen valtiosäännön kannalta J.14 artiklalla uskotaan sopimuskentekovaltaa valtiosäännön ulkopuolisille toimielimille liittymissopimukseen nähden uusilla aloilla. Perustuslakivaliokunta katsoo hallituksen esityksestä poiketen, että tämä on ristiriidassa hallitusmuodon 33 §:n kanssa ja aiheuttaa voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelemisen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Suuren valiokunnan mielestä asiasta Amsterdamin sopimukseen kirjattu neuvottelutulos on sinänsä hyväksyttävä HVK:n aikaiset valiokuntien kannat huomioon ottaen. Se antaa kuitenkin aihetta arvostelulle sääntelyn johdonmukaisuuden ja avoimuuden näkökulmasta.

Taloudelliset ulkosuhteet

Suuri valiokunta pyysi 6.9.1996 valtioneuvostolta selvityksen EY:n taloudellisiin ulkosuhteisiin liittyvien kysymysten käsittelystä HVK:ssa. Valiokunta sai valtioneuvostolta selvityksen 25.10.1996 ja pyysi siitä lausunnon ulkoasiainvaliokunnalta. Ulkoasiainvaliokunta antoi selvityksestä lausunnon UaVL 23/1996 vp 14.11.1996.

Ulkoasiainvaliokunta katsoi lausunnossaan, että Euroopan unionin tulisi pyrkiä yhteiseiintymiseen muun muassa WTO-kysymyksissä. Valiokunnan mielestä yhteisötoimivaltaa taloudellisten ulkosuhteiden alalla voitiin laajentaa erikseen määriteltäville aloille. Tällaisia aloja olivat erityisesti tavaroiden kauppaan liittyvät palvelut sekä immateriaalioikeuskysymykset. Ulkoasiainvaliokunta piti myös tarpeellisenä, että unionin sisäiset politiikat koordinoidaan saumattomasti ulkosuhteiden alalla. Tämän takia oikeudellista pohjaa tehtäessä sopimuksia ei-perinteisten ei-

kehittyneiden maiden kanssa sekä kokonaisvaltaisia sopimuksia kolmansien maiden kanssa tuli selkeyttää. Ulkoasiainvaliokunta puolsi myös toimia, joilla mahdollistetaan joidenkin sopimusten väliaikainen soveltaminen sekä soveltamisen nopea keskeyttäminen esimerkiksi todetuissa ihmisoikeusrikkomustapauksissa.

Hallitustenvälisissä konferenssissa ei päästy yksimielisyyteen palveluja, investointeja ja immateriaalioikeuksia koskevan ulkoisen toimivallan siirtämisestä yhteisölle, vaan päätöksen tekeminen lykättiin myöhemmään ajankohtaan. Amsterdamin sopimuksen mukaan neuvosto voi päättää yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan yhteisön kauppapolitiittista toimivaltaa koskevan perustamissopimuksen 113 artiklan (uusi 133 artikla) soveltamisalan laajentamisesta palveluja ja henkistä omaisuutta koskeviin kansainvälisiin neuvotteluihin ja sopimuksiin. Tällaisen toimivallan siirron jälkeen päätökset tehdään neuvostossa määränemmistöllä. Lisäksi EY:n perustamissopimuksen 228 artiklaan (uusi 300 artikla) kirjattiin määräykset sopimusten väliaikaisesta soveltamisesta ennen niiden voimaantuloa sekä sopimusten soveltamisen keskeyttämisestä sopimusrikkomustilanteissa.

Suuren valiokunnan käsityksen mukaan neuvottelutulosta voidaan pitää pettymyksenä Suomen kaltaisille pienille jäsenvaltioille, joiden ulkoisissa taloussuhteissa immateriaalioikeuksilla, palveluilla ja taitotiedon siirroilla on yhtä ratkaisevampi merkitys.

Muut kysymykset

EMU

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp katsottiin, että ”*Suomen tulee varautua talous- ja rahaliiton lähentymisperusteita, aikataulua ja muita edellytyksiä koskevien kysymysten esiintuloon myös HVK:ssa.*” Konferenssissa ei kuitenkaan otettu tarkasteltavaksi EMUa koskevia määräyksiä lukuun ottamatta EY:n perustamissopimuksen 109 f artiklaa, johon tehtiin sopimustekstien yksinkertaistamisen yhteydessä ne tekniset muutokset, jotka johtuvat siitä, että keskuspankkien pääjohtajien komitea on lakkautettu EMUn toisen vaiheen alkaessa. Se, että

Maastrichtin sopimuksen EMUa koskevia määräyksiä ei ole voitu täydentää tai tarkistaa, on johtanut muun muassa siihen, että kasvu- ja vakaussopimuksen sitovuus ja päätöspohja ovat tulkinnanvaraisia, eikä esimerkiksi Euroopan keskuspankin valvontaa ja avoimuutta koskevia tarkistuksia ole voitu kirjata sitovasti perussopimuksiin.

Säädöshierarkia

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp todettiin, että kannan muodostaminen kysymyksen säädöshierarkian muodostamisesta EU:n lainsäädäntöön ei ollut mahdollista ennen kuin eri ratkaisuvaihtoehdot oli yksityiskohtaisemmin selvitetty HVK:ssa. Amsterdamin sopimus ei sisällä säädöshierarkian toteuttamista koskevia määräyksiä.

Yhteisön lainsäädännön laatu

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp todettiin, että ”Unionin hyväksyttävyyden kansalaisten piirissä riippuu siitä, miten hyvin se pystyy luomaan edellytyksiä kansalaisten konkreettisina uhkina tai epäkohtina pitämien ongelmien ratkaisemiselle. Tämän edellytyksenä on muun ohella se, että unionin asiakirjat samoin kuin Suomen valtion unionia ja sen toimintaa koskevat asiakirjat olisivat nykyistä ymmärrettävämpiä kansalaisille.” Vastaavasti suuri valiokunta katsoi lausunnossaan SuVL 2/1996 vp, että ”Kielellisesti unionin asiakirjoissa tulisi noudattaa kansallisella tasolla hallinnon ja lainsäädännön kielelle asetettuja selkeys- ja laatuvaatimuksia.” Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjan julistuksessa N:o 39 esitetään yhteisön lainsäädännön laadun parantamiseen liittyviä periaatteita.

Johtopäätöksiä

Suuri valiokunta katsoo, että eduskunnan HVK:n aikaiset linjaukset ovat toteutuneet vähintäänkin tyydyttävästi Amsterdamin sopimuksessa: tämä koskee sekä toteutettuja muutoksia että kysymyksiä, joissa HVK ei päätenyt yhteisymmärrykseen muutoksista. Valtioneuvosto oli eräissä asioissa toivonut rohkeampaa etenemistä kuin eduskunta konferenssin alkuvaiheen linjanvedoissaan. Näissä kysymyksissä

(EU:n oikeushenkilöys, määräenemmistöpäätöksenteon laajentaminen) ei myöskään jäsenvaltioiden välillä löytynyt yhteisymmärrystä näin suurten muutosten toteuttamisesta.

Myös valtioneuvoston ja eduskunnan välinen vuoropuhelu toimi suhteellisen hyvin ottaen huomioon konferenssissa käsiteltävien kysymysten monimutkaisuuden ja laajuuden sekä sen, että kysymys oli Suomen osalta ensimmäisestä perussopimusten muutiskonferenssista. Konferenssin tietyissä vaiheissa esiintyneet erimielisyydet koskivat asiakysymysten sijasta eduskunnan informoinnin aikataulua. Valiokunnan mielestä olisi tulevaisuudessa syytä korostaa valtioneuvoston sisäisen päätöksenteon avoimuuden merkitystä myös eduskunnalle ja sitä, että on ehdottomasti huolehdittava pääkaupungin päätöksentekomekanismien ensisijaisuuden turvaamisesta neuvottelupaikalla tapahtuvaan harkintaan nähden. Tulevaisuudessa olisi myös syytä harkita palaamista ETA- ja EU-jäsenyysneuvotteluissa noudatettuun käytäntöön, jossa neuvotteluvaltuuskunnassa oli pysyviä jäseniä myös muualta kuin ulkoasiainministeriöstä.

Suuri valiokunta korostaa vastaisuuden varalle sitä, että EU:n hallitustenvälisiin konferensseihin sovellettavien valtiopäiväjärjestyksen säännösten tarkoituksena on estää se, että eduskunta asetettaisiin tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Tämän takia on tulevaisuudessa kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että eduskuntaa informoidaan ajoissa ja että hallituksen puolella ei asiallisesti sidota Suomen käsiä ennen kuin eduskunnan kanta on muodostettu. Sopimusten ratifiointivaiheessa eduskunnalla ei ole enää mahdollisuuksia vaikuttaa sopimusten sisältöön.

Euroopan parlamentti on Amsterdamin sopimuksesta antamassaan lausunnossa katsonut, että perussopimusten valmistelu hallitustenvälisissä konferensseissa on menettelytapana tullut tiensä päähän. Tulevaisuudessa muutokset tulisi käsitellä menettelyssä, joka muistuttaa olennaisesti yhteisön lainsäädäntöprosessia. Myös suuri valiokunta katsoo, että HVK-prosessi on menettelymuodoiltaan siinä suhteessa ongelmallinen, että siinä päätetään perustuslaintasoisesta sääntelystä periaatteissa salaisissa diplomaattisissa neuvotteluissa. Amsterdamin sopimuksen sisäl-

lön kannalta oli jäsenvaltioiden poliittisella tahdolla tai sen puutteella kuitenkin suurempi merkitys kuin päätöksenteon muodolla. Valiokunta muistuttaa tässä yhteydessä myös siitä eduskunnan HVK:n aikana hyväksymästä linjauksesta, että unionin perustuslakia säättävä valta on pysytettävä jäsenvaltioiden käsissä.

Amsterdamin sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä Belgia, Italia ja Ranska antoivat julistuksen, jolla kiirehditään unionin toimielinjärjestyksen uudistamista jo ennen ensimmäisten laajentumisneuvottelujen päättämistä. Suuri valiokunta on käsitellyt kysymystä toimielinuudistuksen jatkamisesta lausunnossaan, joka koskee Valtioneuvoston Suomen alustavista kannanotoista Agenda 2000 asiakirjaan antamaa selvitystä (SuVL 3/1997 vp — E 44/1997 vp). Valiokunta toteaa, että ”Maastrichtin ja Amsterdamin sopimusten valmistelu osoittaa, miten vaikeaa on saavuttaa tarvittava yksimielisyys unionin toimielinten uudistamisesta. Jotta toimielinuudistus ei muodostuisi esteeksi laajentumiselle, valiokunnan mielestä olisi tärkeää, että riittävän hyvissä ajoin etsittäisiin poliittista yhteisymmärrystä uudistuksen pääsisällöstä.

Uudistusta koskevat neuvottelut tulisi valiokunnan käsityksen mukaan rajoittaa niihin kysymyksiin, joiden suhteen on realistista odottaa yksimielisyyden löytymistä. Kun kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet laajentumisen toteutumiseen, yhteisymmärryksen voi odottaa löytyvän ensisijaisesti niistä uudistuksista, jotka ovat välttämättömiä laajentumisen vuoksi. Tällöin esille tulevia kysymyksiä ovat määräenemmistöpäätöksenteon laajentaminen, komission kokoonpanon muuttaminen sekä ääntenpainotuksen tarkistus neuvostossa. Valiokunta viittaa tältä osin vuoden 1996 hallitusten välistä konferenssia koskeviin lausuntoihinsa SuVL 2/1995 vp ja 2/1996 vp. Kuitenkaan ei ole todennäköistä, että monia kolmessa viimeisessä hallitusten välisessä konferenssissa esillä olleita unionin ja jäsenvaltioiden välisten suhteiden perusteisiin vaikuttavia kysymyksiä voitaisiin ratkaista tässä yhteydessä. Laajentumisen yhteydessä tulee nykyinen pienten ja suurten jäsenvaltioiden välinen tasapaino pyrkiä säilyttämään”.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella suuri valiokunta kunnioittavasti esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 29 päivänä toukokuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Kimmo Sasi /kok
jäs. Arja Alho /sd
Maria Kaisa Aula /kesk
Tuija Brax /vihr
Kaarina Dromberg /kok
Mikko Elo /sd
Jorma Huuhtanen /kesk
Jouko Jääskeläinen /skl
Tarja Kautto /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Jari Koskinen /kok
Johannes Koskinen /sd

Annika Lapintie /vas
Kalevi Olin /sd
Margareta Pietikäinen /r
Aapo Saari /kesk
Pentti Tiusanen /vas
Irja Tulonen /kok
Kari Uotila /vas
Matti Vanhanen /kesk
Matti Väistö /kesk
vjäs. Håkan Malm /r
Pekka Saarnio /vas.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/1998 vp

Hallituksen esitys 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 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 perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-sihteeristön päällikkö Eikka Kosonen, linjanjohtaja Ora Meres-Wuori, linjanjohtaja Antti Sierla, yksikön päällikkö Hannu Kyröläinen ja lainsäädäntösihteeri Laura Yli-Vakuri, ulkoasiainministeriö

- lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo ja lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Antti Pelttari, sisäasiainministeriö
- professori Esko Antola
- professori Mikael Hidén
- professori Kari Joutsamo
- professori Antero Jyränki
- valiokuntaneuvos Niilo Jääskinen
- hallintoneuvos Heikki Karapuu
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- kansleri Kauko Sipponen
- valtiotieteen tohtori Teija Tiilikainen
- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen
- professori Kaarlo Tuori.

Valiokunta on saanut apulaisprofessori Martin Scheininiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Amsterdamin sopimuksen, joka koskee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liitty-

vien tiettyjen asiakirjojen muuttamista. Amsterdamin sopimukseen sisältyy kuusi kokonaisuutta: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, unionin ja kansalaisten lähentäminen, unionin

ulkosuhteiden vahvistaminen, toimielimiin liittyvät muutokset, tiiviimpi yhteistyö sekä yhteisöjen perustamissopimusten yksinkertaistaminen.

Amsterdamin sopimuksen voimaantulon edellytyksenä on, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat sen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti. Sopimus tulee voimaan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot ovat tallettaneet ratifioimisasiakirjansa.

Esitykseen liittyy ehdotus laiksi Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Amsterdamin sopimuksen kanssa.

Esityksen poikkeuksellisen seikkaperäiset ja huolellisesti laaditut sääätämisyjärjestysperustelut on ryhmitelty jaksoihin, jotka koskevat oikeus- ja sisäasioita, eräitä Euroopan yhteisön perustamissopimukseen sisältyviä uusia määräyksiä, yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, pöytäkirjaa Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionin säännöstöä sekä määränemistöpäätöksenteon soveltamisalan laajentamista. Esityksen mukaan siihen sisältyvä lakiehdotus on useasta eri syystä käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Amsterdamin sopimuksesta

Amsterdamin sopimus on kolmas yhteisöjen perustamissopimusten uudistus kymmenen vuoden aikana. Amsterdamin sopimukseen johtaneen hallitustenvälisen konferenssin sisältö muodostui kolmesta kokonaisuudesta. Niistä keskeisin käsitti ns. velvoiteasioita, jotka jäsenvaltioiden oli Maastrichtin sopimuksen N artiklan määräysten mukaan otettava käsiteltäviksi. Toinen osuus sisälsi ns. täydennysasioita eli kysymyksiä, jotka Maastrichtin sopimuksen solmimisen jälkeen päätettiin siirtää hallitustenvälisiin neuvotteluihin. Kolmas kokonaisuus neuvottelujen asialistalla koostui ns. lisäasioista, jotka jäsenvaltiot ja Euroopan unionin toimielimet halusivat tuoda neuvottelujen piiriin.

