ISSN 1725-2490

Euroopan unionin

virallinen lehti

C 61

46. vuosikerta

14. maaliskuuta 2003

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero | Sisältö | Sivu

I *Tiedonantoja*

. . . . . .

II *Valmistavat säädökset*

Talous- ja sosiaalikomitea

393. täysistunto, 18. ja 19. syyskuuta 2002

2003/C 61/01 Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista:

– ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ihmisille ja eläimille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön luvananto-, seuranta- ja lääkevalvontamenettelyistä ja Euroopan lääkearviointiviraston perustamisesta”,

– ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä annetun direktiivin 2001/83/EY muuttamisesta”, ja

– ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eläinlääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä annetun direktiivin 2001/82/EY muuttamisesta” 1

2003/C 61/02 Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin 2001/83/EY muuttamisesta pitkään käytössä olleiden vakiintuneiden kasviperäisten lääkevalmisteiden osalta” 9

Hinta: 34,00 EUR

FI

(Jatkuu kääntöpuolella)

Ilmoitusnumero	Sisältö *(jatkuu)*	Sivu
2003/C 61/03	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Yhteistyöhön perustuva toimintatapa Euroopan matkailun tulevaisuutta varten”	14
2003/C 61/04	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Biotieteet ja biotekniikka – strategia Euroopalle”	22
2003/C 61/05	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus muiden maiden kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden lentoliikennepalvelujen tarjoamiseen liittyviltä tuilta ja epäterveiltä hinnoittelukäytännöiltä suojautumisesta” (KOM(2002) 110 lopullinen – 2002/0067 COD)	29
2003/C 61/06	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Internetin käyttöturvallisuuden parantamista maailmanlaajuisten verkkojen laitonta ja haitallista sisältöä torjumalla koskevan yhteisön monivuotisen toimintasuunnitelman hyväksymisestä tehdyn päätöksen N:o 276/1999/EY muuttamisesta” (KOM(2002) 152 lopullinen – 2002/0071 COD)	32
2003/C 61/07	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös energia-alan toimien monivuotisesta ohjelmasta ’Euroopan älykäs energiahuolto’ (2003–2006)” (KOM(2002) 162 lopullinen/2 – 2002/0082 COD) ...	38
2003/C 61/08	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eläinten ruokinnassa käytettävistä lisäaineista” (KOM(2002) 153 lopullinen – 2002/0073 COD)	43
2003/C 61/09	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kohti maaperänsuojelun teemakohtaista strategiaa” (KOM(2002) 179 lopullinen)	49
2003/C 61/10	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 2200/96 oikaisemisesta tuottajaorganisaatioiden hyväksymistä koskevan siirtymäajan alkamisen osalta” (KOM(2002) 252 lopullinen – 2002/0111 CNS)	52
2003/C 61/11	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1258/1999 muuttamisesta” (KOM(2002) 293 lopullinen – 2002/0125 CNS)	54
2003/C 61/12	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Laajentumisen vaikutukset EMUun” ..	55

(Jatkuu sivulla 195)

Ilmoitusnumero	Sisältö *(jatkuu)*	Sivu
2003/C 61/13	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta” (KOM(2002) 175 lopullinen)	61
2003/C 61/14	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ammattipätevyyden tunnustamisesta” (KOM (2002) 119 lopullinen – 2002/0061 (COD))	67
2003/C 61/15	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Neuvoston asetus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja lapsen huoltoa koskevissa asioissa sekä asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 44/2001 muuttamisesta elatusapua koskevien asioiden osalta” (KOM(2002) 222 lopullinen – 2002/0110 CNS)	76
2003/C 61/16	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Latvian ja Liettuan liittymisvalmistelut”	80
2003/C 61/17	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Jäsenyysvalmisteluihin myönnettävä rahoitustuki – Phare, ISPA ja Sapard”	93
2003/C 61/18	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansainvälisten pääomamarkkinoiden suuntaukset, rakenteet ja institutionaaliset järjestelmät”	105
2003/C 61/19	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan unionin vuoristoalueiden tulevaisuus”	113
2003/C 61/20	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista (kodifioitu toisinto)” (KOM(2002) 336 lopullinen – 2002/0131 COD)	123
2003/C 61/21	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vuokratyöntekijöiden työehdoista” (KOM(2002) 149 lopullinen – 2002/0072 COD)	124
2003/C 61/22	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: – ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta”, (KOM(2002) 21 lopullinen – 2002/0022 COD)	

FI

(Jatkuu kääntöpuolella)

– ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetun neuvoston direktiivin 96/48/EY ja direktiivin 2001/16/EY muuttamisesta”,

(KOM(2002) 22 lopullinen – 2002/0023 COD)

– ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan rautatieviraston perustamisesta”, ja

(KOM(2002) 23 lopullinen – 2002/0024 COD)

– ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta”

(KOM(2002) 25 lopullinen – 2002/0025 COD) 131

2003/C 61/23 Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Yhteisön tason ympäristösopimukset osana lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevaa toimintasuunnitelmaa” (KOM(2002) 412 lopullinen) 142

2003/C 61/24 Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Lissabonin vision tarkentaminen?” 145

2003/C 61/25 Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietokoneella toteutettujen keksintöjen patentoitavuudesta” (KOM(2002) 92 lopullinen – 2002/0047 COD) 154

2003/C 61/26 Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Liikenne/laajentuminen” 164

2003/C 61/27 Päätöslauselma ”Euroopan tulevaisuutta käsittelevälle valmistelukunnalle” 170

394. täysistunto, 24. lokakuuta 2002

2003/C 61/28 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Liikenteen turvallisuus” 174

2003/C 61/29 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätös eEurope-toimintasuunnitelman seurantaa, hyvien toimintatapojen levittämistä sekä verkko- ja tietoturvan parantamista koskevan monivuotisen MODINIS-ohjelman (2003–2005) hyväksymisestä” (KOM(2002) 425 lopullinen – 2002/0187 CNS) 184

2003/C 61/30 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetus annettu Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta” (KOM(2002) 514 lopullinen – 2002/0228 CNS) 187

Ilmoitusnumero	Sisältö *(jatkuu)*	Sivu
2003/C 61/31	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston suositus huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien riskien ehkäisemisestä ja vähentämisestä” (KOM(2002) 201 lopullinen – 2002/0098 CNS)	189
2003/C 61/32	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiivi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta mahdollisuuden antaa jäsenvaltioille lupa soveltaa alennettua arvonlisäverokantaa tiettyihin erityisen työvaltaisiin palveluihin jatkamiseksi” (KOM(2002) 525 lopullinen – 2002/0230 CNS)	193
2003/C 61/33	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Neuvoston asetus yhteisön tuesta maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskeville liittymistä valmisteleville toimenpiteille jäsenyyttä hakeneissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa liittymistä edeltävänä aikana annetun asetuksen (EY) N:o 1268/1999 muuttamisesta” (KOM(2002) 519 lopullinen)	194

II

(Valmistavat säädökset)

TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

393. TÄYSISTUNTO, 18. JA 19. SYYSKUUTA 2002

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista:

– **”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ihmisille ja eläimille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön luvananto-, seuranta- ja lääkevalvontamenettelyistä ja Euroopan lääkearviointiviraston perustamisesta”,**

– **”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä annetun direktiivin 2001/83/EY muuttamisesta”, ja**

– **”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eläinlääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä annetun direktiivin 2001/82/EY muuttamisesta”**

(2003/C 61/01)

Neuvosto päätti 7. tammikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan ja 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Christoph Fuchs.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 112 ääntä puolesta ja 2 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

0. **Tiivistelmä lausunnosta**

Talous- ja sosiaalikomitea pitää komission ehdotuksia ihmisille ja eläimille tarkoitettuja lääkkeitä koskevan Euroopan yhteisön oikeuden uudistamisesta ja kehittämisestä periaatteessa myönteisinä. Komitea pitää erittäin tärkeänä, että todetaan, että ihmisten ja eläinten terveyden suojelemisen on oltava etusijalla kaikkeen muuhun sääntelyyn nähden.

Komitea

– tukee komissiota sen pyrkimyksissä edistää lääketurvallisuutta lisäämällä lääkkeitä koskevaa tiedottamista potilaille ja kuluttajille sekä parantaa lääkevalvontaa ottamalla hoitoammateissa toimivat sekä potilaat mukaan kumppanuusperiaatteella keräämään tietoja lääkkeiden haittavaikutuksista,

– pitää myönteisinä komission ponnisteluja uusien lääkkeiden kehittämisen tukemiseksi ja niiden saattamiseksi mahdollisimman varhain käyttöön hoitotyössä, mutta huomauttaa kuitenkin, että tietosuojasta on huolehdittava ja että geneeristen lääkkeiden valmistajien välistä kilpailua ei pidä kohtuuttomasti vaikeuttaa,

– katsoo, että erilaiset lupajärjestelmät (keskitetty lupamenettely, keskinäisen tunnustamisen lupamenettely ja kansallinen lupamenettely) pysyvät tasapainoisessa suhteessa keskenään ja luvanhakijoille järjestetään lähtökohtaisesti oikeus valita eri järjestelmien välillä,

– pitää eläinlääkehuollon ja eläinlääkkeiden käyttölaajuuden parantamista sekä harvinaisia eläinsairauksia varten tarkoitettujen lääkkeiden kehittämistä tukevaa ohjelmaa tarpeellisina toimina,

– suosittelee lääkkeen selkeää käsitteellistä erottamista muista aineista, kuten lääkintälaitteista, elintarvikkeista, lisäravinteista, kosmeettisista tuotteista jne.,

– pitää myönteisenä komission aikomusta laajentaa ”hyvien valmistustapojen” säännöt koskemaan myös lähtöaineita ja erityisesti vaikuttavia aineita,

– pitää lääkemääräyksen alaisten lääkkeiden yhdenmukaistamista jäsenvaltioissa tarpeellisena,

– ehdottaa komissiolle liittymistä eurooppalaiseen dopingin vastaiseen yleissopimukseen yhteisön kannanottona kansainvälistä urheilua vaivaavan dopingin torjumiseksi.

1. **Johdanto**

1.1. Asetuksen (ETY) N:o 2309/93 [1] perusteella otettiin 1. tammikuuta 1995 ensimmäistä kertaa käyttöön lääkkeitä koskeva yhteisön luvananto- ja valvontamenettely. Samaan aikaan aloitti työnsä Euroopan lääkearviointivirasto (jäljempänä ’virasto’).

1.2. Edellä mainitun asetuksen 71 artiklan nojalla komissio on laatinut ”kertomuksen lääkkeiden markkinoille saattamista koskevien lupien yhteisön laajuisten myöntämismenettelyjen toimivuudesta”, jonka tarkoitus on nyt toimia perustana lääkeoikeuden kehittelylle jatkossa.

1.3. Neuvoston 26. tammikuuta 1965 antaman direktiivin 65/65/ETY [2] nojalla koottiin yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2001/83/EY [3] kaikki ne eri direktiivit, joiden avulla lääkevalmisteita koskevia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä oli lähennetty. Kokoomatyön yhteydessä parannettiin tekstien muotoiluja.

1.4. Samoin syin ja tavoittein tiivistettiin direktiivin 81/851/ETY [4] nojalla eläinlääkkeitä koskeva lainsäädäntö ja hallinnolliset määräykset direktiiviin 2001/82/EY [3], jolla luotiin siten eläinlääkkeitä koskevat yhteisön säännöt.

1.5. Komissio on nyttemmin esittänyt lääkkeiden markkinoille saattamista koskevien lupien yhteisön laajuisten myöntämismenettelyjen toimivuutta koskevan kertomuksensa pohjalta kolme ehdotusta yhteisön oikeuden jatkokehittämiseksi. Ehdotusten mukaan voimassa oleva asetus (ETY) N:o 2309/93 muotoiltaisiin uudelleen sekä muutettaisiin äsken mainittuja direktiivejä ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä sekä eläinlääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä.

2. **Komission ehdotusten pääsisältö**

2.1. *Asetusehdotuksen pääsisältö ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden osalta*

2.1.1. Ehdotuksen mukaan lääkkeiden markkinoille saattamista koskevaa keskitettyä lupamenettelyä laajennetaan nykyisestään koskemaan kaikkia uusia aineita, joita yhteisön markkinoille saatetaan.

2.1.2. Tiedekomitean kokoonpanoa muutetaan siten, että siihen kuuluu enää yksi edustaja kustakin jäsenvaltiosta. Näin otetaan huomioon Euroopan yhteisön laajentuminen uusiin jäsenvaltioihin.

2.1.3. Keskitettyä menettelyä sinänsä ei muuteta merkittävästi. Muutoksenhakumenettelyä muutetaan niissä tapauksissa, joissa hakija kiistää komitean antaman tieteellisen lausunnon sisällön. Muutoksella pyritään poistamaan lupa-asiakirjojen arviointiin liittyvät ongelmat jo teknisessä vaiheessa ja siten tiivistämään muodollista lupamenettelyä sekä välttämään oikeudellisia riitoja tältä osin. Näin komissio vastaa jatkuvaan arvosteluun päätöksenteon pitkästä kestosta.

2.1.4. Lisäksi komissio ehdottaa, että lääkkeiden markkinoille saattamista koskevan luvan tähän asti pakollisesta, viiden vuoden välein vaadittavasta uudistamisesta luovuttaisiin.

2.2. *Asetusehdotuksen pääsisältö eläinlääkkeiden osalta*

2.2.1. Suurin osa menettelykysymyksiä koskevista muutoksista on yhdenmukaisia ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevien muutosten kanssa, kun taas soveltamisalaa ja yleistä terminologiaa on muutettu huomattavasti.

2.2.1.1. Esimerkiksi eläinlääkkeen määritelmää on mukautettu, jotta voitaisiin taata direktiivin soveltaminen tiettyihin tuotteisiin, joiden on täytettävä lääkkeiden laatuun, turvallisuuteen ja tehoon liittyvät vaatimukset. Samalla on lisätty uusia määritelmiä lääkealan käytäntöjen yhtenäistämiseksi ja yksinkertaistamiseksi.

([1]) EYVL L 214, 24.8.1993.
([2]) EYVL P 22, 9.2.1965; viimeisin muutos: EYVL L 229, 15.8.1986.
([3]) EYVL L 311, 28.11.2001.
([4]) EYVL L 317, 6.11.1981; viimeisin muutos: EYVL L 87, 2.4.1992.

2.2.2. Ehdotuksen mukaan keskitetyn menettelyn noudattamista mukautetaan tiettyjen eläinlääkkeiden erityisiin käyttöolosuhteisiin. Mukautus koskee erityisesti tiettyjä paikallisesti ilmeneviä infektiotauteja.

2.2.3. Eläinlääkkeiden alalla on välttämätöntä helpottaa muiden saatavissa olevien tuotteiden, esimerkiksi ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden käyttöä, jos tietylle eläinlajille tai taudille ei ole saatavissa mitään sallittua eläinlääkettä.

2.3. *Virastoa koskevat ja yleiset säännökset*

2.3.1. Muutokset liittyvät hallintorakenteen ja tieteellisen toiminnan mukauttamiseen uusia tehtäviä vastaaviksi.

2.3.2. Komissio ehdottaa, että viraston yrityksille tarjoamaa tieteellistä neuvontaa lisättäisiin ja parannettaisiin järjestelmällisesti uusien lääkkeiden tutkimus- ja kehittämisvaiheissa. Näin on tarkoitus

– edistää Euroopan lääketutkimusta,

– antaa eurooppalaisille potilaille mahdollisuus saada käyttöönsä tehokkaampia lääkkeitä entistä nopeammin sekä

– tukea pienten ja keskisuurten yritysten lisääntymistä.

2.3.3. Komissio ehdottaa, että virasto osallistuisi yhteisön laajuisten ”erityiskäyttöohjelmien” täytäntöönpanoon.

2.3.4. Komissio ehdottaa myös, että virasto osallistuisi kansainväliseen tieteelliseen yhteistyöhön. Viraston on tarkoitus lisätä ja kehittää jäsenvaltioille ja komissiolle antamaansa teknistä ja tieteellistä apua.

2.3.5. Lisäksi ehdotetaan keinoja viraston lausuntojen ja muiden yhteisön tieteellisten laitosten antamien lausuntojen välisten mahdollisten ristiriitojen ennakoimiseksi ja ratkaisemiseksi.

2.3.6. Virastoa koskevien muutosten sekä yhteisön tulevan laajentumisen mukanaan tuomien uusien jäsenvaltioiden seurauksena on komission näkemyksen mukaan tarpeellista muuttaa viraston komiteoiden rakennetta ja hallintoneuvoston kokoonpanoa sekä perustaa neuvoa-antava komitea.

2.3.7. Lisäksi ehdotetaan muutoksia vuonna 1993 annetun asetuksen yleisiin säännöksiin sekä uusien säännösten lisäämistä viraston toiminnan ja välttämättömän oikeusvarmuuden takaamiseksi.

2.4. *Ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevan direktiiviehdotuksen pääsisältö*

2.4.1. Lääkkeen määritelmää mukautetaan, jotta voidaan ottaa huomioon uudet hoitomuodot ja lääkkeiden erityinen annostelutapa. Myös muita tarpeellisia mukautuksia toteutetaan.

2.4.2. Ehdotuksessa määritellään geneerinen lääke ja sen vertailulääke, parannetaan tietojen hallinnollista suoja-aikaa ja helpotetaan nykyisten vertailulääkkeiden yhdenmukaistamista.

2.4.3. Ehdotuksen mukaan kaikki lääkkeet, jotka eivät kuulu keskitetyn menettelyn piiriin, kuuluvat hajautetun menettelyn tai keskinäisen tunnustamisen menettelyn piiriin, kun ne on tarkoitettu useamman kuin yhden jäsenvaltion markkinoille. Menettelyjä yksinkertaistetaan ja helpotetaan niihin kohdistuneen arvostelun seurauksena.

2.4.4. Lääkkeiden valmistuksen valvontaa ja tarkastuksia sekä laadunvalvontaa aiotaan parantaa. ”Hyvien valmistustapojen” noudattamista koskevat säännöt ulotetaan koskemaan myös lähtöaineita ja erityisesti lähtöaineina käytettäviä vaikuttavia aineita.

2.4.5. Lääkevalvontaa parannetaan lisäämällä tietotekniikan käyttöä, ja tietojen vaihtoa kaikkien lääkemarkkinoille osallistuvien tahojen sekä viranomaisten välillä helpotetaan.

2.4.6. Potilaiden mahdollisuutta saada tietoja parannetaan. Kokeiluluonteisesti on tarkoitus sallia tiedottaminen rajatusta määrästä myös sellaisia lääkkeitä, jotka ovat lääkemääräyksen alaisia.

2.5. *Eläinlääkkeitä koskevan direktiiviehdotuksen pääsisältö*

2.5.1. Määritelmiä mukautetaan vastaavalla tavalla kuin ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevassa direktiiviehdotuksessakin.

2.5.2. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa eläinlääkehuoltoa sekä ratkaista ne erityiset ongelmat, joita eläinlääkkeiden huonoon saatavuuteen liittyy huolehtien samalla terveyden ja kuluttajan suojasta.

3. **Tavoitteet**

3.1. Komission ehdotusten yleinen tavoite on ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä ja eläinlääkkeitä koskevan yhteisön oikeuden kehittäminen seuraavien lähteiden perusteella:

– kertomus lääkkeiden markkinoille saattamista koskevien lupien yhteisön laajuisten myöntämismenettelyjen toimivuudesta,

– vuosien 1995 ja 2000 välisenä aikana kerätyt kokemukset sekä

– kaikkien asianosaisten (jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset, lääkäri- ja apteekkariliitot, potilas- ja kuluttajaliitot, lääketeollisuutta edustavat liitot) kannanottojen perusteella laadittu analyysi.

3.2. Yhteisön lainsäädännön tarkistuksessa on komission mukaan pyrittävä seuraavien tavoitteiden toteutumiseen:

3.2.1. Varmistetaan Euroopan kansalaisten terveyden suojelun korkea taso etenkin siten, että potilaille tarjotaan mahdollisimman nopeasti innovaatioon perustuvia ja käyttövarmoja tuotteita ja että markkinoita valvotaan tehokkaasti parantamalla seuranta- ja lääkevalvontamenettelyjä. Eläinlääkkeiden alalla parannetaan eläinten terveyden suojelun tasoa erityisesti siten, että lisätään saatavilla olevien lääkkeiden määrää.

3.2.2. Saatetaan lääkkeiden sisämarkkinat päätökseen siten, että otetaan huomioon maailmanlaajuistumiseen liittyvät kysymykset, ja laaditaan sääntelykehys, jolla parannetaan Euroopan lääketeollisuuden kilpailukykyä.

3.2.3. Vastataan EU:n tulevan laajentumisen haasteisiin.

3.2.4. Järkeistetään ja yksinkertaistetaan mahdollisimman pitkälti järjestelmää ja parannetaan sen johdonmukaisuutta ja näkyvyyttä sekä menettelyjen avoimuutta.

3.3. Ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden ja eläinlääkkeiden markkinoille saattamista koskevien yhteisön säännösten tavoitteena on taata kansanterveyden suojelun korkea taso ja sisämarkkinasääntöjen tehokas toiminta. Lääke voidaan saattaa markkinoille ainoastaan silloin, jos sen laatu, turvallisuus ja tehokkuus on todistettu. Nämä takuut eivät saa muuttua tosiasiallisen markkinoille saattamisen ajankohtana.

4. **Yleistä**

4.1. Komitea pitää erittäin tärkeänä, että todetaan, että ihmisten ja eläinten terveyden suojelemisen on oltava etusijalla kaikkeen muuhun sääntelyyn nähden. Se pitää komission ehdotuksia ihmisille ja eläimille tarkoitettuja lääkkeitä koskevan Euroopan yhteisön oikeuden uudistamisesta ja kehittämisestä periaatteessa myönteisinä.

4.2. Komitea on tutkinut komission ehdotukset huolellisesti ja kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

– lääketurvallisuus potilaan ja kuluttajan kannalta, johon kuuluvat heille ymmärrettävät puolueettomat tiedot lääkkeestä,

– uusien ja entistä parempien lääkkeiden kehittelyn tukeminen hoidollisen edistyksen edellytyksenä,

– uusien lääkkeiden nopea saatavuus,

– tehokkaat ja tasapuoliset lupajärjestelmät ja -menettelyt,

– tehokas riskien seuranta kattavan lääkevalvontajärjestelmän avulla.

4.3. Komission ehdottamat muutokset ovat tulevaisuudessa merkittäviä ja vaikuttavat

– Euroopan kansalaisten saatavilla olevien lääkkeiden turvallisuuteen,

– määräysten laajentumiseen koskemaan uusia jäsenvaltioita,

– lääkkeiden yhteismarkkinoiden toimivuuteen ja

– maailmanlaajuiseen kilpailuun varsinkin Yhdysvaltain ja Japanin markkinoiden kanssa.

4.4. Komitea on tietoinen säänneltävän aineiston monimutkaisuudesta. Tämä koskee erityisesti sitä, miten vaikeaa on tehdä tasapuolisia ratkaisuja

– potilaiden ja kuluttajien terveyden suojeluun,

– hoitoalan ammatteihin,

– lääketutkimukseen,

– lääketeollisuuteen ja

– lääkekauppaan

liittyvien oikeutettujen intressien välillä.

4.5. Ehdotukset EY-asetuksen uudelleen muotoilemiseksi sekä äskettäin koonnettujen ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä ja eläinlääkkeitä koskevien direktiivien muuttamiseksi ovat sekä sisällöllisesti että muodollisesti keskenään johdonmukaiset muodostaen yhdessä kiinteän ja helposti avautuvan lainsäädännöllisen kokonaisuuden.

4.6. *Lääketurvallisuus*

4.6.1. Komitea pitää myönteisinä komission ponnisteluja avoimuuden lisäämiseksi lääkkeitä koskevassa tiedottamisessa. Tämä pätee erityisesti nykyaikana, kun potilaat haluavat yhä enemmän osallistua terveyttään koskevaan päätöksentekoon. Potilaat saavat lääkkeitä koskevia tietoja erilaisista – kirjallisista ja suullisista – lähteistä ja kaipaavat siis lääkäriltä tai apteekka-

rilta neuvoja eri lääkkeiden eduista ja mahdollisista riskeistä. Lääkäreitä, eläinlääkäreitä ja apteekkareita kehotetaan olemaan kuluttajien ja potilaiden käytettävissä ja neuvomaan heitä lääkkeiden hyödyistä ja haitoista.

4.6.1.1. Terveyden ja farmasian alan ammattilaisten – sekä myös maallikoiden – saataville tulee siis pyynnöstä epäröimättä asettaa toimivaltaisten viranomaisten tarkastamat ja hyväksymät käyttöohjeet, erikoisalaa koskevat tiedot ja viralliset arviointiraportit.

4.6.2. Nämä lupaviranomaisten virkansa puolesta tarkastamat ja hyväksymät tekstit ovat osittain jo nyt saatavilla Internetin kautta. Potilaat voivat pitää niitä puolueettomina ja siksi luotettavina mittapuina muista lähteistä saataviin tietoihin nähden. Mahdollisuus saada objektiivista, tasapuolista ja vertailevaa tietoa on siksikin tärkeä, että eräissä jäsenvaltioissa lääkkeitä voidaan jo tilata Internetin kautta. Tarvitaan myös lisää tutkimuksia, joissa perehdytään maallikoille suunnatun lääketiedotuksen selkeyteen, erityisesti aineiston ymmärrettävyyden ja luettavuuden osalta.

4.6.3. Komitea pitää tärkeänä toimivaltaisten viranomaisten tarkastamien lääkkeitä koskevien tietojen – kuten käyttöohjeiden, pakkausselosteiden ja arviointiraporttien – selkeää asiallista ja oikeudellista erottamista markkinoinnin tuottamista mainoslauseista. Komitea tukee komission ponnisteluja lääkemääräyksen alaisten lääkkeiden maallikoille suunnattua mainostamista koskevan kiellon jatkamiseksi. Myös sellaisten sairauksien osalta, joiden yhteydessä on tiukoin edellytyksin ja potilaan edun vuoksi sallittua antaa tietoja tietyistä lääkemääräyksellä saatavista lääkkeistä, on tietojen oltava puolueettomia ja tasapuolisia. Tiedoissa ei myöskään saa esittää väitteitä sellaisista tuotteen myönteisistä ominaisuuksista, joita ei mainita virallisissa tuotetiedoissa.

4.6.4. Komitea katsoo, että potilailla on tarvetta lisätietoihin myös tietyistä lääkkeistä, jotka ovat lääkemääräyksen alaisia tai käsikauppatavaraa. Komitea on tietoinen siitä, että kaikkien lääkevalmisteiden pakkausselosteet ovat virallisia asiakirjoja ja että useat lääkealan viranomaiset julkaisevat niitä sivuillaan Internetissä. Lisäksi Euroopan lääkearviointivirasto (EMEA) julkaisee sivuillaan sekä pakkausselosteita että tuoteominaisuuksien tiivistelmiä lääkkeistä, jotka on hyväksytty keskitettyä menettelyä noudattaen. Komitea katsoo, että on välttämätöntä toimia niin, että nämä virallisesti vahvistetut ja objektiiviset tiedot saavat helpommin potilaitten huomion ja ovat aiempaa paremmin heidän käytettävissään.

4.6.4.1. Komitea tukee komission ilmaisemaa periaatetta, että lisätään erityisesti lääkemääräyksen alaisia lääkkeitä koskevien tietojen saatavuutta. Komitea katsoo kuitenkin, ettei komission ehdottaman direktiivin 88 artiklan 2 kohdassa esitetty anna riittäviä takeita siitä, että potilaan edun kannalta tarpeelliset täydelliset, objektiiviset ja vertailukelpoiset tiedot saadaan. Näyttää siltä, että toimialan harjoittama itsesääntely ja suuntaviivojen asettaminen eivät anna kyllin vahvoja takeita estääkseen tiedotuksen muuttumisen mainonnaksi, jos valvontamekanismi toimii löysästi.

4.7. *Innovatiivisten lääkkeiden kehittämistyön tukeminen*

4.7.1. Komitea pitää lähtökohtaisesti myönteisinä kaikkia komission pyrkimyksiä tukea uudentyyppisten lääkkeiden vaikutusperiaatteiden kehittämistä, joka on hoitotieteellisen edistyksen – myös harvinaisten tautien hoidon – olennainen edellytys. Jotta tällaiset lääkkeet saataisiin mahdollisimman pian käyttöön potilaita hoidettaessa, on tärkeää, että luvanhakija saa neuvontaa lupaviranomaiselta ennen luvan myöntämistä ja että lupahakemusten tutkinta- ja käsittelymenettelyyn kuluva aika lyhenee. Komitea huomauttaa kuitenkin, ettei teknisen tutkintamenettelyn nopeutuminen saa tapahtua lääketurvallisuuden kustannuksella.

4.7.2. Komitea pitää erittäin tärkeänä suojata asiakirjoja, joista käyvät ilmi uusien lääkkeiden kehittämistä tai tunnettujen lääkkeiden käyttömahdollisuuksien laajentamista koskevien kokeilujen tulokset.

4.7.2.1. Ottaen huomioon kehittämiskustannusten suuruus on käytettävä erilaisia – ei pelkästään taloudellisia – kannusteita, jotka saavat lääketeollisuuden kehittämään innovatiivisia lääkkeitä, etsimään uusia terapeuttisia käyttötarkoituksia ja tutkimaan tunnettujen lääkkeiden terapeuttista annostelua. Tämä koskee etenkin tiettyjä käyttäjäryhmiä, kuten lapsia tai vanhuksia.

4.7.2.2. Komitea pitää tarpeellisena, että lääketeollisuus parantaa pakkausselosteiden käyttäjäystävällisyyttä. Käyttöohjeiden selkeyttä, luettavuutta ja ymmärrettävyyttä tulisi testata potilailla.

4.7.3. Tältä kannalta katsoen komitea pitää myönteisinä komission pyrkimyksiä tietosuojan laajentamiseksi ja kannattaa erityisesti ehdotusta, että suoja saatetaan koskemaan tunnettujen lääkkeiden uusien terapeuttisten käyttötarkoitusten tutkimista. Komitean mielestä suoja-aikaa tulisi näissä tapauksissa kuitenkin pidentää yhdestä vuodesta kahteen vuoteen.

Eri jäsenvaltioiden välillä ei saisi olla eroja lupajärjestelmiin kuuluvien tietosuoja-aikojen pituudessa.

4.7.4. Komitea kannattaa komission ehdotusta, jonka mukaan kilpailun parantamiseksi geneeristen lääkkeiden valmistajille sallitaan helpotuksia lupa-asiakirjojen laadinnassa jo ennen tietosuoja-ajan päättymistä.

4.8. *Lääkkeitä koskevat luvat*

4.8.1. Komitean käsityksen mukaan keskusyksikkönä toimivan viraston ja jäsenvaltioiden lääkeviranomaisten välinen tehtävienjako on osoittautunut olennaisilta osiltaan sopivaksi. Selkeiden toimivalta-alueiden ja vastuunjaon on oltava avoimia.

4.8.2. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti keskitetysti tulisi hoitaa vain sellaiset asiat, jotka luonteensa puolesta soveltuvat paremmin viraston kaikki jäsenvaltiot kokonaisuutena kattavaan käsittelyyn.

4.8.3. Keskitetty lupamenettely tulisi rajoittaa koskemaan lähinnä sellaisia lääkkeitä, jotka voimassa olevan oikeuden mukaan ovat tähänkin mennessä kuuluneet viraston lupamenettelyn piiriin. Luvanhakijoilla, jotka haluavat tuoda markkinoille uusia aineita sisältäviä lääkkeitä, tulisi säilyä vapaus valita keskitetyn ja hajautetun lupajärjestelmän välillä. Keskinäiseen tunnustamiseen perustuva hajautettu lupamenettely olisi tehtävä yksinkertaisemmaksi ja siten houkuttelevammaksi.

4.8.4. Kansalliset tietokannat pitäisi verkottaa keskenään. Tietojen – myös lääkevalvontaa koskevien tietojen – arvioinnin ja ylläpidon yhteensovittamisen tulisi kuulua viraston tehtäviin.

4.8.5. Viraston tulisi myös koordinoida yksittäisten jäsenvaltioiden turvallisuusmääräyksiä.

4.8.6. Kansallisten lääkeviranomaisten tulisi pitää yllä asiantuntemustaan ja toimintakykyään eritoten voidakseen

– huolehtia valtion sisäisestä lääketurvallisuudesta,

– koota tietoja lääkkeiden haittavaikutuksista, arvioida niitä ja koordinoida niitä koskevia kansallisia toimenpiteitä,

– pitää yllä kansallista lupajärjestelmää,

– edistää lupien keskinäistä tunnustamista,

– valvoa lääkekauppaa,

– seurata kansallisten lääkemääräystottumusten ja lääkemarkkinoiden erityisominaisuuksia,

– neuvoa oman kotivaltionsa hallitusta,

– antaa virastolle ammattiapua sen tehtävien hoidossa sekä

– parantaa yleisön tietoisuutta lääkkeiden järkevästä (engl. ”responsible”) käytöstä potilasyhdistysten ja terveydenhuoltoalan ammattilaisten myötävaikutuksella.

4.8.7. Komitea pitää mahdollisena ja jopa toivottavana järkevää erikoistumiseen perustuvaa työnjakoa kansallisten lääkeviranomaisten välillä.

4.9. *Lääkevalvonta*

4.9.1. Komitea pitää myönteisenä komission aikomusta parantaa lääkevalvontaa lisäämällä nykyaikaisen tietotekniikan käyttöä. Kaikkien, jotka ovat tekemisissä lääkkeiden kanssa (lääkärien, eläinlääkärien, apteekkarien) tulisi osallistua aktiivisesti lääkkeiden haittavaikutuksia koskevien tietojen keräämiseen ja niistä tiedottamiseen sekä kuulua osana tietoverkkoon. Myös potilaat tulisi ottaa kumppaneiksi lääkkeiden haittavaikutusten keräämisjärjestelmään (engl. ”reporting”).

4.9.2. Komitea pitää myönteisenä komission päätöstä poistaa ehdotuksista sellaiset määräykset, jotka koskevat ensi sijassa lääkekustannuksia ja niiden sosiaaliturvajärjestelmän mukaista korvaamista. Sellaiset määräykset olisivat tässä sääntely-yhteydessä asiaankuulumattomia. On kuitenkin totta, että erot lääkekustannuksissa ja niiden korvaamisessa vaikuttavat laajalti lääkkeiden yhtenäismarkkinoihin ja kilpailuun. Siksi komitea kannustaa komissiota jatkamaan lääkkeiden sisämarkkinoiden kehittämistä koskevia ponnistelujaan potilaiden edun nimissä.

5. **Erityistä**

5.1. Ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä käsittelevän direktiivin muuttamista koskevassa ehdotuksessa esitetty lääkkeen määritelmä vaikuttaa hyvin epämääräiseltä ja saattaa johtaa erilaisiin tulkintoihin ja soveltamismuotoihin eri jäsenvaltioissa. Uusia hoitomuotoja silmällä pitäen komissio on yrittänyt tarkentaa lääkkeen käsitettä. Komitean käsityksen mukaan olisi syytä tehdä selväksi, että lääkkeinä on pidettävä myös kasviperäisiä tuotteita, joilla on parantava käyttötarkoitus. Määritelmän pitäisi mahdollistaa paremmin lääkkeiden erottaminen muista tuotteista, varsinkin lääkintälaitteista, elintarvikkeista (myös lisäravinteista) ja kosmeettisista tuotteista, sillä oikeusvaikutukset ovat erilaisesta luokituksesta johtuen merkittäviä. Jäsenvaltioiden väliset rajat ylittävää tuotteiden liikkumista silmällä pitäen tulisi myös luokittelussa eri oikeudellisiin luokkiin esiintyvien kansallisten eroavaisuuksien olla mahdollisimman vähäisiä, jotta kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien oikeusturva voitaisiin taata.

5.2. Komission ehdotuksen mukaan lääkkeen markkinoille saattamista koskevaa lupaa ei tarvitse tarkastaa viiden vuoden välein eikä myöskään luvan pidennystä siksi tarvitse hakea. Tätä perustellaan lähinnä lääkevalvonnan parantumisella.

5.2.1. Komitean mielestä ehdotus menee liian pitkälle. Suuntaukseltaan komission linja siinä, että luvan pidennystä ei tarvitsisi hakea viiden vuoden kuluttua, koska sitä ennen voidaan jo mukautua tieteen ja tekniikan kulloiseenkin tasoon muuttamalla lupaa koskevia tietoja, on komiteasta kyllä oikea, mutta ko. menettely tulisi kuitenkin rajoittaa pääsääntöisesti pieniin, lääkkeen laatua tai turvallisuutta koskeviin muutoksiin. Epäilemättä komission ehdotus yksinkertaistaisi hallintoa. Komitea pitää kuitenkin toivottavana, että pidemmin aikavälein lääkkeen lupa tarkistetaan perusteellisesti ja että laatua, tehokkuutta ja turvallisuutta koskevat tiedot mukautetaan ajankohtaisiin tieteellisiin tuloksiin. Kompromissina komitea voisi kannattaa mainitunlaista tarkistusta kymmenen vuoden välein.

5.3. Komitea vastustaa lääkkeen markkinoille saattamista koskevan luvan peruuttamista tapauksissa, joissa lupaa ei ole käytetty kahden vuoden sisällä sen myöntämisestä lukien. Markkinoiden avoimuuden kannalta toimenpide vaikuttaa toki järkevältä. Kuitenkin vastaavista sääntelyistä saadut kokemukset ovat tähän mennessä osoittaneet, että tilanteen toteennäyttäminen on vaikeaa ja toimenpiteet tuskin toteutettavissa.

5.4. Komitea pitää myönteisinä nk. ”erityiskäyttöä”(compassionate use) koskevia sääntelyehdotuksia, joissa on kyse innovatiivisten lääkkeiden saattamisesta potilaiden käyttöön silloin, kun lääkkeille ei vielä ole myönnetty lupaa. Erityiskäyttö sijoittuu ajankohtaan, joka alkaa kun kliiniset tutkimukset ovat päättymäisillään tai päättyneet ja jatkuu luvan myöntämishetkeen asti. Komitea huomauttaa kuitenkin, että luvattomien lääkkeiden välitystä ei missään nimessä saa päästää sellaiseksi, että sitä olisi mahdoton valvoa. Sen vuoksi käyttö tulisi rajoittaa koskemaan vain välttämättömimpiä tapauksia. Komitea haluaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota siihen, että potilaiden hoitaminen lääkkeillä, jotka eivät vielä ole saaneet lupaa, edellyttää että sosiaaliturvajärjestelmissä säädetään kustannusten korvaamisesta.

5.5. Komitea pitää myönteisenä sääntelyn ulottamista koskemaan vaikuttavien aineiden asianmukaista valmistusta ja laadunvalvontaa. Uudistus tulee parantamaan lääkkeiden laatua, ja jäsenvaltiot ovat todenneet sen tarpeellisuuden useita vuosia sitten. Euroopan farmakopeaan vastaava vaatimus jo sisältyy.

5.6. Komitea pitää myönteisinä komission pyrkimyksiä lisätä ja parantaa eläinlääkehuoltoa. Tämä koskee erityisesti tapauksia, jolloin on pulaa tiettyä käyttötarkoitusta varten luvan saaneista lääkkeistä tai lääkkeistä (esim. tietyistä rokotteista tai lääkkeiden hätätoimituksista), joille on olemassa paikallinen tarve.

5.7. Komitean mielestä komission ehdotus vaatia eläinlääkärin määräystä eläimille tarkoitettujen apteekkivalmisteiden toimittamiselle (ehdotus direktiivin 82/2001 67 artiklan d alakohdan muuttamiseksi) voi aiheuttaa sekaannusta. Määritelmänsä mukaan apteekkivalmisteet valmistetaan aina apteekissa asianomaisen farmakopean ohjeiden mukaan. Komitea vastustaa komission ehdottamaa muutosta, sillä se olisi ristiriidassa yhteisön ja jäsenvaltioiden voimassa olevan lainsäädännön kanssa, eikä sille myöskään löydy kansanterveydellisiä perusteita.

6. **Lisäehdotuksia**

6.1. Komitea ilmaisee huolensa siitä, että sen kaikissa edellisissä lausunnoissa vaatimat tavoitteet, jotka koskevat tavaroiden vapaan liikkuvuuden toteutumista lääkkeiden alalla sekä Euroopan yhteisön kaikkien kansalaisten lääkkeiden käyttömahdollisuuksien yhdenmukaistamista, ovat vielä kaukana toteutumisestaan.

6.2. Näin ollen komitea kehottaa jälleen komissiota ryhtymään pikaisesti kehittämään yhteisön oikeutta, jotta nämä tarpeelliset tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Komitea määritteli tavoitteet jo kauan sitten oma-aloitteisessa lausunnossaan ”Euroopan unionin rooli kansalaisten tarpeita vastaavassa lääkepolitiikassa: lääkehuollon parantaminen, innovatiivisen tutkimuksen käynnistäminen ja terveyskulujen kehityksen valvonta ([1])”. Alan kehitystä silmällä pitäen komitea haluaa jälleen ottaa esille eräitä näkökohtia, joita yhteisessä lääkepolitiikassa ei enää voi laiminlyödä.

6.3. Komitea suosittelee erityisesti ennen direktiivin 92/27/ETY voimaantuloa luvan saaneiden lääkkeiden merkintöjen ja pakkausselosteiden yhtenäistämistä sopivan ajan kuluessa, jotta jäsenvaltioissa ei enää esiintyisi erilaisia selostuksia, jotka koskevat yhtä ja samaa tuotetta. Komitea pitää erityisen tärkeänä, että valmisteyhteenvedon ja geneeristen lääkkeiden pakkausselosteiden yhdenmukaistamista nopeutetaan. Pakkausselosteen standardoinnin lisäksi komitea pitää tarpeellisena parantaa direktiivin 92/27/EY mukaisten suositusten soveltamista, jotta lääkkeitä voidaan käyttää kattavien ja ymmärrettävien tietojen pohjalta.

([1]) EYVL C 14, 16.1.2001.

6.4. Komitean havaintojen mukaan sisämarkkinoiden pirstaleisuus johtuu pääasiassa hinnan vahvistamista ja kulukorvauksia koskevien sääntelyjen erilaisuudesta. Samalla se kuitenkin toteaa, että jäsenvaltioiden on itse seurattava lääkealasta johtuvia kustannuksiaan. Tätä ongelmaa ei voida kuitenkaan sivuuttaa, jos eurooppalaisen lääketeollisuuden kilpailukykyä halutaan ylläpitää. Siksi komitea kehottaa komissiota pyrkimään jatkossakin tyydyttävämpiin tuloksiin, kuin ne mitä korkean tason G-10 -lääketyöryhmä saavutti.

6.5. Lisäksi komitea pitää tervetulleena avoimuutta koskevan direktiivin 89/105/ETY suunniteltua tarkistusta, sillä joissakin jäsenvaltioissa sovelletut lupa- ja hinnanvahvistusjärjestelmät eivät ole riittävän avoimia ja ovat sitä paitsi ristiriidassa nykyisen yhteisön menettelyuudistuksen perustavoitteiden kanssa.

6.6. Ottaen huomioon jäsenvaltioiden välisen matkustajaliikenteen lisääntymisen ja potilaiden terveyden yhdenmukaisen suojelun tarpeen komitea suosittelee yhtenäisen lääkemääräysmenettelyn asteittaista käyttöönottoa jäsenvaltioissa. Lääkemääräyksen alaisten aineiden ja valmisteiden luokittelua koskevat yleiset arviointiperusteet on jo vahvistettu koonnetulla direktiivillä ([1]). Näitä kriteereitä ei jäsenvaltioissa sovelleta yhtenäisesti, mikä aiheuttaa kansalaisten keskuudessa hämmennystä ja lääketurvallisuutta koskevaa epävarmuutta. Aineita ja valmisteita koskevan lääkemääräysvelvoitteen konkreettista toteutusta voitaisiin säännellä yhteisön asetuksella. Sosiaaliturvajärjestelmien kannalta haitallisten tahattomien vaikutusten välttämiseksi tulisi yhdenmukaistettuja määräyksiä soveltaa vain sellaisiin lääkkeisiin, jotka tulevat uusina markkinoille yhteisön asetuksen voimaantulon jälkeen.

6.7. Komitea kannattaa myös yhteisiä ponnisteluja dopingin torjumiseksi kansainvälisestä urheilusta ([2]). Siksi se suosittelee komissiolle virallista liittymistä 16. marraskuuta 1989 solmittuun eurooppalaiseen dopingin vastaiseen yleissopimukseen. Kyseisen yleissopimuksen liitteenä oleva luettelo huomioon ottaen tulisi lisäksi kieltää lääkkeiden tuominen markkinoille, käyttö muiden aineiden ohella tai antaminen lääkärin määräyksellä tarkoituksena hyödyntää niitä dopingaineina urheilussa.

6.8. Komitea suosittelee, että samoin kuin ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden kohdalla on tehty, myös eläinlääkkeitä varten suunniteltaisiin ja toteutettaisiin ohjelma, jonka avulla tuettaisiin harvinaisten eläintautien hoitoon tarkoitettujen lääkkeiden kehittämistä ([3]).

([1]) Direktiivin 2001/83/EY 71 artikla, 6.11.2002 (EYVL L 311, 28.11.2001); katso myös talous- ja sosiaalikomitean lausunto, EYVL C 368, 20.12.1999.

([2]) Katso komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Yhteisön tukisuunnitelma dopingin torjumiseksi urheilussa (KOM(1999) 643), talous- ja sosiaalikomitean lausunto, EYVL C 204, 18.7.2000.

([3]) Katso talous- ja sosiaalikomitean lausunto (kohta 3.1.7) koskien ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EY) harvinaislääkkeistä (KOM (1998) 450 lopullinen), EYVL C 101, 12.4.1999.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin 2001/83/EY muuttamisesta pitkään käytössä olleiden vakiintuneiden kasviperäisten lääkevalmisteiden osalta”

(2003/C 61/02)

Neuvosto päätti 22. helmikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Paolo Braghin.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 124 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Ehdotettu direktiivi koskee nimenomaan pitkään käytössä olleita vakiintuneita kasviperäisiä lääkevalmisteita. Se ei koske sellaisten kasviperäisten aineiden tai valmisteiden käyttöä, joihin ei voida soveltaa direktiivin 2001/83/EY ([1]) muuttamista koskevan ehdotuksen mukaista lääkevalmisteen määritelmää ja joita ei siis ole ”tarkoitettu ihmisen sairauden hoitoon tai ehkäisyyn” tai joita ei voida käyttää ”elintoimintojen palauttamiseksi, korjaamiseksi tai muuttamiseksi ([2])”.

1.2. Kasviperäisten aineiden ja valmisteiden (kasvien, kasvin osien, levien, sienten, jäkälien ja kasviperäisistä aineista eri käsittelytavoin saatujen valmisteiden) markkinat ovat kehittyneet nopeasti, eikä eräissä jäsenvaltioissa säännellä kyseisiä markkinoita vielä riittävästi. Markkinoilla on yhä enemmän aineita, jotka eivät ole vakiintuneet käyttöön Euroopassa. Usein tämä liittyy vaihtoehtoisten, muista kulttuureista peräisin olevien hoitomuotojen yleistymiseen.

1.3. Tällainen kehitys johtuu monista tekijöistä. Niitä ovat mm. käsitys, jonka mukaan ”luonnollisiin” tuotteisiin liittyy muita vähemmän terveysriskejä, tyytymättömyys eräisiin lievien sairauksien hoitoon yleisesti käytettyihin lääkkeisiin, tuotteiden saatavuus vaihtoehtoisten jakelukanavien (mm. luontaistuote- ja terveyskauppojen sekä erityisesti Internet-välitteisen postimyynnin) kautta ja potilaiden alati kasvava kiinnostus itsehoitoihin. Suurta yleisöä houkuttelee erityisesti se, että kaikissa tiedotusvälineissä ja erityisesti tällaiselle mainonnalle alttiille väestöryhmille suunnatuissa lehdissä nämä tuotteet esitellään terveysvaikutteisina tai ulkonäöstä huolehtimiseen tarkoitettuina tuotteina. Lisäksi myymälöissä on tuotteiden yhteydessä esillä tieteellisiltä vaikuttavia lehtisiä. Mainostettuja ominaisuuksia ei usein kuitenkaan ole dokumentoitu, ja mielleyhtymien perustana ovat pikemminkin mahdolliset yhteisvaikutukset kuin tieteelliset tutkimukset. Käytön yhteydessä ei aina noudateta annostusohjeita siinä harhaluulossa, että luontaistuotteet eivät aiheuttaisi terveysriskejä.

1.4. Kasviperäisten aineiden ja valmisteiden käyttöä koskeva sääntely tulee toteuttaa mahdollisimman pian, jotta vältettäisiin kansanterveysriskit (jotka aiheutuvat valmistusprosessien mahdollisista laatuongelmista, raaka-aineiden kemiallisesta, fysikaalisesta tai biologisesta saastumisesta, joukossa mahdollisesti olevista ei-toivotuista kasveista sekä sellaisesta yhteisvaikutuksesta elintarvikkeiden tai lääkevalmisteiden kanssa, josta kuluttaja ei useinkaan ole tietoinen) sekä epäterve kilpailu tai vapaan kilpailun perusteeton estäminen.

1.5. Kyseisten tuotteiden oikeudellinen ja käytännön asema on huomattavan erilainen eri jäsenvaltioissa. Tarvittaisiin entistä kattavampia yhteisön tason toimia kansanterveyden suojelemiseksi sekä kyseisten tuotteiden vapaan ja vääristymättömän kaupan varmistamiseksi EU:ssa. Tavoitteena tulisi olla lainsäädännön aukkojen ja dieettivalmisteiden, ravintolisien, luontaistuotteiden ja kasviperäisten lääkevalmisteiden yhteydessä esiintyvien harmaiden alueiden poistaminen. Lisäksi tulisi säännellä

([1]) Direktiivissä 2001/83/EY (EYVL L 311, 28.11.2001) vahvistetaan uudet ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevat yhteisön säännöt ja kootaan yhteen asiakirjaan aiemmin annetut lääkedirektiivit, jotka direktiivi näin ollen kumoaa. Komissio julkaisi 26. tammikuuta 2001 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kyseisen direktiivin muuttamisesta. Muutos koskee sekä ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä että eläinlääkkeitä (asiakirja KOM(2001) 404 lopullinen).

([2]) Asiakirjassa KOM(2001) 404 lopullinen ehdotettu muutos direktiivin 2001/83/EY 1 artiklaan.

tai ainakin yhdenmukaistaa terveyttä tai hyvinvointia koskevien väittämien käyttöä; ne johtavat toisinaan väärinkäsityksiin kuluttajien keskuudessa, ja valmistajat voivat jopa käyttää niitä harhaanjohtavasti tai vilpillisesti.

1.6. ETSK kannattaa siis pitkään käytössä olleita vakiintuneita kasviperäisiä lääkevalmisteita koskevaa komission ehdotusta, jonka mukaan alaa tulisi yhdenmukaistaa ja nykyisen lainsäädännön aukot tulisi täyttää, mutta kehottaa lisäksi kiirehtimään ehdotuksia, jotka koskevat kaikkien kasviperäisten aineiden sääntelyä.

2. **Komission ehdotuksen sisältö**

2.1. Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus muuttaa direktiiviä 2001/83/EY [1] pitkään käytössä olleiden vakiintuneiden kasviperäisten lääkevalmisteiden osalta. Niiden oikeudellinen ja käytännön asema on huomattavan erilainen eri jäsenvaltioissa. Ehdotetussa direktiivissä säädetään erityisestä rekisteröintimenettelystä, jonka yhteydessä ei kuitenkaan vaadita yksityiskohtaisia tietoja ja asiakirjoja valmisteiden turvallisuutta ja tehoa koskevista kokeista ja tutkimuksista, kuten direktiivissä 2001/83/EY. Useista lääkevalmisteista ei ole julkaistu riittävästi tieteellistä tietoa, mutta myöskään uusia kokeita ja tutkimuksia ei ole perusteltua vaatia, mikäli lääkevalmisteen pitkään jatkuneen vakiintuneen käytön perusteella voidaan perustellusti päätellä, että se on turvallinen ja tehokas.

2.2. Ehdotetun direktiivin päätavoitteena on laatia pitkään käytössä olleille vakiintuneille kasviperäisille lääkevalmisteille yhdenmukainen lainsäädäntökehys ja sisällyttää siihen säännöksiä, jotka ovat välttämättömiä riittävän yhtenäisyyden takaamiseksi, sekä varmistaa samalla väestön terveyden mahdollisimman hyvä suojelu suhteellisuus- ja subsidiariteettiperiaatteita noudattaen.

2.3. Soveltamisalaan kuuluvat sellaiset pitkään käytössä olleet vakiintuneet kasviperäiset lääkevalmisteet, joille ei voida myöntää lupaa tavanomaisen tai yksinkertaistetun rekisteröintimenettelyn avulla. Ehdotuksessa esitetään vaatimuksia käyttöaiheista, antotavasta, tietystä annosteluvahvuudesta ja pitkäaikaisen vakiintuneen käytön vähimmäispituudesta sekä vahvistetaan, että luvan myöntäminen edellyttää fysikaaliskemiallisten, biologisten ja mikrobiologisten kokeiden tulosten sekä lääkevalmisteen laadun asianmukaista dokumentointia (vaatimukset ovat samat kuin direktiivissä 2001/83/EY). Lisäksi ehdotetussa direktiivissä määritellään ehdot, joiden täyttyessä rekisteröintihakemus on hylättävä.

2.4. Direktiivissä säädetään, että pitkään käytössä olleiden vakiintuneiden kasviperäisten lääkevalmisteiden rekisteröintiin ei voida soveltaa vastavuoroisessa tunnustamisessa käytettävää menettelyä, ja velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan asianmukaisella tavalla huomioon tuotteelle myönnetyt luvat ja rekisteröinnit. Jotta luvanhakumenettelyä voitaisiin entisestään helpottaa, direktiivissä esitetään luettelon laatimista sellaisista kasviperäisistä aineista, jotka täyttävät mainitut vaatimukset.

2.5. Direktiivissä säädetään mm. velvollisuudesta ilmoittaa pakkausmerkinnöissä, pakkausselosteessa ja kaikessa mainonnassa, että tuote on pitkään käytössä ollut vakiintunut kasviperäinen lääkevalmiste ja ettei sen tehoa ole kliinisesti todistettu.

2.6. Euroopan lääkearviointiviraston yhteyteen perustetaan pitkään käytössä olleita vakiintuneita kasviperäisiä lääkevalmisteita käsittelevä komitea, jonka tehtävänä on tutkia kasviperäisiä lääkevalmisteita ja aineita koskevia tieteellisiä kysymyksiä ja jonka toimintaa koordinoidaan tiiviisti ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä käsittelevän komitean kanssa. Komitean nimenomaisena tehtävänä on laatia yhteisön monografioita (joita käytetään uusien säännösten mukaisten rekisteröintihakemusten perustana) ja luettelo kasviperäisistä aineista, jotka katsotaan pitkään käytössä olleiksi vakiintuneiksi kasviperäisiksi lääkevalmisteiksi.

3. **Huomioita**

3.1. *Yhdenmukaistaminen ja sisämarkkinat*

3.1.1. Komitea on samaa mieltä siitä, että tarvitaan toimia pitkään käytössä olleita vakiintuneita kasviperäisiä lääkevalmisteita koskevan sääntelykehyksen asteittaiseksi yhdenmukaistamiseksi ja ennen muuta väestön terveyden ja turvallisuuden takaamiseksi. Tavoitteena on poistaa harmaa alue sellaisten lääkevalmisteiden yhteydestä, joita on käytetty jo pitkään ja vakiintuneesti, osin jo ennen yhteisön ensimmäistä lääkedirektiiviä.

3.1.2. Sisällyttämällä äskettäin annettuun ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevaan säädökseen [1] selkeä maininta pitkään käytössä olleista vakiintuneista kasviperäisistä lääkevalmisteista voidaan edistää väestön terveyttä ja turvallisuutta, sillä tällä tavoin valmistaja velvoitetaan noudattamaan laadullisia vähimmäisvaatimuksia. Näin edistetään myös lääkevalvontajärjestelmien yhdenmukaistamista ja johdonmukaistamista, tietojen keruuta mahdollisista kielteisistä sivuvaikutuksista sekä jäsenvaltioiden viranomaisten menettelytapojen yhdenmukaistamista sellaisten vastaavien tuotteiden luokittelussa, joita ei kaikissa maissa katsota lääkevalmisteiksi.

[1] Direktiivissä 2001/83/EY (EYVL L 311, 28.11.2001) vahvistetaan uudet ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevat yhteisön säännöt ja kootaan yhteen asiakirjaan aiemmin annetut lääkedirektiivit, jotka direktiivi näin ollen kumoaa.

3.1.3. ETSK pitää ehdotusta asianmukaisena ja ajankohtaisena myös siinä suhteessa, että eräillä ehdokasvaltioilla on pitkät perinteet hoidoissa, joissa käytetään kasviperäisiä lääkevalmisteita. Se kehottaa komissiota harkitsemaan, tulisiko kyseisellä alalla toteuttaa siirtymäjärjestelyjä, ja yksilöimään yhteisön säännöstöön sisällytettävät näkökohdat.

3.1.4. Komitea on samaa mieltä siitä, että pitkään käytössä olleita vakiintuneita kasviperäisiä lääkevalmisteita tulee edelleen voida pitää kaupan, vaikka ne eivät pitkästä käyttöhistoriastaan huolimatta täyttäisi nykyisen säädöksen vaatimuksia. Komitea on tyytyväinen siihen, että sen jälkeen kun kyseiset valmisteet on lisätty direktiiviin 2001/83/EY, niihin sovelletaan ehtoja, joilla taataan kaikkien ihmisille tarkoitettujen lääkevalmisteiden turvallisuus ja laatu.

3.1.5. Komitean mielestä ehdotuksessa ei ratkaista kaikkia ongelmia, joiden vuoksi kyseisten tuotteiden sisämarkkinat ovat liian hajanaiset eikä markkinoilla ole yhteisiä tai edes yhtenäisiä sääntöjä. Se toivoo entistä tehokkaampia toimia, joilla helpotetaan kyseisten tuotteiden – mikäli ne vastaavat direktiivissä asetettuja vähimmäisvaatimuksia – pitämistä kaupan sen maan ulkopuolella, jossa ne on alun perin saatettu markkinoille ja/tai jossa niille on myönnetty lupa.

3.1.6. Lisäksi komitea katsoo, ettei markkinoiden todellista tilannetta ole otettu asianmukaisesti huomioon. Keskeisiltä ominaisuuksiltaan toisiaan vastaavat tuotteet luokitellaan toisissa jäsenvaltioissa lääkevalmisteiksi ja toisissa elintarvikkeiksi. Komitea toivoo, että epäselvissä tapauksissa sovellettaisiin varovaisuusperiaatetta ja että kyseiset tuotteet luokiteltaisiin kaikissa jäsenvaltioissa pitkään käytössä olleiksi vakiintuneiksi kasviperäisiksi lääkevalmisteiksi, jotta tuotteiden laatua ja turvallisuutta voitaisiin valvoa nykyistä paremmin.

3.2. *Määritelmät*

3.2.1. Komitean mielestä käsitteen ”kasviperäinen lääkevalmiste” määrittelyn avulla ei voida sovittaa yhteen jäsenvaltioiden erilaisia toimintatapoja. Ensinnäkin tässä yhteydessä puhutaan ”vaikuttavista aineosista” aivan kuin ne ja niiden erityisominaisuudet olisivat helposti tunnistettavissa, vaikka kaikki mainitunkaltaiset lääkevalmisteet sisältävät useita vaikuttavia aineita, joiden osuutta hoitovaikutuksesta tai yhteisvaikutusta ei aina ole tarkasti määritetty tai edes mahdollista määrittää. Toiseksi käsite ”kasviperäinen valmiste” määritellään hyvin laajasti ja yleisluonteisesti yksilöimättä ominaisuuksia, jotka ovat tarpeen ja riittäviä nimityksen käyttämiseksi ja näin ollen samasta kasvista saatujen lääkevalmisteiden vertailemiseksi.

3.2.2. Komitean mielestä tämä näkökohta on erityisen tärkeä myös eron tekemiseksi sellaisten samasta kasvista peräisin olevien valmisteiden välillä, jotka luokitellaan lääkevalmisteiksi ja joita ei luokitella sellaisiksi sillä perusteella, että vaikuttavan aineen pitoisuus ja annostus eivät saa aikaan lääkevalmisteeksi luokittelun perusteena olevia hoitovaikutuksia.

3.2.3. Käsitteiden ”kasviperäinen aine” ja ”kasviperäinen valmiste” määritelmät, jotka esitetään direktiivissä 2001/83/EY olevaan 1 artiklaan lisätyissä 31 ja 32 kohdassa, ovat ristiriidassa saman artiklan 3 kohdassa annetun kasviperäistä ainetta koskevan määritelmän kanssa.

3.2.4. Toisena puutteena on, ettei direktiivissä mainita mitään siitä, voidaanko pitkään käytössä olleiksi vakiintuneiksi kasviperäisiksi lääkevalmisteiksi luokitella valmisteita, jotka sisältävät yhden tai useamman kasviperäisen aineen, kasviperäisen valmisteen tai niiden yhdistelmän lisäksi myös muualta kuin kasvikunnasta peräisin olevia aineosia, esim. vitamiineja, kivennäisiä tai kivennäisaineita.

3.2.5. Näin ollen ehdotetun 1 artiklan 30 kohdan loppuun tulisi lisätä maininta ”myös yhdistettyinä muihin kuin kasviperäisiin aineosiin”. ETSK:n mielestä tällaiset valmisteet tulee lukea pitkään käytössä olleisiin vakiintuneisiin kasviperäisiin lääkevalmisteisiin, jos niiden merkittävin farmakologinen vaikutus saadaan aikaan niiden sisältämien kasviperäisten aineiden tai kasviperäisten valmisteiden avulla. Näin voidaan välttää laajan harmaan alueen jääminen lääkemarkkinoille.

3.2.6. Komitean mielestä käsitettä ”vastaava lääkevalmiste” (16 c artiklan 2 kohta), jolla viitataan samoja vaikuttavia aineosia samoina vahvuuksina sisältäviin tuotteisiin, ei määritellä riittävän hyvin tai sitä on ainakin vaikea soveltaa, ellei määritelmään lisätä mainintaa siitä, että kyseisten aineiden tulee olla peräisin samasta kasvista.

3.2.7. Olisi myös tarpeen viitata virallisesti tunnustettujen farmakopeoiden sisältämiin monografioihin, sillä niiden perusteella vastaaviksi tuotteiksi voidaan määritellä sellaisia kasviperäisiä aineita sisältävät tuotteet, jotka ovat kyseisessä monografiassa esitettyjen vaatimusten mukaisia. Komitea katsoo siis, että tässä yhteydessä tulisi viitata mainittuihin farmakopeoihin.

3.2.8. Komitea katsoo, että johdanto-osan 11 perustelukappaleen lopusta tulisi poistaa lause ”ellei sen huomioonottamista vastaan ole merkittäviä kansanterveydellisiä perusteita”, sillä

valmistetta koskevassa monografiassa esitetään täyden käyttöturvallisuuden ennakkoedellytykset. Kyseisestä lauseesta on aiheutunut väärinkäytöksiä sekä huomattavia eroja direktiivin täytäntöönpanossa.

3.3. *Käytössäoloajan pituus ja muut menettelynäkökohdat*

3.3.1. Vaatimus siitä, että valmistetta on käytetty lääkkeenä kolmenkymmenen vuoden ajan, vaikuttaa liioitellulta. Käyttöturvallisuuden takaamiseksi riittävänä vakiintuneena käytössäoloaikana voidaan pitää kahtakymmentä vuotta, joka on kaksi kertaa se käyttöaika, jota edellytetään yksinkertaistetun rekisteröinnin yhteydessä. Komitea kannattaa kuitenkin sitä, että käytössäoloaikaan voidaan sisällyttää myös vakiintunut käyttö unionin ulkopuolisessa maassa, mikäli valmiste on ollut siellä käytössä vähintään yhtä pitkän ajan kuin unionissa. Näin taataan, että hoitokeinovarantoa voidaan rikastuttaa myös Euroopan ulkopuolelta peräisin olevilla kasveilla.

3.3.2. Ehdokasvaltioiden liittymistä varten tulee laatia selkeät siirtymäsäännökset, joiden avulla edistetään kyseisissä maissa pitkään käytössä olleiden vakiintuneiden kasviperäisten lääkevalmisteiden käyttöä. Samalla tulee taata, että valmisteet vastaavat laadultaan ja turvallisuudeltaan unionin nykyisiä vaatimuksia.

3.3.3. Ehdotetun direktiivin 16 e artiklassa säädetään ehdoista, joiden täyttyessä rekisteröintihakemus voidaan hylätä. Jos tuote hylätään sen perusteella, että se voi olla haitallinen tavanomaisissa käyttöolosuhteissa, komitea toivoo, että kyseisen tuotteen ja muissa jäsenvaltioissa kaupan olevien vastaavien valmisteiden vetämiseksi markkinoilta edellytetään välittömiä toimia. Lisäksi hylkäyspäätöksestä tulisi antaa asianmukainen julkinen ilmoitus perusteluineen, ja jäsenvaltioiden viranomaisten välisiä kiistoja varten tulisi valmistella välitysmenettely.

3.4. *Kasviperäisiä lääkevalmisteita käsittelevä komitea*

3.4.1. ETSK yhtyy ehdotukseen perustaa Euroopan lääkearviointiviraston yhteyteen kasviperäisiä lääkevalmisteita käsittelevä komitea, jolla on kaksi päätehtävää: laatia kasviperäisistä aineista luettelo, joka sisältää kunkin aineen turvallisen käytön varmistamiseksi tarvittavat tiedot, sekä laatia yhteisön monografioita, joita voidaan käyttää rekisteröintihakemusten perustana.

3.4.2. Komitean mielestä kyseisten tehtävien suorittamiselle tulisi lisäksi asettaa määräajat, jotta varmistettaisiin, että alan kaikille toimijoille vahvistetaan viitekehys kohtuullisen ajan kuluessa.

3.4.3. ETSK toivoo, että kyseinen komitea ottaisi yhteisön monografioiden laadinnan yhteydessä huomioon virallisten farmakopeoiden sisältämän aineiston, joka on tulosta yli sadan vuoden aikana tehdystä työstä, ja laatisi tässä yhteydessä tietokannan, johon kootaan tietoja lääkekasveista ja niiden turvallisesta käytöstä sekä erityisesti vasta-aiheista ja farmakologisista yhteisvaikutuksista.

3.4.4. ETSK katsoo, että kansanterveyttä ja kasviperäisten lääkevalmisteiden vapaata liikkumista koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi komitean tehtäviin tulisi sisällyttää myös tuotteita koskevien asiakirjojen arviointi, lääkevalvonnan tulosten analysointi erityisesti yhteisvaikutuksia elintarvikkeiden ja muiden lääkevalmisteiden kanssa koskevissa kysymyksissä sekä jäsenvaltioiden viranomaisten välisten kiistojen sovittelu.

3.4.5. Lisäksi komitean vastuualuetta tulisi selkeyttää siten, että se käsittelisi kaikkia (eikä vain pitkään käytössä olleita vakiintuneita) kasviperäisiä lääkevalmisteita ja antaisi pyynnöstä etukäteen tieteellisiä lausuntoja ja että sen lausunnot sekä luettelot ja monografiat, joiden laatiminen kuuluu virallisesti sen tehtäviin, olisivat velvoittavia.

3.4.6. Yleisen sääntelykehyksen kannalta on epäjohdonmukaista, että kyseisen komitean näkökannat (aineiden lisääminen tai poistaminen kasviperäisten aineiden luettelosta, komitean laatimat monografiat) sitovat rekisteröinnin haltijoita ilman, että yhteisössä päätetään luettelojen tai monografioiden unioninlaajuisesta sitovuudesta. Vaarana on, että kasviperäisiä lääkevalmisteita käsittelevän komitean kannanottoja pidetään tieteellisinä, ei-sitovina lausuntoina ja että komitean työskentely menettää merkityksensä, koska jäsenvaltioiden viranomaiset eivät tunnusta sitä ja voivat päättää itsenäisesti lupien myöntämisestä lääkevalmisteille ja niiden rekisteröinnistä.

3.5. *Luokittelu ja pakkausmerkinnät*

3.5.1. Ehdotetun direktiivin 16 a artiklan a kohtaa tulisi yksinkertaistaa siten, että siinä puhuttaisiin yksinkertaisesti ”käytössä vakiintuneista käyttöaiheista, joiden perusteella valmistetta voidaan pitää kaupan ja käyttää ilman lääkärin antamaa lääkemääräystä”.

3.5.2. Koska pitkään käytössä olleita vakiintuneita kasviperäisiä lääkevalmisteita myydään ilman lääkemääräystä, pakkausselosteen tulee olla yksiselitteinen, selkeä ja ymmärrettävä ja sisältää käyttöohjeet kokonaisuudessaan sekä kaikki tiedossa olevat vasta-aiheet ja yhteisvaikutukset muiden lääkeaineiden kanssa, jotta sitä voidaan käyttää tuotteen tarkoituksenmukaisen käytön oppaana. ETSK:n mielestä kasviperäisiä lääkevalmisteita käsittelevän komitean tulisi ottaa monografioiden laadinnan yhteydessä huomioon myös nämä seikat.

3.5.3. Komitean mielestä direktiivissä on tärkeää mainita, että pakkausmerkinnän tulee sisältää tuotteen tarkka kuvaus (esim. onko kyseessä jauhe tai kuiva tai kostea uute, miten se on standardoitu jne.), sillä erilaiset työstämistavat voivat muuttaa vaikuttavien aineosien biologista hyötyosuutta.

3.5.4. Pakkausselosteessa ja pakkauksessa tulee mainita selkeästi, että oireiden jatkuessa tulee kääntyä lääkärin, apteekkihenkilökunnan tai luonnonlääketieteen asiantuntijan puoleen. ETSK:n mielestä 16 g artiklan 2 kohdan b alakohtaan tulisi lisätä edellä esitetyt selvennykset potilaan ohjeistuksen parantamiseksi.

3.5.5. Se, mitä direktiivissä säädetään kyseisten tuotteiden pakkausmerkinnöistä, ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta, kun otetaan huomioon tuotteiden ominaisuudet. Tähän on kaksi syytä: tekstissä puhutaan yksikkömuodossa ”tietystä käyttöaiheesta”, vaikka yleensä käyttöaiheita on useita, ja lisäksi lause ”tuotteen tehoa ei ole kliinisesti todistettu” saattaa herättää kuluttajissa perusteettomia tuotteen turvallisuutta koskevia epäilyksiä ja muuttaa kysyntää siten, että se kohdistuu vieläkin puutteellisemmin dokumentoituihin ja valvottuihin kasviperäisiin valmisteisiin.

3.5.6. Merkintöjä ja pakkausselostetta koskevan 16 g artiklan 2 kohdan a alakohta tulisi muuttaa kuulumaan seuraavasti: ”tuote on tiettyihin käyttöaiheisiin tarkoitettu, pitkään käytössä ollut vakiintunut kasviperäinen lääkevalmiste, jonka teho perustuu ainoastaan pitkäaikaiseen käyttöön ja kokemukseen”.

3.5.7. Komitean mielestä 16 h artiklan 3 kohtaan tulee lisätä seuraavaa: ”Rekisteröinnin haltija voi kuitenkin tarvittaessa viitata myös virallisiin farmakopeoihin sisältyviin muihin monografioihin sekä muihin julkaisuihin ja oheisasiakirjoihin.”

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Yhteistyöhön perustuva toimintatapa Euroopan matkailun tulevaisuutta varten”

(2003/C 61/03)

Komissio päätti 15. marraskuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Giorgio Liverani.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 123 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Yleisnäkymä: läheisyyskäsitteeseen liittyviä ajatuksia

1.1. Viimeaikaiset tapahtumat, kuten 11. syyskuuta tehty terrori-isku, ja lisääntyneet kansainväliset jännitteet maailman erityisillä ”riskialueilla”, ovat osoittaneet dramaattisuudessaan, kuinka rauha, kansojen välinen ymmärrys ja rauhanomainen yhteiselo sekä liikenteen ja ihmisten turvallisuus vaikuttavat matkailun kehityksen dynamiikkaan.

1.1.1. Matkailijoiden liikkuminen on erittäin herkkä näille arvoille, joiden puuttumisella on välittömiä, lyhyellä aikavälillä mitattavia vaikutuksia. Pidemmällä aikavälillä niiden puuttuminen merkitsee myös muutosta tottumuksiin, elämäntapoihin, matkustus- ja lomailutapoihin.

1.1.2. Matkailu (liike- ja vapaa-ajan matkailu) kehittyy, kun kansainväliset suhteet ovat rauhanomaisia, kun eri kansojen ja kulttuurien välillä vallitsee veljeyttä, yhteistyötä ja kulttuurivaihtoa suosiva ilmapiiri.

1.1.3. Kansainvälisten suhteiden taustalle on hiipimässä epäluulo ja merkkejä epäluottamuksesta, jotka voivat korjaamattomalla tavalla vahingoittaa kansojen ja henkilöiden välisiä suhteita ja vuorovaikutuksia. On välttämätöntä estää planeetan pohjoisten ja eteläisten, itäisten ja läntisten maiden välisten ylitsepääsemättömien suojavallien muodostuminen. Nyt tulee sitä vastoin rakentaa siltoja, elävöittää kansainvälisiä suhteita ja palauttaa luottamuksen ja turvallisuuden ilmapiiri. Näin vastataan viisaasti ja tehokkaasti kansainväliseen terrorismiin, jonka rikollisten suunnitelmien pyrkimyksenä on luoda paniikkia ja järkyttää yleistä mielipidettä sekä ihmisten arkipäivän elämää.

1.2. Ei kuitenkaan ole epäilystä siitä, että on alkanut vaihe, jonka aikana matkailu eksoottisiin ja kaukaisiin määränpäihin (kaukomatkat) uhkaa vähentyä (lentoliikenteen turvattomuus, poliittinen epävakaus jne.) huolimatta ensimmäisistä toipumisen merkeistä. Näin ollen suositaan yhä enemmän ”lähimatkailua”, jota edesauttaa myös Euroopan yhtenäisvaluutta. Tässä yhteydessä on syytä korostaa erityisesti paikallisia kohteita ja identiteettejä, jotka muodostavat poikkeuksellisen eurooppalaisen kaleidoskoopin. Euroopan paikalliset matkailujärjestelmät voivat kehittää tässä vaikeassa vaiheessa merkittävän roolin, jonka tavoitteena on

– elvyttää paikallisten yhteisöjen luottamus kohtaamisiin, erilaisten kulttuurien ja henkilöiden väliseen vuorovaikutukseen,

– rauhoittaa markkinat, niin Euroopan yhtenäismarkkinat kuin Euroopan ulkopuoliset markkinat, Euroopan kohteiden turvallisuuden sekä lomailun rauhallisuuden suhteen,

– kehittää Euroopan suurten, keskisuurten, pienten ja aivan pienten kaupunkien vastaanottokapasiteettia ja majoitusvalmiuksia,

– hyödyntää lukemattomia paikallisidentiteettejä, kulttuuri- ja taideperintöä, paikallistuotantoa, viini- ja ruokakulttuureita, ruokia ja perinteitä, sosiaalisia ympäristöjä ja luonnonympäristöjä, maisemia, elämänrytmejä ja suhteiden rytmejä sekä tilan ja ajan välistä yhteyttä. Näin voidaan viestittää rauhallisuutta, tuttuuden tunnetta ja turvallisuutta,

– edistää työllisyyttä ja muita talouden sektoreja kehittämällä yrityksiin tutustuttavaa matkailua.

2. Matkailun arvo ja arvot: uudet välineet Euroopan matkailun hallintaan

2.1. Matkailun merkityksestä Euroopan taloudelliselle, sosiaaliselle ja kulttuuriselle kehitykselle ollaan nykyisin yleisesti tietoisia. Matkailualan EU:n politiikoissa saama painoarvo ei ole vastannut (eikä vastaa) asiaankuuluvalla tavalla tätä

merkitystä. Komissio on ponnistellut merkittävällä tavalla pyrkiessään täyttämään kyseisen vajeen oikeusperustan epävarmuudesta huolimatta.

2.2. Komission tiedonannossa määritellään avoimempi strategia ja uudistetaan yhteisön matkailuun liittyvää toimintatapaa aloittamalla kymmenen esitetyn toimenpiteen avulla prosessi, jonka tarkoituksena on edistää tätä merkittävää taloudellista ja sosiaalista toimintaa EU:n ohjelmissa. Perusperiaatteet, joiden ympärille kymmenen toimenpidettä rakentuvat, ovat matkailualan politiikkojen eri toimijoiden välinen koordinointi ja yhteistyö, niiden sääntöjen yhdenmukaistaminen, joilla säädellään matkailualan toimintaa jäsenvaltioissa, sekä laadukkaiden politiikkojen levittäminen, lomaoikeuden ulottaminen ja myöntäminen kaikille, matkailun dynamiikkaa koskevan tutkimuksen ja tuntemuksen parantaminen tilastollisesta, taloudellisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta, verkottumiseen ja hyvien käytäntöjen vaihtamiseen perustuvan verkkokulttuurin levittäminen, matkakohteiden arvon nostaminen, minkä tarkoituksena on, että matkakohteet toimivat alueena, jolla toteutuu julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välisen järjestelmän dynamiikka ja jolla paikalliset resurssit muutetaan matkailualan tuotteiksi, ja läheisyysperiaatetta noudattava Euroopan matkailutarjonnan runsauden ja monimuotoisuuden korostaminen.

2.3. Neuvoston kesäkuussa 1999 antamien päätelmien seurauksena aloitettiin asiaankuuluvien tärkeimpien toimijoiden (jäsenvaltiot, ammattialajärjestöt, kansalaisyhteiskunta, komissio) välinen lujitetun yhteistyön vaihe, joka perustuu avoimeen koordinointimenetelmään. Kyseinen lujitettu yhteistyö vastaa komitean aikaisemman lausunnon sisältämiä suosituksia ([1]).

2.4. Kuten komission asiakirjasta käy ilmi, kyseinen menetelmä on äskettäin hyväksytyn eurooppalaista hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan suuntaviivojen mukainen. Matkailua pidetään erityisen mielenkiintoisena koekenttänä alan toimijoiden monipuolisuuden ja keskinäisten riippuvuussuhteiden vuoksi.

2.5. On syytä kuitenkin painottaa, että matkailualan hyvän hallintotavan vuoksi on tärkeää tukea alhaalta ylös (”bottom up”) suuntautuvaa toimintatapaa, jossa Euroopan paikalliset matkailujärjestelmät ovat suora keskustelukumppani ja ala, jolla sovelletaan komission suuntaviivoja, kehitetään johdonmukaisia strategioita sekä paikallisten sidosryhmien keskinäisiä suhteita. (vrt. Euroopan parlamentin päätöslauselma A5-0030/2000 kohta N).

2.6. Komission alullepanemassa strategiassa kunnioitetaan viiden alatyöryhmän työn tuloksena toteutettujen kuulemisten ja käytyjen neuvottelujen aikana ilmenneitä ehtoja ja kantoja. Näiden vuosien tärkeä työ voi kuitenkin tuottaa vielä merkittävämpiä tuloksia, mikäli tulevaisuudessa toteutetaan mainitun päätöslauselman ja erityisesti sen G ja H kohdan mukaisia jatkotoimia. H kohdassa todetaan, että ”Euroopan parlamentti on jo pitkään voimakkaasti tukenut sitä, että neuvosto hyväksyisi monivuotisen matkailualan ohjelman, jota tarvitaan toisaalta yhteisön eri toimintojen synergian parantamiseksi ja toisaalta jäsenvaltioiden matkailupolitiikkojen yhteensovittamisen parantamiseksi”.

3. **Eurooppa kohteena**

3.1. ”Euroopan tavaramerkki” (sen tarjoama moninaisuus ja arvot) edustaa lisäarvoa unionin yksittäisten valtioiden, alueiden ja paikallisten matkailujärjestelmien kykyyn houkutella matkailijoita.

