

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 valmistelevalle 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 tehdyt 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 kahdenväliseltä 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 säätämisyjärjestystä 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 päätöksiäkirjan Amsterdamin 2 päivänä lokakuuta 1997. Päätöksiäkirjassaan 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 parlamentaarista 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 toimielimistä 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 selvittelevää 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 koskevista samoin kuin muissa Euroopan unionissa esillä olevista merkittävistä kysymyksistä. Lisäksi valtioneuvoston kanslian yhteyteen asetettiin vuoden 1996 alusta työryhmä, jonka tehtävänä oli vastata HVK-tiedotuksesta sekä kansalaisjärjestöjen käyttöön tarkoitetun 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 käsitellään 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) kehittämisvaihtoehtoista, 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).

Ulkoasianministeriön 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 otamisesta perustamissopimukseen. Suuri valiokunta totesi edelleen, että vammaisuus, kieli ja etninen alkuperä olisi mainittava kiellettyinä syrjintäperusteina.

Amsterdamin sopimuksessa on edetty valiokuntien kannanotoissa edellytettyyn suuntaan. Sukupuolten tasa-arvoa koskevan EY:n perustamissopimuksen 119 artiklan (uusi 141 artikla) uudessa tekstissä palkkauksen tasa-arvoisuusperiaate ulotetaan koskemaan samanlaisen työn ohella myös samanarvoista työtä ja tehostetaan neuvoston päätöksentekoa tasa-arvokysymyksissä. Artikla sallii myös niin kutsutun positiivisen erilliskohtelun "aliedustetun" sukupuolen eduksi. Sukupuolten tasa-arvoisuus on samaten lisätty yhteisön tavoitteisiin.

Yleisen syrjintäkiellon osalta sopimuksessa on kuitenkin päädytty kompromissiin, joka on säilyttänyt kansalaisuuden perusteella harjoitettavaa syrjintää koskevan kiellon entisellään. Samalla EY:n perustamissopimukseen on otettu uusi 6 a artikla (uusi 13 artikla), joka antaa neuvostolle mahdollisuuden yksimielisenä Euroopan parlamenttia kuultuaan toteuttaa toimia sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Vammaisia koskee lisäksi päätösasiakirjan julistus N:o 22, jonka mukaan sisämarkkinatoimenpiteitä suunniteltaessa otetaan huomioon vammaisten tarpeet.

Syrjintää koskevaa 6 a artiklaa ei ole tarkoitettu välittömän vaikutuksen omaavaksi: yksityiset eivät voi suoraan vedota siihen tuomioistuinissa. Tässä suhteessa määräys on oikeussuojan kannalta heikompi kuin valiokuntien edellyttämä 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 perustamissopimuksen 8 d artiklaan (uusi 21 artikla) otettu lisäys, joka takaa unionin kansalaisille oikeuden käyttää omaan kieltään — jos se on unionin virallinen kieli — kirjeenvaihdossa unionin 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 joiden toteutumista unioni tai jäsenvaltiot eivät voi tosiasiaassa taata." Unionin kansalaisuuteen liittyvien sosiaalisten oikeuksien osalta valiokunta viittasi perustuslakivaliokunnan kantaan, jossa todetaan tarve tarkastella näitä oikeuksia yhteydessä unionin sosiaalisen ulottuvuuden kehittämiseen.

Amsterdamin sopimuksella ei lisätä unionin kansalaisuuteen sisältyviä oikeuksia lukuun ottamatta edellä mainittua kansalaisen oikeutta käyttää omaa kieltään yhteyksissään unionin toimielimiin. Sen sijaan sopimuksella täsmennetään EY:n perustamissopimusta siinä suhteessa, että unionin kansalaisuus todetaan 8 artiklaan (uusi 17 artikla) tehdyllä lisäyksellä jäsenvaltion kansalaisuutta täydentäväksi, muttei sitä korvauksiksi statukseksi. Välillisesti Amsterdamin sopimuksen määräykset antavat kuitenkin uutta merkitystä unionin kansalaisuudelle; tämä koskee erityisesti henkilöiden vapaata liikkumista, perusoikeuksia ja sosiaalista ulottuvuutta koskevia määräyksiä.