Velvoiteasioissa edettiin konkreettisesti vain yhteispäätösmenettelyn alan laajentamisessa; yksimielisyysvaatus on kuitenkin yhä tärkein päätöksenteon muoto Euroopan unionissa. Velvoiteasiana edellytettiin muun muassa päätöksiä pilarijärjestelmän toimivuudesta. Järjestelmään ei kuitenkaan periaatteellisella tasolla koskettu, joskin tapahtui asiakokonaisuuksien siirtymistä kolmannelta pilarista yhteisöpilariin kansalaisten vapaassa liikkuvuudessa ja siihen liittyvissä

asioissa. Yhteisen puolustuspolitiikan kehittämisessä siirrettiin Suomen ja Ruotsin yhteisen aloitteen pohjalta ns. Petersbergin julistuksen asiat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan piiriin.

Hallitustenvälisen konferenssin täydennysasiat liittyivät paljolti vuoden 1995 laajenemisen mukanaan tuomiin kysymyksiin unionin instituutioiden koostumuksesta ja äänestysmenettelyistä samoin kuin unionin päätöksenteon erityisiin ongelmiin. Amsterdamin sopimus ei juurikaan muuttanut vallitsevaa tilannetta.

Lisäkysymyksinä tuotiin esille lukuisia asioita. Suurimmat muutospaineet kohdistuivat kansalaisten asemaan, oikeuksiin ja vapaaseen liikkuvuuteen, demokraattiseen legitimeettiin, läpinäkyvyyteen, päätöksenteon tehostamiseen sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan toiminnan kehittämiseen. Amsterdamin sopimus antaa vain osittaisia vastauksia näihin paineisiin.

Yleisenä arviona on todettu, että Amsterdamin sopimuksessa on saavutettu hallitustenväliselle konferenssille asetettuja tavoitteita vain rajoitetuin osin. Maastrichtin sopimukseen verrattuna Amsterdamin sopimuksesta ei muodostu yhtä merkittävää kehitysvaihetta eurooppalaisessa integraatiossa. Hallitustenvälinen konferenssi on mekanismina osoittautunut kankeaksi perustamissopimusten muuttamiseen.

Hallitustenvälisen prosessin tavoitteena esimerkiksi oli selkeyttää unionin säädöksiä ja niiden sisäisiä suhteita. Tältä osin prosessissa tuskin edes edettiin tavoitteen suuntaan, sillä säädösraakenne on entisestäänkin mutkistunut ja käyttöön ollaan ottamassa uusi normipäätösten tyyppi, puitepäätökset. Kokonaisuutta ei ole omiaan selkeyttämään myöskään ns. tiiviimmän yhteistyön mahdollistaminen joidenkin jäsenvaltioiden kesken. Tämä joustavuusperiaatteen mukainen menettely voi lisäksi johtaa siihen, että jonkin jäsenvaltion suhteellinen asema heikkenee, jos se ei lähde mukaan pitemmälle menevään yhteistyöhön jollakin alalla. Euroopan kansalaisuuden ja kansalaisten oikeuksien merkityksen lisääminen voidaan nähdä sellaisena kokonaisuutena, jota edistetään Amsterdamin sopimuksen eri kohdissa. Voidaan viitata eräisiin kolmannen pilarin alueella tehtyihin muutoksiin ja siihen, että Schengenin säännöstö voidaan siirtää yhteisön toimivaltaan. Lisäksi jäsenvaltioon kohdistettavan sanktiomenettelyn taustalla on ainakin pyrkimys lujittaa oikeusvaltioperiaatetta.

Eduskunnan suostumus

Eduskunnan suostumus on tarpeen Amsterdamin sopimukseen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisovaltaa koskevan julistuksen antamiseen esityksen perusteluissa mainituista syistä.

Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Lähtökohta

Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä säädettiin usean seikan vuoksi valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausunnon (PeVL 14/1994 vp). Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, tällaista perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki, voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla tehtiin perustuslakiin. Tavallisessa lainsäädän-

töjärjestyksessä voidaan toteuttaa lisäksi sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisuuden luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi. Nämä periaatteet koskevat myös Suomea sitovaa kansainvälistä sopimusta muuttavaa lakiehdotusta (PeVL 21/1995 vp).

Amsterdamin sopimus merkitsee joidenkin EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislailla tehtyjen perustuslakipoikkeusten laajentamista. Lähtökohtana siten on, että Amsterdamin sopimuksen hyväksymistä tarkoittava lakiehdotus on käsiteltävä supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Oikeus- ja sisäasiat

Amsterdamin sopimuksella muutetaan unioni-sopimuksen VI osastoa niin, että osa asioista siirretään EY:n toimivaltaan. Perustamissopimukseen lisätään III a osasto *viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta sekä muusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä politiikasta*. Osaston määräykset koskevat turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita, viisumiasioita, sisäraajatarkastusten poistamista ja ulkorajavalvontaa. Näiden alojen sääntelyssä tulevat käytettäväksi yhteisön säädösinstrumentit ja normintomenettelyt, minkä lisäksi sääntelyyn ulottuvat yhteisön oikeuteen liittyvät erityispiirteet, kuten välittömien oikeusvaikutusten periaate. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta laajenee näihin asiaryhmiin.

Mainitut asiat kuuluvat viiden vuoden siirtymäajan jälkeen komission yksinomaisen aloiteoikeuden piiriin. Saman siirtymäajan jälkeen neuvosto tekee yksimielisesti päätöksen siitä, että 189 b artiklan mukaista yhteispäätös-menettelyä (esim. määränemistöpäätöksenteko neuvostossa) sovelletaan kaikkiin kyseisessä osastossa tarkoitettuihin aloihin tai osaan niistä. Neuvosto voi myös mukauttaa 73 p artiklan määräyksiä tuomioistuimen toimivallasta.

Valiokunta yhtyy valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissaan siihen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenevään käsitykseen, että

muutoksilla laajennetaan olennaisesti EY:n toimivaltaa siitä, mikä se oli Suomen liittyessä Euroopan unioniin ja mikä saatettiin voimaan liittymissopimuksen voimaansaattamislailla. Laajennus merkitsee näin ollen lisäpoikkeusta Suomen valtioelimille hallitusmuodon mukaan kuuluvasta säädös-, toimeenpano- ja tuomiovallasta. Amsterdamin sopimuksen määräysten on näiltä osin katsottava poikkeavan hallitusmuodon 1 ja 2 §:stä, minkä lisäksi neuvoston valtaan mukauttaa tuomioistuimen sopimuksen mukaisia toimivaltamääräyksiä sisältyy hallitusmuodon 33 §:n kanssa ristiriidassa olevia piirteitä.

Unionisopimuksen VI osastoon sisältyvän K.4 artiklan mukaan neuvosto vahvistaa ne edellytykset ja rajoitukset, joiden mukaisesti poliisiyhteistyön tai rikosasioissa harjoitettavan oikeudellisen yhteistyön alalla *toimivaltaiset jäsenvaltion viranomaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueella*. Neuvoston toimivaltaa rajoittavat K.2 ja K.3 artiklan luonnehdinnat siitä, millä aloilla toimivia viranomaisia tässä tarkoitetaan, sekä K.4 artiklassa ilmaistu ehto, että toiminnan tulee tapahtua yhteydessä kyseisen valtion viranomaisiin ja niiden suostumuksella. Toisaalta K.4 artikla on melkoisen väljä, koska viranomaisvaltuuksien sisältöä esimerkiksi operatiivisessa yhteistyössä rikosten ehkäisemisessä, paljastamisessa ja tutkinnassa ei ole määriteltä.

Tämä yksimielisillä päätöksillä käytettävä neuvoston toimivalta koskee asioita, joissa voi olla kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Neuvoston päätökset ovat mahdollisia koko VI osaston alalla eikä niiden voida katsoa rajoittuvan vain sopimusmääräysten täytäntöönpanoon tai olevan asialliselta merkitykseltään vähäisiä. Valiokunta yhtyy siihen hallituksen esityksestä näkyvään käsitykseen, että uusi järjestely muodostaa avoimuudessaan ja laaja-alaisuudessaan päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta poikkeuksen lainsäädäntövallan käyttämisestä koskevista perustuslain säännöksistä. Järjestelyä on pidettävä myös täysivaltaisuuden rajoituksena, koska neuvoston päätöksellä voisi olla mahdollista antaa toisen jäsenvaltion viranomaisille valtuus käyttää julkista valtaa Suomen alueella itsenäiseksi katsottavalla tavalla. Ehdotus

poikkeaa hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä, minkä lisäksi ehdotus voi olla merkittävä myös hallitusmuodon 84 ja 92 §:n kannalta.

Unionisopimuksen K.6 artiklan mukaan neuvosto saa toimivallan tehdä *puitepäätöksiä* poliisiyhteistyötä sekä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevista asioista. Puitepäätökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät muodon ja keinot kansallisten viranomaisten valittaviksi. Puitepäätökset tehdään yksimielisesti. Lainsäädännön harmonisointinormeina ne muistuttavat EY:n direktiivejä. Sopimuksessa on kuitenkin nimenomaisesti suljettu pois puitepäätösten sisältämien säännösten välitön oikeusvaikutus.

Puitepäätösten nimenomaisena tarkoituksena on jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentäminen ja niitä voidaan tehdä kaikissa unionisopimuksen VI osaston alaan kuuluvissa asioissa. Tältäkin osin kysymys on asiallisesti niin merkittävästä järjestelystä, että yksimielisyysvaatimuksesta huolimatta puitepäätösmenettelyn on kokonaisuutena tarkasteltuna katsottava rajoittavan eduskunnalle ja tasavallan presidentille perustuslain mukaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Valiokunta on samaa mieltä kuin esityksen perusteluissa on todettu ja katsoo, että kysymyksessä on poikkeus hallitusmuodon 1 ja 2 §:stä.

Unionisopimuksen K.7 artikla koskee ensiksikin *yhteisöjen tuomioistuimen valtaa antaa ennakkoratkaisuja*. Suomen on tältä osin tarkoitus antaa julistus, jossa Suomi ilmoittaa hyväksyvänsä tuomioistuimen ennakkoratkaisuvallan siten, että kaikki kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää siltä ennakkoratkaisuja unionisopimuksen VI osaston säädösten (esim. puitepäätökset ja yleissopimukset) pätevyydestä ja tulkinnasta. Lisäksi artiklan 7 kohdan mukaan *yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ratkaista K.6 artiklan 2 kohdan mukaan annettujen säädösten tulkintaa tai soveltamista koskevat jäsenvaltioiden väliset riidat*. Toimivallan syntymisen edellytyksenä on, että riitaa ei ole voitu sopia neuvostossa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvoston jäsen on saattanut asian neuvoston käsiteltäväksi. Samoin yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ratkaista K.6 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla tehtyjen yleissopimusten tulkintaa tai so-

veltamista koskevat jäsenvaltioiden ja komission väliset riidat.

Perustuslakivaliokunta pitää myös unionisopimuksen VI osaston asioissa tärkeänä, että pyritään varmistumaan säädösten tulkinnan suuressa yhdenmukaisuudesta eri jäsenvaltioissa. Yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettely on tässä merkittävä keino. Tärkeää on myös se, että kansainvälisen yhteistoiminnan aloilla luodaan kansainvälisen tason mekanismit yhteistoimintaan osallistuvien valtioiden välillä sekä niiden ja kyseisen alan kansainvälisten toimielinten välillä mahdollisesti syntyvien riitojen ratkaisemiseen. Tätä tarkoittavan ratkaisuvallan uskominen riippumattomalle kansainväliselle lainkäyttöelimelle on lähtökohtaisesti pidettävä kansainväliseen yhteistoimintaan osallistumiseen luonnostaan kuuluvana seikkana.

Valiokunta on aiemmin valtiosääntöoikeudellisin perustein katsonut, että kansallisten tuomioistuinten omaan harkintavaltaan jätetty menettelytapavalinta yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisun pyytämisestä on sopusoinnussa perustuslakiin pohjautuvan tuomioistuinten riippumattomuusperiaatteen kanssa (PeVL 28/1997 vp). Samassa yhteydessä valiokunta päätyi siihen, ettei yleissopimuksen tulkintaa ja soveltamista koskevien erimielisyyksien ratkaisemisen uskominen yhteisöjen tuomioistuimelle ollut ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden tai muiden perustuslain säännösten kanssa. Näitä kannanottojaan vastaavasti valiokunta, esityksen perusteluista poiketen, katsoo, että Amsterdamin sopimukseen perustuvat yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltajärjestelyt niin ennakkoratkaisumenettelyssä kuin jäsenvaltioiden sekä niiden ja komission välisten riitojen ratkaisemisessa eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Eräät yhteisön perustamissopimuksen uudet määräykset

EY:n perustamissopimukseen lisättävän 6 a artiklan mukaan neuvosto voi yhteisölle perustamissopimuksessa osoitetun toimivallan rajoissa yksimielisesti toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuolen, rodun, etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai

sukupuolisen suuntautumisen perusteella tapahtuvan *syrynnän torjumiseksi*. Voimassa olevassa EY:n perustamissopimuksessa on yleinen kansalaisuuteen perustuvan syrynnän kielto sekä eräitä erityisiä syryntäkieltoja.

Uusi 6 a artikla antaa yksimieliselle neuvostolle toimivallan ryhtyä syrynnän torjumiseksi norminantotoimenpiteisiin. Nämä toimenpiteet voivat liittyä myös asioihin (esim. uskonto ja vakaus), jotka eivät sellaisenaan kuulu yhteisön toimivaltaan. Neuvoston toimenpiteillä voi olla keskeinen merkitys yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Toisaalta tämän yleisen syryntäkiellon sisältö ja tarkoitus on sama kuin hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin säännösten. Näin arvioituna syryntäkielto ei asiallisesti ottaen voine aiheuttaa Suomelle jäsenvaltiona uudenlaisia sisällöllisiä velvoitteita. Uusi 6 a artikla merkitsee tästä huolimatta sitä, että yhteisön säädösvalta laajenee nykyisestä ja että tämä laajennus kohdistuu kansallisen perusoikeussäännöksen nimenomaisesti kattamalle alueelle. Valiokunta katsoo esityksen perusteluissa esitettyä vastaavasti, että tämä on ristiriidassa eduskunnalle ja tasavallan presidentille perustuslain mukaan kuuluvan lainsäädäntövallan kanssa ja että 6 a artikla merkitsee poikkeusta hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä.

Yhteistä kauppapolitiikkaa koskevaan 113 artiklaan lisättävän uuden 5 kohdan mukaan neuvosto voi yksimielisesti laajentaa artiklan 1—4 kohdan soveltamisen koskemaan palveluja ja henkistä omaisuutta koskevia kansainvälisiä neuvotteluja ja sopimuksia siltä osin kuin ne eivät jo kuulu kyseisten kohtien soveltamisalaan. Tämä merkitsee neuvostolle annettavaa valtuutusta tulevaisuudessa muuttaa yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä sopimustoimivallan jakoa kauppapolitiikan alalla. Tällaista päätöstä ei enää erikseen ratifioida jäsenvaltioissa. Valiokunta yhtyy esityksen perusteluista näkyvään käsitykseen, että tällainen toimivallan siirtäminen laajentaa yhteisön sopimustoimivaltaa olenaisesti verrattuna siihen järjestelyyn, joka saatettiin voimaan Suomen liittyessä Euroopan unioniin, ja että määräyksen on katsottava poikkeavan hallitusmuodon 2 ja 33 §:stä.

EY:n perustamissopimukseen lisätään 236 ar-

tikla jäsenvaltioihin kohdistuvasta sanktiomenettelystä. Sanktiomenettelyn käynnistämisen edellytyksenä on unionisopimuksen F.1 artiklan nojalla tehty päätös, jolla päämieskokoonpanossa kokoontuva neuvosto yksimielisesti toteaa jonkin jäsenvaltion rikkoneen vakavasti ja jatkuvasti vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteita. Neuvosto voi määränemistöllä päättää väliaikaisesti pidättää muun muassa jäsenvaltion hallitukselle kuuluvan äänioikeuden unionisopimuksen alalla. Päätös merkitsee äänioikeuden pidättämistä myös perustamissopimusten soveltamisalalla. Neuvosto voi määränemistöllä päättää pidättää väliaikaisesti myös muita yhteisöjen perustamissopimusten mukaan jäsenvaltiolle kuuluvia oikeuksia. Tällöin neuvosto kuitenkin ottaa huomioon tällaisen pidättämisen vaikutukset luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Sanktiopäätöksestä seurannee lähinnä toimia, jotka eivät ole suoraan jäsenvaltioissa sovellettavia. On kuitenkin mahdollista, että sanktiopäätöksellä on vaikutuksia lainsäädäntövallan käyttöön sekä yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tarkoituksena on vahvistaa jäsenvaltioiden velvoitetta noudattaa kyseisiä periaatteita. Määräyksillä annetaan muille jäsenvaltioille mahdollisuus reagoida silloin, kun jokin jäsenvaltio ajautuu poikkeuksellisiin poliittisiin oloihin, jolloin mainittuja periaatteita rikotaan pitkäaikaisesti ja vakavalla tavalla.