3.2. Yhteisön tulee vahvistaa omaa kilpailukykyään ja kykyä houkutella matkailijavirtoja laajana matkailualueena. Se voi toisin sanoen houkutella muista maanosista matkailijavirtoja, jotka levittäytyvät useisiin kohteisiin lujittaen Euroopan sisämarkkinoiden asemaa ja kunnioitusta sitä kohtaan.

3.3. Välimeren vapaakauppa-alueen luomiseen tähtäävässä, käynnissä olevassa prosessissa tulee pyrkiä antamaan sysäys meren etelärannan maiden matkailuyhteistyöhankkeille siten, että hankkeiden toteuttamisen ehdoksi asetetaan matkailutoimintaa koskevien yhteisön säännösten sekä ihmisoikeuksien, luonnonympäristön, paikallisten kulttuurien ja perinteiden kaltaisten perusarvojen noudattaminen.

3.4. Käsitteen ”Euroopan yhteisö matkailun makroalueena” yhteydessä on kehitettävä ja tuettava syrjäisimpiä alueita niin maanosan pohjoisimpia alueita, kuin saaristojakin.

4. **Paikalliskohteiden ja -identiteettien keskeisyys yhteistyössä: paikallisten matkailujärjestelmien kehittäminen**

4.1. Komission tiedonannossa, jossa määritellään matkailun erityispiirteet paikallisen kehityksen tekijänä, kuvataan oikealla tavalla kohteiden keskeisyys matkailupalvelujen ja -kokemusten tuotantoprosessissa: ”Matkailupalveluja käytetään pääasiallisesti matkailukohteessa, joka on siis matkailuyritysten sijainti- ja toimipaikka. Matkailija liittää tuotteen mielessään

([1]) EYVL C 75, 15.3.2000.

yritykseen, joka tarjoaa palvelun, sekä matkailukohteeseensa". "Matkailutoiminnan olennaiset tekijät keskittyvät matkailukohteeseen, joka muovaa matkailusta saatavaa mielikuvaa. Se on myös julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välisen vuorovaikutuksen keskuspaikka, jossa sijaitsevat myös lähes kaikki matkailualan pk-yritykset."

Tämä suuntaus vahvistettiin ministerineuvoston 21. toukokuuta 2002 antamassa päätöslauselmassa.

4.2. Alueen identiteetti on tulosta sen ainutlaatuisuutta määrittävien tekijöiden monimutkaisesta kokonaisuudesta: historiasta muistuttavat seikat, taloudelliset mahdollisuudet, suhde- ja palveluverkot, kohtausmahdollisuudet, kaupunkialueiden ja maaseudun sekä niillä elävien henkilöiden ominaispiirteet, maisemat, luonto, paikalliset tuotteet, ruoka, perinteet, aineellinen kulttuuri, maut, kohtaamiset ja vaihdot, taide, persoonallisuudet ja taiteilijat, jotka elävät kohteissa tai ovat kokeneet niiden tunnelman ja kuvailleet sitä teoksissaan.

4.3. Identiteetti on paikan hengen perusta (genius loci): kaikki se, joka määrittää paikan ainutlaatuisena, toistumattomana ja korvaamattomana. Identiteetti ei ole kuitenkaan jäykkä ja muuttumaton ominaisuus, vaan seurausta jatkuvasta tarpeiden, odotusten ja erilaisten elämäntapojen välisestä vastakkainasettelusta. Kyse on itseyden tajuamisesta muutoksen ja henkilöiden välisten suhteiden prosessissa. Matkailukohteessa olennaista ovat vuorovaikutussuhteet, se muuttaa alati, toisinaan ongelmallisestikin, muotoaan, yhdistää suuntauksia, aikaansaa muoteja, pyrkii aina kuitenkin esittäytymään niin, että kukin voi kokea sen omalaatuisella ja persoonallisella tavalla. Matkailijoiden vastaanottaminen tarkoittaa siis sitä, että tarjotaan parastaan, luodaan identiteettimatkoja, joissa keskitytään yhtymäkohtiin ja vaihtoon.

4.4. Kohteen myynninedistäminen tarkoittaa paikallisyhteisön elämänlaadun ja suhteiden laadun esille tuomista: mitä huomattavampia ja aidompia ne ovat, sitä arvostetumpi ja tavoiteltavampi kohde on. Matkailupolitiikoilla kannustetaan jatkuviin parannuksiin, infrastruktuurien kehittämiseen ja kohentamiseen ja sellaisen palveluverkon luomiseen, jonka ensisijaisena tavoitteena on yksilön kunnioittaminen. Näin voidaan saada aikaan "ystävällisten" suhteiden ja palvelujen järjestelmä, jonka tarkoituksena on niiden ihmisten hyvinvointi, jotka elävät, vaikkakin väliaikaisesti, kyseisessä paikassa kulttuurin, kaupankäynnin tai lomailun vuoksi.

4.5. Houkuttelevan matkakohteesta tekee sen edustama arvojärjestelmä. EU:n matkailupolitiikoissa suositellaan vähimmäislaatustandardeja, mutta niissä pitäisi kannustaa myös paikallisen identiteetin ja tuotteiden vahvistamiseen, kohteiden verkottumiseen perustuviin matkailureitteihin, joissa tuodaan esiin yhteiset arvot (vieraanvaraisuus, yhteiset kokemukset, historia, taide, kulttuurin ilmenemismuodot, monumentit, arkkitehtuuri, elämäntyylit, luonnonympäristö, perinteet, ruokakulttuuri jne.) sekä kunkin kohteen tärkein valtti (erityishuomio yksilöllisiin toiveisiin). Tätä varten voitaisiin laatia hyvistä käytänteistä luettelo, joka kattaa vieraanvaraisuuden ja paikallisidentiteetin, houkuttelemaan ja innostamaan yhä liikkuvaisempaa ja paikallisten arvojen ja paikallisen erityisyyden suhteen yhä tarkkaavaisempaa kysyntää. Luettelo voitaisiin sijoittaa Euroopan matkailun interaktiiviseen web-portaaliin. Tässä yhteydessä on välttämätöntä kiinnittää huomiota niiden ihmisten tarpeisiin, jotka tekevät liike- ja kongressimatkoja, sillä kulttuuri- ja lomailusyistä liikkuvien rinnalla he edustavat Euroopan matkailun kantavaa voimaa.

4.6. Komitea pitää välttämättömänä edistää seuraaviin seikkoihin perustuvan matkailukulttuurin leviämistä:

a) ihmiskeskeisyys ja kunnioitus,

b) tietoisuus ja identiteetti,

c) vastuun ja kestävyyden periaate,

d) vieraanvaraisuus.

4.7. Yhteys Matkailun maailmanjärjestön laatimiin eettisiin sääntöihin on selvä. Niitä voitaisiin täydentää hyväksymällä ja levittämällä Euroopan unionissa Euroopan matkailun periaatteiden ja arvojen peruskirjaa, joka olisi Euroopan matkakohteiden laatua koskevan peruskirjan johdanto-osa (vrt. kohta 9.4). Peruskirjan laatiminen voitaisiin antaa tehtäväksi soveltuvalle työryhmälle, joka muodostuisi unionin eri jäsenvaltioiden asiantuntijoista. Ryhmän työn tulokset voitaisiin ottaa Euroopan matkailualan toimijoiden käsiteltäväksi jossakin seuraavista Euroopan matkailufoorumeista.

5. **Matkailua ja työllisyyttä koskeva prosessi: komitean kanta ja ajatukset**

5.1. Komissio on keskittynyt useaan komitean aikaisemmassa lausunnossa [1] esitettyyn seikkaan. Niitä on kehitelty ja niistä on tehty mielenkiintoisia ehdotuksia. Toisia kohtia ei

[1] EYVL C 75, 15.3.2000.

ole vielä tarkasteltu lähemmin ja etenkin loma-ajankohtien uudelleenorganisointia on välttämätöntä pohtia tarkemmin huippusesonkien keskittymisen vähentämiseksi. Tarkoituksena olisi optimoida yritysten toimintaa ja parantaa matkailualan työoloja. Joitakin matkailun muotoja, etenkin koulumatkailua ja vanhusten matkailua voidaan moduloida tällä tavalla. On myös syytä ottaa huomioon eurooppalaisen yhteiskunnan pyrkimys työajan uudelleenorganisointiin työaikaa vähentämällä ja ottamalla käyttöön uusia joustomuotoja (koko vuoden ajalle jaettu vertikaalinen osa-aikatyö, tilapäistyö jne.). Toisin sanoen vapaa-ajan (tai työstä vapautetun ajan) lisääntyminen ei aina merkitse kannustinta uusien kohteiden löytämiseen, uusien mahdollisuuksien etsimiseen jne. Voidaankin todeta, että nyky-yhteiskunnassa on olemassa edellytykset matkailukausien uudelleenorganisointiin ja vanhoista, työn fordistiseen organisointiin perustuneista malleista luopumiseen.

5.2. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea painottaa matkailualan pk-yrityksiä tukevan selkeän politiikan merkitystä yhtenäismarkkinoiden toteutusprosessissa. Lähentämistä ja avoimuuden lisäämistä koskevia prosesseja tulee tehostaa epätasapainon, markkinoiden vääristymisen ja epäreilun kilpailun välttämiseksi.

5.3. Vaikka komitea tukee poikittaista ja alojen välistä toimintatapaa jonka tarkoituksena on matkailua tukevien yhteisön ohjelmien johdonmukainen käyttö, on ilmeistä, että yleisiä suuntaviivoja on objektiivisesti vaikeaa toteuttaa konkreettisesti. Esimerkiksi komission asiakirjassa vuosi 2003 mainitaan vammaisten vuotena, mutta vammaisten teemavuodesta 3. joulukuuta 2001 annettuun neuvoston päätökseen [1] ei sisälly erityisiä päämääriä sellaisten ihmisten matkailun edistämiseksi, joilla on erityistarpeita.

6. **Työllisyys matkailualalla**

6.1. Matkailua ja työllisyyttä koskeva prosessi on kiintopiste, jonka ympärillä EU:n matkailua koskevien politiikkojen kokonaisuus pyörii. Moderni matkailupolitiikka suosiikin uusien työpaikkojen luomista, kannustaa uusien yritysten ja uusien ammattien perustamiseen sekä julkisen ja yksityisen sektorin olemassa olevien ammattiprofiilien uudelleenmäärittämiseen. Matkailualan työllisyyden kehittämisen yhteydessä on kuitenkin syytä kysyä, kuinka monta työpaikkaa ja mitä uusia ammatteja voidaan matkailualalle luoda ja millä uusilla ammateilla on kysyntää kun muotoillaan uudelleen nykyään olemassa olevat ammattiprofiilit tai jopa korvataan ne. Tässä yhteydessä komitea pitää erityisen soveliaana komission ehdotusta ”pätevöitymisaloista”.

6.2. Matkailulle on ominaista ihmisten välinen tiivis vuorovaikutus. Keskeinen tekijä on tällöin inhimillinen (sitä on vaikea korvata tekniikalla). Matkailualan työllisyyttä koskevien politiikkojen tulee siksi olla tiiviisti yhteydessä koulutukseen. Erityisesti vastaanottoa, palveluja sekä eurooppalaisten kohteiden kulttuuri- ja ympäristöperinnön edistämistä koskevien politiikkojen avulla voidaan luoda uusia ja korkealaatuisia työllistymismahdollisuuksia.

6.3. Kyseisten politiikkojen avulla tulee pyrkiä pääsemään eroon alan työllisyydelle ominaisesta epävakaudesta (kausiluonteisuus, matala koulutustaso, pimeä työ, epävarmat työehdot jne.), suosimaan horisontaalista ja vertikaalista liikkuvuutta matkailuyrityksissä myös yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevia direktiivejä täytäntöönpanemalla ja lopettamaan lapsityövoiman ja alaikäisten työvoiman käyttö.

6.4. Uusien matkailumuotojen edistäminen (kulttuuri-, ympäristö-, maaseutu-, kongressi-, nuoriso-, opiskelija-, urheilu- ja vanhusmatkailu) voi laajentaa yritysten toimintakalenteria ja sen seurauksena lisätä työpäivien määrää ja tehdä työllisyydestä kestävämpää.

6.5. B-työryhmän yksilöimät painopistealueet ovat kannatettavia. Niissä kiinnitetään huomiota tarpeeseen

a) houkutella alalle ammattitaitoisia työntekijöitä,

b) saada heidät pysymään alalla ja kehittämään ammattitaitoaan,

c) tukea pienyrityksiä alueellisella ja paikallisella tasolla niiden kilpailukyvyn parantamiseksi.

6.6. On lisäksi tarpeen määrittää toimenpiteitä matkailualan työolojen parantamiseksi, ja pitää huolta siitä, että joustavuus ei tarkoita epävarmuutta. Ensisijaisena tavoitteena on parantaa työoloja laatimalla innovatiivisia organisointimalleja ja kannustamalla (verokannustimet, tuet jne.) pk-yrityksiä järjestäytymään mainittujen tavoitteiden mukaisesti.

6.7. Lisäksi on tarpeen yhdenmukaistaa ja optimoida ammattipätevyyksien arvo parantamalla sosiaalista edustavuutta ja matkailualan ammattien asemaa (myös asiaankuuluvien tiedotuskampanjoiden avulla).

---

[1] EYVL C 335, 19.12.2001.

7. **Henkilöstön koulutus**

7.1. On tarpeen verkottaa koulutuskeskuksia ja kannustaa yliopistoja ja tutkimuskeskuksia valvomaan matkailun kehitysnäkymiä ja kehittämään ennakointivälineitä.

7.2. Jotta voitaisiin ohjata paremmin työmarkkinoille tulevien nuorten valintoja ja edistää matkailuammattien asemaa, on välttämätöntä luoda tehokkaat yhteydet koulun ja työn välille ottamalla käyttöön ohjaamisvälineitä ja pysyviä koulutusdynamiikkoja, joissa erityishuomio suunnataan ammattipätevyyteen ja sen ylläpitoon.

7.2.1. Olisi määriteltävä matkailualan eri ammattien asettamia vaatimuksia vastaavat koulutusstandardit. Yhteisössä sovellettavia harjoittelu- ja koulutussuunnitelmia olisi yhtenäistettävä ja niihin olisi ammatillisen pätevöittämisen lisäksi kuuluttava kielitaidon ja viestintävalmiuksien kehittäminensekäkäytännön työkokemuksen kartuttaminen mahdollisuuksien mukaan eri jäsenvaltioissa. Tässä yhteydessä on pyrittävä ammattipätevyyden ja tutkintojen vastavuoroiseen tunnustamiseen ([1]).

Näiden koulutusta koskevien toimien avulla voidaan lisätä työvoiman liikkuvuutta ja siten nostaa matkailupalveluiden laatutasoa yhteisössä.

7.3. On korostettava, että (työntekijöiden, yrittäjien ja johtajien) koulutusprosessien on oltava luonteeltaan jatkuvia ja luotava edellytykset työllisyyden laadullisen kehityksen tukemiselle. Koulutustoiminnan vahva kehittyminen suosii sukupolvenvaihdoksia, joiden myötä ala todella uudenaikaistuu, ihmissuhdetaidot ja teknis-operatiiviset taidot vahvistuvat ja matkailun kehitys on kestävää.

7.4. Jatkuvassa koulutuksessa tulee pyrkiä

a) luomaan uusia ammatteja,

b) määrittämään uusia taitoja,

c) luomaan uusia työllisyysmahdollisuuksia,

d) luomaan institutionaalisista ja sosiaalisista toimijoista Euroopan, kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason verkko, jonka tarkoituksena on matkailun kestävää kehitystä edistävän koulutus- ja tutkimusalan uudistaminen,

e) edistämään kaikkia toiminnallisia synergioita perus-, erikoistumis-, ja ammatillisen koulutuksen välillä. Synergiat ovat välttämättömiä uusiin ammattipätevyyksiin ja ammatteihin valmistavien vaiheiden määrittämiseksi.

8. **Matkailualan pk-yritykset**

8.1. Valtaosa eurooppalaisista matkailualan yrityksistä on pieniä (jopa aivan pieniä) ja keskisuuria. Matkailutuotannon alalla ei jää huomiotta lisäksi se seikka, että monien yritysten toiminnalle on ominaista käsityörakenne, ne sekä valmistavat että tuottavat palveluja. Näin ollen on välttämätöntä saattaa matkailualan pk-yritykset muiden tuotantoalojen pk-yritysten tasolle ja korostaa niiden erityisyyttä.

8.2. Euroopan matkailualan pk-yritysten strateginen merkitys ei perustu yksinomaan niiden taloudelliseen arvoon ja huomattavaan työllisyyden kehitystä koskevaan potentiaaliin. Ne voivat taata paikallisyhteisöjen hyvinvoinnin ylläpidon ja kasvun sekä säilyttävät, paikallista vieraanvaraisuutta ja identiteettiä, jotka ovat tunnusomaisia Euroopan eri alueiden matkailutarjonnalle.

8.3. Taloudelliset ja yhteiskunnalliset globalisaatioprosessit saattavat merkitä matkailualan pk-yrityksille tilaisuutta, mutta myös riskiä, sillä kyseiset yritykset ovat alttiita markkinoiden keskittymisestä ja maailmanlaajuistumisesta johtuville uhkille. Matkailualan pk-yrityksiä tukevilla toimintalinjoilla tuleekin edistää matkailuyritysten yhdistymiseen liittyviä toimia ja prosesseja, osuuskunta- ja konsortiomuotoinen toiminta mukaan luettuina.

8.4. Näin ollen on syytä kehittää EU:n sitoutumista, jotta se tukisi matkailualan pk-yrityksiä ja ajanmukaistaisi ja toteuttaisi konkreettisesti toimintalinjat, joiden aloittamisesta sovittiin vuoden 1998 toukokuussa pidetyn Llandudnon (Wales, Yhdistynyt kuningaskunta) konferenssin yhteydessä ja joita muokattiin myöhemmin vuonna 2000 Lillessä (Ranska) ja vuonna 2001 Bruggessa pidettyjen konferenssien yhteydessä.

8.5. On välttämätöntä tarjota matkailualan pk-yrityksille tietoa ja neuvontaa, jotta yritykset voisivat päästä osallisiksi yhteisön ohjelmien tarjoamista mahdollisuuksista. Tässä yhteydessä viitataan kohtaan, joka koskee matkailun euroneuvontakeskusten verkon luomista.

8.6. On syytä lisäksi kannustaa matkailualan pk-yrityksiä laadun parantamiseen tiedottamalla Euroopan laajuisista laadunvarmennusvälineistä (ISO, EFQM jne.) ja määrittämällä pk-yrityksille tarkoitettujen yhteisön ohjelmien ja rahastojen *ad hoc* -toimenpiteet.

([1]) "Työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -jaoston valmistelema lausunto CES 1020/2002.

8.7. Matkailun kysynnän muuttuminen ja uusien tarpeiden ilmeneminen vaativat uusien ja omaperäisten yritysten syntymistä. Näin ollen on helpotettava yrityksen perustamista etenkin nuorten ja naisten keskuudessa ohjelmoimalla neuvonta- ja tukivälineitä suunnittelu- ja käynnistysvaiheeseen. Lisäksi tulee kannustaa työolojen, lisäarvon ja luovuussisällön parantamiseen tarkoitettujen organisointimallien käyttöönottoon. Tämä tapahtuu myös innovaatiota ja pätevöitymistä edistävien luottopolitiikkojen avulla.

9. **Vastaanottava kaupunki: palvelujen ja ihmisten välisten suhteiden laatu – Euroopan matkakohteiden laatua koskeva peruskirja**

9.1. Matkailutuote on hyödykkeiden, palvelujen ja kokemusten yhdistelmä, jonka tuottamiseen alueella toimivat yritykset ja julkisen sektorin toimijat osallistuvat. Kyse on yritysten ja alueen välisestä jatkuvasta arvojen vuorovaikutuksesta. Matkailutarjonnassa ei voidakaan jättää huomioonottamatta sitä lisäarvoa, joka sille koituu siitä, että se asetetaan asiayhteyteen, tyypitetään ja tunnistetaan alueen perusteella.

9.2. Matkakohde on siten laboratorio, jossa matkailutuotteet kootaan ja jossa ne saavat muotonsa. Laadusta tulee julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden koordinoidun toiminnan koetinkivi, niiden tarjonnan synergia määrittää matkakohteen miellyttävyyden ja elinkelpoisuuden. Laadun varmistaminen on mittava prosessi ja liittyy matkailutarjonnan eri osatekijöiden yhteen niveltämiseen. Eri tavoin elävien ihmisten tyytyväisyys matkailukokemukseen on hyödykkeiden, palvelujen ja kokemusten tuotantoprosessin ensisijainen tarkoitus.

9.3. Nämä käsitteet voidaan tiivistää hyvin kahteen sanaan: vastuuseen ja vieraanvaraisuuteen. Jos vastuu merkitsee uutta ostamisen (uutta kulutustietoisuutta) ja myymisen etiikkaa, vieraanvaraisuus avaa uusia näkymiä tavassa käsittää kohteiden ja niissä, vaikka vain hetkellisesti, elävien ihmisten väliset suhteet. Toisin sanoen on määriteltävä uusia strategioita kohteen vieraanvaraisuuden parantamiseksi ja hallita prosessia päivittäin ohjelmia ja konkreettisia toimia testaten, jotta laadun kulttuurin levittämistä voitaisiin ohjata. (Matkakohteisiin sovellettu laatujärjestelmä).

9.4. Laatutekijöiden kokonaisuus ja niiden indikaattorit ovat yhdessä vieraanvaraisuuden periaatteiden ja arvojen kanssa (isäntäkaupungin näkemys) ”Euroopan matkakohteiden laatua koskevan peruskirjan” perustekijöitä. Euroopan matkakohteiden vapaaehtoisesti hyväksymä asiakirja merkitsisi todellista ja asianmukaista, paikallisten eri toimijoiden (julkisten ja yksityisten) kesken ja niiden sekä matkailijoiden kesken tehtävää laatusopimusta, ja se olisi perusta Euroopan tasolla toteutettavalle vertailevalle laatuarvioinnille (benchmarking), peruste ”Euroopan tavaramerkille” ja yksittäisten kohteiden lisäarvolle. EU:n ministerineuvoston antaman päätöslauselman (Bryssel, 21. toukokuuta 2002) 11 kohdassa viitataan aiheeseen: ”edistämään aktiivisesti matkakohteiden laatuindikaattoreiden käyttöä kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymän Eurooppalaisen käsikirjan perusteella, – kehittämään vertailevan laatuarvioinnin välineitä ja menettelyjä ja niiden vapaaehtoista käyttöä matkakohteissa –”.

9.5. Tarjoajien ja käyttäjien välinen vuorovaikutus on matkailualalla erityisen tiivis ja sopimus, joka säätelee suhteita on todellinen kansalaisuussopimus (matkailija on tilapäinen kansalainen oikeuksien ja velvollisuuksien täydessä merkityksessä).

9.6. Tämän vuoksi on tärkeää, että sopimuksen sisällöt ilmoitetaan julkisesti, että matkailija tuntee ne, ymmärtää ne ja että ne ovat hänen mahdollisten perusarviointiensa mukaisia.

9.7. Laatutekijöiden ja -indikaattoreiden avulla voidaan toteuttaa matkakohteen laatujärjestelmän vertailuanalyysi, ja samalla ne ovat matkailijalle ja matkailualan paikallisille toimijoille (julkisille ja yksityisille) hyödyllinen tarjonnan ”dynaaminen parannuskartta”, joka on suurelta osin verrattavissa myös niihin laatutekijöihin ja -indikaattoreihin, joita käytetään mittaamaan kohteiden ja asukkaiden elämänlaatua (ei ole sattuma, että ne matkailualueet tai -järjestelmät, joilla turistit vierailevat eniten, osuvat yhteen niiden alueiden tai järjestelmien kanssa, joilla elämänlaatu on korkeampi).

9.8. Paikallisten järjestelmien haasteet ovat nykyään erityisen arvaamattomia. On välttämätöntä, että kohteet reagoivat järkevästi toimimalla samanaikaisesti eri tasoilla mutta vahvistavat etenkin oman tarjontansa identiteettiä ja autenttisuutta sopimalla koordinoiduista ja verkossa tapahtuvista yhteistoimista, tekemällä yhteistyötä, kehittämällä tarjonnan laatua ja palvelukulttuuria sekä asettamalla ihmiset aina keskeiseen asemaan.

10. **Kaikille avoin matkailu sekä palveluiden ja kohteiden saatavuus**

10.1. Lomailu on kaikkien oikeus. Kuitenkin vain vähän yli puolella Euroopan väestöstä on mahdollisuus nykyään toteuttaa täysin tätä oikeutta fyysisten tai sosioekonomisten vaikeuksien vuoksi. Erityisesti on syytä tuoda esiin, että niiden ihmisten lukumäärä on voimakkaassa kasvussa, joilla on erityistarpeita (erityisten invalidisoivien sairauksien leviäminen, tilapäiset ja/tai pysyvät vammat, jotka liittyvät myös väestön ikääntymiseen jne.).

10.2. Matkakohteiden ja yritysten tulee kyetä antamaan tehokkaita vastauksia niiden henkilöiden vaatimuksiin, joilla on erityistarpeita, eikä pitää kyseisiä ihmisiä B-luokan kansalaisina.

10.3. Kaikille avoimen matkailun valinta vahvistaa matkakohdetta ja perustuu tärkeisiin eettisiin syihin, mutta kun otetaan huomioon niiden ihmisten valtava määrä, joilla on erityistarpeita, voidaan olettaa, että valinnalla on huomattavaa merkitystä myös markkinoiden näkökulmasta.

10.4. Euroopan unionin on ryhdyttävä edelläkävijäksi ja kannustaa ja helpottaa poistamaan fyysisiä, kulttuurisia ja sosiaalisia esteitä, jotka estävät matkakohteiden täyden hyödyntämisen.

10.5. Tärkeä tilaisuus määritellä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tukea kaikille avointa matkailua, toteutuu parhaillaan suunniteltavissa, vammaisten teemavuotta 2003 koskevissa ohjelmissa.

11. **Matkailu ja ympäristö: matkailun kehittymisen vaikutukset ja kestävyys**

11.1. Matkailun kestävän kehityksen käsitteen tulee koskea luonnonvarojen säilyttämisen ja uudistumiskyvyn lisäksi matkakohteen ja paikallisyhteisön viitearvojen sosiaalisten ja kulttuuristen vaikutusten analysointia ja hallintaa.

11.2. Huonosti hallittu massaturismi vaikuttaa kielteisesti ja toisinaan tuhoisasti matkakohteen luontoon ja sosiaaliseen ympäristöön. Se voi saada vakituiset asukkaat suhtautumaan matkailuun torjuvasti ja käyttäytymään vihamielisesti matkailijoita kohtaan.

11.3. Euroopan matkailun Agenda 21:n valmisteluprosessia tulee vauhdittaa.

12. **Matkailu ja kulttuuri**

12.1. Nykyaikaista matkailua koskevassa visiossa on otettava huomioon alueen kulttuuriperintö laajasti ymmärrettynä (historiallis-taiteellinen perintö, luonnonperintö, viini- ja ruoka-, teollisuus- ja taidekäsityöperinne, traditiot, paikallinen kansanperinne jne.).

12.2. Matkailu on kestävissä ja vastuullisissa muodoissaan kulttuuri-ilmiö itsessään, sillä se suosii kansojen välistä ymmärtämystä ja vaihtoa ja on tärkeä tekijä tietoisuuden, Euroopan kansalaisuuteen liittyvien arvojen ja samaan yhteisöön kuulumiseen liittyvien tunteiden kasvamisessa. Mikäli matkailun kehitys jätetään sitä vastoin spontaanisuuden varaan, voivat keinottelun ja liiketalouden logiikat voittaa, mistä olisi vakavia seurauksia luonnonympäristölle ja sosiaaliselle ympäristölle.

12.3. Kulttuuritapahtumat edistävät henkilöiden liikkuvuutta ja sesonkien laajentumista, ja ne ovat keino edistää paikallisidentiteettiä ja erilaisuuksia sekä lisäävät tietoisuutta Euroopan huomattavasta kulttuuriperinnöstä, joka on rikas erilaisuudessaan ja yhtenäisyydessään.

13. **Vapaa-ajan määrittäminen ja matkailusesonkien uudelleensijoittaminen työajan uudelleenorganisoinnin yhteydessä**

13.1. Nyky-yhteiskunta on tullut käännekohtaan: ensimmäistä kertaa ihmiskunnan historiassa työ ei enää ole pääasiallinen tekijä, joka määrittää yksilöiden ja yhteisöjen roolin. Juuri vapaa-aika ja kyky hyödyntää sitä määrittävät henkilöiden kulttuurisen ja taloudellisen elämän.

13.2. Työn uudelleenorganisoinnin myötä vapautuu yhä enemmän aikaa. Samaan aikaan keskimääräisen elinajan pidentyminen ja ei enää suoraan tuotantoprosessissa vaikuttavien mutta aktiivisten ja elinvoimaisten ihmisten suuri määrä vaikuttavat osaltaan yhteiskunnan ja lomailuajan uudelleenmäärittelyyn.

13.3. Jotta tämä ylimääräinen vapaa-aika voitaisiin käyttää ja muuttaa tietoiseksi ja vastuulliseksi matkailuksi, on syytä lisätä matkailutarjonnan merkitys- ja arvosisältöä, sen autenttisuutta, sen läheisyyttä arkipäivän elämään ja sen hyödynnettävyyttä koko vuoden aikana.

13.4. EU:n toiminta voi auttaa poistamaan matkailun kausiluonteisuutta, joka haittaa merkittävällä tavalla alan kokonaisvaltaista kehitystä, ja helpottaa uusien, koko vuoden aikana hyödynnettävien tuotteiden (koulumatkailu, vanhusten matkailu, kulttuurimatkailu, urheilu- ja aktiivilomat jne.) luomista ja tarjonnan monipuolistamista. Tämä on tarpeen, jotta voidaan lieventää matkakohteissa huippusesonkien aikaan ilmenevää stressiä ja tasaannuttaa yritysten työllisyyttä ja toimintaa. Komitea painottaa asian ensisijaisuutta eurooppalaisessa matkailupolitiikassa.

14. **Matkailuilmiön analysoinnin kehittäminen kannustamalla ja tukemalla tutkimusta**

14.1. EU:n tasolla ei ole riittävästi laadukasta tietoa, jonka pohjalta voitaisiin arvioida matkailun painoarvoa kansallisissa ja alueellisissa talouksissa. Näin ollen komitea kannattaa ehdotusta matkailun eurooppalaisen seurantakeskuksen perus-

tamisesta. Se toimisi koordinoidusti useiden tutkimuskeskusten ja asiantuntijoiden muodostamassa verkossa Euroopan tasolla.

14.2. Seurantakeskus keräisi tilastollisia, taloudellisia ja kansallisella tasolla sovellettujen matkailupolitiikkojen vaikutuksiin liittyviä tietoja sekä matkailualaa koskevien yhteisön tukiohjelmien käytöstä saadut tulokset.

14.3. On totta, että matkailun satelliittitilinpito on sopivin keino arvioida matkailun taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia.

15. **Matkailu uusien viestintätekniikoiden soveltamisen ja kokeilun laboratoriona**

15.1. Matkailu soveltuu erityisen hyvin laboratorioksi, jossa kokeillaan tietoyhteiskunnan mahdollistamien uusien visioiden konkreettista toteuttamista.

15.2. Uudet tieto- ja viestintätekniikat lisäävät matkailujärjestelmien ja yritysten itseoppimiskykyä, sillä ne voivat kokeilla uusia tietojenvaihto ja tuotteiden markkinointimenetelmiä.

15.3. Komitea arvostaa E-ryhmän tekemää tutkimustyötä ja johtopäätöksiä, ryhmä tunnisti palvelut, jotka ovat vaihdettavissa verkossa sekä B2B- ja B2C-dynamiikkoihin liittyvät seurantatoimenpiteet.

15.4. Komitea katsoo, että tutkimuksen ja teknologisen kehityksen kuudennen puiteohjelman tulee sisältää matkailuun liittyviä toimia, jotka ovat yritysten ja kohteiden ulottuvilla.

16. **Matkailupalvelujen ja -kokemusten tuotantoprosessin monimutkaisuus ja poikittaisuus: luodaan matkailun euroneuvontakeskusten verkko**

16.1. Matkailu on erityisen monimutkainen ala, jossa ketjun eri lenkit ovat tiiviissä yhteydessä. Matkailupalvelujen ja -kokemusten tuotantoprosessi on erityisen herkkä vaikeuksille, joita voi ilmetä vain yhdessäkin ketjun lenkissä.

16.2. Matkailutuotteen tuotantoprosessissa tuotanto- ja kulutuspaikka osuvat yhteen ajassa ja tilassa. Tämä kuvastaa alan todellista erityisyyttä verrattuna muihin tuotannonaloihin ja korostaa alueellisten järjestelmien ja paikallisen ominaislaadun merkitystä sekä tarvetta julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden väliseen synergiseen toimintaan.

16.3. On siis syytä levittää järjestelmäkulttuuria, joka mahdollistaa julkisten ja yksityisten tuottajien toimimisen verkossa.

16.4. Lisäksi on tarpeen edistää pikaisesti matkailutoimintaa ja ammatteja säätelevän lainsäädännön ja verolainsäädännön lähentämistä Euroopan tasolla matkailun yhtenäismarkkinoiden toteuttamiseksi konkreettisesti.

16.5. Komitea pitää ensisijaisen tärkeänä parantaa matkailualan toimijoiden mahdollisuuksia saada tietoja mahdollisuudesta käyttää eurooppalaisia ohjelmia toimintansa tukemiseen. Samanaikaisesti on välttämätöntä tarjota tuottajille perusneuvontaa niiden käytettävissä olevista yhteisön tarjoamista mahdollisuuksista. Tässä yhteydessä on tarpeen luoda jo olemassa olevan Infopoint-verkon yhteyteen yrityksille ja alan toimijoille suunnattu matkailun euroneuvontakeskusten verkko, jonka keskukset sijoitettaisiin mieluimmin Euroopan merkittävimpiin matkakohteisiin.

17. **Päätelmät ja ehdotukset**

Ottaen huomioon edeltävissä kohdissa jo esitetyt seikat ja matkailusta aiemmin annetut lausunnot, komitea

17.1. yhtyy komission tiedonantoon ja arvostaa tähän mennessä tehtyä työtä menetelmän ja sisältöjen osalta pitäen sitä hyvänä perustana Euroopan unionin matkailupolitiikan voimistamiselle.

17.2. on samaa mieltä myös jäsenvaltioiden, alan toimijoiden järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan nimittämistä kansainvälisistä asiantuntijoista koostuvien viiden työryhmän tekemistä päätelmistä ja ehdotuksista.

17.3. korostaa ministerineuvoston 21. toukokuuta 2002 komission asiakirjasta ”Yhteistyöhön perustuva toimintatapa Euroopan matkailun kehittämistä varten” antaman päätöslauselman merkitystä ja pitää päätöslauselmaa viimeisimpänä poliittisena tahdonilmaisuna, jonka tarkoituksena on luoda Euroopan matkailulle määritellyt ohjelmapuitteet.

17.4. kehottaa näin ollen komissiota ja etenkin neuvostoa määrittämään yhteisön matkailustrategian voimistamiseksi tarvittavan oikeusperustan. Strategiaa tarvitaan enemmän kuin koskaan, sillä kyseinen ala on merkittävä Euroopan talouden ja yhteiskunnan, nykyään jo vakaan Euroopan talousalueen, käynnissä olevan Euroopan yhdentymisprosessin ja Välimeren vapaakauppa-aluetta koskevien suunnitelmien kannalta.

17.5. Oikeusperustan myötä olisi mahdollista kehittää alan potentiaaleja ja aiempaa helpompaa laatia matkailun puiteohjelma, jonka avulla voidaan varmistaa, että matkailua tuetaan yhteisön ohjelmilla ja toimilla, jotka koskevat muita aloja mutta joilla on selviä liittymäkohtia matkailuun. Täytäntöönpanostrategiat ja -toimet tulee valmistella mahdollisimman hyvässä yhteisymmärryksessä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan, työmarkkinaosapuolten sekä jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten kanssa komission kaavailemien vuotuisten Euroopan matkailufoorumien yhteydessä.

17.6. Komitea muistuttaa konkreettisena panoksena Brysselissä joulukuussa 2002 pidettävälle ensimmäiselle Euroopan matkailufoorumille tarpeesta huolehtia seuraavista seikoista:

a) lisätään väliaikaisesti komission matkailualan yksikön taloudellisia ja henkilöresursseja, kunnes laaja-alainen yhteisön matkailupolitiikka saadaan valmisteltua,

b) luodaan matkailun euroneuvontakeskusten perusverkko,

c) laaditaan perustettavan asiantuntijaryhmän avulla Euroopan matkakohteiden laatua koskeva peruskirja ja koordinoidaan sen täytäntöönpanoa.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Biotieteet ja biotekniikka – strategia Euroopalle”

(2003/C 61/04)

Komissio päätti 25. tammikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Adrien Bedossa.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 124 puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Jatkona kuulemisasiakirjalle ”Tavoitteena strateginen näkemys biotieteistä ja biotekniikasta”, josta komitea antoi lausuntonsa 20. helmikuuta 2002 ([1]), komissio esittää nyt EU:n toimielimille määrittelyn tästä strategiasta.

1.2. Komitea on tyytyväinen aloitteeseen, sillä strategian yhteydessä esitetään myös hyvin rakennettu, tarkka, dynaaminen ja aktiivinen toimintasuunnitelma.

1.3. Laaja kuulemiskierros, jota komissio pitää pohjana, noudattaa luonnollisesti hyvän hallintotavan sääntöjä, joiden tulisi lähentää EU:n toimielimiä järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan, kansalaisjärjestöihin sekä biotieteiden toimijoihin

([1]) EYVL C 94, 18.4.2002.

eli alan julkiseen ja yksityiseen sektoriin, instituutioihin sekä kansallisiin ja eurooppalaisiin järjestöihin.

1.4. Komitea on päätynyt samaan analyysiin kuin komissio, sillä on selvää, että strategian erittely ei ole yksinkertaista, koska haasteet ovat moninaiset, ja niitä on tutkittava yksitellen vastausten saamiseksi.

1.4.1. Tiedonannon peruselementtinä on laaja-alainen lähestymistapa, jonka avulla pyritään antamaan riittävä sysäys, jotta kaikki toimijat pääsisivät yksimielisyyteen vahvuuksista ja heikkouksista ja jotta kaikki etenisivät samaan suuntaan määriteltäessä välittömät toimet ja toisaalta toimet, joista tulee vielä keskustella ja joita tulee vielä hioa. Tämä kokonaisvaltainen näkemys on kyseisellä alalla ainoa mahdollinen.

1.4.2. Poliittisten päättäjien tulee kuitenkin olla edelleen viime kädessä vastuussa päätöksenteosta, jotta asiat pysyvät perspektiivissä ja jotta saadaan tehtyä tarvittavat strategiset päätökset.

1.4.3. Komitea korostaa, että on välttämätöntä ja tärkeää luoda biotieteille ja biotekniikalle sellainen hallintajärjestelmä, joka on osa unionin kokonaisvaltaista, demokraattista hallintojärjestelmää. Rakenteen tulee joka tapauksessa olla sellainen, joka sopii yhteen eurooppalaisen tiedeperinnön kanssa ja jonka eurooppalainen yhteiskunta voi hyväksyä.

1.5. Haasteet koskevat biotieteiden tutkimusta EU:n eri maissa sekä sitä, missä määrin tutkimus sopeutuu nykyyhteiskunnan odotuksiin. Ne koskevat myös innovaatioprosessin tehokkuutta eli sitä, miten keksinnöstä siirrytään sovellusten konkreettiseen kehittämiseen, sekä innovaatioprosessin esteitä, julkisviranomaisten roolia biotieteiden ja biotekniikan edistämisessä, ”hyödyllisten” tutkimusten kehittämisen kannalta tärkeiden liitännäisalojen eli terveydenhoitoon liittyvän lääketeollisuuden ja muuntogeenisten organismien (GMO) alaan liittyvän elintarviketeollisuuden tilaa, oikeudellisen ympäristön sopeuttamista erityisesti kokeiden ja markkinoille saattamisen alalla sekä toisaalta teollisoikeuden alalla (joka on osa teollis- ja tekijänoikeuksia), suurelle yleisölle suunnattua tiedottamista, kansalaisten osallistumista, kansalaisilta saatavaa hyväksyntää sekä yhteiskunnalle väistämättä asetettavia eettisiä rajoja.

1.6. EU jäi 1980-luvulla selkeästi kehityksestä jälkeen, ja nyt se pyrkii kuromaan umpeen tätä eroa. Asia koskee sekä ihmisten terveyden että maatalouden kannalta yhtälailla maita, joissa tapahtuu kehitystä tai jotka ovat mullistuksen kourissa, kuin rikkaita maita, vaikka kyseisillä mailla on tällä hetkellä (Kiina, Australia) marginaalinen asema alalla. Näihin eroihin tulee kiinnittää erityistä huomiota, sillä ne muodostavat uuden epäoikeudenmukaisuuden muodon kun kyseessä on oikeus elämään.

1.7. Biotekniikassa, kuten muillakin huipputekniikan aloilla, tieteellinen ja teollinen kehitys ja luonnollisesti myös markkinat ovat maailmanlaajuisia. Näin ollen on normaalia, että samanaikaisesti pyritään kehittämään oikeudellisia sääntöjä etenkin Euroopan tasolla. Tätä tehdään kahdella alalla eli ihmisten terveyttä koskevien kliinisten kokeiden kokeellisessa tutkimuksessa ja teollisoikeuden alalla, jossa käsitellään erityisesti elollisten olioiden patentoinnin rajoja koskevaa arkaluonteista kysymystä.

1.8. Tieteentekijöiden omasta aloitteesta on jo pitkään pohdittu eettisiä ongelmia, jotka liittyvät biologian ja biotekniikan kehitykseen. Pohdintoja on käyty alusta lähtien kansainvälisellä tasolla, mutta niistä käy ilmi, että EU ja Yhdysvallat lähestyvät asiaa hyvinkin eri tavalla.

1.9. Biotekniikka merkitsee teknologista vallankumousta, jonka taloudelliset seuraukset määrittelevät yhteiskuntaamme:

– tarve antaa tutkimuksen vapaudesta täsmälliset säännöt,

– tarve antaa suuntaa monitieteellisen perus- ja ammattikoulutuksen luomiseksi,

– tarve helpottaa tutkimuksen kehittämisen hallinnollisia edellytyksiä.

2. **Yleistä**

2.1. Komitea toteaa, että komissio on määritellyt tarkkaan ongelmat, jotka liittyvät tarpeeseen asettaa todellinen, hyödyllinen ja tehokas strategia, jotta voitaisiin vastata tähän teknologiseen vallankumoukseen, johon on löydettävä poliittinen vastaus.

2.1.1. Vaikutusten laajuus ja merkittävyys edellyttävät poliittista vastausta.

– Uudet tieteenalat ja niiden sovellukset muodostavat yhteisen tietoperustan.

– Näiden alojen sovellusnäkymät saattavat mullistaa yhteiskuntaamme ja talouttamme, jopa enemmän kuin GMO-viljely.

– Nämä tieteenalat ovat lupaavia Lissabonissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Kuten Tukholmassa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa todettiin, tavoitteena on tehdä EU:sta tietoon perustuva eturivin talousmahti.

2.2. EU näyttää kuitenkin vielä epäröivän

2.2.1. Ongelmana on suuren yleisön saaminen ajatuksen taakse. EU:n tuleekin hahmotella vastuullinen ja maailmanlaajuisesti tulevaisuuteen suuntaava politiikka. Sen on ehdottomasti osallistuttava toimintaan. EU ei saa ääntään kuuluville, ellei siitä tule tärkeää toimijaa alalla.

2.3. Komissio toteaa, että vastuu on jakautunut usealle taholle, mutta läheisyysperiaatteen noudattaminen ei saisi kuitenkaan estää eurooppalaisia toimimasta yhdessä yhteisten päämäärien puolesta. Komitea on asiasta samaa mieltä.

2.4. Komission esittämän strategian kolmen prioriteetin avulla tulisi voida kehittää kestäviä ja vastuullisia toimintalinjoja.

– Biotieteiden tarjoamien mahdollisuuksia avulla tulee voida aktivoida henkilöresurssit sekä teolliset ja taloudelliset voimavarat kilpailukyvyn parantamiseksi.

– Toiminnalla on oltava tietoa ja koulutusta saaneen suuren yleisön kannatus, joten eettiset ja yhteiskunnalliset huolenaiheet on otettava huomioon.

– EU:n on kohdattava tämä maailmanlaajuinen tosiasia ja löydettävä parhaiten omiin etuihinsa sopivat vastaukset. Komissio ehdottaakin läheisyysperiaatetta noudattaen integroitua strategiaa, jonka yhteydessä toteutetaan konkreettinen ja realistinen toimintasuunnitelma, sekä antaa suosituksia. Komitea on tyytyväinen tähän komission rakentavaan kannanottoon.

2.5. Uusia ratkaisuja todellisiin ongelmiin

– terveydenhoitoalalla,

– maa- ja elintarviketaloudessa,

– viljelykasvien käytössä muussa kuin elintarviketuotannossa,

– ympäristön tilan parantamisessa.

2.6. Biotieteiden ja biotekniikan mahdollisuuksien hyödyntäminen antaa epäilemättä taloudelle uuden ulottuvuuden, sillä se luo hyvinvointia ja ammattitaitoa vaativia työpaikkoja.

2.6.1. Näin ollen

– on hallittava tietopohja ja varmistettava uuden tiedon levittäminen ja soveltaminen.

– tehokkaan ja innovatiivisen tutkimuksen puitteissa on nostettava EU takaisin alan kärkeen ja varmistettava sen asema. Yhteisön toimet tulisi suunnata uusiin näkymiin, joita monitieteellinen tutkimus avaa, sillä biotekniikan pohjalta voidaan kehittää kaikin puolin innovatiivisia lähestymistapoja.

– tutkimuksen on perustuttava yhteiskunnan tarpeisiin, joten sillä on oltava takanaan myös yhteiskunnallinen konsensus.

– on tärkeää kehittää sovelluksia. Uuden kapasiteetin luomiseksi on tuettava koko tutkimus- ja innovointiprosessia. Pk-yrityksillä on tässä heikko asema.

2.6.2. Komissio esittää useita ongelmia, jotka on ratkaistava:

– pätevien työntekijöiden puute,

– tarve poistaa kaikki esteet.

2.6.3. Suunnitteilla on kolme toimintoa:

– resurssipohjan (henkilöresurssit ja taloudelliset voimavarat) vahvistaminen tällä tietoon perustuvalla alalla,

– Euroopan biotekniikka-alan yhteisöjen verkottaminen,

– viranomaisten ennakoiva toiminta.

2.7. *Biotieteiden hallinta*

2.7.1. Komitea on samaa mieltä komission kuvaamista olosuhteista. Tekninen vallankumous edellyttää hallintaa, joka perustuu seuraaviin osatekijöihin:

– kattava, tietoon perustuva ja jäsennelty yhteiskunnallinen tarkastelu ja keskustelu,

– biotieteiden kehittäminen sopusoinnussa eettisten arvojen ja yhteiskunnallisten päämäärien kanssa punniten edut ja haitat ja seuraten perusoikeuskirjan periaatteita,

– tietoon perustuvien valintojen tekeminen, jolloin kuluttajilla ja toimijoilla on valinnanvapaus. Uudet GMO-lainsäädäntöpuitteet tulevat voimaan lokakuussa 2002, ja niiden avulla tulisi saada uusien tuotteiden hyväksyminen taas käyntiin.

– kaikkien pitää toimia siten, että voidaan synnyttää luottamus tieteeseen perustuvaan sääntelyyn.

2.7.2. Komitea pitää myönteisenä komission kantaa, jonka mukaan patenttisuoja on ainoa tehokas keino edistää ratkaisevalla tavalla tutkimusta ja kehittämistä sekä tärkeä tekijä investointien suojaamiseksi.

2.7.3. Komissio esittää neljä periaatetta toimintatavoitteiden sovittamiseksi yhteen biotieteiden sääntelyssä:

– riskinhallinta ja tuotteiden hyväksyminen,

– sisämarkkinoiden turvaaminen,

– oikeasuhteisuus ja kuluttajien valinta,

– ennakoitavuus, nykyaikaistaminen ja vaikutusten arviointi.

2.8. *EU ja maailma*

2.8.1. Komissio esittelee kansainvälisen yhteistyön ohjelmaansa, jonka avulla pyritään hallitsemaan kansainvälisiä eroja. Komitea kannattaa avoimien, monenvälisten ja sääntöihin perustuvien kauppajärjestelyiden soveltamista. EU:lla on tästä jo pitkät ja myönteiset kokemukset, erityisesti OECD:n ja Codex Alimentariuksen osalta. EU:n olisi vahvistettava ja tehostettava osallistumistaan.

2.8.2. Komitea pitää myönteisenä komission näkemystä, jonka mukaan EU:lla on tietty vastuu kehitysmaihin nähden. EU:n tulee pyrkiä vastaamaan osaltaan kehitysmaiden tärkeisiin ongelmiin sekä antaa toimintakapasiteettinsa kyseisten maiden palvelukseen.

2.8.2.1. Näin ollen

– EU:n on tuettava neuvoteltuja monenvälisiä toimintapuitteita.

– EU:n tulee osallistua tekniseen apuun, toimintaedellytysten rakentamiseen ja teknologian siirtämiseen.

– EU:n on tuettava tasapuolista ja -painoista pohjois-eteläyhteistyötä.

– komitea on samaa mieltä komission kanssa siitä, että tulee päästä irti vastuun hajautumisesta ja kehittää yhteinen näkemys yhteistyöhön perustuvasta strategiasta.

2.8.2.2. Tähän tarvitaan

– edistyksen seurantaa,

– johdonmukaista yhteisöpolitiikkaa,

– koordinointia ja vertailuanalyysia,

– ja ennen kaikkea valppautta ja poliittista tukea.

2.8.2.3. Komitea kannattaa komission ehdotusta perustaa mahdollisuuksien mukaan sidosryhmien pysyvä keskustelufoorumi, johon myös komitea aikoo osallistua.

2.9. *Toimintasuunnitelma*

2.9.1. Kuvailtuaan biotieteiden ja biotekniikan strategiaan liittyviä ongelmia komissio esittelee 30-kohtaisessa toimintasuunnitelmassaan tarvittavat toimet ja taktiikat, jotta strategia voitaisiin toteuttaa ja tavoitteet saavuttaa. Komitea pitää mielenkiintoisena ja kannatettavana sitä, että jokaiseen toimeen sisältyy

– yksityiskohtainen kuvaus,

– luettelo asianomaisista toimijoista,

– tarkka (ja/tai kunnianhimoinen) aikataulu.

2.9.2. Komission aktiivinen toiminta on merkittävää erityisesti siinä mielessä, että toimintasuunnitelmassa otetaan huomioon läheisyysperiaate.

3. **Erityistä**

Komitea siis kannattaa tätä strategista suunnitelmaa, jonka määrittelystä käy ilmi hankkeen laajuus. Komitea katsoo kuitenkin, että tietyt näkökohdat jäävät epäselviksi.

3.1. *Tutkimus biotieteiden alalla*

3.1.1. Julkisella tutkimuksella on tärkeä sija biologian eri aloilla. Tätä tutkimusta tekevät seuraavat tahot:

– tieteen ja tekniikan julkiset tutkimuslaitokset,

– järjestöt, jotka keräävät yksityisiä varoja,

– yritykset pääasiassa lääketeollisuuden, siementuotannon ja maatalouskemian alalla.

3.1.2. Tietojen huima kehitys ja vauhti, jolla tieteen uudet potentiaaliset sovellukset otetaan käyttöön, edellyttävät, että kyseisillä teollisuudenaloilla tehdään yhä enemmän alustavaa tutkimusta, joka ei välttämättä tapahdu EU:ssa.

3.1.3. Komission esittämään haasteeseen vastaamiseksi on otettava mallia erityisesti Yhdysvalloista, vaikka Yhdysvaltojen esimerkkejä ei voidakaan siirtää sellaisenaan EU:hun. Näiden esimerkkien avulla voidaan antaa suuntaa biotekniikan kehitykselle. Biotekniikan kehitys tulee varmistaa päättäväisellä kannustuksella sekä toimijoiden ja EU:n välisen koordinaation parantamisella.

On tarpeen

– edistää biotieteiden tutkimusta erityisesti geneettisten sovellusten alalla.

– varmistaa tutkimuksen ja innovaation välinen yhteys luomalla suotuisat oikeudelliset, taloudelliset ja psykologiset olosuhteet uuden tiedon nopeaan siirtämiseen innovatiivisiin sovelluksiin.

– vahvistaa teollisuuden osallistumista alustavissa vaiheissa laajentamalla tutkimusyhteistyötä ulkopuolisten laboratorioiden kanssa ja lisäämällä yhteistyötä biotekniikan alan kanssa.

– antaa EU:lle sille kuuluva rooli. EU:n tulee kannustaa biotekniikan kehittämiseen kuitenkin ilman sanelupolitiikkaa, sen tulee poistaa sääntöihin ja asetuksiin liittyvät esteet, keventää hallintotaakkaa, joka jarruttaa tai estää aloitteet, huolehtia teollisuuden valintojen yhdenmukaisuudesta ja ennen kaikkea saada oma politiikkansa yhtenäiseksi, dynaamiseksi ja jatkuvaksi.

3.2. *Eettiset ja hyväksymiseen liittyvät haasteet*

3.2.1. Biotekniikka herättää tärkeitä ja vaikeita eettisiä kysymyksiä.

3.2.1.1. Eettiset kysymykset johtuvat geenitutkimusten luonteesta ja niiden sovelluksista etenkin ihmisten terveyden alalla. Elävän geneettisen perimämme historia, rikkaus ja monimutkaisuus sekä sen tarjoamat mahdollisuudet ja edellytykset on vähitellen paljastumassa. Näin avautuu mahdollisuudet kehittää muun muassa lääketieteellisiä ja kognitiivisia sovelluksia. Sovellusten kenttä on lähes rajaton.

3.2.2. Viime vuosikymmeninä tutkimuksessa on tehty läpimurtoja. Tiedot ja ensimmäiset sovellukset kehittyvät kasvavalla vauhdilla. Käynnissä on kilpajuoksu ihmisen geeniperimän täydelliseksi kartoittamiseksi ja ihmisen proteomin tuntemuksen syventämiseksi.

3.2.3. Eettisten lähestymistapojen erot ylittävät biotekniikan ja usein myös puhtaan bioetiikan rajat. Erot liittyvät yhteiskuntien erilaisin näkyviin tai piileviin arvoihin. Tavallisesti voidaan erottaa toisistaan länsieurooppalaisen yhteiskunnan kantilainen, normatiivinen lähestymistapa, jossa periaatteena on ihmisten universaalisuus, ja anglosaksisen maailman lähestymistapa, joka perustuu ennemminkin hyötyyn, jossa vältetään ennakkoperiaatteiden asettamista ja jossa toimien moraalisuus arvioidaan niiden konkreettisten seurausten valossa. Tämä arvohierarkian ero on esimerkki siitä, miksi hallitus ja suuri yleisö eivät halua Yhdysvalloissa biotekniikalle erillistä lainsäädäntöä.

3.2.4. Myös EU:n sisällä on selkeitä, ajan kuluessa esille tulleita näkemyseroja.

– Yksi suuri tulevaisuuden epävarmuustekijä biotekniikan eettisissä keskusteluissa on se, miten esimerkiksi sellaiset maat kuin Kiina ja Intia suhtautuvat asiaan sitten kun ne pääsevät osallistumaan suoraan alan kehitykseen.

– Tieteellisen ja taloudellisen kilpailun kiihdyttyä eettisestä keskustelusta on tullut sekä entistä välttämättömämpi että vaikeampi. Tämä pätee etiikkaan sekä tieteellisen viestinnän että kokeiden alalla. Dollyn syntymän jälkeen kloonauksen etenemisestä kertovat lukuisat uutiset ovat merkki siitä, että eettistä pohdintaa on kiirehdittävä ja lisättävä.

3.3. *Siirtogeenit, ympäristö ja yleisön näkemykset*

3.3.1. Voidaan oikeutetusti pohtia, miksi siirtogeenit herättävät niin paljon kysymyksiä, kun klassinen valinta ei ole koskaan aiheuttanut reaktioita. Ilmiö selittyy siirtogeenien erityispiirteillä. Niiden leviäminen on nopeaa, ja ne pystyvät ylittämään lajien rajat, joten niillä on enemmän mahdollisuuksia häiritä ekosysteemiä. Toisille ympäristökysymykset ovat vain tekosyy vastustaa geenimuunnettuja organismeja paljastamatta todellisia – eettisiä, uskonnollisia tai ideologisia – syitä.

3.3.2. Ympäristönsuojelu askarruttaa yhä enemmän kuluttajia. He eivät ole kiinnostuneita ainoastaan elintarvikkeiden hinnasta ja laadusta, vaan myös tuotantotavoista ja ympäristövaikutuksista. BSE-kriisiin liittyneet tapahtumat ovat saaneet kuluttajat yhtäkkiä tiedostamaan, että maatalous voi tuottaa

materiaalisia seurauksia jalostusteollisuuden odotuksiin vastattaessa. He ovat menettäneet uskoaan tieteeseen ja kiinnittävät aiempaa enemmän huomiota riskitekijöihin. Kuluttajat vaativat takeita.

3.3.3. Ongelmana on tietää, missä kulkee raja: kansalaiset esittävät oikeutettuja takuuvaatimuksia, mutta tutkijat eivät aina pysty tarjoamaan niitä. Tieteen kehitys sisältää riskejä, joiden arviointi on vaikeaa. Yhteiskunta hyväksyy uuden keksinnön, kun sillä nähdään olevan jotain erityistä etua. Tällaisessa tapauksessa puhutaan ”hyväksyttävistä riskeistä”.

3.3.4. Kasvien ja eläinten siirtogeenien kohdalla ei ole selvitetty selkeästi etujen ja riskien välistä suhdetta. Tämä monimutkaistaa keskustelua.

3.3.5. On välttämätöntä arvioida yhteiskunnalliselta kannalta jokaisen geneettisesti muunnetun organismin etujen ja riskien suhde tapauskohtaisesti, jotta kansalaiset pitäisivät niitä oikeutettuina ja jotta niiden hyväksymistä voitaisiin edistää.

3.4. *Koulutus*

3.4.1. Komission määrittelemässä strategiassa ei oteta kuitenkaan riittävässä määrin huomioon sitä, että on äärimmäisen tärkeää jakaa Euroopan kansalaisille, etenkin nuorille, tietoa näistä asioista. Nämä vaatimukset on otettava huomioon koko koulutusjärjestelmässä.

3.4.2. Kuten komitea toteaa lausunnossaan ”Komission tiedonanto – Tavoitteena strateginen näkemys biotieteistä ja biotekniikasta: kuulemisasiakirja [1]”, komission tulisi ottaa huomioon seuraavat näkökohdat:

– sellaisten kokeiluluonteisten koulutusohjelmien kehittäminen, joiden avulla biotieteiden ja biotekniikan kehitystä voitaisiin esitellä kansalaisille,

– sellaisen toimintasuunnitelman kehittäminen, johon sisältyy useita yhteisön toimintalinjoja, erityisesti:

  – toimet, joiden tavoitteena on lisätä koulujen valmiuksia biotieteiden ja biotekniikan opetukseen,

  – pyrkimykset poistaa esteet, jotka haittaavat kansalaisten tiedonsaantia.

4. **Komitean ehdotukset**

4.1. Komission tiedonanto on tasapainoinen ja hyvin rakennettu, ja toimintasuunnitelma on tarkka, aktiivinen ja konkreettinen. Näyttää kuitenkin siltä, että tietyt periaatteet ja tavoitteet ovat liian monitahoisia tai epäselviä, kun otetaan huomioon, että tavoite on erittäin tärkeä EU:n tulevaisuuden kannalta. Aihe on erityisen herkkä yleiselle mielipiteelle, sillä se herättää kysymyksiä ja intohimoja kaikissa EU:n maissa ja kaikissa väestöryhmissä.

4.2. Komitea toivoo, että yksityiskohtaisten vastausten hahmottelussa sovellettaisiin kahta monialaista periaatetta ja että niitä tutkittaisiin yhdenmukaisesti.

4.2.1. Ennaltaehkäisy ja ennalta varautumisen periaate [2]

4.2.1.1. Ennalta varautumisen periaate on pidettävä jatkuvasti mielessä myös biovalvonnan alalla. Sitä on sovellettava kaikissa vaiheissa. Vaikeutena on se, että periaate täytyy tunnustaa samalla tavalla kaikissa kansainvälisen yhteisön maissa, ja sitä on sovellettava yksiselitteisesti kansainvälisellä tasolla. Nykytilanteessa asiat eivät kuitenkaan ole näin. EU:n tulee vaatia kansainvälisen konferenssin järjestämistä tulkinnan yhdenmukaistamiseksi.

4.2.2. Vastuullistaminen

4.2.2.1. Tämä periaate (vahingot/haitat) tulisi tuoda asianmukaisella tavalla esille ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi [3].

4.2.3. Komitea katsoo, että ehdotettua toimintasuunnitelmaa tulee vahvistaa seuraavilla erityisen tärkeinä pidettävillä toimilla:

4.2.3.1. Kaikille eurooppalaisille nuorille annetaan koulutusta ja valistusta kyseisillä tieteenaloilla puiteohjelman ja erityisen rahoituksen avulla.

4.2.3.2. Määritellään kaikkien toimijoiden vastuu entistä tarkemmin. Näitä toimijoita ovat:

– unionin toimielimet,

– jäsenvaltiot läheisyysperiaatteen mukaisesti. Viranomaisten tulee määritellä vastuunsa ennen päätöksentekoa ja varmistaa vastuun täyttäminen.

– asiantuntijat tai asiantuntijakomiteat, joihin turvaudutaan päätöksenteon yhteydessä.

---

[1] EYVL C 94, 18.4.2002.

[2] EYVL C 268, 19.9.2000.

[3] KOM(2002) 17 lopullinen.

4.2.3.3. Annetaan tietoa, jonka avulla voidaan tehdä valintoja.

– Kaikkien tutkimusvaiheiden tulee olla avoimia.

– On varmistettava jäljitettävyys sekä se, että merkinnät ovat selkeitä ja helppolukuisia.

– On tehtävä lainsäädännön edellyttämät merkinnät.

– Eurooppalaista lainsäädäntöä on täydennettävä hyväksymällä yhteisön säädös geneettisesti muunnettuja organismeja sisältävistä siemenistä ja rehuista.

– Myös välituotteisiin on tehtävä merkinnät.

– Kuluttajien odotukset on tunnustettava kansainvälisellä tasolla vaatimalla kustannus- ja hyötykriteerien asettamista kaikissa neuvottelutilanteissa.

4.2.3.4. Käydään jatkuvaa keskustelua, jotta voidaan

– arvioida asianmukaisesti tieteen kehitystä,

– asettaa viestintästrategia alaa koskevan EU:n politiikan yhdenmukaisuuden ja selkeyden lujittamiseksi. Strategiaa tulee jatkuvasti kehittää ja laajentaa erityisesti antamalla nuorille koulutusta ja valistusta.

– Tiedon tulee olla objektiivista ja julkisen vallan tulee taata keskusteluiden moniarvoisuus.

4.2.3.5. Yhteisvastuun periaatteeseen tulee viitata kaikissa vaiheissa.

– Kehitysmaat ovat valitettavasti ennemminkin katsojan kuin toimijan asemassa. Tilanne on erityisen huolestuttava, kun otetaan huomioon, että elintarvikkeiden saannin epävarmuus, terveydenhoidon tarpeet ja ympäristön saastuminen koskevat myös kehitysmaita.

– EU:n tulee sisällyttää solidaarisuus tärkeiden muuttujien joukkoon: solidaarisuus rikkaiden ja köyhien maiden välillä, solidaarisuus suhteessa yhteiseen vastuuseen ympäristönsuojelussa. Köyhyyden torjuntaan ja omavaraisen elintarviketalouden kehittämiseen tarvitaan entistä enemmän julkisia varoja.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

4.3. *Yhteisön patentti*

4.3.1. Tieteiden ja tekniikan nopea kehitys sekä tutkimusten suuri määrä vaikuttavat teollisoikeuden kehitykseen, sillä perinteisten kysymysten lisäksi on pohdittava myös innovaatioiden luonnetta sekä sitä, onko moraalisesti oikein vai väärin patentoida tiettyjä keksintöjä.

4.3.1.1. Teollisoikeudet on tarkoitettu kansainvälisiksi, jotta keksintöjä voitaisiin suojella tehokkaasti. Teollis- ja tekijänoikeuksien alan kaupallisia sopimuksia varten annetaan sääntöjä, joista osa koskee nimenomaan biotekniikkaa.

4.3.2. Maailman henkisen omaisuuden järjestön (WIPO) lisäksi Euroopassa on Euroopan patenttivirasto, joka tarjoaa kuitenkin vain yhteisen patentinhakumenettelyn, kun taas soveltamismenettelyt kuuluvat edelleenkin jäsenvaltioille.

4.3.2.1. Käyttöön olisikin saatava kiireesti yksi, yhtenäinen yhteisöpatentti.

4.3.3. Perusero amerikkalaiseen patenttioikeuteen verrattuna on se, että Yhdysvalloissa patenttioikeuden saa ensimmäinen keksijä, ei ensimmäinen patentinhakija.

5. **Päätelmä**

5.1. EU:lla on vaativa tehtävä: EU:ta ei kuunnella, ellei se pääse merkittävän toimijaan asemaan biotekniikassa. EU:ssa on kiireesti tiedostettava kilpailukyvyn, kasvun ja työpaikkojen luomisen merkitys. On siis pyrittävä jatkuvasti organisoituun yhteistyöhön eri toimijoiden välillä. Lisäksi tarvitaan yhteinen strategia ja yhteiset välineet, erityisesti yhteisön patentti. Innovaatio edellyttää ilman muuta uusia, dynaamisia ja avoimia hallintamuotoja, jotta voidaan ottaa huomioon, kuinka laajalti ja kuinka nopeasti tutkimus avaa uusia tutkimusnäkymiä. Mielikuvitus on tarpeen. Nyt kannattaa panostaa entistä enemmän edistämiseen, kannustamiseen ja helpottamiseen. EU:n aseman vakiinnuttaminen biotekniikassa edellyttää määrätietoista ja pitkäjänteistä toimintaa.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus muiden maiden kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden lentoliikennepalvelujen tarjoamiseen liittyviltä tuilta ja epäterveiltä hinnoittelukäytännöiltä suojautumisesta”

(KOM(2002) 110 lopullinen – 2002/0067 COD)

(2003/C 61/05)

Euroopan unionin neuvosto päätti 3. huhtikuuta 2002 EY:n perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 2. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Bo Green.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 130 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Taustaa**

1.1. Komissio toteaa ehdotuksensa perusteluissa, että yhteisön ilmailualalla on edessään ratkaisevan tärkeä haaste: sen on kilpailtava yhteisön ulkopuolisten ja runsaita tukia saavien lentoyhtiöiden kanssa samalla kun sitä itseään sitovat tiukat valtiontukisäännöt ([1]).

1.2. Komission 20. toukokuuta 1999 antamaa tiedonantoa koskevassa lausunnossaan TSK esitti toivomuksen Euroopan lentoliikenteen kilpailukyvyn vahvistamisesta – etenkin suhteessa amerikkalaisiin lentoyhtiöihin – sekä rakenteellisten haittojen poistamisesta ([2]). Lisäksi TSK kannattaa lausunnossaan näkemystä, että valtiontuet salliva siirtymävaihe on päättynyt, eikä tukia tulisi enää sallia.

1.3. Lausunnossaan TSK pitää tarpeellisena eurooppalaisen ja amerikkalaisen kilpailupolitiikan yhtenäistämistä ja kannattaa komission pyrkimystä saada Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välille aikaan ”avoin taivas” -sopimus.

1.4. Komission tiedonannossa Yhdysvalloissa suoritettujen terrori-iskujen seurauksista ilmailualalla ([3]) todetaan mm. Yhdysvaltojen kongressin hyväksyneen 21. syyskuuta 2001 kiireellisiä toimenpiteitä osana laajahkoa tukiohjelmaa, jonka arvo on enimmillään 18 miljardia dollaria. Komissio aikoo tarkistaa, voivatko nämä amerikkalaisille lentoyhtiöille suunnatut tukitoimenpiteet vaikuttaa niihin markkinoihin, joilla amerikkalaisten ja eurooppalaisten yhtiöiden välillä valitsee kova kilpailu. Kyse on pääasiallisesti Atlantin ylitysreiteistä.

1.5. Tiedonannossa todetaan lisäksi, ettei amerikkalaisille lentoyhtiöille myönnetyn suoran tuen mahdollisesti aiheuttamiin kilpailuvääristymiin voida puuttua, koska yhteisön ja Yhdysvaltojen välisiä suhteita sääntelevää sopimusta ei ole. Tämän vuoksi komissio pidättääkin itselleen oikeuden tehdä ehdotuksia niiden vahinkojen kompensoimiseksi, joita yhteisön lentoyhtiöt ovat vaarassa kärsiä. Lisäksi komissio aikoo ehdottaa Yhdysvalloille hyvän toimintatavan säännöstön vahvistamista asiassa.

1.6. Tiedonannossa todetaan lopuksi, että komissio aikoo ehdottaa yhteisön lentoyhtiöiden mahdollisten tappioiden korvaamista, mikäli yhteisön ulkopuolisten maiden lentoyhtiöilleen maksamat tuet tarjoavat kyseisille yhtiöille yhteisön ja sen ulkopuolisten maiden välisillä reiteillä kohtuuttoman kilpailuedun suhteessa yhteisön lentoyhtiöihin.

1.7. Tässä käsiteltävän ehdotuksen lähtökohtana on, että eräät yhteisön ulkopuoliset maat ovat ottaneet käyttöön välineitä, joilla tällaisiin tilanteisiin voidaan puuttua. Yhteisö ei sen sijaan ole ilmailualalla antanut epäterveitä hinnoittelukäytäntöjä koskevia määräyksiä, vaikka merikuljetuksissa näin on menetelty ([4]). Ainoan käytettävissä olevan välineen muodosta-

([1]) Ilmailualan yhtenäismarkkinoista 20. toukokuuta 1999 annettu komission tiedonanto KOM(1999) 182 lopullinen sekä ilmailualan valtiontuesta vuonna 1994 annetut suuntaviivat (EYVL C 350, 10.12.1994, s. 5).

([2]) Talous- ja sosiaalikomitean 20. toukokuuta 1999 antama lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan lentoliikenne: yhtenäismarkkinoilta maailmanlaajuisiin haasteisiin”, KOM(1999) 182 lopullinen (EYVL C 75, 15.3.2002, s. 4).

([3]) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, annettu 10. lokakuuta 2001, Yhdysvalloissa suoritettujen terrori-iskujen seurauksista ilmailualalla, KOM(2001) 574 lopullinen.

([4]) Council Regulation (EEC) No 4057/86 of 22 December 1986 on unfair pricing practices in maritime transport, EYVL L 378, 31.12.1986 (suomenkielistä toisintoa ei ole saatavissa).

vat kahdenväliset sopimukset, mutta niiden soveltamisala ja niissä määrätyt korjaustoimet ovat niin rajallisia, että ne eivät useinkaan tarjoa mahdollisuutta suojautua nopeasti ja kattavasti tukien ja epäterveen hinnoittelun vaikutuksilta.

2. **Komission ehdotus**

2.1. Ehdotettu säädös antaa mahdollisuuden ryhtyä toimiin yhteisön ulkopuolisten lentoliikenteen harjoittajien tietyillä yhteisöstä tai yhteisöön suuntautuvilla reiteillä tarjoamia tuettuja tai epäterveesti hinnoiteltuja ja vahingollisia lentoliikennepalveluja vastaan. Se sisältää yksinkertaiset ja käytännölliset aineellisoikeudelliset ja menettelysäännöt, mutta ei samalla edellytä, että EY:n olisi alitettava tavarakaupan alalla vahvistetut normit ([1]).

2.2. Ehdotuksessa käytetään tukia ja tasoitustulleja koskevassa WTO:n sopimuksessa esitettyä tuen määritelmää. Ulkomaiden hallitusten myöntämät kauppaa vääristävät tuet, jotka on kohdennettu tietyille yrityksille tai aloille, sekä vientituet oikeuttavat vastatoimenpiteisiin (yleisesti saatavilla olevien tukien ei katsota vääristävän kauppaa; tällaisia ovat esimerkiksi kaikkien palveluntarjoajien, kuten lentoyhtiöiden, saatavilla olevat tuet). Ehdotukseen on otettu ”epäterveiden hinnoittelukäytäntöjen” määritelmä. Niillä tarkoitetaan sellaisten hintojen vahvistamista, jotka ovat alhaisempia kuin vakiintuneiden ja alaa edustavien lentoyhtiöiden hinnat (tai jos tarvittavia tietoja ei ole saatavilla, hinta, joka saadaan laskemalla yhteen muiden vastaavien lentoyhtiöiden kustannukset ja voitto). Määritelmä rajoitetaan kuitenkin koskemaan ainoastaan valtion määräysvallassa olevien lentoyhtiöiden epäterveitä hinnoittelukäytäntöjä.

2.3. Ehdotus käsittää kaikki tavarakaupan alalla tehtävien tutkimusten perustekijät, mutta yksinkertaistetussa eikä yhtä sitovassa muodossa. Tutkimukset perustuvat kahteen muuttujaan:

– tietyn hallituksen tukikelpoisille ulkomaisille lentoyhtiöille myöntämät tuet tai tiettyjen valtion määräysvallassa olevien ulkomaisten lentoyhtiöiden epäterveet käytännöt,

– tietyt yhteisön ilmailualan kannalta ongelmalliset reitit.

2.4. Asetusluonnoksessa otetaan käyttöön ”samankaltaisen lentoliikennepalvelun” määritelmä, joka ei kuitenkaan ole yhtä rajoittava kuin tavarakaupassa. Asetuksessa edellytetään yhteisön lentoyhtiöiden lentävän samoilla tai lähes samoilla reiteillä kuin ulkomaisten lentoyhtiöiden, mutta siinä ei aseteta tarjottua palvelutyyppiä koskevia rajoituksia.

2.5. Yhteisön ilmailualalla on oikeus aloittaa menettely, jos sen puolesta on tehty asianmukaisesti perusteltu kantelu. Komissiokin voi aloittaa menettelyn viran puolesta, jos näyttöä on riittävästi.

2.6. Menettelyn aloittaa julkinen ilmoitus Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, ja ulkomaisilla lentoyhtiöillä ja muilla asianosaisilla on oikeus tulla kuulluiksi. Yhteistyöstä kieltäytymisestä voidaan tehdä epäedullisia päätelmiä.

2.7. Jäsenvaltioita kuullaan menettelyn jokaisessa vaiheessa komiteassa neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen 28. kesäkuuta tehdyn neuvoston päätöksen N:o 468/1999/EY mukaisesti ([2]). Lisäksi ehdotuksessa varmistetaan kyseisen päätöksen 8 artiklan nojalla Euroopan parlamentin valvontaoikeus.

2.8. Toimenpiteet (tullit, sitoumukset tai muut asianmukaiset toimenpiteet, kuten laskeutumislupien rajoittaminen) määrätään yhtiökohtaisesti. Toimenpiteen määrällinen yläraja asetetaan vastaanottajan tuesta saaman edun perusteella (tai se rajoitetaan valtion hallinnassa olevan ulkomaisen lentoyhtiön perimän kuljetusmaksun ja ”tavanomaisen kuljetusmaksun” erotukseen) tai sellaiselle tasolle, että vahinko voidaan korjata, aina sen mukaan, kumpi kyseisistä määristä on pienempi. Väliaikaiset toimenpiteet ovat voimassa kuusi kuukautta. Toimenpiteitä voidaan tarvittaessa tarkistaa. Samoin kuin tavarakaupassa ehdotuksessa ei ole säännöksiä siitä, miten tullit kannetaan. Käytännössä jäsenvaltioiden viranomaiset, jotka kantavat lentokenttäveron, voivat kantaa myös kyseiset tullit. Kannetut tullit siirretään yhteisön talousarvioon Euroopan unionissa voimassa olevien korjaus- ja tasoitustulleja koskevien säännösten mukaisesti.

2.9. Säädöksellä ei kuitenkaan korvata sellaisia Euroopan ulkopuolisten maiden kanssa tehtyjä ilmailualan sopimuksia, joiden avulla voidaan tehokkaasti käsitellä kilpailun vääristymiseen liittyviä kysymyksiä. Tapauksissa, joissa kilpailun vääristymiseen voidaan vastata tyydyttävästi voimassa olevan oikeudellisen asiakirjan avulla, kyseinen asiakirja syrjäyttää tässä ehdotetun asetuksen, ja se katsotaan silloin toissijaiseksi ([3]).

([1]) Neuvoston asetus (EY) N:o 2026/97, annettu 6 päivänä lokakuuta 1997, muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuetulta tuonnilta suojautumisesta (EYVL L 288, 21.10.1997).

([2]) EYVL L 184, 17.7.1999, s. 23.

([3]) Ehdotuksessa viitataan tässä yhteydessä virheellisesti ”lentoyhtiösopimuksiin” jne.

3. **Yleistä**

3.1. TSK pitää eurooppalaisten lentoyhtiöiden kilpailukyvyn vahvistamista olennaisen tärkeänä, erityisesti suhteessa amerikkalaisiin yhtiöihin. Tässä mielessä välineet, joilla yhteisön ilmailuelinkeinoa suojellaan yhteisön ulkopuolelta tarjottaviin lentoliikennepalveluihin liittyvältä epäterveeltä hintakilpailulta, voivat osoittautua tärkeiksi.

3.2. Koska komitea pitää tärkeänä eurooppalaisen ja amerikkalaisen kilpailupolitiikan yhtenäistämistä, se on jo aikaisemmin ilmaissut tukensa komission pyrkimyksille saada aikaan ”avoin taivas” -sopimus EU:n ja Yhdysvaltojen välille. Kuten tunnettua, tällaista sopimusta ei vielä ole solmittu, eikä mahdollisesta solmimisesta ole varmuutta.

3.3. Asiakirjasta ei ilmene selkeästi, miten ehdotus vaikuttaa niihin kuulemista ja välitysmenettelyjä koskeviin lausekkeisiin, joita jäsenvaltioiden ja yhteisön ulkopuolisten maiden solmimat lukuisat voimassaolevat kahdenväliset ja kansainvälisen oikeuden perusteella sitovat ilmailusopimukset sisältävät. Lisäksi jää epäselväksi, miten ehdotuksen ja edellä mainittujen kahdenvälisten sopimusten väliset mahdolliset ristiriidat ratkaistaan (vrt. esim. perustamissopimuksen 307 artikla).

3.4. Yleensä yrityksille myönnettävästä valtiontuesta – olivatpa kyseessä eurooppalaiset tai EU:n ulkopuoliset yritykset – voi olla huomattavaa vahinkoa kyseisen elinkeinonhaaran tai alan kaupalliselle kehitykselle. Tällä perusteella TSK voi periaatteessa tukea tässä käsiteltävän komission ehdotuksen tavoitetta, eli yhteisön ulkopuolisten valtioiden maansa lentoyhtiöille tai valtiolliselle lentoyhtiölleen myöntämän tuen torjumista. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti syyskuun 11. päivän jälkeen konkurssien välttämiseksi tietyille lentoyhtiöille myönnettyyn valtavaan taloudelliseen tukeen. Sitä maksettiin mm. huomattavasti kohonneiden vakuutusmaksujen kattamiseksi sekä liittovaltion että osavaltioiden myöntämänä suorana tukena. Vaikka tukien ei pidäkään aiheuttaa polkumyyntiä, se, ettei vastaavia toimia tarjottu yhteisön lentoyhtiöille varsinkaan vakuutusten osalta, voi lopulta johtaa yhtiöiden toiminnan lopettamiseen. Toisaalta on huomattava, että torjuntatoimet voivat tietyissä tilanteissa olla kaksiteräinen miekka. Ne onkin aina sovitettava yhteisön ja torjuntatoimien kohteena mahdollisesti olevien maiden välisiin yleisiin suhteisiin.