Avoimuus

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp edellytettiin, "että Suomen ensisijaisen tavoitteen tulee avoimuuskysymyksessä olla kansalaisten tiedonsaantioikeuden ja siihen liittyvän asiakirjajulkisuuden turvaaminen. Neuvoston äänestyksiin liittyen tulee jäsenvaltioiden äänestyskäyttäytyminen ja annetut äänestysselektit ja muut julistukset julkistaa." Valiokunta korosti samaten perussopimusten saattamista ajan tasalle ja kansalaisille paremmin ymmärrettävään muotoon.

Unionisopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen lisätään Amsterdamin sopimuksella uudet avoimuutta koskevat määräykset. Unionisopimuksen A artiklaan (uusi 1 artikla) tehdystä lisäyksessä todetaan, että päätökset tehdään unionissa mahdollisimman avoimesti. EY:n perustamissopimukseen lisätään avoimuutta koskeva 191 a artikla (uusi 255 artikla). Artiklassa tunnustetaan yleinen tiedonsaantioikeus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asia-

kirjoihin. 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, äänestysseitykset 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 pyrittävä sisällyttämään uuden 191 a artiklan nojalla annettavaan yhteisön lainsäädäntöön ja toimielin-

ten 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. Esimerkkinä 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 turvaamiseen antamatta samalla mahdollisuuksia niihin liittyvien epäkohtien ratkaisemiseen ja kilpai-

lun 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 mahdollisuuksia puuttua ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä mainittuihin epäkohtiin. Suuri va-

liokunta 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 riit- täessä 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, kestävän 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 täsmentämistä, ainakin siltä osin kuin liikutaan voimassa olevan oikeuskäytännön kodiifioimisen 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 mukaisesti 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 kestävän 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 sisämarkkinasääädöksistä muun muassa ympäristönsuojeluperusteella. Amsterdamin sopimuksen mukaan jäsenvaltiot voivat tietyn 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 päätöksiäkirjan 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 perustelemis-

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 kulttuurin koskevan perustamissopimuksen artiklan (128 artikla) kaltaiseen sääntelyyn. Ratkaisu merkitsi 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 päätösasiakirjaan 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 suojele), 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 muodoltaan yhteisöpilaria kuitenkin oman erillisyytensä säilyttäen. Neuvottelutulos sisältää molemmat valiokunnan enakoimat elementit.

Valiokunnan mielestä jälkimmäiseen vaihtoehtoon liittyi useita epäkohtia, ja sitä voitiin pitää hämmentävänä 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 tulli-yhteistyöhön liittyvät asiat siirretty yhteisöpilariin, kun taas poliisiasia- yhteistyö samoin kuin oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla on säilynyt omana hallitustenvälisenä pilarina. Ratkaisu on sängen monimutkainen ja yhteisöpilariin siirrettyjä asioita koskevien siirtymäaikojen 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 yhteisöpilarissa, mitä valiokunta myös edellytti.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä ei ollut perusteltua laajentaa määräenemmistöpäätöksentekoa niissä asioissa, jotka jäisivät III pilariin. Myös hallintovaliokunta omaksui tämän kannan lausunnossaan HaVL 5/1997 vp, joka koski valtioneuvoston määräenemmistöpäätöksenteosta antamaa selvitystä. Amsterdamin sopimuksessa on säilytetty yksimielisyysvaatimus

uudistetun III pilarin päätöksenteossa täytän-
töönpanopäätöksiä lukuun ottamatta. Amster-
damin sopimus sisältää ulkoasiainvaliokunnan
edellyttämän Euroopan yhteisöjen tuomioistui-
melle annettavan toimivallan antaa ennakkorat-
kaisuja yksilöiden oikeusasemaan vaikuttavien
III pilarin alalla annettujen säädösten soveltami-
sesta. Valiokunta piti edistysaskeleena sitä, että
Schengenin järjestelmä saatettaisiin unionin nor-
maalin III pilarin yhteistyön piiriin. Amsterda-
min sopimuksen pöytäkirjan N:o 2 mukaan
Schengenin sopimukset siirretään osaksi Euroo-
pan unionia siten, että ne siirtyvät osaksi yhteisö-
pilariin, osaksi rikosoikeudellisen ja poliisiasia-
in yhteistyön piiriin. Yhdistynyt kuningaskunta ja
Irlanti jäävät kuitenkin järjestelyn soveltamis-
alan ulkopuolelle.