Sinänsä hyvin epätodennäköisenä pidettävä sanktioiden kohdistaminen Suomeen saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa Suomella ei olisi neuvostossa äänioikeutta mutta jossa unionissa ja yhteisöissä tehdyt päätökset sitoisivat Suomea. Samoin muut unionisopimuksesta ja yhteisöjen perustamissopimuksista johtuvat velvoitteet sitoisivat edelleen Suomea. Artiklan sanamuoto on suhteellisen avoin siinä mielessä, ettei siinä yksityiskohtaisesti määritellä sanktiopäätöksen tekemisen edellytyksiä ja neuvostolle jätetään harkintavaltia sanktioiden määräämisessä. Sopimusmääräyksissä mahdollistetaan Suomen lainsäädäntövallan ja ulkopoliittisen päätöksentekovalan rajoittaminen tavalla, jota ei ole otet-

tu huomioon Suomen EU-liittymissopimuksen voimaansaattamismenettelyssä. Valiokunnan käsityksen mukaan mahdollisuus sanktiomenettelyn kohdistumisesta Suomeen merkitsee periaatteellisesti hyvin olennaista muutosta siihen tilanteeseen, joka saatettiin voimaan Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Sanktiomenettely saattaisi johtaa siihen, ettei Suomi unionissa ja yhteisöissä enää voisi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa (vrt. PeVL 14/1994 vp). Uudet sanktiomenettelymääräykset muodostavat EU-liittymissopimuksen voimaansaattamislakiin verrattuna lisäpoikkeuksen hallitusmuodon 1 ja 2 §:stä.

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Amsterdamin sopimuksella uudistetaan *ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekomenettelyä*. Unionisopimuksen J.3 artiklan mukaan neuvosto suosittelee yksimielisesti Eurooppa-neuvostolle yhteisiä strategioita. Eurooppa-neuvosto tekee näistä päätöksen yksimielisesti. Unioni toteuttaa yhteisiä strategioita aloilla, joilla jäsenvaltioilla on merkittäviä yhteisiä etuja. Unionisopimuksen J.13 artiklan perusteella neuvosto toteuttaa yhteiset strategiat hyväksymällä yhteisiä toimintoja, yhteisiä kantoja tai tekemällä muita päätöksiä määränemistöllä. Unionin jäsenvaltiolla on kuitenkin mahdollisuus ilmoittaa neuvostossa, että se tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä vastustaa päätöksen tekemistä määränemistöllä. Tällöin neuvosto puolestaan voi määränemistöllä saattaa asian Eurooppa-neuvoston ratkaistavaksi. Eurooppa-neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti.

J.3 ja J.13 artikla laajentavat mahdollisuutta määränemistöpäätösten käyttöön yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Päätöksiä tehdään neuvostossa määränemistöllä Eurooppa-neuvoston hyväksymien yhteisten strategioiden toteuttamiseksi. Yhteisissä strategioissa vahvistetaan niiden tavoitteet ja kesto sekä keinot, jotka unionin ja jäsenvaltioiden on tarjottava niiden toteuttamista varten. Jos yhteiset strategiat ovat sisällöllisesti suhteellisen täsmällisiä, rajoittuu neuvoston määränemistöllä tapahtuva päätöksenteko tapauksiin, jotka muistuttavat lähinnä täytäntöönpanopäätösten tekemistä.

Jos yhteiset strategiat sen sijaan hyväksytään asiasisällöltään kovin yleisinä, neuvoston määränemmistöpäätöksenteossa on laajemmin liikkumavaraa ja tämä voi ainakin lähtökohtaisesti olla merkittävää hallitusmuodon mukaisen ulkopolitiittisen toimivallan kannalta. Jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus esittämistään tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä estää päätöksen tekeminen määränemmistöllä. Jos tällaista mahdollisuutta ei jossakin konkreettisessa tilanteessa syystä tai toisesta käytettäisi, Suomi voi joutua sidotuksi vastustamaansa päätökseen. Tätä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla noudatettavien menettelytapojen muutosta voidaan pitää oleellisena nykyiseen yksimielisyystvaatimukseen verrattuna, mutta muutos ei laajenna yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa.

Valiokunta korostaa sen tärkeyttä, että Suomi toimii Eurooppa-neuvostossa johdonmukaisesti yhteisten strategioiden mahdollisimman täsmällisen muotoilemisen ja rajaamisen hyväksi ja näin kaventaa neuvoston määränemmistöpäätöksentekoon jäävää avointa harkintaa ja liikkumavaraa. Tällöin neuvoston toiminta, jossa noudatetaan määränemmistöpäätöksentekoa, muodostuu selkeästi luonteeltaan Eurooppa-neuvoston päätösten täytäntöönpanoksi. Juridisena seikkana valiokunta tähdentää neuvoston määränemmistöpäätöksentekoon joka tapauksessa sisältyvän veto-oikeuden merkitystä. Valiokunta katsoo, että jokainen jäsenvaltio arvioi itsenäisesti veto-oikeuden käyttämistä ja että Suomen tulee tarpeen mukaan turvautua veto-oikeuteen. Kokonaisuutena tarkasteltuna tällainen päätöksentekomenettely ei valiokunnan mielestä merkitse sellaista Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan päätösvallan rajoitusta, joka vaatii supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Unionisopimuksen J.14 artiklan mukaan neuvosto voi yksimielisesti valtuuttaa puheenjohtajavaltion aloittamaan *kolmansien osapuolien kanssa neuvottelut* unionisopimuksen V osaston soveltamista koskevasta *sopimuksesta*. Neuvosto tekee sopimukset yksimielisesti. Näihin sopimuksiin voi sisältyä määräyksiä myös poliisiyhteistyöstä sekä oikeudellisesta yhteistyöstä rikos-

asioissa. Tehtävä sopimus ei sido sellaista jäsenvaltiota, jonka edustaja ilmoittaa neuvostossa, että sen on noudatettava valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä. Sopimusmääräys turvaa jäsenvaltiolle sen ilmoituksesta riippuvan erillisen ratifiointimahdollisuuden. Suomen valtiosäännön kannalta ratkaisevaa kuitenkin on, että artikla uskoo sopimuksentekovaltaa valtiosäännön ulkopuolisille toimielimille liittymissopimukseen nähden uusilla aloilla. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä on ristiriidassa hallitusmuodon 33 §:n kanssa ja aiheuttaa voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelemisen supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Schengenin säännöstö

EU:sta tehtyyn sopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen liitetään pöytäkirja, jonka 2 artiklan mukaan Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivästä alkaen Schengenin säännöstöä sovelletaan välittömästi pöytäkirjassa mainittuihin valtioihin, joihin kuuluu myös Suomi. Neuvosto vahvistaa yksimielisesti kaikkien Schengenin säännöstöön kuuluvien määräysten ja päätösten oikeudellisen perustan. Neuvosto voi siten yksimielisesti päättää, että ainakin osa säännöstöä perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräyksiin ja kuuluu täten yhteisön toimivaltaan. Tällöin tähän osaan Schengenin säännöstöä tulevat sovellettaviksi yhteisön oikeuteen liittyvät erityispiirteet, kuten välittömien oikeusvaikutusten periaate. Samoin sääntelyssä tulee siltä osin mahdolliseksi käyttää yhteisön säädösinstrumentteja. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta tulee niin ikään ulottumaan kyseiseen Schengenin säännöstön osaan, millä on vaikutusta myös tuomiovallan käyttämiseen Suomessa. Sisällöllisesti Schengenin säännöstö koskee asioita, joiden on ainakin osittain katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan. Valiokunta katsoo pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan määräysten poikkeavan Suomen valtioelimille kuuluvasta lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallasta ja olevan siten ristiriidassa hallitusmuodon 1 ja 2 §:n kanssa.

Pöytäkirjan 6 artiklan mukaan Islanti ja Norja osallistuvat Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon ja kehittämiseen edelleen Luxemburgis-

sa 19 päivänä joulukuuta 1996 allekirjoitetun sopimuksen perusteella. Neuvosto tekee tätä varten Islannin ja Norjan kanssa sopimuksen asianmukaisista menettelyistä. Sopimus tehdään pöytäkirjassa mainittujen jäsenten yksimielisellä päätöksellä. Samoin neuvosto tekee yksimielisellä päätöksellä Islannin ja Norjan kanssa erillisen sopimuksen yhtäältä Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan ja toisaalta Islannin ja Norjan välisten oikeuksien määrittämiseksi niillä Schengenin säännösten aloilla, joita sovelletaan Irlantiin ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Määräykset merkitsevät sopimuksentekotoimivallan siirtämistä neuvostolle, koska artiklassa mainittu ja sopimuksia ei enää erikseen ratifioitaisi jäsenvaltioissa.

Pöytäkirjan 6 artiklan sanamuoto on varsin avoin ja on mahdollista, että sopimukset tulevat sisältämään myös lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tämän vuoksi kyseisen neuvostolle uskottavan sopimustoimivallan, vaikka se koskee vain artiklassa määrättyä kertaluonteista tilannetta ja perustuu jo olemassa olevaan sopimukseen, on katsottava muodostavan poikkeuksen eduskunnalle ja tasavallan presidentille kuuluvasta sopimustoimivallasta ja olevan ristiriidassa HM 33 §:n kanssa.

Määräenemistöpäätöksenteon soveltamisalan laajentaminen

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on syytä tarkastella myös muutoksia, joissa yksimielisyyttä edellyttävästä päätöksenteosta siirrytään määräenemistöpäätöksentekoon. Muutoksia arvioitaessa on otettava huomioon kyseisten sopimusmääräysten luonne ja asiallinen soveltamisala. Osa muutoksista koskee unionin sisäisiä menettelytapoja.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa mainitaan merkittävinä seikkoina sijoittautumisoi-keutta koskevan 56 artiklan 2 kohta, työllisyyttä koskevat 109 q ja 109 r artikla, tulliyhteistyötä koskeva 116 artikla, tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen monivuotisten puiteohjelmien hyväksymistä koskeva 130 i artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, yhteisyritysten perustamista koskeva 130 o artiklan 1 kohta ja yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskeva 209 a

artikla. Osa näistä merkitsee sitä, että Amsterdamin sopimuksella luodaan täsmällinen oikeusperusta säännösten antamiseen sellaisilla aloilla, joilla aikaisemmin on turvauduttu muihin oikeusperusteisiin, esimerkiksi perustamissopimuksen 235 artiklaan.

Päätöksentekosääntöjen muutokset eivät muuta jäsenvaltioiden ja yhteisön välistä toimivallanjakoa, vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan yhteisössä tehdään päätöksiä. Muutokset eivät myöskään ole erityisen oleellisia, koska ne tarkoittavat ennestään jo käytetyn menettelyn soveltamisen laajentamista. Valiokunta yhtyy esityksen säätämisjärjestysperusteluissa mainittuun käsitykseen, että päätöksentekomenettelyn muutokset eivät näissä tapauksissa enää merkitse asiallisia muutoksia Suomen liittymissopimuksen yhteydessä hyväksyttyyn ja voimaansaadettuun kokonaisjärjestelyyn, joka muun muassa merkitsi sitä, että unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Tästä syystä Amsterdamin sopimuksen mukaisten päätöksentekomenettelyn muutosten voimaansaattaminen ei vaadi supistetun perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä.

Muita seikkoja

Unionisopimuksen J.7 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää yhteiseen puolustukseen siirtymisestä sekä Länsi-Euroopan unionin (WEU) sulauttamisesta Euroopan unioniin. Kumpaankin päätöstyyppiin liittyy määräys siitä, että Eurooppa-neuvosto suosittelee kunkin jäsenvaltion hyväksyvän päätöksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Näin ollen on valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna selvää, että yksistään Eurooppa-neuvoston mahdollisesti tekemä päätös ei voi merkitä Suomen sitoutumista päätökseen, vaan tähän vaaditaan lisäksi perustuslain mukaisesti tehdyt kansalliset päätökset, joiden kannalta merkitystä on ainakin hallitusmuodon 1, 2 ja 75 §:n säännöksillä. Tästä syystä myöskään unionisopimuksen J.7 artikla ei vaadi voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelemistä supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. — Tähän oikeudelliseen arvioon eivät valiokunnan käsityk-

sen mukaan vaikuta unionisopimukseen sisältyvä määräys rakentavasta pidättymisestä (J.13 artikla) ja perustamissopimuksen yleisluonteinen määräys jäsenvaltion lojaliteettivelvoitteesta (5 artikla).

EY:n perustamissopimukseen on lisätty 191 a artikla, joka sisältää yleiset määräykset *tietojensaantioikeudesta* Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin. Artiklalla perustetaan yleinen oikeus saada tieto kyseisten toimielinten asiakirjoista, mutta uuden oikeuden asiallinen sisältö jää myöhemmin määriteltäväksi artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti.

Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen edustajien tulee tietojensaantioikeuden asiallisen sisällön määrittelyssä vaikuttaa tehokkaasti siihen, että sääntelyssä otetaan huomioon julkisuusperiaatteen suuri periaatteellinen ja käytännön merkitys siinä poliittis-hallinnollisessa kulttuurissa, joka on tunnusomaista Pohjoismaille. Julkisuusperiaate on kirjattu nykyisin hallitusmuodon 10 §:n 2 momenttiin. Suomen julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi vielä tämän vaalikauden aikana, jolloin edellä mainitun perustuslainsäädännön vaikutus tavalliseen lainsäädäntöön tulee ensi kerran laajasti arvioitavaksi.

Amsterdamin sopimukseen sisältyy pöytäkirja *Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikasta*. Pöytäkirjan mukaan Suomen tulee jäsenvaltiona pitää muita jäsenvaltioita turvapaikka-asioissa ”turvallisina alkuperämaina”. Toisen jäsenvaltion kansalaisen jättämä turvapaikkahakemus voidaan ottaa käsiteltäväksi ainoastaan neljässä pöytäkirjassa mainitussa tapauksessa. Niistä viimeisessä (d alakohta) asia jää asiallisesti Suomen viranomaisten harkintaan, tosin vain sellaisessa nopeutetussa menettelyssä, jossa lähtökohtana on oletamus turvapaikkahakemuksen perusteettomuudesta.

Pöytäkirja on merkityksellinen hallitusmuodon 7 §:n 4 momentin kannalta, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tämän sääntelyn edellytöksen kuvaukset eivät välttämättä ole huomionarvoisia ajateltaessa EU:n nykyisiä jäsenmaita,

mutta säännöksen voi kuitenkin katsoa vaativan tapauskohtaista harkintaa, mitä mahdollisuutta pöytäkirja selvästikin rajoittaa. Lisäksi on otettava huomioon Suomea sitova pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968), jonka tarkoituksen ja päämäärän kannalta turvallisen alkuperämaan käsite voi olla ongelmallinen. Pöytäkirja ei voi muuttaa Suomen pakolaisyleissopimukseen perustuvia velvoitteita. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että Belgia on antanut julistuksen, jonka mukaan se suorittaa pakolaisyleissopimuksesta johtuvien velvollisuuksiensa mukaisesti tapauskohtaisen tutkimuksen toisen jäsenvaltion kansalaisen turvapaikkahakemuksesta. Valiokunnan käsityksen mukaan myös Suomen tulee pöytäkirjaa soveltaessaan ottaa huomioon pakolaisyleissopimuksesta johtuvat velvoitteensa.