3.5. Lisäksi on muistettava, että etenkin epäterveen hinnoittelukäytännön haitallisia vaikutuksia on hyvin usein huomattavan vaikeaa osoittaa kiistattomasti.

3.6. Näin ollen voitaisiinkin harkinta, pitäisikö komission ehdottaman asetuksen 12 artiklassa perustettavaksi esitetyn komitean, jonka tehtävänä on avustaa komissiota ehdotetun neuvoa-antavan menettelyn sijasta, soveltaa suojamenettelyä, josta säädetään päätöksen N:o 468/1999/EY 6 artiklassa ja joka takaa jäsenvaltioille kuulemismenettelyä suoremman vaikutusmahdollisuuden.

3.7. Olisi laadittava kaikkien asianosaisten etujen arviointiin pohjautuva selvitys siitä, missä määrin yhteisön on etujen takaamiseksi tarpeen puuttua tilanteeseen. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös käyttäjien ja kuluttajien etu (vrt. asetus EY/384/96). Nyt käsiteltävä ehdotus ei sisällä tähän liittyvää konkreettista viittausta ([1]).

4. **Erityishuomioita**

4.1. *Yleistä*

4.1.1. Komission asiakirjasta ei käy selville, miten ehdotus vaikuttaa sekä nyt että oletettavasti tulevaisuudessakin voimassa oleviin ja kansainvälisen oikeuden perusteella sitoviin kahdenvälisiin ilmailualan sopimuksiin.

4.1.2. Suositus

Ehdotuksesta asetukseksi on käytävä selkeästi ilmi, miten se vaikuttaa jäsenvaltioiden toimivaltaan yhteisön ulkopuolisten maiden välisissä ilmailualaa koskevissa kansainvälisen oikeuden perusteella sitovissa sopimuksissa.

4.2. *3 artikla*

4.2.1. Käsite ”tavanomainen kuljetusmaksu” on määritelmineen hieman epätarkka.

4.2.2. Suositus

Epäterveen kilpailun määrittely voisi perustua siihen, kattaako tietyllä reitillä kuljetusmaksuista saatu tulo reitin keskimääräiset kustannukset esim. 6 kuukauden ajalla. Keskimääräisillä kustannuksilla tarkoitetaan tässä reitin liikennöinnistä aiheutuvia kustannuksia eikä yleiskustannuksia ja kohtuullista voittoa.

4.3. *12 artikla 2 kohta*

4.3.1. Esteiden poistamiseen saakka jatkuvaa suojamenettelyä voitaisiin harkita yhteisön ilmailualan markkinoiden sirpaleisuuden sekä kohdassa 3 esitetyn ja ehdotuksessa mainitun

([1]) Neuvoston asetus (EY) N:o 384/96, annettu 22 päivänä joulukuuta 1995, polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta.

neuvoa-antavan menettelyn vuoksi. Näin voitaisiin menetellä siitä huolimatta, että neuvoa-antava menettely voidaan muuten vastaavassa tilanteessa toteuttaa nopeammin. Se voi olla tärkeää tässä käsiteltävän alan kannalta.

4.3.2. Suositus

Tulee harkita, pitäisikö asetusehdotuksen 12 artiklassa mainitun komissiota avustavan komitean soveltaa ehdotetun neuvoa-antavan menettelyn sijasta päätöksen N:o 468/1999/EY 6 artiklassa säädettyä suojamenettelyä.

5. **Päätelmät**

5.1. ETSK kannattaa periaatteessa tässä käsiteltävää asetusehdotusta.

5.2. Ehdotuksesta on käytävä ilmi, miten uusien säännösten on tarkoitus sopia yhteen jäsenvaltioiden ja yhteisön ulkopuolisten maiden välisten voimassa olevien sekä kansainvälisen oikeuden perusteella sitovien ilmailualan sopimusten kanssa.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Internetin käyttöturvallisuuden parantamista maailmanlaajuisten verkkojen laitonta ja haitallista sisältöä torjumalla koskevan yhteisön monivuotisen toimintasuunnitelman hyväksymisestä tehdyn päätöksen N:o 276/1999/EY muuttamisesta”

(KOM(2002) 152 lopullinen – 2002/0071 COD)

(2003/C 61/06)

Neuvosto päätti 12. huhtikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 153 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 2. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Ann Davison.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 132 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on kiinnittänyt erityistä huomiota nuorisopolitiikkaan [1], kuten EU:ssa pitäisi komitean mielestä yleisemminkin tapahtua. Euroopassa on ehdottomasti alettava harjoittaa yleistä ja johdonmukaista politiikkaa lapsia koskevissa kysymyksissä.

1.2. ETSK on antanut useita lausuntoja, joissa käsitellään tarvetta suojella lapsia erityisesti Internetissä. Ne ovat osaltaan edistäneet Internet-toimintasuunnitelman (Internet Action Plan, IAP) valmistelua, jonka yhteydessä on otettu huomioon useita ETSK:n tekemiä ehdotuksia. Ensimmäinen kyseisistä

[1] Ks. esim. talous- ja sosiaalikomitean lausunnot aiheista ”Lasten hyväksikäyttö ja seksimatkailu”, EYVL C 284, 14.9.1998 ja ”Eurooppalainen lastenkulttuuripolitiikka”, CES 250/1996.

lausunnoista annettiin vuonna 1997. Lausunnon esittelijä oli Jocelyn Barrow [1]. Viimeisin lausunnoista, joka valmistui marraskuussa 2001 [2], on yksi eniten julkisuutta saanut ETSK:n lausunto: noin 20 miljoonaa kuluttajaa kuuli siitä valtakunnallisten ja alueellisten tiedotusvälineiden välityksellä. Tämä osoittaa, että suuri yleisö on komitean kanssa vahvasti samaa mieltä siitä, että lasten asianmukainen suojelu Internetissä on kyettävä turvaamaan.

1.3. Kyseisessä lausunnossa komitea ehdotti Internet-toimintasuunnitelman vahvistamista. Komissio on huomioinut tietyt komitean tekemät ehdotukset, jotka koskevat muun muassa Internetin käyttöturvallisuutta käsittelevän EU:n foorumin perustamista sekä vihaan ja rasismiin yllyttävien sisältöjen torjuntaa. Komitea suositti myös tässä yhteydessä, samoin kuin se teki kuluttajansuojaa koskevasta vihreästä kirjasta antamassaan lausunnossa, oikeudellisen taustan luomista Internet-toimintasuunnitelmalle sen varmistamiseksi, että kaikki toimijat noudattavat parhaita mahdollisia menettelysääntöjä ja muita toimintasuunnitelman puitteissa kehitettyjä menettelyjä. Tällä hetkellä toiminnan sääntely perustuu täysin vapaaehtoisuuteen, ja joissakin tapauksissa siltä puuttuu kriittisen massan tuki.

2. **Haasteen ulottuvuudet**

2.1. Noin 38 prosentilla EU:n kotitalouksista oli vuoden 2001 lopussa käytettävissään Internet-liittymä, ja koulut kaikkialla EU:ssa ovat liittymässä vaiheittain täydellisesti verkkoon. Lapset oppivat tietotekniikkaa kouluissa ja omaksuvat uuden välineen nopeasti, usein ennen vanhempiaan. Kun lapset käyttävät Internetiä kotoaan, heitä ei tavallisesti valvota. Pedofiilit ovat valitettavasti oivaltaneet, että verkon mahdollistama anonymiteetti tarjoaa heille tilaisuuden lähestyä lapsia, ja toisinaan tällainen toiminta johtaa raiskauksiin. Vanhemmat ymmärtävät Internetiin liittyvistä asioista usein lapsiaan vähemmän. Kreikassa äskettäin tehdyssä tutkimuksessa puolet Internetiä käyttävistä lapsista kertoi, etteivät heidän vanhempansa käytä koskaan Internetiä. Suunnilleen sama määrä lapsista sanoi, etteivät he tiedä, kuinka suojautua verkossa [3].

2.2. Äskettäin Yhdysvalloissa tehty partiotyttöjä koskeva selvitys [4] osoitti, että 30:a prosenttia heistä on ahdisteltu keskusteluryhmissä. Kuitenkin vain 7 prosenttia ahdistelluista kertoi tapahtuneesta vanhemmilleen, koska he pelkäsivät, että heidän pääsynsä verkkoon estettäisiin tämän jälkeen. Madridin kokouksessa esitettiin samansuuntaisia tuloksia, joiden mukaan 30 prosenttia tutkituista oli joutunut epämiellyttävien lähestymisyritysten kohteeksi [5]. Joka viides 10–14-vuotiaista irlantilaisista lapsista kertoo, että heiltä on pyydetty puhelinnumeron kaltaisia henkilökohtaisia tietoja verkossa. Teini-ikäisten tyttöjen kohdalla luku on korkeampi [6]. Kolmannen sukupolven matkapuhelimet tarjoavat lapsille entistäkin helpomman pääsyn verkkoon.

2.3. Internet on myös mahdollistanut lapsipornografian vaihdon verkossa. Verkossa arvioidaan olevan miljoona lapsia esittävää pornografista kuvaa [7], ja poliisi on kertonut tuhansista lapsista, joita on käytetty hyväksi tuotettaessa verkossa esitettäviä valokuvia ja videofilmejä. Lisäksi haitallista sisältöä on helppo löytää verkosta. Arviolta 30 prosenttia Internetin käytöstä kohdistuu pornografisille sivuille. Useimmat partiotytöt kertoivat pyrkivänsä välttämään pornografisia sivuja, mutta saavansa usein pornografista roskapostia tai joutuvansa vahingossa pornografisille verkkosivuille. Irlannissa tehdyssä tutkimuksessa kahdeksan kymmenestä vanhemmasta oli täysin tai jossakin määrin samaa mieltä seuraavan väitteen kanssa: ”Olen huolissani siitä, että lapseni löytää verkosta haitallista materiaalia, kuten seksuaalisesti paljastavaa tai väkivaltaista sisältöä”.

2.4. Myös rasistiset sivustot lisääntyvät nopeasti. Saksassa, jossa toimii sisäistä turvallisuutta valvova elin ja jossa on maailman tiukimpiin kuuluva rasisminvastainen lainsäädäntö, äärioikeiston kotisivujen lukumäärä on kaikesta huolimatta vuonna 2000 kasvanut 330:een, mikä on valvontaelimen mukaan noin kymmenen kertaa enemmän kuin neljä vuotta aikaisemmin. Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskus jäljitti vuonna 1995 yhden rasistisen verkkosivuston, 600 vuonna 1997, vuoden 1999 tammikuussa 1430 ja saman vuoden heinäkuuhun mennessä 2100. Tällaisilla sivuilla saattaa käydä 20 000–30 000 vierailijaa päivässä [8]. On todisteita siitä, että rasististen sivustojen lukumäärä on kasvanut syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen. Itsemurhapommittajien tekoja tukevien sivustojen määrä on noussut noin sataan [8].

---

(1) Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta audiovisuaalisissa ja tietopalveluissa”, EYVL C 287, 22.9.1997.

(2) Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ohjelma lasten suojelemiseksi Internetissä”, EYVL C 48, 21.2.2002.

(3) EKATO, Kreikan kuluttajajärjestö, kevät 2002.

(4) http://www.girlscouts.org/ news/presrel/NetEffect_021302.pdf

(5) Euroopan kuluttajapäivä – Madrid 13.–15. maaliskuuta 2002. http://www.Delitosinformaticos.com

(6) Amarach Consultingin irlantilaiselle Irish Internet Advisory Boardille elokuussa 2001 tekemä Internetin huonoja puolia koskeva tutkimus.

(7) Wellard (2001).

(8) Simon Wiesenthal Centre. Ks. http://www.wiesenthal.com

2.5. Uhkapelejä tarjoavien sivustojen ja niiden käytön ilmoitetaan lisääntyneen suurimmassa osassa Eurooppaa ([1]). Uhkapeliä verkossa harjoittavat ihmiset ovat usein naimattomia nuoria, ja heidän tulo- ja koulutustasonsa ovat alhaiset. Muihin uhkapelureihin verrattuna huomattavasti suuremmalla osalla (74 %) uhkapeliä verkossa harjoittavista ihmisistä katsotaan olevan pakonomainen suhtautuminen pelaamiseen tai muita ongelmia ([2]).

2.6. Yhdysvaltojen kilpailuviranomainen (Federal Trade Commission) on todennut, että useilla lapsille suunnatuilla pelisivustoilla mainostetaan alaikäisiltä kiellettyjä uhkapelisivustoja. Komissio on myös vieraillut yli 100 suositulla uhkapelisivustolla ja todennut, että lasten pääsy kyseisille sivustoille on erittäin helppoa, sillä pääsyn estäviä tehokkaita järjestelmiä on vain vähän käytössä. Selvityksestä kävi myös ilmi, että useissa tapauksissa varoitukset, joissa kerrotaan uhkapelin olevan alaikäisiltä kiellettyä, olivat puutteellisia tai niitä oli vaikea löytää. 20 prosentilta sivustoja ei löytynyt minkäänlaista varoitusta.

2.7. Lasten on helppo löytää verkosta väkivaltaisia tietokonepelejä ja videofilmejä sekä vihaan ja rasismiin yllyttäviä sivustoja. Äskettäin tehdyn tutkimuksen mukaan lähes kaksi viidesosaa Yhdistyneen kuningaskunnan ja Itävallan 11–14-vuotiaista lapsista kertoi löytäneensä verkosta ”törkeitä” sivustoja ja lisäksi kaksi viidesosaa brittiläisistä ja lähes kolmasosa itävaltalaisista lapsista sanoi löytäneensä väkivaltaisia sivustoja ([3]). Yhdysvalloissa tehty perusteellinen tutkimus asiasta osoittaa, että joukkotiedotusvälineissä esiintyvä väkivalta tekee lapsista pelokkaampia, aggressiivisempia ja tunteettomampia.

2.8. Haitallisen materiaalin esiintyminen jarruttaa perheiden siirtymistä käyttämään verkkoa. Hieman yli viidesosa tutkimukseen osallistuneista irlantilaisista vanhemmista ilmoitti kyseisen asian olevan tärkein syy, joka estää heitä hankkimatta kotiinsa Internet-yhteyden, joten ihmisarvon suojelun tehostamisesta voi olla myös taloudellista hyötyä. Internetin käyttöturvallisuuden parantamista koskeva EU:n toimintasuunnitelma on vastaus näihin haasteisiin, kuten myös Euroopan neuvoston yleissopimus tietokonerikollisuudesta ([4]).

3. **Tiivistelmä komission ehdotuksesta**

3.1. Nykyisen toimintasuunnitelman voimassaolo päättyy 31. joulukuuta 2002. Toimintasuunnitelma koostuu neljästä toimintalinjasta:

- *Turvallisemman käyttöympäristön luominen*
  - Perustetaan eurooppalainen vihjelinjaverkosto, jonka kautta kuluttajat voivat ilmoittaa lapsipornografiaepäilyistään ([5]).
  - Tuetaan itsesääntelyä ja käytännesääntöjen luomista.
- *Suodatin- ja luokitusjärjestelmien kehittäminen*
  - Esitellään vapaaehtoisen suodatuksen ja luokituksen tarjoamia mahdollisuuksia, joita mm. ICRA edistää ([6]).
  - Edistetään luokitusjärjestelmiä koskevan kansainvälisen sopimuksen syntymistä.
- *Tiedotustoimien edistäminen*
  - Valmistellaan tiedotustoimia.
  - Tuetaan kattavia valistustoimia.
- *Tukitoimet*
  - Arvioidaan oikeudellisia vaikutuksia.
  - Pyritään koordinointiin vastaavien kansainvälisten aloitteiden kanssa.
  - Arvioidaan yhteisön toimenpiteiden vaikutusta.

3.2. Komissio suunnittelee pidentävänsä toimintasuunnitelman voimassaoloa vielä kahdella vuodella ja tiivistävänsä eri toimintalinjojen puitteissa toteutettavien toimien välisiä yhteyksiä. Internetin käyttöturvallisuus ulotetaan kattamaan uudet verkon käyttöön liittyvät tekniikat, joihin kuuluvat langattomissa ja laajakaistaverkoissa tarjottava sisältö, onlinepelit, käyttäjätietokoneiden välinen suora tiedostojen siirto ja tosiaikainen viestintä, kuten keskusteluryhmät ja pikaviestipalvelut. Laiton ja haitallinen sisältö, myös rasismi ja väkivalta, tulee katettua entistä laajemmin. Lisäksi edistetään tietämystä asiaan liittyvistä kysymyksistä kuluttajansuojan, tietosuojan ja yksityisyyden suojan sekä verkko- ja tietoturvan aloilla. Keskustelut jäsenehdokasvaltioiden kanssa on aloitettu niiden lähestyvän unioniin liittymisen vuoksi.

([1]) http://www.netvalue.com
([2]) http://www.nua.com/surveys
([3]) www.net-consumers.org/erica/policy/survey.htm Ks. myös neuvoston päätöslauselma, annettu 25 päivänä maaliskuuta 2002, eEurope 2002 -toimintasuunnitelmasta: Julkisten verkkosivujen saavutettavuus ja niiden sisältö. EYVL C 86, 10.4.2002.
([4]) http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/185.doc
([5]) Ilmoituksen voi tehdä mihin tahansa seuraavista sähköpostiosoitteista: melding@stopline.at (Itävalta), http://www.childfocus-net-alert.be (Belgia), redbarnet@redbarnet.dk (Tanska), contact@pointdecontact.net (Ranska), hotline@jugendschutz.net tai hotline@fsm.de (Saksa), report@hotline.ie (Irlanti), crimino@unige.it (Italia), meldpunt@meldpunt.org (Hollanti), a. acpi@terra.net (Espanja), rb-hotline@telia.com tai minor@press.rb.se (Ruotsi) ja report@iwf.org.uk (Yhdistynyt kuningaskunta). Portugalissa ovat käytössä verkkosivut, joiden osoite on www.pgr.pt
([6]) Internet Content Rating Association eli ICRA (Internetin sisällönluokitusyhdistys).

3.3. Tavoitteena on ottaa ko. ala ja hallitukset nykyistä tiiviimmin mukaan uuteen toimintasuunnitelmaan ja siirtyä kohti euroopanlaajuisia integroituja verkkoja. Kyseiset verkot ovat yhteydessä käyttöturvallisuutta käsittelevään foorumiin (Safer Internet Forum), johon puolestaan liittyy kansainvälinen pyöreän pöydän keskusteluryhmä. Keskeisenä tavoitteena on tunnettavuuden lisääminen. Tarkoituksena on perustaa Internet-portaali sekä jatkaa sosiologista tutkimusta siitä, miten lapsia voidaan suojella haitalliselta sisällöltä.

3.4. Itsesääntelymallin kehittämistä jatketaan ja sitä tutkitaan. Lisäksi luodaan seurantajärjestelmä, jonka avulla seurataan lainsäädännön sekä teknologian ja markkinoiden kehitystä Luokitusta koskevissa toimissa otetaan huomioon erilaisten tekniikoiden lähentyminen. Lisäksi tehdään suodatinjärjestelmiä koskeva vertaileva arviointi ja hyödynnetään yhteisön tutkimuksen ja kehityksen puiteohjelmaa.

4. **Yleistä**

4.1. Komitea yhtyy itse toimintaohjelmasta annettuun myönteiseen kokonaisarvioon. Hallitusten ja elinkeinoelämän tulisi tukea ohjelmaa nykyistä enemmän.

4.2. Lisäksi komitea on tyytyväinen siihen, että komissio mainitsee tiedonannossaan tarpeen tuottaa myös lapsille tarkoitettuja myönteisiä sivustoja. Entistä jännittävämmän ja myönteisen sisällön olemassaolo voi vähitellen muuttaa mediaympäristöä. Lapsille voi olla paljon hyötyä verkossa tarjolla olevasta tiedosta, viihteestä, koulutuksesta ja yhteydenpitomahdollisuuksista. IAP on esimerkiksi juuri julkaissut Ranskassa ja Saksassa suosituslistan 20 parhaasta lapsille tarkoitetusta sivustosta ([1]). ETSK kannattaa komission pyrkimystä tukea lapsia varten suunniteltua sisällöntuotantoa ja parhaita käytäntöjä, joita elinkeinoelämä soveltaa merkitessään erityisesti lapsille tarkoitettuja alueita Internetissä. Julkisen yleisradiotoiminnan parhaat perinteet tulee siirtää myös uuden tiedotusvälineen käyttöön. Lapsia varten voitaisiin ehkä perustaa laaja, .kids.eu-verkkotunnusta käyttävä ”aidattu puutarha”, kuten Yhdysvalloissa on suunniteltu. Tällaista aluetta täytyisi kuitenkin suojella pedofiilien toiminnalta, ja muualla Internetissä käytettäviä suodatinjärjestelmiä sekä ”ilmoitus- ja poistomenettelyjä” tulisi edelleen kehittää, sillä ei voida olettaa, että lapset tyytyisivät selaamaan vain kyseisiä rajattuja sivustoja (lapset haluavat vierailla ainakin esim. museoiden kotisivuilla). Lisäksi myös aikuisten käsityksiin hyvästä mausta ja soveliaisuudesta on syytä reagoida.

4.3. *Vihjelinjat*

4.3.1. On toivottavaa, että vihjelinjoja perustetaan niihinkin maihin, joissa sellaisia ei vielä ole. EU tukee toimia, joiden tavoitteena on jäljittää ja auttaa Internetin välityksellä tapahtuvan hyväksikäytön uhreiksi joutuneita lapsia. Toimet tulee kuitenkin moninkertaistaa erityisesti niissä ehdokasvaltioissa, joissa lastensuojelu on edelleen vähäistä. EU:n tulee määrittää suuntaviivat lasten parissa toimivien kansalaisjärjestöjen ja rajanylittävää toimintaa harjoittavien adoptiotoimistojen työlle, jotta lastensuojelua voidaan tehostaa.

4.4. *Itsesääntely*

4.4.1. Komitea suhtautuu epäillen itsesääntelyn riittävyyteen. Itsesääntelyn avulla ei ole onnistuttu suojelemaan lapsia riittävästi erityisesti siksi, ettei luokitusjärjestelmillä ole ollut takanaan kriittisen massan tukea, vaikka Microsoft ja AOL ovat äskettäin ryhtyneet noudattamaan ETSK:n neuvoa ja painostavat sisällöntuottajia luokittelemaan tuottamansa materiaalin.

4.4.2. Komitea katsoo, että käyttäjien suojelu Internetissä on kuluttajansuoja-asia (Internet on palvelu), ja uskoo, että luokittelu sellaiseksi parantaisi suojelun tasoa. Kuluttajansuojaa käsittelevä komission vihreä kirja tarjoaa tähän mahdollisuuden. Vihreä kirja mahdollistaa oikeudellisen kehyksen määrittämisen, jonka avulla voidaan tehostaa Internetin vapaaehtoisia luokitus- ja suodatusjärjestelmiä sekä ”ilmoitus- ja poistomenettelyjä” ja suojella siten lapsia haitalliselta sisällöltä. Tällaista sisältöä on lasten saatavilla runsaasti, kuten komitea on osoittanut ([2]). Palveluntarjoajille määrätty yleinen, lakisääteinen velvollisuus suojella lapsia verkossa sisältäisi myös turvaviestejä ja -järjestelmiä koskevia määräyksiä, joilla pyritään vähentämään pedofiilien lähestymisyrityksiä ja lapsipornografian tarjontaa Internetissä.

Kaiken kaikkiaan komitea suosittaa suojelua tukevia sääntöjä sisältävän lainsäädäntötaustan luomista eli yhteissääntelyn käyttöä itsesääntelyn sijaan.

([1]) Ks. European Research into Consumer Affairsin kotisivut osoitteessa http://www.net-consumers.org/erica/policy/topsites.htm

([2]) Ks. TSK:n lausunto aiheesta ”Ohjelma lasten suojelemiseksi Internetissä”, CES 1473/2001 liite II s. 15. EKATO, Kreikan kuluttajajärjestö, on paljastanut huolestuttavia tapauksia, joissa lapset ovat harrastaneet uhkapeliä verkossa. 36 prosenttia kyseisistä lapsista kertoi huijanneensa vanhempiaan käyttääkseen näiden luottokortteja verkossa.

4.4.3. Myös Internetissä esiintyvään rasismiin on puututtava paljon nykyistä päättäväisemmin, kuten tietokonerikollisuutta käsittelevässä ETSK:n lausunnossa edellytetään ([1]). 90 prosenttia rasistista materiaalia sisältävistä sivustoista toimii Yhdysvaltoihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien suojissa, koska tiedetään, ettei EU:n viranomaisilla ole mahdollisuutta pakottaa amerikkalaisia palveluntarjoajia paljastamaan verkkosivuja ylläpitävien tahojen identiteettiä ([2]).

4.4.4. Sähköistä kaupankäyntiä koskevassa direktiivissä 2000/31/EY edellytetään, että palveluntarjoajat estävät pääsyn laitonta materiaalia sisältäville sivuille tai poistavat ne, jos palveluntarjoajat saavat tiedon tällaisten sivujen olemassaolosta. Tämä tarkoittaa sitä, ettei palveluntarjoaja, jonka palvelimella verkkosivut sijaitsevat, ole vastuussa laittoman materiaalin jakelusta, ellei se ole tietoinen kyseisen materiaalin olemassaolosta. Mutta jos palveluntarjoaja tai mikä tahansa taho, jonka palvelimella verkkosivut sijaitsevat, saa tiedon, että sen palvelimella on laitonta materiaalia sisältäviä sivustoja, sen on poistettava kyseiset sivustot välittömästi tai estettävä pääsy niille. Sähköistä kaupankäyntiä koskevan EU:n direktiivin täytäntöönpanon olisi pitänyt tapahtua 17. tammikuuta 2002 mennessä ([3]), mutta vasta viisi jäsenvaltiota on pannut sen toistaiseksi täytäntöön.

4.4.4.1. Komitea on erittäin huolestunut siitä, että Yhdysvaltain oikeusistuimet saattavat vesittää kyseisen direktiivin. Ranskassa otettiin käsiteltäviksi kaksi tapausta Ranskan rikoslain kohdan R 645-1 perusteella, jossa kielletään rasistisen propagandan esillä pitäminen ja rasististen esineiden myynti. Tuomioistuin vaati palveluntarjoajaa sulkemaan rasistiset sivut. San Josessa Yhdysvalloissa toimiva tuomioistuin päätti kuitenkin 7. marraskuuta 2001, ettei kyseisen palveluntarjoajan tarvitse noudattaa ranskalaisen tuomioistuimen tekemää päätöstä. Tarvitaan pikaisesti kansainvälistä sopimusta siitä, että näissä kysymyksissä sovelletaan aina käyttäjän lainsäädäntöä.

4.4.5. Sisällön tarjoajien tulisi aina rekisteröidä katuosoitteensa, jotta poliisiviranomaisten mahdollisuudet päästä käsiksi epäilyttävään Internet-sisältöön helpottuisivat. Vaikka sananvapautta tuleekin kunnioittaa, se ei saa toimia rikollisen toiminnan mahdollistavana tekosyynä.

4.5. *Suodatin- ja luokitusjärjestelmät*

4.5.1. Mikään suodatinjärjestelmä ei voi korvata vanhempien velvollisuutta valvoa sitä, mitä heidän lapsensa katselevat verkossa. Nykyään on vaikeaa suojautua erityisesti väkivaltaa sisältäviä verkkosivuja vastaan. Test Achats' n äskettäin tekemä testi, jonka rahoittamiseen myös EU osallistui Internet-toimintasuunnitelmansa kautta, osoitti kuitenkin, että tehokkaat suodattimet ovat paras tapa estää pääsy ainakin useimmille "aikuisten" sivuille. Komitea pitääkin suodattimien edelleen kehittämistä tärkeänä painopistealueena ([4]).

4.5.2. Suodatinjärjestelmät toimivat useilla eri tavoilla

4.5.2.1. "Ei"-listat: Laaditaan listat sivustoista, joita halutaan välttää (jotka sisältävät esimerkiksi karkeaa, väkivaltaista tai rasistista materiaalia). Jos lapsi yrittää päästä tällaiselle sivulle, hänen pääsynsä estetään. Joidenkin ohjelmien toiminta perustuu myös kiellettyjen sanojen listoihin. Jos jokin listalla olevista sanoista esiintyy osoitteessa tai itse verkkosivulla, pääsy kyseiselle sivulle estetään. "Ei"-listojen ongelmana on, että niitä täytyy päivittää erittäin usein.

4.5.2.2. Tosiaikainen suodatus: Suodatinohjelma valvoo haettavia sanoja ja kuvia ja pysäyttää sivun latautumisen, jos sillä esiintyy sanoja tai kuvia, joita halutaan välttää. Ongelmana on, että sivu on osittain nähtävissä ennen kuin suodatinohjelma löytää kielletyn sanan tai kuvan. Lisäksi järjestelmä voi hidastaa pääsyä verkkosivuille.

4.5.2.3. Verkkosivujen luokitus: Verkkosivujen ylläpitäjät luokittelevat sivustonsa vapaaehtoisesti sen mukaan, millaista materiaalia sivut sisältävät (esim. väkivaltaa, alastomuutta, uhkapelejä tai aikuisviihdettä). Kyseinen luokitusjärjestelmä on ICRA:n (Internet Content Rating Association) luoma. Suodatinohjelma lukee sivujen sisältämät luokitusmerkinnät ja päättää, sallitaanko sivuille pääsy, sen mukaan, millaisilla sivuilla vanhemmat ovat päättäneet antaa lapsilleen luvan vierailla. Tämän järjestelmän ongelmana on, että sen toiminta riippuu verkkosivujen ylläpitäjien halusta luokitella sivunsa vapaaehtoisesti, joten toistaiseksi vain harvat sivustot on luokiteltu.

4.5.2.4. "Aidatut puutarhat": Laaditaan listoja pikkulapsille sopivista verkkosivuista ja sallitaan pääsy vain listalla oleville sivustoille. Tämä on paras tapa suojella pikkulapsia.

4.5.3. Useat suodatinjärjestelmistä ovat amerikkalaisia. Tämän takia amerikkalaiset arvot voivat vaikuttaa suuresti

([1]) TSK:n lausunto aiheesta "Tietoyhteiskunta / tietokonerikollisuus", EYVL C 311, 7.11.2001, s. 12.

([2]) Simon Wiesenthal Centre. Ks. http://www.wiesenthal.com

([3]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY, annettu 8. kesäkuuta 2000, tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista ("Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä"). EYVL L 178, 17.7.2000, s. 178.

([4]) Tulokset löytyvät osoitteesta www.net-consumers.org/erica/policy/tafilter.htm

suodattamisen yhteydessä käytettävien kriteerien määrittelyyn. Esimerkiksi alastomuuteen voidaan suhtautua hyvin tiukasti toisin kuin aseisiin ja väkivaltaan. Useat suodatinjärjestelmistä toimivat pääasiassa englanniksi. Eri suodatinohjelmien hinnat voivat vaihdella huomattavasti, eivätkä kalliimmat ohjelmat ole välttämättä sen parempia kuin halvemmat.

4.5.4. Kuluttajajärjestöt Belgiassa, Espanjassa, Italiassa ja Portugalissa testasivat äskettäin 18 tällä hetkellä markkinoilla olevaa suodatinohjelmistoa. Parhaaksi näistä osoittautui ilmaiseksi ladattavissa oleva ohjelma. Pornografiset sivustot onnistuttiin yleensä suodattamaan melko hyvin. Ohjelmat eivät yleensä suodattaneet samalla harmittomia sivuja, kuten sellaisia, joiden nimi saattaa aiheuttaa sekaannuksen. Toisaalta aseisiin, väkivaltaan, vihaan, rasismiin, huumeisiin tai uskonlahkoihin liittyvää materiaalia sisältävät sivut läpäisivät suodattimet melko helposti. Ongelmana oli myös se, että tietokoneista hyvin perillä olevat lapset onnistuivat yleensä helposti kytkemään suodatinohjelmat pois käytöstä. Lisäksi useat ohjelmat eivät olleet kovin käyttäjäystävällisiä.

4.5.5. Toimintasuunnitelman tulisi siksi keskittyä tiedottamaan kuluttajille, minkälaisia tuotteita on saatavilla (esimerkiksi suodatusta koskevia perusohjeita tulisi olla saatavilla tietokoneiden myyntipisteissä) sekä muuttamaan järjestelmät helpompikäyttöisiksi (nykyistä useammilla kielillä) ja tehokkaammiksi väkivaltaisen sisällön torjunnassa. Lisäksi komitea kehottaa jälleen kaikkia sisällöntuottajia merkitsemään sivustonsa esim. ICRA:n luoman järjestelmän mukaisesti. Kuten komitea on todennut tietokonerikollisuutta käsittelevässä lausunnossaan, komitean mielestä laittoman sisällön määritelmään tulisi sisällyttää myös vihaan ja rasismiin yllyttävä materiaali sekä pomminteko- ja itsemurhaohjeiden kaltaista materiaalia sisältävät vaaralliset sivustot.

4.5.6. Komitea katsoo, että ICRA-järjestelmä, joka perustuu verkkosivujen ylläpitäjien vapaaehtoiseen haluun luokitella sivustonsa, voi saada taakseen kriittisen massan tarvittavan tuen vain, jos hallitukset ja elinkeinoelämä alkavat tukea järjestelmää nykyistä voimakkaammin. On elintärkeää, että näin tapahtuu.

4.6. *Tiedon lisääminen*

4.6.1. Komitea on tukenut aktiivisesti EU:n Internet-toimintasuunnitelman yhteydessä asiassa tehtyä työtä. Se on antanut mm. lausunnon aiheesta "Ohjelma lasten suojelemiseksi Internetissä" ja kuullut samassa yhteydessä alan edustajia ja muita asianomaisia tahoja. Komitea tarjoutuu toimimaan Internetin käyttöturvallisuutta käsittelevän uuden foorumin yhden istunnon isäntänä. Lisäksi komitea aikoo hyödyntää useiden jäsenehdokasvaltioiden kanssa perustamiaan neuvoa-antavia sekakomiteoita tiedottaakseen kyseisille maille asiasta. Internetin käyttöön liittyviin haasteisiin ei voida vastata pelkällä valvonnalla.

4.6.2. Komitea on usein todennut, etteivät vertailukelpoiset euroopanlaajuiset tilastot kykene tarjoamaan toimintasuunnitelmien ja lainsäädännön tueksi tarvittavia tietoja. Tämä koskee myös käsiteltävänä olevaa alaa. Uusia tiedotushankkeita tulisi myös hyödyntää siihen, että luodaan tilastoja, jotka koskevat lasten altistumista riskeille verkossa. EU:ssa tulee olla helposti saatavilla esimerkiksi lapsiin kohdistuneiden, Internetin välityksellä tehtyjen rikosten lukumäärää koskevia vertailutietoja. Vihjejärjestelmä kertoo vain niiden ilmoitusten lukumäärän, jotka koskevat lapsipornografian tarjontaa Internetissä.

4.6.3. Elinkeinoelämän tulisi olla aktiivinen ja esimerkiksi lähettää turvaviestejä keskusteluryhmiin siirtyville käyttäjille, tiedottaa tehokkaista suodatinjärjestelmistä ja tarjota niitä ladattaviksi. ([1]), edistää verkkosivujen luokitusta sekä luoda "ilmoitus- ja poistomenettelyjä" myös lapsia varten. Tulisi ottaa mallia Irlannissa sovellettavissa käytännesäännöistä, joissa määrätään, etteivät "palveluntarjoajien asiakkaat saa käyttää tarjolla olevia palveluita laittoman, solvaavan, herjaavan, loukkaavan, karkean tai epäsiveellisen materiaalin luomiseen, ylläpitoon tai siirtämiseen ([2])".

4.6.4. Komissio voi maksimoida tiedotustoimien vaikutukset sisällyttämällä toimet E-Europen and E-learningin kaltaisiin nykyisiin ohjelmiin ja keskittämällä toimintaa. Vanhemmille ja lapsille suunnatun tietotekniikan koulutuksen tulisi sisältää myös turvallisuuskoulutusta. Koulut ovat keskeisessä roolissa on tässä asiassa.

([1]) Esimerkkejä turvaohjeista, jotka voi tulostaa ja kiinnittää tietokoneeseen:
"On todella huono ajatus tavata ketään Internetissä kohtaamaasi henkilöä – elleivät vanhempasi lähde mukaan ja ellei tapaamista järjestetä julkisella paikalla."
"Muista, että ihmiset voivat teeskennellä verkossa, sillä kukaan ei voi nähdä heitä."
"Älä siis anna heille henkilökohtaisia tietojasi kuten osoitettasi, koulusi nimeä, valokuvaasi tai salasanaasi. Kyseessä saattaa olla häirikkö!"
"Jos kohtaat verkossa jotakin todella karkeaa tai joku häiritsee sinua, se ei ole sinun syytäsi. Kerro asiasta vanhemmillesi."
Lähde: www.net-consumers.org

([2]) Irlannissa toimivien Internetin palveluntarjoajien käytännesäännöt ja eettiset säännöt, 5.1.1 kohta, s. 11. Internet: www.iab.ie/Publications/Reports/d33.PDF

4.7. *Kansainvälinen yhteistyö*

4.7.1. Komitea kannattaa ehdotettua kansainvälistä yhteistyöohjelmaa. Komitea on pannut kuitenkin merkille, että Yhdysvallat katsoo perustuslakinsa ensimmäisen, ilmaisunvapautta koskevan lisäyksen sitovan itseään jossakin määrin, kun taas EU pyrkii tasapainottamaan asian turvallisuuteen ja ihmisarvon suojeluun liittyvien näkökohtien kanssa. Loppujen lopuksi EU on riittävän suuri markkina-alue toimiakseen yksin. Kyseessä on tärkeä esimerkkitapaus, jossa EU:n kansalaiset odottavat unionin suojelevan itseään.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös energia-alan toimien monivuotisesta ohjelmasta ’Euroopan älykäs energiahuolto’ (2003–2006)”

(KOM(2002) 162 lopullinen/2 – 2002/0082 COD)

(2003/C 61/07)

Neuvosto päätti 6. toukokuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 2. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Peter Morgan.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 127 ääntä puolesta ja 3 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Komissio on tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi energia-alan toimien monivuotisesta ohjelmasta ”Euroopan älykäs energiahuolto” kaudeksi 2003–2006. Ohjelmaa varten on varattu 215 miljoonaa euroa, ja sen avulla pannaan täytäntöön energiahuollon varmuutta käsittelevässä vihreässä kirjassa hahmoteltu strategia, joka perustuu uusiutuvien energialähteiden käyttöön ja energiansäästöön.

1.2. Ehdotuksessa ei käsitellä unionin energiapolitiikkaa kokonaisuutena, vaan keskitytään energiatehokkuuteen ja uusiutuviin energialähteisiin. Se ei myöskään nojaudu Euratom-sopimukseen, vaan ainoastaan EY:n perustamissopimukseen. Lisäksi tutkimukseen ja kehitykseen liittyvät näkökohdat, jotka kuuluvat kuudennen puiteohjelman alaan, on rajattu ehdotuksen ulkopuolelle. Älykkäässä energiahuollossa on kyse energian käytön tehostamisesta (energiatehokkuudesta) sekä uusiutuvien energialähteiden käytön edistämisestä.

1.3. Ohjelmalla on tarkoitus täydentää yhteisön hyväksymiä energiatehokkuutta, uusiutuvia energialähteitä ja liikennettä koskevia lainsäädäntötoimia ja helpottaa niiden täytäntöönpanoa. Näihin kuuluvat mm. direktiivi sähköntuotannon edistämisestä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla (2001/77/EY), ehdotus direktiiviksi liikenteen biopolttoaineiden käytön edistämisestä ([1]), ehdotus direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta ([2]) ja ehdotus direktiiviksi hyötylämmön tarpeeseen perustuvan sähkön ja lämmön yhteistuotannon edistämisestä sisämarkkinoilla ([3]).

1.4. Ohjelma on tarkoitettu yhteisön keskeiseksi energia-alan tukivälineeksi, josta annetaan muuta kuin teknistä tukea. Kyseessä on uusi ohjelma, mutta siinä myös jatketaan Altener-, Save- ja Synergy-ohjelmien toimia ja pyritään lujittamaan näiden ohjelmien toiminta-aloja, jotka liittyvät uusiutuviin

([1]) KOM(2001) 547 lopullinen.
([2]) KOM(2001) 226 lopullinen.
([3]) KOM(2002) 415 lopullinen.

energialähteisiin ja energiatehokkuuteen. Lisäksi ohjelmaan on liitetty kolmas toiminta-ala, joka koskee energiankäyttöä liikenteessä, ja neljäs toiminta-ala, joka koskee kansainvälistä ja kehitysmaiden kanssa tehtävää yhteistyötä uusiutuvien energialähteiden käytön ja energiatehokkuuden edistämiseksi. Ohjelman avulla pyritään myös tehostamaan parhaiden toimintatapojen levittämistä ja edistämistä järjestämällä tiedotuskampanjoita ja koulutusta sekä lisäämällä uuteen teknologiaan suuntautuvia investointeja.

1.5. Ohjelma jäsentyy neljään erityisalaan: energian järkevä käyttö ja kysynnän hallinta (SAVE), uudet ja uusiutuvat energialähteet (Altener), liikenteen energianäkökohdat (Steer) ja uusiutuvien energialähteiden käytön ja energiatehokkuuden edistäminen kansainvälisesti (Coopener). Ohjelmasta rahoitetaan seuraavanlaisia toimia: strategioiden täytäntöönpano, standardien laatiminen, rakenteiden sekä rahoitus- ja markkinainstrumenttien luominen, järjestelmien ja laitteiden edistäminen tarkoituksena helpottaa siirtymistä demonstraatiosta kaupallistamiseen, tiedotus- ja koulutusjärjestelmien kehittäminen ja tulosten hyödyntäminen sekä toimien seuranta ja arviointi.

1.6. Komissio harkitsee mahdollisuutta antaa ohjelman tietyt hallinnointitehtävät toimeenpanoviraston hoidettaviksi. Asiakirjassa esitetään tehtävät, joita tällainen virasto voisi hoitaa, mutta asiasta ei vielä tässä yhteydessä ole tehty virallista ehdotusta. Viraston perustamisesta tehdään erillinen päätösehdotus heti kun neuvoston asetus tiettyjä yhteisön ohjelmien hallinnointitehtäviä hoitavien toimeenpanovirastojen asemasta on annettu.

2. **Yleistä**

2.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen Euroopan älykäs energiahuolto -ohjelmaa koskevaan ehdotukseen, koska se vastaa komitean aiemmin esittämiä suosituksia, joiden mukaan energiatehokkuutta, uusiutuvien energialähteiden käyttöä ja energiaa säästävän teknologian ja taitotiedon siirtoa kehitysmaihin on edistettävä (ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Vihreä kirja – Energiahuoltostrategia Euroopalle [1]". Ehdotetussa energiahuolto-ohjelmassa yhdistetään neljä energiapolitiikan kannalta keskeistä näkökohtaa, joihin on puututtava tehokkaasti, jotta voidaan taata energiahuollon varmuus nykyisessä poliittisessa tilanteessa ja jotta yhteisö kykenee saavuttamaan kestävän kehityksen tavoitteensa ja täyttämään ilmastonmuutokseen liittyvät kansainväliset velvoitteensa.

2.2. Rakennusten ja teollisuuden energiatehokkuutta voidaan vielä parantaa huomattavasti – komission arvion mukaan hyödyntämätön säästöpotentiaali vastaa 18:aa prosenttia nykyisestä kokonaiskulutuksesta [2]. Energiatehokkuuden parantamista koskevan komission toimintasuunnitelman (joka kattaa energiahuolto-ohjelmassa ehdotetut toimet) tarkoituksena on saada kaksi kolmasosaa näistä mahdollisuuksista hyödynnettyä vuoteen 2010 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että energiatehokkuutta parannetaan vuosittain yhdellä prosenttiyksiköllä kymmenen viime vuoden aikaiseen 0,6 prosentin keskiarvoon verrattuna. Tällä tavoin saataisiin täytettyä noin 40 prosenttia EU:n Kiotossa tekemistä sitoumuksista vähentää hiilidioksidipäästöjään.

2.3. Uusiutuvien energialähteiden osuus EU:n energiantuotannosta on tällä hetkellä 6 prosenttia ja sähköntuotannosta 14 prosenttia. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on jo aiemmin todennut, että uusiutuvilla energialähteillä on merkittävä rooli ilmastonmuutoksen torjunnassa ja että ne helpottavat energialähteiden monipuolistamista ja energiahuollon varmistamista erityisesti vähentämällä yhteisön riippuvuutta tuontienergiasta (vuonna 2000 annettu lausunto uusiutuvista energialähteistä). Komitea on korostanut tehokkaiden toimien olevan tarpeen uusiutuvien energialähteiden käytön optimoimiseksi ja pitää selvänä, että käytön lisääminen edellyttää kannustimia (vuonna 2000 annettu lausunto uusiutuvista energialähteistä). Komission tiedonannossa "Tulevaisuuden energia: uusiutuvat energialähteet – Yhteisön strategiaa ja toimintasuunnitelmaa koskeva valkoinen kirja [3]" asetetaan ohjeelliseksi tavoitteeksi nostaa uusiutuvista energialähteistä tuotettavan energian osuus 12 prosenttiin (ja sähkön osuus 22 prosenttiin) vuoteen 2010 mennessä.

2.4. Liikennepolitiikan on kuuluttava ensisijaisiin toiminnan aloihin, sillä liikenteen osuus energian loppukulutuksesta on 30 prosenttia (ks. Toimintasuunnitelma energiatehokkuuden parantamiseksi Euroopan yhteisössä). EU:n pitkän aikavälin tavoitteena on vähentää hiilidioksidipäästöjä 50 prosenttia henkilökilometriä ja hyötykuormakilometriä kohden. Lyhyellä aikavälillä pyritään 5–10 prosentin energiansäästöihin hiilidioksidipäästöjen kokonaisvähennyksen saavuttamiseksi. EU on tehnyt autonvalmistajien kanssa vapaaehtoisen sopimuksen, jonka mukaan uusien autojen keskimääräisiä hiilidioksidipäästöjä pyritään vuoteen 2005/2010 mennessä vähentämään kolmanneksella vuoden 1995 määriin verrattuna.

2.5. Euroopan energiahuoltostrategiaa koskevasta vihreästä kirjasta antamassaan lausunnossa komitea korostaa, että EU:n tulee ryhtyä asianmukaisiin toimiin tukeakseen kehitysmaiden pyrkimyksiä kestävään kehitykseen. Pääasiassa kehitysmaiden selvästi kehittyneitä maita alemman elintason vuoksi niissä

[1] KOM(2002) 769 lopullinen.

[2] KOM(2002) 162 lopullinen.

[3] KOM(97) 599 lopullinen.

kulutetaan asukasta kohti nykyään huomattavasti vähemmän energiaa kuin kehittyneissä maissa. Kehitysmaiden elintason parantaminen ja siihen liittyvä energiankulutuksen kasvu on täysin asianmukaista. Haasteeksi muodostuukin, miten nousu mahdollistetaan ilman merkittävää päästöjen lisääntymistä. Kehitysmaille voi olla houkuttelevaa turvautua lyhyellä aikavälillä halpoihin energialähteisiin sen sijaan, että ne kehittäisivät pitkällä aikavälillä kestäviä, tehokkaita ja uusiutuvia energiaratkaisuja. Tällaiset toimet voidaan kuitenkin kehitysvaiheessa toteuttaa kustannustehokkaammin kuin myöhemmin. Uusiutuvia energialähteitä ja energiatehokkuutta koskevien parhaiden toimintatapojen edistäminen ja siirtäminen erityisesti kehitysmaihin kuuluu näin ollen oikeutetusti yhteisön kansainvälisten sitoumusten painopistealoihin samoin kuin yhteistyön tehostaminen Kioton pöytäkirjan joustomekanismien käytössä.

2.6. Aiempia ohjelmia (Altener- ja SAVE-ohjelmat 1991–1997 ja ensimmäisen energia-alan puiteohjelman 1998–2002 kaksi ensimmäistä vuotta) koskeva arviointi osoitti ohjelmien suuren merkityksen ja niiden vaikutuksen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen mutta toi myös esiin seikkoja, joissa on parantamisen varaa. Näitä ovat mm. eri ohjelmien välisen koordinoinnin kehittäminen ja yhdenmukaisuuden lisääminen, ohjelmien valinta-, arviointi- ja hallinnointimenetelmien parantaminen ja tulosten levityksen tehostaminen. Lisäksi arvioinnissa suositettiin, että tulevaisuudessa olisi vain yksi ohjelma erillisten energiatehokkuutta, uusiutuvia energialähteitä tms. koskevien ohjelmien sijaan.

3. **Tärkeimmät kysymykset**

3.1. Komission ehdotuksen arvioimiseksi komitean tulee määritellä, vastaako komission ehdotus ilmastonmuutoksen mukanaan tuomiin haasteisiin sekä kestävän kehityksen, talouden kilpailukyvyn ja varman energiahuollon tarpeeseen ja voidaanko sen avulla hyödyntää energiatehokkuuteen ja uusiutuviin energialähteisiin liittyvät mahdollisuudet ja siten selviytyä näistä haasteista teollisuus-, rakennus- ja liikennealalla sekä EU:ssa että sen ulkopuolella.

3.2. Komission energiatehokkuustavoitteeksi asettama yhden prosenttiyksikön vuosittainen vähennys vuoteen 2010 asti on haastava. Kymmenen viime vuoden aikaista 0,6 prosentin vuosittaista parannusvauhtia ei välttämättä ole helppo pitää yllä (saati parantaa), sillä sen saavuttamiseen on suurelta osin vaikuttanut siirtyminen energiaintensiivisestä teollisuudesta palveluelinkeinoihin. Teollisuuden osuus energian kokonaiskulutuksesta liikennettä lukuun ottamatta on tällä hetkellä alle kolmannes, ja se pienenee edelleen, kun painopiste talousrakenteiden muuttuessa siirtyy yhä voimakkaammin palveluihin ja jäljelle jäävän teollisuuden energiatehokkuus paranee. Vaikka teollisuuden energiankulutus vähenee, kahden nykyisin suurimman alan (kotitaloudet ja palveluala tai julkinen sektori) kulutus on kasvussa. Erityisesti laitteistoihin ja laitteisiin käytettävän sähkön ja ilmastointiin tarvittavan energian kulutus lisääntyy jatkuvasti.

3.3. Uusiutuvista energialähteistä tuotettua energiaa koskeva komission tavoite on kunnianhimoinen, koska uusiutuvien energialähteiden osuuden odotetaan nykyisen käytännön jatkuessa nousevan ainoastaan 8 prosenttiin energiatuotannosta vuoteen 2030 mennessä ([1]). Monet uusiutuvista energialähteistä eivät ole läheskään kilpailukykyisiä perinteisten energiamuotojen rinnalla, kun ulkoiset tekijät jätetään huomioimatta. Niiden osuutta onkin pelkästään markkinatekijöiden vaikutuksen perusteella vaikea lisätä tasolle, jota komission asettaman tavoitteen saavuttaminen edellyttää.

3.4. Liikenteen hiilidioksidipäästöjen odotetaan kasvavan noin 40 prosenttia vuosien 1990 ja 2010 välisenä aikana. Kehityssuunnan täydellinen muuttaminen ilman uusia erityistoimia liikenteen käyttötapojen muuttamiseksi on erittäin haastava tehtävä, erityisesti jos ulkoiset tekijät jätetään edelleen huomioimatta.

3.5. Kuten edellä todettiin, kehitysmaiden energiankysyntä kasvaa tulevaisuudessa. On olemassa vaara, että mahdollisuudet ottaa energiatehokkuus ja uusiutuvien energialähteiden käyttö huomioon järjestelmiä luotaessa menetetään, mikäli toimiin ei ryhdytä riittävän nopeasti.

3.6. Näihin haasteisiin liittyy myös kysymys siitä, onko yhteisön lainsäädäntöpaketti täydellinen. Sääntelyn ja markkinavoimien tasapainottamisen lisäksi tarvitaan monilla aloilla myös tehokasta lainsäädäntöä. Vaikka useita erilaisia toimia on jo toteutettu tai niistä on tehty direktiivisehdotuksia, kaikki toimet eivät ole oikeudellisesti sitovia (esim. kodinkoneiden ja toimistolaitteiden merkinnät ja standardointi). Lisäksi on asetettu ohjeellisia tavoitteita (esim. uusiutuvien energialähteiden osalta), mutta niiden tehokas saavuttaminen on kyseenalaista ainakin eräissä jäsenvaltioissa.

3.7. Jäsenvaltioiden on myös sitouduttava älykkään energiahuollon toteuttamiseen aiempaa voimakkaammin. Kuten komissio asiakirjassaan toteaa (s. 22), useimmat energiatehokkuutta koskevat yhteisön toimet eivät ole jäsenvaltioita sitovia. Näin ollen käsiteltävänä oleva tukiohjelma on käyttökelpoinen

([1]) KOM(2001) 769 lopullinen.

väline jäsenvaltioiden sitoutumisen varmistamisessa, mutta se on vain pieni askel. Tämän vuoksi jäsenvaltioita on asianmukaisten lainsäädäntötoimien ja tukijärjestelmien avulla kannustettava sitoutumaan entistä voimakkaammin energiatehokkuuden parantamiseen ja uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämiseen. Jäsenvaltiokohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamiseksi tiettyjen tarvittavien lainsäädäntötoimien hahmottelu voi olla asianmukaisempaa jäsenvaltiotasolla kuin EU-tasolla. Tässä käsiteltävä ohjelman tärkeimmäksi koetinkiveksi muodostuukin, miten laajasti sen avulla pystytään hyödyntämään ja jakamaan jäsenvaltioissa kertynyttä tietoa ja valmiuksia.

3.8. Jäsenvaltioilla on myös taloudellisia mahdollisuuksia parantaa energiatehokkuutta ja vähentää hiilidioksidipäästöjä. Kyseiset tavoitteet voidaan saavuttaa sekä tavoitteita suosivien veropolitiikkojen että uusiutuvien energialähteiden tukitoimien avulla.

3.9. Komitea katsoo Euroopan älykäs energiahuolto -ohjelman olevan hyödyllinen ja voivan edistää energiahuollon varmuuteen ja kestävään kehitykseen liittyvien tavoitteiden saavuttamista sekä ilmastonmuutoksen torjuntaa. Jotta se kuitenkin todella muuttaisi kehitystahtia tarvittavalla tavalla, on tiettyjen ennakkoehtojen täytyttävä. Ensinnäkin joissain tilanteissa voi olla tarpeen hyödyntää muutosvoimana lainsäädäntöä ja taloudellisia välineitä jäsenvaltiokohtaisten olojen mukaisesti valikoiden. Toiseksi edistyminen niin liikenteen, energiatehokkuuden kuin uusiutuvien energialähteidenkin aloilla riippuu onnistuneesta tutkimus- ja kehitystoiminnasta sekä kuudennen puiteohjelman tehokkaasta täytäntöönpanosta. Tässä yhteydessä komitea haluaa kiinnittää erityistä huomiota energiahuollon turvallisuuden ja kestävyyden tutkimustarpeista antamaansa lausuntoon (CES 578/2002). Lisäksi perustettavaksi ehdotetulla toimeenpanovirastolla on ratkaiseva asema: sen tehtävänä ja toimintakenttänä on saada aikaan ennennäkemätön muutos.

4. **Ohjelmat ja niitä varten varatut määrärahat**

4.1. Komitea tukee ehdotusta yhdistää älykkään energiahuollon eri näkökohdat – energiatehokkuus, uusiutuvien energialähteiden käyttö, liikenne ja kansainvälinen toiminta – yhdeksi ainoaksi ohjelmaksi. Kuten tähänastisten ohjelmien arviointi osoitti, tämä parantaisi toimien tehokkuutta ja yhtenäisyyttä ja auttaisi välttämään ristiriitoja ja päällekkäisyyksiä. Yhden ainoan ohjelman etuna ei olisi ainoastaan hallinnoinnin tehostuminen vaan myös ohjelmien välisten mahdollisuuksien, esimerkiksi energiatehokkuutta ja uusiutuvia energialähteitä tai rakennuksia ja liikennettä koskevien ohjelmien ja hankkeiden helpottuminen.

4.2. SAVE- ja Altener-ohjelmat ovat olleet toiminnassa jo jonkin aikaa. Sen sijaan Steer ja Coopener ovat pohjimmiltaan uusia ohjelmia, joten olisi ollut hyödyllistä, jos komissio olisi antanut lisätietoja siitä, mitkä ovat kyseisten ohjelmien tavoitteet. Tämä varsinkin siksi, että ohjelmien käyttöön osoitetut määrärahat ovat varsin rajalliset, joten ohjelmat on kohdistettava tarkoin, jos niillä halutaan olevan vaikutuksia.

4.3. Komitea suhtautuu myönteisesti ehdotukseen avaintoimintojen määrittelemisestä. Avaintoimintojen on tarkoitus helpottaa ohjelman kohdentamista ja tehostaa sen vaikutusta. Ilman tätä on olemassa vaara, että resurssit jakautuvat liian hajanaisesti ja tulosten tunnetuksi tekeminen käy liian vaivalloiseksi. Aiemmista ohjelmista tehdyn arvioinnin mukaan käytössä oli ollut liian paljon pienimuotoisia ohjelmia, joiden vaikutus oli vähäinen.

4.4. Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio ”peräänkuuluttaa todellista muutosta kuluttajien käyttäytymisessä”. Kaikkien jäsenvaltioiden keskeisissä toimintaohjelmissa tulee keskittyä tähän asiaan. Komitea tukee samoin myös sitä, että komissio tunnustaa yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen merkityksen. Lisäksi komitea painottaa tarvetta vaikuttaa nuoriin sisällyttämällä energiakysymykset koulujen opetussuunnitelmiin sekä kilpailu- ja palkintojärjestelmiin.

4.5. Asiakirjassa (taulukko, s. 19) mainitaan mahdollisuus käynnistää yhdistettyjä avaintoimintoja, jotka koskevat useita erityisaloja. Komitean mielestä kannattaisi varmistaa, että voidaan kehittää avaintoimintoja ja hankkeita, jotka koskevat vähintään kahta neljästä toiminta-alasta. Esimerkiksi uusiutuvien energialähteiden hyödyntämiseen ja rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen tähtäävien toimien välisiä yhteyksiä on mahdollista tiivistää, jotta voidaan kehittää vähäpäästöisiä ja päästöttömiä rakennuksia koskeva koordinoitu lähestymistapa.

4.6. Lisäksi komitea toivoo, että avaintoimintoihin sisällytettäisiin seuraavat kolme energiantoimittajien rooliin liittyvää toimea. Energiantoimittajia tulee ensinnäkin erityisesti kannustaa tarjoamaan asiakkaille kattavia energiapalveluita, joissa on otettu huomioon sekä uusiutuvat energialähteet että energiatehokkuus. Toiseksi on varmistettava, että arkkitehdit ja rakentajat hyödyntävät kokonaisuudessaan uusien rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen tarjoutuvat mahdollisuudet. Kolmanneksi on kehitettävä energiatehokkaan tuotannon ja uusiutuvien energialähteiden roolia hiilidioksidipäästöjen arviointia ja niillä käytävää kauppaa koskevien järjestelmien puitteissa silloin, kun se on tarkoituksenmukaista.

4.7. Komitea on tyytyväinen siihen, että Euroopan älykäs energiahuolto -ohjelman määrärahoja on lisätty aiempien ohjelmien budjetteihin verrattuna. On tietysti kyseenalaista, onko tämäkään lisäys vielä riittävä, kun otetaan huomioon tehtäväkentän laajuus. Koska ohjelman hallinnointia on aiempien ohjelmien arvioinnin perusteella syytä parantaa, määrärahojen liian suuri ja liian nopea lisäys ei kuitenkaan olisi viisasta, sillä paineet varojen käyttämiseen saattaisivat johtaa tehottomaan toimintaan. Komitea edellyttää, että ohjelman taloudellinen valvonta toteutetaan asianmukaisesti. Komitea pitää komission ehdottamaa budjettia järkevänä kompromissina. Tässä yhteydessä se ottaa huomioon laajentumiseen liittyvän lisärahoitussitoumuksen ja olettaa, että toimeenpanovirasto pystyy hyödyntämään tehokkaasti jäsenvaltioissa tarjolla olevaa osaamista ja voimavaroja.

4.8. Komission mukaan ohjelman tavoitteena on yhdistää tukitoimet (Save jne.) lainsäädäntötoimiin. Tavoite on tervetullut, mutta sen toteuttamistapa jää epäselväksi. Yksi mahdollinen vaihtoehto olisi avaintoimintoja määriteltäessä pohtia, miten ne kenties liittyvät tiettyihin säädöksiin, esimerkiksi ehdotettuun direktiiviin rakennusten energiatehokkuudesta.

5. **Toimeenpanoviranomainen**

5.1. Komitean on vaikea esittää toimeenpanovirastosta tarkkaan tietoon perustuvia huomioita näkemättä viraston perustamista koskevaa päätösehdotusta käsiteltävänä olevan ehdotuksen yhteydessä.

5.2. Komitean käsityksen mukaan ehdotuksessa esitetyn toimeenpanoviranomaisen työstä ja erityisesti toimintaohjelmien valinnasta päättäisi komission johdolla toimiva jäsenvaltioiden komitea. Toiseksi komissiosta on tarkoitus siirtää virastoon joitakin henkilöitä vastaamaan toimintaohjelmien hallinnosta. Kolmanneksi itse toimintaohjelmiin palkataan henkilökuntaa sopimussuhteeseen. Nämä suunnitelmat nostavat kuitenkin esiin huolen siitä, että kertyvää osaamista menetetään, jos henkilökunta on väliaikaista ja että viraston toiminta on kapea-alaista eikä siinä oteta kattavasti ja koko laajuudessaan huomioon jäsenvaltioiden toimintaa.

5.3. Tällä hetkellä unionin tasolla ei ole organisaatiota, joka hoitaisi edistämiseen ja tiedottamiseen liittyvää erittäin tärkeää tehtävää riittävän hyvin. Kuten aikaisempien ohjelmien arvioinnit osoittavat, komission tulee tehostaa toimintaansa tässä asiassa. Kyseinen toiminta ei myöskään ole luonteeltaan helposti yksittäisten jäsenvaltioiden hoidettavaksi soveltuva, sillä se edellyttää kaikki jäsenvaltiot kattavia toimivia verkkoja. Tästä tehtävästä vastaaminen unionin tasolla tarjoaisi huomattavaa lisäarvoa jäsenvaltioiden omille toimille. Erityisen tärkeäksi kyseinen tehtävä muodostuu laajentumisen jälkeen, kun uudet jäsenvaltiot tarvitsevat saatavilla olevaa tietoa.

5.4. Euroopan älykäs energiahuolto -ohjelman tavoitteena tulee olla muutakin kuin pelkkien esittelyhankkeiden toteuttaminen. Jos hankkeiden tai ohjelmien tulokset ovat myönteisiä, ne tulee ottaa laajasti käyttöön. Kyseisen ohjelman tulee erityisesti olla keskeisessä asemassa saatettaessa kuudennen puiteohjelman tuloksia markkinoille.

Lisäksi jäsenvaltioiden asianomaiset valtakunnalliset ja alueelliset energiatoimistot ja -keskukset ovat keskeisessä asemassa, kun Euroopan älykäs energiahuolto -ohjelman tuloksia jaetaan ja levitetään ja niiden hyödyntämistä edistetään. Kyseisten toimistojen avulla voidaan erityisesti luoda yhteys komission, toimeenpanoviraston ja paikallisten organisaatioiden välille, jolloin pieniä hankkeita voidaan tukea entistä kustannustehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin. Komission voi olla hankalaa tukea niitä suoraan.

5.5. Komitean mielestä toimeenpanoviraston perustamisesta on kolmenlaista hyötyä: se toimii ”budjetin ulkopuolella”, helpottaa ohjelman nopeaa käynnistämistä ja edistää ohjelman edellyttämän pätevän henkilökunnan rekrytointia. Nämä ovat kuitenkin lyhytvaikutteisia lääkkeitä, jotka eivät tehoa pitkän aikavälin kysymyksiin. Komitea katsoo, että komission on edettävä esittämäänsä ehdotusta pidemmälle ja valittava toinen seuraavista vaihtoehdoista: joko luotava täysivaltainen perinteinen virasto, joka pystyy laajasti hyödyntämään jäsenvaltioiden osaamista, kykyjä ja voimavaroja, tai perustettava komissioon sen omasta henkilökunnasta koostuva vastaava yksikkö, jolla on tarvittavat resurssit ja asianmukaiset tavoitteet. Näin on siksi, että kyseessä on ala, jolla on huomattava strateginen merkitys ja jota komission tulee täysin tukea.

6. **Päätelmät**

Viraston osalta ehdotukseen liittyy avoimia kysymyksiä. Komitea pitää tarpeellisena muustakin kuin muutamien toimintaohjelmien toimeenpanosta vastaavaa elintä, mikäli älykkään energiahuollon tarjoamat mahdollisuudet on tarkoitus hyödyntää kokonaisuudessaan. Lisäksi älykästä energiahuoltoa koskeva ehdotus ei yksin saa aikaan riittävää muutosta, jota EU:n strategiset ja energiahuollon kestävyyteen liittyvät

tavoitteet edellyttävät. Muita ennakkoedellytyksiä ovat jäsenvaltioiden sitoutuminen, valikoiva lainsäädäntötuki, taloudelliset välineet sekä menestyksekäs tutkimus- ja kehitystoiminta. On kuitenkin edelleen syytä laatia kattava, EU:n energiastrategiaa koskeva aloite. Komitea kuitenkin pitää komission ehdottamaa ohjelmaa arvokkaana. Ohjelman on oltava valmis vuoden 2002 loppuun mennessä, joten sitä koskeva päätös on tehtävä mahdollisimman pian.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eläinten ruokinnassa käytettävistä lisäaineista”

(KOM(2002) 153 lopullinen – 2002/0073 COD)

(2003/C 61/08)

Euroopan unionin neuvosto päätti 10. huhtikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan sekä 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 29. elokuuta 2002. Esittelijä oli Cornelius Scully.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 129 ääntä puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Taustaa**

1.1. Antibiootteja on käytetty kasvunedistäjinä etenkin sian- ja siipikarjankasvatuksessa yli neljän vuosikymmenen ajan. Kasvunedistäjien käyttö lisää niitä saavien eläinten painoa 4:stä 5:een prosenttia. Antibiootteja käytetään tähän tarkoitukseen paljon enemmän kuin lääketieteen sovelluksiin: Vuonna 1994 Tanskassa käytettiin 24 kiloa glykopeptideihin kuuluvaa vankomysiinia ihmisten lääkitsemiseen, kun samaan aikaan rehujen lisäaineena käytettiin 24 000 kiloa vastaavanlaista antibioottia, glykopeptideihin kuuluvaa avoparsiinia.

1.1.1. Puhtaudeltaan vaihtelevien antibioottien käyttöä rehujen lisäaineena on alettu säännellä yhä enemmän, ensin jäsenvaltioissa ja direktiivien 70/524/ETY [1] ja 96/51/EY [2] täytäntöönpanon jälkeen yhteisön tasolla.

1.2. Tieteellinen ohjauskomitea ilmoitti vuonna 1999 olevansa erittäin huolestunut antibioottiresistenssin aiheuttamista kasvavista terveysriskeistä ja suositti antibioottien epäasianmukaisen käytön välitöntä vähentämistä. Antibioottien vähentämiseen tähtäävän perusstrategian tulee ulottua yhtä lailla ihmisten ja eläinten lääkinnän, eläintuotannon ja kasvinsuojelun aloille.

1.3. Antibioottiresistenssin syntyminen on monimuotoinen ongelma, jonka ratkaiseminen edellyttää siten useille

[1] EYVL L 270, 14.12.1970, s. 1–17.
[2] EYVL L 235, 17.9.1996, s. 39–58.

alueille kohdistettuja toimia. Asiasta on keskusteltu useissa valtiollisissa ja kansainvälisissä elimissä, kuten Maailman terveysjärjestössä ([1]), kansainvälisessä eläintautivirastossa, Kööpenhaminan konferenssissa ([2]) ja EU:n kuluttaja-asiain komiteassa ([3]). Talous- ja sosiaalikomitea on antanut antibioottiresistenssistä oma-aloitteisen lausunnon ([4]). Terveysneuvosto kiitti erityisesti kyseistä lausuntoa vuonna 1999 aiheesta antamassaan päätöslauselmassa, jossa otettiin huomioon useimmat komitean antamista suosituksista.

1.4. 1970-luvulta lähtien komissio on kieltänyt yli 20 antibiootin käytön eläintuotannossa. Lisäksi neuvosto hyväksyi 17. joulukuuta 1998 antamallaan asetuksella (EY) N:o 2821/98 ([5]) komission ehdotuksen kieltää neljä eläinten kasvunedistäjinä käytettyä antibioottia (sinkkibasitrasiini, virginiamysiini, tylosiinifosfaatti ja spiramysiini). Asetus astui voimaan 1. heinäkuuta 1999.

1.5. Komissio antoi kesäkuussa 2001 tiedonannon mikrobilääkeresistenssin torjuntaa koskevasta yhteisön strategiasta ([6]). Strategiassa ehdotetaan ensisijaisten toimien kohdistamista neljälle painopistealueelle, jotka ovat seuranta, ehkäiseminen, tutkimus ja tuotekehittely sekä kansainvälinen yhteistyö. Strategiaan sisältyy myös antibioottien maltillista käyttöä lääketieteessä koskeva suositus, jonka EU:n terveysneuvosto hyväksyi 15. marraskuuta 2001.

1.6. Komissio on nyt ehdottanut, että jäljelle jääneet neljä antibioottia (monensiininatrium, salinomysiininatrium, avilamysiini ja flavofosfolipoli), joiden käyttö kasvunedistäjinä rehussa on edelleen sallittua, poistetaan käytöstä tammikuuhun 2006 mennessä. Ehdotuksella ([7]) pyritään merkittävästi tehostamaan ja yksinkertaistamaan rehujen lisäaineiden turvallisuuden arvioimista ja myyntilupien myöntämistä koskevia nykyisiä sääntöjä. Ehdotus koskee eläinten rehuissa ja juomavedessä käytettäviksi tarkoitettuja lisäaineita.

1.7. Eläinten ruokinnassa käytettävistä lisäaineista antamassaan asetusluonnoksessa komissio ehdottaa seuraavia parannuksia nykyiseen tilanteeseen:

– Uusi hyväksyntä rehujen lisäaineille myönnetään vain kymmenen vuoden ajaksi.

– Voimassa olevan lainsäädännön perusteella hyväksytyt lisäaineet arvioidaan uudelleen seitsemän vuoden kuluessa.

– Yritykset velvoitetaan osoittamaan tuotteiden teho ja niiden vaarattomuus ihmisten ja eläinten terveydelle sekä ympäristölle.

– Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen tekee asiaa koskevat arvioinnit.

– Tietyille rehujen lisäaineille vahvistetaan eläinlääkejäämien enimmäismäärät, joita valvotaan jälkeen sovellettavan seurantajärjestelmän avulla.

– Luodaan selkeä ja avoin hyväksyntämenettely.

– Kokkidiostaatteihin sovelletaan tiukempia rajoituksia, jos ne ovat antibioottisia lisäaineita. Hakijan tulee toimittaa uudet asiakirjat hakemuksen uudelleenarviointia varten viimeistään neljän vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta.

2. **Yleistä**

2.1. Keskustelu siitä, voidaanko eläintuotantoa harjoittaa käyttämättä antibioottisia kasvunedistäjiä, jatkuu. Ruotsi on osoittanut, että antibioottien käyttöä rehujen lisäaineina voidaan vähentää menettelytapoja muuttamalla. Ruotsissa antibioottien käyttö kasvunedistäjinä on ollut kiellettyä vuodesta 1986 lähtien ([8]). Ruotsin kokemusten perusteella eläintuotannon edellytykset tulisi määrittää maataloustieteissä siten, ettei alalla tarvitse käyttää antibioottisia kasvunedistäjiä eikä tinkiä tuottavuustavoitteista.

2.2. Komitea kannattaa elintarvikkeiden turvallisuutta koskevassa valkoisessa kirjassa ([9]) asetettuja tavoitteita, joilla pyritään parantamaan elintarviketurvallisuutta Euroopassa koko

([1]) WHO:n maailmanlaajuiset periaatteet mikrobilääkeresistenssin hillitsemiseksi. Raportti Genevessä Sveitsissä 5.–9. kesäkuuta 2000 järjestetystä WHO:n kuulemistilaisuudesta, joihin osallistuivat YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö sekä kansainvälinen eläintautivirasto.

([2]) Kööpenhaminassa annetut suositukset. Raportti Kööpenhaminassa 9.–10. syyskuuta 1998 pidetystä mikrobiuhkaa käsitelleestä Euroopan unionin konferenssista. http://www.sum.dk/publika/micro98/ws_2.htm

([3]) Kuluttaja-asiain komitean 1. maaliskuuta 1999 aiheesta "Antibiootteihin kohdistuva vastustuskyky uhkana kansanterveydelle" antama lausunto. http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/committee/cc08_en.html

([4]) TSK:n lausunto aiheesta "Antibiootteihin kohdistuva vastustuskyky uhkana kansanterveydelle", CES 1118/98, EYVL C 407, 28.12.1998 ja neuvoston samasta aiheesta antama päätöslauselma, EYVL C 195, 13.7.1999, s. 1–3.

([5]) Neuvoston asetus (EY) N:o 2821/98, EYVL L 351, 29.12.1998, s. 4–8.

([6]) KOM(2001) 333 lopullinen.

([7]) Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eläinten ruokinnassa käytettävistä lisäaineista, KOM(2002) 153 lopullinen.

([8]) Weirup M. 1998. Preventive methods replace antibiotic growth promoters:ten years experience from Sweden. APUA Newsletter 16(2):1–4.

([9]) KOM(1999) 719 lopullinen.

tuotantoketjussa pellolta pöytään. Samalla valkoisessa kirjassa tunnustetaan rehujen merkitys elintarviketurvallisuudelle ja kaikille elintarvikkeiden käytöstä kuluttajille mahdollisesti aiheutuville uhille.

2.2.1. Komitea on erityisen tyytyväinen siihen, että komissio on valinnut tässä asiassa oikeudelliseksi välineeksi asetuksen eikä direktiiviä, mistä on selvää etua pantaessa lainsäädäntöä täytäntöön.

2.3. ETSK kannattaa komission ehdotukseen sisältyvää pyrkimystä tehostaa rehujen lisäaineita koskevaa hyväksyntämenettelyä sekä poistaa käytöstä neljä jäljellä olevaa, kasvunedistäjänä käytettävää antibioottia. Vaikka tiettyjen jäsenvaltioiden voi olla vaikeaa hyväksyä sitä, että loppujen kasvunedistäjinä käytettävien antibioottien poistaminen käytöstä viivästyy, toisille valtioille välittömästä poistamisesta voisi aiheutua ongelmia, sillä vastaavanlaisia tehokkaita vaihtoehtoisia menetelmiä ei ole ehkä saatavilla tai niitä ei ole vielä kehitetty. Komitean mielestä komission ehdottama kompromissiratkaisu on hyväksyttävissä. Uusia viivästyksiä ei tule kuitenkaan missään tapauksessa hyväksyä.

2.4. Komitea kannattaa erityisesti asetukseen sisältyvää, hyväksynnän uusimista koskevaa suojalauseketta.

2.5. Nykyisen menettelyn mukaisesti uusien lisäaineiden tai lisäaineiden uusien käyttötarkoitusten hyväksyminen tapahtuu hakijayrityksen hakemuksesta, tai jos hakijayritys on sijoittautunut EU:n ulkopuoliseen maahan, jokin jäsenvaltioista voi toimia esittelijänä asiassa. Tämä arviointi siirretään nyt Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen tehtäväksi. ETSK kannattaa keskitettyä menettelyä ja tukee erityisesti yhteyden luomista rehujen, elintarviketurvallisuuden ja ihmisten terveyden välille ([1]), kuten komitea totesi lausunnossaan elintarvikkeiden turvallisuutta koskevasta valkoisesta kirjasta. Komissio on aivan oikeassa ehdottaessaan hyväksyntämenettelyn keskittämistä.

2.6. Ehdotettujen toimenpiteiden lisäksi komitea esittää, että otetaan käyttöön symboleita tai logoja, jotka selventävät, käytetäänkö kyseisiä aineita rehujen lisäaineina vai lääketuotteina.

2.7. Eläintuotannossa käytettävien lisäaineiden ja eläinlääkkeiden käyttöä ja hyväksyntää koskevat käytännöt vaihtelevat valtavasti eri puolella maailmaa. Kehitysmaissa, jotka vastaavat noin 25 prosentista maailman lihantuotannosta, antibioottien käyttöä eläinlääkinnässä sääntelevät politiikat ovat puutteellisia tai niitä ei ole ollenkaan. Kaakkois-Aasiassa antibioottien käyttöä simpukanviljelyssä säännellään tuskin ollenkaan. Antibioottien epäasianmukaisesta käytöstä aiheutuvat ongelmat ulottuvat alkuperämaata edemmäksi. Lihatuotteilla käydään maailmanlaajuista kauppaa, ja bakteerikannat kehittyvät maantieteellisistä rajoista riippumatta.

2.7.1. ETSK on tämän takia huolestunut siitä, ettei komission ehdotuksessa määritetä riittävän tarkoin velvollisuuksia, jotka koskevat EU:n ulkopuolisiin maihin sijoittautuneita hakijoita sekä varsinkin monikansallisia yrityksiä, jotka ovat sijoittautuneet EU:hun, mutta toimivat unionin ulkopuolelta. ETSK ehdottaa, että komission esitykseen sisällytetään selkeämpiä määräyksiä tällaisia epäselviä tapauksia varten.

2.8. ETSK on samaa mieltä siitä, että ihmisten ja eläinten terveyteen sekä ympäristöön liittyvän yhteisön toiminnan tulee perustua ennalta varautumisen periaatteeseen. Komitea olettaa, että kyseistä periaatetta noudatetaan jo nyt tarkasti hyväksymismenettelyn yhteydessä, joten kaikkien lisätoimien tulee perustua uusiin todisteisiin ihmisten tai eläinten terveyteen tai ympäristöön kohdistuvista riskeistä. Komitea toivoisi, että ehdotetussa asetuksessa pohdittaisiin yksityiskohtaisemmin ennalta varautumisen periaatetta, jotta antibioottien epäasianmukainen käyttö voitaisiin välttää.

2.9. Ehdotetun asetuksen yleisiin periaatteisiin kuuluu, että Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen toimivaltaan ja vastuualueisiin kuuluu kaikkien rehujen lisäaineita koskevien hakemusasiakirjojen arvioiminen, mikä tuo menettelyyn selkeyttä, tehokkuutta ja avoimuutta. Myös arviointiraportin hyväksyminen ja julkinen kuuleminen mainitaan samassa yhteydessä. Ehdotuksessa tunnustetaan myös, että joissakin tapauksissa yksinomaan tieteellisellä riskinarvioinnilla ei saada kaikkia niitä tietoja, joihin riskinhallintaa koskeva päätös voisi perustua, ja silloin olisi oikeutetusti otettava huomioon muita tekijöitä, jotka ovat tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisiä, kuten eettiset tekijät, tarkastusten toteutettavuus sekä hyöty eläimille tai eläintuotteiden kuluttajille. Siksi on ehdotettu, että komissio vastaisi lisäainetta koskevan hyväksynnän myöntämisestä.

2.9.1. ETSK on huolissaan siitä, ettei ehdotuksessa anneta mitään tietoa kyseisen järjestelmän toiminnasta käytännössä. Ehdotuksessa ei ole pohdittu tarkemmin julkisen kuulemismenettelyn käyttämistä, joka saattaisi tuoda asianomaisten osapuolten ja politiikkojen tietoon muita asiaan liittyviä perusteltuja tekijöitä. Komission tulisi siksi selvittää edelleen ehdotetun asetuksen varsinaista täytäntöönpanoprosessia.