Ulkoasiainvaliokunta edellytti, että ”*valtio-
neuvosto antaa eduskunnalle selontekoa yksityis-
kohtaisempia tietoja HVK:ssa III pilarin osalta
esille tulevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutuk-
sista, jotta eduskunta voi ottaa kantaa tämän kes-
keisen yhteistyöalan kehitykseen ennen sitä koske-
vien Suomen neuvottelukantojen vahvistamista.*”
Valtioneuvosto antoi valiokunnan edellyttämät
lisäselvitykset syyskuussa ja marraskuussa 1996.
Eduskunnalla ei ollut huomauttamista niiden
johdosta.

Toimielinjärjestelmä

Euroopan parlamentti ja kansalliset kansan- edustuslaitokset

Ulkoasiainvaliokunta käsiteli mietinnössään
7/1996 vp seikkaperäisesti kysymystä kansanval-
taisuuden turvaamisesta unionissa ja siihen liit-
tyen Euroopan parlamentin ja kansallisten parla-
menttien asemaa. Valiokunta katsoi, että Euroo-
pan unionin kansanvaltaisuus perustuu viime
kädessä kunkin jäsenvaltion parlamentin kautta
kanavoituvan edustukselliseen demokratiaan ja
joissain tapauksissa myös kansalaisten välittö-
mään tahdonilmaukseen kansanäänestyksessä.
Valiokunta katsoi, että ”*unionin oikeusjärjestyk-
sen, toiminnan ja rahoituksen perusteita koskeva
pääösvalta on pysytettävä jäsenvaltioilla ja niiden
parlamenteilla.*” Amsterdamin sopimus ei sisällä
muutoksia valiokunnan tarkoittamien kysymys-
ten osalta.

Ulkoasiainvaliokunta piti ”*perusteltuna lähtö-
kohtana sitä, että Euroopan parlamentti osallistuu
yhteispäätösmenettelyn mukaisesti niiden lainsäädäntöasioiden käsittelyyn, joissa neuvosto tekee
ratkaisunsa määräenemmistöllä. Tämä edellyttää
kuitenkin näiden tapausten läpikäyntiä ja arvioin-
tia eduskunnassa ennen Suomen neuvottelutavoit-
teiden vahvistamista tässä asiassa siltä osin kuin
sovitaan määräenemmistöpäätösten lisäämisestä.*” Valtioneuvosto antoi yhteispäätösmenette-
lyn ja määräenemmistöpäätöksenteon sovelta-
misalojen laajentamisesta lisäselvityksiä marras-
kuussa 1996 ja toukokuussa 1997. Viimeksi mai-
nittujen selvitysten johdosta annetussa suuren
valiokunnan lausunnossa SuVL 2/1997 vp todeti-
tiin, että valiokunnan havaintojen mukaan Alan-
komaiden 30.5.1997 päivätty sopimusluonnos si-
sälsi kahta yksityiskohtaa lukuun ottamatta vain
sellaisia ehdotuksia, joiden osalta valtioneuvosto
on ilmaissut valmiutensa harkita määräenem-
mistöpäätöksenteon tai yhteispäätösmenettelyn
soveltamisalan laajentamista. Toisaalta valtio-
neuvoston selvityksen mukaan Suomen muutos-
valmius asiassa olisi ollut suurempi kuin se, mi-
hin puheenjohtajan esittämässä sopimusluon-
noksessa oli päädytty. Valiokunnalla ei ollut
huomauttamista valtioneuvoston selvityksessä
esitettyyn, johon nähden Alankomaiden sopi-
musluonnoksessa ei sinänsä näyttänyt olevan ris-
tiriitoja. Tällöin valiokunta lähti siitä, että maan-
käyttöä ja kaavoitusta koskevat artikkelit eivät
suoranaisesti vaikuta maankäyttöratkaisuihin.

Amsterdamin sopimuksella lavennetaan olen-
naisesti yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaa,
vaikka määräenemmistöpäätösten lisäämisessä
ei sanottavasti edistyttykään. Ulkoasiainvalio-
kunnan edellyttämä yhteispäätösmenttelyn yk-
sinkertaistaminen on myös toteutunut sopimuk-
sessa.