Ahvenanmaan asema

Jotta Amsterdamin sopimus tulee voimaan Ahvenanmaan maakunnassa, on sopimus Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n mukaan hyväksyttävä Ahvenanmaan maakuntapäivillä. Valiokunnan käsityksen mukaan maakuntapäivien hyväksymistä tarkoittava menettely on tarpeen esityksessä mainituista syistä.

Nykyisen yhteisön perustamissopimuksen 227 artiklan 5 kohdan d alakohdan mukaan sopimusta ei sovelleta Ahvenanmaahan. Sopimustekstin mukaan Suomen hallitus voi kuitenkin sopimuksen ratifioinnin yhteydessä ilmoittaa, että sopimusta sovelletaan myös Ahvenanmaahan Suomen liittymissopimukseen kuuluvan pöytäkirjan N:o 2 määräysten mukaisesti. Ahvenanmaan maakuntapäivien annettua kansanäänestyksen jälkeen suostumuksensa perustamissopimuksen voimaantulolle maakunnassa Suomen hallitus teki artiklassa tarkoitetun julistuksen sopimuksen soveltamisesta Ahvenanmaahan. Perustamissopimuksen yksinkertaistamistarkoituksessa kyseinen sopimuskohta on muutettu Amsterdamin sopimuksessa (6 artiklan 76 kohdan b alakohta) seuraavasti: ”Tämän sopimuksen määräyksiä sovelletaan Ahvenanmaahan Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymiseshdoista teh-

tyyn asiakirjaan liitetyn pöytäkirjan N:o 2 määräysten mukaisesti.”

Valiokunta on arvioinut, voiko Suomi ratifioida Amsterdamin sopimuksen, jos sopimusta ei hyväksytä Ahvenanmaan maakuntapäivillä. Suomen kansainvälisestä sitoutumisesta määrää valtiosäännön mukaan tasavallan presidentti niine rajoituksineen, jotka hallitusmuodon 33 §:n perusteella koskevat eduskunnan toimivaltaisuutta tällaisissa asioissa. Ahvenanmaa ei ole sopimuksen osapuoli. Vaatimus kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä Ahvenanmaan maakuntapäivillä perustuu Ahvenanmaan itsehallintolakiin — joka on valtakunnan laki eikä maakuntalaki — ja itsehallintolain mukainen hyväksyminen on edellytys sille, että sopimus tulee voimaan maakunnassa. Tältä osin kysymys on itsehallintojärjestelyyn pohjautuvasta kansallisesta menettelytavasta. Valiokunnan käsityksen mukaan Amsterdamin sopimuksen ratifiointi Suomen taholta ei valtiosääntöoikeudellisesti ottaen voi riippua Ahvenanmaan maakuntapäivien kannasta. Sopimus voidaan näin ollen ratifioida, jos eduskunta on sopimuksen ja sen voimaansaatamislain hyväksynyt.

Toinen asia on, että Amsterdamin sopimuksen jääminen hyväksymättä maakuntapäivillä johtaisi hyvin ongelmalliseen tilanteeseen Suomelle ja myös maakunnalle. Sopimustekstin mukaan perustamissopimusta sovelletaan Ahvenanmaahan Suomen liittymissopimukseen kuu-

luvan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti. Suomi ei kuitenkaan voisi taata perustamissopimuksen asianmukaista täytäntöönpanoa maakunnassa niillä aloilla, jotka valtakunnan ja maakunnan välisen toimivaltajaon mukaan kuuluvat maakunnalle. Perustamissopimuksen noudattamatta jättäminen Ahvenanmaalla merkitsisi viime kädessä niiden velvoitteiden laiminlyöntiä, jotka kuuluvat Suomelle jäsenvaltiona, ja voisi johtaa haitallisiin seurauksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen tulee ryhtyä ongelman selvittämiseen tähtäävien neuvottelujen käynnistämiseen Euroopan unionissa, jos Ahvenanmaan maakuntapäivät ei hyväksy Amsterdamin sopimusta.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Amsterdamin sopimukseen ja sellaisen esityksessä mainitun julistuksen antamiseen, jossa Suomi ilmoittaa hyväksyvänsä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisuvallan, ja

että lakiehdotus on käsiteltävä siinä valtioväijärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädetyssä järjestyksessä, jota noudetaan asian koskiessa perustuslakia.

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
 vpj. Johannes Koskinen /sd (osittain)
 jäs. Tuija Brax /vihr
 Esko Helle /vas
 Gunnar Jansson /r
 Anneli Jäätteenmäki /kesk (osittain)
 Marjut Kaarilahti /kok
 Juha Korkea-osa /kesk
 Valto Koski /sd

Jorma Kukkonen /sd
 Osmo Kurola /kok
 Johannes Leppänen /kesk
 Jukka Mikkola /sd
 Riitta Prusti /sd
 Veijo Puhjo /va-r
 Maija-Liisa Veteläinen /kesk
 vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Amsterdamin sopimuksessa laajennetaan määräenemmistöpäätösten soveltamisalaa. Valiokunnan enemmistön mukaan päätöksentekosääntöjen muutokset eivät muuta jäsenvaltioiden ja yhteisön välistä toimivallanjakoa, vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan tehdään päätöksiä. Kuitenkin esimerkiksi norminantokompetenssi tulee sisältymään neuvoston toimivaltaan ainakin sijoittautumisoikeutta (56 art.) ja yhteisyritysten perustamista (130 o art.) koskevissa asioissa. Kun neuvosto saa näin sitovaa päätöksentekovaltaa määräenemmistöpäätöksin, olisi valiokunnan tullut tulkita tämä liittymissopimuksen voimaansaattamislaiilla perustuslakiimme suvereniteetin (HM 1 §) osalta tehdyn poikkeuksen varsin voimakkaaksi laajennukseksi.

Amsterdamin sopimuksen J.3 ja J.13 artikla laajentavat mahdollisuutta määräenemmistöpäätösten käyttöön yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Vaikka Eurooppa-neuvoston päätökset yhteisistä strategioista tehdään yksimielisesti ja niiden pohjalta neuvosto päättää määräenemmistöllä lähinnä päätösten toimeenpanosta, minkä toteuttamiseen jäsenvaltion ei välttämättä tarvitse ryhtyä, syntyy tilanteita, missä Suomi jäsenvaltiona niin sanotun lojaliteettivelvoitteen pakottamana normaalia hel-

pommin hyväksyy Suomen ja Suomen kansalaisten kannalta kielteisiä toimia. Kun valiokunnan lausunnon mukaan menettelytapamuutokset ovat oleellisia nykyiseen yksimielisyysvaatimukseen verrattuna, olisi valiokunnan siten tullut ottaa kanta, että tällainen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva rajoitus vaatisi supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Unionisopimuksen J.7 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää yhteiseen puolustukseen siirtymisestä sekä Länsi-Euroopan unionin (WEU) sulauttamisesta Euroopan unioniin. Yhteisen puolustuspolitiikan muotoutumista kuvaava aiempi määrittely ”pitkällä aikavälillä” korvataan käsitteellä ”asteittain” ja yhteisen puolustuksen toteutumiseen liitetty aikamääre ”aikanaan” poistetaan. Vaikka muutokset sopimustekstissä ovat varsin pieniä, ovat ne silti yhteiseen puolustukseen liittyvän lojaliteettivelvoitteen vuoksi uusi rajoitus Suomen täysivaltaisuuteen. Kun kyse on sellaisesta suvereniteetin ydinalueesta kuin maanpuolustus, olisi valiokunnan tullut katsoa, että uusi J.17 artikla on poikkeus HM 1 §:stä ja että se edellyttäisi myös perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttöä.

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 1998

Veijo Puhjo /va-r

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/1998 vp

Hallituksen esitys 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 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 muun muassa lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kaupallinen neuvos Mikko Puumalainen, ulkoasiainministeriö
- oikeustieteen tohtori, kansliapäällikkö Kirsti Rissanen ja neuvotteleva virkamies Inga Pöntynen, oikeusministeriö

- ylitarkastaja Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö
- presidentti Olavi Heinonen, korkein oikeus
- hallintoneuvos Lauri Tarasti, korkein hallinto-oikeus
- presidentti Erkki Rintala, Vaasan hovioikeus
- apulaispäällikkö Kari Rantama, keskusrikospoliisi
- valiokuntaneuvos Pekka Aalto
- oikeustieteen lisensiaatti Risto Eerola
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Raimo Lahti
- professori Juha Lappalainen
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi 2.10.1997 allekirjoitetun Amsterdamin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen

muuttamisesta. 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, toimitelmiin 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 maahanmuutto-politiikasta 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lausunnon rajaus

Lakivaliokunta on rajannut asian käsittelyn Euroopan unionin III pilaria koskevaksi. Tällöin valiokunnan tarkastelun kohteena on ollut se, miten Maastrichtin sopimuksessa perustettua oikeus- ja sisäasiain yhteistyötä koskevaa säännöstöä, ns. III pilaria, muutetaan Amsterdamin sopimuksella ja miten näiden sopimusmuutosten arvioidaan vaikuttavan Suomen oikeusjärjestykseen.

Valiokunta on edelleen rajannut lausuntonsa ulkopuolelle sellaiset III pilarin asiat, joissa valiokunnan toimiala on osittain päällekkäinen perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan kanssa ja joita nämä valiokunnat ovat käsitelleet lausunnoissaan.

III pilarin keskeiset muutokset

Maastrichtin sopimuksen mukaan III pilarissa (unionisopimuksen VI osastossa) on yhteistyön kohteena oikeus- ja sisäasiat, joihin K.1 artiklan mukaan kuuluvat mm. oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden ja rikosoikeuden alalla sekä poliisi- ja sisäasiain yhteistyö vakavien kansainvälisen

Unionin toimitelmiä ja päätöksentekomenettelyjä koskevia määräyksiä muutetaan siten, että yhteispäätösmenettelyä yksinkertaistetaan ja menettelyn soveltamisalaa laajennetaan, neuvoston määräenemistöpäätöksiä lisätään, komission puheenjohtajan asemaa vahvistetaan, yhteisöjen tuomioistuimen asemaa vahvistetaan sekä muiden toimitelinten toimivaltaa selkeytetään.

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.

rikollisuuden muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Oikeus- ja sisäasiain yhteistyö on *hallitusten välistä yhteistyötä*, joka poikkeaa luonteeltaan ja sisällöltään I pilarista (yhteisöpilarista). I pilarin asiat päätetään yhteisöasioina, jolloin keskeiset päätökset tehdään direktiiveinä ja asetuksina. III pilarin alueella ei ole ollut ylikansallista norminantovaltaa, vaan näissä asioissa sitovuuden saattaminen edellyttää valtiosopimusta eli kansainvälistä sopimusta, jonka kukin jäsenvaltio saattaa erikseen voimaan ja osaksi omaa oikeusjärjestystään.

Amsterdamin sopimuksen muutoksilla osa III pilarin asioista siirretään I pilariin, ja samanaikaisesti I ja III pilarin välisiä eroja lievennetään. Muutoksen mallina on käytetty pääosin yhteisöpilarin toimintatapoja ja -muotoja.

Yhteisöpilariin (I pilariin) siirrettävät asiat

Siirrettävät asiat

Amsterdamin sopimuksella III pilarista I pilariin siirrettävistä asioista muodostetaan EY:n perustamissopimukseen lisättävä III a osasto *viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta sekä*

muusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä poliitikaista.

Tässä yhteydessä I pilariin siirretään *oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa*. Yhteisöoikeuden piiriin siirtyvään yhteistyöhön yksityisoikeudellisissa asioissa sisältyy Amsterdamin sopimuksen muutetun 73 m artiklan mukaan seuraavat kohdat:

a) oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoa, todisteiden vastaanottamista sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevien järjestelmien kehittäminen ja yksinkertaistaminen,

b) lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivallan määräytymistä koskevien jäsenvaltioiden sääntöjen yhteensopivuuden edistäminen ja

c) riita-asioiden oikeudenkäyntisäännösten yhteensopivuuden edistäminen.

Menettelysäännökset

Yhteisöpilariin siirrettävien, henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien asioiden osalta tulevat kaikki yhteisöoikeuden ominaispiirteet sovellettaviksi. Näihin kuuluvat yhteisöoikeuden etusija, välittömät ja välilliset oikeusvaikutukset, tuomioistuinvalvonta, komission aloite- ja valvontaoikeus sekä valtion vastuu yhteisöoikeuden asianmukaisesta toteuttamisesta. Nämä oikeudelliset erityispiirteet sisältyvät jo nykyään Suomessa voimassa olevaan yhteisöoikeuteen. Amsterdamin sopimuksen myötä niiden soveltamisala vain laajenee henkilöiden vapaan liikkuvuuden mahdollisuuksia edistävästi.

Viiden vuoden pituisena siirtymäaikana neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan ja jäsenvaltioilla on komission kanssa rinnakkainen aloiteoikeus.

Siirtymäkauden jälkeen komissio saa sille normaalisti I pilarissa kuuluvan yksinomaisten aloiteoikeuden. Neuvosto voi siirtymäkauden jälkeen Euroopan parlamenttia kuultuaan tehdä yksimielisen päätöksen, jolla kaikki tai osa uuden osaston alueista saatetaan yhteispäätösmenetellyn alaiseiksi.

EY:n tuomioistuimen toimivaltaa on uusissa I pilarin asioissa jonkin verran mukautettu normaalin I pilarin sääntöihin verrattuna. Ennakkoratkaisuja voivat pyytää vain kansalliset asialli-

sesti ylimmän asteen tuomioistuimet. Sitä vastoin alemman asteen tuomioistuimet eivät voi pyytää tällaisia ratkaisuja. Myös EY:n tuomioistuimen toimivaltaa voidaan tarkistaa viiden vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta. EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisutoimivallan ulkopuolelle on rajattu toimenpiteet ja päätökset, jotka liittyvät yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden varmistamiseen.

Neuvosto, komissio tai jokin jäsenvaltio voi pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua yhteisön toimielimien säädöksiin liittyvään tulkintakysymykseen. EY:n tuomioistuimen tällaisen pyynnön johdosta antamaa ratkaisua ei sovelleta kansallisten tuomioistuinten jo lainvoiman saaneisiin tuomioihin.

Uuden osaston soveltamisalaa rajoittavat Yhdistyneiden kuningaskunnan ja Irlannin sekä Tanskan asemaa koskevat erityisjärjestelyt.

Yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa

Kansallisten tuomioistuinten näkökulmasta yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa on tärkein I pilariin siirrettävä asiakokonaisuus. Yhteistyö yksityisoikeuden alalla koskee etenkin siviiliprosessuaalista yhteistyötä ja siviiliprosessin yhtenäistämistä näiltä osin sekä kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluvaa lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivallan määrittelyä.

Oikeudellinen yhteistyö siviilioikeudellisissa asioissa ei sen sijaan koske siviilioikeuden aineellista (materiaalista) sisältöä, kuten esimerkiksi sopimus-, kauppa-, perintö- ja perheoikeutta. Näillä aloilla tapahtuva harmonisointi jää edelleen pääosin mm. Unidroitin ja kansainvälisen kauppakamarin harjoittaman epä- ja puolivirallisen yhteistyön piiriin.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat olleet arvioissaan yksimielisiä siitä, etteivät uudet I pilarin säännökset — siltä osin kuin niitä on lakivaliokunnassa tarkasteltu — tule aiheuttamaan suuria muutoksia Suomen oikeusjärjestykseen ainakaan lähitulevaisuudessa. Keskeisin merkitys yhteistyöllä yksityisoikeudellisissa asioissa tulee olemaan siviiliprosessin alalla ja riita-asioissa annettujen tuomioiden toteuttamisen helpottumisessa (*tuomioiden vapaa liikkuvuus*). Tältä osin kansainvälinen sopimusjärjes-

telmä on jo edennyt EU:n piirissä pitkälle, sillä tuomioiden liikkuvuus on siviili- ja kauppaoikeudessa toteutettu suurelta osin Brysselin ja Luganon sopimuksin. Sen sijaan siviiliprosessin kansallisten säännösten harmonisointityö on vielä alkuasteella.