([1]) TSK:n lausunto CES 585/2000, EYVL C 204, 18.7.2000.

2.10. Myös kokkidiostaattien voitaisiin katsoa kuuluvan direktiivissä 2001/82/EY ([1]) määriteltyjen eläinlääkkeiden joukkoon. Kokkidiostaatit ovat rehujen sisältämiä aineita, joita syötetään esimerkiksi broilereille läpi niiden elämän, jotta estettäisiin kokkidioosin puhkeaminen. Eläinlääkkeet määritellään kyseisessä direktiivissä ”kaikiksi aineiksi tai aineitten yhdistelmiksi, jotka on tarkoitettu eläimen sairauden hoitoon tai ehkäisyyn”.

2.10.1. Komitean mielestä kaikkia aineita, joita käytetään eläinten sairauksien hoitoon tai ehkäisyyn, tulisi pitää eläinlääkkeinä ja niille tulisi hakea lupa direktiivin 2001/82/EY määräysten mukaisesti. Komitea tietää, että useat laajasti käytetyt kokkidiostaatit, joista yhtäkään ei käytetä ihmisten lääkitsemiseen, tuotetaan kokonaan käymisen avulla, ja niiden farmaseuttisen laadun katsotaan olevan erittäin alhaisella tasolla (niin kutsuttu ”rehutaso”, ”feed grade”).

2.10.2. Komitea myöntää, että edellä mainitusta syystä kokkidiostaattien luokitteleminen eläinlääkkeeksi voi nykytilanteessa aiheuttaa EU:lle byrokraattisia ongelmia. Komitea haluaa kuitenkin kannustaa komissiota tutkimaan tätä kysymystä uudestaan ja tekemään ehdotuksia, joilla Euroopan farmakopeaa ja eläinlääkkeitä koskevaa EU:n lainsäädäntöä pyritään muuttamaan tältä osin. Kyseiset muutokset ovat välttämättömiä, jotta kaikki kokkidiostaatit, myös rehuluokan antibiootteihin pohjautuvat, voitaisiin luokitella eläinlääkkeiksi.

2.10.3. Lisäksi komitea kannattaa yhdessä Euroopan eläinlääkäriliitonkanssa sitä, että kokkidiostaatteja käsitellään direktiivissä 2001/82/EY määritetyissä puitteissa. Eläinlääkäriliitto katsoo, että kyseiset tuotteet on säilytettävä markkinoilla, mutta suosittaa niiden alistamista eläinlääkärien valvontaan vaatimalla, että niiden käyttö edellyttää eläinlääkärin kirjoittamaa reseptiä. Tämä olisi useiden kansainvälisten elinten, kuten Maailman eläintautiviraston ja WHO:n, suositusten mukaista, ja antaisi lisätakuita siitä, että kyseisiä aineita käytetään järkevästi ja maltillisesti niiden suuntaviivojen mukaisesti, jotka Euroopan eläinlääkäriliitto on määrittänyt vuonna 1999 antibioottien maltillisesta käytöstä eläinlääketieteessä.

2.11. Komitea on kuitenkin sitä mieltä, että komission ehdotuksessa tulisi tarkastella ja käsitellä kokkkidiostaatteja korvaavia vaihtoehtoisia aineita. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää alkueläinten antibioottiresistenssin pysyvyyden tutkimiseen. Komitea kannattaa Euroopan eläinlääkäriliiton antamia suosituksia, joissa komissiota kehotetaan asettamaan etusijalle kokkidiostaattien vaihtoehtoja tutkivat hankkeet (tutkimuksen viidennen ja kuudennen puiteohjelman puitteissa), sillä eurooppalaisten tutkijoiden koordinoitu yhteistyö saattaa olla keskeisessä asemassa pyrittäessä ratkaisemaan kyseinen ongelma pitkällä aikavälillä.

2.12. Lisäaineiden, jotka ovat joko muuntogeenisiä tai muuntogeenisestä organismista valmistettuja, on ensin täytettävä ne vaatimukset, jotka esitetään muuntogeenisiä elintarvikkeita ja rehuja koskevassa asetuksessa, ja ne on arvioitava kyseisen asetuksen mukaisesti, ennen kuin ne voidaan ottaa tämän asetusehdotuksen mukaiseen hyväksyntämenettelyyn. Sellaisia muuntogeenisiä organismeja, jotka sisältävät vastustuskykyä eläinlääkinnässä käytettyjä antibiootteja vastaan aiheuttavia geenejä, ei tule levittää ympäristöön. ETSK on esittänyt aikaisemminkin saman näkemyksen: ”Ympäristön- ja terveydensuojelullisista syistä TSK katsoo, että levitettäessä tarkoituksellisesti geneettisesti muunnettuja organismeja ympäristöön tulee välttää kaikkia markkerina käytettyjä antibiooteille vastustuskykyisiä geenejä” ([2]).

2.13. Komissio on sitä mieltä, että tuotteilta tulee vaatia yksityiskohtaisia pakkausmerkintöjä, sillä niiden ansiosta loppukäyttäjä voi tehdä valinnan täysin tietoisena tosiseikoista. Ehdotetussa asetuksessa on rehujen lisäaineiden merkitsemistä koskevia erityissääntöjä. Komitea on huolissaan siitä, ettei ehdotuksen piiriin kuuluvia merkintöjä ole selvästi liitetty muihin keskeisiin merkintävaatimuksiin kuten niiden lisäaineiden merkitsemiseen, jotka sisältävät muuntogeenisiä organismeja tai jotka on tuotettu niistä.

2.13.1. ETSK:n mielestä on tärkeää, että lisäaineita koskevat selkeät ja mielekkäät merkinnät auttavat viljelijöitä täyttämään oman velvollisuutensa ja käyttämään kyseisiä aineita asianmukaisesti, jolloin vältetään kansanterveydelle aiheutuvat haittavaikutukset. Tämä edellyttää tuotteiden riittävää merkitsemistä.

2.14. Ehdotukseen sisältyy tiettyjä lisäaineluokkia koskeva, markkinoille saattamisen jälkeen toteutettava seurantaohjelma. Ei ole selvää, kuka päättää, tarvitaanko kyseistä seurantaohjelmaa. ETSK kannattaa täyden avoimuuden soveltamista kaikkien seurantavaatimusten yhteydessä. Seurannan tulosten tulee olla yleisön saatavilla.

2.14.1. Komitea on yhdessä FEDESAn (European Federation of Animal Health) kanssa sitä mieltä, että markkinoille saattamisen jälkeen sovellettavaa seurantajärjestelmää siinä muodossa kuin se on määritetty EU:n nykyisessä lainsäädännössä, tulee käyttää kaikkien haittavaikutusten seurantaan, joita kyseisten tuotteiden käytöstä aiheutuu sen jälkeen kun niille on myönnetty myyntilupa.

([1]) EYVL L 311, 28.11.2001, s. 1.

([2]) Ks. TSK:n lausunto CES 1117/98, EYVL C 407, 28.12.1998, kohta 2.8.1.

2.15. Osana hyväksyntämenettelyä tullaan ehdottamaan jäämien enimmäismäärien (MRL-arvot) vahvistamista asianomaisille eläinperäisille elintarvikkeille. Komitea on vahvasti sitä mieltä, ettei riskien arvioinnista vastaavan Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen tule päättää siitä, vahvistetaanko MRL-arvot vai ei. Riskinhallinnasta vastaavana elimenä komission tulee tehdä kyseinen päätös riskien arvioinnista vastaavan elimen neuvojen perusteella.

2.16. On olemassa merkkejä siitä, että antibioottien terapeuttinen käyttö on lisääntynyt sen jälkeen, kun tiettyjen antibioottien käyttö kasvunedistäjinä kiellettiin. Joitakin kyseisistä antibiooteista, kuten amoksisilliiniä, käytetään myös ihmisten lääkintään. Alan asiantuntijoille lokakuussa 1997 järjestetyssä WHO:n kokouksessa asiantuntijaryhmä ilmoitti olevansa sitä mieltä, että fluorokinolonien laajaan eläinlääkinnälliseen käyttöön liittyviin riskeihin on kiinnitettävä erityistä huomiota siksi, että niitä käytetään laajalti myös ihmisten lääkinnässä.

2.16.1. Tämän takia ETSK vaatii, ettei antibioottien käytön seurantaa rajoiteta pelkästään lääketieteelliseen käyttöön, vaan että se ulotetaan myös eläinlääketieteeseen ja maataloudessa tapahtuvaan käyttöön. Samalla antibioottien terapeuttista käyttöä tulee valvoa tarkasti,jotta voidaan varmistaa voimassa olevan lainsäädännön noudattaminen siten, ettei sitä vesitetä ainoastaan sairaiden eläinten lääkitsemiseen tarkoitettujen antibioottien kontrolloimattomalla käytöllä.

2.16.2. Komitean mielestä on tärkeää säilyttää läheinen yhteys zoonoosien ja niiden aiheuttajien seurantaan ja valvontaan, jotta antibioottiresistenssin syntyminen voidaan tunnistaa.

2.17. Lainsäädännön asianmukainen täytäntöönpano on oleellisen tärkeää. Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava säännöt ehdotetun asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja varmistettava, että ne pannaan kaikilta osin täytäntöön. Kyseiset seuraamukset tulee yhdenmukaistaa ja vahvistaa asianmukaisella EU:n asetuksella. ETSK painottaa pätevien tarkastajien suorittaman valvonnan merkitystä ja uskoo vahvasti, että seuraamusten tiukka soveltaminen niissä tapauksissa, joissa säännöksiä ei ole noudatettu, on paras tapa turvata lainsäädännön tehokas täytäntöönpano. ETSK toivoo, että käsiteltävänä oleva ehdotus ja asetusehdotus, jonka komissio on tehnyt ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä ([1]), liitetään tiiviisti toisiinsa.

2.18. ETSK on huolissaan siitä, että komission ehdottama asetus lisää karjankasvatuksen kustannuksia, ja ehdottaa tarvittaessa ryhtymistä korvaustoimenpiteisiin, sillä EU:n karjankasvatuksen kilpailukyky maailmanmarkkinoilla on vaarassa heikentyä.

2.19. EU:hun tuotua lihaa koskevien määräysten tulee olla täysin yhdenmukaiset EU:ssa sovellettavien sääntöjen kanssa, jotta vältetään kilpailun vääristyminen ja turvataan kuluttajansuoja EU:ssa. EU:n tulee pyrkiä vakavasti saamaan WTO hyväksymään edellä mainittu periaate. Tämä seikka liittyy itse asiassa myös eläinten hyvinvointia koskeviin kysymyksiin sekä kasvuhormonien ja lisäaineiden käyttöön yleensä.

2.20. ETSK huomauttaa, että kokkidiostaattien lisäksi myös muut rehujen lisäaineiksi nykyään hyväksyttävät lääkkeenkaltaiset aineet tulisi siirtää eläinlääkkeitä koskevan EU:n lainsäädännön piiriin.

2.21. ETSK pyytää komissiota ottamaan ennalta huomioon ehdotetun asetuksen 12 artiklassa määritetyn ajankohdan (2006), johon mennessä jäljelle jääneet neljä antibioottia on poistettava käytöstä. Tällä tavalla turvataan kaikkien asianomaisten tahojen edut.

3. **Erityistä**

3.1. Ehdotuksessa määritellään useita asiakirjassa esiintyviä termejä ja ilmauksia.

3.1.1. Komitea on huolissaan siitä, ettei ehdotuksessa määritellä kokkidiostaatteja.

3.2. Koska lihaluujauhon käyttö on kielletty vain väliaikaisesti, ETSK uskoo, että komission ehdotuksessa tulisi osoittaa selvästi eläinperäisten lisäaineiden käytöstä aiheutuvat riskit ja esittää laaja-alaisia toimenpiteitä asian ratkaisemiseksi.

3.3. ETSK haluaisi saada yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, miten hyväksyntämenettelyn avoimuus voidaan taata, sillä komitean mielestä Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen antaman lausunnon pelkkä julkaiseminen ei riitä. Kyseisen lausunnon laatiminen on erittäin tärkeää järjestelmän avoimuuden kannalta, ja siksi vähintäänkin asiakirjan tiivistelmän (josta on poistettu kaikki luottamuksellisiksi luokitellut tiedot) tulisi olla yleisön saatavilla tietyn ajan, jotta yleisöllä olisi mahdollisuus kommentoida asiaa.

3.4. Jäämien enimmäismäärien vahvistamisen tulee olla kiinteä osa hyväksyntämenettelyä. Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen tekemä ehdotus jäämien enimmäismäärien käytöstä luopumisesta ei saa estää komissiota vaatimasta

([1]) KOM(2002) 377 lopullinen.

asiassa lisätutkimuksia, joiden tavoitteena on enimmäismäärien vahvistaminen. Jäämien enimmäismäärät tulee joka tapauksessa vahvistaa ennen kuin hyväksyntä voidaan myöntää.

3.5. Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen vastaa riskinarvioinnista. Komitean mielestä on tärkeää, että riskinarviointimenettelyssä noudatetaan kodifioituja menettelyjä, joihin yleisöllä tulee olla mahdollisuus tutustua.

3.6. Olemassa olevien tuotteiden asema on tarkistettava, ja tätä tarkoitusta varten asianomaisten tahojen on toimitettava Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaiselle komission ehdotuksessa mainittu ilmoitus liitetietoineen. Ehdotuksessa mainitaan, että niiden tapausten varalta, joissa Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaiselle ei ole jätetty kyseistä ilmoitusta tai se on sisältänyt virheellisiä tietoja, on annettava kyseisissä tapauksissa sovellettava asetus. Komitea on huolissaan siitä, ettei asetuksen sisällöstä tai sen hyväksymisaikataulusta ole annettu minkäänlaisia lisätietoja.

3.6.1. Komitea on huolissaan myös siitä, ettei ole määritetty aikarajaa, jonka kuluessa tuote on vedettävä markkinoilta, jos siitä ei ole tehty ilmoitusta tai jos sitä koskevat asiakirjat ovat osoittautuneet puutteellisiksi.

3.7. Ehdotetussa asetuksessa on tiettyjä eläinten rehujen hyväksymismenettelyn valvontaa koskevia määräyksiä. ETSK katsoo, etteivät kyseiset määräykset riitä turvaamaan valvonnan tehokkuutta.

3.7.1. Tämän takia komitea ehdottaa jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten velvollisuuksien asianmukaista määrittämistä.

3.7.2. Komitea kannattaa myös selkeän raportointijärjestelmän perustamista, joka velvoittaa jäsenvaltiot raportoimaan komissiolle niistä tapauksista, joissa säännöksiä ei ole noudatettu.

3.8. Ehdotetussa asetuksessa selvitetään yhteisön vertailulaboratorion tehtävät. Komitean mielestä on tärkeää korostaa tarvetta ottaa käyttöön ja julkaista vahvistetut testausmenetelmät, jotta asianomaisille aineille voidaan tehdä tarvittavat testit, mikä on kaiken tehokkaan valvonnan perusedellytys.

3.9. Komitea pahoittelee, ettei komission ehdotukseen sisälly muuntogeenisiä organismeja koskevasta erityislainsäädännöstä johtuvia erityisiä merkintävaatimuksia, ja pyytää komissiota tarkistamaan ehdotustaan tältä osin.

3.10. Komitea kehottaa komissiota pyrkimään saamaan aikaan kansainvälisesti hyväksytyt, Codex Alimentarius -standardin mukaiset säännöt ennalta varautumisen periaatteen soveltamisesta.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kohti maaperänsuojelun teemakohtaista strategiaa”

(KOM(2002) 179 lopullinen)

(2003/C 61/09)

Komissio päätti 12. huhtikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 29. elokuuta 2002. Esittelijä oli Staffan Nilsson.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 139 ääntä puolesta eikä yhtään vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Komission tiedonanto**

1.1. Vuonna 2001 laaditussa komission kuudennessa ympäristötoimintaohjelmassa ja kestävän kehityksen strategiassa esitettiin, että maaperää tulee suojella eroosiolta ja saastumiselta, ja todettiin, että maaperän huonontuminen ja hedelmällisyyden vähentyminen johtavat viljelysmaan elinvoiman katoamiseen. Komissio on ryhtynyt suunnittelemaan teemakohtaista strategiaa antamalla ensimmäisen asiaa koskevan tiedonantonsa ([1]).

1.2. Tiedonannossa sekä kuvaillaan tilannetta että ehdotetaan toimenpiteitä. Siinä kuvaillaan, miten sekä ulkoiset olosuhteet että ihmisen toiminnan tulokset, kuten eroosio, orgaanisen aineksen vähentyminen, maaperän paikallinen saastuminen ja hajakuormitus, tiivistyminen, biologisen monimuotoisuuden heikkeneminen, suolaantuminen, tulvat ja maanvieremät, vaikuttavat maaperään.

1.3. Maaperä määritellään tässä yhteydessä maankuoren ylimmäiseksi kerrokseksi, jolla on sellaisenaan elintärkeä merkitys kaikelle ihmisen ja yhteiskunnan toiminnalle. Maaperällä on myös suuri merkitys vesiensuojelulle sekä ilmakehän kanssa tapahtuvalle kaasujen vaihdolle.

1.4. Komissio kertoo myös, miten maaperänsuojelu liittyy yhteisön muihin politiikkoihin kuten nitraattidirektiiviin, vesipolitiikan puitedirektiiviin, ilmanlaadun kehysdirektiiviin, yhteiseen maatalouspolitiikkaan, liikennepolitiikkaan ja tutkimuspolitiikkaan.

1.5. Komissio selvittää myös, millainen on jäsenehdokasvaltioiden tilanne.

1.6. Maaperään kohdistuvia uhkia käsittelevässä tiedonannon päätelmäosassa todetaan, että maaperän tilan huonontumisprosessit johtuvat ihmisten toimista tai vahvistuvat niiden vuoksi. Vaikutukset kohdistuvat kaikkiin maihin, vaikkakin eri laajuisina ja eri syistä. Tilanne on pahentumassa, ja ilmastonmuutos pikemminkin vahvistaa vaikutuksia.

1.7. Tiedonannossa käsitellään maaperää vain siinä muodossa kuin se on määritelty. Varsinainen maankäyttö, jota käsitellään vuonna 2003 laadittavassa, maantieteellistä ulottuvuutta koskevassa erillisessä tiedonannossa, ei kuulu tämän tiedonannon piiriin.

1.8. Tiedonannossa todetaan edelleen, että maaperänsuojelua koskevan EU:n politiikan kehittäminen vie aikaa. Maaperänsuojelun tavoitteet tulee myös sisällyttää muihin EU:n politiikkoihin, mutta niillä on lisäksi alue- ja paikallisulottuvuus. Komissio ehdottaa vuodesta 2002 alkaen useita ympäristötoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä kaivosjätteistä, puhdistamolietteistä ja kompostoinnista aiheutuvaa maaperän saastumista. Komissio esittää vuoden 2004 kesäkuuhun mennessä raportin teknisistä toimenpiteistä sekä lainsäädäntöä ja politiikkaa koskevista aloitteista, jotka se on toteuttanut maaperän suojelun edistämiseksi.

1.9. Yksi komission tiedonannossa asetettu tärkeä tavoite on perustaa tulevaisuutta varten seurantajärjestelmä, jonka avulla voidaan hankkia tulevien toimien ja ehdotuksien kannalta hyödyllistä tietämystä. Komissio ilmoittaa myös, että se tekee vuoden 2004 kesäkuuhun mennessä asiaa koskevan konkreettisen ehdotuksen.

2. **Yleistä**

2.1. Maaperä on pitkän ajan kuluessa muotoutunut luonnonvara,joka on välttämätön elintarviketuotannolle. Maaperää käytetään kaupunkien ja taajamien tarpeisiinsekä nykyaikais-

([1]) KOM(2002) 179 lopullinen.

ten perusrakenteiden, kuten kunnallistekniikan ja teiden rakentamiseen. Maata käytetään moneen tarkoitukseen, mutta käyttötarkoituksen muuttuessa tavoitteet menevät usein ristiin. Monien jäsenvaltioiden lainsäädäntö antaa yhteiskunnalle mahdollisuuden turvautua maan pakkolunastukseen yleisen edun sitä vaatiessa. Maaperän suojelu koskee siten sekä maaperää ja sen ominaisuuksia että maan käyttöä.

2.2. Euroopan unioni on kehittänyt yhteisiä politiikkoja, joilla suojellaan vesistöjä ja ilmakehää, mutta samalla maaperänsuojelua koskeva pitkän aikavälin EU:n politiikka on jäänyt toteutumatta. Puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyssä antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa ETSK kehotti komissiota tekemään aloitteen maaperänsuojelua koskevan EU:n politiikan laatimisesta ([1]).

2.3. Edellä mainituista syistä ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio on nyt antanut maaperänsuojelun teemakohtaista strategiaa käsittelevän tiedonannon, ja komitea haluaa tukea komission työtä esittämällä seuraavat näkemykset.

2.4. Viimeaikaiset äärimmäisen suuret sademäärät ja tulvat useissa Euroopan maissa osoittavat, että tarvitaan maaperänsuojelun huolellisesti harkittua strategiaa. Tulvat pahenevat usein siksi, että maaperän heikentyneellä vedenvarastointikyvyllä on ollut haitallisia vaikutuksia aiempiin luonnollisin tulva-alueisiin tai siksi, että maankäyttötapa on muuttunut. Tähän on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun Euroopan unioni laatii maaperänsuojelua ja maankäyttöä koskevia strategioitaan.

3. **ETSK:n kommentit tiedonantoon**

3.1. ETSK katsoo, että tiedonannossa kuvaillut maaperän laatua heikentävät uhat ovat riittävä perusta tiedonannossa mainituille tuleville, etenkin toimenpiteisiin keskittyville ehdotuksille.

3.2. Ei ole selvää, mitkä tiedonannossa mainituista uhkista tulee komission mielestä ratkaista EU:n tasolla ja millä perusteella yhteisen aloitteen katsotaan tuottavan parempia tuloksia kuin jäsenvaltioiden toimien. Maaperänsuojelua koskevan tulevan strategian täytyy täydellä syyllä sisältää kyseiset perustelut vähintäänkin siksi, että maaperän suojelun parissa jäsenvaltioissa tällä hetkellä työskentelevät tahot ymmärtäisivät asian.

3.3. On vaikeaa, eikä ehkä edes kovin kiinnostavaa, määritellä tieteellisesti, minkälaista maaperän laatua tavoittelemme. Sitä vastoin ETSK toivoisi keskustelua siitä, minkälaisia yleistavoitteita maaperän suojelulle voidaan asettaa ja kuinka kunnianhimoisesti työhön on suhtauduttava. Tiedonannossa todetaan, että maaperää tulee suojella erilaisilta uhilta – mutta tuleeko jo pilaantuneita tai luonnostaan huonolaatuisia maa-alueita parantaa?ETSK katsoo, ettei komission tehtävänä ole määrittää, montako hehtaaria kunkin tyyppistä maaperää on säilytettävä, vaan pikemminkin osoittaa valitut painopistealat. Yhtenä tällaisena painopistealana voisi olla kaikkein uhanalaisimpien maa-alueiden ensisijainen suojeleminen lisätuhoilta. Yhteisön strategiasta tulee käydä ilmi, mitkä ovat Euroopan maaperää koskevat yhteiset tavoitteet.

3.4. Komission mielestä kolme merkittävintä uhkaa ovat eroosio, orgaanisen aineksen vähentyminen ja maaperän saastuminen. Koska tiedonannossa ei ole arvioitu eri uhkatekijöitä, mikä auttaisi niiden priorisoimisessa, on kyseiseen väitteeseen vaikea ottaa kantaa. Olisi kiinnostavaa, jos komissio tekisi mahdollisten jatkotoimiensa yhteydessä arvion eri uhkien vaikutuksista ympäristöön ja yhteiskuntaan. Yksi tapa toteuttaa kyseinen tavoite on määrittää niiden maaperätoimintojen yhteiskunnallis-taloudellinen arvo, jotka ovat vaarassa heikentyä.

3.5. Eri uhkia arvioitaessa on kiinnostavaa soveltaa myös aikaperspektiiviä, mitä selonteossa ei tehdä. Aikaperspektiivillä tarkoitetaan sitä, että maaperän nykytilan lisäksi otetaan huomioon myös se, miten nopeasti maaperä paranee tai pilaantuu sekä minkälaisia seurauksia tästä on ajan myötä. Maaperään kohdistuvia vaikutuksia koskevat nykytietomme saattavat olla liian puutteelliset edellä esitetyn täydelliseksi toteuttamiseksi, mutta menetelmä voisi olla käyttökelpoinen niillä alueilla, joilla sen soveltaminen on mahdollista. Komission merkittävimmiksi määrittämät painopistealat voivat aivan hyvin olla tärkeimmät, mutta tietyillä alueilla voivat merkittävimpiä kuitenkin olla aivan toiset asiat. Esimerkiksi Pohjois-Euroopassa metsämaan happamoituminen heikentää maaperän hedelmällisyyttä, kun taas Etelä-Euroopassa metsäpalot edistävät eroosiota.

3.6. Komissio ehdottaa, että maaperästrategian tulee perustua etenkin seurantajärjestelmän luomiseen ja jäsenvaltioiden nykyisten järjestelmien standardoimiseen. Kuten aikaisemmin todettiin, tiedonannosta ei käy ilmi, minkälaisiin maaperään kohdistuviin uhkiin kannattaa puuttua yhteisön tasolla ja

([1]) CES 1199/2000, EYVL C 14, 16.1.2001, s. 141–150.

mihin toimenpiteisiin tulee näissä tapauksissa ryhtyä. Jos ei tiedetä, minkälaista maaperää tulee valvoa ja minkä takia, kasvaa vaara, että järjestelmästä tulee tehoton. Tarve suojella maaperää on ehdokasvaltioissa oletettavasti yhtä suuri kuin nykyisissä 15 jäsenvaltiossa, todennäköisesti ehkä jopa suurempi. Siksi on tärkeää, että seurantajärjestelmät ja konkreettiset toimenpiteet, joita komissio aikoo ehdottaa, koskevat myös ehdokasvaltioita.

3.7. ETSK on pannut merkille, että jo nyt on käynnissä lukuisia maaperänsuojeluun liittyviä yhteisön hankkeita, kuten vesidirektiivi sekä puhdistamolietettä ja kompostointia koskeva tuleva lainsäädäntö. Myös nämä toimet saattavat edellyttää yhteisen valvontajärjestelmän ja standardoitujen tiedonkeruumenetelmien luomista. Tämän takia ETSK kannattaa kyseisten järjestelmien perustamista koskevien ehdotusten tekemistä. ETSK edellyttää, että yhteisen valvontajärjestelmän perustamista koskevaa ehdotusta laadittaessa kiinnitetään tarkasti huomiota siihen, miten jäsenvaltioiden nykyisiä järjestelmiä voidaan hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti.

3.8. Maaperänsuojelun tehostamisen kannalta on tärkeää, että maaperästrategiaan yhdistetään koulutusta ja tiedottamista, jotta ihmiset saadaan ymmärtämään nykyistä paremmin, minkälaisia vaikutuksia maaperän erilaisella käsittelyllä on maaperään. ETSK on käsitellyt maaperän saastumista lausunnossaan ([1]), jonka pohja-asiakirjana on komission ehdotus ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi ([2]). Komissio ehdottaa siinä muun muassa yhteisön sääntelypuitteita, joiden mukaan saastumisesta johtuviin maaperän vahinkoihin liittyy ympäristövastuu.

Lisäksi tulee harkita maaperää koskevien nykyisten säännösten rikkomisen muuttamista rangaistavaksi.

3.9. Kuten komissio toteaa, maaperä eroaa ilmasta ja vedestä siinä, että sen omistajana on selvästi tietty ihminen tai oikeushenkilö. Tämän takia maaperän huonontuminen johtuu pääasiassa kahdesta erillisestä syystä.

3.9.1. Ensimmäisessä tapauksessa kyseessä ovat tavanomaiset ympäristövaikutukset, joita syntyy, kun jotkut toimijat aiheuttavat esim. päästöihin syyllistymällä vahinkoja, jotka eivät vaikuta suoraan heihin itseensä vaan haittaavat maanomistajaa.

3.9.2. Toisessa tapauksessa on kyse tilanteesta, jossa maanomistaja huonontaa (tai parantaa) oman maansa laatua. Maa voi tällöin olla tarkoitettu biologiseen tuotantoon kuten peltoviljelyyn tai metsätalouteen. Maata voidaan käyttää myös esim. teollisuuslaitosten tai tienrakennuksen pohjana, jolloin maankäytön negatiiviset vaikutukset eivät kohdistu käyttäjiin.

3.9.3. Kun maaperästrategian avulla saadaan vähitellen aikaan konkreettisia toimenpiteitä, on tärkeää ottaa huomioon erilaisten maa-alueiden ja omistusrakenteiden väliset periaatteelliset erot.

3.10. Komitea toteaa, että ihmisen toimet kuormittavat maaperää yhä enemmän ja että ympäristön tila on huonontumassa. On tärkeää mainita myös sellaiset parannukset kuin metallien määrän voimakas vähentyminen ja happamien sateiden väheneminen. Lisäksi monilla alueilla viljelysmaa on hyvälaatuista.

3.11. On tuskin totta, että kaikki peltomaa huononee huononemistaan. Tiedonannon 8.1.2 kohdan ensimmäisessä kappaleessa kuvaillaan hyvin maatalouden ympäristövaikutuksia: komissio toteaa, että tietyt maataloudessa käytettävät menetelmät aiheuttavat maaperän huonontumista, kun taas toiset voivat edistää maaperän suojelua. Maatalouden omasta näkökulmasta maaperänsuojelu on luonnollinen osa toimintaa, ja se pitäisi nähdä pikemminkin mahdollisuutena kuin uhkana.

3.12. Komissio toteaa, ettei lietteen levittäminen aiheuta ongelmia, mikäli pilaantuminen estetään, ja että sitä voidaan levittää viljelymaalle. ETSK epäilee vahvasti tätä näkemystä. Lietteen ongelma on nykyään juuri se, että se on erittäin saastunutta. ETSK on aikaisemmin kehottanut komissiota tarkistamaan asianomaista direktiiviä tiukentamalla siihen sisältyviä kynnysarvoja, minkä komissio on ilmoittanut tekevänsä vuoteen 2003 mennessä. ETSK pitää kyseistä viivästystä valitettavana.

4. **Päätelmät**

4.1. ETSK on tyytyväinen komission tiedonantoon, joka on ensimmäinen askel kohti maaperänsuojelua koskevan EU:n politiikan luomista. Tulevia toimia ajatellen komitea korostaa seuraavia seikkoja:

– Ei ole selvitetty, minkälaiset toimenpiteet olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa EU:n tasolla ja minkä takia.

([1]) EYVL C 241, 7.10.2002.
([2]) KOM(2002) 17 lopullinen.

– Tarvitaan myös strategista keskustelua siitä, miten kunnianhimoisia ja minkälaisia Euroopan maaperää koskevien tavoitteiden tulee olla.

– Tulevia toimenpiteitä koskevien ehdotusten tulee perustua Euroopan eri alueisiin, myös ehdokasvaltioihin, kohdistuvien uhkien arvioimiseen.

– Valvontajärjestelmän perustamista koskeviin tuleviin ehdotuksiin tulee yhdistää jatkuvia toimia, joiden tuloksena jäsenvaltioiden nykyisiä valvontajärjestelmiä voidaan perustella nykyistä paremmin ja käsitellä selkeästi.

– Maaperän suojelun tehostamiseen tähtäävien tulevien konkreettisten toimien tulee sisältää koulutusta, tiedotusta ja sopivia sanktiojärjestelmiä koskevia ehdotuksia.

– Maaperä eroaa ilmasta ja vedestä, jotka ovat liikkuvia elementtejä. Maaperällä on omistaja, joten omistusoikeuteen liittyvät kysymykset tulee huomioida maaperänsuojelua koskevassa EU:n politiikassa.

– On tärkeää antaa yksityiskohtainen kuva uhkatekijöistä kaikissa tilanteissa, jotta kaikki asianomaiset toimijat saadaan kannattamaan aloitetta.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 2200/96 oikaisemisesta tuottajaorganisaatioiden hyväksymistä koskevan siirtymäajan alkamisen osalta”

(KOM(2002) 252 lopullinen – 2002/0111 CNS)

(2003/C 61/10)

Neuvosto päätti 15. heinäkuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 29. elokuuta 2002. Esittelijä oli José Manuel de las Heras Cabañas.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 129 puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Ehdotetulla neuvoston asetuksella muutetaan asetuksen (EY) N:o 2200/96 ([1]) 13 artiklaa. Kyseinen artikla koskee tuottajaorganisaatioita, jotka on hyväksytty asetuksen (ETY) N:o 1035/72 ([2]) nojalla mutta jotka eivät täyttäneet asetuksen (EY) N:o 2200/96 voimaantulopäivänä siinä asetettuja vaatimuksia välittömän hyväksynnän saamiseksi. Asetuksen (EY) N:o 2200/96 13 artiklassa kyseisenlaisten tuottajaorganisaatioiden toiminnalle myönnetään kahden vuoden siirtymäaika, joka voidaan pidentää viideksi vuodeksi, mikäli kyseinen tuottajaorganisaatio esittää toimintasuunnitelman. Siirtymäajat lasketaan alkaviksi nyt muutettavaksi ehdotetun asetuksen voimaantulopäivästä eli 21. päivästä marraskuuta 1996.

1.2. Komission ehdottamalla muutoksella on tarkoitus oikaista siirtymäaikojen alkamispäiviä koskeva virhe ja muuttaa siirtymätoimenpiteiden alkamispäiväksi 1.1.1997, joka on asetuksen (EY) N:o 2200/96 soveltamisen alkamispäivä. Näin pyritään välttämään mahdolliset kielteiset vaikutukset asianomaisten tuottajaorganisaatioiden oikeuksiin ja varmistamaan kyseisten organisaatioiden toimien oikeusvarmuus.

([1]) EYVL L 297, 21.11.1996.
([2]) EYVL L 118, 20.5.1972.

2. **Yleistä**

2.1. Komitea muistuttaa tuottajaorganisaatioita koskevasta yleisestä ongelmasta. Tuottajaorganisaatiot ovat edelleen hedelmä- ja vihannesalan YMJ:n kulmakivi, sillä vuonna 1996 toteutetun uudistuksen avulla ei ole täysin onnistuttu saavuttamaan tavoitteita organisoida ja ryhmitellä tarjonta eikä tehostamaan tuottajaorganisaatioita jakelun keskittyessä jatkuvasti.

2.2. Sen vuoksi on syytä kannustaa tuottajaorganisaatioiden perustamista, tuottajaorganisaatioiden välisen yhteistyön muotoja, tuottajaorganisaatioiden fuusioitumista ja niiden välisiä yhteenliittymiä.

2.3. Organisaatiotoiminnan kannustamiseksi ja tuottajaorganisaatioiden tehostamiseksi olisi muokattava tunnustamisen perusteita sekä varmistettava tuottajien osallistuminen tuottajaorganisaatioiden toimintaan ja niiden demokraattiseen valvontaan.

2.4. Tuotantoalueilla olisi syytä tutkia, mikä estää viljelijöitä liittymästä vapaaehtoisesti tuottajaorganisaatioihin, miten voitaisiin erityisohjelmien avulla rohkaista entistä useampia viljelijöitä liittymään niihin ja millä tavoin tuottajaorganisaatioiden kokoa voitaisiin kasvattaa.

3. **Erityistä**

3.1. Komitea kannattaa komission ehdotuksen periaatetta, mutta muistuttaa, että molemmat siirtymäajat ovat päättyneet. Komitea pitää siksi valitettavana, että komissio on viivytellyt siirtymäkauden alkamisajassa olleen virheen korjaamista, jonka myötä tuottajaorganisaatiot, jotka on hyväksytty asetuksen (ETY) N:o 1035/72 nojalla mutta jotka eivät täyttäneet asetuksen (EY) N:o 2200/96 voimaantulopäivänä siinä asetettuja vaatimuksia, voivat saada välittömän hyväksynnän.

3.2. Jälkikäteen tehty asetuksen muutos vaikuttaa takautuvasti ja voi asettaa epätasa-arvoiseen asemaan eri tuottajaorganisaatiot: yhtäältä ne, jotka noudattivat aikanaan voimassa olleita määräyksiä eivätkä toteuttaneet markkinoiltapoistamistoimia, joihin niillä olisi ehdotetun oikaisun myötä ollut oikeus, ja toisaalta ne, jotka toteuttivat toimia, joiden toteuttamisoikeus nyt ehdotetaan palautettavaksi.

3.3. Nyt ehdotettavalla oikaisulla ei pystytä lieventämään kielteisiä vaikutuksia tuottajaorganisaatioiden pyrkimyksiin saada hyväksyntä säädetyssä määräajassa eikä myöskään logistisia ongelmia, joita on saattanut syntyä toimintasuunnitelmien ja -ohjelmien välisen jatkuvuuden puutteesta.

4. **Päätelmät**

4.1. Komitea kannattaa komission ehdotuksen periaatetta, mutta kyseenalaistaa ehdotuksen otollisuuden, sillä se johtaa syrjivään kohteluun eri tuottajaorganisaatioiden välillä eikä lievennä mahdollisia kielteisiä seurauksia niiden tuottajaorganisaatioiden kannalta, joihin virheen oikaisun viivästyminen vaikuttaa.

4.2. Komitea kehottaa komissiota tekemään mahdollisimman pian ehdotuksia YMJ:jen sopeuttamisesta tuottajaorganisaatioita koskevan ongelman ratkaisemiseksi ja ottamaan huomioon tässä lausunnossa esitetyt suositukset.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1258/1999 muuttamisesta”

(KOM(2002) 293 lopullinen – 2002/0125 CNS)

(2003/C 61/11)

Neuvosto päätti 19. heinäkuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 152 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 29. elokuuta 2002. Esittelijä oli Rudolf Strasser.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 128 puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Komissio ehdottaa sen ajanjakson pidentämistä, jonka aikana voidaan antaa EMOTR-tukirahaston varoilla tapahtuvaa rahoitusta koskeva kielteinen päätös. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999 7 artiklan 4 kohdassa säädetään, että kielteinen rahoituspäätös ei voi koskea menoja, joiden maksu on suoritettu 24:ää kuukautta ennen komission asianomaiselle jäsenvaltiolle toimittamaa kirjallista tiedoksiantoa tarkastusten tuloksista.

1.2. Komissio ehdottaa viiteajanjakson pidentämistä 36 kuukauteen mm. seuraavin perustein:

– Kyseistä rajoitusta on pystyttävä soveltamaan tavalla, jossa otetaan paremmin huomioon Euroopan unionin varainhoitoa koskevat edut.

– Viiteajanjakson pidentämisellä on tarkoitus vähentää ”sääntöjenvastaisia menoeriä”.

1.3. Komission vuonna 1993 perustaman, EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen uudistamista käsittelevän työryhmän suosituksen mukaan varainhoitoa koskeviin oikaisuihin tulisi soveltaa 36 kuukauden määräaikaa. Neuvosto ei kuitenkaan noudattanut tätä suositusta ja päätti rajoittaa oikaisuajanjakson 24 kuukauteen.

2. **Huomautuksia**

2.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean mielestä komissiolla on ehdottomasti oltava mahdollisuus periä takaisin sääntöjenvastaisesti toteutettuja menoja yhteisön talousarviolle aiheutuvien tappioiden välttämiseksi. Tässä on otettava huomioon, että maksujen sääntöjenvastaiselle käytölle on olemassa erilaisia syitä. Yhtenä lähteenä voivat olla mahdolliset puutteellisuudet, jotka esiintyvät heti uuden järjestelmän tai voimassa olevan järjestelmän huomattavan muutoksen voimaantulon jälkeen, kuten komissio itsekin toteaa. Ongelmaa vaikeuttaa entisestään, jos asetuksia tai direktiivejä muutetaan toistuvasti, kuten viime vuosina on tapahtunut.

2.2. Näin ollen komitea suosittelee, että komissiolle myönnetään riittävät resurssit ennalta ehkäisevien tarkastusten lisäämiseksi. Näin voidaan poistaa puutteellisuudet ajoissa ja parantaa tarpeen vaatiessa jäsenvaltioiden hallintokäytänteitä.

2.3. ETSK ei kuitenkaan ole vakuuttunut siitä, että oikaisujen viiteajanjakson pidentämisellä voitaisiin saavuttaa sääntöjenvastaisten maksujen huomattavaa vähentymistä, sillä ei voida odottaa, että paljastuvien rikkomusten osuus nousisi tällä tavoin. Toisaalta viiteajanjakson pidentäminen 36 kuukauteen lisää oleellisesti jäsenvaltioiden riskiä maksajaksi joutumisesta, mutta vaikeuttaa samalla sääntöjenvastaisuuden toteennäyttämistä.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Laajentumisen vaikutukset EMUun”

(2003/C 61/12)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 1. maaliskuuta 2001 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Laajentumisen vaikutukset EMUun”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -jaosto antoi lausuntonsa 3. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Bruno Vever.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 42 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä

1.1. Euroopan unionin kahden merkittävimmän muutoksen eli EMUn ja laajentumisen on tarkoitus täydentää toisiaan ja ne muodostavat yhdessä uusia haasteita. Totutteluvaihetta varten tulisi laatia yhteinen kokonaisvaltainen strategia, jossa otetaan huomioon sekä taloudelliset että sosiaaliset haasteet.

1.2. Komitea korostaa, että ehdokasvaltioiden tehokas valmistautuminen EMUun tarkoittaa kaikkien valmistelevien vaiheiden asianmukaista toteuttamista ja sen varmistamista, että Maastrichtin kriteerit täytetään kestävästi, mikä tarkoittaa nojautumista ensi sijassa Kööpenhaminan kriteereihin eli terveeseen ja kilpailukykyiseen talouteen ja koko yhteisön säännöstön noudattamiseen. Tämän vuoksi on tarpeen edistää vuoropuhelua edustavien ja tehokkaiden työmarkkinaosapuolten järjestöjen ja muiden talous- ja yhteiskuntaelämän etujärjestöjen kanssa.

1.3. Komitea katsoo näin ollen, että EMUn laajentumisen on tapahduttava erittäin kurinalaisesti, ja jokaisen ehdokasvaltion ansiot on arvioitava tiukasti ennen liittymistä, jotta sille ei koidu rakenteellisia vaikeuksia eikä euron sisäinen ja ulkoinen tasapaino vaarannu.

1.4. Jotta uuden jäsenvaltion liittymisprosessi EMUun ei viivästyisi liikaa, komitea toistaa suosituksensa, että liittyminen ERM II -valuuttakurssimekanismiin tapahtuisi heti ehdokasvaltion liittyessä Euroopan unioniin.

1.5. Komitea toivoo, että menettelyistä Euroopan keskuspankin johtavien elinten tehokkaaksi sopeuttamiseksi laajentumiseen päätetään yhdessä liittymisneuvottelujen loppuunsaattamisen kanssa, jottei niitä koskevia päätöksiä tarvitse lykätä myöhempään ajankohtaan.

1.6. Komitea korostaa tarvetta vahvistaa euro-ryhmän omia varoja, koska euroalueeseen kuulumattomien jäsenvaltioiden määrä neuvostossa kasvaa lähitulevaisuudessa huomattavasti.

1.7. Komitea huomauttaa budjettisiirtoihin liittyvistä ongelmista laajentuneessa EMUssa. Tämän vuoksi monilla yhteisön politiikan aloilla (esim. maatalouspolitiikka, aluepolitiikka) parhaillaan käynnissä olevat uudistukset on huolellisesti sovitettava kokonaisvaltaisesti ja pyrittävä vahvistamaan EU:n omia varoja vuoden 2006 jälkeen.

1.8. Komitea kehottaa tarkkailemaan EMUn laajentumisen vaikutuksia Euroopan unionia lähellä oleviin talouksiin.

1.9. Komitea kehottaa Euroopan tulevaisuutta käsittelevää valmistelukuntaa pohtimaan EMUn laajenemista koskevia kysymyksiä (esim. institutionaaliset haasteet, läheisyysperiaatteen toteuttaminen, yhteistyömuodot) ja esittämään päätelmissään myös niitä koskevia huomioita.

2. Alustavat huomiot

2.1. EMU ja laajentuminen aiheuttavat molemmat suuria muutoksia, jotka vaikuttavat voimakkaasti Euroopan unionin kehitykseen tulevina vuosina. Hyvin johdettuina ne molemmat vahvistavat Euroopan unionia. Kokonaisuutena ottaen ne vaikuttavat luonnollisesti toisiinsa ja mutkistanevat siten useita tekijöitä. Lopulta ne kuitenkin pikemminkin täydentävät toisiaan kuin asettuvat vastakkain. Kaikki riippuu Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden kyvystä sopeutua uusiin vaatimuksiin ja vapauttaa tarvittavia synergioita.

2.2. Koska laajentuminen vaikuttaa mitä todennäköisimmin keskipakovoiman tavoin ja asettaa Euroopan unionin yhtenäisyyden koetukselle, EMUn keskeisin rooli on toimia rakentavana ja rauhoittavana keskihakuvoimana ja vahvistaa yhtenäisyyttä terveellä ja vakaalla perustalla myös niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät kuulu euroalueeseen, mutta joiden toivotaan siihen liittyvän.

2.3. Laajentuminen tarjoaa jo itsessään EMUlle uusia kehitysmahdollisuuksia, kun pyrkimyksenä on euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden määrän asteittainen kaksinkertaistaminen (Puolan, Unkarin, Tšekin tasavallan, Slovakian, Viron, Liettuan, Latvian, Slovenian, Kyproksen, Maltan, Romanian ja Bulgarian liittyessä euroalueeseen; näihin on vielä lisättävä Turkki, jonka kanssa liittymisneuvotteluita ei vielä ole aloitettu). Näille tuleville jäsenvaltioille euro tuo mukanaan useita uusia taloudellisia etuja ja auttaa houkuttelemaan investointeja, voimistamaan rahoitusmarkkinoita ja turvaamaan kauppavaihdon. Laajentuminen parantaa kuitenkin myös poliittista turvallisuutta koko EU:ssa. Laajentuneesta EU:sta tulee maailmantalouden tärkeä alue, joka perustuu oikeusvaltion ja oikeusvarmuuden periaatteille. Se, vahvistaako vai heikentääkö euroalueen laajentuminen euron painoarvoa ja kansainvälistä painoarvoa, erityisesti suhteessa dollariin, riippuu tavasta, miten se otetaan käyttöön ja omaksutaan. Lisäksi siihen vaikuttaa mahdollinen kehitys niiden kolmen EU:n jäsenvaltion suhteen, jotka tällä hetkellä ovat euroalueen ulkopuolella (Yhdistynyt kuningaskunta, Tanska ja Ruotsi).

2.4. Laajentuminen asettaa luonnollisesti EMUlle uusia haasteita. Aluksi uusien jäsenvaltioiden liittyminen Euroopan unioniin muuttaa voimakkaasti euroalueen ja ei-euroalueen välistä yhteiseloa, kun jälkimmäiseen kuuluvien maiden määrä kasvaa suuremmaksi. Kun nykyisessä 15 jäsenvaltion EU:ssa euroalueeseen kuuluvien 12 jäsenvaltion rinnalla on 3 euroalueen ulkopuolella olevaa jäsenvaltiota, 25 jäsenvaltion EU:ssa euroalueeseen kuulumattomia jäsenvaltioita on peräti 13. Sen jälkeen, sitä mukaa kuin uudet jäsenvaltiot liittyvät euroalueeseen, EMU on itse uudessa tilanteessa, kun sisäinen monimuotoisuus lisääntyy (ehdokasvaltioiden BKT on vain noin 6 prosenttia euroalueen nykyisten 12 jäsenvaltion BKT:sta). Talous- ja finanssipolitiikan koordinointi ja valvonta käy näin entistäkin monimutkaisemmaksi.

2.5. Komitea painottaa siis tarvetta laatia kokonaisvaltainen strategia, jonka avulla valmistaudutaan laajentumisen ja EMUn välisen vuorovaikutuksen hallintaan. Strategian on oltava yhteinen sopimusluonteinen poliittinen strategia, joka auttaa

– Euroopan tulevaisuutta käsittelevää valmistelukuntaa toimielinten uudistamisen ja toimivaltuuksien uudelleenjaon toteuttamisessa (kaikki hakijavaltiot sopivalla tavalla huomioon ottaen),

– EU:n jäsenvaltioita ja toimielimiä EMUn poliittisessa hallinnoinnissa,

– taloudellisia toimijoita, työmarkkinaosapuolia ja muita järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimijoita, joiden on harjoitettava kaikkia autonomisia oikeuksiaan vastuuntuntoisesti ja kumppanuuteen perustuvaa sopimusoikeudellista lähestymistapaa soveltaen, EMUn taloudellisen ja sosiaalisen perustan vakauttamisessa.

2.6. Strategiassa tulisi keskittyä kahteen olennaiseen kysymykseen, jotka ovat

2.6.1. toisaalta hakijavaltioiden tehokas valmistaminen EMUun, joka merkitsee sitä, että kaikkien hakijavaltioiden kanssa sovitaan ja toteutetaan maan tilanteeseen mukautettu strategia EMUun liittymiseksi.

2.6.2. toisaalta EMUn onnistunut mukauttaminen laajentuneeseen Eurooppaan, joka merkitsee sitä, että jo nyt mietitään kokonaisvaltaista ohjelmaa, joka käsittää kaikki tulevat jäsenvaltiot.

3. **Hakijavaltioiden tehokas valmistaminen EMUun**

3.1. *Oikeudelliset ja poliittiset näkökohdat*

3.1.1. Amsterdamin sopimuksessa ja hakijavaltioiden liittymistä edeltävissä sitoumuksissa on tähdennetty, etteivät hakijavaltiot voi käyttää hyväkseen minkäänlaista poliittista poisjäänti- eli ”opt out” -erivapautta, joka on myönnetty poikkeuksellisesti Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Tanskalle. Vaikka on ilmeistä, että uudet jäsenvaltiot eivät voi liittyä EMUun heti Euroopan unioniin liittymisen jälkeen, niiden täytyy kuitenkin tehdä kaikkensa, valmisteleviin sääntöihin mukautumalla, voidakseen liittyä EMUun viipymättä. Komitea on tyytyväinen tähän EU:n ja jäsenvaltioiden luomaan varmaan siteeseen, joka osoittaa jäsenvaltioiden halua liittyä EMUun heti, kun ne täyttävät kaikki vaaditut kriteerit.

3.1.2. Hakijavaltioiden liittymisprosessi EMUun käsittää neljä vaihetta:

3.1.2.1. Jo nykyisessä liittymistä edeltävässä vaiheessa hakijavaltioiden on sitouduttava yhteisön säännöstön omaksumiseen myös keskeisillä EMUun liittyvillä alueilla. Tämä tarkoittaa erityisesti pääomaliikkeiden vapauttamista, luopumista kaikista valtion erityisoikeuksista julkisen sektorin rahoituksessa sekä maiden keskuspankin riippumattomuuden takaamista.

3.1.2.2. Euroopan unioniin liittymisestään lähtien uusien jäsenvaltioiden on noudatettava useita yhteisön taloudellisia sääntöjä, vaikka ne eivät vielä tässä vaiheessa voisikaan liittyä EMUun. Hakijavaltioiden on siis hyväksyttävä EMUn tavoitteet, ymmärrettävä, että niiden valuutta- ja talouspolitiikat kuuluvat tästedes EU:n yhteisen edun piiriin, ehkäistävä liiallisten alijäämien muodostumista, hyväksyttävä vakaus- ja kasvusopimus ja edistyttävä Maastrichtin sopimuksen kriteereiden noudattamisessa. Eurooppa-neuvoston syyskokouksessa arvioidaan vuosittain, miten hakijavaltiot, kuten kaikki jäsenvaltiotkin, ovat noudattaneet talouspolitiikan yleislinjoja ja työllisyyden suuntaviivoja. Eurooppa-neuvoston kevätkokouksessa arvioidaan lisäksi, miten hakijavaltiot ovat toteuttaneet Lissabonissa sovitut taloudelliset, sosiaaliset ja hallinnolliset uudistukset (ks. koulutusta, innovaatiota, työmarkkinoita, sosiaaliturvaa, julkista alaa jne. koskevat politiikat).

3.1.2.3. Toinen pakollinen edeltävä vaihe, jota voi verrata Tanskan nykyiseen tilanteeseen EU:ssa, on hakijavaltioiden osallistuminen valuuttakurssimekanismiin ERM2-järjestelmän mukaisesti. Valtion on osallistuttava ERM2-järjestelmään vähintään kahden vuoden ajan, ennen kuin se voi liittyä EMUun.

3.1.2.4. EMUun liittymisen viimeisessä vaiheessa neuvoston on annettava jokaisen uuden osallistujavaltion kohdalla komission ehdotuksesta yksityiskohtainen päätös, jossa arvioidaan valtion taloudellinen tilanne ja erityisesti, kuinka valtio on täyttänyt seuraavat Maastrichtin kriteerit:

– rahanarvon alenemisaste saa ylittää enintään 1,5 prosenttiyksiköllä kolmen hintavakaudeltaan parhaan jäsenvaltion keskimääräisen inflaatioasteen,

– pitkäaikainen korko saa ylittää enintään kahdella prosenttiyksiköllä kolmen inflaatiotasoltaan alhaisimman jäsenvaltion keskimääräisen korkotason,

– julkistalouden alijäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen on alle 3 prosenttia tai lähellä sitä,

– julkisen talouden kokonaisvelka ei saa ylittää 60:tä prosenttia bruttokansantuotteesta, paitsi jos julkinen talous yrittää velkaa kaventaen saavuttaa tämän tason,

– kansallisen valuutan kurssin on pysyttävä + tai − 2,25 prosentin vaihteluvälin rajoissa suhteessa euroon.

Lisäksi jäsenvaltioiden keskuspankeilla on oltava asema, joka takaa niiden riippumattomuuden suhteessa kansallisvaltioihin. Keskuspankkien on pyrittävä toteuttamaan hintavakautta koskeva tavoite EU:n perustamissopimuksen 2 artiklassa asetetut tavoitteet huomioon ottaen.

3.2. *Taloudelliset ja sosiaaliset vaatimukset*

3.2.1. Kuten perustamissopimukseen ja Eurooppa-neuvoston päätelmiin kirjatut poliittiset ja oikeudelliset ehdot määräävät hakijavaltioiden valmistautumisesta EMUun tietyssä järjestyksessä, myös vakaus- ja kasvusopimuksen toteuttamiseen liittyvät taloudelliset ja sosiaaliset vaatimukset itsessään tekevät vaiheittaisen liittymisen välttämättömäksi. Hakijavaltioiden hyvä valmistautuminen EMUun tarkoittaa sitä, ettei vaiheesta toiseen voi edetä hätiköiden. Hätiköinti voi johtaa uusissa jäsenvaltioissa liioitellun tiukan raha- ja verotuspolitiikan vuoksi talouden kasvun ja investointien pysähtymiseen, millä voi olla vaikutuksia jopa EMUn yhtenäisyyteen laajentuneessa Euroopassa. Ehdottomasti on vältettävä umpikujaan joutumisen riski eli tilanne, jossa vasta jälkeenpäin huomataan, ettei jokin EMUun liittyneistä uusista jäsenvaltiosta olekaan omaksunut kaikkia sääntöjä. On myös muita syitä edetä kiirehtimättä hyvässä järjestyksessä. EMUn laajentuminen ei saa vaikuttaa euron ulkoiseen arvoon, joka on euron vakauden olennainen tekijä. Äkkinäisestä ja epäsymmetrisestä eriyttämisestä johtuvat liialliset sisäiset jännitteet eivät myöskään ole euroalueen valtioiden edun mukaisia. Jäsenvaltioita ja EU:ta painostavien talousarvion rajoitusten vuoksi olisi myös vaikea vastata uusien jäsenvaltioiden nopeutetusta liittymisestä euroalueeseen johtuvaan lisääntyneeseen tukitarpeeseen.

3.2.2. Erityisesti on korostettava hakijavaltioiden tarvetta vahvistaa talouksiensa avautumista ja kilpailukykyään. Keskeisenä vaatimuksena on pääomamarkkinoiden moitteeton ja esteetön toiminta (arvopaperisijoitusten lisäksi maa-alueisiin ja kiinteistöihin tehtyjen sijoitusten kohdalla), pankki- ja rahoitusalan vahvistaminen (johon liittyy EU:n liikelaitosten lisääntyvä osallistuminen) ja se, ettei kansallinen keskuspankki rahoita mitenkään julkista sektoria. Lisäksi valtioilla on oltava instituutiot, jotka kykenevät tehokkaasti valvomaan lakien ja asetusten noudattamista ja markkinoiden asianmukaista toimintaa. Nämä tarpeet voivat oikeuttaa EU:n tekemään tarkastuksia yhdessä yhteiskunnallis-ammatillisten tahojen kanssa.

3.2.3. Vankan ja kestävän perustan takaaminen on välttämätöntä euron onnistuneelle käyttöönotolle uusissa jäsenvaltioissa. Se tapahtuu varmistamalla hyvissä ajoin yhdenmukaisuus Maastrichtin kriteereiden kanssa – mikä tarkoittaa myös tilastotietojen vertailukelpoisuuden takaamista – , ja vahvistamalla taloutta ja yhteiskuntaelämää (vrt. tuottavuus, yhteiskunnallinen ilmapiiri, julkisen sektorin mukauttaminen, pienten ja keskisuurten yritysten kehitys jne.). Ollakseen kestävä ja tuloksellinen ”nimellisen” lähentymisen tulee tukeutua ”todelliseen” lähentymiseen. Maastrichtin kriteerien voidaan katsoa tulleen kestävästi täytetyksi vasta, kun valtioiden talous on avautunut ja kehittynyt. Voimme myös joutua tilanteeseen, jossa on todettava, että Maastrichtin kriteerien näennäisessä täyttämisessä muita jäljessä oleva hakijavaltio on todellisuudessa edistynyt taloutensa avautumisen vahvistamisessa ja siten todellisessa valmistautumisessaan myöhemmin tapahtuvaan EMUun liittymiseen. Lisäksi on otettava huomioon se, että liittymisen jälkeen uudet väliaikaiset häiriötekijät saattavat haitata uusia jäsenvaltioita Maastrichtin kriteerien täyttämisessä. Näin ollen on odotettavissa, että inflaatiopaineet kasvavat uusien maataloushintojen tai rakennerahastosta tehtävien siirtojen vaikutuksesta. Tämän vuoksi ehdottomat edellytykset myöhemmin tapahtuvan EMUun liittymisen hyvälle valmistautumiselle ovat huolellinen valmistautuminen EU:hun liittymisen edellytyksiin sekä onnistunut mukautuminen liittymisestä aiheutuviin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin seurauksiin.

3.2.4. Uuteen taloudelliseen ja juridiseen tilanteeseen sopeutumisen lisäksi on kiinnitettävä erityistä huomiota ehdokasvaltioiden institutionaalisten ja yhteiskunnallisten rakenteiden lujittamiseen. Tämä koskee ensisijaisesti työmarkkinaosapuolten roolin vahvistamista ja työmarkkinoiden toiminnan parantamista. Edustusorganisaatioiden kehittäminen sekä työmarkkinaosapuolten keskinäisten ja työmarkkinaosapuolten ja valtion välisten neuvottelumenettelyiden kehittäminen voi auttaa koordinoimaan tehokkaasti makrotalouspolitiikkaa ja yhteiskunnallisiin muutoksiin sopeutumiseen tarvittavaa politiikkaa Cardiffin, Kölnin ja Lissabonin prosessien puitteissa. Nykyisten jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolet ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea – neuvoa-antavien sekakomiteoiden välityksellä – voivat tukea ehdokasvaltioiden yhteiskunnallis-ammatillisia organisaatioita järjestämällä vaihtoa ja tiedotus- ja koulutusohjelmia.

3.2.5. Viimeisimmässä komission marraskuussa 2001 antamassa valmistautumista ja etenkin yhteisön säännöstön omaksumista koskevassa vuosikertomuksessa kymmenen kahdestatoista EU:n jäsenyysneuvotteluja käyvästä hakijavaltiosta saa varsin rohkaisevan arvion. Hyviin liittymisasemiin päästäkseen (ja ennen kaikkea voidakseen myöhemmin liittyä EMUun) Romanian ja Bulgarian on kuitenkin ponnisteltava muita enemmän.

3.2.6. Liittymiseen liittyy selkeästi kysymys EMUn laajenemista koskevan valmistautumispaineen ylläpitämisestä. Tässä kohtaa on tehtävä kaksi huomiota:

3.2.6.1. Toisaalta on pidettävä mielessä, että vaikka kymmenen uuden jäsenen liittyminen Euroopan unioniin kertaheitolla avaakin suoran näkymän EMUn laajentumiseen, se ei kuitenkaan ole varma tae laajentumisen nopeutumisesta, sillä viisitoista nykyistä jäsenvaltioita, komissio ja Euroopan keskuspankki voivat seuraavassa vaiheessa, jossa EMUun liittyminen on mahdollista, päätyä hakijavaltioiden tiukempaan eriyttämiseen. Vaikka voidaan ennakoida tiettyjen uusien EU:n jäsenvaltioiden liittyvän EMUun nopeasti, rinnalla on muita uusia jäsenvaltioita, joiden liittyminen euroalueeseen tapahtuu oletettavasti hitaammin.

3.2.6.2. Kuten turhaa kiirehtimistä vaiheesta toiseen EMUa kohti, on liiallista jättäytymistä odottavalle kannalle ja tilannetta, jossa uusien jäsenvaltioiden annetaan asettautua liian pysyvästi ei-euro-kategoriaan, myös vältettävä. Jos näitä maita kannustetaan enemmän tai vähemmän karsimaan EMUun liittymistoimiaan, on vaarana yhtenäismarkkinoiden yhtenäisyyden hajoaminen. Ratkaisua on siis etsittävä eri vaatimusten välimaastosta.

3.2.7. Tehokas tapa olisi varmistaa uusien jäsenvaltioiden osallistuminen tarkistettuun Euroopan valuuttajärjestelmän valuuttakurssimekanismiin (ERM2) heti liittymisestä lähtien. Komitea muotoili tämän suosituksensa huhtikuussa 2001 antamassaan, liittymiseen liittyviä talouden tunnuslukuja koskevassa lausunnossaan ([1]). Komitea toistaa suosituksensa, koska näin voitaisiin

3.2.7.1. liittää uusien jäsenvaltioiden valuuttakurssipolitiikka yhteisön kehykseen jo nyt,

3.2.7.2. painostaa maita valmistautumaan aktiivisesti EMUun,

3.2.7.3. toteuttaa valmistautumiselle välttämätön oikeudellinen edellytys, joka poistaa sen riskin, että jokin hakijavaltioista käyttää poisjäänti- eli ”opt out” -mahdollisuutta EMUn suhteen, mikä olisi vastoin aiempaa sopimusta luopua poliittisesta ”opt out” -mahdollisuudesta,

3.2.7.4. säilyttää myös oleellinen joustovara valuuttakurssivaihtelun suhteen, koska ERM2-järjestelmässä hyväksytään + tai − 15 prosentin vaihteluväli: näin vältettäisiin ennenaikainen kangistuminen ja säilytettäisiin taloudellisessa ja sosiaalisessa sopeuttamisessa hyödyllinen joustavuus.

3.2.8. Kun päätetään varsinaisesta EMUun liittymisestä, eli vähintään kaksi vuotta kestäneen valuuttakurssimekanismiin osallistumisen jälkeen, olisi tarkistettava, että Maastrichtin kriteerit on täytetty asianmukaisesti ja että ne täyttyvät kestävästi.

3.2.9. Ennen liittymistään EMUun useat hakijavaltiot käyttänevät euroa laskutusvaluuttana kansallisen valuutan rinnalla, samaan tapaan kuin useat käyttivät Saksan markkaa ennen euroseteleiden ja -kolikoiden käyttöönottoa. Vapaus käyttää euroa kaupallisissa toimissa voi antaa näille maille useita käytännön etuja, ja se edistää niin ikään euron kansainvälistä houkuttelevuutta ja helpottaa väestön tutustumista valuuttaan, josta myöhemmin tulee heidän omansa. Tämä vapaus ei kuitenkaan sinällään riitä EMUun liittymiseen, joka riippuu monista muista edellä mainituista taloudellisista, rahoituksellisista ja pitkälle sosiaalisista sekä talousarvioon liittyvistä kriteereistä.

3.3. *Euroopan unionin tuki*

3.3.1. Liittymisvalmisteluihin ja ensimmäisinä liittymistä seuraavina vuosina liitännäistoimenpiteisiin (Agenda 2000) myönnettävä EU:n budjettitukien kokonaissumma on merkittävä. Maaliskuussa 1999 tehdyssä Berliinin sopimuksessa varattiin noin 20 miljardia EUR kauden 2000–2006 liittymistä edeltäville välineille ja uusille jäsenvaltioille vuodesta 2002 lähtien tarvittaessa käyttöön otettavat noin 50 miljardia EUR.

3.3.2. Komissio ajanmukaisti alustavaa talousarvioita 30. tammikuuta 2002 ([2]) kahden myöhemmin esille tulleen tekijän huomioon ottamiseksi:

– ensimmäisten uusien jäsenvaltioiden liittymisen tavoiteajankohtaa siirrettiin vuoteen 2004,

– tämän hetkisen näkymän mukaan liittymisen ensimmäisessä aallossa unioniin liittyy viiden tai kuuden valtion sijaan kymmenen uutta jäsenvaltiota.

3.3.3. Näissä komission uusissa suuntaviivoissa varataan kymmenen uuden jäsenvaltion liittymistä vuonna 2004 silmällä pitäen 40 miljardia EUR maksusitoumuksiin ja 28 miljardia EUR maksuihin vuosiksi 2004, 2005 ja 2006. Vaikka nämä näkymät sijoittuvatkin budjettihaarukan ylärajoille, ne pysyvät kuitenkin EU:n enimmäisbudjetin ja erityisesti Berliinin monivuotisen sopimuksen asettamissa rajoissa.

([1]) ”EU:n laajentuminen: ehdokasvaltioiden haasteet taloudellisten liittymiskriteereiden täyttämisessä”, EYVL C 193, 10.07.2001.

([2]) SEC (2002) 102 lopullinen.

3.3.4. Tämä talousarvio ei rajoita tulevia maatalous-, aluetai talousarviopolitiikkojen uudistuksia, vaan siinä yhdistyvät tietyille EU:n entisille ensisijaisille alueille myönnettyjen rakennerahastotukien vähittäinen poistuminen, uusien jäsenvaltioiden maataloustuottajille suunnattavia suoria maksuja edeltävä kymmenen vuoden siirtymäkausi ja uusien jäsenvaltioiden yhteisön talousarvioon suorittamat rahoitusosuudet (kohdat on vahvistettava liittymisneuvotteluissa). Komitea katsoo liittymisen merkitsevän niin ikään maatalous-, alue- ja talousarviopolitiikkojen mukauttamisen nopeutumista.

3.3.5. Komission samana päivänä antamassa toisessa raportissa ([1]) muistutetaan myös tulevista, vuonna 2007 alkavan kauden koheesiopolitiikan haasteista. Unionin laajentuessa 25–27 jäsenvaltioon BKT:n alueelliset erot kaksinkertaistuvat eli rikkaiden ja köyhien alueiden välinen tähänastinen suhdeluku 1:3 tulee olemaan 1:6. Itä-Euroopan maihin suunnattavien siirtojen lisäksi komissio kannattaa tukipolitiikkaa, joka ei rajoitu ainoastaan EU:n vähiten kehittyneisiin alueisiin, vaikka tavoitteita pitäisikin hahmottaa uudelleen (vrt. kaupungit, vuoristoalueet, raja-alueet, syrjäisimmät seudut). Komitea toteaa omalta osaltaan, että viimeistään vuonna 2007 laajentumisesta aiheutuvat kulut voivat nostaa esille uudelleen jäsenvaltioiden suorittamia maksuja ja unionin varoja koskevan kysymyksen. Monilla yhteisön politiikan aloilla (esim. maatalouspolitiikka, aluepolitiikka) parhaillaan käynnissä olevat uudistukset on sijoitettava osaksi kokonaisvaltaista näkemystä ja pyrittävä selkeästi vahvistamaan unionin omia varoja.

3.3.6. Talous- ja raha-asiain neuvosto päätti vuoden 2001 ensimmäisellä puoliskolla tiivistää yhteistyötä hakijavaltioiden valtiovarainministereiden ja keskuspankkien pääjohtajien kanssa ja kutsua hakijavaltiot jokaiseen puolivuotiskokoukseensa. Lisäksi talous- ja raha-asiain neuvosto päätti laatia säännöllisesti raportin hakijavaltioiden taloudellisesta tilanteesta. Komitea on tyytyväinen taloudellista lähentymistä koskevan yhteistyön edistymisestä ja ehdottaa, että myös muut neuvoston kokoonpanot, joita tavoite välittömästi koskee, ja ensi sijassa työllisyys- ja sosiaaliasiain neuvosto syventäisivät yhteistyötä (erityisesti hakijavaltioiden valmistamisessa työllisyyden suuntaviivojen toteuttamiseen).

3.3.7. Komitea on tyytyväinen myös Euroopan keskuspankin ja hakijavaltioiden keskuspankkien välisten, jo nyt hyvien ja säännöllisten suhteiden tiivistymiseen toiminnallisten tukiohjelmien myötä (vrt. kahdenväliset tapaamiset, koulutus, tilastotietojen päivittämismenetelmät jne.). Useimpien hakijavaltioiden keskuspankkien voidaan katsoa olevan riippumattomia (vaikka joidenkin kohdalla toimivan riippumattomuus- ja vakauskulttuurin juurruttaminen veisikin vielä jonkin aikaa). Riippumattomuutta edellytetään joka tapauksessa hakijavaltioiden liittyessä Euroopan unioniin.

3.3.8. Komitea on lisäksi tyytyväinen hakijavaltioiden osallistumiseen Barcelonan huippukokoukseen maaliskuussa 2002. Tämä viidentoista jäsenvaltion aloite on samansuuntainen komitean huhtikuussa 2001 antamassa, liittymiseen liittyviä talouden tunnuslukuja koskevassa lausunnossa muotoilemien suositusten kanssa, joissa ehdotetaan, että hakijavaltiot otetaan mukaan Lissabonin maaliskuun 2000 päätelmien toimeenpanoon. Suora osallistuminen Lissabonin päätelmissä vaadittuihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja hallinnollisiin uudistuksiin voi vain parantaa hakijavaltioiden valmistautumista EU:hun ja myöhemmin EMUun liittymiseen, mikä myötävaikuttaa siihen, että vuoteen 2010 mennessä Eurooppa on maailman dynaamisin ja kilpailukykyisin tietopohjainen talousalue.

4. **EMUn onnistunut mukauttaminen laajentuneeseen Eurooppaan**

4.1. *Muutokset toimielimissä*

4.1.1. Ensimmäisen haasteen asettaa lukumäärä: uusien jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajat osallistuvat heti liittymisestä lähtien Euroopan keskuspankin yleisneuvostoon mutta eivät vielä neuvostoon (johon he osallistuvat vasta maidensa liityttyä EMUun). Erityisesti Euroopan keskuspankin johtokunnan kokoonpanoa on vahvistettava ja tiivistettävä, jotta sen tehokkuus säilyy laajentumisen jälkeenkin. Tässä kohtaa on todettava, että Nizzan sopimuksessa ei käsitellä kysymystä Euroopan keskuspankin uudistamisesta laajentumisen jälkeen, eikä varsinkaan kysymystä periaatteen ”yksi mies, yksi ääni” tarkistamisesta. Mahdollistamislausekkeeseen nojautuen Eurooppa-neuvosto siirsi kysymyksen neuvoston käsiteltäväksi. On epävarmaa, löytävätkö kansallisten keskuspankkien pääjohtajat ratkaisun itse, sillä asian pohtiminen valtioissa näyttää olevan tällä hetkellä pysähdyksissä. Mutta aikaa ei ole paljon, sillä kysymys olisi suotavaa ratkaista ennen liittymisneuvottelujen päättymistä sen sijaan, että päätökset lykättäisiin joidenkin vuosien päähän EMUn ensimmäiseen laajentumiseen. Komitea toivoo, että menettelyistä Euroopan keskuspankin johtavien elinten tehokkaaksi sopeuttamiseksi laajentumiseen päätetään yhdessä liittymisneuvottelujen loppuunsaattamisen kanssa, jottei niitä koskevia päätöksiä tarvitse lykätä myöhempään ajankohtaan. Erityisesti täytyy pitää mielessä, että laajentuneessa EMUssa keskuspankin käytännön toiminta perustuu yksimielisyyden sijasta yhä enemmän enemmistöpäätöksiin. Tämä tulisi varmistaa jo nyt kaikin mahdollisin institutionaalisin keinoin.

4.1.2. Toisen haasteen asettaa monimuotoisuus ja etenkin suuret kehityserot, joita voidaan pienentää tai poistaa vain vähitellen.

4.1.2.1. Ensimmäisessä vaiheessa Euroopan unionin on vastattava laajuudeltaan ja laadultaan syventyvän kaksijakoisuuden haasteeseen euroalueeseen kuuluvien ja siihen kuulumattomien jäsenvaltioiden välillä, koska jälkimmäisten määrä kasvanee merkittävästi nykyisestä kolmesta (Yhdistynyt kuningaskunta, Tanska ja Ruotsi). Seuraavien kymmenen uuden jäsenvaltion liittyessä Euroopan unioniin euroalueeseen kuuluvien valtioiden määrä jää myös siihen kuulumattomien valtioiden määrää pienemmäksi (12 vastaan 13). Näkymä nostaa heti esiin kysymyksen euro-ryhmän institutionaalistamisesta: ryhmälle tulisi antaa oikeudellinen asema ja päätösvalta, joita sillä ei vielä ole, sekä talous- ja raha-asian neuvostosta riippumaton päätösvalta asioissa, jotka koskevat sitä välittömästi.

([1]) KOM(2002) 46 lopullinen.

4.1.2.2. Toisessa vaiheessa, uusien jäsenvaltioiden liittyessä EMUun, herää kysymys suurista eroista EMUn jäsenvaltioiden välillä. EMUn laajentuessa 25 jäsenvaltioon tulisi käsitellä uudelleen niinkin perustavaa laatua olevia kysymyksiä kuin toissijaisuuskäytäntöä, kansallisten parlamenttien merkitystä ja jäsenten välistä yhteishallinnointia. Tulisi kehittää uusia yhteistyömuotoja, eurooppalaista verouudistusta unohtamatta. Kuinka uudistukset tulisi toteuttaa? Kuinka säilyttää demokraattinen tasapaino? Miten valta tulisi jakaa ja miten sitä tasapainotetaan? Mikä on kompromissiratkaisu yhteisön menetelmän ja hallitustenvälisen konferenssin välillä? Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan ratkaistavaksi on annettu lukuisia kysymyksiä. Euroopan keskuspankin, komission ja neuvoston on monissa kysymyksissä itse osoitettava suurta valppautta.

4.2. *Uusi taloudellinen ja yhteiskunnallinen ympäristö*

4.2.1. On totta, ettei EMUn laajenemisesta johtuvaa talouden uudelleenpainotusta voida yliarvioida, varsinkin kun otetaan huomioon, että kahdentoista hakijavaltion BKT on tuskin kuutta prosenttia euroalueen kahdentoista jäsenvaltion BKT:sta. Koska EMUn on pystyttävä kehittymään kirjavasta taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta tilanteesta huolimatta, esiin nousee useita kysymyksiä, joista ensimmäiset koskevat euroalueeseen ja siihen kuulumattomien maiden yhteiseloa, ja seuraavat lukuisissa eri talouksissa käytössä olevan yhtenäisvaluutan hallinnointia. Kysymykset koskevat erityisesti sitä, kuinka uusiin tilanteisiin voi mukautua.

4.2.2. Kysymysten joukosta nostamme esille taloudellisen kilpailukyvyn ja tuottavuuden eroja sekä palkkaeroja koskevat kysymykset, samoin kuin euroalueen sisällä, erityisesti rajaseudulla mahdollisesti lisääntyvää muuttoliikettä koskevan kysymyksen. Yhdessä tai useammassa vuosikymmenessä tapahtuva kulttuurien lähentyminen lisännee laajentuneen euroalueen homogeenisuutta (vrt. valtion hallintatapa, taloudellisten toimijoiden ja työmarkkinaosapuolten vastuut, Lissabonissa kaudelle 2000/2001 sovittujen taloudellisten ja sosiaalisten uudistusten vaikutus). Hyvin erilaisten kansallisten talouksien ja järjestelmien vertailukelpoiselle tasolle asettamisesta ja vastakkaisasettelusta on kuitenkin huolehdittava siihen saakka.

4.2.3. Tässä yhteydessä on esitettävä erityisen keskeinen kysymys budjetin sisäisistä siirroista laajentuneessa EMUssa. Tähän mennessä EU on halunnut EMUn, jossa valtion väliintulomahdollisuudet ovat vähäiset, jossa budjettivaroja ei ole yhdistetty ja jossa verotusta ei ole yhdenmukaistettu merkittävästi. EMUun kuuluvien valtioiden välisten erojen kasvu tuo mitä ilmeisimmin esille uusia ongelmia, joihin tällaisella kokoonpanolla voi olla vaikea vastata (vrt. edellä esitetyt kysymykset tuotannontekijöiden välisistä isoista eroista, taloudellisten ja sosiaalisten jännitteiden riskit, epäsymmetristen šokkien vaikutukset jne.). Tämän vuoksi EU:n on tarkasteltava uudelleen vuoden 2006 jälkeistä aikaa ajatellen

– yhteisön talousarvion (rakennerahastot, tuet jne.) sisäisiä siirtoja koskevaa kysymystä,

– yhteisön talousarvion varoja (kohti eurooppalaista veroa?) koskevaa kysymystä,

– ja muita asiaan liittyviä kysymyksiä, kuten eurooppalaista verotusta koskevia kysymyksiä (järjestelmien erot ja kilpailu, mutta myös maksurasituksen kokonaismäärä).

4.3. *Kansainväliset vaikutukset*

4.3.1. Eurolla on mahdollisuudet tulla maailmanlaajuisesti merkittäväksi kansainväliseksi valuutaksi. On valvottava, että EMUn laajentuminen tapahtuu vahvistaen, ei kyseenalaistaen, euron kansainvälistä vetovoimaa, joka on ehdoton edellytys euron menestykselle.

4.3.2. Samoin on valvottava EMUn laajentumisen vaikutuksia EU:ta lähellä oleviin talouksiin, erityisesti Venäjän, Ukrainan, Valko-Venäjän ja muiden entisen Neuvostoliiton maiden sekä Välimeren maiden ja AKT-valtioiden talouksiin.

Bryssel, 19. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta”

(KOM(2002) 175 lopullinen)

(2003/C 61/13)

Komissio päätti 11. huhtikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta”.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 4. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Luis Miguel Pariza Castaños.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 126 ääntä puolesta eikä yhtään vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Komission ehdotuksen pääsisältö**

1.1. Jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista käsittelevässä vihreässä kirjassa komissio tekee laittomaan oleskeluun liittyviä ehdotuksia, pohtii toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamiseksi lähtömaahan, ja esittää asiaa koskevia kysymyksiä. Vihreä kirja liittyy Laekenissa joulukuussa 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätöksiin, ja sen lähtökohtana on laittoman maahanmuuton torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma, jonka neuvosto hyväksyi 28. helmikuuta 2002.

1.2. Vihreässä kirjassa esitetään useita kysymyksiä ja vaihtoehtoja ongelmien ratkaisemiseksi. Se on luonteeltaan pohdinta-asiakirja, jossa eurooppalaisen yhteiskunnan eri tahoja kehotetaan keskustelemaan asiasta laajasti. Keskustelua tulee käydä yhteisön toimielinten ja muiden elinten lisäksi myös ehdokasvaltioissa, kansalaisjärjestöissä, korkeakouluissa ja kansalaisyhteiskuntaa edustavissa organisaatioissa.