Ulkoasiainvaliokunta totesi edelleen, ”että
EU:n jatkolaajeneminen nostaa esiin kysymyk-
sen ylärajan asettamisesta Euroopan parlamen-
tin jäsenmäärälle. Tämä tulee aikanaan toteuttaa
tavalla, joka ei huononna pienten jäsenvaltioiden
asemaa ja parlamentin edustavuutta.” Valiokun-
ta piti myös perusteltuna siirtymistä yhdenmu-
kaiseen vaalimenettelyyn EY:n perustamissopi-
muksen 138 artiklan 3 kohdan mukaisesti, mutta
korosti samalla asian vaativan jäsenmaiden yksi-

mielisyyttä ja kansallisten parlamenttien rati-
fiointia.

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 vaalittavan 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.

Yhteisöparin päätöksenteon osalta ulkoasiainvaliokunta totesi, että *"päätöksentekomenettelyt yhteisöparin lainsäädäntöasioissa olisi rajoitettava kuulemismenettelyyn ja yhteispäätösmenettelyyn. Kansainvälisiä sopimuksia koskevis-
sa asioissa tulisi lisäksi kysymykseen hyväksymismenettely."* Amsterdamin sopimuksella on luovuttu valiokunnan toivomalla tavalla yhteistoi-
mintamenettelystä 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 sijain-
nista. 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 parla-

mentin osalta ratkaisu merkitsee sitä, että parlamentti pakotetaan vastoin omaa kantaansa jatkamaan taloudellisesti ja toiminnallisesti kestä-
mätöntä nykykäytäntöä kolmella paikkakunnalla toimimisesta. *Valiokunta ei pidä hyväksyttävänä sitä, että mielellään Euroopan yhdentymisen etujoukkoon itsensä lukevat jäsenvaltiot vaativat kansallisten arvovaltasyiden tai taloudellisten etu-
näkökohtien 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 ylipäänsä 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 Dublinin COSAC-kokouksessa hyväksyttyihin muo-
toiluihin 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 valtiotäätön 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 tärkeiltä vaikuttavissa asioissa.

Pöytäkirjan mukaan kansallisille parlamentteille 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 saattaa COSACin käsiteltäviksi. Pöytäkirjassa tuodaan esille vapauteen, 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 parlamentteja eivätkä määrää ennalta niiden kantaa. Tämä määräys, joka sisällytettiin pöytäkirjaan vasta hallitusten välisen konferenssin viime vaiheessa edellä mainitun suuren valio-kunnan kannanoton jälkeen, on olennainen erityisesti niille kansallisille parlamenteille, jotka eivät voi poliittisista ja/tai perustuslaillisista syistä hyväksyä kansallisten parlamenttien yhteistoi-minnan tekemistä oikeudellisesti sitovaksi.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että Amsterdamin sopimuksen kansallisia parlamentteja 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 määräänemmistöpäätöksiin. Samalla valiokunta samoin kuin suuri valiokunta suhtautui lähtökohdaisesti myönteisesti neuvoston määräänemmistöpäätösten lisäämiseen yhteisön lainsäädäntöä koskevassa päätöksenteossa. Valtioneuvosto antoi alustavan selvityksen asiasta marraskuussa 1996, mutta yksityiskohtaiset artiklojen tarkkuudelle ulottuvat selvitykset vasta toukokuussa 1997. Yksityiskohtaisten selvitysten viivästyminen perustui yhtäältä ministeriöiden välisiin erimielisyyksiin, toisaalta neuvottelutaktiseen harjintaan. Mainittuja selvityksiä käsiteltiin suuren valiokunnan lausunnoissa SuVL 3/1996 vp ja SuVL 2/1997 vp.

Amsterdamin Eurooppa-neuvostossa ei päästy yksimielisyyteen neuvoston määräenemmistöpäätösten laajentamisesta EY:n perustamissopimuksen voimassaolevissa artikloissa säännellyissä asioissa kuin muutaman yksityiskohdan osalta. Sen sijaan sopimuksella perustamissopimukseen lisätyissä uusissa artikloissa tarkoitetuissa asioissa päätöksenteko tapahtuu yleensä määräenemmistöllä. Yhteisöpilariin siirretyissä oikeus- ja sisäasioissa voidaan siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon viiden vuoden siirtymäkauden jälkeen.