III pilarin ala

III pilaria koskevat uudet säännökset

Amsterdamin sopimuksen mukaan III pilariin jää poliisiyhteistyö ja yhteistyö rikosoikeuden alalla (EU-sopimuksen VI osasto). Tarkoituksena on tehostaa poliisiyhteistyötä, tulliyhteistyötä rikosasioissa sekä rikosoikeuden alan yhteistyötä. Yhteistyölle on asetettu tavoitteet, joiden mukaan kansalaisille pyritään antamaan korkea-tasoinen suoja kehittämällä valtioiden välistä toimintaa rikollisuuden sekä rasmin ja muukalaisvihan torjunnassa. Uusissa määräyksissä kiinnitetään erityistä huomiota terrorismin, lapsiin kohdistuvien rikoksien, laittoman huumausaine- ja asekaupan sekä petosten ja lahjonnan vastaiseen toimintaan.

Suurimpana muutoksena III pilarin asioissa pidetään päätöksentekomenettelyn uudistamista. Neuvoston käytettäviksi tulevat instrumentit III pilarissa ovat — yhteisen kannan ja yleissopimuksen lisäksi — *puitepäättös* jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä sekä muu III pilarin tavoitteen mukainen *päätös*, jolla ei kuitenkaan ole välitöntä oikeusvaikutusta.

Puitepäättökset koskevat poliisiyhteistyötä sekä oikeudellista yhteistyötä rikosasioita koskevissa asioissa. Puitepäättökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät muodon ja keinot kansallisten viranomaisten valittaviksi. Puitepäättökset tehdään yksimielisesti ja niiden tarkoituksena on jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentäminen. Lainsäädännön harmonisointinormeina ne muistutavat EY:n direktiivejä. Sopimuksessa on kuitenkin nimenomaisesti suljettu pois puitepäättöksen sisältämien säännösten välitön oikeusvaikutus.

Uusille *päätöksille* on ominaista pelkän poliittisen sitovuuden sijasta oikeudellinen sitovuus. Päätöksiä ei kuitenkaan voida käyttää jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseen eikä niillä

ole välitöntä oikeusvaikutusta. Päätös tulee lähelle neuvoston asetusta, vaikkei siitä tätä nimeä käytetäkään. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan päätöksillä voidaan antaa toisen jäsenvaltion viranomaisille valtuus käyttää Suomen alueella julkista valtaa itsenäiseksi katsottavalla tavalla.

EY:n tuomioistuin saa toimivallan antaa ennakkoratkaisuja puitepäättösten ja päätösten pätevydestä ja tulkinnasta, III pilarin alaan kuuluvien yleissopimusten tulkinnasta sekä niitä koskevien täytäntöönpanotoimien pätevydestä ja tulkinnasta. Tätä koskeva artikla on siten valinnanvarainen, että sen soveltaminen riippuu jäsenvaltion antamasta julistuksesta.

Rikosasioiden yhteistyö säilyy pääosin III pilarissa. Aineellisen rikosoikeuden harmonisoinnin kannalta periaatteellisesti merkittävä uutuus on säännös, joka tekee mahdolliseksi tietynasteisten rikostunnusmerkistöjen ja seuraamusten yhtenäistämisen, tosin vain rajatulla alalla ja tietyiltä osin. Harmonisointia voidaan toteuttaa puitepäättösinä, jotka velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden. Harmonisoinnin kohteeksi on rajattu järjestäytynyt rikollisuus, terrorismi ja laitton huumausainekauppa. Yhtenäistäminen voi koskea vain vähimmäis-sääntöjen vahvistamista.

Rikosprosessin kannalta merkittävä on säännös, joka sisällyttää oikeudelliseen yhteistyöhön tuomioistuinten toimivaltaa koskevien ristiriitojen ehkäisemisen jäsenvaltioiden välillä. Yhteistyön keskeisenä tarkoituksena on estää yhdessä jäsenvaltiossa lainvoimaisesti ratkaistun rikosasian käsittely uudelleen toisessa jäsenvaltiossa. Suomen voimassa olevat kansalliset säännökset asiasta sisältyvät rikoslain 1 luvun 13 §:ään vuodelta 1996, jota joudutaan muuttamaan sikäli kun yhteistyön pohjalta aikaansaadut kansainväliset sopimukset sitä vaativat.

Muutosten merkitys

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden arviot muutosten merkityksestä näyttävät toisistaan kovin poikkeavilta, kun kukin painottaa oman oikeudenalansa erityispiirteitä.

Yhteistä asiantuntijoiden kannoille näyttää olevan se, että muutoksia voidaan pitää teoreettis-

sesti melko merkittävänä, mutta käytännössä muutosten ei arvioida aiheuttavan suuria mullistuksia.

Integraation sisällöllinen ala ei III pilarin muutosten myötä juurikaan laajene sellaisiin uusiin asiaryhmiin, jotka eivät sisältyisi jo voimassa olevaan unionisopimukseen. Amsterdamin sopimus aiheuttaa lähinnä painopisteiden hienoista siirtymää, enemmän määrällisiä kuin laadullisia muutoksia, vahvistaen jo käynnissä olevaa kehitystä.

Lisäksi III pilarin alan voidaan katsoa laajentuvan jossain määrin sen vuoksi, että yhteistyö käsittää nyt järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan lisäksi myös muun rikollisuuden ehkäisemisen ja torjunnan. EY:n tuomioistuimen tuomiovalta laajenee jonkin verran eräisiin uusiin asiaryhmiin, samoin Euroopan parlamentin päätösvalta laajenee jonkin verran yhteispäätösmenettelyn alan ulottuessa useampiin asioihin kuin aikaisemmin. Amsterdamin sopimus mahdollistaa lisäksi jonkin verran tiiviimmän ja siten ehkä myös tehokkaamman harmonisoinnin nykyisen III pilarin alueella.

Rikosoikeuden kannalta arvioituna unionisopimuksen III pilarin artikloja pidetään merkittävänä, vaikka Amsterdamin sopimuksen jälkeenkin rikosoikeus jää yhteisöoikeuden eli EY:n yksinomaisen toimivallan ulkopuolelle. Tämän vastapainona on kuitenkin samanaikaisesti havaittavissa kehityspiirre, jossa lisätään yhteisöoikeuden alaan kuuluvia hallinnollisen sanktioinnin ja täytäntöönpanon muotoja, siis myös sellaisia sanktioita, joilla on rankaisullisia piirteitä. Lisäksi valiokunnalle on esitetty näkemys, että rikos- ja rikosprosessioikeus on lähes uutena oikeuden alana vähitellen liukumassa niiden oikeudenalojen joukkoon, joiden sisältöön integraatio vaikuttaa.

III pilarin muutosten ei arvioida aiheuttavan olennaisia laadullisia muutoksia Suomen oikeusjärjestykseen. Amsterdamin sopimus ei sisällä sellaisia uusia oikeudellisia piirteitä, joita ei olisi jo omaksuttu Suomen oikeusjärjestyksessä unionin jäsenyyden myötä tai jo sisällytetty kansalliseen oikeuteen kansainvälisoikeudellisen yhteistyön perusteella. Rikosoikeuteen liittyvä kehitys aiheuttaa kuitenkin ongelmia rikoslainsä-

dännössä omaksutun kirjoittamistekniikan kannalta, ja hallinnollisten seuraamusten lisääntyminen edellyttää uutta lainsäädäntöä. Ks. valiokunnan kannanottoa tästä mm. LaVM 3/1998 vp — HE 6/1997 vp.

Suomalaisten tuomioistuinten toiminnassa uudet normit eivät merkinne suurta muutosta eivätkä ne edellytä laajempaa prosessuaalista vaurautumista tai koulutusta. Prosessioikeudelliset muutokset ovat ainakin pääosin toteutuneet jo EU-jäsenyyden myötä ja tuomioistuimet on niihin perehdytetty. Muutosten oletetaan tulevan esiin etenkin yleisissä tuomioistuimissa, joissa rikostutkintaa ja rikosten torjumista koskevat asiat pääasiassa käsitellään.

EY:n tuomioistuimen toimivalta

EY:n tuomioistuimen toimivalta laajenee, koska sille tulee uusia asioita I pilariin siirretyistä asioista ja III pilarissa tuomioistuimen valta antaa ennakkoratkaisuja laajenee sen mukaan kuin jäsenvaltiot tekevät kansallisia päätöksiä asiasta.

Yleisen oikeusturvan kannalta arvioituna on myönteistä, että EY:n tuomioistuinvalvonta ulotetaan nykyistä laajemmalle alueelle. Näin tuomioistuinten antama perusoikeussuoja laajenee. Tämä luo edellytyksiä EY:n tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyön lisäämiseen.

Ongelmallista on kuitenkin se, että perustamissopimuksen mukainen ennakkoratkaisumenettely nyt pirstotaan useaan vaihtoehtoiseen malliin ja käytettävän mallin valinta jää kunkin jäsenvaltion tehtäväksi.

Ongelmallista on myös se, että Amsterdamin sopimuksessa ei puututa EY:n tuomioistuimen työskentelytapoihin. EY:n tuomioistuimen työskentely on jo nyt liian hidasta. Asiamäärien lisääntyessä ratkaisujen valmistuminen hidastuu entisestään. Jotta lainkäytön yhdenmukaisuudelle asetetut tavoitteet toteutuisivat, yhteisön tuomioistuimen toiminta olisi parannettava joutuisuuden osalta.

Kaikki valiokunnan kuulemat asiantuntijat, siis myös suomalaisten tuomioistuinten edustajat, ovat hyväksyneet hallituksen esityksessä omaksutun kannan, että Suomi antaa julistuksen, jonka mukaan ennakkoratkaisua voi pyytää

mikä kansallinen tuomioistuin tahansa. Myös lakivaliokunta, aikaisemmat kannanotonsa uudistaen, puoltaa tämän kannan hyväksymistä. Valiokunta viittaa myös lausuntoonsa LaVM 6/1996 vp — E 4/1996 vp, jossa valiokunta on nyt esitettyä laaja-alaisemmin tarkastellut EY:n tuomioistuimen asemaa EU:n III pilarin sopimuksissa.

Valiokunta huomauttaa kuitenkin siitä, että hallituksen esityksessä annetaan ennakkoratkaisupyynnön annettun EY:n tuomioistuimen ratkaisun sitovuudesta jossain määrin harhaan johtava kuva. Perustelujen mukaan ennakkoratkaisupyynnön johdosta annettu tuomio sitoo sitä pyytäneitä tuomioistuinta samoin kuin EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisessa menettelyssä. Kansallisessa oikeusastejärjestyksessämme ali-, yli- ja ylimmän oikeuden (esim. kärjäoikeuksien, hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden) välillä vallitsee riippumattomuus. Kuitenkin jos alioikeus pyytää ennakkoratkaisun EY:n tuomioistuimelta, tämän ratkaisu sitoo paitsi alioikeutta (kärjäoikeutta) myös ylempiä oikeusasteita (hovioikeutta ja korkeinta oikeutta). Tällainen sitovuus, jonka Euroopan unioniin liittyminen toi mukanaan, on uusi piirre oikeusjärjestyksessämme.

HE:n voimaansaattamislakiehdotus

Valiokunta toteaa, että voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:ään ei ole kirjoitettu täydellisenä Amsterdamin EU-sopimuksen 35 artiklan 3 b kohtaa, joka määrittelee kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnön sisällön ja rajat.

Pykäläehdotuksesta puuttuu seuraavat kaksi seikkaa:

— Tuomioistuin voi esittää yhteisön tuomioistuimelle pyynnön ennakkoratkaisusta vain kysymyksestä, joka tulee esille sen käsiteltävänä olevassa asiassa. Tästä seuraa, että tuomioistuinten — niin ennakkoratkaisun pyytäjän kuin sen antajan — oikeudet ja velvollisuudet rajoittuvat vain yksittäistapaukseen ja siinä esillä olevan kysymyksen rajoihin. Käytännössä osa ennakkoratkaisupyynnöistä on ollut liian laveja, liiaksi yksittäistapauksen kysymyksen ulkopuolelle meneviä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuinten on kysymyksen asettelussa pitäydyttävä vireillä olevan asian rajoihin.

— Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on itse katsottava, että ennakkoratkaisupyynnön kohteena oleva seikka on ratkaistava ennen kuin tuomioistuin voi antaa päätöksen. Tämä osoittaa sen, että tuomioistuin päättää asiasta viran puolesta eikä asianosaisella ole asiassa määräysvaltaa.

Ulkoasiainvaliokunta harkinnee, onko voimaansaattamislain 2 §:ää syytä täydentää siitä nyt puuttuvalla unionisopimuksen 35 artiklan b kohdan säännöksillä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta omalta osaltaan puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien esitysten hyväksymistä.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
 vpj. Matti Vähänäkki /sd
 jäs. Sulo Aittoniemi /kesk
 Juhani Alaranta /kesk
 Janina Andersson /vihr
 Toimi Kankaanniemi /skl
 Juha Karpio /kok
 Anne Knaapi /kok

Pekka Kuosmanen /kok
 Annika Lapintie /vas
 Kari Myllyniemi /kesk
 Markku Pohjola /sd
 Heikki Rinne /sd
 Pekka Saarnio /vas
 Sade Tahvanainen /sd
 Jukka Tarkka /nuors.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Amsterdamin sopimuksen hyväksyminen on tähän saakka merkittävin yksittäinen askel kohti liittovaltiota ja yksittäisen valtion suvereniteetin hämärtämistä Euroopan unionissa. Sopimuksen ratifioinnin jälkeen suhteellisen lyhyellä muuttaman vuoden aikavälillä siirrytään enemmistö-päätöksiin, jotka merkitsevät pienen jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien murenemista. Määräys- ja päätösvalta siirtyy kaikilla yhteiskuntaelämän aloilla Euroopan unionille. Vaikka meitä viedään kuin pässiä narussa, tuntuu siltä, että päätöksentekijät eivät näe eivätkä ymmärrä hiipivää kehitystä.

Amsterdamin sopimusta koskeva esitys täytyy siis hylätä. Jos niin ei tehdä, pitäisi viimeistään nyt herätä huomaamaan, minkälaisia vaikutuksia jo toteutunut kehitys ja erityisesti nyt käsitellyssä oleva sopimus aiheuttavat perustuslakeihimme. Eduskunnan käsittelyssä oleva uusi

hallitusmuoto ei käytännössä huomioi tätä lainkaan, vaan puhuu edelleen täysivaltaisesta tasavallasta, jossa lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta ja tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet. Tämä ei pidä alkuunkaan paikkaansa ja pitää entistä vähemmän Amsterdamin sopimuksen jälkeen. Eduskunta joutuu ottamaan velvoitettavia lainsäädäntöohjeita ja tuomioistuimet velvoittavia tuomiovaltaan liittyviä ohjeita Euroopan unionin instituutioilta. Myös viranomaistoi-
mien osalta riippuvuus Euroopan unionista kasvaa koko ajan. Näiden asioiden huomiotta jättäminen tekee väkivaltaa perustuslaille, jonka pitäisi aina rakentua todellisuuspohjalle. Suomessa asia on päinvastoin kuin monessa maassa hoidettu tekemällä perustuslakiin unionin mentäviä aukkoja sekä tarkoitushakuisella tulkinnalla. Asia pitäisi korjata viimeistään nyt, kun Suomen hallitusmuotoa eduskunnassa uudistetaan.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1998

Sulo Aittoniemi /kesk

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Amsterdamin sopimus merkitsee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamista. Muutokset johtavat Euroopan unionin tiivistymiseen. Kansallinen päätösvalta ohenee monilta osin. Hallitusten välisen yhteistyön piiriin kuuluvista III pilarin asioista huomattava osa, eräiden asian-
tuntijalausuntojen perusteella jopa 3/4, siirtyy heti tai siirtymäkauden jälkeen unioniasiaksi I pilariin. Näistä tulee pääsääntöisesti direktiivityyppisesti säädeltyjä asioita.