1.3. Palauttamista ehdotetaan osaksi yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa (vihreän kirjan I osa). Henkilöt luokitellaan tilanteen pohjalta kahteen ryhmään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat laillisesti maassa oleskelevat henkilöt, jotka suunnittelevat vapaaehtoista kotiinpaluuta ja tarvitsevat näin apua. Paluuseen on useita syitä: eläkkeelle jääminen, halu osallistua lähtömaan kehittämishankkeisiin, pakolaisille tarjoutuva tilaisuus palata lähtömaahan jne. Toisen ryhmän muodostavat laittomasti maassa oleskelevat henkilöt (laittomat maahanmuuttajat, turvapaikanhakijat, joiden hakemus on hylätty mutta jotka ovat jääneet maahan jne.).

1.4. Komissio ehdottaa, että laittomasti maassa oleskelevat henkilöt palautetaan ensisijaisesti vapaaehtoisesti, ja pakkoon perustuvaan palauttamiseen turvaudutaan, jos vapaaehtoinen paluu ei ole mahdollista.

1.5. Komissio toteaa laittomasta maahanmuutosta, että palauttaminen on varmistettava, jotta ei murenneta maahanpääsypolitiikan perusteita. Sen mielestä paluun on oltava mahdollisimman vapaaehtoista sekä humanitaarisista syistä että siksi, että vapaaehtoinen paluu kuluttaa vähemmän hallinnollisia voimavaroja kuin pakkoon perustuva palauttaminen. Komission mielestä pakkoon perustuva palauttaminen saattaa vaikuttaa potentiaalisiin laittomiin maahanmuuttajiin pelottavasti.

1.6. Vihreässä kirjassa mainitaan useita tilanteita, joissa turvapaikanhakija tulee palauttaa: turvapaikanhakijat, joiden hakemus on hylätty; henkilöt, jotka ovat nauttineet jonkinlaista suojaa mutta joilla ei enää ole suojelun tarvetta, jne. Vaikka vapaaehtoinen paluu on ensisijaista, näissä tapauksissa saattaa olla tarpeen myös pakkoon perustuva palauttaminen. Kansainvälisten sopimusten velvoitteet on kuitenkin aina otettava huomioon: joukkokarkotus ei ole sallittua, ketään ei voi karkottaa, jos hänen henkensä on vakavasti uhattuna jne.

1.7. Komissio painottaa, että kaikissa menettelyissä on kunnioitettava ihmisoikeuksia. Yksi komission mainitsemista näkökohdista on se, että EU:n alueella laittomasti oleskelevilla henkilöillä on oltava asianmukaiset mahdollisuudet hakea heitä koskeviin päätöksiin muutosta tuomioistuimessa palauttamismenettelyn eri vaiheissa.

1.8. Jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä palauttamisasioissa käsitellään laajasti (vihreän kirjan II osassa) ja tehdään joukko ehdotuksia sekä esitetään kysymyksiä palauttamismenettelyistä, ehdoista jne.

1.9. Laillisen oleskeluluvan haltija voidaan palauttaa kotimaahansa vain karkotusmääräyksellä ja seuraavissa tapauksissa: jos oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt, oleskelulupa on peruutettu, luvan haltija on tuomittu rikkomuksesta, josta voidaan rangaista vähintään vuoden pituisella vapausrangaistuksella, jos on olemassa perusteltu syy olettaa, että luvan haltija on syyllistynyt törkeisiin rangaistaviin tekoihin tai on olemassa vakuuttavia todisteita siitä, että hän aikoo syyllistyä edellä mainittuihin tekoihin.

1.10. Komissio muistuttaa, että pitkäaikaisen oleskeluluvan saaneilla henkilöillä on erityinen suoja karkottamista vastaan, ja ottaa esiin kysymyksen siitä, missä muissa tapauksissa tällainen suoja on taattava. Lisäksi pohditaan, millä edellytyksin oleskelulupa voidaan peruuttaa.

1.11. Komissio toteaa, että karkotusta odottavien henkilöiden säilöönottokeskuksessa tai -tiloissa on noudatettava tiettyjä toimintasääntöjä ja niissä on oltava tietyt asumisedellytykset ja perusrakenteet. Myös näitä näkökohtia pohditaan, jotta saataisiin aikaan kaikkialla EU:ssa noudatettavat yhteiset kriteerit.

1.12. Jäsenvaltioiden yhteistyön on katettava kaikki, mikä liittyy palautettavien henkilöiden kauttakulkuun toisen valtion kautta, ja parannettava operatiivista yhteistyötään teknisesti.

1.13. Komissio aikoo laatia yhteisen takaisinottopolitiikan (vihreän kirjan III osa). Se toteaa, että lähtömaiden kanssa on vaikea tehdä sopimuksia, sillä monet maat eivät ole nykyoloissa kiinnostuneita tekemään takaisinottosopimuksia. Komission mielestä kyseiset sopimukset on liitettävä tuleviin kumppanuus- ja yhteistyösopimuksiin.

2. **Taustaa**

2.1. ETSK katsoo, että asianmukaisia asiakirjoja vailla oleva henkilö on inhimillinen olento, jolla on samat perusoikeudet ja sama ihmisarvo kuin muillakin ihmisillä. Komitea on todennut esimerkiksi laitonta maahanmuuttoa koskevaa yhteistä politiikkaa käsittelevästä komission tiedonannosta antamassaan lausunnossa ([1]), että ilman asianmukaisia asiakirjoja maahan tulleella siirtolaisella on oikeuksia. Seuraavassa otteita mainitusta lausunnosta:

– ”Ilmausta ’laiton maahanmuutto’ on tarkennettava, kun sillä tarkoitetaan maahan muuttavia henkilöitä. Vaikka maahantulo ei ole laillista ilman säädettyjä asiakirjoja ja lupia, kyseiset henkilöt eivät ole rikollisia. Sääntöjen vastaisesti maahan tullut henkilö ei ole rikollinen, vaikka hänen asemansa ei olekaan laillinen.”

– ”Komitea vastustaa myös ennen kaikkea tiedonannossa esitettyä suhtautumista sellaisiin maahanmuuttajiin, jotka oleskelevat EU:ssa sääntöjen vastaisesti. Tiedonannossa mainitaan vain maahanmuuttajien kotiinpaluuta koskeva politiikka, mutta vaikka se onkin tarpeen, se ei saa olla ainoa tapa puuttua sääntöjen vastaisesti maahan tulleiden siirtolaisten asemaan.”

– ”Komission on esitettävä jäsenvaltioille politiikkojen koordinoinnin yhteydessä, että niiden olisi syytä ryhtyä toimenpiteisiin tilanteen laillistamiseksi, jotta sääntöjen vastaista maahanmuuttoa ei pidettäisi laillisen maahanmuuton takaovena. Asianomaisten henkilöiden asemaa laillistettaessa on otettava huomioon se, millä tavoin henkilö on kotoutunut yhteiskuntaan ja sijoittunut työelämään.”

– ”Maahanmuuttajien takaisinottoa ja kotiinpaluuta koskevan politiikan osalta komitea korostaa, että on syytä tukea vapaaehtoisuutta ja ottaa humanitaariset arvot mahdollisimman hyvin huomioon. EU:n jäsenvaltioiden ei pidä tehdä takaisinottosopimuksia yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa silloin, kun kyseisten maiden poliittiset olot ovat erittäin epävakaat eivätkä maat kunnioita ihmisoikeuksia. Komitea tarkastelee aikanaan huolellisesti vihreää kirjaa maahanmuuttajien kotiinpaluuta koskevasta yhteisön politiikasta.”

– ”Yhteisessä politiikassa laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi on otettava huomioon kaikki ilmiön taustalla olevat tekijät ja vältettävä sortumasta sellaiseen politiikkaan, joka kattaa vain poliisi- ja oikeusasioiden kaltaiset näkökohdat; ne ovat epäilemättä tarpeellisia mutta niiden avulla ei yksinään pystytä hillitsemään sääntöjen vastaista maahanmuuttoa.”

– ”Komitea kehottaa neuvostoa nopeuttamaan maahanmuuttoon ja turvapaikkaan liittyviä lainsäädäntötoimia ja ottamaan niistä nykyistä enemmän vastuuta. Komission ehdottamien direktiivien ja asetusten valmistelussa havaitut viivästykset vaikeuttavat muuttovirtojen kanavoimista laillisia teitä.”

2.2. Edellä esitettyjen sekä eri lausunnoissa ([2]) tehtyjen muiden huomioiden pohjalta ETSK katsoo, ettei EU:n pidä ratkaista nykyisin laittomasti alueellaan oleskelevien maahanmuuttajien ongelmaa yksinomaan tai ensisijaisesti pakkopalauttamisen keinoin. Tarvitaan kokonaisvaltaista politiikkaa palauttamis- ja laillistamistoimineen.

2.3. Palauttamisen määritteleminen laittomasti maassa oleskeleviin henkilöihin sovellettavaksi ainoaksi toimenpiteeksi ei ole asianosaisten kannalta oikeudenmukaista eikä asianmukaista, eikä se ole myöskään realistista, koska sen vaikutukset saattavat ulottua miljooniin ihmisiin. Jopa niistä henkilöistä, joita vastaan pannaan vireille karkottamisprosessi, voidaan tosiasiassa karkottaa vain pieni osa, koska maastakarkotus on hankala ja kallis prosessi eivätkä useat lähtövaltiot suostu ottamaan kyseisiä henkilöitä vastaan.

([1]) EYVL C 149, 21.6.2002.

([2]) Ks. yhteisön maahanmuuttopolitiikasta annettu lausunto EYVL C 260, 17.9.2001, lausunto unionissa pitkään oleskelleiden asemasta, EYVL C 36, 8.2.2002, TSK:n lausunto maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevasta avoimen koordinaation menetelmästä, 29.–30. toukokuuta 2002.

2.4. Jos pakkopalauttamiseen ei liitetä laillistamistoimenpiteitä, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden lukumäärä pysyy ennallaan ja ruokkii samalla harmaata taloutta, laittoman työvoiman hyväksikäyttöä ja sosiaalista syrjäytymistä.

2.5. On syytä pitää mielessä, että komissio, parlamentti, talous- ja sosiaalikomitea sekä monet asiantuntijat ovat todenneet unionin tarvitsevan runsaasti sekä ammattitaitoisia että ammattitaidottomia siirtolaistyöntekijöitä. Unioni tarvitsee laillista maahanmuuttoa, jotta sen talous- ja yhteiskuntajärjestelmä toimisivat. Jäsenvaltiot sulkevat kuitenkin ovensa lailliselta maahanmuutolta, mikä lisää laitonta maahanmuuttoa. Nykytilanne osoittaa, että suurin osa laittomasti maahan tulleista henkilöistä harjoittaa Euroopan unionin talous- ja yhteiskuntakehityksen kannalta myönteistä taloudellista ja ansiotoimintaa.

2.6. Laittomasti maassa oleskelevat henkilöt ovat epäoikeudenmukaisen tilanteen todellisia uhreja, sillä heillä ei ole minkäänlaista hallinnollista eikä oikeusturvaa. Niinpä he ajautuvat harmaaseen talouteen, ja tietyissä tapauksissa heitä käytetään hyväksi työelämässä tai he syrjäytyvät yhteiskunnasta.

2.7. Sekä ihmisoikeuksien että taloudellisten ja sosiaalisten tarpeiden näkökulmasta tarkasteltuna monien nykyisin laittomasti unionissa oleskelevien siirtolaisten tilanne on syytä laillistaa – mikäli tietyt ehdot täyttyvät – jotta laiton maahanmuutto ei ole laillisen maahanmuuton takaportti.

3. **Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto**

3.1. Eurooppa-neuvosto päätti Sevillan kokouksessaan vauhdittaa yhteistä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa uudella tapaa ja sopi poliittisten ja lainsäädäntöpäätösten hyväksymisaikataulusta vuoden 2002 jälkipuoliskolla ja vuonna 2003.

3.2. Neuvosto sitoutui laatimaan karkotus- ja palauttamispolitiikasta ennen kuluvan vuoden loppua komission vihreään kirjaan pohjautuvan palauttamisohjelman.

3.3. Neuvosto on niin ikään päättänyt yhdistää maahanmuuttopolitiikan unionin ulkopolitiikkaan ylläpidettäessä suhteita unionin ulkopuolisiin maihin. Se on myös tehnyt uusia sitoumuksia yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi. Sitoumuksista mainittakoon erityisesti perheiden yhdistämistä koskevan lainsäädännön laatimisaikataulu, Dublinin sopimukseen tehtävät muutokset, pakolaisstatuksen määrittely ja unionissa pitkään oleskelleiden henkilöiden asema.

3.4. ETSK muistuttaa neuvostoa ja komissiota, että se on antanut kustakin säädösehdotuksesta lausunnon ja toivoo niiden tutustuvan lausuntoihin sekä ottavan komitean mielipiteet huomioon yhteisön lainsäädäntöä laadittaessa. Neuvoston on vältettävä laatimasta vain vähimmäiskriteerit täyttävää maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädäntöä ja etääntymästä parlamentin ja komitean lähestymistavasta. Unioni tarvitsee asianmukaista maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädäntöä, jossa otetaan tasapainoisesti huomioon taloudelliset, työvoimapoliittiset ja humanitaariset näkökohdat, kansainväliset yleissopimukset ja perusoikeuskirja.

3.5. Kuten ETSK on muissa lausunnoissaan todennut, laittoman maahanmuuton torjunta edellyttää asianmukaisia laillisen maahanmuuton kanavia. Komiteaa hämmästyttää se, ettei Sevillassa pidetyssä neuvoston kokouksessa päätetty ajankohdasta, jolloin annetaan direktiivi taloudellisista syistä unioniin tulevien maahantulo- ja oleskeluedellytyksistä. Komitea suhtautuu aikataulun puuttumiseen kriittisesti. Laillisen maahanmuuton väylien on ehdottomasti toimittava, jotta laiton maahanmuutto voidaan torjua. Sevillassa pidetyn neuvoston kokouksen välittämä sanoma ei tässä mielessä ole oikeansuuntainen, eikä sillä edistetä tasapainoisesti yhteistä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa.

4. **Huomioita**

4.1. ETSK pitää myönteisenä sitä, että komissio on päätynyt julkaisemaan laajaan keskusteluun kannustavan pohdinta-asiakirjan, vihreän kirjan. Komitean lausunto on laadittu tässä avoimessa ja rakentavassa hengessä, ja komitea toivoo muidenkin toimielinten ja organisaatioiden ilmaisevan asiasta mielipiteensä.

4.2. *Vapaaehtoinen paluu*

4.2.1. ETSK kannattaa sitä, että EU ja jäsenvaltiot tukevat vapaaehtoista paluuta ja tekevät keskenään yhteistyötä, jotta laillisesti maassa oleskelevilla henkilöillä, jotka päättävät palata kotimaahansa, on käytettävissään asianmukaiset keinot selviytyä kotiinpaluustaan tyydyttävästi.

4.2.2. Komitean mielestä on tärkeää, että jokin organisaatio, kuten IOM [1] tai UNHCR [2] avustavat maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden vapaaehtoista kotiinpaluuta. Nämä järjestöt vahvistavat asianosaisen lähdön ja takaisin ottamisen kotimaahan sekä seuraavat oloja, joissa takaisinotto tapahtuu. Myös kansainvälisesti tunnetut kansalaisjärjestöt voivat tehdä asiassa yhteistyötä.

---

[1] International Organization for Migration- kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö.

[2] Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun virasto.

4.2.3. Vapaaehtoiseen paluuseen tulisi aina liittyä myöhemmin tehtävää muuttopäätöstä helpottavia toimia. Vapaaehtoisesti kotimaahansa palanneille olisi annettava etusija heidän hakiessaan uudelleen maahanmuuttolupaa siitä valtiosta, josta he ovat palanneet vapaaehtoisesti kotimaahansa.

4.2.4. Sekä EU:n että jäsenvaltioiden on panostettava vapaaehtoiseen kotiinpaluuseen asianmukaisin resurssein. On käynnistettävä kotimaahansa palaavien henkilöiden pysyviä uudelleensopeuttamisohjelmia, joihin osoitetaan riittävästi määrärahoja. Komitea pitää myönteisenä ajatusta palauttamista koskevan yhteisön ohjelman perustamisesta tukemaan kotimaahansa palaavien henkilöiden uudelleen sopeutumista. Kansainvälisesti tunnetuille kansalaisjärjestöille on syytä tarjota tilaisuus osallistua kyseisten ohjelmien hallinnointiin, koska niillä on nykyisin runsaasti kokemusta kotiinpaluu- ja kotouttamisohjelmien hallinnoinnista.

4.3. *Paluu ilman asianosaisen suostumusta*

4.3.1. Komissio ehdottaa aivan oikein, että suosittaisiin vapaaehtoista paluuta ja pidettäisiin pakkoon perustuvaa palauttamista vihoviimeisenä keinona. ETSK on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että kyseessä on erittäin ankara toimenpide, joka rajoittaa huomattavasti ihmisten vapautta ja omaa tahtoa. Asianomaiset henkilöt ovat usein myyneet kaiken omaisuutensa ja ottaneet velkaa muuttaakseen ulkomaille, joten kotiinpaluu saattaa olla epätoivoista.

4.3.2. Komissio huomauttaa, että EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklassa kielletään nimenomaisesti joukkokarkotukset ja taataan, ettei ketään palauteta, karkoteta tai luovuteta sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa vakavasti kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus. UNHCR ja useat kansalaisjärjestöt ovat kuitenkin antaneet ilmi lukuisia joukkokarkotuksia sekä laittomien maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden karkotuksia sellaisiin maihin, joissa ihmisoikeuksia loukataan kerta toisensa jälkeen.

4.3.3. ETSK yhtyy komission toteamukseen [1], jonka mukaan palauttamista koskevassa yhteisön politiikassa on kunnioitettava ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Komitea huomauttaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3, 5, 6, 8 ja 13 artiklassa sekä perusoikeuskirjan 3, 4, 19, 24 ja 47 artiklassa annetaan määräyksiä, jotka ovat sovellettavissa sääntöjen vastaisesti tai laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden palauttamiseen. On pidettävä mielessä, että monien tällaisten maahanmuuttajien humanitaarinen tilanne on vaikea, minkä vuoksi sääntöjä ja käytänteitä laadittaessa ja sovellettaessa on noudatettava humanitaarisen oikeuden perusteita ja solidaarisuuden moraalisia periaatteita.

4.3.4. Komissio aikoo tehdä ehdotuksen direktiiviksi palauttamismenettelyjä koskevista vähimmäisvaatimuksista. ETSK suhtautuu yhteiseen lainsäädäntöön myönteisesti, jos sen lähtökohtana on perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Monet kansainvälisesti tunnetut kansalaisjärjestöt ovat todenneet, että jäsenvaltioiden tietty lainsäädäntö ja muut käytänteet ovat ihmisoikeuksien ja EU:n perusoikeuskirjan vastaisia [2].

4.3.5. Sellaisten henkilöiden palauttamista karkottamismääräyksellä, joiden laillinen oleskelupa ei enää ole voimassa, on pidettävä äärimmäisenä toimenpiteenä. Sitä ennen on harkittava, ovatko kyseiset henkilöt ilmoittaneet aikovansa uudistaa oleskelulupansa. Siinä tapauksessa kaikki laillistamismahdollisuudet on aina asetettava karkottamiseen nähden etusijaan.

4.3.6. Kun sääntöjen vastaisesti maassa oleskelevilla henkilöillä on ollut suojelustatuksen nojalla laillinen oleskelulupa, on myös otettava huomioon perhesiteet, henkilön kotoutuminen yhteiskuntaan tai sijoittuminen työmarkkinoille sekä vältettävä karkottamisen tai pakkoon perustuvan palauttamisen kaltaista ankaraa menettelyä.

4.3.7. On järkevää, että toukokuussa 2001 annetun direktiivin 2001/40/EY nojalla maasta voidaan karkottaa sellaiset unionin ulkopuolisten maiden kansalaiset, joille tuomioistuin on langettanut tuomion teosta, josta voidaan rangaista yli vuoden pituisella vapausrangaistuksella. ETSK ei kuitenkaan hyväksy karkotusta, jos henkilön oletetaan syyllistyneen tekoihin, joista tuomioistuin ei ole tehnyt ratkaisua. Syyttömyysolettama on asetettava etusijaan, kuten perusoikeuskirjan 48 artiklassa määrätään.

4.3.8. Rikollisuuteen liittyvissä karkotuksissa on noudatettava oikeusvaltiolle tavanomaisia oikeustakuita. Komitea katsookin, että vihreästä kirjasta on poistettava mahdollisuus karkottaa henkilö maasta sellaisten tekojen perusteella, joista tuomioistuin ei ole tehnyt ratkaisua ja joita siis ei ole näytetty toteen. Tässä tarkoitetaan nimenomaisesti karkotusmahdollisuutta, ”jos kolmannen maan kansalaisen voidaan vakavin perustein otaksua syyllistyneen törkeisiin rangaistaviin tekoihin” tai ”jos on vakuuttavia todisteita hänen aikomuksestaan suorittaa sellaisia tekoja jonkin jäsenvaltion alueella”. Päätöksen rangaistavasta teosta ja karkotusmenettelystä tekee aina tuomioistuin.

4.3.9. Kuten komissio toteaa, karkottamispäätöksissä on otettava huomioon se, millainen oleskelulupa henkilöllä on. EU:n alueella pitkään oleskelleet henkilöt, unionin kansalaisen tai asianomaisen jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsenet ja pakolaiset sekä henkilöt, jotka nauttivat muuta kansainvälistä suojelua, voidaan poistaa maasta ainoastaan kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvan vakavan uhan perusteella. Karkotuksissa on aina taattava asianosaisen oikeussuoja. ETSK:n mielestä alaikäiset ja muut herkät väestöryhmät tarvitsevat aina mahdollisimman hyvän suojan.

[1] Vihreän kirjan kohta 2.4 ”Ihmisoikeudet ja palauttaminen”.

[2] Amnesty International, Punainen Risti ja muut kansalaisjärjestötovat laatineet asiasta useita raportteja.

4.3.10. Yhteisön lainsäädäntö on yhdenmukaistettava siten, että pakkoon perustuva palauttaminen ei ole mahdollista tietyissä erityistilanteissa, eli

– jos palauttaminen merkitsee perheenjäsenten erottamista huolimatta siitä, onko aviopuoliso kyseisen maan kansalainen tai siellä laillisesti oleskeleva henkilö, tai jos palauttaminen merkitsee eroa lapsista tai ylenevää sukupolvea edustavista henkilöistä,

– kun palauttaminen vahingoittaa henkilön huollettavana olevia alaikäisiä,

– kun henkilö on fyysisesti tai psyykkisesti vakavasti sairas,

– kun henkilön turvallisuus, henki tai vapaus on hänen kotimaassaan tai kauttakulkumaassa vakavasti uhattuna.

4.3.11. Karkottamistoimenpidettä tai pakkopalauttamista koskevalla valituksella on aina oltava lykkäävä vaikutus, koska se on ainoa tapa taata asianomaisten henkilöiden oikeudet.

5. **Säilöönotto ennen maastapoistamista**

5.1. Säilöönotto ennen maastapoistamista rajoittaa huomattavasti henkilön vapautta. EU:n asettamilla vähimmäisvaatimuksilla on taattava, että säilöönottomääräyksen tekee oikeusviranomainen ja että siitä voidaan valittaa.

5.2. Maastapoistamista tai karkotusta odottavia henkilöitä ei saa ottaa säilöön rangaistuslaitokseen, jossa on rikollisia, sillä laittomasti maassa oleskelevat henkilöt eivät ole rikollisia ([1]). Tarkoitusta varten on varattava erityisiä säilöönottokeskuksia, ja rangaistuslaitosta saa käyttää säilöönottopaikkana ainoastaan silloin, kun henkilö karkotetaan maasta hänen syyllistyttyään rangaistaviin tekoihin.

5.3. Keskusten oloista on annettava EU:n laajuisia määräyksiä, ja säilöönotetuilla henkilöillä on oltava liikkumisvapautta lukuun ottamatta kaikki henkilökohtaiset oikeudet. Ennen maastapoistamista tapahtuva säilöönotto saa kestää enintään kolmekymmentä vuorokautta. Ilman vanhempia tai huoltajia matkustavien alaikäisten lasten holhoojina toimivat viranomaiset, eikä lapsia saa sijoittaa säilöönottokeskuksiin.

5.4. Säilöönottokeskusten lisäksi on harkittava muita vaihtoehtoja. Karkotusta odottava henkilö voi oleskella vakituisessa asunnossaan, ja hänet voidaan velvoittaa ilmoittautumaan viranomaisille tiettynä aikana. Säilöönottopäätöksen on oltava kohtuullinen asianomaisen henkilön tilanteeseen verrattuna. Henkilöä ei esimerkiksi saa ottaa säilöön, jos hänellä on kyseisessä maassa perhesiteitä tai pysyvä työpaikka ja pakkopalauttamisen syynä on oleskeluluvan voimassaolon päättyminen.

5.5. ETSK tiedustelee komissiolta ja neuvostolta, onko sellaisten henkilöiden säilöönotto ennen karkotusta järkevää, joita ei voida karkottaa maasta joko sen vuoksi, ettei heidän kotivaltioidensa kanssa ole tehty asianomaisia sopimuksia, tai koska he ovat sotaa käyvien maiden kansalaisia, heitä vainotaan tai heidän ihmisoikeuksiaan loukataan. Ei ole ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävää, että tietyissä jäsenvaltioissa pidetään nykyisin henkilöitä pitkään säilössä.

5.6. Vähimmäisvaatimusten lisäksi EU:n on laadittava unionin laajuinen tilapäinen luettelo maista, joihin henkilöitä ei voida palauttaa vapauksien puutteen, sodan tai humanitaaristen kriisien vuoksi.

5.7. Fyysisesti tai henkisesti vaikeasti sairaita henkilöitä ei saa ottaa säilöön eikä karkottaa, sillä he tarvitsevat terveydenhoitoa.

6. **Takaisinottosopimukset**

6.1. Komission ja jäsenvaltioiden on nykyisin vaikea tehdä takaisinottosopimuksia unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Takaisinottosopimuksista hyötyvät aivan ilmeisesti vain Euroopan valtiot. ETSK:n mielestä takaisinottosopimuksia pitäisi täydentää muilla, unionin ulkopuolisten maiden etuja palvelevilla poliittisilla ja taloudellisilla välineillä. Euroopan unionin suhteiden unionin ulkopuolisiin maihin on aina pohjauduttava humanitaarisiin kriteereihin.

6.2. EU:n ja unionin ulkopuolisten maiden kumppanuussopimuksiin on sisällytettävä lausekkeita, joilla muuttovirtoja säännellään laillisesti, jotta unionin harjoittama maahanmuuttopolitiikka olisi kyseisten maiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta myönteistä. Samassa yhteydessä on tarkasteltava myös takaisinottosopimuksia.

6.2.1. ETSK yhtyy Sevillassa pidettyyn Eurooppa-neuvoston kantaan, jonka mukaan kehitysyhteistyön tavoitteet päätettiin säilyttää ennallaan, jotta unionin ulkopuolisille mailla mahdollisesti asetettavat seuraamukset eivät vaikuta yhteistyösitoumuksiin. Paras keino vähentää kehitysmaiden muuttopaineita on vahvistaa Euroopan unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa.

6.3. ETSK muistuttaa ilmaisseensa asiasta kantansa aiemmin antamassaan lausunnossa ([1]): takaisinottosopimusten tekeminen edellyttää ehdottomasti, että ihmisoikeuksia kunnioitetaan.

([1]) EYVL C 149, 21.6.2002.

7. **Palauttaminen ja kehitysapu**

7.1. Euroopan unionin on harjoitettava unionin ulkopuolisten maiden kehitystä suosivaa palauttamispolitiikkaa. Toiminnalla ei saa aiheuttaa lisäongelmia. Kotiinpalaajien on integroiduttava yhteiskuntaan ja edistettävä maansa talous- ja yhteiskuntakehitystä. Paluuavustusten tarkoituksena on tukea kotiinpalaajien sijoittumista työmarkkinoille ja edistää taloudellista toimintaa.

7.2. Kotiinpaluun ja kehityksen välisen suhteen on oltava myönteistä sekä vapaaehtoisen että pakkoon perustuvan paluun yhteydessä. Kotiinpaluu onnistuu kuitenkin aina paremmin, jos henkilö hyväksyy paluun vapaaehtoisesti.

7.3. Palauttamiseen on sisällyttävä kunkin henkilökohtaista tilannetta vastaava ”oheisohjelma” ja otettava huomioon henkilöiden taloudellinen, ammatillinen, sosiaalinen ja perhetilanne sekä sen maan taloudellinen ja sosiaalinen tila, johon henkilö palaa. Ohjelmaan sisältyvät prosessiin osallistuvien järjestöjen toimet.

7.4. Palauttamista koskeviin yhteisön ohjelmiin varattavat määrärahat eivät saa supistaa yhteisön tai jäsenvaltioiden nykyisten kehitysyhteistyöohjelmien määrärahoja. Ohjelmien on oltava uusia, ja niiden on kasvatettava nykyisiä määrärahoja.

7.5. Kansainvälisesti tunnustetuille kansainvälisille järjestöille (IOM:lle, Punaiselle Ristille, UNHCR:lle jne.) on tarjottava tilaisuus osallistua yhdessä EU:n ja jäsenvaltioiden kanssa ohjelmien hallinnointiin.

7.6. Komissio on ilmoittanut laativansa lähiaikoina tiedonannon maahanmuutosta ja kehitysavusta. ETSK katsoo, että aloite on tarpeellinen, ja toivoo komission ottavan komitean mielipiteet huomioon.

8. **Loppuhuomiot**

8.1. Neuvosto aikoo kiristää työtahtiaan laittoman maahanmuuton torjumiseksi ja ryhtyy tarvittaviin toimiin. ETSK on useissa lausunnoissaan todennut neuvoston ja jäsenvaltioiden olevan pääasiassa vastuussa siitä, ettei unionilla vielä ole maahanmuuttoa eikä turvapaikkaa koskevaa yhteistä lainsäädäntöä, mikä vaikeuttaa muuttovirtojen hallinnointia laillisesti.

8.2. Kaikkien EU:n toimielinten ja elinten on ehkäistävä ponnekkaasti poliittista äärikäyttäytymistä, etenkin paikoitellen ilmenevää muukalaisvihaa. On toimittava vastuuntuntoisesti ja ohjailtava politiikkaa siten, että kansalaiset oppivat tuntemaan muuttoliikkeen todellisuuden. Viestimien on välitettävä objektiivisiin tosiasioihin pohjautuvaa tietoa ja mielipiteitä ja toimittava vastuuntuntoisesti. Eräät häikäilemättömät poliitikot käyttävät hyväkseen kansalaisten huolestuneisuutta lietsoakseen rasismia ja muukalaisvihaa. ETSK kannattaa kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden toimintaa niiden torjuessa rasismia ja muukalaisvihaa.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ammattipätevyyden tunnustamisesta”

(KOM (2002) 119 lopullinen – 2002/0061 (COD))

(2003/C 61/14)

Neuvosto päätti 22. maaliskuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 4. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Ernst Ehnmark.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 135 ääntä puolesta eikä yhtään vastaan. Kukaan ei pidättynyt äänestämästä.

1. **Yhteenveto**

1.1. Lissabonissa vuonna 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto asetti unionin kehitykselle hyvin kunnianhimoisen päämäärän, jolla on laajoja taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä vaikutuksia. Lissabonin strategiassa korostettiin unionin kehittämisen yleistavoitetta, jonka mukaan unionista pitäisi tulla vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva yhteiskunta. Eurooppa-neuvosto on myöhemmissä kokouksissaan vahvistanut tämän tavoitteen.

1.2. Yhden tärkeimmistä Lissabonissa asetetun tavoitteen saavuttamiseen tähtäävistä toimintakentistä muodostavat opetus ja koulutus sekä yleisesti tarkasteltuna inhimillisten voimavarojen kehittäminen. Toinen olennainen toimintakenttä on työmarkkinoiden ja niiden toimivuuden kehittäminen. Kyseisiä kahta alaa yhdistävät ponnistelut opetuksen ja koulutuksen laadun parantamiseksi sekä ammattipätevyyden vastavuoroisen tunnustamisen turvaamiseksi valtioiden välillä. Ainoastaan näin työmarkkinoista ja koulutusjärjestelmistä saadaan täysi hyöty pyrittäessä Lissabonissa asetettuun tavoitteeseen.

1.3. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) ilmaisee tyytyväisyytensä komission uuteen ehdotukseen, jonka tarkoituksena on ammattipätevyyden vastavuoroista tunnustamista koskevan oikeuskehyksen koontaminen ja yksinkertaistaminen. Ehdotus on oikea-aikainen ja kauaskantoinen. Vaikka ehdotus keskittyy säänneltyihin ammatteihin, se kattaa tosiasiassa sekä säänneltyjen ja että sääntelyn ulkopuolelle jäävien ammattien lisäksi myös lyhyt- ja pitkäaikaista koulutusta vaativat ammatitetenkin siksi, että monet ammatit ovat säänneltyjä joissain EU-maissa mutta jäävät sääntelyn ulkopuolelle toisissa EU-maissa. Tässä mielessä ehdotus voisi vaikuttaa liikkuvuuteen myönteisesti myös sääntelyn ulkopuolisella alalla, vaikkei tätä seikkaa tuodakaan ehdotetussa direktiivissä muodollisesti esille. Ehdotettu uusi direktiivi yksinkertaistaa huomattavasti nykyistä lainsäädäntöä. Talous- ja sosiaalikomitea tukeekin asetettuja tavoitteita.

1.4. Ammattipätevyyden tunnustamista koskevan järjestelmän on perustuttava asianosaisten ammatillisten yhdistysten ja työmarkkinaosapuolten aktiiviseen tukeen ja osallistumiseen. Nykyisessä järjestelmässä tämä on osittain taattu. Ehdotetussa uudessa järjestelmässä vastaavia takuita ei ole. Talous- ja sosiaalikomitea esittää, että ehdotettua direktiiviä muutetaan edellä mainittujen tahojen osallistumisen turvaamiseksi.

1.5. Ammattipätevyyden vastavuoroinen tunnustaminen edellyttää, että ammattipätevyyden voidaan olettaa olevan yhtä korkeatasoista. On erittäin tärkeää, että kuluttajat ja kansalaiset voivat luottaa sekä maahan muuttaneiden että jäsenvaltion ammattilaisten tarjoamien palveluiden laatuun. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä ehdotus direktiiviksi ei kata riittävästi ongelmia, joita asianmukaisen palvelun tarjoamiseen kuluttajille liittyy. Kysymys ei koske ainoastaan julkisia viranomaisia vaan myös ammatillisia yhdistyksiä ja työmarkkinaosapuolia. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että kuluttajansuoja säilyy keskeisimpänä näkökohtana.

1.6. Ammattipätevyyden uuden tunnustamisjärjestelmän on oltava yksinkertainen ja joustava sekä valmis sopeutumaan työmarkkinoiden tai koulutusjärjestelmien muutoksiin. Ehdotetussa direktiivissä ei selvennetä, miten laajalti direktiivin säännöksiä joudutaan mahdollisesti tarkistamaan koulutuspolitiikan muuttuessa. ETSK suosittelee lisäksi, että komissio kiinnittää huomiota koulutuspolitiikan, työmarkkinapolitiikan ja sisämarkkinapolitiikan johdonmukaisuuteen.

1.7. Uusi järjestelmä antaa eurooppalaisille ammatillisille yhdistyksille mahdollisuuden ehdottaa ammattipätevyyden tunnustamiseen liittyviä Euroopan kattavia yhteisiä vähimmäisvaatimuksia. ETSK:n mielestä on erittäin myönteistä, että mahdollisuus on sisällytetty ehdotukseen direktiiviksi. Talous- ja sosiaalikomitea on kuitenkin sitä mieltä, että ehdotusten jättämistä koskevien perusteiden osalta ehdotusta direktiiviksi tulisi täsmentää nykyisestään. ETSK haluaakin esittää oman esityksensä mainituiksi perusteiksi.

1.8. Komission ehdotukseen liittyy sekä jäsenvaltioiden viranomaisten että ammatillisten yhdistysten kannalta monia tiedottamiseen ja viestintään liittyviä haasteita. ETSK pitää myös palvelujen tarjoajien tunnustamisen osalta välttämättömänä, että kansalaisille tarjotaan korkealaatuisia palveluja.

1.9. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea edustaa järjestäytynyttä kansalaisyhteiskuntaa ja siihen lukeutuvia työmarkkinaosapuolia, eli myös ammatinharjoittajia että kuluttajia. ETSK aikoo osallistua tiivisti direktiivin seurantaan osana sisämarkkinoihin sekä koulutusjärjestelmien kehittämiseen liittyvää toimintaansa.

2. Tarve lisätä liikkuvuutta työmarkkinoilla: tutkintotodistusten tunnustaminen osana Lissabonin strategiaa

2.1. Euroopan unionin jäsenvaltioiden välinen muuttoliike on edelleen suhteellisen vähäistä. Tätä osoittaa se, että jäsenvaltiosta toiseen muutti vuonna 2000 virallisesti 225 000 henkilöä, mikä on 0,1 prosenttia unionin väestöstä. Liikkuvuus on kuitenkin muuttanut muotoaan. Kun ammattipätevyyden tunnustamisesta annettu yhteisön säännöstö hyväksyttiin 40 vuotta sitten, muuttajat olivat pääasiassa ammattitaidottomia työläisiä. Nykyisin ammattitaitoiset työntekijät ovat kansainvälisillä työmarkkinoilla kaikkein liikkuvin ryhmä.

2.2. Sekä maantieteellistä että ammatillista liikkuvuutta pidetään yhtenä tärkeimmistä työllisyyttä lisäävistä ja unionin kokonaiskilpailukykyä parantavista tekijöistä. Liikkuvuuden esteiden poistamisesta on tullut keskeinen poliittinen aihe. Työmarkkinoiden liikkuvuuteen liittyvien suuntausten vaihdellessa on entistä tärkeämpää helpottaa liikkumista unionissa – eikä unionista.

2.3. Lissabonin strategiassa todettiin, että liikkuvuuden puute työmarkkinoilla on merkittävä este talouden ja elinkeinoelämän kasvulle. Strategiassa korostettiin lisäksi tarvetta säilyttää tarjottujen palveluiden korkea taso. Laatukysymykset ovat myös yksi tärkeimmistä aiheista keskusteltaessa koulutusjärjestelmien kehittämisestä.

2.4. Sekä korkeakoulutuksessa että ammatillisessa koulutuksessa tehdään lujasti töitä koulutusohjelmien ja vaatimusten lähentämiseksi. Vaikka on vielä liian aikaista puhua yhdenmukaistamisesta, on selvää, että koulutusjärjestelmissä on havaittu tarve lähentää suunnittelua. Akateemisten ja ammatillisten pätevyysvaatimusten lähentäminen edistää epäilemättä osaltaan työtarjonnan mukaista liikkuvuutta.

2.5. Ammattipätevyyden tunnustamista koskeva oikeuskehys on väline, jolla toteutetaan avoimet ja joustavat sisämarkkinat. Samat ammattialat ovat eri jäsenvaltioissa usein organisoituneet hyvin eri tavoin. Päälähtökohtana tulee säilyttää perussääntö, että sijoittautumisoikeuden osalta pätee jäsenvaltioiden lainsäädäntö. Tietyn ammatin osittainen avaaminen tai rajanylittävää palvelujen tarjoamista koskeva lainsäädäntö mahdollistanee vapauttamisen ainoastaan rajallisesti tai poikkeustapauksissa. Näiltä osin ehdotettu direktiivi ei kuitenkaan ole selkeä. ETSK suositteleekin, että siihen lisätään tätä koskeva maininta.

2.6. Tässä yhteydessä on paikallaan huomauttaa, että on entistä tärkeämpää olla varuillaan loppututkintotodistuksia ja muita pätevyydestä todistavia asiakirjoja tehtailevien tahojen suhteen sekä ryhtyä asianmukaisiin toimiin.

3. Yleistä

3.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ilmaisee tyytyväisyytensä ehdotukseen uudeksi direktiiviksi ammattipätevyyden tunnustamisesta. Tarkoituksena on perustaa säännellyille aloille entistä koordinoidumpi, avoimempi ja joustavampi järjestelmä ammattipätevyyden vastavuoroista tunnustamista varten. Järjestelmä perustuu sekä yleiseen järjestelmään että tunnustamisesta annettuihin alakohtaisiin direktiiveihin. Komitea panee merkille, että ehdotuksella pyritään nykyaikaistamaan kattavasti ammattipätevyyden tunnustamista koskevaa yhteisön järjestelmää ensimmäistä kertaa järjestelmän 40 vuotta sitten tapahtuneen perustamisen jälkeen.

3.2. Säänneltyjen ammattien ammattipätevyyden tunnustamisjärjestelmien täydellisen koontamisen ansiosta järjestelmä muodostunee aiempaa helpommin hallittavaksi, selkeämmäksi, tehokkaammaksi ja helppokäyttöisemmäksi. Tavoitteena on helpottaa ammattitaitoisten henkilöiden vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä. Tämä on erityisen tärkeää, kun otetaan huomioon Euroopan unionin laajentuminen.

3.3. Luomalla vastavuoroiselle tunnustamiselle johdonmukaiset periaatteet, komissio pyrkii välttämään aloja, joilla jäsenvaltioiden järjestelmien väliset ristiriitaisuudet ovat mahdollisia. Tämä koskee etenkin maita, joissa eri aloja edustavien järjestöjen organisaatiot vastaavat eläke- ja muista sosiaaliturvaan liittyvistä rahastoista. ETSK suosittelee, että ehdotetun direktiivin johdanto-osassa ilmaistaan selvästi, etteivät direktiivin säännökset muuta eri aloja edustavien järjestöjen perusrakenteita jäsenvaltioissa. Direktiivin tavoitteena on yksinomaan edistää ja helpottaa liikkuvuutta, eikä suinkaan muuttaa jäsenvaltioissa vallitsevia rakenteita.

3.4. Tutkintotodistusten ja säänneltyjen ammattien sekä muiden kuin säänneltyjen ammattien osalta ammattipätevyyden tunnustamista koskevaa tietoa on lisättävä nykyisten tietojen ja tiedonsiirtoverkkojen pohjalta. Myös ammattipätevyyden selkeyden lisäämiseen tähtäävää työtä on tehostettava, jotta varmistetaan, että kansalaisilla on käytössään entistä kattavampi sekä yksilöllisten etujen ja oikeuksien mukaisia tietoja ja neuvontaa tarjoava palvelu. ETSK olisi toivonut perusteellista analyysia siitä, mitä kansalaisia hyvin palvelevan tietopalvelun perustaminen edellyttää.

3.5. Direktiivin on tarkoitus korvata viisitoista ammattipätevyyden tunnustamista koskevaa nykyistä direktiiviä, joista kaksitoista kattaa seuraavat seitsemän ammattia: lääkäri ([1]), yleissairaanhoidosta vastaava sairaanhoitaja ([2]), hammaslääkäri ([3]), eläinlääkäri ([4]), kätilö ([5]), proviisori ([6]) ja arkkitehti ([7]). Direktiivit on hyväksytty pääasiassa kahden vuosikymmenen kuluessa 1970- ja 80-luvuilla. Lisäksi korvattaviin direktiiveihin kuluu kolme yleisestä järjestelmästä annettua direktiiviä ([8]), joita ajantasaistettiin nk. SLIM-direktiiveillä vuosina 1999 ja 2001. Uusi direktiivi kattaisi näin ollen useita ammatteja korkeakoulutusta vaativista ammateista käsiteollisuuden ja kaupan ammatteihin.

3.6. Talous- ja sosiaalikomitea tukee komission valitsemaa lähestymistapaa. On olennaista, että ammattipätevyydestä annettua sääntelykehystä pyritään yksinkertaistamaan edelleen. Erityisesti Euroopan unionin laajentumisen kannalta on erittäin tärkeää perustaa uusi järjestelmä, jossa otetaan huomioon sekä yksinkertaistaminen että tarjottujen palveluiden korkean laadun säilyttäminen.

3.7. Ehdotetussa direktiivissä palvelujen tarjoajat velvoitetaan erityisesti toimittamaan sekä asiakkailleen että jäsenvaltioissa toimiville yhteystahoille täsmällistä tietoa. Jäsenvaltioita koskevat puolestaan tätä yleisluontoisemmat tietojenvaihtoa koskevat velvoitteet. ETSK olisi pitänyt parempana nykyistä yksityiskohtaisempia ehdotuksia, jotka koskevat jäsenvaltioiden velvollisuuksia integroida nykyisiä järjestelmiään.

4. **Erityistä**

ETSK korostaa, että ehdotetun direktiivin otsikossa tulisi selkeästi ilmaista, että se koskee ainoastaan säänneltyjä ammatteja.

4.1. *I osasto – Yleiset säännökset*

4.1.1. Ehdotetun direktiivin soveltamisala

4.1.1.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pani merkille, että sanamuoto ei kata unionin ulkopuolisten valtioiden kansalaisia, jotka ovat saaneet koulutuksensa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. ETSK katsoo, että oleskeluluvan omaavilla unionin ulkopuolisten valtioiden kansalaisilla tulisi olla yhtäläinen oikeus ammattipätevyyden tunnustamiseen kuin Euroopan unionin kansalaisilla ([9]).

4.1.1.2. Unionin jäsenvaltioiden kansalaisten osalta komitea suosittelee, että kuluttajille tarjottavien palvelujen korkean laadun säilyttämiseksi vastaanottava jäsenvaltio voisi halutessaan vaatia soveltuvuustestiä hakijalta, jolla on yhteisön ulkopuolella saatu todistus muodollisesta pätevyydestä sekä direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukainen todistus kolmen vuoden ammattikokemuksesta jäsenvaltiolta, joka kokemuksen on ensimmäisenä tunnustanut.

4.1.2. Tunnustamisen vaikutukset

4.1.2.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ilmaisee tyytyväisyytensä kahden ensimmäisen kohdan selkeään ja suorasukaiseen sanamuotoon.

4.1.2.2. Komitea kuitenkin suhtautuu hieman varautuneesti 4 artiklan 3 kohdan soveltamiseen. Kyseisessä artiklan kohdassa säädetään, että mikäli ammatti, johon hakijalla on pätevyys kotijäsenvaltiossaan, on vastaanottavassa jäsenvaltioissa laajemman toiminta-alan käsittävä erillinen ammatti ja mikäli eroa ei voida korvaavin toimenpitein poistaa, saa hakija oikeuden ryhtyä harjoittamaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa vain kyseistä toiminnan lajia. Juuri tällaiseen tapaukseen liittyy komitean mielestä vaara, etteivät kuluttajat saa selvää käsitystä palvelujen tarjoajan ammatillisesta pätevyydestä. Komitea katsookin, että ammatinharjoittajat tulisi velvoittaa tarjoamaan kuluttajille selkeää tietoa täsmällisestä toimialastaan.

([1]) EYVL L 165, 7.7.1993, s. 1, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna SLIM-direktiivillä.
([2]) EYVL L 176, 15.7.1977, s. 1 ja s. 8, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna SLIM-direktiivillä.
([3]) EYVL L 233, 24.8.1978, s. 1 ja s. 10, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna SLIM-direktiivillä.
([4]) EYVL L 362, 23.12.1978, s. 1 ja s. 7, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna SLIM-direktiivillä.
([5]) EYVL L 33, 11.2.1980, s. 1 ja s. 8, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna SLIM-direktiivillä.
([6]) EYVL L 253, 24.9.1985, s. 34 ja s. 37, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna SLIM-direktiivillä.
([7]) EYVL L 223, 21.8.1985, s. 15, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna SLIM-direktiivillä.
([8]) EYVL L 19, 24.1.1989, s. 16, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna SLIM-direktiivillä. EYVL L 209, 24.7.1992, s. 25, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna SLIM-direktiivillä. EYVL L 201, 31.7.1999, s. 77.

([9]) Ks. ”Ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskeva komission toimintasuunnitelma”, KOM(2002) 72 lopullinen, ammattitaitoa ja liikkuvuutta käsittelevä korkean tason työryhmä, 14. joulukuuta 2001 sekä ”Ehdotus direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä palkkatyötä tai itsenäistä ammatinharjoittamista varten”, KOM(2001) 386 lopullinen.

ETSK on jo todennut (ks. kohta 2.5), että ehdotetussa direktiivissä tulisi todeta selvästi, että ammatin avaaminen osittain on poikkeuksellista eikä yleinen käytäntö.

4.1.2.3. Tässä yhteydessä ETSK on pannut merkille tiettyjen jäsenvaltioissa eri aloja edustavien järjestöjen huolen siitä, että mm. 4 artiklan 3 kohdan sanamuoto voidaan tulkita kehotukseksi yhdenmukaistaa niiden rakenteita. ETSK suositteleekin ehdotetun direktiivin johdanto-osaan lisättäväksi, ettei direktiivin tavoitteena ole puuttua jäsenvaltioissa eri aloja edustavien järjestöjen rakenteisiin, vaan edistää ja helpottaa liikkuvuutta.

4.2. *II osasto – Palvelujen tarjoamisen vapaus*

4.2.1. 5 artikla – Palvelujen tarjoamisen vapauden periaate

4.2.1.1. Talous- ja sosiaalikomitea painottaa, että palvelujen tarjoamisen vapauden tavoitteena pitäisi olla Euroopan kansalaisille tarjottavien palvelujen korkealaatuisuus ja eurooppalaisten kuluttajien turvallisuuden ja terveyden suojelu sekä julkisten että yksityisten palvelujen osalta. Kuluttajan on saatava äidinkielellään asianmukaisia tietoja palveluntarjoajasta ja palvelun tarjoamisen ehdoista.

4.2.1.2. Palvelujen käyttäjän on yleensä mahdoton tietää, mihin valtioon palvelujen tarjoaja on sijoittunut. Siksi vastaanottajan on voitava luottaa siihen, että hänelle tarjottu palvelu vastaa sen maan kuluttajansuojatasoa, jossa se tarjotaan. Komitea katsoo näin ollen, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa pätevien elinkeinolainsäädännöllisten määräysten tulee sitoa myös muista jäsenvaltioista tulevia palvelujen tarjoajia.

4.2.1.3. Rajatylittävää palvelujen tarjontaa varten ehdotetussa direktiivissä esitetään sijoittautumista koskevaa järjestelmää kevyempää menettelyä, joka kuitenkin sisältää suojalausekkeen. Palveluntarjoajien liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä helpottuu, sillä palveluntarjoajille annetaan mahdollisuus työskennellä väliaikaisesti enintään 16 viikkoa vastaanottavassa jäsenvaltiossa alkuperäisellä nimikkeellään. ETSK korostaa, ettei tätä pidä tulkita osoitukseksi palvelujen laatueroista, vaan keinona ratkaista hallinnollinen kysymys. Tässä yhteydessä komitea haluaa viitata 7 artiklaan, jossa säädetään palvelujen tarjoaa koskevasta velvollisuudesta ilmoittaa asiasta ennakkoon sijoittautumisjäsenvaltion yhteystaholle. Velvollisuus koskee myös väliaikaisesti järjestettyä palvelujen tarjontaa.

4.2.1.4. Ehdotetun direktiivin 7 artiklassa säädetään, että palvelujen tarjoajan siirtyessä tarkoituksenaan tarjota palvelujaan, hänen on ilmoitettava asiasta ennakkoon sijoittautumisjäsenvaltion yhteystaholle. Säännös aiheuttaa epäilemättä tiedotukseen ja hallintoon liittyviä ongelmia, mutta toimii toisaalta laadunvalvontamekanismina.

4.2.1.5. Direktiivin 9 artikla velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että palvelujen tarjoajat täyttävät tiedonantovelvollisuutensa. Tästä tehtävästä suoriutuakseen vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten on saatava tietää palvelun tarjoamisesta. Myös 8 artiklassa säädetty vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten oikeus pyytää tietoja sijoittautumisjäsenvaltion viranomaisilta on merkityksetön, jollei vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisilla ole tietoa palvelun tarjoamisesta. Siksi komitea katsoo, että myös vastaanottavan valtion yhteystaholle olisi ilmoitettava aikomuksesta tarjota tiettyjä palveluja.

4.2.1.6. Komitea katsoo lisäksi, että 8 artiklassa mainituille toimivaltaisten viranomaisten vastauksille tulisi asettaa määräaika.

4.2.1.7. Direktiivin ehdotuksen 9 artiklassa säädettyjen tietojen lisäksi olisi varmistettava, että palvelujentarjoaja toimittaa asiakkailleen tiedot mahdollisesta vakuutuksesta, joka kattaa ammatillisesta vastuusta johtuvat taloudelliset riskit.

Kuluttajille tulisi lisäksi kertoa ammatinharjoittajan oleskelun kesto, koska heidän on voitava tietää, kuinka kauan palveluja on tarjolla. Asiakkaille on myös kerrottava heille tarjoutuvista valitusmenettelyistä mahdollisissa ongelmatapauksissa.

4.2.1.8. Komitea katsoo lisäksi, että selvyyden vuoksi ja vaikeuksien välttämiseksi on täsmennettävä, lasketaanko mainittu 16:n viikon jakso kalenteri- vai työpäivien perusteella. Komitea suosittelee laskennan perustaksi kalenteripäivä, sillä osa ammatinharjoittajista voi tarjota palvelujaan myös viikonloppuisin.

4.3. *III osasto – Sijoittautumisvapaus*

4.3.1. I luku – Koulutuksesta annettujen asiakirjojen yleinen tunnustamisjärjestelmä

4.3.1.1. Tässä luvussa säilytetään pääosin direktiiveissä 89/48/ETY ja 92/51/ETY asetetut periaatteet. Yleinen järjestelmä perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle, jonka mukaan kenellä tahansa pätevällä ammattilaisella, joka harjoittaa ammattia yhdessä jäsenvaltiossa, on oikeus saada tutkintotodistuksensa tunnustettua siten, että se täyttää samalle ammatille toisessa jäsenvaltiossa asetetut vaatimukset ilman, että hänen on pätevöidyttävä uudelleen. Koska koulutuksen vähimmäisvaatimuksia ei ole sovitettu yhteen, yleinen järjestelmä ei tavallisesti mahdollista automaattista tunnustamista. Vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia korvaavia toimenpiteitä, jos maahanmuuttajan hankkima koulutus eroaa merkittävästi vastaanottavassa jäsenvaltiossa koulutukselle asetetuista vaatimuksista. Periaate on säilytetty luonnoksessa direktiiviksi.

4.3.1.2. Yleisen järjestelmän toissijainen soveltaminen alakohtaisesti säänneltyjen ammattien harjoittajiin ei kuitenkaan sovi yhteen koulutusta koskevien vähimmäisvaatimusten yhdenmukaistamisen kanssa. Lisäksi alakohtainen sääntelyjärjestelmä menettää merkityksensä, jos sen koulutukselle asettamien vähimmäisvaatimusten laiminlyönti johtaa automaattisesti yleisen järjestelmän soveltamiseen.

4.3.1.3. Lopputuloksena yhden ammatin sisälle syntyisi kaksi luokkaa: ne ammatinharjoittajat, joiden koulutus vastaa alakohtaisen direktiivin vähimmäisvaatimuksia, ja ne, joiden koulutus ei täytä kyseisiä säännöksiä. Tätä eroa kuluttaja ei kuitenkaan voi tunnistaa eikä hänellä näin ollen ole mahdollisuutta itse erotella palvelujen tarjoajia pätevyyden perusteella.

4.3.1.4. Komitean mielestä jäsenvaltioiden nykyinen käytäntö, jonka mukaan hakijan tiedot ja taidot arvioidaan yksilöllisesti ja tälle määrätään yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla olosuhteisiin nähden sopivia korvaavia toimenpiteitä, on asianmukainen ja kuluttajaystävällinen. Se tulisikin säilyttää.

4.3.2. 11 artikla – Pätevyystasot

4.3.2.1. Ehdotuksessa direktiiviksi määritellään teoreettisesti viisi ammattipätevyyden tasoa. Tasot 1-3 vastaavat direktiiviin 92/51/ETY sisältyviä kolmea pätevyystasoa. Direktiivi 89/48/ETY on puolestaan jaettu tasoille 4 ja 5. Ehdotetun direktiivin mukaan pätevyys tunnustetaan ainoastaan, jos vastaanottavassa jäsenvaltiossa ei vaadita hakijan koulutuksesta annetun asiakirjan osoittamaa pätevyystasoa välittömästi ylempää tasoa korkeampaa tasoa. Nykyinen järjestelmä mahdollistaa yleisten direktiivien 92/51/ETY ja 89/38/ETY väliset siirtymämekanismit.

4.3.2.2. Ehdotus on edistyksellinen, koska siinä huomioidaan erot korkea-asteen koulutuksen tasojen välillä. ETSK panee kuitenkin merkille, että pätevyystasot eivät vastaa Euroopan unionin yleistä koulutuspolitiikkaa tai korkea-asteen koulutusta koskevassa Bolognan prosessia vallitsevaa suuntausta.

4.3.2.3. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ehdottaa, että 11 artikla muutetaan seuraavasti:

– Taso 5 vastaa vähintään nelivuotista ja enintään viisivuotista korkea-asteen koulutusta.

– Taso 6 vastaa vähintään viisivuotista korkea-asteen koulutusta.

4.3.3. 13 artikla – Tunnustamisen edellytykset

4.3.3.1. Sisältö on pääosin peräisin direktiivien 89/48/ETY ja 92/51/ETY 3 artiklasta.

4.3.3.2. ETSK panee merkille, että hyväksytyn säännellyn koulutuksen omaavan ja toisesta jäsenvaltiosta tulevan työntekijän ei tarvitse todistaa kaksivuotista ammattikokemustaan, vaikka kyseinen ammatti ei lähtöjäsenvaltiossa olekaan säännelty.

4.3.4. 14 artikla – Korvaavat toimenpiteet

4.3.4.1. Tilastot osoittavat, että yli 80 prosenttia hakemuksista hyväksytään ilman korvaavia toimenpiteitä. Korvaaviin toimenpiteisiin kuten kelpoisuuskokeeseen tai sopeutumisjaksoon on kuitenkin oltava mahdollisuus, jos hakijan ammatillinen koulutus eroaa olennaisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa vaaditusta koulutuksesta. ETSK korostaa, että vastaanottavilla jäsenvaltioilla tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeus päättää, kumpaa kahdesta korvaavasta toimenpiteestä hakijalta mahdollisesti vaaditaan.

4.3.4.2. ETSK panee merkille, että ehdotetussa direktiivissä olennaiset erot selitetään vastaanottavassa jäsenvaltiossa vaadittavan koulutuksen keston ja sisällön perusteella. Komitea painottaa, että asiasta vastaavien viranomaisten olisi keskityttävä hakijan pätevyyteen eikä alkuperäiseen koulutukseen. Tarvitaan yhteisiä menetelmiä, joiden avulla otetaan huomioon ammatillinen kokemus ja jatkuvan koulutuksen kautta hankittu osaaminen.

4.3.4.3. Komissio kumoaisi 14 artiklan myötä jäsenvaltioiden mahdollisuuden edellyttää korvaavien toimenpiteiden sijasta ammattikokemusta, mikäli jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja koulutuksen kestossa, muttei sisällössä. Avainseikka tässä yhteydessä on koulutuksen kesto eikä sen sisältö, mikä merkitsee, ettei hakija voi korvata lyhyempää koulutusta huomattavalla työkokemuksella. ETSK olisi toivonut tämän ehdotuksen mahdollisten vaikutusten selvittämistä.

4.3.4.4. Ehdotetussa direktiivissä säädetään, että jos jäsenvaltio katsoo, ettei hakijalle voida antaa mahdollisuutta valita sopeutumisajan ja kelpoisuuskokeen välillä, sen on ilmoitettava asiasta ennakkoon muille jäsenvaltioille ja komissiolle sekä esitettävä poikkeukselle riittävät perusteet. Komitea ymmärtää tästä koituvan hyödyn, sillä säännöksen seurauksena liikkuvuuden rajoittaminen on entistä vaikeampaa. Samalla käy havainnollisesti ilmi, että direktiivin täytäntöönpano edellyttää erittäin tehokkaan yhteystahojen verkon perustamista jäsenvaltioihin.

4.3.4.5. Olisi varmistettava, että tutkintotodistusten yleisen tunnustamisjärjestelmän koordinaattoreiden ryhmän hyväksymiä menettelysääntöjä noudatetaan.

4.3.4.6. Jatkuvasti lisääntynyt liikkuvuus ja sen kannusteet edistävät jo nyt ammattipätevyyksien ja koulutuksen vertailua ja lähentymistä. Näin ollen on entistä tärkeämpää selventää ja yksinkertaistaa ehtoja, joita sovelletaan määräaikaiseen ja satunnaiseen rajatylittävään palvelujen tarjontaan.

4.3.5. 15 artikla – Yhteiset vähimmäisvaatimukset

4.3.5.1. ETSK pitää erittäin tervetulleena, että ehdotettu direktiivi sisältää eurooppalaiset vähimmäisvaatimukset, joita asianosaisten ammatillisten yhdistysten on tarkoitus esittää ja jotka komissio hyväksyy jäsenvaltioita kuultuaan. Ehdotetussa direktiivissä yhteisillä vähimmäisvaatimuksilla tarkoitetaan ammattipätevyydelle asetettavia vaatimuksia, jotka ovat osoitus tietyn ammatin harjoittamiseen soveltuvasta pätevyystasosta ja joiden perusteella yhdistykset hyväksyvät jäsenvaltioissa hankitun pätevyyden. Kun nykyisten tai tulevien vähimmäisvaatimusten perusteella pätevyysvaatimukset asetetaan yhteisön tason päätöksellä (ammattipätevyyden tunnustamista käsittelevä komitea), jäsenvaltiot eivät enää voi vaatia korvaavia toimenpiteitä. Vähimmäisvaatimusten ja korvaavien toimenpiteiden kytkös on erittäin mielenkiintoinen ja kannatettava.

4.3.5.2. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on sitä mieltä, että vastaavanlainen Euroopan ammatillisten yhdistysten aktiivinen osallistuminen voisi olla tehokas keino, jolla tehdään ammattipätevyyden tunnustamisesta yksinkertaista, nykyistä automaattisempaa, ennakoitavaa ja avointa. Menetelmän avulla on kuitenkin saatava riittävät takeet hakijan pätevyystasosta.

4.3.5.3. Näin ollen ETSK edellyttää eurooppalaisilta ammatillisilta yhdistyksiltä selkeitä kriteerejä, joita voidaan soveltaa yhteisinä vähimmäisvaatimuksina. Eurooppalaisen ammatillisten yhdistysten on

– katettava mahdollisuuksien mukaan kaikki EU-maat,

– edistettävä ja pidettävä yllä ammattialansa korkeita normeja mahdollistamalla ammatillisen peruskoulutuksen ylöspäin suuntautuva lähentyminen sekä jatkokoulutusta koskevat vaatimukset,

– edistettävä jäsenvaltioissa ulkopuolisten tahojen arvioita jäsenistönsä tarjoamien palvelujen tasosta,

– myönnettävä todistus tietyn tason ammattipätevyydestä, mikäli se ei kuulu jäsenvaltion vastuulle,

– varmistaa, että sen jäsenyhdistysten jäsenet noudattavat asetettuja ammatillisia menettelysääntöjä,

– edustettava omaa ammattiryhmäänsä kansallisella tasolla (jäsenvaltiossa).

4.3.5.4. Euroopan komission olisi perustettava eurooppalainen rekisteri vähimmäisvaatimuksista. Rekisteri olisi liitettävä liikkuvuutta koskevan täyden palvelun tietopisteeseen sivustolle, jolta on linkit vähimmäisvaatimukset laativiin organisaatioihin.

4.3.5.5. Jotkut eurooppalaiset ammatillisten yhdistysten liitot (esim. Euroopan psykologiliittojen järjestö EFPA, Euroopan maanmittarijärjestö CLGE, EY:n kliinisen kemian yhdistysten liitto EC4) ovat ilmaisseet tukensa ehdotetulle direktiiville ja ilmoittaneet samalla aikovansa antaa ehdotuksensa yhteisiksi vähimmäisvaatimuksiksi 15 artiklan mukaisesti. ETSK on tyytyväinen näin tarjoutuviin ensimmäisiin mahdollisuuksiin testata ehdotetussa direktiivissä laadittuja menettelyjä.

4.3.6. II luku – Ammattikokemuksen tunnustaminen

4.3.6.1. Nykyisen järjestelmän periaate on säilytetty. Ehdotetussa direktiivissä säädetään hakijan ammattikokemukseen perustuvasta automaattisesta pätevyyden tunnustamisesta käsiteollisuuden, teollisuuden ja kaupallisen toiminnan aloilla. ETSK kuitenkin katsoo, että työkokemuksen keston erottelu sen mukaan, onko kokemus hankittu ”itsenäisenä ammatinharjoittajana tai yritysjohtajana” vai ”palkattuna työntekijänä”, edellyttää huolellista harkintaa.

4.3.7. III luku – Koulutuksen vähimmäisvaatimusten yhteensovittamiseen perustuva tunnustaminen

4.3.7.1. Nykyisten alakohtaisten direktiivien piiriin kuuluviin ammatteihin (yleislääkärit ja erikoislääkärit, yleissairaanhoidosta vastaavat sairaanhoitajat, hammaslääkärit, eläinlääkärit, proviisorit ja arkkitehdit) valmistavaa koulutusta on jonkin verran yhdenmukaistettu Euroopan unionin tasolla. Näin ollen pätevyydet on periaatteessa tunnustettu jäsenvaltioiden kesken automaattisesti. Osio sisältää koulutuksesta annettujen asiakirjojen automaattista tunnustamista koskevan periaatteen. Uuden direktiivin soveltamisala saattaa kuitenkin nostaa esiin myös muita yleisluontoisempia eroja, kuten esim. erot tiettyyn ammattiin edellytettävän koulutuksen kestossa vuosina.

Komitea korostaa, että opetuksen ja koulutuksen sekä potilaalle/asiakkaalle tarjottavan palvelun korkeaa laatua koskevat tavoitteet on säilytettävä.

5. **Yksittäisiä ammatteja koskevia huomautuksia**

5.1. Ehdotettu direktiivi muuttaa huomattavasti direktiivin liitteessä mainittavien lääketieteen erikoisalojen määrää. Nykyisen alakohtaisen direktiivin säätelemästä 52 erikoisalasta liitteeseen sisällytetään vain 18 erikoisalaa, kun taas loput 34 erikoisalaa luetaan yleiseen järjestelmään. Koska erikoisalojen määrien suhteen näyttää olevan epäselvyyttä, ETSK suosittelee komissiolle kyseisen liitteen päivittämistä.

5.2. Monet lääketieteenalan ammatilliset yhdistykset ovat korostaneet, että tämän merkitsee lääketieteen erikoisalojen jakamista kahteen ryhmään, joista toisessa laatutakeet olisivat selkeät ja toisessa yleisemmät. ETSK ymmärtää tarpeen sisällyttää liitteeseen vain erikoisalat, jotka on tunnustettu kaikissa jäsenvaltiossa. Toisaalta on kuitenkin epäilemättä olemassa vaara, että lääketieteen erikoisalojen jaolla voisi olla kielteisiä vaikutuksia erikoisaloihin, joita kohdellaan yleisen järjestelmän mukaisesti. Komitea on sitä mieltä, ettei jako ole paikallaan, ja suosittelee, että kaikki nykyiset erikoisalat luetellaan liitteessä.

5.3. Proviisorit ovat ilmaisseet toiveenaan, että direktiivin 85/433/ETY 2 artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeus säilytetään. Sen nojalla jäsenvaltioiden ei kuitenkaan tarvitse hyväksyä tutkintotodistuksia, todistuksia ja muita muodollista kelpoisuutta osoittavia asiakirjoja uusien yleisölle avoimien apteekkien perustamista varten. Direktiivissä myös vähemmän kuin kolme vuotta toimineita apteekkeja pidetään uusina. Jotta varmistetaan Euroopan kansalaisille tarjottavien apteekkipalvelujen korkeatasoisuus ja apteekkien asianmukainen maantieteellinen jakautuminen, komitea suosittelee, että tämä poikkeus liitetään ehdotetun direktiivin 41 artiklaan.

5.4. Arkkitehdit ovat taipuvaisia jäämään mieluummin uuden direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Laatunäkökohtia pidetään tässä mielessä erityisen tärkeinä. Toisaalta direktiiviluonnoksen johdanto-osassa korostetaan jossain määrin arkkitehdin ammatin laatunäkökohtia. Kun otetaan huomioon, miten laajasti komissio pyrkii ottamaan arkkitehtien etunäkökohdat huomioon ehdotetussa direktiivissä, ETSK suosittelee, että arkkitehdit otetaan uuden direktiivin piiriin.

5.5. Toisen esimerkin tarjoaa eläinlääkintäala, jonka tehtävänä on kuluttajansuojan korkean tason takaaminen, eläinsairauksien ehkäisy ja torjunta sekä eläinten hyvinvoinnin varmistaminen. Tästä syystä uuden direktiivin laatunäkökohdat ovat erityisen tärkeitä.

6. **Asiakirjat ja tunnustamismenettelyt**

6.1. *46 artikla*

ETSK on todennut, että hallinnon muodollisuudet on tapana panna jäsenvaltioissa täytäntöön monin eri tavoin. Koordinaattoreiden ryhmän hyväksymät tutkintotodistusten tunnustamisen yleistä järjestelmää koskevat menettelysäännöt ovat antaneet mahdollisuuden määritellä komission ja jäsenvaltioiden kokemuksen perusteella, mitkä käytännöt ovat ensisijaisia, mitkä hyväksyttäviä ja mitkä hylättäviä. Menettelysäännöt olisi ehkä ajantasaistettava uuden puitedirektiivin mukaisiksi.

6.2. *47 artikla*

ETSK panee merkille, että asiasta vastaavien viranomaisten on annettava perusteltu päätös viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä päivämäärästä, jolloin hakija on toimittanut täydelliset asiakirjat. Yleisen järjestelmän osalta tämä merkitsee, että määräaikaa on lyhennetty nykyisestä 4 kuukaudesta. Tämä on hakijan kannalta myönteistä.

6.3. *48 artikla – Ammattinimikkeen käyttö*

ETSK panee merkille, että mikäli ammatinharjoittaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa on 4 artiklan 3 kohdan nojalla osittaista, jäsenvaltio voi lisätä tätä koskevan viittauksen ammattipätevyyden määritelmään. Komitea pitää erittäin tärkeänä, etteivät kuluttajat kuitenkaan käsitä kyseistä lisäystä osoitukseksi erityisosaamisesta, vaan ymmärtävät asian olevan juuri päinvastoin, eli että kyseessä on ammatinharjoittajan toimialan rajoittaminen.

6.4. *49 artikla – Kielitaito*

Komitea on vakuuttunut, että vastaanottavan maan kielen/kielien jonkintasoinen taito on työhaun kannalta olennaista. Kielitaitovaatimukset eivät kuitenkaan saa vaikuttaa perustamissopimuksessa taattuun työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Kielitaitovaatimus on tarpeen, sen on oltava suhteellinen ja siihen on aina liitettävä asianmukaiset toimet kielitaidon kohentamismahdollisuuksien järjestämiseksi.

6.5. ETSK korostaa kieltenopetuksen merkitystä liikkuvuuden kannalta. Näin ollen se kannattaakin ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskevan komission toimintaohjelman ehdotusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava varhaisesta vieraiden kielten omaksumisesta esiopetuksessa ja peruskoulussa sekä kielitaidon vahvistamisesta keskiasteen kouluissa ja ammatillisissa koulutuslaitoksissa.

6.6. Tässä yhteydessä on erittäin tärkeää ottaa kokonaisuudessaan huomioon Euroopan työmarkkinoiden tarpeet. Työmarkkinaosapuolten tulisi mahdollistaa työntekijöiden asianmukaiset kieliopinnot osana heidän ammatillista täydennyskoulutustaan. Kaikkien ammattiryhmien tulee luonnollisesti kuulua liikkuvuutta edistävän kieltenopetuksen piiriin. Osana Euroopan kielten teemavuoden seurantaa komissio esittää toimia, joilla pyritään edistämään vieraiden kielten opiskelua. ETSK saanee aikanaan tilaisuuden kommentoida näitä suunnitelmia.

7. V osasto – Hallinnollinen yhteistyö ja täytäntöönpanovalta

7.1. *Toimivaltaiset viranomaiset ja yhteystahot*

7.1.1. Ehdotetussa direktiivissä korostetaan tarvetta kehittää jäsenvaltiotason tiedotus- ja neuvontapalveluja huomattavasti. Sisämarkkinoiden toteuttamisen yhteydessä on perustettu monenlaisia yhteyspisteitä ja tiedotuspalveluja. Toistaiseksi yritysten ja suuren yleisön yhteydenotot jääneet melko vähäisiksi. Kun tässä käsiteltävä uusi direktiivi tulee aikanaan voimaan, voidaan yhteydenottojen määrän sisämarkkinoiden tiedotusverkkoon olettaa kasvavan jyrkästi. Koulutuksen ja erityisesti korkeakoulutuksen alalla on jo olemassa vakiintuneita tiedotuskeskuksia, kuten tutkintotodistusten ja opintosuoritusten tunnustamisen kansalliset tiedotuskeskukset (NARIC) – yhteystaho, kun kyseessä on korkeakoulutusta vaativat ammatit – ja ammatillisen ohjauksen kansalliset keskukset (NRCVG) sekä ammatillista koulutusta palvelevat jäsenvaltioiden yhteystahot.

7.1.2. ETSK:n on kuitenkin huomautettava, että ehdotettu direktiivi asettaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja yhteystahoille melko huomattavan uuden hallinnollisen haasteen.

7.1.3. Ehdotetut uudet menettelyt edellyttävät kuitenkin myös Euroopan komissiolta erityisesti alkuvaiheessa hallinnollista lisätyötä. Komitean mielestä olisi ollut paikallaan laatia kokonaisarvio uuden direktiivin hallinnollisista kuluista.

7.1.4. ETSK arvioi, että sisämarkkinoiden pääosaston hallinnoimat aloitteet, kuten ”Suora linja Eurooppaan” -puhelinpalvelu tai ”Vuoropuhelu kansalaisten kanssa”, yhdistetään liikkuvuutta palvelevaan täyden palvelun tietopisteeseen, kuten liikkuvuutta koskevassa toimintasuunnitelmassa ja Barcelonan huippukokouksen päätelmissä ehdotetaan.

7.1.5. Eurooppalaisten ammatillisten yhdistysten ja työmarkkinaosapuolten Internet-sivustoille ohjaavien suorien linkkien tulisi tarjota asiantuntevaa tietoa eri ammateista. Myös sellaisten yksityisten Internet-sivustojen, joilla käsitellään ammattipätevyyden tunnustamista, selaamista tulisi helpottaa. Tällaisia lisätietoja tarjoavia sivuja on tarjolla useita.

7.1.6. ETSK kannattaa ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskevassa toimintasuunnitelmassa sekä Barcelonan päätelmissä esitettyjä ehdotuksia, joiden mukaan komission ja jäsenvaltioiden olisi käynnistettävä liikkuvuutta koskeva tiedotuskampanja vuonna 2003. Työmarkkinaosapuolia ja muita asianosaisia kehotetaan lisäksi käynnistämään alakohtaisia tiedotuskampanjoita.

8. 54 artikla – Ammattipätevyyden tunnustamista käsittelevä komitea

8.1. Perustettavaksi ehdotetaan komitea, joka yksin hallinnoi direktiiviä ja huolehtii sen ajantasaistamisesta. Kaikki nykyisen järjestelmän komiteat olisi lakkautettava.

8.2. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea panee merkille, että kyseisen komitean toimiala kattaisi erittäin laajan kirjon ammatteja lääkäreistä arkkitehteihin sekä korkea-asteen koulutusta vaativista ammateista käsiteollisuuden ja kaupan ammatteihin nykyisen yleisjärjestelmän mukaisesti. ETSK on yhtä mieltä siitä, että komitologiamenettelyt sopivat teknisten vaatimusten ajantasaistamiseen, mutta epäilee niiden soveltuvuutta opetuksen ja koulutuksen laadun luotettavaan takaamiseen. Yhteisön toiminta/järjestelmä ammattipätevyyden tunnustamisen alalla keskittyy vapaaseen liikkuvuuteen. Neuvoa-antavat komiteat ovat keskittyneet koulutukseen. Tulevassa järjestelmässä on oltava mekanismi, joka takaa, että opetusta ja koulutusta ajantasaistettaessa kaikki kyseiset ammatit voivat neuvoa-antavien komiteoiden kautta antaa yhtäläisen panoksen. Tämä ei koske ainoastaan ammatteja, joiden osalta noudatetaan automaattisen tunnustamisen periaatetta, vaan myös muita ammattiryhmiä. Ammattiryhmillä on oltava mahdollisuus sekä ennakoida ja esittää muutosehdotuksia että reagoida ja vastata komitean pyyntöihin.

8.3. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean mielestä on olennaista, että kaikki kuulemismenettelyä varten toteutetut järjestelyt vahvistetaan sopivalla lainsäädännöllä, jotta kuulemismenettelyä voidaan soveltaa myös tulevaisuudessa. Tärkeintä on taata kuuleminen asianmukaisella tavalla ja sitovasti.

8.4. ETSK ehdottaa, että 54 artiklaan lisätään uusi kolmas alakohta, joka muotoillaan seuraavasti:

– ”Komitea kuulee säännöllisesti sopivaksi katsotulla tavalla ammatillisia yhdistyksiä, työmarkkinaosapuolia ja muita asianosaisia direktiivin täytäntöönpanosta ja kehittämisestä. Myös asianosaiset ammatilliset yhdistykset ja työmarkkinaosapuolet voivat tehdä aloitteen tullakseen kuulluiksi.”

8.5. Kun ammattipätevyyden tunnustamisesta annettu yhteisön säännöstö hyväksyttiin 40 vuotta sitten, muuttajat olivat pääasiassa ammattitaidottomia työläisiä. Nykyisin ammattitaitoiset työntekijät ovat kaikkein liikkuvin ryhmä kansainvälisillä työmarkkinoilla. Liikkuvuutta pidetään keinona Euroopan unionin työllisyyden ja kilpailukyvyn lisäämiseksi. Jotta voidaan luoda entistä vahvemmat yhteydet todelliseen työelämään, on tärkeää, että työmarkkinaosapuolet osallistuvat aktiivisesti tunnustamisprosessiin.

9. **Päätelmät**

9.1. *Yleisen strategian tarve*

9.1.1. ETSK on tietoinen siitä, että sisämarkkinoiden pääosaston muodollinen toimivalta ammattipätevyyden tunnustamisessa on osa säänneltyjen ammattien tunnustamista koskevaa Euroopan unionin järjestelmää. Samalla se on tietoinen siitä, että kasvava osa työmarkkinoita toimii säännellyn alan ulkopuolella, jossa avoimuus ja keskinäinen luottamus ovat avaintekijöitä ammattipätevyyden ja valmiuksien tunnustamisessa.

9.1.2. Näin ollen komitea on valinnut tunnustamiseen liittyvissä kysymyksissä yleisen näkökulman. Se tukee työllisyys ja sosiaalipolitiikan neuvoston komissiolle 3. kesäkuuta 2002 antamaa kehotusta edistää läheisessä yhteistyössä neuvoston ja jäsenvaltioiden kanssa avointa ja laadunvarmistukseen tähtäävää yhteistyötä opetuksen ja koulutuksen alalla, jotta Bolognan prosessin saavutusten pohjalta voidaan laatia ammattipätevyyden tunnustamisen puitteet (eurooppalainen opintosuoritusten ja arvosanojen siirtojärjestelmä ECTS, tutkintotodistusten ja muiden todistusten liitteet, eurooppalainen ansioluettelo) ja edistää samantapaisia toimia ammatillisen koulutuksen alalla. Tällaisen yhteistyön tulisi varmistaa työmarkkinaosapuolten, ammatillisesta koulutuksesta vastaavien toimielinten ja muiden asianosaisten sidosryhmien aktiivinen osallistuminen.

9.1.3. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on pannut huomattavan tyytyväisenä merkille, että tunnustamisen alalla toteutetuille toimille on annettu merkittävä etusija Euroopan unionin poliittisissa ohjelmissa. Kyseisten toimien yhteisvaikutusta tulisi kehittää kokonaisstrategian luomiseksi.