Suuren valiokunnan käsityksen mukaan unio-

nin lähivuosien kehityksen kannalta olisi ollut tärkeää, että Amsterdamin sopimuksessa olisi voitu lisätä määräenemmistöpäätöksentekoa 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 määräenemmistöpäätöksiä 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 äänten painotus pysytetään nykyisellään. Jos äänten painotusta haluttaisiin muuttaa, muutosten voimaantulo tulisi sitoa unionin laajenemisen toteutumiseen. Valiokunta haluaa erityisesti torjua näkemyksen, jonka mukaan äänten painotuksen muuttamista voitaisiin perustella sillä, että joidenkin jäsenvaltioiden komission kokoonpanon suhteen ehdottamat muutokset eivät toteudu HVK:ssa.”

Amsterdamin sopimuksella ei muutettu äänten painotusta neuvostossa. Sopimukseen sisältyy kuitenkin pöytäkirja toimitelmista silmällä pitäen Euroopan unionin laajentumisesta. Pöytäkirjan mukaan komissiossa unionin ensimmäisen laajentumisen toteutuessa on yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta ”edellyttäen, että kyseiseen päivämäärään mennessä neuvoston ääntenpainotusta on muutettu kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyt-

tävissä 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 tuomioistuimien 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 tuoma-

rien nimitysmenettely on nykymuodossaan asianmukainen. Valiokunta kuitenkin kannattaa tuomareiden virkakauden pidentämistä 9 vuoteen ilman mahdollisuutta uudelleennimitykseen." Amsterdamin sopimuksella ei muuteta tuomioistuinten 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 periaatteelliselta 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 ratkaisuilta 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 yhteisöpoliariassa tulee ilmaista mahdollisimman täsmällisesti ja selkeästi, mikäli tätä joustavuusmääräystä ylipäänsä pidetään hyväksyttävänä yhteisöpoliariassa."

Suuren valiokunnan arvion mukaan Amsterdamin sopimuksen tehostettua yhteistyötä kos-

kevat 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 kuulemistä 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 oikeushenkilöyden 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 sopimuksentekovaltaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja oikeus- ja sisäasiainyhteistyön aloilla. Tätä koskeva ehdotus sisältyi Alankomaiden 30.5.1997 päivättyyn sopimusluonnokseen. Valiokunta katsoi, että "että sopimuksentekovallan myöntäminen unionille sopimusluonnoksen mukaisin rajauksin II ja III pilarin asioissa olisi hy-

väksyttävissä, 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 sopimuksentekovalan 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 hämmentävä. Neuvosto voi tuskin neuvotella ja tehdä sopimuksia, jos sillä ei ole tähän oikeudellista toimivaltaa. Koska mainitut unionisopimuksen artiklat perustavat neuvostolle tällaisen toimivallan, jää julistuksen N:o 4 oikeudellinen merkitys hämäräksi. Edelleen näyttää siltä, että artikloista seuraa EU:lle tai ainakin sen neuvostolle rajoitet-

tu 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 sopimuksentekovaltaa 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 yhteisesiintymiseen 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 tarpeellisena, että unionin sisäiset politiikat koordinoidaan saumattomasti ulkosuhteiden alalla. Tämän takia oikeudellista pohjaa tehtäessä sopimuksia ei-perinteisten eikehittyneiden 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.

Hallitustenvälisessä konferenssissa ei päästy yksimielisyyteen palveluja, investointeja ja immateriaalioikeuksia koskevan ulkoisen toimivalan siirtämisestä yhteisölle, vaan päätöksen tekeminen lykättiin myöhäisempään ajankohtaan. Amsterdamin sopimuksen mukaan neuvosto voi päättää yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan yhteisön kauppapoliittista 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 määräenemmistöllä. 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 siirrolla on yhtä ratkaisvampaa 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 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 perussopimukseen.