EY:n tuomioistuimen tuomiovaltaa laajennetaan. Rikosasioissa harjoitettavan oikeudellisen yhteistyön alalla toimivaltaiset jäsenvaltion viranomaiset voivat toimia toisen valtion alueella. Tällainen kehitys on periaatteessa hyvin merkittävää kansallista suvereniteettia ajatellen.

Amsterdamin sopimuksen Suomelle tuomat edut ovat vähäiset. Euroopan unioni etenee kohti yhä keskittyneempää muotoa. Demokratia ja avoimuus eivät lisäännä. Kehitys ei ole kansamme kokonaisedun mukaista. Hallituksen esitys on perusteltua hylätä.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1998

Toimi Kankaanniemi /skl

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/1998 vp

Hallituksen esitys 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 valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että muun muassa valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Jaostokäsittely

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan asettamassa hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- kaupallinen neuvos Mikko Puumalainen, ulkoasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Seija Kivinen, ja ylitarkastaja Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- tarkastusneuvos Antti Lehtonen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Hanna Nikkilä, maa- ja metsätalousministeriö
- erikoistutkija Samu Tuominen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- toimistopäällikkö Lauri Ervola, Tullihallitus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Amsterdamin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta.

Amsterdamin sopimukseen sisältyy asiasisäl-

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtiovarainvaliokunta tarkastelee lausunnossaan toimialaansa liittyen Amsterdamin sopimuksen varainhoitoa koskevia määräyksiä, tilintarkastustuomioistuimen toimintaedellytyksiin liittyviä muutoksia sekä tulliyhteistyötä.

Varainhoitoa koskevat määräykset

Amsterdamin sopimus muuttaa päätöksentekomenettelyä määränemistöpäätöksenteoksi ja yhteispäätösmenettelyksi sekä vahvistaa Euroopan parlamentin toimivaltaa. Sopimus pyrkii selkeästi lisäämään yhteisön ja jäsenvaltioiden yhteistoimintaa.

Jäsenvaltiot hallinnoivat merkittäviä eriä Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion määrärahoista. EY:n perustamissopimuksen nykyisen 205 artiklan 1 kohdan mukaan komissio toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa. Perustamissopimusta muutetaan tältä osin lisäämällä siihen uusi virke, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat yhteistyössä komission kanssa varmistaa, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Lisäyksen tavoitteena on tehostaa komission ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion määrärahojen käytössä. Lisäyksellä luodaan myös oikeusperusta jäsenvaltioiden ja komission väliselle yhteistyölle Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion määrärahojen käytön osalta.

Perustamissopimuksen nykyisen 209a artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä. Amsterdamin sopimuksella 209a artiklaan lisätään kohdat 1, 4 ja 5. Uusien määräysten mukaan yhteisö ja jäsenvaltiot suojaavat yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Näin yhteisön taloudellisten etujen

suojan alaa laajennetaan käsittämään petollisen menettelyn ohella myös muu laiton menettely.

Valtiovarainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan edellä todetut Amsterdamin sopimuksesta johtuvat muutokset ja lisäykset voimassa olevan perustamissopimuksen artikloihin eivät sellaisenaan muuta EU-varojen käytön valvontaa ja petosten torjuntaa. Ne eivät siten myöskään välittömästi aiheuta tarpeita resurssien lisäämiseen sen enempää EU-varojen käytön valvonnassa kuin rikosten torjunnassa ja niiden tutkinnassakaan. Valiokunta toteaa, että toisaalta ei ole vielä käytännön kokemuksia siitä, mitä sopimuksen edellyttämät, korostuneet yhteistyövelvoitteet komission ja jäsenmaiden välillä valvonnalta ja petosten torjunnalta sekä niiden resurssoinnilta vaativat.

Amsterdamin sopimusta konkreettisemmin em. valvontatehtävää määräävät jo aiemmin voimaan tulleet neuvoston asetus Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (N:o 2988/95) sekä neuvoston asetus komission paikalla suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja väärinkäytösten estämiseksi (N:o 2185/96). Merkittävimmän EU-varojen valvontaan ja valvontavoimavaratarpeisiin vaikuttaa marraskuussa 1997 voimaan tullut komission asetus, joka liittyy jäsenvaltioiden suorittaman rakennerahastojen yhteisrahoittamien toimien varainhoidon valvontaan ja sen yksityiskohtaisiin järjestelyihin (N:o 2064/97). Viimeksi mainitun edellyttämiä voimavaratarpeita ei ollut Suomenkaan osalta mahdollista ottaa huomioon valtion vuoden 1998 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Tilintarkastustuomioistuin

Tilintarkastustuomioistuimen toimintaedellytyksiä parannetaan Amsterdamin sopimuksella usealla tavalla. Sen asema kirjataan unionisopimuksen E artiklaan (uusi 5 artikla), jossa luetaan unionin toimielimet. Sen toimivaltuuksia myös selvennetään ja laajennetaan. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvalta ulottuu Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan kaikkeen

yhteisön tulojen ja menojen käyttöön riippumatta niitä hallinnoivasta elimestä. Tarkastusvaltuuksia selkeytetään suhteessa paitsi yhteisön puolesta tuloja ja menoja hoitaviin elimiin (mm. alihankkijat MED-, PHARE- ja TACIS-ohjelmissa) myös Euroopan Investointipankkiin ja yksityishenkilöihin. Tilintarkastustuomioistuinten toimintaedellytyksiä parannetaan myös antamalla sille oikeus nostaa oikeuksiansa turvaamiseksi kumoamiskanteita yhteisöjen tuomioistuimissa.

Uusilla määräyksillä korostetaan myös tilintarkastusmenettelyn avoimuutta. Tilien luotettavuutta koskeva lausuma, ns. DAS-lausuma, julkaistaan EY:n virallisessa lehdessä. Euroopan parlamentin tulee tutkia lausuma myöntäessään komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden.

Hallituksen esityksessä todetaan, että muutokset liittyvät pitkälti unionisopimuksella toteutettuun suurempaan tilintarkastustuomioistuinta koskevaan uudistukseen. Niiden tavoitteena on tehostaa yhteisön varainkäytön valvontaa muun muassa yhteisö- ja tullipetosten torjumiseksi.

Amsterdamin sopimuksen sisältämistä yksittäisistä muutoksista/lisäyksistä, jotka liittyvät tilintarkastustuomioistuinten asemaan, valtiovainvaliokunta toteaa esimerkkinä tilintarkastustuomioistuinten ja kansallisten tarkastusvirastojen tasaveroisuuden korostamisen. Tämä lisäys on siinä mielessä tärkeä, että se osaltaan turvaa kansallisten tarkastusvirastojen riippumattomuutta suhteessa EU:n toimielimiin myös tulevaisuudessa.

Tilintarkastustuomioistuinten roolin korostaminen petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien torjunnassa merkinnee saadun selvityksen mukaan sitä, että tilintarkastustuomioistuinten kiinnittää vastaisuudessa entistä painokkaammin huomiota sääntöjenvastaisuuksiin tarkastuksissaan ja että se joutuu miettimään, tarvitaanko muutoksia raportointiin.

Tulliyhteistyö

Tulliyhteistyön kannalta ratkaisevaa on saadun selvityksen mukaan se, mitä muutoksia tehtiin

primäärilainsäädäntöön, jonka perusteella annetaan säädöksiä tulliyhteistyön toteuttamiseksi ja edistämiseksi.

Euroopan yhteisöjen toimivaltaan kuuluu:

- tullen määrää koskeva lainsäädäntö,
- tullimenettelyjä koskeva lainsäädäntö,
- tullittomuuksia koskeva lainsäädäntö ja
- tiettyjen tavaroiden tuontia ja vientiä rajoittava / kieltävä lainsäädäntö.

Tulliyhteistyöstä, joka koskee EY:n toimivaltaan kuuluvaa tullilainsäädäntöä ja jolla pyritään rikkomusten ennalta ehkäisemiseen ja paljastamiseen, säätäminen kuuluu yksinomaan yhteisön toimivaltaan. Tämä johtuu perustamisso-
pimuksen 235 artiklasta. Amsterdamin sopimukseen on asiasta otettu nimenomainen toimivaltasäännös (artikla 116), joka muuttaa myös päätöksentekomenettelyä yksimielisyydestä yhteispäätösmenettelyyn. Tällä muutoksella pyritään myös toimenpiteiden entistä tehokkaampaan toteuttamiseen yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä samoin kuin jäsenvaltioiden kesken.

Jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluu tullilainsäädäntö:

- tavaroiden luonteesta; muun muassa niiden vaarallisuudesta johtuvat tuonti- / vientirajoitukset ja -kiellot (mm. huumeet) sekä
- kansallisesti säädettävät tuonnin yhteydessä kannettavat verot, lähinnä harmonioimatomat kansalliset valmisteverot.

Yhteistyö tämän lainsäädännön noudattamisen valvomiseksi kuuluu hallitusten väliseen oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön (unionin III piliiri), joka siis kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja edellyttää EU:ssa yksimielisyyttä. Samoin tähän yhteistyöhön kuuluu yhteistyö kaikkea tullilainsäädäntöä koskevien rikkomusten (rikosten) tutkimisessa.

III pilarin yhteistyö kuuluu Amsterdamin sopimuksessa VI osaston K-artikloihin, joihin ei tulliyhteistyön osalta tullut erityisesti sitä koskevia muutoksia. Ainoa poikkeus oli K.6 artikla 2:ssa tull- ja poliisiyhteistyöhönkin ulotettu komission aloiteoikeus. Muutoinkin tulliyhteistyötä koskevat samat määräykset kuin poliisiyhteistyötä.

Poliisiyhteistyö käsittää jäsenvaltioiden poliisi- ja tulliviranomaisten ja muiden toimivaltais-

ten viranomaisten välisen yhteistyön sekä suoraan että Euroopan poliisiviraston EUROPOLin kautta. Yhteistyö on sopimuksen mukaan laajempaa kuin nykyisin voimassa olevassa unionisopimuksessa, missä poliisiasiaihin yhteistyö on rajoittunut kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan. Käsite laajenee järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan lisäksi muun rikollisuuden torjuntaan ja ehkäisyyn. Saadun selvityksen mukaan yhteistyön laajeneminen ei tuota tullilaitokselle vaikeuksia, sillä EU-jäsenyyden aikana operatiivinen yhteistyö on ollut runsasta. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että kansallisten viranomaisten työnjako tulee sovittaa siten, ettei henkilöi-

den ja tavaroiden joustavalle liikkumiselle synny esteitä tarpeettomien tai päällekkäisten viranomaistoimenpiteiden seurauksena.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

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

että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset hyväksytään.

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk (osittain)
 vpj. Kari Rajamäki /sd (osittain)
 jäs. Olavi Ala-Nissilä /kesk
 Ulla Anttila /vihr
 Pirjo-Riitta Antvuori /kok (osittain)
 Timo Ihamäki /kok
 Bjarne Kallis /skl (osittain)
 Timo Laaksonen /vas
 Reijo Laitinen /sd (osittain)
 Håkan Malm /r (osittain)
 Mats Nyby /sd
 Maija Rask /sd (osittain)
 Anssi Rauramo /kok (osittain)
 Kimmo Sasi /kok

Oiva Savela /kok (osittain)
 Marja-Liisa Tykkyläinen /sd (osittain)
 Jukka Vihriälä /kesk
 vjäs. Maria Kaisa Aula /kesk (osittain)
 Ulla Juurola /sd (osittain)
 Hannu Kemppainen /kesk (osittain)
 Markku Koski /kesk (osittain)
 Raimo Liikkanen /kesk (osittain)
 Lauri Metsämäki /sd (osittain)
 Margareta Pietikäinen /r (osittain)
 Markku Pohjola /sd
 Matti Saarinen /sd (osittain)
 Kari Uotila /vas (osittain).

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamis- sopimusten 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 asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kaupallinen neuvos Mikko Puumalainen, ulkoasiainneuvos Juhani Hyytiäinen ja lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede, ulkoasiainministeriö
- hallitusneuvos Pentti Visanen, lainsäädäntöneuvos Antti Peltari, rajavartiolaitoksen esikunnan apulaisosastopäällikkö Timo Eckstein, 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 Heinonen, 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 hyväksyisi 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 Amsterdamissa 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 päätöksentekomenettelyä 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 valtiotäytäntöjensä 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 keskeisiin 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 määritellä 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 sisältyvät myös Schengenin yleissopimukseen, jonka Suomi on allekirjoittanut joulukuussa 1996 ja jonka ratifiointimenetely 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 hyväksyttävien 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 pidetään jäsenvaltioille toimivalta neuvotella ja laatia sopimuksia kolmansien maiden kanssa ulkorajataarkastuksista, jos sopimukset ovat yhteisön oikeuden ja muiden kansainvälisten sopimusten mukaisia. Pöytäkirja mahdollistane 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 eliminoimaan 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 helpotuksessa. 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 epätoiminnalliseksi 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 määräenemmistöpäätöksiin

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 määräenemmistöllä 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 varmistamisesta. 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 yhteispäätösmenettelyn 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 katkamilla 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 tehostamaan 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 huumausaine- ja 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 toimivaltaisena viranomaisena avustavana ja tukevana kansainvälisenä järjestönä, jolla ei ole itsenäistä toimivaltaa ryhtyä poliisitoimiin jäsenvaltiossa.

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 järjestäytyneitä 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. Järjestäytynyttä 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 tiettyssä 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 puitepäätos 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 määräenemmistöpäätöksillä.

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 menettelyä 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 nähtänee, 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 muutovaatimus, 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.

Talousarvion määräysten 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 sisäraajatarkastusten 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 asiaa 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 pöytäkirjan 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 rajoitusterusteiden 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 tuomioistuin 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 tutustumisoi-

keuden neuvoston asiakirjoihin on oltava normaalia 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 liitetyssä poliittisesti sitovassa julistuksessa todetaan, että saaristoalueiden rakenteelliset puutteet tulee ottaa huomioon yhteisön lainsäädännössä, ja perustelluissa tapauksissa voi-

daan 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 toimielinjärjestelmässä 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 osia 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 koskeeneen 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 muotoiltu 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 kohutuuttomat etuudet kuuluvat tällaiseen järjestelmään ja murentavat sen uskottavuutta. Suomes-ta 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

LIIKENNEVALIOKUNNAN LAUSUNTO

5/1998 vp

Hallituksen esitys 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 valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että liikennevaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Pennanen ja viestintäneuvos Ismo Kosonen, liikenneministeriö
- kaupallinen neuvos Merja Paavola, ulkoasiainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen 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 unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta.

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 yhteisön perustamissopimusten yksinkertaistaminen.

Amsterdamin sopimuksen voimaantulo edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat sen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Vuonna 1996 käynnistetyssä hallitustenvälisessä konferenssissa sovittiin muutettavaksi Euroopan unionin ns. perussopimuksia. Uusi sopimus (Amsterdamin sopimus) muuttaa ja täydentää unionin perussopimuksia. Amsterdamin sopimus sisältää vain vähän välittömästi liikennevaliokunnan toimialaa koskevia määräyksiä tai sopimukseen liittyviä julistuksia ja pöytäkirjoja. Lainsäädännöllisiä toimenpiteitä ei hallituksen esityksestä välittömästi aiheudu.

Voimassa olevan 129 c artiklan 1 kohdan (uusi 155 artikla) mukaan yhteisö voi tukea jäsenvaltioiden rahoittamia ns. suuntaviivapäätöksessä yksilöityjä Euroopan laajuisia liikenne-, tele- ja energiaverkkoja (TEN-verkkoja). Yhteisö voi muutoksen jälkeenkin tukea samoja infrastruktuurihankkeita kuin tähänkin saakka. Lisäksi yhteisö voi myöntää rahoitustukea sellaisille hankkeille, joissa jäsenvaltiot eivät ole mukana rahoittajina, mutta joiden toteutusta ne tukevat muilla tavoin. Tuen myöntäminen edellyttää aina, että hanke kuuluu EU:n vahvistamien suuntaviivojen mukaiseen TEN-verkkoon.