9.1.4. Monia tunnustamiseen liittyviä aloitteita on kuitenkin tähän asti laadittu toisistaan erillään. Yhteiset vähimmäisvaatimukset laaditaan sisämarkkinoiden pääosaston valvoman tunnustamisesta annetun yhtenäistetyn direktiivin 15 artiklan mukaisesti. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto valvoo opetukselle ja koulutukselle asetettuja vapaaehtoisia vähimmäisvaatimuksia tarkoituksenaan helpottaa muiden kuin säänneltyjen ammattien ammattipätevyyden tunnustamista. Luodaanko myös muille kuin säännellyille ammateille yhteiset vähimmäisvaatimukset? Ammatillisen koulutuksen avoimuutta käsittelevä foorumi tulee yhtenäistämään arkioppimisen ja epävirallisen oppimisen tunnustamista. Euroopan sosiaalisen vuoropuhelun myötä perustettuja alakohtaisia komiteoita voidaan käyttää alakohtaisia ammattipätevyyksiä koskevassa työssä.

9.1.5. Useilla elinkeinoaloilla kuten tieto- ja viestintätekniikan alalla, autoalalla ja ilmailualalla kehitetään parhaillaan omia eurooppalaisia tai kansainvälisiä lähestymistapoja ammattipätevyyden normeihin. Osassa tähdätään eurooppalaisten tutkintotodistusten tarjoamiseen vapaaehtoispohjalta. Lisäksi on olemassa useita Sokrates- ja Leonardo da Vinci -hankkeita, joissa käsitellään tunnustamiseen liittyviä kysymyksiä. Yhdenmukaistamishankkeella tähdätään tiettyjen korkea-asteen koulutusalojen yhdenmukaistamiseen.

9.1.6. Eurooppalaisen korkeakoulutuksen alueen perustamiseen vuoteen 2010 mennessä tähtäävän Bolognan prosessin ja vastaavan ammatillista koulutusta koskevan niin kutsutun Bruggen prosessin takia eurooppalaisen opetuksen ja koulutuksen alalla vaikuttaa kaksi rinnakkaista lähentämis- ja yhdenmukaistamisprosessia. Työmarkkinaosapuolet osallistuvat Bruggen prosessiin, mutta toistaiseksi ne on jätetty Bolognan prosessin ulkopuolelle. Talous- ja sosiaalikomitea on sitä mieltä, että ammatillisen koulutuksen ja korkea-asteen koulutuksen rinnakkaiset välineet ja palvelut olisi koordinoitava, sillä alojen välinen raja on hämärtynyt. Lisäksi se katsoo, että työmarkkinaosapuolten olisi osallistuttava toimintaan molemmilla aloilla. Jäsenvaltioiden ammatillisen koulutuksen yhteyspisteet on liitettävä tiiviisti rinnakkaisiin korkea-asteen koulutuksen tutkintotodistusten akateemisen tunnustamisen kansallisiin tietokeskuksiin (NARIC).

9.1.7. ETSK korostaa painokkaasti, että liikkuvuuskysymyksistä vastaavan sisämarkkinoiden pääosaston, opetuksen ja koulutuksen laatuun liittyvistä eurooppalaisista hankkeista vastaavan koulutuksen ja kulttuurin pääosaston sekä useita neuvottelukomiteoita kattavan työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosaston välillä tarvitaan välttämättä synergiaa ja politiikan johdonmukaisuutta.

9.1.8. ETSK katsoo, että poliittisten puitteiden luominen ammattipätevyyden tunnustamista varten on ratkaisevan tärkeää. Tässä käsiteltävä direktiivi on ainoastaan yksi askel tähän suuntaan. ETSK kannattaa voimakkaasti eurooppalaisen foorumin tai pyöreän pöydän keskustelujen avaamista. Niiden tavoitteena olisi koordinaatioon liittyvien suuntaviivojen luominen säänneltyjen ja muiden kuin säänneltyjen korkea-asteen koulutusta vaativien ammattien tunnustamiselle ja ammatillisen koulutuksen sekä arkioppimisen ja epävirallisen oppimisen vapaaehtoisesta yhtenäistämiselle. Tämän komission, unionin muiden toimielinten, jäsenvaltioiden sekä muiden asianosaisten tahojen, kuten oppilaitosten, työmarkkinaosapuolten ja ammatillisten yhdistysten muodostaman foorumin tai pyöreän pöydän perustaminen antaisi uutta pontta liikkuvuuden edistämiseen ja stimulointiin liittyville ponniste-

luille. Niiden ja politiikkojen tehokkaan koordinoinnin välttämättömyys vain korostuu, kun ajatellaan unionin laajentumista.

9.1.9. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää näitä kysymyksiä erittäin tärkeinä tulevassa koulutus- ja työllisyyspolitiikkaa koskevassa työssään.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Neuvoston asetus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja lapsen huoltoa koskevissa asioissa sekä asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 44/2001 muuttamisesta elatusapua koskevien asioiden osalta”

(KOM(2002) 222 lopullinen – 2002/0110 CNS)

(2003/C 61/15)

Neuvosto päätti 28. toukokuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 4. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Clare Carroll ja apulaisesittelijöinä toimivat Daniel Retureau ja Roger Burnel.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 129 ääntä puolesta ja 2 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Ehdotuksen tausta**

1.1. Komissio teki syyskuussa 2001 ehdotuksen neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta lapsen huoltoa koskevissa asioissa ([1]). Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi lausuntonsa tästä ehdotuksesta tammikuussa 2002 ([2]). Kyseessä ei ollut ainoa yhteisön säädös, joka koski tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa avioliittoon ja lasten huoltoon liittyvissä asioissa. Komitea kehottikin komissiota konsolidoimaan asiaa koskevan lainsäädännön yhdeksi ainoaksi välineeksi. Neuvosto oli silloin jo pohtimassa asiaa, ja tuloksena on nyt käsillä oleva komission ehdotus.

1.2. Unionin sisäisen liikkuvuuden lisääntyessä yleistyvät myös jäsenvaltioiden kansalaisten ja niissä vakituisesti oleskelevien väliset avioliitot ja muut perhesuhteet. Valitettavasti myös eri jäsenvaltioiden kansalaisten avioerot, avioliiton pätemättömäksi julistamiset ja asumuserot ovat samalla lisääntyneet. Tuomioistuimen toimivaltaan liittyvät kysymykset voivat entisestään vaikeuttaa oikeudenkäyntien tai hallintomenettelyiden yhteydessä syntyviä kiistoja. Osapuolet saattavat pyrkiä valitsemaan tuomioistuimen sen perusteella, missä säännökset ovat heidän kannaltaan edullisimmat (forum shopping), tai yrittää saada yhdessä jäsenvaltiossa annetut tuomiot kumotuksi omassa jäsenvaltiossaan.

1.3. Avioeron tai asumuseron jälkeisten, lasten huoltajuuteen sekä tapaamisoikeuteen liittyvien kiistojen seurauksena tapahtuu suhteellisen vähäinen, mutta kuitenkin merkittävä määrä lapsikaappauksia, joissa lapsen vanhempi tai muu sukulainen kaappaa hänet joko toiseen jäsenvaltioon tai unionin ulkopuoliseen maahan. Vaikkei kaappaukseen liittyisikään voimakeinoja, tapaamisoikeus saattaa vaarantua: huoltajana toimiva vanhempi tai holhooja pelkää, että huoltajuustuomion toimeenpano voi olla vaikeaa tai mahdotonta, mikäli hän sallii lapsen poistua oman maansa tuomioistuimen lainkäyttöalueen ulkopuolelle ja ellei lasta palauteta. Tällaisesta tilanteesta kärsivät sekä lapsi että toinen vanhemmista.

([1]) KOM(2001) 505 lopullinen.
([2]) EYVL C 80, 3.4.2002, s. 41.

2. Voimassa olevat säädökset – EU:n välineet

2.1. Brysselin yleissopimus, joka solmittiin 27. syyskuuta 1968, koskee siviili- ja kauppaoikeudellisten tuomioiden tunnustamista ja toimeenpanoa. Se ei kuitenkaan kata esim. avioliiton purkautumista ja siitä seuraavia lasten huoltajuutta tai tapaamisoikeutta koskevia yksityisoikeuteen liittyviä seikkoja.

2.2. Tuomioistuimien toimivaltaa, tuomioiden vastavuoroista tunnustamista ja toimeenpanoa avioliittoasioissa koskeva Brysselin yleissopimus solmittiin 28. toukokuuta 1998. Se koskee lasten huoltoa ja huoltajuutta sekä tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden rajoitettua keskinäistä tunnustamista ja toimeenpanoa. Kyseinen yleissopimus ei kuitenkaan tullut voimaan, ja sen määräykset sisällytettiin pääosin neuvoston asetukseen (EY) N:o 1347/2000.

2.3. Neuvoston asetusta (EY) N:o 1347/2000, joka tuli voimaan 1. maaliskuuta 2001 ja koskee tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevissa asioissa, sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa ([1]). Asetus ei ole voimassa Tanskassa, joka jättäytyi yhteisen oikeudellisen alueen ulkopuolelle. Talous- ja sosiaalikomitea antoi lausuntonsa ehdotuksesta lokakuussa 1999 ([2]).

2.3.1. Komitea piti ehdotusta tervetulleena, mutta olisi toivonut laajempaa soveltamisalaa. Ehdotuksen olisi komitean mielestä pitänyt kattaa myös muut kuin yhteiset lapset sekä adoptiolapset. Komitea katsoi, että ehdotukseen sisällytetyt väliaikaiset toimenpiteet ja turvaamistoimet jättivät jäsenvaltioille liikaa sovellusmahdollisuuksia niiden omissa lainsäädännöissä. Tässä yhteydessä ja menettelytapojen suhteen komitea suositteli asetuksen sanamuodon tarkempaa muotoilua. Komitea suositteli myös sen tosiasian huomioon ottamista, että EU:n kansalaiset vaativat kaikissa jäsenvaltioissa yhä useammin samaa suojaa kuin oman maansa tuomioistuimissa.

2.4. Käsillä oleva ehdotus ei kata elatusapua koskevia asioita. Niistä on jo säädetty neuvoston asetuksessa (EY) N:o 44/2001 ([3]), johon sisältyy aiempaa edistyksellisempi tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskeva järjestelmä. Kyseinen asetus pysyy voimassa erillisenä välineenä, ja sitä muutetaan ainoastaan tuomioistuimen toimivallan suhteen käsillä olevan ehdotuksen 70 artiklalla uuden asetuksen säännösten huomioon ottamiseksi.

3. Muut tärkeät oikeudelliset välineet

3.1. Vuodelta 1996 peräisin oleva Haagin yleissopimus ([4]) koskee toimivaltaa, tunnustamista, täytäntöönpanoa ja yhteistyötä lasten huoltoa ja lastensuojelutoimenpiteitä koskevissa asioissa. Se ei ole vielä tullut voimaan.

3.2. Vuonna 1980 solmittu kansainvälisiä lapsikaappauksia koskeva Haagin yleissopimus yksityisoikeuden alalta on sitä vastoin voimassa kaikissa jäsenvaltioissa. Sen tarkoituksena on varmistaa johonkin sopimusvaltioon luvattomasti viedyn tai siellä luvattomasti pidettävän alle 18-vuotiaan lapsen pikainen palauttaminen sekä taata sopimusvaltioiden välillä lapsen huoltajuutta ja tapaamisoikeutta koskevien päätösten keskinäinen tunnustaminen. Käsillä oleva ehdotus perustuu ensisijaisesti vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen määräyksiin, mutta Euroopan yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee sitä eri jäsenvaltioiden kansalaisten välisissä kiistoissa.

4. Puitteet parannuksille

4.1. Komission ehdotuksen ”tavoitteena on avioliittoa ja lapsen huoltoa koskevissa asioissa tehtyjen päätösten tunnustaminen ja täytäntöönpano yhteisössä yhteisten toimivaltasääntöjen avulla”. Kyseessä on siis vuoden 1999 lokakuussa Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien 34 kohdassa luotujen edellytysten jatkotoimi. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 30. marraskuuta 2000 pitämässään kokouksessa ohjelman eksekvatuurimenettelyn asteittaiseksi poistamiseksi neljällä eri osa-alueella: I) Bryssel I, II) Bryssel II ja aviosuhteeseen perustumattomat perherakenteet, III) aviovarallisuussuhteet ja avopuolisoiden eron varallisuusoikeudelliset seuraukset sekä IV) perintö ja testamentti.

4.2. Ranskan tasavalta esitti aloitteen neuvoston asetuksen antamiseksi lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroisesta täytäntöönpanosta. Tarkoituksena oli poistaa eksekvatuurimenettely ja siten helpottaa eronneiden tai asumuserossa elävien puolisoiden alle 16-vuotiaiden lapsien mahdollisuutta käyttää tapaamisoikeuttaan valtioiden rajojen yli. Tämä aloite sisältyy komission ehdotukseen.

4.3. Komissio teki syyskuussa 2001 ehdotuksen neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta lapsen huoltoa koskevissa asioissa, josta komitea antoi lausunnon tammikuussa 2002. Komitea toteaa tyytyväisenä, että sen esittämät suositukset on käsillä olevassa ehdotuksessa otettu laajasti huomioon. Keskeinen, vielä käsiteltävä kysymys ovat kuitenkin aviosuhteeseen perustumattomat perherakenteet ja erityisesti avioliiton ulkopuolella syntyneet lapset.

([1]) EYVL L 160, 30.6.2000.

([2]) TSK:n lausunto ehdotuksesta neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevissa asioissa (EYVL C 368, 20.12.1999).

([3]) Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla 22 päivänä joulukuuta 2000 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001, EYVL L 12, 16.1.2002.

([4]) Toimivallasta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tunnustamisesta, täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä lasten huoltoa ja lastensuojelutoimenpiteitä koskevissa asioissa 19 päivänä lokakuuta 1996 tehty Haagin yleissopimus.

5. **Ehdotusta koskevia huomioita**

5.1. Uuteen ehdotukseen on sisällytetty avioliittoasioita koskevan asetuksen (EY) N:o 1347/2000 säännökset, mutta niitä on laajennettu lapsen huoltokysymyksiin katkaisemalla yhteys avioliitto-oikeuden alaan kuuluviin menettelyihin. Ehdotetut lapsen huoltoa koskevat säännökset perustuvat myös vuoden 1996 Haagin yleissopimuksen vastaaviin määräyksiin. Vuonna 1980 solmittu kansainvälisiä lapsikaappauksia koskeva Haagin yleissopimus yksityisoikeuden alalta on jo voimassa kaikissa jäsenvaltioissa. Uusi asetus ei ole täysin yhtäpitävä vuosien 1996 ja 1980 Haagin yleissopimusten kanssa, sillä se sisältää entistä tiukempia toimivaltasääntöjä EU:n sisäisissä tapauksissa. Komitea kannattaa tätä laajempaa lähestymistapaa yleissopimuksen toimeenpanossa.

5.2. Käsite ”avioliittoasiat” kattaa yksityisoikeudellisella menettelyllä tai jossain jäsenvaltiossa oikeudenkäyntiä vastaavaksi katsotulla menettelyllä toteutetun avioeron, asumuseron tai avioliiton pätemättömäksi julistamisen. Ehdotus ei kata lasten tekemien rikosten johdosta toteutettuja toimenpiteitä. ”Lapsen huollolla” tarkoitetaan oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka liittyvät sekä lapsen henkilöön että omaisuuteen ja jotka on myönnetty luonnolliselle tai oikeushenkilölle tuomioistuimen päätöksen tai lain perusteella taikka sopimuksella, joka on lain mukaan sitova. Termi käsittää erityisesti huoltoa koskevat oikeudet ja tapaamisoikeuden.

5.2.1. Komitea pitää myönteisenä, että ehdotuksen soveltamisala on laajempi kuin asetuksen (EY) N:o 1347/2000. Komitean mielestä on myös positiivista, että soveltamisalaa ei ole enää rajoitettu pelkästään lapsenhuoltokysymyksiin, jotka nousevat esiin ennen lopullisen tuomion tai päätöksen antamista avioero- tai asumuseromenettelyissä. Ranskan tekemän aloitteen mukaisesti ehdotus kattaa nyt myös jatkuvat kiistat.

5.2.2. Aviosuhteeseen perustumattomia perherakenteita ja niiden hajoamisen yhteydessä lapsen huollosta syntyviä kiistakysymyksiä ei ole kuitenkaan vielä otettu huomioon. Komitea toistaa ehdotuksesta asetukseksi (EY) N:o 1347/2000 antamassaan lausunnossa komissiolle esittämänsä kehotuksen laatia aviosuhteeseen perustumattomia perherakenteita kattavia ehdotuksia.

5.2.3. Komitea pitää asetuksen soveltamisalaa koskevan 1 artiklan 1 kohdan muotoilua epäselvänä. Kohdan voi tulkita joko niin, että asetus kattaa kaikki lapset, tai yhtälailla sen voi ymmärtää tarkoittavan ainoastaan avioliitossa olevan parin tai sen toisen osapuolen lapsia. Komitea suosittelee, että selkeyden nimessä ja mahdollisimman laajan soveltamisalan saavuttamiseksi kyseinen artikla muutetaan kuulumaan seuraavasti ja että siinä lapsen huollon suhteen pysyttäisiin lähempänä vuoden 2001 ehdotuksen muotoilua:

– Tätä asetusta sovelletaan:

(a) yksityisoikeudellisiin oikeudenkäynteihin, jotka liittyvät avioeroon, asumuseroon ja avioliiton pätemättömäksi julistamiseen ja

(b) kaikkiin yksityisoikeudellisiin oikeudenkäynteihin, jotka liittyvät lapsen huollon myöntämiseen, käyttöön, siirtämiseen, rajoittamiseen tai päättymiseen, tapahtuu tämä sitten (a) alakohdassa mainittujen yksityisoikeudellisten oikeudenkäyntien yhteydessä tai ei.

5.2.4. Komitea pitää tervetulleina lapsen huoltoon ja lapsikaappauksiin liittyviä entistä tarkempia määritelmiä.

5.2.5. Lapsen huoltoa koskevasta ehdotuksesta antamassaan lausunnossa komitea kehotti komissiota huolehtimaan siitä, että lasta kuullaan tapaamisoikeuteen ja huoltajuuteen liittyvissä kiistoissa. Komitea toteaa tyytyväisenä, että asia on sisällytetty ehdotuksen 4 artiklaan, ja on erityisen tyytyväinen 3 artiklaan, johon on kirjattu lapsen oikeus vaalia henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa ellei se ole lapsen etujen vastaista. Komitea veisi ajatuksen vielä pitemmälle, eli on sitä mieltä, että lapsella on oikeus vaalia henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä laajempaankin perheeseensä, kuten sisaruksiin, sisarpuoliin, isovanhempiin jne.

5.2.5.1. Vaikka lapsen etu on häntä kuulemalla joskus vaikeasti määriteltävissä lapsen riittämättömän iän ja kehitystason tai vanhempien painostuksen vuoksi, lapsen etu on kuitenkin aina pyrittävä löytämään ja välttämättä asetettava etusijalle. Useimmiten riidoissa olevien vanhempien mielipiteestä ei välttämättä ole hyötyä lapsen etua määriteltäessä, koska heidän saattaa olla vaikea erottaa omia emotionaalisia tarpeitaan lapsen tarpeista. He saattavat myös käyttää lasta pelinappulana keskinäisissä kiistoissaan.

5.2.5.2. Näin ollen komission tulisi pyrkiä Euroopan oikeudellisen verkoston yhteistyöllä koordinoimaan jäsenvaltioiden oikeuslaitosten lähestymistapaa tässä kysymyksessä. Komitea suosittelee jäsenvaltioiden hallituksille sen varmistamista, että oikeusalan koulutus kattaa myös lasten oikeudet osana ihmisoikeuksia.

5.2.5.3. Komitea katsoo, että ehdotuksen päätavoitteena tulisi olla menettelyiden nopeuttaminen. Komitea pitää ratkaisevana lapsen huoltokysymysten lyhyttä käsittelyaikaa. Lapsen, etenkään pienen lapsen edun mukaisia eivät ole pitkittyvät menettelyt, joiden aikana lapsi voi jopa unohtaa toisen vanhemman tai huoltajan.

5.2.6. Komitea on huolestunut perusteiden laajasta kirjosta päätettäessä tuomioistuimen toimivallasta avioliittoa koskevissa asioissa. Komitea on tietoinen siitä, että erilaiset oikeudelliset tilanteet on otettava huomioon, mutta toivoo, että tulevaisuudessa perusteiden määrää on mahdollista rajoittaa menettelyiden selkeyden ja nopeuden takaamiseksi.

5.2.7. Toimivaltakysymykseen lapsen huoltoasioissa (15 artikla) liittyen komitea pitää tervetulleena, että toimivalta määräytyy yleensä lapsen asuinpaikan mukaan. Komitea pitää yleisesti hyödyllisinä säännöksiä, jotka koskevat kiireellisiä tapauksia, joissa lasta on suojeltava, tai tapauksia, joissa lapsen asuinpaikka on vasta muuttunut tai huoltaja vaihtunut. Komitea suhtautuu kuitenkin varauksella siihen, että lapsen omaisuuden sijainti olisi pätevä peruste asian siirtämiselle kyseisen valtion tuomioistuimeen, vaikka kyse olisikin ainoastaan poikkeustapauksista. Komitea on huolissaan siitä, että perustetta voitaisiin käyttää väärin, ja kehottaa ainakin lisäämään lapsen suojelua tämän perusteen soveltamisen yhteydessä, ellei sitä voida poistaa kokonaan ehdotuksesta.

5.2.7.1. Komitea epäilee omaisuussäännöksen perustuvan vanhentuneeseen käsitykseen, että omaisuus on yleensä kiinteää omaisuutta tai ainakin käsin kosketeltavaa irtainta omaisuutta, jonka sijaintipaikalla voi olla merkitystä. Säätiö voi kuitenkin hallinnoida jäsenvaltiossa sijaitsevaa kiinteää tai irtainta omaisuutta (myös esimerkiksi rahamarkkinavälineitä), joka kuuluu toisessa jäsenvaltiossa oleskelevalle lapselle tai lapselle, jolla on yhteyksiä useaan muuhun valtioon, jopa EU:n ulkopuolisiin valtioihin. Useimmissa tapauksissa ei välttämättä ole perustetta sille, että toimivalta on sen jäsenvaltion tuomioistuimella, jossa omaisuus sijaitsee. Mikäli jäsenvaltiot aikovat säilyttää kyseisen perusteen, tulisi tehdä täysin selväksi, että tämä koskee ainoastaan omaisuuskysymyksiä eikä mitään muita ehdotuksen kattamia asioita.

5.2.8. Komitea pitää huolestuttavana, että tuomioiden tunnustamatta jättämisen perusteena voidaan käyttää jäsenvaltion oikeusjärjestystä (28 artikla). Tässä piilee monia väärinkäytön mahdollisuuksia, ja se voi lapsen huoltoon liittyvissä asioissa olla ristiriidassa muuten lapsikeskeisen ehdotuksen tarkoituksen kanssa. Joidenkin jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä tai perustuslaillisissa määräyksissä voidaan painottaa vanhempien oikeuksia enemmän kuin heidän velvollisuuksiaan, mikä saattaa olla lapsen etujen vastaista.

5.2.9. Komitea toteaa tyytyväisenä, että komissio on noudattanut komitean vuonna 2000 lapsen huoltoa koskevasta asetuksesta antamassa lausunnossa esitettyä kehotusta ja ottanut ehdotuksessaan kustannusperusteet huomioon.

5.2.10. Lapsikaappausta koskevat säännökset syrjäyttävät vuoden 1980 Haagin yleissopimuksen, mutta yleissopimus säilyy voimassa jäsenvaltioissa tapauksissa, joissa lapsi kaapataan EU:n ulkopuolelle. Tämä koskee suurinta osaa lapsikaappauksista, ja komitea kehottaa komissiota käyttämään vaikutusvaltaansa sen varmistamiseksi, että kaikki valtiot yhtyvät sopimukseen. Komission tulisi myös mahdollisuuksien mukaan tehdä kahdenvälisiä sopimuksia EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

5.2.11. Jos kansallisiin menettelyihin kuuluu myös sovittelumenettely, vaarana on, että toinen osapuoli neuvottelee hyvässä uskossa, kun taas toinen käyttää sovittelumenettelyä ainoastaan asian viivästyttämiseen. Tämä riski tulisi ottaa huomioon, ja komitea suosittelee, että sovittelumenettelyä käytettäessä kulloiseenkin tarkoitukseen määrätyn aikajakson tulisi katsoa käynnistyvän ajankohdasta, jolloin sovittelu todetaan epäonnistuneeksi.

5.2.11.1. Ehdotuksessa tulisi täsmentää, että keskushallinnon viranomaiset voivat osallistua tiettyjen tapausten käsittelyyn joko suoraan tai julkisviranomaisten tai muiden elinten kautta.

5.2.12. Komission tulisi syventää keskushallinnon viranomaisten välistä ja eurooppalaisen oikeudellisen verkon (European Judicial Network) sisäistä yhteistyötä ja parantaa sen laatua.

6. **Muita suosituksia**

6.1. Kuten kohdassa 5.2.2 todetaan, komission ja neuvoston tulisi pikimmiten tarkastella avoliiton purkautumisesta syntyviä kysymyksiä ja näiden rajanylittäviä – etenkin lapsen huoltoon liittyviä – näkökohtia.

Komitea ymmärtää, että asiassa ei voida edistyä käsillä olevan ehdotuksen puitteissa. Komitea pitää asetuksen hyväksymistä kiireellisenä, eikä näin ollen ehdota, että siihen sisällytettäisiin myös avoliitot. Kuitenkin komitean mielestä tulisi avoliiton purkautumisen osapuolten ja erityisesti heidän lastensa edun vuoksi laatia sekä kansalliset että yhteisötason oikeudelliset puitteet, ja se kehottaa komissiota ryhtymään asianmukaisiin toimiin.

6.2. Komitea panee kiinnostuneena merkille, että Ranskassa lapsikaappausta käsitellään rikoksena. Vaikka avioparin tai entisen avioparin suhteita ei haluttaisikaan kriminalisoida, lapsikaappauksen käsitteleminen rikoksena voi auttaa löytämään lapsen nopeasti, sillä jäsenvaltioiden poliisiviranomaiset ovat yleensä etsinnöissä tehokkaampia kuin siviiliviranomaiset. Komitea suosittelee, että muut jäsenvaltiot harkitsevat saman lähestymistavan käyttämistä keinona, jolla voidaan nopeuttaa lapsen palauttamista hänen lailliselle huoltajalleen.

6.3. Käsillä oleva ehdotus kattaa muun muassa lapsen huollon myöntämisen ja tapaamisoikeudet. Adoptiolapset ovat ehdotuksessa samassa asemassa kuin biologiset lapset. Komitean käsityksen mukaan itse adoptiomenettelyitä ei kuitenkaan ole tarkoitus sisällyttää ehdotukseen. Tämä vaikuttaa hieman ristiriitaiselta, koska adoptiota voidaan pitää lapsen huoltajuuden myöntämisen selkeimpänä muotona. Komitea katsookin, että ehdotuksen tulisi kattaa myös adoptiomenettelyt.

6.4. Elatusapu kuuluu erillisen säädöksen soveltamisalaan. Koska elatusavussa on lähes aina kyse kiireellisestä asiasta, komitea suosittelee, että tuomioistuimien toimivalta, tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen ja täytäntöönpano elatusapuasioissa olisi samalla perustalla kuin ehdotettu säädös kauppaoikeudellisten sopimusten tunnustamiseksi ja täytäntöönpanoksi.

6.5. Lasten hylkäämiset ja vanhemman määräysvallan väärinkäyttö muodostavat Euroopan unionissa huomattavan (toisinaan unionin ulkopuolelta juontuvan) ongelman. Komitea kehottaa komissiota pohtimaan ja selvittämään tätä ongelmaa sekä etsimään saatujen tulosten perusteella sopivia ratkaisuja lapsen edun huomioon ottaviin toimiin ryhtymiseksi.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Latvian ja Liettuan liittymisvalmistelut”

(2003/C 61/16)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 16.–17. tammikuuta 2002 pitämässään täysistunnossa työjärjestyksen 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Latvian ja Liettuan liittymisvalmistelut”.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-jaosto antoi lausuntonsa 5. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Uno Westerlund.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon

A. **YHTEISET EDELLYTYKSET**

1. **Kohti EU:n jäsenyyttä**

1.1. *Itsenäisyydestä kansanäänestykseen*

Kun Latvia ja Liettua itsenäistyvät vuonna 1991, molemmat maat asettivat nopeasti päämääräkseen EU:n jäsenyyden. EU:n jäsenyyden virstanpylväät ovat seuraavat:

– 1993: Kööpenhaminassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti, että Eurooppa-sopimuksen tehneet valtiot voivat hakea jäsenyyttä.

– 1995: Molemmat valtiot allekirjoittivat Eurooppa-sopimuksen EU:n kanssa.

– 1995: Molemmat valtiot jättivät jäsenyyshakemuksensa.

– 1998: Maat hyväksyttiin ehdokasvaltioiksi.

– Varsinaiset neuvottelut aloitettiin maaliskuussa 2000.

Latvia ja Liettua aloittivat neuvottelut ensimmäisen ehdokasvaltioryhmän jälkeen. Neuvottelut ovat kuitenkin merkittävien ponnistelujen ansiosta edenneet nopeasti, eivätkä maat ole jääneet jälkeen muista. Laekenissa joulukuussa 2001 kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti, että Latvia ja Liettua kuuluvat

niiden kymmenen valtion joukkoon, joiden kanssa neuvottelut on saatava päätökseen vuoden 2002 aikana, jotta ne voivat osallistua vuonna 2004 pidettäviin Euroopan parlamentin vaaleihin EU:n jäseninä.

1.2. *Itämeren osa-alue ja EU:n pohjoinen ulottuvuus*

Latvian ja Liettuan vuorovaikutuksen jatkuva kasvu kaikilla tasoilla Itämeren alueen naapurimaiden kanssa on vaikuttanut voimakkaasti kehitykseen vuodesta 1991 lähtien. Kaikki kolme Baltian maata ovat myös kehittäneet keskinäisiä yhteistyörakenteitaan. Ne osallistuvat aktiivisesti Itämeren valtioiden neuvoston (CBSS) toimintaan ja tekevät läheistä yhteistyötä tärkeillä alueilla Venäjän, Pohjoismaiden, Puolan ja Saksan kanssa. EU:n pohjoinen ulottuvuus määritetään maantieteellisesti Itämeren alueeksi. Tätä ulottuvuutta koskevan aloitteen välityksellä ongelmat ja kehitysmahdollisuudet, jotka koskevat suuressa määrin molempia valtiota, ovat saaneet keskeisen sijan myös EU:ssa käytävässä vuoropuhelussa.

Kehitys on johtanut siihen, että Latvia ja Liettua kuuluvat nyt entistä vahvempaan Itämeren alueen verkostoon, johon kuuluvat myös Luoteis-Venäjä ja Kaliningrad. Verkostot muodostuvat poliittisista elimistä, kaupungeista, alueista, yrityksistä, liikesuhteista, kansalaisyhteiskunnan järjestöistä ja yksittäisistä ihmisistä. Kauppa- ja talousministerit pyrkivät parantamaan taloudellista yhteistyötä muun muassa edistämällä tavoitetta, jonka mukaan alueen rajanylitykset kestävät enintään kaksi tuntia tavarakuljetusten osalta [1].

Kun CBSS kokoontui Kaliningradissa 5. maaliskuuta 2002 Venäjän puheenjohtajakauden aikana, käsiteltiin erityisesti kansalaisyhteiskunnan roolia. Ulkoasiainministerit antoivat kokouksessa julistuksen, jossa todetaan, että Itämeren valtioiden neuvosto kehottaa vapaaehtoisia järjestöjä ja muita Itämeren alueen kansalaisyhteiskunnan rakenteita tehostamaan yhteistyötään. Tämä verkottumisprosessi vaikuttaa osaltaan yhdessä toteuttavien ensisijaisten toimien määrittämiseen. Pietarissa kesäkuussa 2002 pidetyssä Itämeren maiden huippukokouksessa korostettiin tarvetta kehittää alueen kansalaisyhteiskuntaa.

1.3. *ETSK:n tuki*

ETSK tukee tätä kehitystä eri tavoin [2]. ETSK katsoo, että laajentumisen jälkeenkin on erittäin tärkeää kehittää edelleen poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia suhteita Venäjään. Venäjän myönteinen kehitys on tärkeä asia, ja se koskee koko EU:ta. Komitea on viimeksi lausunnossaan ”EU:n ja Venäjän välinen strateginen kumppanuus” selvittänyt kantansa näihin kysymyksiin. Ennen elokuussa 2002 pidettävää EU:n pohjoista ulottuvuutta käsittelevää ministerikokousta ETSK laatii yhdessä muiden maiden järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa lausunnon. ETSK aikoo vuonna 2003 järjestää konferenssin yhdessä Itämeren alueen järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa osana EU:n pohjoisen ulottuvuuden uutta toimintaohjelmaa koskevia toimiaan. Vastaavanlainen konferenssi pidettiin Uumajassa helmikuussa 2001. ETSK on näin ollen valmis jatkamaan ponnistelujaan vapaaehtoisten järjestöjen ja muiden Itämeren alueen kansalaisyhteiskunnan rakenteiden välisen yhteistyön tehostamiseksi sekä ottamaan siitä vastuun.

1.4. *Kaliningrad*

Tässä yhteydessä on erittäin tärkeää ottaa huomioon Venäjälle kuuluvan Kaliningradin erillisalueen erityistilanne. ETSK on aikaisemmin korostanut, että Kaliningradin kehitys on erittäin tärkeä koko alueelle sekä EU:n ja Venäjän välisille suhteille. ETSK on esittänyt, että on ryhdyttävä erityistoimiin taloudellisen yhteistyön helpottamiseksi sekä Kaliningradin alueen ja Liettuan ja Puolan lähialueiden välisten taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien erojen vähentämiseksi. Näin ollen komission ja Itämeren valtioiden neuvoston välisen yhteistyön tehostaminen on edelleen välttämätöntä.

Kaliningradin oblastin (hallinnollisen alueen) väestö voi nyt matkustaa Liettuaan ja Puolaan ilman viisumia. ETSK haluaa varmistaa, että viisumia ja kauttakulkua koskevat kysymykset ratkaistaan kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla ennen Liettuan ja Puolan liittymistä EU:hun. On löydettävä joustavia teknisiä ratkaisuja, jotka eivät vaaranna Schengenin sopimuksen määräyksiä. ETSK on tyytyväinen siihen, että Ruotsi on ensimmäisenä EU-valtiona päättänyt avata pääkonsulaatin Kaliningradiin, ja suosittelee muille EU-valtioille vastaavaa toimenpidettä, sillä se muun muassa helpottaa Schengenin alueelle myönnettävän viisumin saamista.

2. **Lähtökohdat**

2.1. *Rajoitukset*

Kansalaisyhteiskunta on keskeinen tekijä seuraavassa analyysissä. Sen perustana on kehitys, jossa otetaan huomioon neuvottelujen aloittamisen edellytyksenä olevat Kööpenhaminan poliittiset arviointiperusteet. Siinä käsitellään yksityiskohtaisemmin eräitä aloja, jotka sisältyvät jäsenyyden saavuttamisperusteisiin. Merkittävä tiedonlähde ovat komission säännölliset selvitykset maiden edistymisestä.

---

(1) Tavoite asetettiin vuonna 2000, ja se piti saavuttaa vuonna 2001. Näin ei ole tapahtunut, ja siksi aihe oli avainkysymyksenä Moskovassa 20.3.2002 pidetyssä ministereiden kokouksessa.

(2) Euroopan unionin ja Venäjän, Ukrainan ja Valko-Venäjän väliset suhteet, EYVL C 102, 24.4.1995; Euroopan unionin ja Itämeren rannikkovaltioiden väliset suhteet, EYVL C 73, 9.3.1998; Pohjoinen ulottuvuus: EU:n ulkoisen ja rajatylittävän politiikan pohjoista ulottuvuutta koskeva toimintaohjelma vuosiksi 2000–2003, EYVL C 139, 11.5.2001; EU:n ja Venäjän välinen strateginen kumppanuus: Mitkä ovat seuraavat virstanpylväät?, EYVL C 125, 27.5.2002.

2.2. *Kansalaisyhteiskunnan edellytykset*

Latvia ja Liettua olivat vuosina 1944–1991 osa Neuvostoliittoa. Neuvostoliitolle kansalaisyhteiskunta oli uhka. Se vastusti siksi valtion valvonnan ulkopuolella tapahtuvaa ihmisten järjestäytymistä.

Tapahtumia, jotka johtivat Baltian valtioiden itsenäisyyteen, on tapana kutsua ”laulavaksi vallankumoukseksi”. Ihmiset, jotka olivat järjestäytyneet tuhansiin laulukuoroihin, lauluseuroihin, kotiseutuyhdistyksiin ja vastaaviin, osoittivat mieltään uhkaavaa ylivaltaa vastaan. Näin tarjoutui myös tilaisuus rakentaa kansalaisyhteiskuntaa. Itsenäistymisen jälkeen Latvian ja Liettuan kansalaisyhteiskunta on kehittynyt valtavasti, ja sitä on edistetty tekemällä suunnitelmallista yhteistyötä EU-maiden vastaavien järjestöjen kanssa ja erityisesti Itämeren toisella puolella sijaitsevien naapurimaiden kanssa, Norja mukaan lukien. Yhdysvallat antaa myös huomattavaa aineellista tukea.

Kehitys on monelta osin merkinnyt täydellistä muutosta. Tämä koskee esimerkiksi ammattiyhdistyksiä. Niitä oli tosin myös Neuvostoliitossa, mutta ne toimivat täysin järjestelmän puitteissa.

Ammattiyhdistykset olivat usein kommunistipuolueen käden jatke yksittäisten henkilöiden valvomiseksi.

Palkoista päätettiin hallintoteitse. Lakot olivat kiellettyjä. Yhdistykset varmistivat työntekijöiden edut pyrkimällä parantamaan työoloja ja antamalla työntekijöille mahdollisuuden virkistävään vapaa-aikaan. Kommunistiset yhdistykset hallinnoivat siksi monia erilaisia vapaa-ajankeskuksia. Järjestäytymisprosentti oli melkein sata.

Ammatillisesti järjestäytyneen työvoiman osuus laski voimakkaasti Latviassa ja Liettuassa, kun siirtyminen demokratiaan ja markkinatalouteen alkoi, ja se laskee edelleen. Alhainen ammatillinen järjestäytymisaste niin kutsutuissa siirtymätalousmaissa on usein merkki siitä, että markkinatalouteen ja demokraattisesti toimiviin järjestöihin siirtymisessä on edistytty merkittävästi. Nyt on olemassa edellytykset jatkaa eteenpäin vakaalta pohjalta. Järjestötkään eivät enää yleensä ole yhtä riippuvaisia kiinteistöistä saatavista tuloista ja muusta omaisuudesta, jotka ne saivat perintönä vanhasta järjestelmästä.

2.3. *Sopeutuminen EU-jäsenyyteen*

Latvia ja Liettua olivat täysin integroituneet keskusjohtoiseen Neuvostoliittoon. Ne ovat itsenäistymisen jälkeen saaneet rakentaa uutta hallintoa, omaa oikeuslaitosta ja muita itsenäiselle valtiolle kuuluvia instituutioita.

Teollisuuden rakennemuutos Neuvostoliiton tarpeet tyydyttäneestä suurten valtionyksiköiden keskusjohtoisesta tuotannosta nykyaikaisessa valtiossa ja avoimessa taloudessa tarvittavaan eriyttämiseen on raskasta, ja se on aiheuttanut korkeaa työttömyyttä .

Myös maatalous on rakennemuutoksen kohteena. Suurten kolhoosien ja sovhoosien purkaminen, maatilojen palauttaminen entisille omistajilleen ja siirtyminen yksityisomistukseen on erittäin mittava juridinen prosessi. Toisaalta uudet pienet yksityiset maatilat, joilla harjoitetaan elintarviketuotantoa, ovat antaneet tietyn sosiaalisen turvan monille latvialaisille ja liettualaisille erityisesti vaikean siirtymävaiheen alkuvaiheessa.

EU:n jäsenvaltioiden on mukautettava lainsäädäntönsä EU:n säännösten mukaiseksi eli saatettava unionin lainsäädäntö osaksi omaa lainsäädäntöään. Tämän lisäksi niiden on pantava yhteisön säännöstö täytäntöön eli noudatettava sitä käytännössä. Suuri osa sisämarkkinasäännöksistä koskee tuotteita ja tuoteturvallisuutta, tuotantoprosesseja, työympäristöä, työlainsäädäntöä yms., ja kyseisiä säännöksiä voivatkin käytännössä panna täytäntöön vain yritykset ja niiden henkilöstö.

Jäsenyysneuvottelut eivät siis koske vain virkamiehiä ja poliitikkoja, vaan myös työmarkkinaosapuolien ja muiden kansalaisyhteiskunnan edustajien, kuten maataloustuottaja-, kuluttaja- ja ympäristöjärjestöjen, tulee voida osallistua neuvotteluihin ja saada niistä tietoa.

ETSK on vakuuttunut siitä, että antamalla työmarkkinaosapuolille ja kansalaisjärjestöille mahdollisuus osallistua neuvotteluihin niiden varhaisessa vaiheessa voidaan edistää EU:n säännösten ymmärtämistä ja asianmukaista täytäntöönpanoa.

B. **LATVIA**

1. **Yleistietoa Latviasta**

1.1. *Väestö*

Latvian asukasluku on 2,37 miljoonaa. Vuoden 1998 väestölaskennan mukaan latvialaisten osuus oli 56 prosenttia ja venäläisten 32 prosenttia. Muiden kielellisten vähemmistöjen joukossa on valkovenäläisiä (4 %), ukrainalaisia (3 %), puolalaisia (2 %) ja liettualaisia (1 %). Suurin osa latvialaisesta väestöryhmästä asuu maaseudulla, kun taas suuri osa slaavilaisesta väestöstä asuu kaupungeissa. Pääkaupungissa Riiassa, jossa asuu melkein puolet väestöstä, 47 % väestöstä on venäläisiä. Väestöryhmät asuvat sekaisin. Minkään Latvian alueen ei voida sanoa olevan latvialainen tai venäläinen. Poikkeuksena on ainoastaan kaakkoisosassa sijaitseva Daugavpilsin kaupunki, jossa 80 prosenttia on venäläisiä.

Latvian kielen lähin sukulaiskieli on liettua, mutta erot ovat kuitenkin niin suuret, että latvialaisten ja liettualaisten on mahdotonta keskustella keskenään omilla kielillään. Protestanttinen, katolinen ja venäjänortodoksinen kirkko ovat maassa vahvasti edustettuina.

Latvia kuuluu Itämeren maihin. Maantieteellisen väliasemansa takia Latvia on jonkin verran kiinnostuneempi Baltian maiden yhteistyöstä kuin Viro, joka samaistuu Pohjoismaihin, tai Liettua, joka tuntee historiallista yhteenkuuluvuutta Puolaan. Venäläisen vähemmistön takia Latvia kokee Venäjän aiheuttaman ”paineen” voimakkaampana kuin Liettua.

1.2. *Poliittinen tilanne*

Latviassa on vuodesta 1999 ollut naispresidentti Vaira Vike-Freiberga, jolla on akateeminen ja kansainvälinen tausta (ei kuitenkaan venäjän kielen taitoa) ja joka toimi aiemmin Kanadassa. Maan poliittiselle tilanteelle on ominaista epävakaisuus. Riian entisen pormestarin Andris Berzinsin johtama nykyinen hallitus muodostettiin toukokuussa 2000 sen jälkeen, kun kiistelty Andris Skele oli joutunut eroamaan. Hallituspohjana on parlamentin (Saeima) laaja konservatiivinen kolmipuoluejärjestelmä, ja sillä on läheiset suhteet elinkeinoelämään.

Varsinaiset parlamenttivaalit pidetään lokakuussa 2002.

1.3. *Talous*

Venäjän talouskriisi vuonna 1998 vaikutti voimakkaasti Latviaan, mutta kasvu on ollut voimakasta vuodesta 2000 lähtien. Vuosina 2002 ja 2003 kasvun odotetaan olevan noin 5 prosenttia. Palvelualan osuus taloudesta on yli kaksi kolmasosaa, ja se kasvaa voimakkaimmin, kun taas tehdasteollisuuden osuus bruttokansantuotteesta vähenee edelleen. Liikenteen kasvu, mukaan luettuna venäläisten öljytuotteiden kauttakulkuliikenne, on tärkeä tekijä. Tämä tulolähde on kuitenkin vaarassa tyrehtyä, sillä Venäjä rakentaa poliittisista syistä uutta kuljetusreittiä Suomenlahteen. Reaalipalkkojen kasvu merkitsee huomattavaa kulutuksen kasvua. Laajentumisen haittapuolena on, että vaihtotaseen alijäämä nousee, mikä lisää riskejä valuutalle (Latvian lati), joka määräytyy kansainvälisen valuuttarahaston valuuttakorin SDR:n mukaan. Inflaatio on vuodesta 1999 ollut alle 3 prosenttia, eikä sen odoteta nousevan huomattavasti vuoteen 2004 mennessä. Työttömyysaste on korkea – noin 13 prosenttia – ja tietyissä osissa maata erittäin korkea. Työttömyys on kuitenkin laskussa.

Ulkomaiset suorat sijoitukset ovat vuosina 1996–2000 kehittyneet seuraavasti: 301, 460, 318, 324 ja 443 miljoonaa ECU/EUR. Tämä vastaa 5–6:ta prosenttia bruttokansantuotteesta, mikä on suhteellisen paljon; vuotuinen keskiarvo on 156 EUR henkeä kohti. Suuri osa sijoituksista on hyödyttänyt pankkialaa.

Harmaa talous on vakava ongelma. Valtio menettää paljon tuloja, koska tuloista ei ilmoiteta. Tämä liittyy selvästi siihen, että kansakunnan perustaminen on yhä kesken ja että monet eivät ole vielä kansalaisia eivätkä näin ollen tunne olevansa osa Latvian valtiota.

1.4. *Ulkopolitiikka*

Latvian ulkopolitiikalle ovat leimaa-antavinta maan pyrkimykset liittyä EU:hun ja Natoon. Latvia on samanaikaisesti pyrkinyt kehittämään rajatylittävää yhteistyötä Venäjän kanssa. Suhteet itänaapuriin ovat ajoittain olleet väkinäiset. Venäjä ei ole vieläkään ratifioinut rajasopimusta Latvian kanssa. Yksikään Venäjän hallituksen korkean tason edustaja ei ole vielä vieraillut uudelleen syntyneessä valtiossa.

2. **Kööpenhaminassa sovitut poliittiset arviointiperusteet**

2.1. *Demokratia ja oikeusvaltion periaate*

Vuoden 2002 kumppanuuspäätöksessä korostetaan, että Latvian on ryhdyttävä eri toimenpiteisiin taatakseen vakaan julkisen hallinnon, joka kykenee soveltamaan EU:n säännöstöä. Jotta oikeusvaltiota koskeva vaatimus täyttyy, vaaditaan myös oikeuslaitokseen kohdistuvia toimenpiteitä. Molemmissa tapauksissa korostetaan koulutuksen tarvetta ja virkamiesten palkkojen korottamista.

Korruptio tuodaan esiin vakavana ongelmana. Sama kielteinen kuva annetaan myös vuonna 2001 laaditussa YK:n kehitysohjelman (UNDP) raportissa. Siinä mainitaan muun muassa, että vaikutusvaltaiset henkilöt ovat käyttäneet hyväkseen yksityistämistä henkilökohtaisten etujensa ajamiseksi [1]. Neuvosto vaatii, että Latvia luo oikeudelliset kehykset kaikentyyppisen korruption torjumiseksi ja varmistaa, että lainsäädäntö ja korruption vastainen strategia pannaan täytäntöön.

2.2. *Ihmisoikeudet ja vähemmistöjen suojeleminen*

Kansalaisuuden saamisen vaatimuksia helpotettiin huomattavasti vuoden 1998 kansanäänestyksen jälkeen. Nämä helpotukset valmistelivat myös tietä EU:n jäsenyysneuvotteluille. Nyt käytännöllisesti katsoen kaikki Latviassa asuvat voivat hakea kansalaisuutta. Noin 22 prosentilta Latvian asukkaista puuttuu yhä kansalaisuus. He ovat lähinnä venäläisiä, valkovenäläisiä tai ukrainalaisia.

On ryhdytty tukitoimenpiteisiin, joihin sisältyy kansalaisuudesta aiheutuvien maksujen alentaminen, tiedottamisen parantaminen ja kielenopetukseen pääsyn helpottaminen. Tästä huolimatta kansalaisuuden saaneiden henkilöiden määrä ei ole kohonnut merkittävästi.

---

[1] Latvia. Human Development Report 2000/2001. The public policy process in Latvia, Riga 2001.

Useimmilla kansalaisuutta vailla olevilla henkilöillä on nyt erityiset passit, jotka korvaavat maaliskuussa 2000 vanhentuneet Neuvostoliiton passit. Tällä passilla on yksinkertaisempaa ja halvempaa saada viisumi Venäjälle kuin latvialaisella passilla. Toisin sanoen Venäjä suosii venäjää puhuvaa väestöä latviaa puhuvaan väestöön verrattuna .

Noin 42 prosentilla väestöstä äidinkielenään on muu kuin latvian kieli. EU on pyrkinyt siihen, että vähemmistöt integroidaan Latvian yhteiskuntaan, ja EU on ennen kaikkea vaatinut ja kustantanut kielenopetusohjelmia. Vuoden 2001 aikana Latvian valtio alkoi itse rahoittaa osia integrointiohjelmasta. Opettajien puute on vakava ongelma. Opettajien alhaisia palkkoja on kuitenkin nostettu, mikä näyttää parantavan opettajien saatavuutta. Vuonna 2000 annettu kielilaki ei virallisesti ole syrjivä, mutta on olemassa monia esimerkkejä viranomaisten syrjivistä vaatimuksista.

Neuvosto vaatii kumppanuussopimuksessa jatkotoimenpiteitä kansalaisuutta vailla olevien henkilöiden integroimiseksi ja korostaa kielenopetusta. Kielilain syrjivät sovellukset tuodaan myös esiin ja vaaditaan muutosta.

2.3. *ETSK:n näkemykset*

ETSK on pannut merkille, että Latvia on myöntänyt olevan välttämätöntä parantaa julkisen hallinnon tehokkuutta, vastuullisuutta ja avoimuutta. ETSK kannustaa Latviaa lisäämään ponnistelujaan edistyksen saavuttamiseksi tällä alalla yksittäisten kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan aseman parantamiseksi. ETSK korostaa Euroopan parlamentin [1] tavoin, että maille, joissa esiintyy vain vähän korruptiota, on ominaista suuri avoimuus, selvä ero poliittisen johdon ja elinkeinoelämän välillä, poliittisesti neutraali julkinen hallinto sekä oikeuslaitokselle asetetut korkeatasoiset ammatilliset vaatimukset.

ETSK suhtautuu myönteisesti jo toteutettuihin toimenpiteisiin, joilla helpotetaan kansalaisuutta vailla olevien henkilöiden kansalaisuuden saamista. Toukokuussa 2002 tehty päätös, jonka mukaan latvian kielen taito ei ole edellytyksenä vaalikelpoisuudelle parlamenttivaaleissa, on myönteinen asia. Ajan mittaan on kuitenkin poliittisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestämätöntä, että suurella osalla väestöstä ei ole maan kansalaisuutta.

Latvian viranomaisten harjoittamaa venäjänkielisten henkilöiden syrjintää, samoin kuin Venäjän viranomaisten harjoittamaa latvialaisen passin omaavien henkiöiden syrjintää, ei voida hyväksyä. Latvian on ylipäätään jatkettava ponnistelujaan lainsäädäntönsä kehittämiseksi ja toteutettava toimenpiteitä syrjinnän torjumiseksi siten, että ponnistelut vastaavat yhteisön säännöstöä perustamissopimuksen 13 artiklan mukaisesti.

(1) A5-0252/2001 (16. kesäkuuta 2001).

3. **Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta**

3.1. *Ammatilliset järjestöt*

Latviassa on vain yksi ammatillinen keskusjärjestö, LBAS. Uusi valtio luovutti LBAS:lle ja osalle sen jäsenliitoista omaisuutta, joiden katsottiin kuuluvan niille. LBAS ilmoitti heti olevansa riippumaton poliittisista puolueista. Näyttää siltä, että järjestön sisäiset, sosiaalidemokraattien ja muiden väliset näkemyserot, jotka aluksi olivat merkittävät, on nyt ratkaistu.

LBAS:n jäsenmäärä on pudonnut noin 200 000 jäseneen. Julkisen sektorin työntekijäliitto on sen suurin jäsenliitto.

Järjestäytymisaste on nykyisin vain vajaat 20 prosenttia. Mittavia rekrytointitoimia on tehty paljolti Ruotsin ammattiliittojen tukemana, mutta tulokset ovat tähän mennessä olleet varsin heikkoja. Toiveet kohdistuvat nyt nuoriin kohdennettuihin yhteispanostuksiin.

3.2. *Elinkeinoelämän järjestöt*

Latvian Employers' Confederation on Latvian suurin työnantajajärjestö. Se perustettiin vuonna 1993 kahden järjestön yhdistyessä, ja se on kehittynyt erittäin myönteisesti. Sen jäsenet ovat toimialajärjestöjä tai yksittäisiä yrityksiä. Noin yksi kolmasosa Latvian työntekijöistä työskentelee yrityksissä, jotka kuuluvat järjestöön. Yksi sen ensisijaisista tavoitteista on saada harmaa talous tavanomaisen talouden piiriin. Nykyisin yksitoista Latvian 20 suurimmasta veronmaksajasta on järjestön jäseniä.

Pienempiä yrityksiä edustavien organisaatioiden poissaolo on ongelmallista.

Latvian kauppa- ja teollisuuskamarissa (the Latvian Chamber of Commerce and Industry) on noin 900 jäsentä eri puolilta maata, ja sen jäsenmäärä kasvaa voimakkaasti. Yritysten tietämys EU-jäsenyyden edellytyksistä oli ehdokasvaltioista tehdyn koordinoidun tutkimuksen mukaan heikko vuoden 2001 alussa [2].

Maataloudella ja elintarviketeollisuudella on merkittävä asema Latvian taloudessa ja elinkeinoelämässä. Latvian maanviljelijät toimivat monissa järjestöissä, ja niiden välinen yhteistyö ei ole vielä täysin kehittynyttä. Latvian Farmers' Federation -liitossa, joka perustettiin jo 1990, on eniten jäseniä (1 460 maksavaa jäsentä), ja se edustaa lähinnä perheviljelijöitä. Latvian Farmers' Parliament perustettiin 1999. Sen jäsenillä on keskimäärin 240 hehtaaria maatalousmaata. Näiden lisäksi on vielä järjestö, joka edustaa entisiä, pinta-alaltaan yli 1 000 hehtaarin suuruisia kolhooseja [3].

(2) CAPE 2001, Summary report, Eurochambres and SBRA, Bruxelles 2001.

(3) Metsänomistajilla on oma erityinen organisaationsa.

3.3. *Muut järjestöt*

Vuonna 1996 Riikaan perustettiin Centre for Non-Governmental Organisations (NGO Centre). Se saa ulkoista rahoitustukea UNDP:ltä, Soros Foundation Latvia -säätiöltä sekä Yhdysvaltain ja Euroopan viranomaisilta ja järjestöiltä, muun muassa Euroopan komissiolta. Valtion tuki kansalaisjärjestöille on tähän mennessä ollut erittäin vähäistä, eikä yhdelläkään järjestöllä ole EU-tuen hakemiseen tarvittavia hallinnollisia resursseja. On arvioitu, että Latviassa on noin 1 000 kansalaisjärjestöä, joista useimmat ovat paikallisia.

Itsenäisyyden jälkeen varsinkin poliittisten puolueiden rakenteet ovat kehittyneet merkittävästi. Puolueissa on kuitenkin vähän jäseniä – suurimmassa on noin 5 000 jäsentä. Viime vuosina on ilmennyt selkeä suuntaus, jonka mukaan ihmiset järjestäytyvät ja esittävät vaatimuksia eivätkä vain arvostele sivusta seuraten.

Kuluttajaliikkeen asemaa Latviassa on vahvistettava. Yhden talousministeriön viranomaisen (Consumer Rights Protection Centre) tehtävänä on muun muassa palvella vapaaehtoisia kuluttajajärjestöjä.

3.4. *ETSK:n arviot ja suositukset*

Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta on kehittynyt Latviassa valtavasti. Jatkuva ja tehokas yhteistyö vastaavien järjestöjen kanssa lähinnä Itämeren alueella, mukaan luettuna Venäjä, on erittäin tärkeää, kuten myös Euroopan laajuinen yhteistyö. Organisaatioiden jäsenmäärän ja jäsenten aktiivisuuden lisäämisen tulisi olla tärkeä tavoite. Siten vahvistetaan demokraattisia rakenteita ja torjutaan riskiä siitä, että organisaatiot tulevat vähitellen taloudellisesti riippuvaisiksi ulkopuolisesta tuesta. Yhteistyön parantaminen kansallisella tasolla lisäisi tietyissä tapauksissa myös niiden poliittista iskuvoimaa.

Hallituksen on eri tavoin kannustettava järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan jatkuvaa kehittämistä ja siten demokratian juurtumista maahan.

Työmarkkinaosapuolten osalta on toivottavaa, että ne lisäävät ponnistelujaan noudattaa asiaankuuluvalla tavalla eurooppalaisen sosiaalisen mallin asettamia vaatimuksia.

Ehdokasvaltioiden järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien ja ETSK:n yhteiset neuvoa-antavat komiteat ovat ETSK:n tärkeimpiä työkaluja laajentumisen tukemisessa. ETSK pahoittelee, että latvialaiset järjestöt katsovat, ettei niillä ole resursseja osallistua tällaiseen komiteaan. ETSK suhtautuu positiivisesti tulevan yhteistoiminnan muotoutumiseen ETSK:ssa.

4. **Erityiset toimintamuodot**

4.1. *Markkinatalous*

Markkinatalous toimii Latviassa. Valtionyritysten yksityistäminen on melkein kokonaan saatu päätökseen. Joidenkin suurten energia-, televiestintä- ja merenkulkualan yritysten yksityistäminen on vielä kesken. Maa-alueiden ja metsien yksityistäminen on käynnissä, ja maatalouskiinteistöjen markkinat alkavat toimia. Yritysten oikeudelliset puitteet on periaatteessa saatu valmiiksi. Pankkialan rakenneuudistus on jo edennyt pitkälle, ja pääomamarkkinat toimivat.

Pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on tärkeä rooli Latvian taloudessa. Niiden osuus on yli 50 prosenttia bruttokansantuotteesta, ja ne työllistävät yli 70 prosenttia työvoimasta. Valtion ohjelmat ja uudet rahoitusmahdollisuudet ovat osaltaan vaikuttaneet kehityksen myönteisyyteen.

Kauppa integroituu yhä enemmän EU:iin. Sekä tuonti EU:sta että vienti EU:iin kasvaa. Vuonna 2000 tavaroiden vienti EU:iin oli 64,6 prosenttia tavaroiden kokonaisviennistä.

4.1.1. ETSK:n näkemykset

On olemassa riski, että luottamus markkinatalouteen horjuu, kun sosiaaliset erot lisääntyvät ja yhteiskuntaa leimaa korruptio ja veronkierto. Latvian päättäjillä on suuri vastuu sen varmistamisesta, että markkinatalouden voitot käytetään koko väestön hyväksi.

4.2. *Sosiaalinen vuoropuhelu*

Kolmikantainen vuoropuhelu on hyvin juurtunut Latviaan. Jo vuonna 1993 perustettiin neuvoa-antava kolmikantakomitea, jossa valtiolla sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöillä oli korkeintaan 12 edustajaa. Komiteaa vahvistettiin vuonna 1999 kolmikantasopimuksella, jossa todetaan, että päämääränä on saavuttaa yhteisymmärrys, joka on koko yhteiskunnan edun mukaista. Työmarkkinaosapuolilla on myös vastuu päätöksistä ja niiden toteuttamisesta. Tämän komitean alaisuudessa toimii kolmikantaelin, joka käsittelee koulutus- ja työllisyyskysymyksiä. On myös perustettu neuvoa-antavia kolmikantaelimiä, jotka käsittelevät työsuojelu- ja vakuutuskysymyksiä.

Kolmikantainen vuoropuhelu on ollut rakentavaa, ja asianosaiset ovat arvostaneet sitä. Siinä tulee kuitenkin saada aikaan tehokkaampia yhteisneuvotteluja ja tuloksia.

Toisaalta komissio toteaa, että työmarkkinaosapuolten välinen kaksikantainen vuoropuhelu on heikkoa sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Sen vahvistumisesta on kuitenkin olemassa merkkejä. Tässä yhteydessä mainitaan erityisesti, että LBAS on vuodesta 2001 järjestänyt koulutusta alakohtaisille liitoilleen ja alueille. Tietyillä aloilla on tehty palkkoja ja työsopimuksia koskevia työehtosopimuksia, ja yli puolet niistä yrityksistä,

joissa ammattiliitot ovat edustettuina, kuuluvat niiden soveltamisalaan. Vuonna 2000 tehtiin 39 alakohtaista ja 2 018 yritystason sopimusta. Tämä tarkoittaa sitä, että noin 25 prosenttia Latvian työntekijöistä kuuluu työehtosopimuksen piiriin, mikä merkitsee noin kahden prosentin kasvua vuodesta 1999. Erityisesti alakohtaista vuoropuhelua on kuitenkin vielä tehostettava .

4.2.1. ETSK:n näkemykset

ETSK pitää myönteisenä kaksikantaisen ja kolmikantaisen vuoropuhelun myönteistä kehitystä, mutta toteaa samalla, että paljon on vielä tehtävä, ennen kuin Latvian työntekijöillä on kohtuullinen työehtosopimusten tarjoama suoja. Hallituksen tulee tehostaa työehtosopimusten noudattamisen valvontaa. ETSK korostaa komission tavoin hallituksen vastuuta auttaa osapuolia valmistautumaan aktiiviseen rooliin EU-yhteyksissä ja edistää työehtosopimusneuvottelujen rakenteita ja sosiaalista vuoropuhelua yleensä. Tällainen vastuu kuuluu myös EU-valtioiden yrityksille ([1]).

4.3. *Työmarkkinat ja sosiaalipolitiikka*

Työttömyys vaihtelee voimakkaasti alueittain. Se on korkein maan itäosassa, jossa se on monta kertaa suurempi kuin Riiassa. Erityisesti maataloudessa esiintyy merkittävästi piilotyöttömyyttä. Venäjänkielinen väestö kärsii usein työttömyydestä, sillä rakennemuutos on vaikuttanut eniten venäläisiin yrityksiin. Työmarkkinoilla sukupolvien välinen kuilu ja koulutusmahdollisuuksista johtuva kuilu on ongelmallinen. Nykyaikaisen koulutuksen saaneilla nuorilla on hyvät työllisyysnäkymät, mutta ne vanhemmat henkilöt, joiden koulutus on ollut huomattavan erikoistunutta, kärsivät pitkäaikaistyöttömyydestä. Latvian talousarvioon on myös varattu entistä enemmän resursseja koulutukselle.

Latvia hyväksyi vuoden 2001 alussa toisen työllisyysohjelmansa EU:n yhteisen työllisyyspolitiikan suuntaviivojen mukaisesti. Työnvälitystä on kehitetty voimakkaasti, ja työnvälitys on edistynyt varsinkin työttömien nuorten osalta. Painopiste on aktiivisessa työmarkkinapolitiikassa, mutta riittäviä resursseja ei komission mukaan ole varattu.

Työttömyysvakuutusta uudistettiin vuonna 1999. Vakuutuksen saamisen edellytyksenä on, että maksua on suoritettu yhdeksän kuukauden ajan viimeisen 12 kuukauden aikana. Taso määräytyy sen mukaan, miten kauan on ollut vakuutettu, sekä aikaisempien tulojen mukaan. Niillä, joilla on ollut vakuutus 20–29 vuotta, vakuutus on 60 prosenttia viimeisen kuuden kuukauden palkasta. Sitä voidaan maksaa enintään 9 kuukauden ajan, ja se laskee vähitellen puoleen alkuperäisestä tasosta. Korvausta saaneiden määrä aleni uudistuksessa noin 20 prosenttia. Vuoden 2002 alussa noin puolet työnhakijoista sai korvausta vakuutuksesta. Tämä luku tulee nousemaan, sillä 1. heinäkuuta 2001 tuli voimaan laki, jonka mukaan työnhakijalla on oikeus korvaukseen, vaikka työnantaja ei ole suorittanut maksuja.

Reaalipalkat ovat kehittyneet myönteisesti. Vuosina 1996–2000 bruttokansantuote henkeä kohden nousi 4 700:sta 6 600:een (Purchasing Power Standards) nykyisin hinnoin. Tämä tarkoittaa sitä, että ero on kaventuneet EU:iin verrattuna. Alueelliset erot ovat samanaikaisesti suuret. Vuonna 1998 keskitulot Riiassa olivat 32 prosenttia EU:n keskiarvosta, kun taas maan kolmella muulla alueella ne olivat alle 20 prosenttia EU:n keskiarvosta. Kolmasosa työssäkäyvästä väestöstä saa ainoastaan taatun vähimmäistulon, joka on 60 latia kuukaudessa, ja paikallisilla viranomaisilla ei useinkaan ole resursseja maksaa sitä.

Sosiaaliturvapolitiikassa on suuria puutteita. Tämä heijastuu muun muassa erittäin alhaisiin syntyvyyslukuihin, 1,09 lasta naista kohden, verrattuna EU:nkin alhaiseen keskiarvoon, joka on 1,45. Suuri osa väestöstä, sekä työssäkäyvistä että työttömistä, elää toimeentulorajan alapuolella. Harmaan talouden ja pientilojen (172 000 vuoden 1997 tilastojen mukaan) merkitys monen ihmisen elannolle on ilmeinen.

4.3.1. ETSK:n näkemykset

Ensisijaisena tavoitteena on oltava työttömyyden torjuminen. Se edellyttää jatkuvaa korkeaa kasvua sekä talouspoliittisten ja sosiaalipoliittisten toimenpiteiden koordinoinnin tehostamista. ETSK korostaa työmarkkinaosapuolten keskeistä asemaa työllisyysstrategiassa.

Taistelu sosiaalista syrjäytymistä vastaan on nykyisin yksi EU:n painopistealoista, ja köyhyyden vastainen ohjelma on hyväksytty. Latvian on tehtävä merkittäviä ponnisteluja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi koko maassa ja etenkin tietyillä alueilla.

4.4. *Maaseutu- ja aluepolitiikka*

Maatalouden osuus bruttokansantuotteesta oli 4,5 prosenttia ja työllisyydestä 13,5 prosenttia vuonna 2000, mikä kuitenkin tarkoittaa kahden prosenttiyksikön laskua vuodesta 1999. Tilojen yhdistäminen tapahtuu hitaasti. Maatalouden, elintarviketeollisuuden ja maaseudun kehittämistoimintaa varten tarkoitettua Sapard-ohjelmaa on ollut vaikea käynnistää, mutta se on toiminut vuoden 2001 lopusta alkaen. Eniten resursseja on myönnetty seuraaville aloille: jalostus ja markkinointi, maatalouden nykyaikaistaminen, maaseudun talouden monipuolistaminen ja infrastruktuurin parantaminen. EU vastaa vajaasta 40 prosentista vuosiksi 2000–2006 suunnitelluista kokonaiskustannuksista.

([1]) Euroopan parlamentti toteaa, että EU-maiden yksittäiset yritykset suhtautuvat vihamielisesti ammattiyhdistyksiin ja työehtosopimuksiin, ja on pyytänyt komissiota tutkimaan asian perusteellisesti.

Rakennepolitiikka kärsii siitä, että keskitetty koordinointi ja alueelliset rakenteet eivät vielä toimi tyydyttävästi. Aluepolitiikassa ja eri rakenteellisten välineiden yhteensovittamisessa on saavutettu pieniä edistysaskelia. Tärkeä kumppanuusperiaate EU:n rakennetuen hallinnoinnissa ei ole toteutunut. Keskusviranomaiset ovat kuitenkin sitoutuneet varmistamaan rakennetuen hallinnoinnin tämän periaatteen mukaisesti, ja asianosaisten kanssa järjestettiin tärkeä konferenssi maaliskuussa 2002. Komissio on vaatinut, että vuoden 2002 loppuun mennessä sille on toimitettava yhtenäinen ohjelma-asiakirja .

4.4.1. ETSK:n näkemykset

Maatalouden osalta ETSK korostaa erityisesti maaseudun kehittämisen välttämättömyyttä. Viranomaisten on tuettava maatalousalan järjestöjä ja tehtävä yhteistyötä niiden kanssa varsinkin, jotta väestön vähäosaiset, jotka usein suhtautuvat kielteisesti EU-jäsenyyteen, saavat tehokkaasti tietoa.

Aluepolitiikan osalta ETSK korostaa kumppanuusperiaatteen toteuttamisen merkitystä. Se on avain menestykseen alueellisia tukiohjelmia laadittaessa ja toteutettaessa ([1]).

ETSK katsoo, että Latvian maaseutu- ja aluepolitiikassa on mahdollisuuksien mukaan tehtävä investointeja henkilöresursseihin, toisin sanoen koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen, sekä edistettävä ammatillista ja maantieteellistä liikkuvuutta. Tietoyhteiskuntaan sijoittaminen on tietoinen poliittinen valinta, ja sen tulisi myös helpottaa myönteisten tulosten saavuttamista pitkällä aikavälillä EU:n maatalous- ja aluetukea koskevissa neuvotteluissa. Samalla vaaditaan investointeja elinkeinorakenteen uudistamiseksi ja infrastruktuurin kehittämiseksi.

5. **Päätelmät ja suositukset**

ETSK panee tyytyväisenä merkille, että Latvia on osoittanut nopeaa edistystä EU:iin liittymisen valmisteluissa ja on vakuuttunut, että jäljellä olevat neuvottelut voidaan saattaa päätökseen viimeistään vuoden 2002 loppuun mennessä ja järjestää kansanäänestys. Demokratian ankkuroituminen edellyttää, että ennen kansanäänestystä järjestetään laaja tiedotuskampanja ja käydään julkista keskustelua. Tämä asettaa suuria vaatimuksia viranomaisten, tiedotusvälineiden ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen toiminnalle.

ETSK katsoo, että tulevan kansanäänestyksen tulokseen vaikuttaa suuressa määrin se, miten Latvia kykenee ratkaisemaan EU:n ja jäsenvaltioiden tuella poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset ongelmansa, jotka liittyvät kansakunnan perustamiseen ja siirtymiseen suunnitelmataloudesta markkinatalouteen. ETSK suosittelee, että asianosaiset keskittyvät ratkaisemaan tällaisia ongelmia.

([1]) Lausunnossaan 1480/2001 TSK painottaa erityisesti työmarkkinaosapuolten merkitystä.

C. **LIETTUA**

1. **Yleistietoa Liettuasta**

1.1. *Väestö*

Liettuan asukasluku 3,7 miljoonaa, joten se on Baltian maista suurin. Maa on myös etnisesti homogeenisin, sillä väestöstä 80 prosenttia on liettualaisia, 11 prosenttia puolalaisia, joista useimmat asuvat pääkaupungissa Vilnassa, sekä 8 prosenttia venäläisiä. Maassa on myös kaksi pientä vähemmistöryhmää: valkovenäläiset ja ukrainalaiset.

Liettua eroaa kahdesta muusta Baltian valtiosta siinä, että maalla on ylpeä menneisyys, joka on suurelta osin yhteinen Puolan kanssa. Kaikki liettualaiset tietävät, että valtakunta ulottui kerran merestä mereen, toisin sanoen Itämerestä Mustaanmereen. Liettuassa oli ennen toista maailmansotaa huomattava juutalainen väestö, ja Vilna oli tärkeä juutalainen keskus. Kirkkokunnista roomalaiskatolinen kirkko on nykyisin suurin.

1.2. *Poliittiset olot*

Liettua sai kesäkuussa 2001 keskusta-oikeistolaisen koalitiohallituksen, joka seurasi konservatiivista hallitusta. Sitä johtaa Algirdas Brazauskas, joka on koonnut useita sosiaalidemokraattisia ryhmiä taakseen ja perustanut koalition pienen sosiaaliliberaalisen puolueen kanssa. Hallituksen edellytysten pysyä koossa koko toimikauden, tosin sanoen vuoteen 2004, katsotaan olevan hyvät.

Nykyinen 74-vuotias presidentti Valdas Adamkus on elänyt Yhdysvalloissa suurimman osan elämästään. On vielä epävarmaa, asettuuko hän ehdolle vuoden 2002 lopussa pidettävissä presidentinvaaleissa, joissa suositun Brazauskasin odotetaan asettuvan ehdokkaaksi.

1.3. *Talous*

Venäjän kriisi vaikutti Liettuaan hieman myöhemmin, ja vuonna 1999 kasvu oli negatiivinen, noin 3 prosenttia. Ukrainan ja Venäjän kysynnän heikentyminen ja suojatullien poistaminen vaikuttivat erittäin kielteisesti maatalouteen. Tarvittiin voimakkaita rahoituspoliittisia toimenpiteitä luottamuksen palauttamiseksi ja pohjan luomiseksi elvyttämiselle. Suhdanteet ovat kohonneet hitaasti. Liettuan bruttokansantuotteen odotetaan kasvavan 4,5 prosenttia vuonna 2002 ja 5 prosenttia vuonna 2003. Nousu johtuu lähinnä jalostettujen öljytuotteiden viennin kasvusta, mutta tämä suuntaus voi nopeasti kääntyä. Energia-alalla kokonaisuudessaan on erityinen asema Liettuan yhteiskunnassa, ja riippuvuus Venäjältä tuodusta raakaöljystä ja kaasusta on suuri.

Yksityinen kulutus kasvaa varsin hitaasti, mutta reaalipalkat kohoavat. Vaihtotase on nyt positiivisempi kuin pitkään aikaan. Inflaation, joka on usean vuoden ajan ollut noin 1 prosentti, odotetaan nousevan 2,5 prosenttiin vuonna 2002 ja 3 prosenttiin vuonna 2003. Valuutan (Liettuan liti) sitominen euroon helmikuussa 2002 dollarin sijasta ei todennäköisesti vaikuta inflaatioon. Työttömyys on korkea, 16 prosenttia, mutta sen odotetaan laskevan hieman vuonna 2003.

Ulkomaiset suorat sijoitukset eivät ole kehittyneet myönteisesti; suuri osa niistä on liitetty yksityistämiseen. Vuonna 1999 ulkomaiset suorat sijoitukset nousivat 5,5 prosenttiin bruttokansantuotteesta ja vuonna 2000 2,5 prosenttiin. Tämä suuntaus on kuitenkin kääntymässä. Vuosikeskiarvo vuosina 1996–2000 oli 115 EUR henkeä kohden.

1.4. *Ulkopolitiikka*

Leimaa-antavinta Liettuan ulkopolitiikalle ovat maan EU:iin ja Natoon liittymistä koskevat pyrkimykset. Suhteissa Venäjään Kaliningradin kysymys on keskeinen. Tässä Liettua on ottanut välittäjän roolin EU:n ja Venäjän välillä. Selvä merkki siitä, että Moskova arvostaa sitä, on Venäjän ulkoministerin vierailu Vilnassa maaliskuussa 2002. Tämä oli Venäjän ensimmäinen näin korkean tason vierailu jossain Baltian maassa.

1.5. *Ignalinan ydinvoimala*

1.5.1. Nykyinen tilanne

EU:n yhtenä vaatimuksena on, että venäläisvoimin rakennettu Tšernobyl-tyyppinen Ignalinan ydinvoimala Visaginasin kaupungissa Liettuan koillisosassa suljetaan ja puretaan. Liettua lupasi jo varhaisessa vaiheessa poistaa toisen reaktorin käytöstä vuonna 2005, ja toisesta reaktorista päästiin periaatesopimukseen kesäkuussa 2002. Sopimuksen mukaan reaktori suljetaan vuonna 2009. EU ei halua, että Liettua joutuu tämän vuoksi kärsimään taloudellista tappiota. Ignalinan laitoksen kaksi reaktoria tyydyttävät yli kolme neljäsosaa Liettuan sähköntarpeesta, ja lisäksi niistä saadaan vientituloja.

Liettuan väestö suhtautuu erittäin kielteisesti EU:n Ignalinaa koskeviin vaatimuksiin. Niillä on aineellisen ja sosiaalisen puolen lisäksi myös psykologinen puoli. Vaatimuksista muodostuu kuva sentyyppisestä ulkoisesta ohjauksesta, josta haluttiin päästä eroon itsenäistymällä. Maan AY-liike on arvostellut sitä, että tuskin mitään valmisteluja on tehty niiden 7 000 henkilön elinolojen uudelleenjärjestämiseksi, jotka tällä hetkellä työskentelevät Ignalinassa tai ovat epäsuorasti riippuvaisia ydinvoimalasta. Erityinen ongelma on se, että pääosa heistä on venäjänkielisiä, ja heillä on suuria vaikeuksia saada työtä muualta Liettuasta. Visaginasin kaupunkia, jossa on 33 000 asukasta, uhkaa täysi romahdus, ja vaikutukset ovat valtavat koko Utenan alueelle, jossa on 200 000 asukasta.

1.5.2. ETSK:n näkemykset

Ignalina ei ole pelkästään Liettuan kansallinen kysymys vaan koko EU:ta ja sen naapureita koskeva kysymys. Ignalina on ETSK:n näkemyksen mukaan suljettava vahvistetun suunnitelman mukaisesti. Suunnitelmat on kuitenkin toteutettava siten, että Liettuan väestölle ja erityisesti Ignalinan ympäristössä asuvalle väestölle annetaan myönteisiä ja realistisia vaihtoehtoja taloutta ja työllisyyttä koskevissa kysymyksissä. Tämä edellyttää yhteisiä toimia ensisijaisesti Liettualta, yksittäisiltä jäsenvaltioilta ja EU:lta. ETSK korostaa, että koko prosessin tulee tapahtua avoimesti ja kaikkien asianosaisten kanssa tulisi jatkuvasti käydä vuoropuhelua, ja kutsua siihen mukaan erityisesti työmarkkinaosapuolet.

2. **Kööpenhaminan poliittiset arviointiperusteet**

2.1. *Demokratia ja oikeusvaltion periaate*

Neuvoston viimeisimmässä kumppanuuspäätöksessä korostetaan, että Liettuan on ryhdyttävä eri toimenpiteisiin taatakseen vakaan julkisen hallinnon, joka kykenee soveltamaan EU:n säännöstöä. Jotta oikeusvaltiota koskeva vaatimus täyttyy, vaaditaan myös oikeuslaitokseen kohdistuvia toimenpiteitä. Molemmissa tapauksissa korostetaan koulutuksen tarvetta ja sitä, että virkamiesten palkkoja on korotettava.

Korruptio tuodaan esiin vakavana ongelmana. Neuvosto vaatii, että Liettuan on saatettava päätökseen oikeudelliset puitteet kaikenlaisen korruption torjumiseksi ja varmistettava, että lainsäädäntö ja korruption vastainen strategia toteutetaan.

Neuvostolla ei ole Liettuaan kohdistuvia erityisiä vaatimuksia ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen suojelusta.

2.2. *ETSK:n näkemykset*

Keskushallinnon toiminta kärsii epäselvästä rajanvedosta politiikan ja hallinnon välillä. Se johtaa epäselvyyksiin ja jatkuvuuden puutteeseen. Ongelma ovat myös jatkuvat henkilöstömuutokset, joiden voidaan katsoa johtuvan suurelta osin virkamiesten työsuhteen ehdoista. Keskushallinnon ja alueellisen ja paikallisen tason välinen yhteistyö toimii huonosti. On tärkeää, että asianomaiset elimet suhtautuvat vakavasti näihin ongelmiin ja ottavat tarkkaan huomioon komission toimenpideehdotukset. Alueellisen jaon suunniteltu muutos saa odottaa.