Säädöshierarkia

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä 7/1996 vp todettiin, että kannan muodostaminen kysymykseen 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 päätösoasiakirjan 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 päätnyt 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 muutoskonferenssista. 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 periaatteessa salaisissa diplomaattisissa neuvotteluissa. Amsterdamin sopimuksen sisällön 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 toimielinjärjestelmän 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 määränemistöpäätöksenteon laajentaminen, komission kokoonpanon muuttaminen sekä äänenpainotuksen 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		Annika Lapintie /vas
jäs.	Arja Alho /sd		Kalevi Olin /sd
	Maria Kaisa Aula /kesk		Margareta Pietikäinen /r
	Tuija Brax /vihr		Aapo Saari /kesk
	Kaarina Dromberg /kok		Pentti Tiusanen /vas
	Mikko Elo /sd		Irja Tulonen /kok
	Jorma Huuhtanen /kesk		Kari Uotila /vas
	Jouko Jääskeläinen /skl		Matti Vanhanen /kesk
	Tarja Kautto /sd		Matti Väistö /kesk
	Kimmo Kiljunen /sd	vjäs.	Håkan Malm /r
	Jari Koskinen /kok		Pekka Saarnio /vas.
	Johannes Koskinen /sd		

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/1998 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (maantieliikenteen työaikadirektiivi)

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on 5 päivänä maaliskuuta 1999 päivätyllä kirjelmällä lähettänyt valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaisesti eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 18 päivänä marraskuuta 1998 tekemän ehdotuksen neuvoston direktiiviksi maantieliikenteen työntekijöiden, joiden asemapaikka vaihtelee, ja omaan lukuunsa työskentelevien maantieliikenteen työntekijöiden työajan järjestelyistä sekä ehdotuksesta laaditun muistion. Puhemies on 10 päivänä maaliskuuta 1999 lähettänyt kirjelmän käsiteltäväksi suureen valiokuntaan sekä liikennevaliokuntaan ja työasiainvaliokuntaan, joiden on annettava asiasta lausunto suurelle valiokunnalle.

Viitetiedot

Valiokunta päätti kokouksessaan 5.3.1999, jossa direktiiviehdotus oli esillä käsiteltäessä 9.3.1999 pidetyn työ- ja sosiaaliministerineuvoston asialistaa, antaa asian työjaoston valmisteltavaksi. Työjaostossa asian valmisteluun ovat osallistuneet pj. Erkki Tuomioja /sd, vpj. Kaarina Dromberg /kok sekä ed. Tuija Brax /vihr, Margareta Pietikäinen /r, Pekka Saarnio /vas, Jukka Tarkka /nuors ja Matti Vanhanen /kesk. Työjaostolla on ollut käytettävissään seuraavat kirjalliset kannanotot:

- Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry:n muistio 11.2.1999
- Suomen Taksiliiton kirje 18.2.1999
- Metsäteollisuus ry:n kirje 12.2.1999
- Suomen Taksinkuljettajat ry:n lausunto 1.3.1999
- Suomen Kuorma-autoliitto ry SKAL:n muistio 2.3.1999 ja sen liitemuistio
- Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) kirje 15.3.1999
- Suomen Yrittäjät -palvelualojen toimialaryhmän kirje 18.3.1999.

Valiokunta hyväksyi 5 päivänä maaliskuuta 1999 pidetyssä kokouksessaan käsitellessään 9.3.1999 pidetyn työ- ja sosiaaliministerineuvoston asialistaa (ptk 53/1998 vp § 14) seuraavan lausuman:

"Valiokunta katsoo, että työaikadirektiiviehdotukseen liittyy hyvin monitahoisia ongelmia Suomen kannalta, ja edellyttää valtioneuvoston pitävän tarvittavin varauksin huolen siitä, että asiassa ei tehdä päätöstä ennen kuin eduskunnalla on ollut tilaisuus muodostaa siihen kantansa."

Samalla valiokunta päätti antaa asian työjaoston valmisteltavaksi ja lähettää siihen liittyvän perusmuistion työasiainvaliokuntaan ja liikennevaliokuntaan tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Valtioneuvosto on hyväksynyt 4.3.1999 valtioneuvoston kirjelmän eduskunnalle ehdotuksista neuvoston direktiiveiksi (työaikadirektiivin muuttaminen, erityyöaikadirektiivi ja valvontadirektiivi) U 94/1998 vp sekä 5.3.1999 valtioneuvoston kirjelmän eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (maantieliikenteen työaikadirektiivi) U 95/1998 vp. Asiasta U 95/1998 vp annetaan komission selonteko liikenneministerineuvoston kokouksessa 29.3.1999.