Yleisradiopalveluja koskeva pöytäkirja koskee julkisten yleisradioyhtiöiden asemaa. Pöytäkirjan mukaan perustamissopimusten määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa julkisen yleisradiotoiminnan rahoituksen järjestämi-

sessä edellyttäen, että rahoituksella turvataan julkista yleisradiotoimintaa harjoittavien yhteisöjen toimintaedellytykset julkisen palvelun tehtävän hoitamiseksi.

Päätöksentekomenettelyjä karsitaan luopumalla muun muassa yhteistoimintamenettelystä, jota voimassa olevan perussopimuksen mukaan (189 c artikla) sovelletaan liikennealan lainsäädäntöä annettaessa. Uutena päätöksentekomenettelynä liikennealan lainsäädäntöä annettaessa noudatetaan yhteispäätösmenettelyä (189 b artikla, uusi 251 artikla). Yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentin asema on vahvempi — Euroopan parlamentti osallistuu yhteisesti neuvoston kanssa säädösvallan käyttämiseen, toisaalta sillä on mahdollisuus estää neuvoston päätöksenteko eli parlamentilla on veto-oikeus. Liikennevaliokunta pitää myönteisenä, että päätöksentekomenettelyn uudistamisella turvataan jäsenvaltioiden mahdollisuudet tehdä liikenne-sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan liikennevaliokunta kunnioittavasti esittää,

että ulkoasiainvaliokunta mietintöä laatiessaan ottaisi huomioon, mitä liikennevaliokunta on asiasta lausunut.

Helsingissä 17 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Esko-Juhani Tennilä /va-r
jäs. Klaus Bremer /r
Tarja Filatov /sd
Seppo Kanerva /kok
Kalevi Lamminen /kok
Suvi Lindén /kok
Eero Lämsä /kesk

Kari Myllyniemi /kesk
Raimo Mähönen /sd
Tero Mölsä /kesk
Jorma Rantanen /sd
Raimo Vistbacka /ps
vjäs. Tauno Pehkonen /skl.

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/1998 vp

Hallituksen esitys 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 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 maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Antero Tuominen, maa- ja metsätalousministeriö
- EU-sihteeristön päällikkö Eikka Kosonen, ulkoasiainministeriö
- johtaja Risto Artjoki, Maa- ja metsätalous- tuottajain Keskusliitto.

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 unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Sopimus ja siihen liittyvä päätösasiakirja allekirjoitettiin Amsterdassa 2 päivänä lokakuuta 1997. Pää-

tösasiakirjaan 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.

Kansalaisten ja unionin lähentämiseen pyri-

tään työllisyyttä koskevilla uusilla määräyksillä, vahvistamalla sosiaalipolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa, edistämällä kansanterveyden suojaa, lujittamalla kuluttajansuojaa, selkeyttämällä toissijaisuusperiaatteen soveltamista sekä määrittämällä unionin toiminnan avoimuudesta.

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 van-

hoja ja merkityksensä menettäneitä määräyksiä siten, ettei artiklojen asiasisältöä muuteta.

Amsterdamin sopimuksen voimaantulo edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat sen valtiösääntöjensä 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

Saamaansa selvitykseen viitaten valiokunta toteaa, että Amsterdamin sopimus vaikuttaa vain vähän maa- ja metsätalousministeriön toimialaan. Yhteisen maatalouspolitiikan perustana olevat säännökset, Rooman sopimuksen artikkelit 38—46 eivät muutu. Yhteisen maatalouspolitiikan juridiset perusteet säilyvät siten ennallaan eikä päätöksenteko myöskään muutu, vaan Euroopan parlamentin asema päätöksenteossa säilyy ennallaan. Siltä pyydetään vain lausunto asetuksista.

Sen sijaan eläinlääkintä- ja kasvinsuojelutoimenpiteiden oikeusperusta laajenee tähänastisesta Rooman sopimuksen artiklasta 43 uuteen artiklaan 152 silloin, kun kysymyksessä on ihmisten terveyden suojeleminen näillä toimenpiteillä. Tällöin sovelletaan yhteispäätösmenettelyä, joka edellyttää Euroopan parlamentin myötävaikutusta päätöksiin. Tämä on uutta, ja muutoksen taustalla ovat kokemukset BSE-taudin ("hullun lehmän" taudin) torjunnasta. Komission sisäistä organisaatiota muutettiin samasta syystä jo ai-

kaisemmin. Kun kysymys ei ole ihmisten terveydestä, säädöspohja säilyy ennallaan, samoin päätöksentekomenettely. Valiokunta pitää ihmisten terveyden suojelemiseen liittyvää muutosta myönteisenä, sillä muun muassa kokemukset BSE-taudista osoittavat, että aikaisemmin näitä päätöksiä on tehty ministerineuvostossa teho- maataloustuottajamaiden vienti-intressien turvaamiseksi. Tämä onkin vaarantanut Suomessa perinteisesti vallinneen korkean tason eläinten terveydessä ja kasvinsuojelussa, johon maa- ja metsätalousvaliokuntakin on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota. Ihmisten terveyden suojelemiseen liittyen valiokunta on lausunnossaan (MmVL 10/1997 vp) 25.9.1997 maa- ja metsätalousministeriön selvityksestä rehun lisäaineita ja eläinlääkkeitä, erityisesti tylosiiniä ja spiramysiiniä, koskevan lainsäädännön yhtenäisyydestä (E 29/1997 vp) edellyttänyt, että pikaisesti selvitetään, mitkä antibiootit tulisi mahdollisesti varata pelkästään humaanikäyttöön, esimerkiksi tuotantoeläinlääkintää rajoittaen. Samalla valiokunta on tukenut maamme EU:n maatalousneuvostossa esittämää vaatimusta, jonka mukaan

eläinlääkkeitä ja rehun lisäaineita koskevan lain-säädännön ja sen soveltamisen yhtenäisyys tulee selvittää mahdollisimman nopeasti.

Ympäristökysymyksiä koskeva päätöksente-ko muuttuu myös yhteispäätösmenettelyksi ai-kaisemmasta yhteistoimintamenettelystä, mikä vahvistaa Euroopan parlamentin asemaa näissä kysymyksissä. Samalla ympäristökysymysten merkitys ja kestävä kehityksen periaate kirja-taan aikaisempaa selvemmin unionin perussopi-mukseen. Tämä tarjoaa mahdollisuuden saada myös muualle Eurooppaan käyttöön Suomessa jo vallitseva korkea ympäristönsuojelun taso. Näin Suomen maatalouden suhteellista kilpailu-kykyä EU:n markkinoilla voidaan parantaa.

Valiokunta pitää samoin tärkeänä sitä, että Amsterdamin sopimukseen on kirjattu myös eläinten hyvinvoinnin edistäminen, joka mah-dollistaa koko EU:n eläinsuojelun tason nostami-sen lähemmäksi maamme tasoa, mikä myös osaltaan parantaa maamme suhteellista kilpailu-kykyä. Valiokunta on aikaisemmin eri yhteyksis-sä kannanotoillaan tukenut pyrkimyksiä kohen-

taa eläinsuojelun tasoa EU:ssa. Nyt solmittuun sopimukseen sisältyvä pöytäkirja eläinten hyvin-voinnista velvoittaa ottamaan huomioon muun muassa maatalous- ja liikenne- sekä sisämarkki-napolitiikassa eläinten hyvinvoinnin vaatimuk-set täysimääräisesti.

Valiokunta on eri yhteyksissä korostanut sitä, että puhdas luonto ja puhdas ruoka ovat elintar-viketaloutemme vahvuuksia alan lisääntyvässä kilpailussa. Tämä koskee sekä vientimahdolli-suuksia että kotimaista kulutusta. Valiokunta toteaaakin yhteenvedonomaaisesti, että siltä osin kuin Amsterdamin sopimus edellä selostetun mukaisesti vaikuttaa valiokunnan toimialaan, vaikutuksia voidaan pitää pelkästään myönteisi-nä.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä lau-sutun huomioon asiaa käsitellessään.

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Kalli /kesk
 vpj. Kari Rajamäki /sd
 jäs. Mikko Immonen /vas
 Seppo Kanerva /kok
 Tapio Karjalainen /sd
 Annikki Koistinen /kesk

Marjaana Koskinen /sd
 Esa Lahtela /sd
 Tero Mölsä /kesk
 Tauno Pehkonen /skl
 Erkki Pulliainen /vihr
 Ola Rosendahl /r.

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, ylläkäri 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
- työvoimapoliittinen asiamies Martti Huttunen, Palvelutyönantajat ry
- lakimies Katja Lehto, Suomen Ammattiliittojen 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 määrääntömenettelyä 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 valtiösääntöjensä 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 keskustelun tai harkitaan päätöksiä verotuksen harmonisointitoimenpiteistä tai jäsenvaltioiden velkataakasta. 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 määritetty 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 käsitellyssä.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus, turvapaikkaasiat 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 määräänemmistöllä, avataan mahdollisuus aikaisempaa joustavammin tehdä päätöksiä sosiaalista syrjäytymistä koskevista kysymyksissä, kuten esimerkiksi

yhteisön köyhyyttä koskevasta toimintaohjelmasta. Nykyinen sopimus edellyttää yksimielisyyttä ja siksi päätöstä köyhyiden vastaisesta toimintaohjelmasta ei toistaiseksi ole saatu aikaan. Sen sijaan saadun selvityksen mukaan uusi artikla ei sanamuotonsa vuoksi antane mahdollisuuksia hyväksyä määräenemmistöpäätöksin 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 terveyspalveluiden ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen. Määräys täydentää artiklassa 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 mietintöönsä 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.

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/1998 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 lähettänyt 12 päivänä helmikuuta 1998 ulkoasiainvaliokunnan käsiteltäväksi 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. Samalla eduskunta on määrännyt, että suuren valiokunnan sekä muiden pysyvien valiokuntien, puolustusvaliokuntaa lukuun ottamatta, tulee antaa lausuntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kaupallinen neuvos Mikko Puumalainen, ulkoasiainministeriö

- kaupallinen neuvos Ilkka Cantell ja kaupallinen neuvos Eero Mantere, kauppa- ja teollisuusministeriö
- osastopäällikkö Antti Maijala, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
- eurooppasihteeri Markku Jääskeläinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
- kansainvälistenasiain päällikkö Martti Reuna, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
- tutkimuspäällikkö Olli Saariaho, Akava
- ekonomisti Martti Luukko, Suomen Kuluttajaliitto
- johtaja Erkki Kontkanen, Suomen Pankkiyhdistys.

Lisäksi valiokunta on saanut Suomen Yrittäjiltä kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Talousvaliokunta on käsitellyt esitystä toimialaansa koskevilta osin.

Amsterdamin sopimuksella täsmennetään kuluttajansuojaa koskevaa EY:n perustamissopimuksen 129 a artiklaa (uusi 153 artikla), jossa mainitaan ne alueet, joilla yhteisö myötävaikuttaa kuluttajansuojan parantamiseen.

Yhteisön tehtäväksi asetetaan kuluttajien terveyteen, turvallisuuteen ja taloudellisiin etuihin myötävaikuttaminen sekä tiedonsaantioikeuden ja järjestäytymisoikeuden edistäminen.

Artiklaan on lisätty uusi 2 kohta, jonka mukaan kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset otetaan huomioon yhteisön muita politiikkoja ja

muuta toimintaa määriteltäessä ja toteutettaessa.

Muilta talousvaliokunnan toimialaan liittyvil-

tä osin sopimus koskee lähinnä päätöksentekomenettelyä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta katsoo, että sen toimialan osalta sopimus on hyväksyttävissä.

Sopimuksen kuluttajansuojasäännöksiä muutettiin Suomen ehdotuksen pohjalta, ja tehdyt muutokset vastaavat pitkälti Suomen ehdotusta. Kuluttajansuojassa on lähtökohtana, että yhteisön toimenpiteet tukevat ja täydentävät jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa kuluttajien etujen edistämiseksi silloin, kun kysymys ei ole sisämarkkinoiden toteuttamiseen liittyvistä toimenpiteistä.

Muutettu artikla antaa mahdollisuuden te-

hostaa yhteisön kuluttajalainsäädäntöä. Esityksen mukaan Suomen kuluttajansuojalainsäädäntöön se ei vaikuta olennaisesti. Suomella on edelleenkin mahdollisuus antaa yhteisön säädöksiin nähden tiukempia kansallisia kuluttajansuojasäännöksiä, jos siitä ei ole haittaa sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta.

Lausunto

Talousvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on sanottu.

Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Seppo Kääriäinen /kesk
jäs. Arto Bryggare /sd
Mikko Immonen /vas
Mari Kiviniemi /kesk
Paula Kokkonen /kok
Martti Korhonen /vas
Riitta Korhonen /kok
Pekka Kuosmanen /kok

Leena Luhtanen /sd
Rauha-Maria Mertjärvi /vihr
Erkki Partanen /sd
Vuokko Rehn /kesk
Ola Rosendahl /r
Juhani Sjöblom /kok
Sakari Smeds /skl
Janne Viitamies /sd.

TYÖASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/1998 vp

Hallituksen esitys 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 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 muun muassa työasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kaupallinen neuvos Jussi Toppila, ulkoasiainministeriö
- nuorempi hallitussihteeri Liisa Heinonen, työministeriö

- toimistopäällikkö Päivi Romanov ja vanhempi hallitussihteeri Pertti Siiki, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvottelupäällikkö Markku Lemmetty, Akava
- työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen, Palvelutyönantajat
- ekonomisti Peter Boldt, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
- varatuomari Markus Äimälä, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- lakimies Matti Leppälä, Toimihenkilökeskujärjestö STTK.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot Valtion työmarkkinalaitokselta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta ja Työttömien Valtakunnalliselta Yhteistoimintajärjestöltä TVV ry:ltä.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Amsterdamin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen

perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Päättöasiakirjaan sisältyy 59 julistusta, jotka allekirjoittajaval-

tioiden 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.

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 toimielimiä ja päätöksentekomenettelyjä koskevia määräyksiä muutetaan siten, että yhteispäätösmenettelyä yksinkertaistetaan ja menettelyn soveltamisalaa laajennetaan, neuvoston määränemistöpäätöksiä 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.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta käsittelee lausunnossaan hallituksen esitystä toimialansa mukaisesti työllisyyttä, naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä Euroopan tason työmarkkinaosapuolten sopimusjärjestelmää koskevin osin.

Työllisyys

Amsterdamin sopimuksella unionin perustamissopimukseen lisätään määräys, jonka mukaan unioni asettaa tavoitteekseen edistää työllisyyden korkeaa tasoa. Samalla Euroopan yhteisöjen perustamissopimukseen lisätään työllisyyttä koskeva uusi VIII osasto. Uusien määräysten mukaan jäsenvaltiot ja yhteisö pyrkivät kehittämään yhteensovittettua työllisyysstrategiaa sekä edistämään ammattitaitoisen, koulutetun ja mukautumiskykyisen työvoiman sekä talouden muutoksiin reagoivien työmarkkinoiden kehittymistä työllisyyden korkean tason saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden tulee ottaa talouspolitiikkaa muotoillessaan huomioon työllisyysnäkökohdat läpäisyperiaatteella sekä työllisyyspolitiikkaa muotoillessaan talouspolitiikan laajat suuntaviivat.

Jäsenvaltioiden on pyrittävä saavuttamaan

työllisyyden korkea taso työllisyyden hoidon päävastuun säilyessä edelleen jäsenvaltioilla. Työllisyyden edistäminen määritellään jäsenvaltioiden yhteistä etua koskevaksi asiaksi. Euroopan yhteisö myötävaikuttaa työllisyyden korkean tason saavuttamiseen, edistää jäsenten välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa täydentää niiden toimintaa. Tavoite työllisyyden korkeasta tasosta otetaan huomioon läpäisyperiaatteen mukaisesti yhteisön politiikkojen ja toimintojen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Perustamissopimuksen uudet määräykset edellyttävät, että neuvosto hyväksyy vuosittain suuntaviivat, jotka jäsenvaltiot ottavat huomioon työllisyyspolitiikassaan. Suuntaviivojen hyväksyntää varten jäsenvaltiot laativat vuosittain kansallisen toimintasuunnitelman työllisyyspolitiikan toimeenpanemisesta ja kertomuksen sen toteuttamisesta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kansallinen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma valmistellaan perusteellisesti ja laajapohjaisesti niin, että työhön voivat osallistua työmarkkinaosapuolten lisäksi pienten ja keskisuurten yritysten, työttömien ja eri alueiden edustajat. Toimintasuunnitelma on myös annettava eduskunnalle riittävän ajoissa ennen ministerineuvoston kokousta, jotta

suunnitelma voidaan asianmukaisesti käsitellä valiokunnissa.