Euroopan parlamentti on todennut, että poliittinen korruptio ei vaikuta olevan erityisen laajaa, mutta hallinnollinen korruptio on vakava ongelma ([1]). ETSK kehottaa liettualaisia vastuuhenkilöitä jatkamaan ponnistelujaan ja poistamaan syyt kansalaisten epäluottamukseen hallintoa, oikeuslaitosta ja poliisia kohtaan.

3. **Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta**

3.1. *Kolme ammatillista keskusjärjestöä*

Liettuassa ammattiyhdistysliike osallistuu nykyisin kolmen keskusjärjestön toimintaan. Suurin ja edustavin The Lithuanian Trade Union Confederation perustettiin vasta 1. toukokuuta 2002, kun The Lithuanian Trade Union Centre ja The Lithuanian Trade Union Unification yhdistyivät. Uudessa järjestössä on noin 100 000 jäsentä. Eurooppalainen ammattiyhdistysliike – erityisesti pohjoismainen – on eri tavoin tukenut tätä hajanaisuuden vähentämiseen tähtäävää kehitystä, ja jäsenyys Euroopan ammatillisessa yhteisjärjestössä (EAY) on luonnollinen. Workers' Union, jonka nimeksi muutettiin vuonna 2002 Lithuanian Trade Union Solidarumas, on perustettu Yhdysvalloista saadun tuen avulla (AFL-CIO). Järjestö perustuu suoraan jäsenyyteen, ja jäseniä on 52 000. The Lithuanian Labour Federation-järjestön historia ulottuu sotien väliselle ajalle, ja kristillisdemokraattinen puolue herätti sen uudelleen henkiin. Siinä on pari–kolmetuhatta jäsentä.

Komission kertomuksessa vuodelta 2001 järjestäytymisasteeksi ilmoitetaan 13 prosenttia, mikä tarkoittaa vähäistä nousua. Valtion virkamiesten oikeudelle kuulua ammattiyhdistyksiin on asetettu tiettyjä rajoituksia. Oikeus määrätä kommunististen liittojen jättämästä kiinteistöperinnöstä on kauan tulehduttanut ammatillisia suhteita Liettuassa. Eri poliittista kantaa tunnustavat vallanpitäjät ovat pyrkineet suosimaan AY-ystäviään. Nyt kysymys on kuitenkin itse järjestöjen ratkaistavana.

3.2. *Elinkeinoelämän järjestöt*

Hallitseva työnantajajärjestö Confederation of Lithuanian Industrialists (LPK) perustettiin 1993. Sen jäseniä ovat toimialajärjestöt ja yksittäiset yritykset. Yhteensä siihen kuuluu 2 800 yritystä, joista useimmat ovat pieniä ja keskisuuria. Suoraa rekrytointitoimintaa ei harjoiteta. Järjestöllä on erittäin kehittynyt sihteeristö ja muun muassa kansainvälinen osasto. Sille on annettu tarkkailijan asema Euroopan teollisuuden ja työnantajien keskusjärjestössä (UNICE), ja piakkoin siitä tulee täysjäsen. Yksi järjestön päämääristä on tehostaa vuoropuhelua työmarkkinaosapuolten ja hallituksen välillä.

Lithuanian Chambers of Commerce, Industry and Crafts on järjestäytynyt viiteen alueelliseen kamariin. Jäsenten kokonaismäärä on noin 1 600. Yritysten tiedot EU-jäsenyyden ehdoista olivat suhteellisen heikot vuoden 2001 alussa ([2]). Kamarit ovat tehneet aloitteen ajan tasalla pidettävän yritysrekisterin perustamisesta.

Maanviljelijöiden järjestöt ovat viime vuosina kehittäneet yhteistyötä erityisesti EU-kysymyksissä. Lithuanian Farmers Union (LFU), jossa on 15 000 maksavaa jäsentä, perustettiin jo 1989, ja se edustaa yksityistä maataloutta. LFU:sta on kehittymässä yksittäisten viljelijöiden nykyaikainen, demokraattinen ja edustava järjestö. Maanomistajien liiton jäsenmäärä ja vaikutusvalta ovat rajalliset. Association of Agricultural Companies (Bendroves) edustaa suuria maatalousyrityksiä. Lithuanian Chamber of Agriculture -järjestöllä on erityisasema, sillä sen jäsenyys on pakollista ja se on valtion rahoittama. Se perustettiin 1925, ja sen toiminta käynnistyi uudelleen lakisääteisesti vuonna 1997.

3.3. *Muut järjestöt*

Vuodesta 1995 lähtien Vilnassa on toiminut Non-Governmental Organisation Information and Support Centre (NISC). Se saa rahoitustukea UNDP:ltä, Soros Foundation -säätiöltä sekä amerikkalaisilta että eurooppalaisilta viranomaisilta ja järjestöiltä, muun muassa Euroopan komissiolta. Hallitus antaa tietynlaista tukea kansalaisjärjestöille, ja rahoittajat saavat verovähennyksiä. On arvioitu, että Liettuassa on noin 5000 kansalaisjärjestöä. NISC pitää niistä yhteyttä noin puoleen, joista useimmat ovat paikallisia. Itsenäisyyden alkuaikoina parlamentissa oli ryhmä kansalaisjärjestöjä, joista muodostui puolueita vuosina 1991 ja 1992. Tämä ala kehittyy nyt vakaasti, ja sen mahdollisuudet vaikuttaa politiikkaan ovat lisääntyneet – NICS mainitsee erityisesti julkisen terveydenhuollon.

Lithuanian Consumer Association on omien vuoden 1996 sääntöjensä mukaan julkinen järjestö, jossa on yksittäisiä jäseniä. Se on jakautunut 13 alueeseen ja saanut taloudellista tukea muun muassa Euroopan komissiolta ja Pohjoismaiden ministerineuvostolta sekä viimeksi myös Liettuan hallitukselta.

3.4. *ETSK:n arviot ja suositukset*

Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta on kehittynyt Liettuassa valtavasti. Jatkuva ja tehokas yhteistyö vastaavien järjestöjen kanssa lähinnä Itämeren alueella, mukaan luettuna Venäjä, on erittäin tärkeää, kuten myös yhteistyö eurooppalaisissa puitteissa. Yhdistysten jäsenmäärän ja jäsenten aktiivisuuden lisäämisen tulisi olla tärkeä tavoite. Siten vahvistetaan demo-

([1]) A5-0253/2001 (16. kesäkuuta 2001).

([2]) CAPE 2001, Summary report, Eurochambres and SBRA, Bruxelles 2001.

kraattisia rakenteita ja torjutaan riskiä siitä, että yhdistykset tulevat vähitellen taloudellisesti riippuvaisiksi ulkopuolisesta tuesta. Yhteistyön parantaminen kansallisella tasolla tehostaisi myös tietyissä tapauksissa poliittista toimintaa. ETSK suhtautuu myönteisesti yhteistyön parantamiseen ammatillisten ja maatalouden alan järjestöjen keskuudessa.

Hallituksen on eri tavoin edistettävä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan jatkuvaa kehitystä ja siten demokratian ankkuroitumista maahan.

On toivottavaa, että työmarkkinaosapuolet lisäävät ponnistelujaan noudattaakseen eurooppalaisen sosiaalisen mallin asettamia vaatimuksia asiaankuuluvalla tavalla.

ETSK pitää myönteisenä, että liettualaiset järjestöt ovat valmiita yhdessä ETSK:n kanssa perustamaan yhteisen neuvoa-antavan komitean. ETSK suhtautuu positiivisesti tulevan yhteisen toiminnan muotoutumiseen ETSK:ssa.

4. **Erityisalat**

4.1. *Markkinatalous*

Liettuassa on toimiva markkinatalous. Valtionyritysten yksityistäminen ja vielä yksityistämättömiä yrityksiä koskevat valmistelut ovat edenneet pitkälle. Omistusoikeus on vakiintunut. Maiden ja metsien luovuttaminen on käynnissä, ja markkinat alkavat toimia tällä alalla, mikä edistää kestävien maatilojen syntymistä. Pankkialan rakenneuudistus on edennyt pitkälle, ja pääomamarkkinat toimivat.

Kauppa integroituu yhä enemmän EU:iin, vaikka se vie enemmän aikaa kuin muissa maissa. Seuraavaksi tärkeimmät kauppakumppanit ovat muut ehdokasvaltiot. Vienti EU:hun kasvaa. Kauppa itsenäisten valtioiden yhteisön kanssa on laskenut voimakkaasti vuoden 1998 Venäjän kriisin jälkeen. Vuonna 2001 Liettuasta tuli Maailman kauppajärjestön jäsen. (Latviasta tuli jäsen vuonna 1999).

Liettuan yrityksistä 96 prosenttia on pieniä tai keskisuuria. Valtion budjetissa niiden kehittämiselle on annettu erityinen asema, mutta suunnitellun ohjelman toteuttamiseksi on tehty erittäin vähän.

4.1.1. ETSK:n näkemykset

Talouden vakauttaminen on vaatinut paljon uhrauksia, ja seurauksena on ollut sosiaalisten erojen kasvu. On olemassa riski, että luottamus markkinatalouteen horjuu, kun sosiaaliset erot lisääntyvät. Liettuan päättäjillä on suuri vastuu sen varmistamisesta, että markkinatalouden voitot käytetään koko väestön hyväksi. Energia-alan hallitsevaa asemaa liettualaisessa yhteiskunnassa on käsiteltävä.

4.2. *Sosiaalinen vuoropuhelu*

Kansallisen tason kolmikantayhteistyötä harjoitetaan kansallisessa kolmikantaneuvostossa, joka perustettiin 1995. Siinä on 15 tasa-arvoista jäsentä, ja kutakin osapuolta edustaa viisi jäsentä. Puheenjohtajuus kiertää jäsenten kesken ja kestää neljä kuukautta. Hallitusta edustavat asianomaisten ministeriöiden edustajat.

Nykyinen yhteistyö perustuu helmikuussa 1999 tehtyyn sopimukseen, jonka tavoitteena on parantaa laatua ja tehokkuutta. Sen allekirjoittivat silloinen pääministeri, neljä ammatillista keskusjärjestöä ja kolme työnantajajärjestöä. Hallitus sitoutui muun muassa ottamaan neuvostossa esille aiheellisia lainsäädäntökysymyksiä ja tiedottamaan parlamentille (Seimas) neuvoston johtopäätöksistä. Työmarkkinaosapuolet sitoutuivat puolestaan olemaan ryhtymättä toimenpiteisiin hallitusta vastaan kysymyksissä, joista oli sovittu neuvostossa. Erityinen kohta on yhteistyö ja tietojen vaihto EU-jäsenyyden valmistelutyöstä.

Kolmikantaneuvoston yksi tärkeä tehtävä on ehdottaa lakisääteistä vähimmäispalkkaa. Se vaikuttaa epäsuorasti lähinnä julkisen sektorin palkkoihin, sillä ne on usein ilmaistu vähimmäispalkkojen kertoimilla.

Komissio toteaa, että kolmikantaista vuoropuhelua on tehostettava ja osapuolia on kuultava tärkeissä taloudellisissa ja sosiaalisissa kysymyksissä.

Työmarkkinaosapuolien välinen vuoropuhelu on kehittynyt erittäin heikosti. Työehtosopimukset kattavat ainoastaan 10 prosenttia työmarkkinoista, ja niitä sovelletaan lähinnä julkisella sektorilla. Alakohtaisia sopimuksia ja yritystason sopimuksia on tuskin lainkaan. Komissio korostaa, että on ponnisteltava työmarkkinaosapuolien välisen vuoropuhelun vahvistamiseksi erityisesti alakohtaisesti. Se kehottaa hallitusta tukemaan osapuolia niiden valmistautumisessa aktiiviseen rooliin EU-yhteyksissä, niin että ne pystyvät osallistumaan sosiaaliseen vuoropuheluun ja neuvotteluihin kaikilla tasoilla.

Hallitus on puolestaan huolestunut siitä, että työmarkkinaosapuolten välisten työehtosopimusneuvottelujen puuttuminen eri tasoilla vaikuttaa liian voimakkaasti vähimmäispalkkaan. Työoikeudellinen lainsäädäntö, joka hyväksyttiin kesällä 2002, sisältää aikaisempaa myönteisemmät puitteet työehtosopimusneuvotteluille, mukaan luettuna työmarkkinaosapuolten koulutus neuvottelukysymyksissä. Puitelailla pyritään myös työntekijöiden edustuksen lisäämiseen sekä työntekijöille tiedottamisen ja heidän kuulemisensa parantamiseen.

4.2.1. ETSK:n näkemykset

ETSK pahoittelee, että Liettuan kaksi- ja kolmikantavuoropuhelussa on suuria puutteita. Erittäin pienellä osalla työntekijöistä on työehtosopimuksien takaama turva, ja poliittisista kysymyksistä käytävä kolmikantainen vuoropuhelu, EU-jäsenyyttä koskevat kysymykset mukaan luettuna, vaikuttaa pikemminkin

muodolliselta kuin todelliselta. ETSK korostaa komission tavoin hallituksen vastuuta auttaa osapuolia valmistautumaan aktiiviseen rooliin EU-yhteyksissä ja edistää työehtosopimusneuvottelujen rakenteita ja sosiaalista vuoropuhelua yleensä. ETSK odottaa myönteisempää kehitystä uuden työoikeudellisen lainsäädännön perusteella.

4.3. *Työmarkkinat ja sosiaalipolitiikka*

Keskimääräinen työttömyysaste, joka ILO:n määritelmän mukaan oli 16,0 prosenttia vuonna 2000, vaihtelee melko paljon alueittain. Pitkäaikaistyöttömien suuri osuus on vakava ongelma. Hallitus hyväksyi toukokuussa 2001 aktiivista työmarkkinapolitiikkaa koskevan suunnitelman, jonka tarkoitus on vähentää rekisteröityä työttömyyttä selvästi. Siihen sisältyy erittäin aktiivinen välitystoiminta erittäin tiiviin työvoimatoimistojen verkon välityksellä. Vuoden 2004 tavoitteena on, että kaikkia, jotka ovat yhä työttömiä kolmen kuukauden jälkeen, autetaan aktiivisin toimenpitein. Runsaat viisi prosenttia ohjelmasta rahoitetaan EU:n varoin ([1]).

Työttömyysvakuutuksella on nykyisessä muodossa vähäinen merkitys. Sen saamisen edellytyksenä on, että maksuja on suoritettu 24 kuukauden ajan viimeisen 36 kuukauden aikana. Korvauksen taso määräytyy yksinomaan sen mukaan, miten kauan on ollut vakuutettu, ja se vaihtelee 19 ja 34 prosentin välillä keskimääräisestä kuukausipalkasta. Viimeisimpien lukujen mukaan 15,2 prosenttia rekisteröidyistä työttömistä sai korvausta vakuutuksesta.

Sosiaaliturvapolitiikkaan sisältyy tarveharkintaisia tukimuotoja, joita kunnat hallinnoivat. Niihin kuuluu sosiaaliapu, asunnon lämmittämiskustannuksiin myönnettävä tuki, esim. maksuttomat terveydenhuollon vastaanotot ja lasten päivähoito esikoulussa tai koulussa. Suuri osa väestöstä elää toimeentulorajan alapuolella.

Hallitus suunnittelee sosiaaliturvajärjestelmän molempien osien uudistusta.

Reaalipalkat ovat kehittyneet myönteisesti. Vuosina 1997–2000 ne ovat kohonneet 36 prosenttia mutta heikentyneet kahden viimeisen vuoden aikana. Tämä tarkoittaa sitä, että erot ovat kaventuneet EU:iin nähden. Vähimmäispalkka, joka 1999 vahvistettiin 430 litiin, vastasi 40:tä prosenttia keskipalkasta vuonna 2001. Sitä ei koroteta vuonna 2002. Sen sijaan pienituloisten veroja alennetaan kolmikantaneuvostossa tehdyn sopimuksen mukaisesti.

Suuri osa väestöstä, sekä työssäkäyvät että työttömät, elää toimeentulorajan alapuolella. Sekä pienviljelmillä (keskipinta-ala 2,2 hehtaaria) että perheviljelmillä (keskipinta-ala 7,6 hehtaaria) on suuri merkitys monen ihmisen elannolle. (Tilastot, joiden mukaan tällaisia viljelmiä oli vuonna 1997 yhteensä 539 000, kuitenkin liioittelevat, sillä merkittävä osa pienistä tiloista vuokraa maita suuremmille.)

4.3.1. ETSK:n näkemykset

Hakijamaista Liettuassa on korkein työttömyysaste. Ensisijaisena tavoitteena on oltava työttömyyden torjunta. Tämä edellyttää jatkuvaa korkeaa kasvua sekä talouspoliittisten ja sosiaalipoliittisten toimenpiteiden koordinoinnin tehostamista. ETSK korostaa työmarkkinaosapuolten keskeistä roolia työllisyysstrategiassa. Niiden on koordinoitava ponnistelujaan toiminnan tehostamiseksi. Taistelu sosiaalista syrjäytymistä vastaan on nykyisin priorisoitu EU:ssa, ja köyhyyden vastainen ohjelma on hyväksytty. On tärkeää, että hakijamaiden toimijat osallistuvat tähän ohjelmaan. Liettuan on tehtävä merkittäviä ponnisteluja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi maassa.

4.4. *Maaseutu- ja aluepolitiikka*

Vuonna 2000 maatalouden osuus maan bruttokansantuotteesta oli 8 prosenttia ja työllisyydestä 18 prosenttia, mikä kuitenkin tarkoitti kahden prosenttiyksikön laskua vuodesta 1999. Tilojen yhdistäminen tapahtuu hitaasti, mikä johtuu muun muassa siitä, että luovutusprosessi on viivästynyt. Heinäkuu 2002 on kuitenkin asetettu rajaksi vaatimusten esittämiselle. Maatilojen keskikoko on kasvanut 12,76 hehtaariin. Liettualla on hyvät edellytykset maataloustuotantoon, ja maassa on järkiperäisesti hoidettuja maatiloja.

Sapard-ohjelmassa sijoitukset maatalouteen asetetaan etusijalle. Jalostus, markkinointi, maaseudun talouden monipuolistaminen ja infrastruktuurin parantaminen ovat seuraavana listalla. EU:n osuus on vajaat 40 prosenttia kokonaistoimista.

Rakennepolitiikan keskusjohtoa on parannettu merkittävästi viime aikoina. Se kärsii kuitenkin molempien tasojen välisen luottamuksen puutteesta sekä siitä, että alueelliset rakenteet eivät vielä toimi tyydyttävästi. Tärkeä kumppanuusperiaate EU:n rakennetuen hallinnoinnissa ei ole toteutunut. Komissio on vaatinut, että luonnos yhtenäisestä ohjelma-asiakirjasta toimitetaan vuoden 2002 loppuun mennessä.

4.4.1. ETSK:n näkemykset

Maatalouden osalta ETSK haluaa korostaa erityisesti maaseudun kehittämispolitiikan välttämättömyyttä. Viranomaisten on tuettava maatalousalan järjestöjä ja tehtävä yhteistyötä niiden kanssa varsinkin, jotta väestön vähäosaiset, jotka usein suhtautuvat kielteisesti EU-jäsenyyteen, saavat tehokkaasti tietoa.

([1]) Programme of the Republic of Lithuania for increasing employment for 2001–2004. (Approved by Resolution No. 529 of 8 May 2001 of the Government of the Republic of Lithuania).

Aluepolitiikan osalta ETSK korostaa kumppanuusperiaatteen toteuttamisen merkitystä.

ETSK katsoo, että Liettuan maaseutu- ja aluepolitiikassa on mahdollisuuksien mukaan tehtävä investointeja henkilöresursseihin, toisin sanoen koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen, sekä edistettävä ammatillista ja maantieteellistä liikkuvuutta. Tietoyhteiskuntaan sijoittamisen tietoisena poliittisena valintana tulisi myös helpottaa myönteisten tulosten saavuttamista pitkällä aikavälillä EU:n maatalous- ja aluetukea koskevissa neuvotteluissa. Samalla vaaditaan investointeja elinkeinorakenteen, varsinkin elintarvikealan, uudistamiseksi ja infrastruktuurin kehittämiseksi.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

5. **Päätelmät ja suositukset**

ETSK panee tyytyväisenä merkille, että Liettua on osoittanut nopeaa edistymistä EU:iin liittymisen valmisteluissa, ja on vakuuttunut, että jäljellä olevat neuvottelut voidaan saattaa päätökseen viimeistään vuoden 2002 loppuun mennessä ja järjestää kansanäänestys. Demokratian ankkuroituminen edellyttää, että ennen kansanäänestystä järjestetään laaja tiedotuskampanja ja käydään julkista keskustelua. Tämä asettaa suuria vaatimuksia viranomaisten, tiedotusvälineiden ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen toiminnalle.

ETSK katsoo, että tulevan kansanäänestyksen tulokseen vaikuttaa suuressa määrin se, miten Liettua kykenee ratkaisemaan EU:n ja jäsenvaltioiden tuella poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset ongelmansa, jotka liittyvät suunnitelmataloudesta markkinatalouteen siirtymiseen. ETSK suosittelee, että asianosaiset keskittyvät ratkaisemaan tällaisia ongelmia.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Jäsenyysvalmisteluihin myönnettävä rahoitustuki – Phare, ISPA ja Sapard”

(2003/C 61/17)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. tammikuuta 2002 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta ”Jäsenyysvalmisteluihin myönnettävä rahoitustuki – Phare, ISPA ja Sapard”.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-jaosto antoi lausuntonsa 5. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Kenneth Walker.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 23 ääntä puolesta, 1 vastaan, ja 2 pidättyi äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Osana liittymistä edeltävää strategiaansa EU antaa ehdokasvaltioille rahoitustukea eri muodoissa. Ehdokasvaltioihin lukeutuvat kymmenen Keski- ja Itä-Euroopan maata (KIE-maata) saavat suoraa taloudellista tukea Phare-, ISPA- ja Sapard-välineiden kautta. Tämän lisäksi ne osallistuvat yhteisrahoitukseen Euroopan investointipankin (EIP) ja kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa. Loput jäsenyyttä hakeneet valtiot, Kypros, Malta ja Turkki, eivät voi hyödyntää Phare-, ISPA- ja Sapard-ohjelmia, mutta niillä on mahdollisuus saada Euroopan investointipankin rahoitusta esimerkiksi MEDA-ohjelman yhteydessä Välimeren maita varten varatuista 6,42 miljardin EUR suuruisista määrärahoista. Ehdokasvaltiot saavat hyödyllistä kokemusta myös voidessaan osallistua yhteisön ohjelmiin (kuten Erasmus, Sokrates ja Leonardo) sekä sen virastojen ja komiteoiden toimintaan.

1.2. Phare-ohjelmasta on annettu tukea KIE-maille vuodesta 1989 lähtien. Ohjelma keskittyy instituutioiden rakentamiseen, toisin sanoen sillä pyritään vahvistamaan ehdokasvaltioiden kykyä panna täytäntöön yhteisön säännöstöä. Ohjelman kautta EU antaa käyttöön asiantuntijoita lyhytaikaiseen neuvontatyöhön ja kumppanuushankkeiden kautta jäsenvaltioiden ministeriöiden, alueellisten elinten, julkisten laitosten tai ammattialajärjestöjen virkamiehet voivat lähteä pidempiaikaisille komennuksille ehdokasvaltioihin. Ohjelmasta voidaan suunnata myös investointeja ehdokasvaltioiden auttamiseen yhteisön säännöstön täytäntöönpanossa. Muilla taloudellisen ja yhteiskunnallisen koheesion tukemiseen tähtäävillä määrärahoilla autetaan kehittämään niitä järjestelmiä ja instituutioita, joita kukin maa tarvitsee EU:hun liittyessään, erityisesti EU:n alueellisten tukien toimeenpanossa. Phare-ohjelman tavoitteita tarkistettiin vuonna 1999, jotta vältettiin päällekkäisyydet pian sen jälkeen käynnistettyjen ISPA- ja Sapard-ohjelmien kanssa. Samalla pyrittiin varmistamaan mahdollisimman hyvä koordinointi näiden kolmen välineen kesken. Phare-ohjelmasta on voitu antaa tukea myös eräille Itä-Euroopan maille, jotka eivät ole EU:n jäsenehdokasvaltioita. Ohjelman vuosittaiset määrärahat vuonna 2001 olivat 1,62 miljardia EUR (1,59 miljardia EUR vuoden 1999 hintatason mukaan).

1.3. ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, liittymistä edeltävä rakennepolitiikan väline) käynnistyi 1. tammikuuta 2000. Ispasta myönnetään KIE-maille tukea

– ympäristötoimenpiteisiin, joiden avulla ehdokasvaltiot pystyvät täyttämään yhteisön ympäristölainsäädännön vaatimukset,

– kestävää liikkuvuutta edistäviin liikenteen infrastruktuuria koskeviin toimenpiteisiin ja erityisesti Euroopan laajuisten verkkojen (TEN) perustamista koskevassa neuvoston päätöksessä N:o 1692/96/EY säädettyjen perusteiden mukaisiin yhteistä etua koskeviin hankkeisiin.

Viimeksi mainittuun sisältyvät maiden kansallisten verkkojen sekä Euroopan laajuisten verkkojen väliset yhteydet ja yhteentoimivuus. Kukin tukeen oikeutettu ehdokasvaltio on laatinut kansallisen liikenne- ja ympäristöstrategian Ispasta myönnettävää EU-rahoitusta varten. EU myöntää 1,08 miljardia EUR vuosittain (luku vuodelta 1999) infrastruktuuritukiin kyseisen ohjelman puitteissa.

1.4. Sapard-ohjelma (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, maatalouden ja maaseudun kehittämisen erityinen liittymisohjelma) perustettiin neuvoston asetuksella (EY) N:o 1268/1999, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2000. Ohjelman tavoitteena on edistää maatalouden ja maaseudun kehittämistä edunsaajavaltioissa. Ohjelman puitteissa myönnettävän avun on oltava muodoltaan rahoitustukea, jonka on oltava yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamista koskevien tavoitteiden ja yhteisön rakennetoimenpiteiden tavoitteiden mukaista. Ohjelmasta myönnetään KIE-maille vuosittain 540 miljoonaa EUR (luku vuodelta 1999). Tuella osarahoitetaan ehdokasvaltioiden itsensä valitsemia hankkeita, jotka perustuvat EU:n hyväksymiin maaseudun kehittämissuunnitelmiin. Ohjelman hajautettuun hallinnointitapaan kuuluu komission valtuuttaman ja hyväksymän, ohjelman hallinnoinnista ja maksuista vastaavan Sapard-viraston perustaminen kuhunkin ehdokasvaltioon.

1.5. Kaikkien kolmen välineen yhteydessä rahoitustuen yleisinä oikeudellisina puitteina ovat assosiaatiosopimukset edunsaajavaltioiden kanssa, ja niissä otetaan huomioon liittymiskumppanuuden sisältö. Phare- ja ISPA-ohjelmien osalta komissio harjoittaa järjestelmällistä ennakkovalvontaa: esim. hankintoja ja sopimusten myöntämistä koskevat päätökset tekee hankintaviranomainen, ja komission on hyväksyttävä ne ennalta. Sapardin toiminta perustuu jälkivalvontajärjestelmään, jossa Sapard-virasto tekee päätökset ilman komission ennakkohyväksyntää.

1.6. Jäsenyyttä edeltävällä tuella on kaksi tavoitetta:

– taloudellisen tuen antaminen EU:n standardien saavuttamiseksi ja yhteisön lainsäädännön vaatimusten täyttämiseksi,

– käytännön kokemuksen tarjoaminen ja maiden valmistaminen käyttämään tehokkaasti EU:n rakenne- ja koheesiorahastoja.

1.7. Kolme jäsenyyttä edeltävää välinettä ovat sen yhteisörahoituksen edeltäjiä, jota ehdokasvaltiot tulevat saamaan liittymisensä jälkeen. Ne edellyttävät kapasiteetin lisäämistä asianomaisissa instituutioissa sekä uusien organisatoristen ja hallinnollisten rakenteiden perustamista. Phare on rakennerahastojen edeltäjä, ISPA koheesiorahaston ja Sapard maatalousrahastojen edeltäjä ([1]). Phare on ainoa instrumentti, jolla tarjotaan tukea instituutioiden kehittämiseen.

1.8. Näitä kolmea välinettä valvoo komissiossa kolme eri pääosastoa. Pharea hallinnoi laajentumisasioiden pääosasto, Ispaa aluepolitiikan pääosasto ja Sapardia maatalouden pääosasto. Kolmella välineellä on myös erilaiset toimintasäännöt. Ispan menettelyt ovat aivan erilaisia kuin Pharen, ja Sapard on luonteeltaan hyvin toisenlainen kuin Phare tai ISPA ([1]).

1.9. EU tukee myös suuria infrastruktuurihankkeita Euroopan investointipankin yhteisrahoitusjärjestelyjen kautta sekä yhteisrahoitusjärjestelyillä sellaisten kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa, joiden kanssa komissio on allekirjoittanut koordinointisopimuksen.

1.10. Jäsenyysvalmisteluihin myönnettävän tuen lisäksi EU on varannut uusille jäsenvaltioille myös kompensoivia, liittymisen jälkeen maksettavia budjettimaksuja vuosiksi 2004–2006. Tällä pyritään välttämään se, että ehdokasvaltioista tulisi nettomaksajia EU:ssa. Huolimatta ehdokasvaltioiden alhaisesta bruttokansantuotteen tasosta EU:n keskiarvoon verrattuna on olemassa vaara, että ilman näitä korvaavia maksuja eräät maat voisivat joutua maksamaan EU:n budjettiin enemmän kuin ne saavat tukea. Tämä johtuu siitä, että ne joutuvat maksamaan osuutensa EU:n budjettiin liittymispäivästään lukien, mutta niiden hallintorakenteen vastaanottokyvyn puute ja yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa ehdotettujen maksujen alhainen taso rajoittavat niiden saaman todellisen taloudellisen tuen määrää.

1.11. Osoitus kyvystä käsitellä liittymistä edeltäviä tukia ja siten oletetusti myös paljon suurempia rakenne- ja koheesiorahastovaroja liittymisen jälkeen on todennäköinen kriteeri liittymisneuvotteluiden luvun 28 päättämiselle. Sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat ilmoittaneet olevansa sitä mieltä, että tätä tulisi pitää avainindikaattorina maan valmiudesta liittyä unioniin.

1.12. Nyt käsiteltävänä olevaa lausuntoa valmistellessaan komitea on vieraillut neljässä ehdokasvaltiossa (Bulgariassa, Virossa, Puolassa ja Slovakiassa) ja järjestänyt niissä kuulemistilaisuuksia, joihin on osallistunut työmarkkinaosapuolten edustajia ja monipuolinen joukko kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. Lisäksi valmisteluryhmän jäsenet keskustelivat ehdokasvaltioissa toimivien komission lähetystöjen edustajien kanssa. Niiden maiden kansalaisyhteiskuntien edustajille, joiden kanssa ETSK:lla on neuvoa-antava sekakomitea, lähetettiin kyselylomake. Aineistoa on saatu myös komission asiakirjoista, asianomaisten pääosastojen virkamiehiltä sekä kansalaisyhteiskunnan Euroopan tason organisaatioilta.

2. **Jäsenyyttä edeltävien välineiden toiminta**

2.1. *Phare*

2.1.1. Phare on suurimittainen ja hyvin monitahoinen ohjelma, joka asettaa suuria haasteita sekä komissiolle että kullekin ohjelmaan kuuluvalle valtiolle. Varhaisessa vaiheessaan ohjelma keskittyi julkistalouteen, maatalouteen, ympäristöön ja yksityistämiseen. Myös aluekehitystuki oli prioriteetti, jota täydensivät rajanylittävät yhteistyöohjelmat. Lisäksi kiinnitettiin erityistä huomiota pk-yrityksiin. Tukitoimet olivat lähinnä teknistä apua ja rajallista investointitukea ([1]).

2.1.2. Tässä vaiheessa ohjelmaa ohjasi lähinnä kysyntä. Ehdokasvaltioiden hallitukset ehdottivat hankkeita komissiolle. Niin kauan kuin hankkeet olivat Phare-ohjelman tavoitteiden mukaisia, ne voivat liittyä mihin tahansa alaan tai sektoriin, tukimäärät olivat vaihtelevia ja tukea saatiin moninaisiin tarkoituksiin. Tämä johti moniin pieniin hankkeisiin, joiden hallinnointi oli monimutkaista ja aikaa vievää.

([1]) EU:n Budapestin tiedotuskeskuksessa syyskuussa 1999 järjestetyn seminaarin pöytäkirja. Budapestin lähetystön Phare-yksikön johtajan Alain Bothorelin esitelmä.

2.1.3. Vuonna 1997, kun alettiin suunnitella kahta muuta jäsenyyttä edeltävää välinettä, Phare-ohjelmaa suunnattiin uudelleen niin, että se olisi osa laajaa, jäsenyyttä edeltävää strategiaa. Komissio laati jokaista ehdokasvaltiota koskevan lausunnon, jossa se yksilöi ne alat, joilla tarvittiin toimia ennen kuin jäsenyys olisi mahdollinen. Nämä lausunnot olivat pohjana liittymiskumppanuutta koskeville sopimuksille. Phare-ohjelmasta myönnettävä tuki suunnattiin nyt liittymiskumppanuuksissa vahvistettuihin ensisijaisiin tavoitteisiin. Näin ohjelmasta tuli liittymiseen tähtäävä.

2.1.4. Nykyisessä muodossaan Phare-ohjelma tarjoaa kahdenlaista tukea: tukea yhteiskunnan rakenteiden kehittämiseen sekä investointitukea. Ensin mainittu on noin 30 prosenttia kokonaisrahoituksesta, ja se jaetaan kumppanuushankkeiden ja teknisen avun kesken. Kumppanuushankkeissa jäsenvaltion virkamies voidaan lähettää ehdokasvaltion vastaavaan kumppaniorganisaatioon suhteellisen pitkäksi ajaksi (vähintään vuodeksi). Hanketta voidaan täydentää erikoistuneella teknisellä avulla ja välineinvestointeihin myönnettävällä tuella. Viimeksi mainittu tuki keskittyy instituutioiden kehittämiseen tähtäävien hankkeiden edellyttämiin välineisiin. Tällaisten hankkeiden kustannuksilla ei ole alarajaa, mutta niiden keskiarvo on noin miljoona euroa. Investointitukihankkeet, joiden osuus on loput 70 prosenttia kokonaisrahoituksesta, keskittyvät pääasiassa infrastruktuurien kunnostukseen ja modernisointiin. Hankkeiden arvon on oltava vähintään 2 miljoonaa EUR.

2.1.5. Ohjelman uudelleensuuntauksen toteuttaminen vei käytännössä aikaa kaksi vuotta, mitä ovat arvostelleet sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuin [1] että ohjelmaan osallistuvien maiden edustajat. Prosessi aiheutti huomattavasti lisätyötä sekä ohjelmaan osallistuvien maiden hallinnolle että komission lähetystöille [1]. Se käynnisti myös asteittaisen hajauttamisprosessin, joka jatkuu yhä. Vanhojen säännösten mukaan kaikki yli 500 000 EUR:n sopimukset oli lähetettävä Pharen keskusyksikköön Brysseliin hyväksyttäväksi; uusien säännösten mukaan lähetystöjen päälliköt voivat hyväksyä korkeintaan 5 miljoonan EUR:n hankkeet.

2.1.6. Noin 78 prosenttia Phare-rahoituksesta myönnetään kansallisille ohjelmille, joista on sovittu kahdenvälisesti kunkin ehdokasvaltion kanssa. Jäljelle jäävä osuus käytetään useiden valtioiden välisiin, horisontaalisiin ja rajatylittäviin yhteistyöaloitteisiin. Vuonna 1998 tehdyn uudelleensuuntauksen jälkeen Phare-ohjelmasta ei enää tehdä uusia maksusitoumuksia ympäristöhankkeisiin, jotka ovat siirtyneet ISPA-ohjelman piiriin, eikä maataloutta koskeviin hankkeisiin, jotka sisältyvät Sapard-ohjelmaan.

2.1.7. Tilintarkastustuomioistuin [2] on arvostellut Phare-ohjelmaa sen rajallisten vaikutusten vuoksi. Suurelta osin tämä on johtunut puutteellisesta harmonisoinnista Interreg-ohjelman kanssa. Tilintarkastustuomioistuin katsoi myös, että ohjelmalta puuttui tehokas johtamis- ja tiedotusjärjestelmä ja että komissio ei ollut pystynyt osoittamaan kumppanuushankkeiden rahallista kannattavuutta [1]. Tämän vuoksi prosessia tarkistettiin.

2.1.8. Vuoden 1998 loppuun mennessä Phare-ohjelmasta oli annettu tukea noin 5,8 miljardia EUR, kun maksusitoumusten määrä kokonaisuudessaan oli lähes 9 miljardia EUR. Noin 95 prosenttia maksusitoumuksista on lopulta maksettu. Parhaillaan on käynnissä noin 500 kumppanuushanketta.

2.2. *ISPA*

2.2.1. Ispan suunnittelu- ja toteutusvaiheen hallinnointi on komission aluepolitiikan pääosaston vastuualuetta. Komission lähetystöillä on tärkeä rooli toteutusvaiheessa. Kuten muutkin jäsenyyttä edeltävät välineet, ISPA tähtää liittymiseen ja hankkeiden on oltava liittymiskumppanuuksissa vahvistettujen ensisijaisten tavoitteiden mukaisia. Tukea annetaan suhteessa yhtä paljon liikenne- ja ympäristöhankkeisiin.

2.2.2. Ohjelmaan osallistuvien maiden on laadittava kansallinen strategia sekä liikenne- että ympäristönäkökohtia varten. ISPA-hankkeilla on oltava yhteisrahoitusta ja yhteisön tuki voi olla korkeintaan 75 prosenttia kansallisesta osuudesta (poikkeustapauksissa 85 prosenttia). Hankkeiden rahoituksen on oltava mahdollisimman suurelta osin yksityistä. ISPA-ohjelmassa vaaditaan rahoitussopimus kullekin hankkeelle sen sijaan, että vaadittaisiin rahoitussopimus, joka kattaa kokonaisen ohjelman (kuten Phare-ohjelmassa).

2.2.3. Liikennehankkeiden on oltava osa joko TINA-verkkoa (Transport Infrastructure Needs Assessment) tai yhtä komission suosittelemista liikennekäytävistä tai liittymä tällaiseen verkkoon. Ennen kuin komissio voi valita projektin, siitä on tehtävä kustannus-hyötyanalyysi ja ympäristövaikutusarviointi. Hankkeen on oltava taloudellisesti kestävä: erityisesti on pystyttävä varmistamaan jatkuva kunnossapito. Hankkeen on niin ikään oltava asianomaisen kansallisen strategian mukainen. Ispan ympäristöhankkeissa etusijalle asetetaan hankkeet, joista hyötyvät mahdollisimman monet ihmiset; näin ollen kaupunkihankkeet ovat yleisimpiä. Investoinnin vähimmäisarvo on 5 miljoonaa EUR, mutta pienempiä hankkeita voidaan niputtaa yhteen kelpoisuusrajan saavuttamiseksi [3].

2.2.4. Kuten Phare, myös ISPA perustuu ennakkovalvontajärjestelmään. Komissio voi luopua ennakkovalvontavaatimuksesta, mutta vain EDIS-järjestelmän (Extended Decentralised Implementation System, laajennettu hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä) rajojen puitteissa koordinointisäännösten 12 artiklan mukaisesti.

---

[1] Tilintarkastustuomioistuimen Phare-ohjelmaa koskeva kertomus vuodelta 1999.

[2] Erityisraportti Pharen rajatylittävästä yhteistyöstä vuosilta 1994–1998.

[3] Euroopan komissio, laajentumisasioiden pääosasto, helmikuu 2002: "The enlargement process and the three pre-accession instruments; Phare, ISPA and Sapard". Laajentumisasioiden PO:n sekä Ruotsin ja Itävallan pysyvien EU-edustustojen 5. maaliskuuta 2000 järjestämän konferenssin pöytäkirja.

2.2.5. Ispan käyttöaste on varsin alhainen. Vuosiksi 2000–2002 myönnetystä yli miljardin euron vuosittaisesta määrärahasta ei käytetty yhtään vuonna 2000, ja vain 200 miljoonaa EUR käytettiin vuonna 2001. Vuoden 2002 luvut eivät vielä ole saatavilla, mutta todennäköisesti ne ovat suuremmat kuin vuoden 2001 luvut.

2.3. *Sapard*

2.3.1. Sapard toimii Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR:n) eli jäsenvaltioiden maataloustukijärjestelmän toimintalinjojen mukaisesti ([1]). Se edellyttää maksajaviraston perustamista ehdokasvaltioon. Sama virasto voi liittymisen jälkeen vastata yhteisön maatalousrahastoista. Tähän mennessä maksajavirastoja on perustettu tukeen oikeutetuista valtiosta kaikkiin muihin paitsi yhteen. Komissio hyväksyy kullekin ehdokasvaltiolle oman ohjelman, joka perustuu ehdokasvaltion viranomaisten laatimaan suunnitelmaan. Täysin hajautetun hallinnointijärjestelmän ansiosta komissio ei osallistu hankkeiden valintaan tai hallintoon, vaan astuu kuvaan vasta jälkikäteen tilien tarkastamisvaiheessa (kuten EMOTR:ssa). Tällöin komissio varmistaa, että toteutuksessa on noudatettu Sapardin sääntöjä. Säännöissä edellytetään yhteisrahoitusta, jossa EU voi maksaa korkeintaan 75 prosenttia (poikkeustapauksissa 100 prosenttia) tukeen oikeutetuista julkisista kustannuksista.

2.3.2. Ohjelmalla tuetaan erityisesti maatalouden ja maaseudun kehittämishankkeita, alueellisia matkailuhankkeita ja elintarviketeollisuuden hankkeita. Edunsaajat ovat yleensä yksityisen sektorin toimijoita (usein pk-yrityksiä), mutta myös julkisen sektorin toimijoita on mukana erityisesti infrastruktuurihankkeissa. Ehdotuspyynnöt tekee ehdokasvaltion Sapard-virasto, joka vastaa myös valintamenettelystä ja huolehtii kriteerien täyttymisestä yleisten Sapardia koskevien säännösten mukaisesti.

2.3.3. Kun ISPA-ohjelman tuki koskee hallitustasoa ja osoitetaan ministeriöille, Sapard-rahoitus myönnetään yleensä monille muille edunsaajille, kuten yksittäisille viljelijöille – joista monet eivät puhu mitään yhteisön virallista kieltä – sekä kunnille. Hajautettu järjestelmä oli perusteltu alusta alkaen, koska ohjelma koskee monia yksittäistapauksia. Tämä oli perusteltua myös siksi, että näin tuetaan mahdollisimman pitkälle kapasiteetin kehittämisen tavoitetta. Tuensaajavaltiot velvoitetaan perustamaan hallinnointijärjestelmä tehokkaan valvonnan varmistamiseksi. Tilintarkastukset ovat tiukkoja, ja toisin kuin Phare-ohjelmassa, komissio voi vaatia tuen takaisinmaksua, ellei hanketta toteuteta asianmukaisesti. Komissio voi myös päättää, että kyseiset varat voidaan pidättää johonkin muuhun yhteisön välineeseen liittyvistä maksusitoumuksista.

2.3.4. Vuoden 2001 loppuun mennessä tukea on maksettu noin 30 miljoonaa EUR vuosiksi 2000–2002 myönnetyistä yli 1,5 miljardin EUR määrärahoista, vaikka ohjelma käynnistyi vasta toukokuussa 2001 ensimmäisen hallinnoinnin siirtämistä koskevan päätöksen antamisen jälkeen. Kaksi kolmasosaa yhteisön määrärahoista on myönnetty Puolalle ja Romanialle.

3. **Liittymistä edeltävien välineiden kehitys**

3.1. Komissio on yksilöinyt seuraavat viisi avaintoimenpidettä liittymistä edeltävien välineiden toiminnan parantamiseksi ([2]):

– KIE-maiden suunnittelu- ja hallintokapasiteettia on vahvistettava instituutioiden kehittämisen ja siihen liittyvien investointien sekä tavoite 1 -ohjelmaan liittyvien kokeiluhankkeiden avulla,

– kansallisia kehittämissuunnitelmia on vahvistettava,

– ehdokasvaltioiden on valittava sopiva yhdistelmä kansallisia ja alueellisia järjestelmiä,

– suunnitelmallista lähestymistapaa on laajennettava ja toimien hallinnointia tehostettava,

– taloudellisen ja sosiaalisen koheesion osalta rajanylittävää yhteistyötä aletaan kehittää kansallisten kehittämissuunnitelmien jälkeen ja sitä suunnataan kohti Interreg-ohjelmaa.

3.2. Osana laajennetun hajauttamisen prosessia Pharen varat kanavoidaan KIE-maissa yhden elimen, kansallisen rahaston kautta. Kansallinen hyväksyntäviranomainen kantaa täyden vastuun ja on tilintekovelvollinen komissiolle varojen käytöstä.

3.3. Uusi toimeenpanomenetelmä heijastaa Phare-ohjelman toteuttamisesta kuluneiden vuosien aikana saatuja kokemuksia. Erityisesti siinä on huomioitu todettu tarve varmistaa, että rajallinen määrä ”osaamiskeskuksia” vastaa varojen käsittelystä ([2]). Tämä on ehdoton edellytys sille, että komissio siirtää täyden vastuun tarjouskilpailujen järjestämisestä ja sopimusten tekemisestä ehdokasvaltiolle.

3.4. Yksittäisten hankkeiden sijaan Phare on nyt siirtymässä kohti suunnitelmallisempaa lähestymistapaa. Tämän tulisi entisestään yhdenmukaistaa Phare CBC -ohjelmia ja rakennerahastojen versiota näistä ohjelmista (Interreg).

([1]) Euroopan komissio, laajentumisasioiden pääosasto, helmikuu 2002: ”The enlargement process and the three pre-accession instruments; Phare, ISPA and Sapard”. Laajentumisasioiden PO:n sekä Ruotsin ja Itävallan pysyvien EU-edustustojen 5. maaliskuuta 2000 järjestämän konferenssin pöytäkirja.

([2]) Phare Annual Report 2000 (Phare-ohjelma – vuosikertomus 2000).

3.5. Interreg III -ohjelmaa koskevien suuntaviivojen soveltaminen myös Phare-ohjelmaan on antanut lisäviitteitä EU:n ja KIE-maiden raja-alueita koskevien yhteisten Phare CBC/Interreg-ohjelma-asiakirjojen laatimiseksi ja jättämiseksi vuosille 2002–2006.

3.6. Phare CBC -ohjelmalle osoitetuista varoista on varattu määrärahoja pienhankerahastoa varten. Näitä hankkeita on käynnissä kaikilla raja-alueilla ([1]).

3.7. Euroopan komission teknisen avun tiedonvaihtotoimiston (Taiex) toiminta on huomattavasti lisääntynyt ([1]).

3.8. On pantu merkille, että pitkäaikaista kumppanuusprosessia ja lyhytaikaista Taiex-apua täydentämään tarvitaan uusi keskipitkän aikavälin järjestelmä. Tällainen järjestelmä, joka nimettiin "twinning light" -järjestelmäksi, käynnistettiinkin vuonna 2001, ja sen tulisi joustavoittaa toimia entisestään ([1]).

3.9. Phare-ohjelmaan on lisätty pk-yritysten rahoitusväline, jonka tavoitteena on kannustaa rahoituslaitoksia säilyttämään pitkällä aikavälillä pk-yrityksille antamansa rahoitus ja laajentamaan sitä ([1]).

4. **Näkökulmia tähänastiseen kehitykseen ja nykytilanteeseen**

4.1. *EU:n näkemyksiä*

4.1.1. Komissio myöntää, että tähän saakka maksetut tuet ovat näihin kolmeen välineeseen varattuihin määrärahoihin nähden varsin vähäisiä. Komissio syyttää tästä kuitenkin ehdokasvaltioiden hallituksia. Komission mukaan Phare-ohjelmassa käytetyt välineet ovat vaarassa menettää tehonsa ehdokasvaltioiden kansallisen hallinnon heikkouksien vuoksi ([2]). Komissio katsoo, että mitään ei voida maksaa, ennen kuin valtio on osoittanut kykenevänsä hallinnoimaan myönnettyjä varoja. Komissio pyrkii vahvistamaan näitä valmiuksia pääasiassa Phare-ohjelman avulla, mutta edistyminen on ollut hidasta eräissä maissa. Komission toimintamahdollisuuksia rajoittavat kuitenkin varainhoitoasetuksen säännökset.

4.1.2. Komission mielestä toiminnan ohjenuorana tulisi olla johdonmukainen pitkän aikavälin näkemys. Jäsenyyttä edeltävän rahoituksen saannin edellytyksenä on, että ehdokasvaltio laatii kansallisen suunnitelman ja alakohtaisia kehitysstrategioita. Jäsenyyttä edeltävää tukea koskevissa suuntaviivoissa ei vaadita julkisten kuulemismenettelyiden toteuttamista. Tšekin tasavalta on ainoa ehdokasvaltio, jossa valmisteltavia strategioita ja suunnitelmia arvioidaan järjestelmällisesti ympäristön kestävän kehityksen kannalta.

4.1.3. Ei ole kyse ainoastaan sen varmistamisesta, että kumppanuusmaat ovat perustaneet asianmukaiset valvontajärjestelmät. On myös ratkaisevan tärkeää, että ne kehittävät tyydyttävät järjestelmät hankkeiden toteuttamiseksi. Siksi on tarpeen rakentaa hallinnollinen infrastruktuuri, joka kykenee hallinnoimaan toimeenpanoprosessia, pitämään yhteyttä EU:n virkamiehiin ja koordinoimaan toimintaa omassa maassaan. Tällaisen infrastruktuurin luomista tarvitaan paitsi jäsenyyttä edeltävän tuen hallinnointiprosessiin, myös maahan suunnattujen investointien houkuttelemiseksi.

4.1.4. Arvostelua on herättänyt se tosiseikka, että kaikilla kolmella välineellä on erilaiset toimintasäännöt. Komissio väittää tämän olevan väistämätöntä siitä syystä, että eri välineillä on erilaiset kohteet. Lisäksi yksi niiden tavoitteista on valmistaa ehdokasvaltioita osallistumaan rakenne- ja koheesiorahastoihin, joihin myös pätevät erilaiset säännöt.

4.1.5. Pienillä, paikallisilla hankkeilla näyttäisi olevan suorempi ja välittömämpi vaikutus alueellisiin elinoloihin kuin suuremmilla hankkeilla, mutta erityisesti suurilla hankkeilla, joilla on rajatylittävään infrastruktuuriin liittyvä ulottuvuus, on suuremmat makrotaloudelliset vaikutukset ja ne parantavat todennäköisemmin kaikkien elämänlaatua pitkällä aikavälillä.

4.1.6. Kansalliset kehittämissuunnitelmat valmistellaan usein kiireellä, ilman asianmukaista konsultointia asianomaisten ministeriöiden ja muiden hallituksen elinten välillä; vielä vähemmän kuullaan kansalaisyhteiskunnan edustajia ([3]). Ehdokasvaltioita vaaditaan sopeutumaan nykyisiin toimintamalleihin kaikilla EU:n politiikan aloilla, vaikka niiden suunniteltu liittymispäivämäärä on vielä suhteellisen kaukana – ja silloinkin, kun nykyistä politiikkaa tarkistetaan parhaillaan. Tuloksena on usein vanhentuneiden politiikkojen ja toimintatapojen soveltaminen. EU:n politiikkojen puutteet ja virheet toistetaan ehdokasvaltioissa. Sekä EU:n että ehdokasvaltioiden kannalta on epätyydyttävää, jos nykyisten jäsenvaltioiden entiset virheet toistetaan tulevissa jäsenvaltioissa, jotka näin joutuvat kestämättömään asemaan. Maan ystävät -järjestön mukaan tämä

([1]) Phare Annual Report 2000 (Phare-ohjelma – vuosikertomus 2000).

([2]) Phare 2000 Review, COM(2000) 3103/2, 27.10.2000.

([3]) Friends of the Earth Europe / CEE Bankwatch: "Billions for Sustainability? Second briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications".

pätee erityisesti yhteiseen maatalouspolitiikkaan, joka ei ole täyttänyt kestävän kehityksen vaatimuksia. Tästä syystä Sapard-ohjelma ei edistä kestävää kehitystä ehdokasvaltioissa ([1]).

4.1.7. Tärkeimmät ongelmat ovat

– liiketoimintaympäristön kehittymättömyys,

– hallinnollisen kapasiteetin puute,

– oikeuslaitoksen heikkous,

– puolueettomuuden ja vastuuvelvollisuuden puute julkishallinnossa.

4.1.8. Seuraavassa esitetään tiivistelmä niistä näkemyksistä, joita ehdokasvaltioissa työskentelevät komission lähetystöjen edustajat esittivät heidän kanssaan käydyissä keskusteluissa komitean valtuuskunnan vieraillessa eri ehdokasvaltioissa.

4.1.8.1. Hankkeet ovat usein epäonnistuneet ehdokasvaltioiden hallinnollisen rakenteen heikkouksien vuoksi. Syynä tähän on usein ollut se, että hanke on ollut liian kunnianhimoinen ehdokasvaltion hallinnon nykytilanteeseen nähden. Ei ole osattu suunnitella oikeantyyppisiä projekteja, mikä on johtanut varojen jumiutumiseen. Usein on vaikeaa luoda riittävän laadukkaita valvontaelimiä. Korruptio on myös ongelma: usein ongelmaa pahentaa vielä oikeuslaitoksen tehottomuus.

4.1.8.2. Monissa ministeriöissä ei vielä ole tarvittavia institutionaalisia normeja ja hallinnollista kapasiteettia. Ministeriöissä tarvitaan vähemmän, mutta sitäkin motivoituneempaa ja paremmin palkattua henkilöstöä. Alueellisen tason toimeenpanevat elimet puuttuvat usein, mikä johtuu pääosin aluehallinnon heikkouksista.

4.1.8.3. Useimmissa ehdokasvaltioissa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on heikkoa ja usein osapuolten välillä vallitsee epätasapaino.

4.2. *Ehdokasvaltioiden hallitusten näkemyksiä*

4.2.1. Useimpien jäsenvaltioiden hallitukset katsovat, että hallinnollisen infrastruktuurin kehittämisessä on edistytty merkittävästi. Niiden mielestä jo nyt on olemassa täysi valmius suunnitella, esittää ja toteuttaa projekteja ja vastaanottaa hyvin suuri osa myönnetyistä varoista.

4.2.2. Viranomaiset, jotka eivät osallistu kyseiseen prosessiin, suhtautuvat siihen usein välinpitämättömästi tai jopa vihamielisesti.

4.2.2.1. Mielipiteet kumppanuusohjelman onnistumisesta tai epäonnistumisesta vaihtelevat huomattavasti eri maiden välillä. Yleensä ”twinning-light” -kumppanuusohjelman käynnistämistä on pidetty tervetulleena. Sitä pidetään joustavampana, halvempana, nopeampana ja helpompana toteuttaa kuin perinteistä kumppanuusohjelmaa.

4.2.3. Tulisi motivoida entistä paremmin niitä tahoja, jotka voivat osallistua ohjelmiin ja erityisesti Sapard-ohjelmaan, jotta heitä kannustettaisiin esittämään entistä enemmän hankkeita. Motivaatiota voitaisiin parantaa esimerkiksi lisäämällä tiedotusta; EU:n apu olisi tässä hyödyllistä. On myös tarpeen parantaa yksityissektorin kapasiteettia.

4.2.4. Viranomaisten mielestä kansalaisjärjestöt ja muut kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat prosessissa yleensä hyvin edustettuina ja ne ovat tasa-arvoisessa asemassa viranomaisten kanssa.

4.2.5. Vaatimus, jonka mukaan Phare- ja ISPA-ohjelmiin osallistuvalla yrityksellä on oltava vähintään kahden vuoden kokemus toimialaltaan, estää kansallisia yrityksiä osallistumasta ohjelmiin, elleivät ne liity yhteen monikansallisten yritysten kanssa.

4.2.6. Joskus vaikuttaa siltä, että EU painostaa käyttämään tiettyjä konsulttifirmoja edellytyksenä hankkeen hyväksymiselle. Tätä tapahtuu erityisesti ISPA-ohjelmassa.

4.2.7. Vaatimus, jonka mukaan Phare-projekti on käynnistettävä, pantava toimeen ja saatettava loppuun kolmen vuoden kuluessa (”n+3 -sääntö”) on liian rajoittava ja sitä tulisi lieventää.

4.2.8. Phare-ohjelman sosiaalisia ja koheesioon liittyviä osatekijöitä tulisi vahvistaa.

4.2.9. EU on usein myöhässä täyttäessään omia velvoitteitaan, mutta vaatii ehdokasvaltioiden viranomaisilta ehdotonta määräaikojen noudattamista. EU:n elinten ja ehdokasvaltioiden ministeriöiden välillä on usein tiedonkulkuongelmia.

4.2.10. Phare-ohjelmaa hallinnoi laajentumisasioiden PO, mutta muutkin pääosastot osallistuvat siihen usein. Vaikuttaa siltä, että usein pääosastojen välinen koordinointi ja yhteistyö on puutteellista.

4.2.11. Vaikuttaa usein siltä, että tiedonkulku Brysselin komission ja ehdokasvaltioissa toimivien komission edustustojen välillä on puutteellista.

([1]) Friends of the Earth Europe/CEE Bankwatch: ”Sustainable Theory – Unsustainable Practice? Third briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications”.

4.3. *Ehdokasvaltioiden kansalaisyhteiskunnan edustajien näkemyksiä*

4.3.1. Vastaajien mukaan suurimmat ongelmat liittyvät jäsenyysvalmisteluihin myönnettävää rahoitustukea koskevien ehdotusten valmisteluun. Yhteydet neuvoa-antaviin virastoihin ovat heikoimmat juuri niillä syrjäisillä alueilla, jotka ovat kipeimmin avun tarpeessa. Liian usein huomio keskitetään suuriin kansallisiin ja rajatylittäviin projekteihin, kun pienemmät, paikalliset hankkeet saattaisivat suoremmin ja nopeammin parantaa ihmisten jokapäiväistä elämää. Neuvottelutilanteesta ei tiedoteta riittävästi ja avoimesti suurelle yleisölle. Talous- ja yhteiskuntaelämän toimijat eivät pääse riittävästi osallistumaan jäsenyyttä edeltäviin tukijärjestelmiin. Vaikuttaa siltä, että valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden ja vapaaehtoisjärjestöjen osallistumista ei aina pidetä tärkeänä. Tilannetta voitaisiin korjata perustamalla tietokanta, jota valtiosta riippumattomat organisaatiot ja muut kansalaisyhteiskunnan järjestöt voisivat käyttää. Ellei tätä voida toteuttaa kansallisella tasolla, se tulisi tehdä Euroopan tasolla.

4.3.1.1. Kansalaisyhteiskunnan edustajat katsoivat, että työmarkkinaosapuolten välistä ja kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävää vuoropuhelua tulisi vahvistaa. Phare-ohjelman tavoitteena on julkisen sektorin kapasiteetin kehittäminen, mutta apua tarvitaan myös valtiosta riippumattomien organisaatioiden ja muiden kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kapasiteetin kehittämiseksi, jotta nämä voisivat osallistua prosessiin entistä tehokkaammin. Valtiovallan edustajat eivät pidä kansalaisyhteiskunnan edustajia vakavasti otettavina keskustelukumppaneina. Vaikka kansalaisyhteiskunta olisikin edustettuna seurantakomiteoissa tai muissa elimissä, sen edustajien voi olla vaikea todella vaikuttaa asioihin. Seurantakomiteat käsittelevät usein puhtaasti teknisiä kysymyksiä eivätkä puutu olennaisiin kysymyksiin, kuten siihen, saavutetaanko projektin tavoitteet vai ei. Kokoukset kutsutaan kokoon lyhyellä varoitusajalla, eikä niihin liittyviä asiakirjoja useinkaan saada käyttöön riittävän aikaisin, jotta asianmukainen valmistautuminen olisi mahdollista. Kun kansalaisyhteiskunnan edustajia kuullaan, lausuntojen jättämiselle asetetut määräajat ovat niin lyhyet, että prosessin oikeellisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Kuultavien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valintakriteerit eivät ole selviä. Usein vaikuttaa siltä, että ”kuuleminen” järjestetään vain jo tehtyjen päätösten siunaamiseksi. Monet kansalaisyhteiskunnan edustajat sanovat ”kuulevansa asioista vasta, kun ne ovat jo tapahtuneet”. Silloinkin, kun asiakirjojen on lain mukaan oltava julkisia, menettelyt niiden saamiseksi ovat niin vaivalloisia ja pitkällisiä, että menettelyjen tarkoituksena näyttää pikemminkin olevan estää ihmisiä käyttämästä oikeuksiaan. Liian usein valtiovallan edustajat eivät yksinkertaisesti noudata säännöksiä.

4.3.1.2. Kansalaisten ja erityisesti kansalaisyhteiskunnan edustajien tulisi päästä osallistumaan prosessiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

4.3.2. Liittymistä edeltäviä tukiohjelmia pidetään aivan liian monimutkaisina. Ongelmana ei niinkään ole tiedon puute vaan sen ylenpalttisuus. Informaatiota on aivan liian paljon, tietoa liian vähän. Tietoviidakosta on vaikea löytää tiettyyn tilanteeseen sopivaa tietoa. Lisäksi kielenkäyttö on usein liian monimutkaista ja vaikeaa. Hankkeiden suuntaviivat ovat usein epäselviä, hämmentäviä ja vaikeatulkintaisia. Tarvitaan järkeistämistä, yksinkertaistamista ja määrän vähentämistä. Usein projektiehdotukset hylätään tai jätetään kokonaan esittämättä sen vuoksi, että niiden valmisteleminen vaatii aivan liiaksi työtä siihen nähden, ettei niiden hyväksymisestä ole mitään takeita.

4.3.2.1. Usein vaikuttaa siltä – erityisesti Sapard-ohjelman osalta – että jotta hanke tulisi valituksi, sen valmisteluun on syytä palkata jokin konsulttiyritys, joiden määrä on varsin rajallinen. Hankkeet valmistelee usein yksi eurooppalainen konsulttiyritys, ja sen arvioi sen jälkeen Brysselissä toinen eurooppalainen konsulttiyritys, joka on eri mieltä ensimmäisen yrityksen kanssa.

4.3.2.2. Sapard-ohjelman ehto, jonka mukaan tuensaajan on rahoitettava 50 prosenttia hankkeen kustannuksista, estää pienten ja keskisuurten tilojen osallistumisen hankkeisiin. Koska Sapard-varat annetaan käyttöön vasta, kun projekti on käynnistetty ja meneillään, tuensaajan on tosiasiassa rahoitettava ensin 100 prosenttia hankkeesta. Vain suurtilalliset voivat saada tarvittavan pankkilainan tai rahoittaa hankkeen omista resursseistaan. Pienemmät tilat, jotka eniten tarvitsisivat apua, suljetaan näin käytännössä ohjelman ulkopuolelle. Toinen este on vaatimus, jonka mukaan tukeen oikeutettujen on saatava vähintään 50 prosenttia tuloistaan maanviljelystä. Tämä vaatimus sulkee pois monet mahdolliset tuen tarvitsijat erityisesti niissä maissa, joissa on paljon osa-aikaisesti hoidettuja pientiloja.

4.3.2.3. ISPA-ohjelman liikennettä koskevan osion kohdalla on havaittavissa, että ohjelman suuntautuminen TEN-verkkoihin rajoittaa muiden sellaisten hankkeiden pääsyä ohjelmaan, joiden hyödyt voisivat lyhyellä aikavälillä olla suuremmat.

4.3.3. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mielestä tarvittaisiin parempaa koordinointia ohjelmien toteutukseen osallistuvien elinten välillä. Liian usein hankkeita aletaan toteuttaa vain siitä syystä, että rahoitusta on saatavissa, ilman että arvioitaisiin kunnolla hankkeiden vaikutuksia tai tehokkuutta. Esimerkiksi jotkin vedenpuhdistuslaitokset toimivat vain 20 prosentin kapasiteetilla. Toteutetut hankkeet on analysoitava huolellisesti, jotta saadaan selville, miksi jotkin asiat toimivat ja toiset eivät. Kansallisten strategisten suunnitelmien lisäksi tarvitaan alueellisia toimintasuunnitelmia. Alueellinen ulottuvuus puuttuu, mikä tekee alueviranomaiset välinpitämättömiksi.

4.3.3.1. Monissa valtioissa sanottiin korruptiota esiintyvän kaikilla aloilla, mutta erityisesti vallan keskuksissa. Projektisopimukset annetaan joskus yllättäville tarjouksen tekijöille. Hankkeiden valintaan osallistuvat henkilöt, joilla on oma etu ajettavanaan. Vaikutusanalyysejä suorittavat näennäisen riippumattomat asiantuntijat, jotka ovat ministeriöiden nimittämiä. On vaikeaa, ellei mahdotonta, selvittää, kuinka nämä asiantuntijat on valittu tai nimitetty. Usein heidän roolinaan näyttää olevan toimia "kumileimasimena" päätöksille, jotka tosiasiassa on jo tehty. Aina ei myöskään ole helppoa ymmärtää hankkeiden valinnan perusteita. Hankkeiden alueellinen jakauma näyttää joskus riippuvan enemmän poliittisesta vaikutusvallasta kuin hankkeen arvon objektiivisesta arvioinnista. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat säännöllisesti tehneet ilmoituksia selvistä väärinkäytöksistä poliitikoille, valtiovallan edustajille ja komission lähetystöille, mutta ilmoituksiin ei ole saatu vastausta.

4.3.3.2. Tilanne eräässä maassa tiivistettiin seuraavasti: "ei julkista valvontaa, ei tilivelvollisuutta, ei avoimuutta".

4.3.3.3. Vastaajien mielestä ollaan toteuttamassa hankkeita, jotka eivät ole kestäviä, koska niissä ei ole huomioitu kyseisen maan tarpeita tai ominaispiirteitä.

4.3.4. Hankkeiden valintaprosessia pidettiin pitkällisenä ja kaavamaisena. Jäsenyyttä edeltävän tuen piiriin kuuluvan hankkeen valmistelu on taidemuoto sinänsä. Suunnitelmien laatiminen on hyvin kallis ja aikaa vievä prosessi, joka vaatii korkeasti palkattujen ulkomaisten asiantuntijoiden ja konsulttien runsasta käyttöä. Vaikuttaa siltä, että projektin sisältöön kiinnitetään liian paljon huomiota sen sijaan, että huomioitaisiin hankkeen todennäköiset vaikutukset työttömyyteen tai elintasoon. Hankkeita hylätään usein hakemuksissa olevien vähäpätöisten muotovirheiden vuoksi. Yleensä keskitytään suuriin projekteihin, koska niiden hallinnointi on helpompaa.

4.3.5. Vaikuttaa siltä, että tuensaajavaltioiden on mukautettava politiikkansa niiden prioriteettien mukaan, joita rahoja jakavat tahot asettavat. Tämä saa ihmiset tuntemaan, että on olemassa suunnitelma, josta he eivät ole tietoisia ja joka ei vastaa heidän ensisijaisiin huolenaiheisiinsa. Hankkeet pohjautuvat menettelyihin pikemminkin kuin tarpeisiin, eikä kumppanuuden tunnetta ole syntynyt. Lähestymistapa on ensisijaisesti ylhäältä alas, ei alhaalta ylös.

4.3.6. Jäsenyyttä edeltävän tuen saatavuus nähdään liian usein edellytyksenä paikallisten ongelmien korjaamiseen tähtäävien toimenpiteiden aloittamiselle silloinkin, kun ongelmat voitaisiin pyrkiä ratkaisemaan kansallisten resurssien avulla.

4.3.7. Asiakirjoja ei aina ole saatavilla tuensaajavaltion virallisella kielellä; ei edes strategisia suunnitelmia, jotka on laadittu kyseisessä valtiossa.

4.3.8. Yleisesti vallitsee tunne, että järjestelmät, joista jäsenyyttä edeltäviä tukia myönnetään – tai vielä useammin ei myönnetä – ovat perusolemukseltaan virheellisiä ja tarvitsevat perinpohjaista tarkistamista. Järjestelmät olisi tehtävä avoimemmiksi ja niihin tulisi sisällyttää vaatimus työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumisesta.

4.3.9. Julkisella sektorilla ei ole hallinnollista kapasiteettia saatavilla olevan tuen vastaanottamiseen. Vastaanottokyky on jatkuva ongelma ja tulee olemaan sitä vielä useiden vuosien ajan.

4.3.10. Projektijohtajilla on usein ongelmia myöhään saapuvien asiakirjojen kanssa, jotka viipyvät pitkään komissiossa Brysselissä tai sen paikallisessa edustustossa. Myös korvauksen saanti tehdystä työstä kestää kohtuuttoman kauan.

4.3.11. Ei ole olemassa virallista järjestelmää, jonka kautta kansalaisyhteiskunta voisi antaa valtionhallinnolle tai komissiolle hankkeen vaikutusten ja onnistumisen jälkiarviointia koskevaa palautetta.

5. **Kyselyn tulokset**

5.1. Yhdeksän ehdokasvaltion edustajille lähetettiin kyselylomake.

5.2. Vastaukset neljään ensimmäiseen kysymykseen olivat erittäin vaihtelevia:

– Mielipiteet ohjelmien tuloksista vaihtelivat "erittäin hyvästä", "melko hyvään" ja "huonoon". Monet vastaajat sanoivat, ettei heillä ole kylliksi tietoa voidakseen muodostaa asiasta mielipiteen.

– Vastaajien osallistumisaste tukiohjelmiin vaihteli huomattavasti.

– Näkemykset tiedonsaannin helppoudesta vaihtelivat erittäin suuresti: eräät sanoivat tiedonsaannin olevan suhteellisen helppoa, toiset katsoivat sen olevan vaikeaa ja jotkut taas sanoivat informaatiota kyllä olevan, mutta sen esiin kaivamisen vaativan runsaasti työtä.

– Eräissä maissa katsottiin, että alueellisen ja kansallisen tason osallistumisen välillä on suuri epätasapaino; toisissa valtioissa tilanteen katsottiin olevan suhteellisen tasapainoinen.

5.3. Seuraavia kysymyksiä pidettiin vastauksissa keskimäärin tärkeimpinä tulevien tukiohjelmien prioriteetteina; aiheet on seuraavassa lueteltu tärkeimpänä pidetystä alkaen:

– taloudellisten erojen (infrastruktuuri, ympäristö, yrittäjyys jne.) tasoittaminen oman maan ja EU:n jäsenvaltioiden välillä,

– taloudellisten erojen tasoittaminen omassa maassa,

– koulutus,

– uuden tietotekniikan käyttö,

– sosiaalisten erojen tasoittaminen ja syrjäytymisen torjunta,

– hallinnollisten valmiuksien ja kapasiteetin kehittäminen valtionhallinnossa ja talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden keskuudessa,

– EU:n vaatiman taloudellisen kurinalaisuuden vaikutusten pehmentäminen,

– yhteisön säännöstön täyttäminen,

– vähemmistökysymykset,

– työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun edistäminen.

5.4. Useimpia taloudellisen tuen järjestelmiä pidettiin hyvinä, tilanteesta riippuen, mutta useimmin mainittiin yksityisen ja julkisen sektorin yhteisrahoitus.

5.5. Kun vastaajilta kysyttiin, kuinka hyvin he katsoivat tukiohjelmien onnistuneen mitattuna asteikolla yhdestä kymmeneen, vastausten keskiarvoksi saatiin 6,25.

5.6. Vastaukset muihin kysymyksiin on otettu huomioon edellä olevissa kohdissa 4.2 ja 4.3.

6. **Kommentit**

6.1. Jäsenyyttä edeltävä rahoitustuki on epäilemättä edistänyt merkittävästi ehdokasvaltioiden kehitystä. Pitkälti niiden ansiosta komissio voi todeta, että ”neuvottelut edistyvät tyydyttävästi ja neuvotteluja käyvät maat ovat yleisesti ottaen tähän asti täyttäneet – sitoumuksensa” ([1]). Samassa asiakirjassa todetaan kuitenkin yhteisön varojen hallinnoinnin olevan yksi niistä alueista, joihin on vielä kiinnitettävä erityistä huomiota.

6.1.1. Kolmen jäsenyyttä edeltävän välineen kautta ehdokasvaltioille myönnettyjen tukien kokonaissumma on merkittävä. Näin suuri taloudellinen tuki aiheuttaa perusteellisia muutoksia kyseisten maiden talouteen. Sillä on myös peruuttamaton vaikutus KIE-maiden yhteiskuntiin, joissa yhä käynnissä olevalta yhteiskunnalliselta muutosprosessilta joskus näyttää puuttuvan sekä voima että suunta. Tästä syystä on ratkaisevan tärkeää, kuten komissio itsekin on myöntänyt ([2]), että nämä välineet toimivat kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti.

6.2. Eri ehdokasvaltioiden edistymisessä on suuria eroja. Kaikki ehdokasvaltiot ovat oppineet paljon uutta, mutta niiden asema oppimisprosessissa on hyvin erilainen.

6.3. Myös eri osapuolten näkemykset ovat hyvin erilaisia. Komissio katsoo monissa ehdokasvaltioissa vielä olevan perustavanlaatuisia hallinnollisia heikkouksia, jotka rajoittavat niiden kykyä vastaanottaa myönnettyjä tukia. Samojen maiden valtiovallan edustajat suhtautuvat kuitenkin huomattavasti positiivisemmin tilanteeseen ja kykyynsä suunnitella, toteuttaa ja valvoa hankkeita jäljellä olevan jäsenyyttä edeltävän kauden aikana. Luultavasti erot kuvastavat ehdokasvaltioiden ja komission suuria näkemyseroja asiassa: ehdokasvaltioiden edustajien arviot siitä, kuinka paljon he ovat edistyneet, ja komission näkemykset siitä, kuinka paljon niillä on vielä tehtävää, poikkeavat toisistaan huomattavasti. Kyseisten maiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden arviot ovat yleensä samansuuntaisia komission kanssa: usein myös nämä suhtautuivat varauksella maansa valtiohallinnon vastaanottokykyyn.

6.3.1. Näyttää selvältä, että komission arviot heijastavat parhaiten todellista tilannetta ja että ehdokasvaltioiden valtiovallan edustajien näkemyksiä värittää toiveajattelu. Herää kuitenkin kysymys, miksi tämä asiaintila jatkuu edelleen. Phare on ohjelma, joka on nimenomaan tarkoitettu auttamaan instituutioiden kehittämisessä. Miksi näin monien toimintavuosien ja käytettyjen huomattavien rahasummien jälkeenkin niin monien ehdokasvaltioiden hallinnollinen kapasiteetti on edelleenkin niin heikko?

6.3.2. Tämä asettaa kyseenalaiseksi myös asiantuntijoiden roolin hankkeiden valmistelussa ja niiden vaikutusten arvioinnissa. Asiantuntijat osallistuvat hankkeiden kaikkiin vaiheisiin ja ovat usein ratkaisevassa asemassa projektien valinnassa. Asiantuntijat tulevat usein konsulttiyrityksistä, jotka toimivat ehdokasvaltion ulkopuolella tai toimivat siellä vain nimellisesti. Hylättyjen, epäonnistuneiden tai peruttujen hankkeiden suhteellisen suuri määrä asettaa kyseenalaiseksi konsulttiyritysten panoksen laadun tässä prosessissa.

([1]) KOM(2002) 256 lopullinen.

([2]) EU:n kestävän kehityksen strategia.

6.4. Valtiovallan edustajat ja kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat myös keskenään hyvin eri mieltä kansalaisyhteiskunnan osallistumisen luonteesta ja laajuudesta. Vaikka tilanne luonnollisestikin vaihtelee maittain, vaikuttaa siltä, että monissa ehdokasvaltioissa todellinen osallistuminen puuttuu. Virkamiehet pitävät viisaana lausua kauniita sanoja kuulemisperiaatteesta, mutta pitävät sitä käytännössä esteenä hankkeiden sujuvalle ja nopealle valmistelulle. Tällöin julkinen kuuleminen jää muodollisuudeksi ilman todellista sisältöä. Osaltaan tämä on perintöä hallintojärjestelmästä, jossa valtion virkamiesten päätösten kyseenalaistamista ei suvaittu.

6.4.1. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien laadun parantamiseksi on tarpeen vahvistaa sosiaalista vuoropuhelua ja kansalaiskeskustelua monissa ehdokasvaltioissa. Tässä mielessä on levottomuutta herättävää, että kyselyyn vastaajat pitivät juuri tätä kysymystä vähiten tärkeänä tukiohjelmien tavoitteena.

6.4.2. Työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan edustajien osallistumista koskevien puutteiden ohella puuttuu usein myös aluehallinnon osallistuminen. Tätä pidetään joko aluehallinnon välinpitämättömyyden ja heikkouden syynä tai sen katsotaan johtuvan valtionhallinnon halusta pitää nämä kysymykset omaan toimialaansa kuuluvina.

6.4.3. Kansalaisyhteiskunnan edustajien mielestä Phare-ohjelma on suunnattu liiaksi keskushallintoon. Heidän mielestään voitaisiin saavuttaa enemmän, jos tukea suunnattaisiin enemmän paikallishallinnon ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille instituutioiden kehittämiseen. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että myös keskushallinnon edistyminen on tähän saakka ollut varsin hidasta, tämä lähestymistapa saattaisi olla epäkäytännöllinen useimmissa maissa.

6.5. Sekä valtiovallan että kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat hyvin yksimielisiä siitä, että tukienhakumenettelyt ovat kaikissa kolmessa ohjelmassa varsin mutkikkaat. Lähes poikkeuksetta he ovat yhtä mieltä siitä, että menettelyt ovat liian monimutkaisia ja aikaa vieviä. Toisaalta eräissä maissa on perusteltua syytä epäillä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustavuutta.

6.6. Kuten usein muulloinkin on asianlaita, osapuolilla on taipumus syytellä toisiaan järjestelmän heikkouksista ja jättää huomiotta oma vastuunsa järjestelmän tehokkaan toiminnan varmistamisessa. Vallalla on myös joitakin yleisiä väärinkäsityksiä, jotka johtavat aiheettomaan kritiikkiin: esimerkiksi eräät ympäristöjärjestöt väittävät, ettei joukkoliikennettä ole tuettu ISPA-ohjelmasta. Tilastot osoittavat tämän käsityksen kuitenkin vääräksi. Esimerkki osoittaa selvästi, että on tarpeen parantaa yleisölle tarjottavan tiedon laatua ja määrää sekä myös tiedonlevitysmenetelmiä.

6.6.1. On selvää, että monissa maissa kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, kuten kansalaisjärjestöt, ammattiliitot, kauppakamarit ja työnantajajärjestöt, voisivat entistä aktiivisemmin jakaa tietoa jäsenilleen ja auttaa heitä muilla tavoin hankkeiden valmistelussa.

6.7. On huolestuttavaa, etteivät pk-yritykset näytä hyötyvän jäsenyyttä edeltävistä välineistä toivottavassa määrin, vaikka ne ovat hyvin tärkeitä kasvaville kansantalouksille. Pk-yritykset eivät pysty hyötymään erityisesti Sapard-ohjelmasta, koska

– ne eivät kykene täyttämään muodollisia kriteerejä,

– niillä ei ole tietoa ohjelmasta,

– niiltä puuttuvat yhteisrahoitukseen tarvittavat varat.

6.8. Tärkein kriteeri hankkeen arvioinnissa ei ole se, saavutetaanko asetetut tavoitteet, vaan hankkeen todellinen vaikutus reaalitalouteen. Hankkeilla on kaksinainen tehtävä: saavuttaa hankkeen tavoitteet ja toisaalta tarjota ehdokasvaltioille kokemusta projektihallinnosta.

6.9. Avoimuuden ja kansalaisten osallistumisen päätöksentekoprosessiin tulisi olla tärkeimpiä sääntöjä kaikissa kolmessa liittymistä edeltävässä välineessä ja tuensaajavaltiot tulisi velvoittaa täyttämään nämä vaatimukset. Kansalaisten osallistuminen on tarpeen suunnitelmien ja hankkeiden laadun parantamiseksi ja myös siksi, että tuensaajavaltioiden kansalaiset tuntisivat hankkeet enemmän omikseen.