Molempien kirjelmien liitteenä on komission asiakirja KOM(98) 662 lopull., jossa on komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle työajan järjestelystä 23.11.1993 annetun direktiivin 93/104/EY soveltamisalan ulkopuolisilla toimialoilla sekä ehdotukset neuvoston 1) direktiiveiksi 23 marraskuuta 1993 tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista annetun direktiivin 93/104/EY muuttamisesta koskemaan direktiivin ulkopuolisia toimialoja, 2) maantieliikenteen työntekijöiden, joiden asemapaikka vaihtelee, ja omaan lukuunsa työskentelevien työntekijöiden työajan järjestelystä, 3) Euroopan yhteisön kansallisten varustamoyhdistysten keskusjärjestön (ECSA) ja Euroopan unionin kuljetustyöntekijöiden yhdistysten liiton (FST) tekemästä merenkulkijoiden työajan järjestämisestä koskevasta sopimuksesta ja 4) merenkulkijoiden työajan valvonnasta yhteisön satamia käyttävillä aluksilla.

Mainituista ehdotuksista 1), 3) ja 4) kuuluvat asiaan U 94/1998 vp, johon valiokunnalla ei ole tässä vaiheessa huomauttamista. Ehdotus 2) muodostaa asian U 95/1998 vp, joka on tämän lausunnon kohteena.

Ministerineuvosto antoi 23.11.1993 direktiivin 93/104/EY tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista. Tietyt toimialat jäivät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Näitä ovat lento-, rautatie-, maantie-, meri-, joki- ja järvi liikenne, merikalastus, muu merellä tehtävä työ ja lääkärien harjoittelu. Euroopan parlamentin kanssa toisen käsittelyn yhteydessä käydyis-

sä neuvotteluissa komissio sitoutui tekemään direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjä aloja koskevia aloitteita.

Komissio julkaisi 1.7.1997 valkoisen kirjan (KOM(97) 334) työaikadirektiivin ulkopuolisista toimialoista. Valkoinen kirja on saatettu työministeriön kirjeellä 25.9.1997 suuren valiokunnan käsiteltäväksi asiana E 58/1997 vp. Suuri valiokunta lähetti asian työasiainvaliokuntaan tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten. Työasiainvaliokunta on kirjeellään 23.10.1997 ilmoittanut, että se on päättänyt olla antamatta lausuntoa asiasta.

Komissio on 18 päivänä marraskuuta 1998 tehnyt ehdotuksensa tieliikennealan työaika koskeviksi säännöksiksi. Niihin kuuluu muun ohessa ehdotus direktiiviksi, joka kattaisi kaikki tieliikenteen alalla työskentelevät liikkuvat työntekijät, myös itsenäisinä kuljettajina toimivat. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole pelkästään suojella työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta, vaan myös ehkäistä kilpailun vääristymistä ja parantaa liikenneturvallisuutta. Ehdotuksen kaikenkattavalla luonteella halutaan ottaa huomioon alalla vallitseva kova kilpailu ja pyrkiä torjumaan maantiekuljetusta harjoittavien yritysten hajoaminen pienemmiksi osiksi. Tämä lähestymistapa heijastaa myös tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetun nykyisen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 laaja-alaista soveltamista liikenteeseen.

Ehdotuksella pyritään täydentämään asetuksen (ETY) N:o 3820/85 säännöksiä. Taukoja ja lepoaikoja sekä eräitä muita yksittäisiä seikkoja koskevia asetuksen säännöksiä sovellettaisiin edelleen asianomaisiin itsenäisiin kuljettajiin ja liikkuviin työntekijöihin. Sen sijaan kaikki asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät itsenäiset kuljettajat ja liikkuvat työntekijät tulisivat direktiiviehdotuksen säännösten piiriin taukojen ja lepoaikojen osalta. Ehdotus on osa toimenpidekokonaisuutta, jolla pyritään laajentamaan direktiivin 93/104/EY säännökset koskemaan koko maantieliikenteen alaa ottaen