Perustamissopimuksen määräykset velvoittavat jäsenvaltiot arvioimaan nykyistä tarkemmin työllistämistoimenpiteittensä vaikutuksia. Valiokunta on aikaisemmin kiinnittänyt vaikutusten arviointiin huomiota ja pitää velvoitetta perusteltuna. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon työllistymisvaikutusten lisäksi työllisyyden parane- misesta johtuvat sosiaalimenojen säästöt.

Neuvosto voi edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä aloittein, tarjoamalla vertailevaa analyysiä ja kehittämällä tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa. Suomen tulee toimia aloitteellisesti toimenpiteiden toteuttamiseksi ja tukea kansallisten työllistämistoimien ja harjoitetun työllisyyspolitiikan vaikuttavuuden arviointia.

Perustamissopimukseen sisällytettävien työllisyyspolitiikkaa koskevien säännösten merkitys- tä on vaikea arvioida. Ne jäävät vaikutuksiltaan vähäisiksi, ellei aseteta konkreettisia tavoitteita, varata riittäviä resursseja ja suunnata niitä oikein, järjestetä tulosten systemaattista arviointia ja toimenpiteiden uudelleen suuntaamista. On tärkeää, että yhteisö tukee kansallista toimintaa ja että Suomi hyödyntää yhteistyötä tehokkaasti. Työllisyyteen ja työmarkkinoihin liittyvät erot jäsenvaltioiden välillä ja valtioiden sisällä ovat kuitenkin niin huomattavia, ettei työllisyyspoli- tisten toimenpiteiden pitkälle viety yhdenmu- kaistaminen ole mahdollista tai tavoiteltavaa.

Sukupuolten välinen tasa-arvo

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen ta- voitteita koskevaan 2 artiklaan lisätään maininta naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämises- tä. Perustamissopimuksen 3 artiklan uudessa 2 kohdassa määrätään, että toteuttaessaan 3 artik- lan tavoitteita yhteisö pyrkii poistamaan eriar- voisuutta ja edistämään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa. Määräys velvoittaa yhteisön arvioi- maan toimintansa vaikutuksia sukupuolten väli- sen tasa-arvon kannalta.

Tähän asti perustamissopimuksessa on ollut kiellettyä ainoastaan kansalaisuuteen perustuva syrjintä. Perustamissopimukseen lisätään 6 a arti- kla, joka oikeuttaa neuvoston ryhtymään toi-

mivaltansa rajoissa asianmukaisiin toimiin mm. sukupuoleen perustuvan syrjinnän torjumiseksi.

Naisten ja miesten samanpalkkaisuusperiaa- tetta koskevaan artiklaan lisätään maininta sa- manarvoisesta työstä. Lisäys ei merkitse muutos- ta nykyiseen oikeustilaan, vaan se ainoastaan ilmaisee yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen tulkintakäytännön.

Sen sijaan uuden 141 artiklan 3 kohtaa voi- daan pitää merkittävänä muutoksena. Säännös antaa neuvostolle toimivallan toteuttaa määrä- enemmistöllä toimenpiteitä, joilla varmistetaan sukupuolten tasa-arvoinen kohtelu työtä ja am- mattia koskevissa kysymyksissä.

Mainitun artiklan 4 kohta sallii jäsenvaltioi- den toteuttaa toimenpiteitä tosiasiallisen tasa- arvon saavuttamiseksi ja siten helpottaa aliedus- tettuna olevan sukupuolen ammatillisen toimin- nan harjoittamista taikka ehkäistä tai hyvittää ammattiuraan liittyviä haittoja.

Artiklan 4 kohdan muotoilu ei vastaa kaikilta osin Suomen asettamia tavoitteita. Säännöksen sanamuoto voi rajoittaa positiivisten erityistoi- mien sallittavuutta. Toisaalta on huomattava, että kohdasta annetun julistuksen (nro 28) mu- kaan positiivisia erityistoimia toteuttaessaan jä- senvaltioiden olisi ensisijaisesti pyrittävä paran- tamaan naisten asemaa työelämässä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevien määräysten vaikutuksia on vaikea yksityiskoh- taisesti arvioida. Perustamissopimuksen uudet määräykset voivat osoittautua vaikutuksiltaan vaatimattomiksi. Sukupuolten tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi yhteisön tulee asettaa konkreettisia tavoitteita edistyneimpien jäsen- maiden saavuttamien tulosten perusteella. Suo- men tulee edistää tasa-arvopolitiikkaa, joka ot- taa huomioon mm. sen, että suomalaiset naiset ovat perinteisesti tehneet kokoaikatyötä, ja joka edistää molempien sukupuolten työ- ja perhe- elämän yhteensovittamista.

Työmarkkinajärjestöjen sopimusmenettely

Amsterdamin sopimuksella liitetään EY:n perus- tamissopimukseen nykyisin sosiaalipolitiikkaa koskevaan pöytäkirjaan (nro 14) ja sen liitesopi- mukseen sisältyvät määräykset. Uudistus, jota

pidetään merkittävänä edistysaskeleena, tekee työ- ja sosiaalilainsäädäntöä koskevat määräykset samalla tavoin kaikkia jäsenvaltioita velvoittaviksi.

Uudet sosiaalipolitiikkaa koskevat artikkelit korostavat Euroopan tason työmarkkinajärjestöjen roolia sosiaali- ja työainsäädännön kehittämisessä. Työmarkkinajärjestöt voivat neuvotella Euroopan tasolla kaikkia jäsenvaltioita velvoittavia sosiaalipolitiikkaa koskevia sopimuksia. Tähän asti sosiaalipolitiikkaa koskevaan pöytäkirjaan perustunut sopimusmenettely on koskenut 14 jäsenmaata. Euroopan tason työmarkkinajärjestöt ovat tehneet sopimukset vanhempainlomasta sekä osa-aikatyöstä. Sopimukset on saatettu osaksi yhteisön oikeutta neuvoston päätöksellä.

Työasiainvaliokunta käsitteli osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta antamassaan lausunnossa (TyVL 9/1997 vp) sopimusosapuolten edustavuutta. Sopimusosapuolten edustavuuden merkitys korostuu edelleen, koska Amsterdamin sopimus vahvistaa Euroopan tason työmarkkinajärjestöjen asemaa. Valiokunta pitää ongelmallisena julkisen sektorin työnantajien sekä pienten ja keskisuurten yritysten edustautumista Euroopan tasolla. Varsinaiset julkisen sektorin työnantajat, kunnat ja valtio, eivät ole olleet edustettuina tehdyissä sopimuksissa, mikä on selvä epäkohta, koska julkinen sektori on Suomessa merkittävä työnantaja. Myös pienten ja keskisuurten yritysten edustautuminen on ollut puutteellista. Ilmeisesti niiden Euroopan tasoinen organisoituminen on tehostumassa, jolloin pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet osallistua yhteistyöhön lisääntyvät.

Työnantajaosapuolen edustavuusongelmaan

on kiinnitetty huomiota myös kansainvälisesti. Ongelmaan ei ole kuitenkaan löydetty ratkaisua, koska neuvotteluosapuolet voivat valita sopimuskumppaninsa ja koska julkisen sektorin työnantajien valmiudet ja kiinnostus osallistua Euroopan tasoiseen neuvottelujärjestelmään vaihtelee jäsenmaittain. On tärkeää pyrkiä vaikuttamaan sopimuspuoliin, jotta edustavuus toteutuisi jatkossa nykyistä paremmin.

Valiokunta suhtautuu myönteisesti siihen, että työnantaja- ja työntekijäosapuolet osallistuvat sosiaaliseen vuoropuheluun sekä työ- ja sosiaalilainsäädännön valmisteluun. Sopimustoiminnan hyväksyttävyyteen vaikuttaa sopimusten sisällöllisten kysymysten lisäksi myös sopimusmenettelyn ja sopimusten täytäntöönpanon muodollinen asianmukaisuus. Näihin seikkoihin on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska sopimus voidaan saattaa neuvoston hyväksymällä direktiivillä osaksi yhteisön oikeutta. Euroopan parlamentilla ei ole juurikaan roolia tässä tapauksessa. Myöskään eduskunnalla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa sopimuksen sisältöön, vaan kyse on kannanotosta, tuleeko neuvoston saattaa työmarkkinaosapuolten sopimus voimaan.

Lausunto

Lausuntonaan työasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

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

että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset hyväksytään.

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Reijo Lindroos /sd
vpj. Armas Komi /kesk
jäs. Kari Kantalainen /kok
Hannu Kemppainen /kesk (osittain)
Anne Knaapi /kok
Heikki Koskinen /kok
Pirkko Peltomo /sd
Heikki Rinne /sd

Outi Siimes /kok
Raimo Tiilikainen /r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
Marja-Leena Viljamaa /sd
Pertti Virtanen /evir
Jorma Vokkolainen /vas
vjäs. Johannes Koskinen /sd.

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/1998 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 ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Aira Kalela ja ylitarkastaja Eero Tuovinen, ympäristöministeriö
- tuotekehityspäällikkö Markku Laurila, Neste Oy
- johtaja Risto Artjoki, Maa- ja Metsätaloustuottajain Keskusliitto.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:ltä, BirdLife Suomi ry:ltä ja Maan Ystävät ry:ltä.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Amsterdamin sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta.

Amsterdamin sopimukseen sisältyy asiasisältönsä puolesta kuusi kokonaisuutta: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, unionin ja kansalaisten lähentäminen, unionin ulkosuhteiden vahvistaminen, toimielimiin liittyvät muutokset,

tiivimpi yhteistyö sekä yhteisöjen perustamissopimusten yksinkertaistaminen.

Kansalaisten ja unionin lähentämiseen pyritään vahvistamalla muun muassa ympäristöpolitiikkaa.

Esitykseen liittyy ehdotus laiksi Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Amsterdamin sopimuksen kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Amsterdamin sopimus vahvistaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ympäristöä koskevia säännöksiä neljällä alueella.

Ensinnäkin sopimus määrittelee kestävän kehityksen ja ympäristönsuojelun korkean tason edistämisen sekä ympäristön laadun parantamisen unionin (B art., uusi 2 art.) ja yhteisön (2 art., uusi 2 art.) toiminnan keskeiseksi tavoitteeksi.

Toiseksi sopimus tehostaa yhteisön velvoitetta ottaa kaikessa toiminnassaan huomioon ympäristönsuojelun tavoitteet siirtämällä tämän ns. läpäisyperiaatteen perustamissopimuksen ympäristönsuojelua koskevasta osasta sopimuksen tavoiteosaan (uusi 6 art.). Lisäksi päätösasiakirjaan liittyvän julistuksen nro 12 mukaan komissio sitoutuu tekemään ympäristövaikutusten arvioinnin niiden ehdotustensa yhteydessä, joilla voi olla ympäristön kannalta merkittäviä vaikutuksia. Vaikka julistus ei ole luonteeltaan oikeudellisesti sitova, komission velvollisuus ympäristövaikutusten selvittämiseen vahvistaa käytännössä kestävän kehityksen huomioon ottamista yhteisön toiminnassa.

Kolmanneksi sopimus vahvistaa ympäristönsuojelunäkökohtia (ns. ympäristötakuuta) suhteessa yhteisön sisämarkkinoihin (100 a art., uusi 95 art.). Tähän saakka jäsenvaltio on voinut ainoastaan pitää voimassa yhteisön säännöksiä tiukempia vanhoja säännöksiä. Sopimuksen mukaan jäsenvaltiolla on oikeus myös ottaa käyttöön tiukempia kansallisia säännöksiä ympäristönsuojelullisilla perusteilla. Edellytyksenä on, että säännökset perustuvat uuteen tieteelliseen tietoon, ovat luonteeltaan alueellisia ja eivät muodosta estettä sisämarkkinoiden toiminnalle. Artiklaa täsmennetään ja selvennetään myös eräiltä muilta osin.

Neljänneksi Amsterdamin sopimuksen mukaan ympäristöä koskevista toimenpiteistä päättettäessä siirrytään yhteispäätösmenettelyyn (uusi 251 art.). Osaan ympäristöä koskevia päätöksiä sovelletaan nykyisin yhteistoimintamenettelyä. Yhteispäätösmenettelyn laajentaminen

vahvistaa Euroopan parlamentin asemaa lain-säädäntömenettelyssä.

Ympäristövaliokunnan mielestä Amsterdamin sopimuksella tehty muutokset unionisopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ovat ympäristöä koskevien säännösten osalta merkittäviä. Muutokset edistävät pitkällä aikavälillä luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä ympäristön ja ihmisten terveyden suojelua.

Valiokunta on pannut tyydytyksellä merkille, että Amsterdamin sopimus on jo heijastunut unionin toimintaan, vaikka sopimus ei ole vielä muodollisesti voimassa. Muun muassa Agenda 2000 -tiedonannon asiakirjoihin on kestävä kehitys sisällytetty läpäisyperiaatteella. Joulukuussa 1997 pidetyssä Luxemburgin huippukokouksessa Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota valmistelemaan kestävän kehityksen strategian kesäkuussa 1998 pidettävää Gardiffin huippukousta varten.

Amsterdamin sopimuksen mukanaan tuoma kestävän kehityksen tavoite ja ympäristönäkökohtien entistä parempi huomioiminen kaikessa yhteisön toiminnassa vaikuttavat myös Suomessa toteutettavaan ympäristö-, maatalous-, liikenne- ja energiapolitiikkaan, mitä valiokunta pitää hyvänä.

Sopimuksen ympäristösäännöksiä käsitellessään valiokunta kuitenkin totesi, että niiden soveltamiseen saattaa liittyä tulkintaongelmia varsinkin ns. ympäristötakuun osalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi omassa toiminnassaan pitää lähtökohtana ympäristön kannalta suotuisia tulkintoja.

Asiaa käsitellessään valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että Amsterdamin sopimuksesta neuvoteltaessa Suomi oli valmis harkitsemaan määräenemmistöpäätöksiin siirtymistä niissä ympäristöön liittyvissä kysymyksissä, jotka nykyisin edellyttävät yhteisön yksimielistä päätöksentekoa. Ympäristövaliokunta kannatti määräenemmistöpäätöksiin siirtymistä asiaa koskevasta valtioneuvoston selvityksestä antamassaan lausunnossa (YmVL 6/1997 vp). Ympäristövaliokunta katsookin, että Suomen tulee toimia seuraavassa hallitusten välisessä konferens-

sisä yhteisön perustamissopimuksen muuttamiseksi siten, että ympäristöä koskevat päätökset voidaan tehdä määräenemmistöpäätöksillä. Samalla tulisi vahvistaa eduskunnan asemaa kansallisessa yhteisölaainsäädännön käsittelyproses-
sissa.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta kunnioitta-
vasti esittää,

*että se puoltaa Amsterdamin sopimuksen
ympäristöä koskevien säännösten hyväk-
symistä ja*

*että ulkoasiainvaliokunta ottaa mietinnös-
sänsä lisäksi huomioon, mitä tässä lausun-
nossa on esitetty sopimuksen ympäristö-
säännösten mahdollisesta tulkinnallisuu-
desta sekä määräenemmistöpäätöksiin
siirtymisestä ympäristöä koskevissa
asioissa.*

Helsingissä 6 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Tuija Brax /vihr
Klaus Hellberg /sd
Tarja Kautto /sd
Mari Kiviniemi /kesk
Riitta Korhonen /kok
Arto Lapiolahti /sd

Hanna Markkula-Kivisilta /kok
Eila Rimmi /vas
Sakari Smeds /skl
Hannu Takkula /kesk
Helena Vartiainen /sd
Pia Viitanen /sd
Ulla-Maj Wideroos /r.