6.10. Sapard-ohjelman käynnistämistä koskevan neuvoston asetuksen yhtenä tavoitteena oli asettaa puitteet kestävää maataloutta ja maaseudun kehitystä edistävälle yhteisön tuelle. Uudistamista kaipaavan yhteisen maatalouspolitiikan tulisi pyrkiä täyttämään kestävän kehityksen kriteerit nykyistä paremmin. Herääkin kysymys, missä määrin Sapard-ohjelma, jonka on määrä johtaa YMP:n soveltamiseen, voi edistää kestävää kehitystä ehdokasvaltioiden maaseutualueilla.

6.11. Tosiasiallisesti maksetun tuen alhainen määrä suhteessa myönnettyihin määrärahoihin johtuu monista tekijöistä. Yhtenä syynä ovat hallinnollisen kapasiteetin puute eräissä valtioissa sekä ongelmat täydentävyysvaatimusten täyttämisessä. Näkyvän avun puute kasvattaa kuitenkin EU-vastaisuutta joissakin ehdokasvaltioissa.

6.12. Monissa alhaisen kansantuotteen maissa ollaan huolestuneita siitä, että yksityisen rahoituksen saaminen ISPA-projekteihin tulee olemaan vaikeaa, koska kansalaiset eivät pysty maksamaan korkeampia energiahuollon ja julkisen liikenteen kustannuksia, joita tarvittaisiin, jotta yksityisen sektorin sijoittajat saisivat asianmukaisen tuoton sijoituksilleen. Kansainvälisen konsulttiyrityksen riippumattomien asiantuntijoiden eräässä ehdokasvaltiossa suorittaman tutkimuksen mukaan tarvittavien vedenkäsittely- ja jätevedenkäsittelylaitosten rakentaminen vaatisi vesimaksujen nostamista 5 prosenttiin keskipalkasta. Tutkimuksessa arvioitiin tämän olevan kestettävissä, mutta arviossa ei otettu huomioon, että myös energiakustannukset ja julkisen liikenteen maksut todennäköisesti nousisivat vastaavasti.

7. **Suositukset**

7.1. Komitea antaa seuraavat suositukset (jotka eivät tässä ole välttämättä tärkeysjärjestyksessä) jäsenyyttä edeltävien välineiden toiminnan parantamiseksi ja tehostamiseksi.

– Jäsenyyttä edeltävien tukijärjestelmien avoimuutta on parannettava kaikissa tukeen oikeutetuissa maissa.

– Tuet on suunnattava uudelleen siten, että niillä tuetaan entistä paremmin kestäviä ratkaisuja, ja erityisesti ISPA- ja Sapard-ohjelmien suuntaviivoja on tarkistettava niin, että ne ovat EU:n kestävän kehityksen strategian mukaisia.

– Työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aktiivisesta osallistumisesta on tehtävä ehdoton vaatimus; näiden osallistumisen on tapahduttava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

– Sosiaalista vuoropuhelua ja kansalaiskeskustelua on vahvistettava kaikissa asianomaisissa maissa; yksi tehokas keino olisi perustaa Euroopan talous- ja sosiaalikomitean mallin mukainen kansalaisyhteiskuntafoorumi niihin maihin, joissa sellaista ei vielä ole.

– Tieto leviää liian usein valtiovallan ja muiden elinten välillä henkilökohtaisten, epävirallisten yhteyksien kautta. Tarvitaan selkeitä, sitovia informaation jakamista koskevia ohjeita, jotka voivat tulla ainoastaan EU:lta.

– Tiedon jakamista on tehostettava ja tiedotusta lisättävä entisestään. Elleivät ehdokasvaltioiden viranomaiset voi tätä tehdä, EU:n on otettava se tehtäväkseen.

– Ehdokasvaltioiden työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden on etsittävä tietoa entistä aktiivisemmin, tarjottava apua jäsenilleen ja saatava jäsenistönsä ääni kuuluviin.

– EU:n asettamia, kaikkia kolmea välinettä koskevia menettelytapoja on tarkistettava ja niitä on pyrittävä virtaviivaistamaan ja yksinkertaistamaan. On laadittava yksiselitteiset, sitovat ja toteuttamiskelpoiset säännöt ja suuntaviivat, jotka pysyvät muuttumattomina.

– Länsi-eurooppalaisten konsulttien ja asiantuntijoiden ammattitaitoa ja suoritusten laatua on valvottava tarkoin sekä hankkeiden laadun varmistamiseksi että niiden luotettavuuden parantamiseksi. Huonosti suoriutuvista konsulteista on laadittava musta lista.

– Sapard-ohjelmaan osallistumista koskevia ehtoja on tarkistettava, jotta parannetaan pientilojen ja osa-aikaisesti toimivien viljelijöiden osallistumismahdollisuuksia. Juuri näitä ohjelma voisi eniten hyödyttää. Tämän lisäksi on joko helpotettava yhteisrahoitusvaatimuksia tai luotava valtiontakuujärjestelmä pankkilainojen saatavuuden turvaamiseksi. Romania on äskettäin edistynyt näiden kysymysten ratkaisemisessa.

– Kysymystä korruptiosta tulisi käsitellä avoimesti, rohkeasti ja rehellisesti.

– Komission tulisi asettaa tavoitteet sille, kuinka paljon kullekin ehdokasvaltiolle tulisi vuosittain maksaa tukea kustakin kolmesta ohjelmasta, ja julkaista nämä tavoitteet.

– On luotava virallinen menetelmä, jonka avulla kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat antaa palautetta hankkeiden vaikutuksista.

– Brysselissä toimivien komission pääosastojen ja ehdokasvaltioissa toimivien komission edustustojen välistä tiedotus- ja koordinointijärjestelmää on tarkistettava.

– Ohjelmiin osallistuvien toimijoiden on opittava toimimaan tiiviissä yhteistyössä sen sijaan, että ne syyttelevät toisiaan tulosten puutteesta.

– ISPA-ohjelman liikennettä koskevien toimien keskittyminen TEN-verkkoihin ei saa sulkea pois mahdollisuutta kehittää liikenteen paikallisia ja alueellisia perusrakenteita.

7.2. Komitea ehdottaa, että se laatii aikanaan seurantalausunnon voidakseen arvioida, kuinka laajasti edellä mainitut suositukset on pantu täytäntöön, ja päivittääkseen jäsenyyttä edeltävän rahoitustuen toimintaa koskevia arvioitaan.

7.3. Komitea katsoo, että ensimmäisen liittymisaallon jälkeen vuonna 2004 tulisi tarkistaa jäsenyysvalmisteluihin myönnettävää rahoitustukea ja antaa tukea kaikille niille ehdokasvaltioille, jotka vielä tuolloin jäävät unionin ulkopuolelle.

8. **Päätelmät**

8.1. Jäsenyysvalmisteluihin myönnettävä rahoitustuki on osoittautunut arvokkaaksi avuksi ehdokasvaltioille. Ilman sitä olisi erittäin kyseenalaista, olisiko jäsenyyden valmistelussa edetty näin pitkälle. Tuen merkitys tulee todennäköisesti edelleen kasvamaan. On kuitenkin selvää, että tukijärjestelmien hallinto- ja toimintatavoissa on paljon parantamisen varaa. On valitettavaa, että ehdokasvaltioiden hallinnollisessa kapasiteetissa edelleen olevat puutteet haittaavat yhä vakavasti tukivälineiden mahdollisuutta jakaa apua. On tarpeen lisätä avoimuutta ja vastuuvelvollisuutta. Ei voida hyväksyä sitä, että kansalaisten osallistuminen ja heidän tiedonsaantinsa on ainoastaan valtiovallan edustajien ja virkamiesten hyvän tahdon varassa.

8.1.1. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat antaa merkittävän panoksen prosessiin erityisesti hankkeiden mahdollisia vaikutuksia arvioitaessa, mutta niiden on otettava entistä aktiivisempi asenne. Erityisesti työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan edustajien on lisättävä keskinäistä vuoropuheluaan ja esitettävä yhteinen kantansa valtioidensa hallituksille. Prosessia helpottaisi EU:n jäsenvaltioiden mallin mukaisten talous- ja sosiaalineuvostojen perustaminen ehdokasvaltioihin.

8.2. Tukea on kohdennettava entistä enemmän kestävän kehityksen edistämiseen. On helpotettava pientilojen ja osa-aikaisesti maanviljelyä harjoittavien viljelijöiden osallistumista Sapard-ohjelmaan, sillä näiden tilanteen parantaminen voi parhaiten hyödyttää maataloutta ja maaseudun kehittämistä asianomaisissa maissa.

8.3. Useimmissa, ellei peräti kaikissa ehdokasvaltioissa, katsotaan yleisesti, että jäsenyyttä valmistelevien tukijärjestelmien toiminnassa on perustavanlaatuisia ongelmia. Ongelmien katsotaan suurelta osin johtuvan EU:n määräämien rakenteiden erittäin byrokraattisesta luonteesta ja siitä, että hankkeiden laatimisessa on käytettävä ulkopuolisia konsulttiyrityksiä. Vaikka käsitykset saattavatkin olla vääristyneitä, niiden esiintyminen on tosiasia, joka jäytää EU-jäsenyyden kannatusta ehdokasvaltioissa. Olisi vaarallista jättää nämä näkemykset huomiotta vain siksi, että ne näyttävät olevan väärinkäsityksiä. Tarvitaan tehokasta julkisuustyötä, jotta ehdokasvaltioiden kansalaisille voidaan välittää totuudenmukainen kuva.

8.4. Saattaa tuntua siltä, että näiden kysymysten käsittely on tarpeetonta, koska ensimmäinen liittymisaalto – jonka on suunniteltu lisäävän unionin jäsenmäärää jopa kymmenellä uudella jäsenellä – on niinkin lähellä. Mikään ei kuitenkaan voisi olla kauempana totuudesta. On välttämätöntä palauttaa luottamus ja tehostaa merkittävän suuruisten julkisten määrärahojen käyttöä; lisäksi on välttämätöntä, että ehdokasvaltiot saavat riittävästi kokemusta näiden varojen hallinnoinnista ja niihin liittyvien hankkeiden toteuttamisesta. Näin ei suinkaan ole laita useimmissa maissa. Ellei tavoitteeseen päästä, joudutaan asettamaan kyseenalaiseksi maiden kyky vastaanottaa liittymisensä jälkeen nykyisiä tukia paljon suuremmat rakenne- ja koheesiorahastovarat, mikä kyseenalaistaa ylipäänsä maiden valmiuden liittyä unionin jäseniksi. Maiden nykyisen tilanteen ja niiltä vaadittavan valmiustason välisen eron umpeen kurominen on useimpien valtioiden kohdalla pelottavan haasteellinen tehtävä, jonka suorittamiseen ei ole paljon aikaa jäljellä.

8.5. Komitea on esittänyt joukon yksityiskohtaisia suosituksia nykyisen tilanteen korjaamiseksi. Luettelo ei ole täydellinen, mutta toimeen on ryhdyttävä tarmokkaasti ja ripeästi, sillä aikaa ei ole tuhlattavaksi. Ollakseen tehokas minkä tahansa toimintasuunnitelman on saatava niin komission, ehdokasvaltioiden hallitusten kuin näiden maiden kansalaisyhteiskunnan yhteinen tuki. Toivottavaa on, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi löytyy riittävästi poliittista tahtoa.

Bryssel, 19. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansainvälisten pääomamarkkinoiden suuntaukset, rakenteet ja institutionaaliset järjestelmät”

(2003/C 61/18)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 30. toukokuuta 2001 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Kansainvälisten pääomamarkkinoiden suuntaukset, rakenteet ja institutionaaliset järjestelmät”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -jaosto antoi lausuntonsa 3. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Mario Sepi.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 58 ääntä puolesta, ei yhtään vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Talouden globalisaatiossa olennainen merkitys on maailmanlaajuisilla rahoitusmarkkinoilla, jotka ovat tehostuneet viime vuosikymmenen aikana.

1.2. Rahoitusmarkkinoiden suuri merkitys johtuu siitä, että ne ovat ensimmäinen talouden sektori, joka on todella globalisoitunut: toiminnot eivät ole rajoittuneet paikallisesti eivätkä ajallisesti, sillä kuka tahansa voi toimia viiden maanosan kaikilla rahoitusmarkkinoilla ja rahaa voi liikutella päivin ja öin, 24 tuntia vuorokaudessa ja mistä tahansa maailman kolkasta.

1.2.1. Talous- ja sosiaalikomitean tarkoitus on tällä lausunnolla osallistua kansainvälisten rahoituspääomamarkkinoiden toimintaa sekä kansainvälisellä ja Euroopan tasolla esitettyjä uudistusehdotuksia koskevaan keskusteluun. Komitean näkemyksen mukaan keskustelu on saanut uutta painoarvoa eräiden viimeaikaisten – ei pelkästään taloudellisten – tapahtumien seurauksena. Näitä ovat Yhdysvalloissa alkunsa saaneen spekulaatiokuplan puhkeaminen vuoden 2000 jälkipuoliskolla ja sen seuraukset reaalitaloudelle, syyskuun 11. päivän vakavat terroriteot vuonna 2001 ja pyrkimykset terrorismin ja taloudellisen rikollisuuden rahoituslähteiden tukkimiseksi sekä Argentiinan talouskriisi.

1.2.2. Komitea pitää EU:n osuutta maailmanlaajuisissa vakauttamis- ja kehitystoimissa erittäin tärkeänä. Komitea korostaa näin ollen sitä, miten tärkeää euroalueen instituutioiden on osallistua aktiivisesti kansainvälisiin tutkimuksiin sellaisten yhteisten toimintaratkaisujen löytämiseksi, joiden avulla rahoitusjärjestelmiä voitaisiin vakauttaa, vaikka alue itse hyötyykin yhteisestä, tiettyjä ”sokkeja” ehkäisevästä rahayksiköstään.

1.3. Nykyinen tilanne uusine epävakaine vaiheineen on muodostunut kahden ilmiön yhteisvaikutuksesta. Nämä ilmiöt ovat pääomamarkkinoiden lähes täydellinen vapautuminen, johon liittyy johdannaisten rahoitusvälineiden lisääntyminen, sekä toisen maailmanlaajuisesti merkittävästi yhdentyneen alan, televiestinnän, kehitys.

1.4. Lausunnon lähtökohtana on näkemys, että näiden kahden globalisoituneen alan leimaama talouden kiihtyminen aiheuttaa syviä ristiriitoja maailmassa, jossa alkaa kasvaa tietoisuus siitä, että useat kansalaisyhteiskunnan osat koko maailmassa jakavat saman kohtalon.

1.4.1. Pääomien vapaa liikkuminen on ilmiönä poliittisesti peruuttamaton. Sillä on kuitenkin tiettyjä myönteisiä vaikutuksia. Teoriassa maailmanlaajuinen sijoitusmarkkinoiden vapaus saattaa johtaa pääomien ihanteelliseen jakautumiseen ja maapallon kehityksen tasapainottumiseen.

1.4.2. Lisäksi vapautuminen voi ehkäistä merkittävästi järjestelmien ajautumista kriiseihin, kuten aiemmin on jo tapahtunut, sillä se laajentaa osallistuvien toimijoiden ja voimavarojen piiriä.

1.4.3. Sen synnyttämät uudet rahoitusvoimavarat voivat vaikuttaa merkittävästi tuotannon kasvuun sekä laajentaa kehityksen maantieteellistä vaikutusaluetta ja mahdollistaa sen, että ylijäämää valuu niihinkin maihin, joiden oma tuotantokyky ei ole riittävä.

1.4.4. Komitea katsoo, etteivät nämä myönteiset vaikutukset ole tällä hetkellä ilmeisiä. Päinvastoin, varsinkin viime vuosina globalisaatio, ja aivan erityisesti rahoitusmarkkinoiden globalisaatio, on usein joutunut raskaan arvostelun kohteeksi.

1.4.5. Usein moitteet perustuvat yksipuolisiin näkökohtiin ja pinnallisiin arvioihin maailmantalouden tasapainoisempaan kehitykseen liittyvistä vaikeuksista. Läheskään aina ei oteta huomioon poliittisten järjestelmien huomattavia ristiriitaisuuksia, jotka myös vaikuttavat köyhimpien maiden puutteelliseen kehitykseen. Korruptio, tuottamattomat hankinnat ja veropolitiikan riittämättömyys ovat näissä maissa usein esiintyviä ilmiöitä.

1.4.6. Arvostelu ei kuitenkaan ole perusteetonta. Kriisit, joita olemme joutuneet todistamaan ja jotka vaikuttavat välittömästi tai välillisesti jopa miljooniin EU:n kansalaisiin ja vaarantavat itse demokratian kestävyyden kyseisissä maissa – kuten Argentiinassa –, johtuvat vain osittain paikallisen politiikan puutteellisuudesta. Argentiinan oli määrä maksaa velkaa 750 miljoonaa dollaria vuoden 2001 loppuun mennessä ja yli kaksi miljardia dollaria vuoden 2002 tammikuun loppuun mennessä. Tilanteesta johtunut pääomapako ajoi pankit likviditeettikriisiin, jolla oli institutionaalisia ja sosiaalisia seurauksia. Dollarin ja peson irrottaminen toisistaan tapahtui räjähdysherkässä yhteiskunnallisessa ilmapiirissä: 37 miljoonasta ihmisestä 14 miljoonaa elää köyhyysrajan alapuolella. Sosiaalinen kriisi muuttui myös poliittiseksi ja institutionaaliseksi kriisiksi.

1.5. Tällaista tapahtuu ehkä siksi, että rahoitusmarkkinoiden globalisaatio etenee, mutta maailmanlaajuiset instituutiot eivät lisäänny eikä yhteisiä poliittisia päämääriä tai maailmanlaajuisia hallinnollisia toimielimiä ole. Kehitys on näin ollen päinvastaista kuin se kehitys, joka synnytti kansallisvaltioita ja jossa institutionaalinen vahvistuminen edelsi markkinoiden vahvistumista.

1.6. Koventuneen kilpailun, lisääntyneen luotonannon ja rahoitusalan nopeiden muutosten innoittamassa kansainvälisessä ”uuden rahoitusarkkitehtuurin” hankkeessa ehdotetaan niin Kansainvälisen valuuttarahaston ja Maailmanpankin toimivallan kuin hallintotavankin uudistamista alkaen sellaisten parhaiden käytäntöjen määrittelystä, jotka ehkäisisivät mahdollisimman hyvin epävakaudesta johtuvia ilmiöitä ja kerrannaisvaikutuksia.

1.7. Komitea katsoo, että ”uusi rahoitusarkkitehtuuri” on määriteltävä laajemmassa analyyttisessä ja loogisessa kehyksessä kuin tähän asti, kun päämääränä on ollut rahoituspääomamarkkinoiden vapauttaminen.

2. **Analyysi unionin tasolla käydystä keskustelusta**

2.1. Komissio antoi 2. helmikuuta 2002 ([1]) tiedonannon, joka on selvitys aihetta koskevista asiakirjoista ja tutkimuksista. Selvitys tähtää kahteen, talous- ja rahoitusasioiden neuvoston ehdottamaan päätavoitteeseen, jotka ovat rahoituskriisien ratkaiseminen sekä kehitysavun rahoituksen tarkastelu maailmanlaajuisen epätasa-arvon vähentämisen välineenä.

2.1.1. Komission tiedonanto ei sisällä täsmällisiä ehdotuksia, vaan siinä tarkastellaan vain esillä olevia, uutta maailmanlaajuista rahoitusarkkitehtuuria koskevia ajatuksia ja käynnistetään siten keskustelu aiheesta sekä EU:n tasolla että maailmanlaajuisesti. Talous- ja sosiaalikomitea aikoo osallistua komission aloittamaan keskusteluun käsillä olevalla lausunnollaan.

2.1.2. Hyväksyessään komission tiedonannon 5. maaliskuuta 2002 talous- ja rahoitusasioiden neuvosto katsoi muun muassa, että pääomamarkkinoiden globalisaatio on tärkeää kasvun ja kehityksen kannalta, mutta oli komission kanssa kuitenkin yhtä mieltä siitä, etteivät globalisaation hedelmät ole jakaantuneet tasapuolisesti.

2.1.3. Neuvoston tiedonanto päättyi luetteloon tavoitteista, jotka se halusi keskustelussa otettavan esille ([2]).

2.1.4. Kansainvälistä valuuttajärjestelmää koskevassa päätöslauselmassaan ([3]) Euroopan parlamentti mm. ”katsoo, että tarpeellinen rahoitusalan vakaus on julkinen hyödyke ..., että reaalitalous maksaa taloudellisen epävakauden ja sen synnyttämien kriisien kustannukset ..., että rahoitusalan teknisellä osaamisella ja innovaatiolla on keskeinen rooli, koska ne ... jakavat riskejä ..., että rahoitusalan tekninen osaaminen johtaa samalla taloudellisten transaktioiden ja riskien lisääntyvään monimutkaistumiseen ... (ja) että kansainvälisten rahoituslaitosten meneillään olevissa uudistuksissa on pyrittävä parantamaan niiden tehokkuutta ja lisäämään niiden avoimuutta, ... (ja) ... kannattaa integroitua maailmanlaajuista seurantaa ja valvontaa ...”.

2.1.5. Vuoden 2001 toukokuussa antamassaan tiedonannossa ([4]) komitea pani merkille, että pääoman liikkumisen täydellinen vapauttaminen on edistänyt kansainvälisiä rahoituskriisejä, jotka ovat kohdanneet raskaimmin kehitysmaita. Kriisien on katsottu suurelta osin johtuneen teollistuneista maista peräisin olevan pääoman puhtaasti spekulatiivisista, lyhyen aikavälin liikkeistä, joita jotkin kehitysmaat ovat hyödyntäneet kattaakseen julkista alijäämää vakiintuneista menettelyistä poikkeavalla tavalla ottaen näin suuria riskejä.

2.1.6. Komitea on katsonut tarpeelliseksi laatia oma-aloitteisen lausunnon edistääkseen sellaisen uuden valuutta- ja rahoitusarkkitehtuurin tutkimusta, joka hillitsisi markkinoita ja ehkäisisi 1990-luvun kriisien toistumisen. Samassa yhteydessä komitea tarkastelee komission helmikuussa 2002 antamaa tiedonantoa ja ottaa myöhemmin tässä asiakirjassa esille joitakin sen kohtia. Joka tapauksessa komitea katsoo, että rahoitusmarkkinoiden muuttujat vaikuttivat 1990-luvulla määräävästi reaalitalouden kehitykseen.

([1]) KOM(2002) 81 lopullinen.

([2]) Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto, 5. maaliskuuta 2002 (6591/02 (tiedote 46) C/02/46).

([3]) Euroopan parlamentin päätöslauselma kansainvälisen valuuttajärjestelmän toiminnan parantamisesta ja tulevien kriisien välttämisestä (2000/2017 (INI) -A5-0302/2001).

([4]) CES 326/2001 fin.

3. **Yleistä**

3.1. *Taloudellisten suhdanteiden kehitys*

3.1.1. Talouden kehitystä leimaa yleinen tuotannon hidastuminen. Hidastuminen alkoi yhtäkkiä vuoden 2000 jälkipuoliskolla Yhdysvalloissa. Sitä edelsi kymmenen vuotta keskeytymättä jatkunut talouden paisuminen, jonka aikana rahoitusalan sääntelyä vähennettiin ja halpaa riskipääomaa oli tarjolla huomattavan paljon. Tämä johtui keskimääräistä suuremmista voitto-odotuksista etenkin tieto- ja viestintätekniikan alalla. Toisaalta säästäjien luottamusta ovat vähentäneet huomattavasti viime aikoina ilmi tulleet suuryritysten johtajien petostapaukset.

3.1.2. Yhdysvaltain talouden taantuminen ulottui muihinkin maantieteellisiin alueisiin, joilla taas vaikuttivat eri ilmiöt, kuten öljyn hinnan nousu vuosina 1999 ja 2000, suurimpien keskuspankkien puuttuminen korkotasoihin lyhyen ajan sisällä inflaatiopaineiden ehkäisemiseksi sekä Japanin ”rakenteellisten” vaikeuksien jatkuminen. Mainittujen ilmiöiden samanaikaisuus voimisti ja tahdisti tuotannon ja kokonaiskysynnän yleistä hiipumista.

3.2. *Suhdannekehityksen ulkoiset puitteet ja säännönmukaisuus ”kolmannen aallon globalisaatiossa”*

3.2.1. Komitea painottaa, että pääomien kansainvälisen liikkumisen vapauttaminen on tarjonnut yhä enenevässä määrin mahdollisuuksia tasapainottaa eri kansallisten järjestelmien välisiä säästämiskyvyn eroja ja että tämä on yksi vapauttamisen myönteisimmistä vaikutuksista. Samalla, ja varsinkin viime vuosikymmenen voimakkaan sääntelyn purkamisen seurauksena, vapauttaminen on kuitenkin lisännyt rahoitusalan suhdanteiden heilahtelun todennäköisyyttä ja vaikuttanut siten merkittävästi reaalitalouteen. Rahoitusmarkkinoiden muuttujat aiheuttavat entistä määräävämmin makrotaloudellisia muutoksia ja levittävät niiden vaikutusta myös sen alueen ulkopuolelle, jossa ne ovat alun perin syntyneet. Komitea muistuttaa Kansainvälisen järjestelypankin arvioineen, että pääomavirrat ovat nykyisin 40 kertaa kaupan virtoja tärkeämpiä.

3.2.2. Ilmiöiden leviäminen aiheuttaa siis rahoitus- ja taloussuhdanteiden samanaikaisuutta ja yleistä voimistumista, jonka lopulliset tulokset voivat olla enemmän tai vähemmän vakavia riippuen sen maan taloudellisesta ja rahoituksellisesta merkityksestä, josta kehitys lähtee liikkeelle, samoin kuin niiden maantieteellisten alueiden rakenteiden ja hallinnon voimavaroista, joihin se leviää. Lisäksi Yhdysvaltain taloudelliset muuttujat näyttävät määräävän yhä enemmän useiden muiden maiden talouselämän ja rahoitusalan kehitystä.

3.2.3. Komitea on samaa mieltä niistä syistä, jotka komissio viimeisimmissä suhdannearvioissaan on nimennyt taloussuhdanteiden samanaikaisuuden syiksi. Määräävää on ulkoisten ”sokkien” välityskanavien väljentyminen ja moninkertaistuminen. Tämä koskee muun muassa kauppavirtojen ehtymistä, joka vaikuttaa kielteisesti kaikilla niillä alueilla, joiden kasvumahdollisuudet ovat sidoksissa vientiin. Merkitystään ovat lisänneet muutkin välityskanavat, kuten yritykset (monikansallisten yritysten tuottamien voittojen heilahtelun myötä), sekä salkkujen lisääntyvä hajauttaminen eri liike-elämän aloille. Unohtaa ei pidä myöskään sitä, että perheiden ja yritysten odotukset ovat samankaltaisia esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Euroopassa.

3.2.4. Argentiinan tapaus osoitti, kuinka voimakkaasti meihin vaikuttavat rahoitusalalla tapahtuvat vaihtelut. Argentiinassa kielteisiä odotuksia ruokkivat makrotalouden epävakaisuus (julkisen velan lisääntyminen, maksutase jne.) sekä valuuttakurssijärjestelmän riistäytyminen hallinnasta. Syyn ja seurauksen suhde kääntyi ympäri; maan korkotasoon ja valuuttakursseihin kohdistuvia paineita lisäsivät maailmantalouden hiipuminen, yksityisten toimijoiden yleinen kielteisyys riskinottoa kohtaan (jota syyskuun 11. päivän terroriteot lisäsivät), heidän käyttäytymisensä ja päätöstensä muuttuminen sen mukaisesti (mihin liittyi laumakäyttäytymisen piirteitä), kansainvälisen korkotason uudelleenmäärittely jne.

3.2.5. Muun kuin talouden suhdanteiden osalta globalisaation voidaan katsoa tehneen ulkoisten ”sokkien” välityskanavat paitsi väljemmiksi myös monimutkaisemmiksi. Näin on käynyt erilaisten järjestelmien sisällä, yksityisten toimijoiden ja julkisten instituutioiden keskinäisissä suhteissa ja mikro- sekä makrotason tekijöiden välillä. Monimutkaisuus johtuu siitä intressien ja interaktioiden moninaisuudesta, jonka yksityiset toimijat muodostavat kukin omilla suunnitelmillaan, järkeistämistä koskevilla perusteillaan ja käyttäytymismalleillaan.

3.3. *Uusi käsitearkkitehtuuri*

3.3.1. Kuten komissio toteaa, uuden rahoitus- ja valuuttaarkkitehtuurin luomiseen tähtäävä uudistus on välttämätön keino, jos halutaan ehkäistä rahoituskriisejä ja hallita niitä alusta alkaen tehokkaammin. Se on myös keino valmistaa rahoitusmarkkinat kohtaamaan maailmassa esiintyvä jyrkkä kehityksen epätasapaino. Tämä tarve ei kumpua niinkään solidaarisuudesta, vaan se vastaa kaikkien maiden, niin teollistuneiden maiden, kehitysmaiden kuin syrjäytyneimpienkin maiden, välittömiä perusintressejä. Toiminnallisella tasolla jo mainitut tekijät, leviäminen ja samanaikaisuus, ovat syynä luotto- ja likviditeettimarkkinoilla vallitseviin ”kokonaisriskeihin”. Ne osoittavat selvästi, ettei edes teollisuusmaiden kannata keskittyä vain omiin sisäisiin ongelmiinsa.

3.3.2. Komitea katsoo, että rahoitusmarkkinoiden sääntely vaatii kaiken kaikkiaan huomattavaa järkeistämistä ottaen huomioon myös yleisemmät tavoitteet, jotka paremmin toimivalla sääntelyllä on tarkoitus saavuttaa. Tämä merkitsee sen talouden tarkastelumallin sisällöllistä laajentumista, jonka avulla "uusi rahoitusarkkitehtuuri" muotoillaan. Viimeksi mainitun avulla taas pitäisi tavoitella kurinalaisia rahoitusmarkkinoita, joissa yhdistyisivät toimivat kilpailumekanismit sekä sääntely- ja valvontavälineet. Jotta uudistus voisi olla tehokas ja tasapainoinen, se tulee kuitenkin sisällyttää osaksi kokonaisvaltaisempaa "käsitearkkitehtuuria", jossa otetaan tiiviisti rahoitusmarkkinoihin liittyvien ilmiöiden ohella huomioon myös yhteydet rahoitusmarkkinoiden ja muiden reaalitalouden alueiden välillä.

3.3.3. Yleisen taloudellisen kehyksen huomattava järkeistäminen tarkoittaa sitä, että on otettava huomioon sekä kysynnän että tarjonnan puolella toimivat tekijät. Näin on mahdollista käsitellä yhtä aikaa niin julkisia instituutioita koskettavia makrotason ongelmia kuin mikrotasonkin ongelmia. Lisäksi voidaan hylätä yhtäältä taloudellisten mekanismien ja päätösten ja toisaalta asianomaisten yhteisöjen sosiaalisten sääntöjen jäykkä erottaminen toisistaan.

3.3.4. Makrotalouden tasolla bruttokansantuotteen kasvu ei yksin riitä mittaamaan järjestelmän kehittymistä. Sisämarkkinoiden kysynnällä kaikkine osatekijöineen on perustavanlaatuinen merkitys kasvun vakaudelle ja sille, miten kasvu jakautuu. Riittävä kysynnän taso lieventää kompromissia vaihtokurssien vakauttamistarpeen ja viennin kilpailukyvyn välillä. Samalla tavalla tulisi suorittaa veropoliittisen mallin kattava uudelleenarviointi. Veropolitiikassahan on kannatettu veronkannon hajanaista keventämistä eri toimijaryhmien ja verotusperusteiden osalta. Tällä tavalla ei ainoastaan toimita tasapuolisuuden periaatetta vastaan, vaan lisäksi heikennetään talouskasvua ja yhteiskunnallista kehitystä vähentämällä julkisia hankintoja.

3.3.5. Makrotaloudellisen tervehdyttämisen on tapahduttava vaiheittain siten kuin taloudellinen ja yhteiskunnallinen järjestelmä kokonaisuutena vaativat. Kehittyvien maiden pyrkimys päästä nopeammin mukaan rahoituspääomamarkkinoille johtaa prosessin nopeuttamiseen, joka aiheuttaa markkinoilla kielteisen ketjureaktion. Siinä korostuu, että rahoitusmarkkinat voivat olla epävakaat sen lyhytkestoisen vaiheen aikana, jolloin markkinat ovat avautumassa (becoming open), ennemminkin kuin pitkään ja vakaasti avoinna olleilla markkinoilla (being open). Jos muut olosuhteet ovat samanlaiset, pääomamarkkinoiden avautuminen voi johtaa suoritteiden hintojen nousuun, ennen kuin kansallisilla rahoituslaitoksilla on mahdollisuudet niiden tarpeelliseen valvontaan.

3.3.6. Vaiheittain on suoritettava myös valuuttakurssijärjestelmän valinta. Argentiinassakin omaksuttiin kiinteä muuntokurssijärjestelmä, koska arveltiin sen olevan sopivin valuuttakurssijärjestelmä. Tällä tavoin kansallinen rahapolitiikka muodostui sisäsyntyiseksi ja johti lopulta "automaattiseen inflaation hidastumiseen".

4. **Ehdotukset ja erityiset huomautukset**

4.1. Komitea pitää tärkeinä toimia, joiden avulla kansainvälinen yhteisö aikoo toteuttaa uutta rahoituspolitiikkaa. Tavoitteita on kaksi: yhtäältä parempi tiedottaminen ulkomaisille sijoittajille niistä markkinoista, joilla ne aikovat toimia, ja toisaalta kyseisten markkinoiden vahvistaminen sääntelyllisten, taloudellisten ja institutionaalisten uudistusten sekä uusien rahoitusrakenteiden avulla.

4.2. Makrotalouspolitiikan avoimuutta koskevat säännökset, velkojien suojaa koskevat periaatteet ja direktiivit, kansainväliset tilinpäätös- ja tilintarkastusstandardit (International Accounting Standards, International Standards on Auditing) sekä säännöt, jotka koskevat pankkien valvontaa, yhdennettyjen markkinoiden suojaamista sekä kehittyviä maita ja kehitysmaita, on laadittava toimivaltaisten kansainvälisten rahoituslaitosten tiiviinä yhteistyönä. Ensisijaisia tässä yhteydessä ovat Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) ja Maailmanpankki (joihin kuuluu 183 maata). Ne aikovat tehostaa toimintaansa sekä valvontaa maailman rahoitusalan arviointia koskevassa uudessa ohjelmassa.

4.3. Komitea painottaa, että myös kansainvälisille toimielimille on taattava paras mahdollinen avoimuus ja tiedonkulku, jotta niillä on mahdollisuus arvosteluun ja keskusteluun. Tavoitteena on, että myös globalisaatiota palvelevissa rakenteissa noudatetaan demokraattisen hallintotavan sääntöjä. Alalla toimivat elimet ovatkin samanaikaisesti omaan toimialaansa erikoistuneita ja riippumattomia, kun ne on perustettu kansainvälisellä toimeksiannolla, vaikka ne hallinnoivatkin julkisia varoja.

4.3.1. Komitea painottaa, että juuri mainitun säännöskokonaisuuden tehtävä on mahdollistaa myös tasapainoinen sisäinen kehitys niissä maissa, joita se koskee. Juuri uudistuksiin tarvittavan ajan pituus on ratkaiseva, kun tavoitellaan toimivaa taloudellista tilannetta, jossa rahoitusala ei olisi niin haavoittuva kuin ennen ja jossa otettaisiin huomioon sellaisiakin muuttujia, jotka eivät perinteisesti ole kuuluneet velallismaiden ja velkojien välisissä suhteissa noudatettuihin malleihin ja menettelytapoihin. Näin murrettaisiin kansallisyhteisöissä vallitseva markkinoiden vaatimusten ja toisaalta kansalaisyhteiskunnan tavoitteiden välinen muuri.

4.4. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ei komitean mielestä riitä päätös, jonka mukaan yksittäisten maiden on omaksuttava kansainvälisen yhteisön ehdottamat säännöt vapaaehtoisesti, eikä myöskään ilmoitus, että on niiden tehtävä laatia toimenpideohjelman sisältö sekä määritellä sen toteuttamisen määräajat. On välttämätöntä, että lainojen ehdoissa – esimerkiksi IMF:n määrittämissä ”ennalta ehkäisevissä luottojärjestelyissä” – otetaan huomioon lainojen siedettävyys myös maan reaalitalouden, yhteiskunnallisten olojen ja kansainvälisen aseman kannalta. Näin voidaan rauhoittaa yksityisiä velkojia ja välttää ajautuminen likviditeettikriisistä maksukyvyttömyyteen. Toisin sanoen näin voidaan suojata suunnitellun hankkeen toteutettavuus ja toimivuus.

4.5. Lisäksi komitea painottaa kolmen tärkeän kansainvälisen valuutan – dollarin, euron ja jenin – keskinäisten suhteiden suurta merkitystä. Niiden välisten vaihtokurssien heilahtelun lientyminen vähentäisi kansainvälisiin rahoitusmarkkinoihin vaikuttavia riskejä ja sattumanvaraisuutta. Näiden valuuttavyöhykkeiden tehokkaampi keskinäinen koordinointi saattaisi parantaa vaihtokurssien välistä oikeasuhtaisuutta sekä reaalitalouden perusominaisuuksia ja edistää yleisen talouskasvun jatkuvuutta.

4.6. Rahoituspolitiikassa on otettava huomioon sekä rahoitusalan järjestelmien että rahatalouden säännöt. Niiden perinteistä ristiriitaisuutta, jota pääomamarkkinoiden nopea vapautuminen ja sääntelyn yhä enenevä purkaminen kärjistävät, on tarkasteltava käsitteellisesti laajemmassa hallinnollisessa kehyksessä kuin se yksiulotteinen malli, jota tähän mennessä on sovellettu. Vain tähän laajennettuun kehykseen on mahdollista sisällyttää joitakin ehdotuksia seuraavista seikoista: pitäisikö IMF:n asemaa vahvistaa vai ei, pitäisikö sen toimivalta ulottaa koskemaan myös maksutaseiden pääomatilejä, miten laajasti järjestelmän tulisi sitoa yksityinen sektori mukaan rahoituskriisien hoitoon jne.

4.7. Keskustelussa esiin tulleissa ehdotuksissa on esitetty muun muassa Tobinin veron käyttöön ottoa. Kyse on verosta, joka koskisi eri valuuttojen välisiä transaktioita ja tekisi lyhyen tähtäimen voittoon pyrkivistä valuuttasiirroista vähemmän houkuttelevia ja suosisi tuottaviin sijoituksiin tähtääviä pääomavirtoja. On ehdotettu myös vaihtoehtoisia ratkaisuja, muun muassa järjestelmää, jossa määräaikaiset talletukset ovat tuottamattomia. Komitea katsoo, että Tobinin veron soveltuvuus ja käyttökelpoisuus liittyy laajempaan kysymykseen, joka koskee verotuksen kansainvälistä koordinointia. Koordinoinnin tarkoitus olisi välttää niin kutsuttua epärehellistä kilpailua, ehkäistä veroparatiisien ja off-shore-markkinoiden aiheuttamia ongelmia (molemmat mahdollistavat veropaon ja nimettömyyden) sekä torjua talousrikoksista peräisin olevan rahan kierrättämistä ja terrorismin kansainvälistä rahoittamista. On toivottavaa, että komitea jatkaa kansainvälisen pääomaverotuksen tarkastelua.

4.7.1. Rikoksella saadun rahan pesu ja terrorismin rahoittaminen ovat hyvin vakavia ilmiöitä, joissa liikkuu huomattavia rahasummia (YK:n arvion mukaan rikoksista peräisin olevat varat yltävät noin 500 miljardiin dollariin vuosittain). Molemmat ilmiöt ovat sellaisia, että yksittäisten valtioiden on mahdotonta valvoa niitä, sillä niihin liittyvät varat ovat peräisin eri lähteistä (varat ovat alunperinkin laittomia vain rikoksissa) ja niissä käytetään hyväksi kansainvälisyyttä, globalisaatiota sekä tekniikan edistystä.

5. **Euroopan unionin ehdotukset**

5.1. Euroopan unioni on hyvin selvillä omasta asemastaan ja mahdollisuuksistaan vaikuttaa kaikkiin mainittuihin asioihin. Komitea haluaa kiinnittää huomiota seuraavien aloitteiden käyttökelpoisuuteen ja toivoo, että niitä koskevia aikatauluja noudatettaisiin.

5.1.1. Muun muassa Laekenin Eurooppa-neuvostossa EU esitti toivomuksen uudesta demokraattisesta hallintotavasta. Tämä edellyttää yhteistä näkemystä niistä nopeista muutoksista, jotka maailmaa kohtaavat, ensisijaisten asioiden erottamista vähemmän tärkeistä, inhimillisten ja taloudellisten voimavarojen kohtaamista sekä sen myöntämistä, että kansalaisyhteiskunnalla on ratkaiseva rooli ”järjestäytyneessä rahoitusalan vapauttamisessa”. Hallintotapaa koskeva komission ehdotus [1] on saatettava osaksi lainsäädäntöä ja muunnettava koko Euroopan unionin yhteiseksi, vakaaksi politiikaksi.

5.1.2. Verotusta koskevien toimenpiteiden osalta Helsingissä joulukuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto ja Santa Maria da Feirassa kesäkuussa 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto esittivät – toissijaisuusperiaatteen ja yli rajojen esteittä toimivat eurooppalaiset markkinat huomioon ottaen – jäsenvaltioissa vapaaehtoispohjalta toteutettavaa ”aloitepakettia” (yritysverotusta koskeva ”menettelytapasäännöstö”) sekä EU-direktiivein ohjailtua säästövarojen tuottamien tulojen verottamisen koordinointia. Ensimmäiset tulokset näistä toimista pitäisi saada vuoden 2002 aikana. Siirtyminen harmonisoituun verotukseen on vasta alkanut.

5.1.3. EU yhtenäistää parhaillaan omia rahoitusmarkkinoitaan sen mukaan, mitä Lissabonissa kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa (maaliskuussa 2000) päätettiin toimintasuunnitelman aikataulusta vuoteen 2005 ja mitä Tukholman Eurooppa-neuvostossa (maaliskuussa 2001) päätettiin arvopaperimarkkinoiden yhdentämisestä vuonna 2003 Lamfalussyn johtaman korkean tason työryhmän esitysten mukaisesti. Komitea on jo ilmaissut näkemyksensä tämän prosessin toimivuudesta ja edistymisestä eikä aio enää palata siihen tässä yhteydessä. Komitea haluaa kuitenkin painottaa, että rahoitusmarkkinat voivat edistää kasvua ja ne voivat toimia vakaasti vain, jos tehokkuuden ja turvallisuuden välille pystytään saamaan aikaan parempi kompromissi.

---

[1] KOM(2001) 428 lopullinen.

5.1.4. Toimintasuunnitelman edistymisen suhteen, komitea painottaa erityisesti, että on tärkeää ottaa julkisia ostotarjouksia koskeva direktiivi uudelleen käsittelyyn ja välttämätöntä edetä myös lisäeläkerahastoja koskevan direktiivin laadinnassa.

5.1.5. Maailmantaloutta tällä hetkellä vaivaavan hidastumisvaiheen vuoksi, komitea kehottaa Euroopan unionia tehostamaan sisäistä kasvuaan ja yhteisön sisäistä kauppaa. Tämä voitaisiin toteuttaa vaikkapa eurooppalaisten infrastruktuurihankkeiden avulla (project financing), jotka rahoitettaisiin markkinoilta ja pankkijärjestelmästä saatavilla varoilla sekä panostamalla julkisiin investointeihin.

5.1.6. Vahvistaessaan sisäisen kysynnän osuutta Euroopan bruttokansantuotteen kasvusta tämäntyyppiset toimet merkitsisivät tarvittavia rakenteellisia uudistuksia. Niitä ei sisällytettäisi vakaussopimuksen mukaisiin kirjanpitomenettelyihin. Jos kehitystoimet toteutettaisiin valtioiden välisen tehokkaan yhteistyön puitteissa, jokainen valtio pystyisi pitämään lukua kumppaniensa päätöksistä. Toimet myös lisäisivät käytettävissä olevia rahavaroja niiden taloudellisten tulosten lisäksi, jotka ovat saavutettavissa erikseen toteutettujen aloitteiden avulla.

6. **Kansainväliset rahoituslaitokset**

6.1. *Euroopan keskuspankki*

6.1.1. EKP on taas kerran kieltäytynyt – lähinnä metodologisista syistä – hyväksymästä harkinnanvaraisia, lyhyen tähtäimen rahapoliittisia päätöksiä olettaen, että ne saisivat suhdanteet heilahtelemaan entistä enemmän. Selkeisiin tavoitteisiin (hintojen vakaus) ja tietoihin perustuva keskipitkän aikavälin politiikka vastaa EKP:n käsityksen mukaan yksityisten toimijoiden odotuksia niin, että nämä sopeutuvat politiikkaan.

6.1.2. Tämän vuoksi EKP pitää euron vaihtokurssia indikaattorina eikä tavoitteena. EKP muistuttaa, että verrattuna Bretton Woodsin sopimuksiin pyrkimys pääomien vapauttamiseen ja markkinoiden vaatimusten mukaiseen toimintaan on viimeksi kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana poistanut rahavarojen ja ylijäämän jakamiseen liittyneet haitat. Se myöntää kuitenkin, että vapautuspolitiikka saattaa vaikeuttaa huomattavasti vakaiden valuuttakurssijärjestelmien ylläpitämistä. EKP:n näkemyksen mukaan markkinatalouden perusperiaatteiden noudattaminen näyttää olevan paras menettelytapa ja järjestelmän hallinta voidaan jättää niiden varaan.

6.1.3. Vain hyvin epätavallisissa tilanteissa, esimerkiksi syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen, voidaan päätyä solmimaan suurten valuuttavyöhykkeiden välisiä yhteistyösopimuksia – kuten mainitussa tilanteessa heti tehtiinkin. Yleisesti ottaen EKP pitää sopimuksia mahdollisina kriisien aiheuttajina, koska niiden sisäisiä sääntöjä on vaikea määritellä niin, että eri vaihtoehdot otettaisiin tyhjentävästi huomioon.

6.1.4. Komitea on täysin tietoinen siitä, mitä vaikeuksia tärkeimpiä valuuttoja koskevaan vaihtosopimukseen liittyisi, mutta painottaa kuitenkin sen myönteisiä vaikutuksia: se lieventäisi markkinoiden heilahtelua ja tekisi niistä ennustettavammat. Lisäksi on välttämätöntä, että EKP ottaa paikkansa oman valuuttavyöhykkeensä edustajana kansainvälisissä instituutioissa.

6.2. *Rahanpesun vastainen toimintaryhmä (FATF)*

6.2.1. FATF:n mukaan kaiken taloudellisen rikollisuuden taustalla on oltava tehokas rahoitusorganisaatio. Rikollisuuden muodot määräävät kuitenkin itse rahoitustapahtuman kulun. Taloudellinen rikollisuus pitää sisällään menettelyjä, joilla yritetään pestä laittomista toimista saatuja rahavaroja (mustasta valkoiseksi), jakaa laillisia varoja laittomiin toimiin, esimerkiksi terrorismin rahoittamista varten (valkoisesta mustaksi), siirtää esimerkiksi salakuljetuksella tai huumeilla hankittuja laittomia varoja muihin laittomiin toimiin, kuten terrorismiin (mustasta vielä mustemmaksi).

6.2.2. Syyskuussa 2001 ilmenneen terrorismin vakavuus johti siihen, että FATF ryhtyi laatimaan lisäsuosituksia, jotka yhdessä rahanpesua koskevien suositusten kanssa mahdollistavat sellaisen perusrakenteen luomisen, jonka avulla terrorismin ja terroritekojen rahoittaminen voidaan paljastaa, ennakoida ja estää. Komitea tukee näitä suosituksia täysin ja painottaa sitä, että kaikkien valtioiden on välttämätöntä ratifioida kansainvälinen terrorismin rahoituksen vastainen YK:n yleissopimus vuodelta 1999 ja että asiaan liittyvät päätöslauselmat on pantava täytäntöön, etenkin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma nro 1373. (Terrorismin, terroritekojen ja terroristijärjestöjen rahoittaminen on määritelty rikolliseksi toiminnaksi. Jokaisen maan on muutettava omia lakejaan ja asetuksiaan siten, että varat voidaan jäädyttää ja takavarikoida nopeasti, sekä laatia raportit, jotka toimitetaan kaikille toimivaltaisille viranomaisille, kun ilmenee epäilys joidenkin varojen olevan yhteydessä kyseisiin tekoihin.)

6.2.3. Komitea myöntää, että rahoitusmarkkinoiden globalisoituminen, uusien maksuvälineiden ja johdannaisten jatkuva muodostuminen sekä jopa euron käyttöönotto vaikeuttavat ilmiön valvontaa. Tämä tosiseikka kannustaa solmimaan kahden- ja monenvälisiä sopimuksia kansallisten järjestelmien välillä, mutta myös hyväksymään kansainvälisen hallintotavan säännöstön, joka perustuu yhtenäisille vaatimuksille ja menettelyille.

6.2.4. Komitea on huolissaan myös siksi, että mainittujen sääntöjen tehokas soveltaminen ja konkreettinen käyttäminen on vaikeaa, jos institutionaaliset ja oikeudelliset puitteet ovat kovin erilaisia.

6.3. *Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF)*

6.3.1. Komitea on IMF:n kanssa yhtä mieltä yhdentymisestä sekä siitä, että vuonna 1998 julkaistun raha- ja finanssipolitiikan avoimuutta koskevien hyvien käytäntöjen säännöstön asemaa tulisi vahvistaa. Se, että valtiot vapaaehtoisesti hyväksyvät säännöstön (ja soveltavat sitä), lienee yksi olennainen vaihe kriisien ennaltaehkäisyssä. Säännöstössä edellytetään, että kansallisen rahapolitiikan ja julkistalouden kehittämisessä noudatetaan kahta vaatimusta:

a) yksityisten toimijoiden on tunnettava makrotalouspoliittiset tavoitteet ja tiedettävä, millä keinoin niihin pyritään,

b) omalla toimialallaan riippumattomien rahoituslaitosten ja rahapolitiikasta vastaavien viranomaisten on noudatettava asetettuja velvoitteita ja sääntöjä vahvistaakseen luotettavuuttaan.

6.3.2. Komitea painottaa, että valuuttarahaston uuden kansainvälisten pääomamarkkinoiden yksikön asemaa tulisi vahvistaa, ja pitää tärkeänä, että IMF:n valitsemien toimien, samoin kuin myös niitä edeltävien ja niihin liittyvien IMF:n sisäisten talouspoliittisten keskustelujen ja päätöksentekomenettelyjen avoimuutta lisättäisiin.

6.3.3. Komitea katsoo kuitenkin, että jos IMF parantaa tällaista analyyttista prosessia ja määrittelee uusia indikaattoreita, sen on tapahduttava osana sellaista käsitteellistä kehystä, joka sisältää myös taloudellisten muuttujien tasapainottamista koskevia ratkaisuja sekä niihin liittyviä määräaikoja ja jossa otetaan samalla huomioon reaalitalouden kehityksen ja sosiaalisen kestävyyden vaatimukset. Komitean käsitys on, että vain tällä tavoin voidaan vahvistaa välttämättömän vakauspolitiikan toteutuskelpoisuutta ja rakenteellista lujuutta ja tehdään se uskottavammaksi ja että jokaisen valtion velvollisuus ja oma etu olisi tavoitella tällaista vakauspolitiikkaa. Komitea katsoo myös, että tämä vaatii kaikkien politiikan ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aktiivista ja laajaa osallistumista pantaessa täytäntöön kansallisia selviämis- ja tervehdyttämissuunnitelmia.

6.3.4. Vuonna 2001 IMF vaati, että ulkomaisen lainan uudelleenjärjestelyä varten muodostettaisiin uusi mekanismi, joka perustuisi samantyyppisiin menettelyihin kuin ne, joita kansallisella tasolla oli jo sovellettu konkurssitapauksiin. Samalla IMF pohti, millainen olisi sen oma rooli tällaisessa uudessa, kollektiivisia toimia koskevassa säännöstössä.

6.3.5. Tällä hetkellä keskustelussa esiintyvät vaihtoehdot jakautuvat seuraavasti:

a) velvoittava järjestelmä (säädösperusteinen malli), jossa rahasto saisi lisää valtaa määrätä lainan uudelleenjärjestelymekanismista,

b) velvoittava järjestelmä, joka perustuisi velkojien enemmistöpäätökseen,

c) markkinoiden sääntöihin perustuva sopimusmalli, jossa sopimukseen voidaan vapaaehtoisesti sisällyttää kollektiivisia toimia koskevia ehtoja.

Valuuttarahasto ei ole vielä ilmoittanut, mitä vaihtoehtoa se pitää sopivimpana ja siis hyväksyttävänä.

6.3.6. Ottaen huomioon asian epävarmuuden ja sen, että uuden mekanismin toteuttamiseen oletetaan kuluvan kolme vuotta, komitea pitää nykyistä tilannetta kielteisenä eräiden vakavissa vaikeuksissa olevien maiden (esimerkiksi Argentiinan) osalta, sillä niillä ei ole mahdollisuutta vedota uusiin sääntöihin eikä ottaa parhaillaan solmittaviin sopimuksiin samanlaisia ehtoja kuin järjestelmään tullaan sisällyttämään. Käynnissä olevan keskustelun suhteen komitea katsoo, että velkojien enemmistön päätöksiin perustuva menettely mahdollistaisi sekä makrotasolla toimivien rahoituslaitosten että yksityisten laitosten asianmukaisen osallistumisen menettelyyn. Samalla menettely ehkäisisi voimakkaimpien velkojien aggressiivisuutta.

6.3.7. Sekä kriisien ennalta ehkäisyyn että niiden ratkaisuun liittyy komitean mielestä läheisesti tarve ryhtyä taas tehokkaisiin toimiin köyhien, syvästi velkaantuneiden maiden hyväksi. Niistä 21 maasta (yhteensä 42 maan joukosta), jotka olivat alkaneet saada velan vähentämiseen tarkoitettua rahoitusta, IMF sulki vuoden 2002 ensimmäisten kuukausien aikana pois kahdeksan, koska ne eivät olleet noudattaneet makrotaloudellisia velvoitteitaan tai toteuttaneet sovittuja uudistuksia. Komitea painottaa, että valuuttarahaston on mainitun kaltaisia rikkomuksia arvioidessaan otettava huomioon sekä perinteiset rakenteelliset ongelmat että myös yleinen talouskasvu, joka on heikompi kuin sovittujen maksuohjelmien yhteydessä on (aina) teoriassa oletettu, samoin kuin joidenkin raaka-aineiden hintojen lasku.

6.4. *Maailmanpankki*

6.4.1. Maailmanpankin kohdalla ensimmäinen tarkasteltava aihe on Monterreyn sopimuksella vahvistetun YK:n ohjelman tehokas toimivuus; ohjelman, jonka tavoite on puolittaa köyhyydessä elävien ihmisten määrä vuoteen 2015 mennessä (29 prosentista 14,5 prosenttiin maailman väestöstä).

6.4.2. Komitea korostaa,

a) että monien ohjelmassa mainittujen tavoitteiden (myös osallistujamaissa noudatettavan talouspolitiikan) toteutettavuus riippuu teoreettisista lähtöoletuksista, joihin kuuluu ainakin bruttokansantuotteen 3,6 prosentin kasvuvauhti kansainvälisellä tasolla vuoteen 2015 asti.

b) että, kuten Maailmanpankki on tarkastusraporteissaan painottanut, useilla alueilla toteutuneet taloudelliset taantumat ja epätasa-arvoisuuden lisääntyminen estävät valtioita toteuttamasta tarvittavia rakenneuudistuksia.

c) että kaikki tämä vaatii Maailmanpankkia tarkistamaan saatujen kokemusten perusteella omaa arviointimalliaan sekä siihen liittyviä taloudellisia ja sosiaalisia tilastoindikaattoreita.

6.4.3. Toinen tarkastelun kohteena oleva kysymys on siis tulevien velvoitteiden täyttämistä koskevien menettelyjen tarkistaminen. Monterreyn sopimuksessa harkittiin uutta yhteistyösopimusta, jonka tarkoituksena olisi saada aikaan teollisuusmaiden ja kehitysmaiden väliseen vastavuoroiseen vastuuseen ja velvollisuuksiin perustuvaa kestävää kehitystä. Kehitysmaiden edellytettäisiin noudattavan hyvää hallintotapaa sekä makrotaloutta vakauttavaa politiikkaa (joka tarkoittaa rahoitusalan, julkisen talouden ja valuuttakurssijärjestelmän valvontaa), kun taas teollisuusmailta edellytettäisiin enemmän ja tehokkaampaa apua sekä Dohassa tehtyjen, kaupan vapauttamista koskevien päätösten noudattamista. Nämä ovat toimintaolosuhteet, joissa Maailmanpankin odotetaan auttavan kehitysmaita voittamaan muun muassa strategiset, institutionaaliset ja infrastruktuuriin liittyvät esteet.

6.4.4. Komitea pitää kehitysmaiden talouskasvun kannalta olennaisena dynaamisen yksityisen sektorin olemassaoloa samoin kuin rahoitusmarkkinoiden vapauttamista sekä yhtenäisen kauppajärjestelmän toteuttamista. Komitea huomauttaa kuitenkin, että tällaisten prosessien käynnistäminen ilman erilaisille alueille ominaisten taloudellisten ja sosiaalisten olosuhteiden tapauskohtaista huomioimista aiheuttaa, kuten viimeksi kuluneiden 30 vuoden kokemukset laajalti osoittavat, voimasuhteiden epätasapainoa eri taloudellisten toimijoiden välille. Epätasaiset voimasuhteet yhdistettynä rakenteelliseen epätasapainoon eivät edistä vaan hidastavat mitä tahansa kehittymiseen, uudistuksiin tai sosiaaliseen edistykseen liittyvää prosessia.

6.4.5. Sevillassa viime kesäkuun 21. ja 22. päivänä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston tekemiä päätöksiä silmällä pitäen komitea kehottaa Euroopan unionia esittämään sopivissa kansainvälisissä yhteyksissä uusien arviointiperusteiden soveltamista seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi:

– reaalitalouden kehityksen tukeminen,

– tämän kehityksen kannalta tarpeellisten palveluiden ja hyödykkeiden turvaaminen,

– paikallistason taloudellisen toiminnan tukeminen.

6.4.6. Maailmanpankin johtohenkilöt ovat periaatteellisesti todenneet, että on tarpeen tarkistaa tähän asti noudatettuja arviointiperusteita (esimerkiksi puolustettaessa yksityistämisprosessia). Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että näitä arviointiperusteita noudatetaan tosiasiallisesti toimenpideohjelmien yhteydessä.

7. **Päätelmät**

7.1. Komitea on painottanut kansainvälisten pääomamarkkinoiden kasvavaa merkitystä sekä sitä, että ne eivät enää ole ajallisesti ja paikallisesti rajatut.

7.1.1. Rahoitusmarkkinoiden toiminnalla on suuri vaikutus reaalitalouden osatekijöihin, kuten tuotantoon, työllisyyteen sekä yksityiseen ja julkiseen kysyntään ja tarjontaan. Sillä on myös taipumus levittää rahoituskriisejä reaalitalouteen sekä kyky saada rahoituskriisit toteutumaan samanaikaisesti ja laajoilla alueilla niin, että ne samalla synnyttävät ja moninkertaistavat taloutta, yhteiskuntaa ja instituutioita heikentäviä, epävakaudesta johtuvia ilmiöitä.

7.1.2. Tämän takia nykyisin on alettu keskustella laajasti uudesta maailmanlaajuisesta rahoitusarkkitehtuurista. Kyse on ehdotuksesta luoda hallintotapa sellaisia tilanteita varten, joissa noudatetut säännöt ovat joko vanhentuneet tai koskevat alueita, joilta puuttuvat riittävät voimavarat ilmiön hillitsemiseksi.

7.1.3. Komitean näkemyksen mukaan kriisejä ennakoiva ja hallitseva uusi rahoitusarkkitehtuuri voi perustua vain uusille käsitteille – uuteen käsitearkkitehtuuriin, jossa otetaan rahoitusalan ilmiöiden lisäksi huomioon myös taloudelliset ja sosiaaliset tekijät sekä instituutioiden ja demokratian ylläpitäminen kriiseistä kärsivissä maissa.

7.1.4. Komitea kannattaa samankaltaista hallintotapaa kuin komissio valkoisessa kirjassaan [1], jonka mukaan tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ja taloudellisten erojen vähentäminen maailmassa.

7.1.5. Euroopan unionin on siksi osallistuttava keskusteluun entistä painokkaammin ja esiinnyttävä yhtenäisenä tuodessaan tätä uutta näkemystä esille eri instituutioissa.

7.2. Kansainvälisten instituutioiden uudistaminen on tarpeellisempaa kuin koskaan. Komitean havaintojen mukaan Maailmanpankki laajentaa jatkuvasti analyysimetodejaan ja soveltaa uusia näkökulmia eurooppalaisen hallintotavan hengessä, kun taas IMF takertuu perinteisiin arviointiperusteisiinsa. On kuitenkin vaikeaa kuvitella, että nämä instituutiot voisivat muuttua merkittävästi vain sisäisen kehityksen kautta.

---

[1] KOM(2001) 428 lopullinen.

7.2.1. Uudistaminen on kuitenkin mahdollista vain, jos kansainvälisten instituutioiden väliset voimasuhteet muuttuvat. Tämä edellyttää kuitenkin Euroopan mailta yhteisymmärrystä nykyisen tasapainon järkyttämisestä ja yksimielistä esiintymistä tästä aiheutuvien monien poliittisten ongelmien ratkaisemisessa.

7.2.2. Lopuksi komitea kehottaa kaikkia kansainvälisiä organisaatioita (IMF, Maailmanpankki, FATF, korruption vastainen ryhmä jne.) tekemään tiiviistä yhteistyötä kansallisten järjestelmien kanssa sekä toimimaan tehokkaasti yhteistyössä myös keskenään. Ratkaisevaa tässä yhteydessä on poliittinen tahto tehostaa off-shore-markkinoiden valvontaa sekä niiden yhteyksiä on-shore-markkinoihin.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan unionin vuoristoalueiden tulevaisuus”

(2003/C 61/19)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 16. tammikuuta 2002 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta ”Euroopan unionin vuoristoalueiden tulevaisuus”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -jaosto antoi lausuntonsa 25. kesäkuuta 2002. Esittelijä oli Jean-Paul Bastian.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 66 ääntä puolesta, 1 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. YK:n yleiskokous on julistanut vuoden 2002 kansainväliseksi vuoristojen vuodeksi. Tämän johdosta Euroopan unionin tulisikin pohtia vuoristoalueidensa tulevaa asemaa.

1.2. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, Euroopan parlamentti ja alueiden komitea ovat ilmaisseet useaan otteeseen olevansa kiinnostuneita vuoristoalueista ja vedonneet muun muassa seuraavissa asiakirjoissa sen puolesta, että Euroopan unioni tunnustaisi vuoristoalueiden erityisominaisuudet ja että niillä käynnistettäisiin asianmukaisia monialaisia poliittisia toimia:

– TSK:n 28. huhtikuuta 1988 antama lausunto vuoristoalueita koskevasta politiikasta (A Policy for Upland Areas),

– TSK:n 25. huhtikuuta 1996 antama lausunto aiheesta ”Alppien alue – kehitys- ja yhdentymismahdollisuus”,

– AK:n 21. huhtikuuta 1995 antama lausunto aiheesta ”Eurooppalainen peruskirja vuoristoalueista”,

– AK:n 18. syyskuuta 1997 antama lausunto aiheesta ”Vuoristoalueita koskeva unionin maatalouspolitiikka”,

– Euroopan parlamentin maataloutta ja maaseudun kehittämistä käsittelevän valiokunnan 16. lokakuuta 1998 antama mietintö aiheesta ”Vuoristoseutuja koskeva uusi toimintasuunnitelma”, joka valmisteltiin Euroopan parlamentin tutkimuksesta vastaavan pääosaston laatiman alustavan tutkimuksen Towards a European policy for mountain regions (AGRI111/FR) pohjalta,

– Euroopan parlamentin 6. syyskuuta 2001 antama päätöslauselma 25 vuodesta vuoristoalueiden maanviljelyä koskevan yhteisön lainsäädännön soveltamista.

1.3. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että ensimmäisessä väliraportissa, joka laadittiin toisen taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta käsittelevän foorumin jälkeen, komissio sitoutuu tutkimaan rakennerahastojen tulevaisuuden pohdinnan yhteydessä mahdollisuutta uudistaa tukikelpoisuuskriteerejä siten, että niissä otetaan huomioon vuoristoalueiden kohtaamat haasteet ja niiden heikot kohdat. Komission 27. ja 28. toukokuuta 2002 aiheesta "Unionin alueelliset prioriteetit yhteisön lisäarvon määrittelemiseksi" järjestämässä konferenssissa saatiin rohkaisevalla tavalla vahvistusta sille, että komissio aikoo kehittää rakennerahastopolitiikkaa tämänsuuntaisesti.

2. **Euroopan vuoristoalueiden erityispiirteet**

2.1. Vuoristoalueille on ennen muuta tyypillistä maaston kaltevuudesta, korkeudesta ja ilmastosta aiheutuva voimakas geofysikaalinen haitta. Lisäksi ne ovat yleisesti ottaen eristyneitä ja niillä on runsas luonnonperintö ja huomattavat luonnonvarat, jotka ovat sekä ainutlaatuisia että herkkiä. Näin ollen vuoristoalueisiin liittyy korvaamattomia arvoja, jotka edellyttävät poliittisia toimia kyseisiä alueita koskevien ylenmääräisten spekulaatioiden hillitsemiseksi.

2.2. Euroopan unionin pinta-alasta 30 % on vuoristoa, ja vuoristoalueilla asuu 30 miljoonaa ihmistä. Unionin laajentumisen yhteydessä suhteellinen osuus todennäköisesti kasvaa.

2.3. Yleisesti ottaen – vaikka tilanne saattaa olla hyvinkin erilainen eri vuoristoissa – rahoitus- tai julkisia toimia edellyttävät vuoristoalueiden erityispiirteet liittyvät seuraaviin kysymyksiin, jotka kaikki ovat selvästi rajatylittäviä:

2.4. *Väestö*

Kun ei oteta huomioon tiettyjä erityisen dynaamisia keskuksia, vuoristoalueiden väestörakenne on yleensä pulmallinen (alhainen väestötiheys ja nuorten poismuutosta ja/tai eläkeläisten alueelle muutosta johtuva väestön ikääntyminen). Tämä koskee mm. vuoristoisia ehdokasvaltioita.

2.5. *Julkiset palvelut*

Julkisilla palveluilla, mm. posti-, koulu- ja terveydenhoitopalveluilla, on sosiaalisten vaikutustensa vuoksi ratkaiseva merkitys vuoristoalueiden elävyydelle. Näin ollen niiden on oltava saatavilla lähellä asukkaita ja toimittava joustavasti (työntekijöiden ja/tai tuotettavien palvelujen tulee olla monipuolisia). Nämä ominaisuudet vaarantuvat, kun julkispalvelumarkkinat vapautetaan yhteisön kilpailusääntöjen mukaisesti. Julkispalvelualan aktiivisten aluesuunnittelutoimien perusedellytyksenä on, että yleisille julkispalveluille varataan riittävän laaja ala, jotta niihin sisältyy myös palveluja, joiden tuotolla voidaan edes osittain kattaa kyseisestä toiminnasta väistämättä koituvat lisäkustannukset.

2.6. *Viestintä- ja liikenneyhteydet*

Viestintäinfrastruktuurilla ja -verkoilla on vuoristossa keskeinen merkitys, sillä eristyneisyys jarruttaa huomattavasti kilpailukykyä, ja yhteisön sisäisten tavarakuljetusten määrän kasvu aiheuttaa reitillä sijaitseville vuoristoalueille ja niiden asukkaille painetta, jota tulee hillitä ja tasapainottaa.

2.6.1. Tavoitteen saavuttamiseksi on kiireesti kehitettävä yhdistettyjä kuljetusmuotoja ja erityisesti yhdistettyjä rautatie- ja maantiekuljetuksia. Tämä on toteutettava yhteisön sääntelykehyksen avulla, jotta ongelmat voitaisiin ratkaista asianmukaisimmalla tasolla, esim. Euroopan aluekehityssuunnitelman (ESDP) [1] puitteissa, ja jotta voidaan varmistaa unionin osallistuminen tarvittavan infrastruktuurin rahoitukseen.

2.6.2. Mahdollisuus käyttää uutta tieto- ja viestintätekniikkaa vuoristossa on ensisijainen haaste. Vuoristoalueiden pinnanmuoto aiheuttaa uuden tieto- ja viestintätekniikan rakentamiseen teknisiä vaikeuksia (radioaaltojen kulun esteet, huomattavat välimatkat maata pitkin) ja näin ollen suuria lisäkustannuksia. Uhkana on selvästikin kuilun muodostuminen vuoristoalueiden ja muiden alueiden välille.

2.7. *Matkailu*

Vuoristot ovat tärkeitä matkailualueita, ja alan kehitystä on ohjattava kestävän kehityksen periaatteiden mukaiseksi. Tämä koskee erityisesti Keski- ja Itä-Euroopassa sijaitsevia ehdokasvaltioita, joissa vuoristojen matkailupotentiaali on vielä kehittämättä. Maatalouden tapaan myöskään matkailusta ei yksinään ole vuoristoalueiden talouselämän perustaksi. Perustan tulee olla monipuolinen ja koostua eri tekijöistä.

2.7.1. Vuoristojen matkailutarjontaa onkin monipuolistettava kestävän kehityksen periaatteiden asettamissa rajoissa, jotta turismi jakautuisi tasaisemmin sekä ajallisesti (matkailijamäärien jakautuminen tasaisemmin eri vuodenaikojen välillä) ja alueellisesti (matkailijavirtojen jakautuminen tasaisemmin eri alueille).

---

[1] Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan aluekehityssuunnitelma (ESDP)", EYVL C 407, 28.12.1998.

2.8. *Maankäyttö*

Maatalous on vuoristoalueiden talouselämän kulmakivi ja etenkin vuoristoympäristön ylläpidon kannalta ratkaisevan tärkeä ja korvaamaton toimintamuoto. Lisäksi se tuottaa laadukkaita maataloustuotteita ja elintarvikkeita. Vuoristoalueiden maataloutta tuleekin käsitellä omana kokonaisuutenaan yhteisessä maatalouspolitiikassa, jotta voidaan varmistaa maatalousperinteiden säilyminen vuoristoalueilla.

2.8.1. Maan rakentamisella on suuri merkitys vuoristoalueille, kun otetaan huomioon kaupunkisuunnittelu (yhdyskuntarakenteen hajautumisen vaara) ja luonnonkatastrofien uhka.

2.9. *Luonnonperintö*

Euroopan vuoristoalueiden poikkeuksellinen ja rikas eläimistö ja kasvisto asettavat vaatimuksia kyseisten alueiden maankäytölle.

2.10. *Maaperä*

Rinteiden runsaus altistaa maaperän eroosiolle. Maaperä onkin erityisen merkittävä tekijä sekä vuoristoalueille (maaperän köyhtyminen) että rinteiden alapuolella sijaitseville alueille (luonnonkatastrofien vaara).

2.11. *Vesi*

Vuoristot ovat määrällisesti ja laadullisesti tärkeimpiä vesivarojen lähteitä ja hoitavat näin ollen tärkeää alueellista tehtävää. Kyseessä on yleishyödyllinen palvelu, johon liittyvistä velvoitteista tulee saada korvaus.

2.12. *Energia*

Vuoristoalueiden panos uusiutuvan energian (lähinnä vesivoiman, mutta myös tuuli- ja aurinkoenergian) tuotannossa tulee ottaa täysimääräisesti huomioon, sillä se edistää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevien Kioton sopimuksen mukaisten sitoumusten täyttämistä. Siksi on syytä tukea uusiutuvan energian suosituimmuushinnoitteluun kannustavaa politiikkaa ja tasoittaa maksuja uusiutuvaa energiaa tuottavien alueiden hyväksi.

2.12.1. Vuoristoalueiden suurta tuulienergiapotentiaalia tulee kuitenkin kehittää hallitusti siten, että pyritään välttämään vuoristomaisemien laajamittainen pilaantuminen ja että paikallisyhteisöille laaditaan oikeudellinen kehys, joka velvoittaa ne kehittämään tuulienergia-alan yhteisen rakennussuunnitelman ja takaa niille kunnallisverotuksessa vastineeksi oikeudenmukaisen korvauksen.

2.13. *Asuminen ja rakentaminen*

Vuoristoalueiden yhdyskuntasuunnittelussa on selviä erityispiirteitä. Elävän rakennusperinnön hoito edellyttää, ettei rakennusmahdollisuuksia ja olemassa olevia rakennuksia jätetä heitteille, ettei merkittäviä maisemia ja luonnonympäristöä vaaranneta ja ettei loma-asuntorakentaminen kuihduta vuoristojen pysyvää asutusta. Loma-asuntojen omistajien asianmukaista osallistumista paikallisyhteisön elämään tuleekin tukea erityistoimin.

2.14. *Luonnonkatastrofien vaara*

Tietyt luonnonkatastrofit (lumivyöryt, voimakkaat tulvat, kivivyöryt) ovat ominaisia erityisesti vuoristoalueille, minkä johdosta ne ovat erityisen alttiita ja mahdollisesti vaarallisia alueita. Alueilla tarvitaan pysyviä tiedotus-, ennakointi- ja ehkäisytoimia.

2.15. *Talouselämä*

Lopuksi voidaan todeta, että vaikka vuoristoalueiden taloudessa on tiettyjä vahvoja puolia, siinä on myös heikkoja kohtia, jotka edellyttävät erityiskohtelua: Pääelinkeinot kuten maatalous tai matkailu ovat selvästi kausittaisia, minkä johdosta toiminta on usein monialaista ja innovoivaa ja siihen kuuluu toisinaan myös huippuosaamista (esim. mikromekaniikkateollisuus). Valtaosa yrityksistä on pieniä, ja ne toimivat epäsuotuisassa ympäristössä eli suhteellisen eristyksissä neuvontapalveluista tai tavarantoimittajista.

3. **Katsaus vuoristoalueita koskeviin yhteisön toimiin**

3.1. *Vuoristoalueiden luokittelu: tarkastelutapa vaihtelee olosuhteiden erilaisuuden takia*

3.1.1. Vuoristoalueiden asema yhteisön politiikassa on vaihdellut ajan kuluessa, ja yhteisö on kiinnittänyt siihen eri aikoina eri määrin huomiota. Yhteisön nykyisessä lainsäädännössä vuoristojen erityispiirteitä ei tunnusteta, eikä vuoristo tosiasiassa kuulu yhteisön käsitteistöön. Käsite esiintyy itse asiassa vain direktiivissä 75/268, jonka hyväksyminen oli historiallinen tapahtuma siinä suhteessa, että siinä määritellään epäsuotuisten luonnonolosuhteiden kompensoimiseksi maksettavan tuen vyöhykejako edunsaajien valintaa varten. Direktiivissä luodaan perusta tasaushyvityksen maksamiseksi kyseisille alueille, ja se on kestävä aloite, jossa esitetään konkreettisia

toteuttamis- ja kehitystoimenpiteitä. Toteutuksessa on kuitenkin nykyäänkin määrällisiä ja laadullisia eroja, kun otetaan huomioon, että eri jäsenvaltiot toimivat vuoristoalueita koskevissa kysymyksissä hyvin eri tavoin, koska niille on jätetty vapaus määrittää yhteisön vahvistamien korkeutta, kaltevuutta ja ilmastoa koskevien kriteerien soveltamiseen liittyvät muuttujat.

3.1.2. Jäsenvaltioiden välillä on näin ollen huomattavia eroja (jotka objektiivisesti tarkasteltuina ovat oikeutettuja, sillä samalla korkeudella sijaitsevat vuoristoalueet voivat todellisuudessa poiketa toisistaan huomattavasti sekä ilmastoltaan että kasvillisuudeltaan). Saksassa, Ranskassa ja Italiassa alue katsotaan vuoristoalueeksi, kun korkeus merenpinnasta on vähintään 700 metriä, kun taas Espanjassa raja-arvo on 1 000 metriä. Ranskassa ja Espanjassa rinne määritellään jyrkäksi, kun kaltevuus on yli 20 %, mutta Italiassa raja-arvoa ei ole määritelty eikä Saksassa ole käytössä yhtenäisiä vaatimuksia. Lisäksi voidaan kummastella, miksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ole lainkaan direktiivin 75/268 mukaisia vuoristoalueita, vaikka esim. Skotlannin ylämaa vastaa yleistä käsitystä vuoristoalueesta. Ruotsi ja Suomi on niiden 62. leveyspiirin pohjoispuolisten alueiden osalta rinnastettu maiden liittymisasiakirjoissa vuoristoalueisiin siitä syystä, että näillä alueilla on samat ongelmat ja olosuhteet kuin vuoristoalueilla.

3.1.3. Muihin heikossa asemassa oleviin alueisiin nähden vuoristoalueille on tyypillistä lähinnä epäsuotuisa ilmasto ja hankalat pinnanmuodot. Kaltevuutta, korkeutta ja ilmastoa koskevat kriteerit ovatkin omiaan kuvaamaan vuoristoalueiden todellisuutta, sillä niiden avulla voidaan tarkastella yhdessä pinnanmuodostusta ja siitä aiheutuvia epävarmuustekijöitä. Edellisen perusteella voidaan kuitenkin todeta, ettei vuoristoalueen erilainen määritelmä eri jäsenvaltioissa ole johdonmukaista eikä suotavaa. Kyseisten alueiden lopullisessa määrittelyssä tulee säilyttää tietyntasoinen subsidiariteetti, mutta Euroopan vuoristoalueiden tilannetta tulisi yhdenmukaistaa ja käytössä olevaa yhteistä määritelmää tulisi mukauttaa asianmukaisesti siten, että kaikille kolmelle kriteerille (tai ainakin korkeutta ja kaltevuutta koskeville kriteereille) määritellään ääriarvot.

3.1.4. Pinnanmuodolla ja ilmasto-oloilla on pysyvä vaikutus heikossa asemassa olevien vuoristoalueiden talouselämään. Niiden monitoimiluonteen säilyttämiseksi tulisikin ottaa käyttöön korvausjärjestelyjä. Jotta Euroopan unionin vuoristoalueiden erityispiirteitä voitaisiin tuoda entistä paremmin esiin ja heikossa asemassa olevien alueiden luokitusta voitaisiin johdonmukaistaa subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti, vuoristoalueiden erityisominaisuuksiin tulisi lukea myös niitä yhdistävät ilmasto-olot ja pinnanmuodot.

3.1.5. Vuoristoalueet ovat kuitenkin keskenään hyvin erilaisia: niillä on laidunalueita, kukkuloita, kuivia vuoristoalueita, korkeita vuoristoja jne. Vuoristoalueiden vyöhykejaon monipuolistamiseksi tulisi antaa mahdollisuus alajaotteluihin esim. korkeahkojen vuoristoalueiden ja korkeimpien huippujen tai kuivien ja lumipeitteisten vuoristoalueiden erottamiseksi. Joissakin jäsenvaltioissa tällaisia erotteluja on jo käytössä (esimerkkinä Itävallan maarekisteri), ja niihin tulisi tutustua yhteisön tasolla nykyistä paremmin, jotta niitä voitaisiin hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla yhdenmukaisen kehyksen laatimisen yhteydessä.

3.2. *Paljon toimia – ei yhteistä nimittäjää*

3.2.1. Vaikka yhteisöllä ei ole virallista vuoristoalueita koskevaa politiikkaa, useat yhteisön toimenpiteet tai säännökset tai molemmat koskevat vuoristoalueita suorasti tai epäsuorasti.

3.2.2. Ensimmäinen ja selkein niistä on direktiivillä 75/268 käyttöön otettu epäsuotuisten luonnonolosuhteiden kompensoimiseksi maksettava tuki, jota voidaan nykyäänkin pitää Euroopan unionin vuoristoalueiden vyöhykejaon perustana. Vaikka tuella on selviä vaikutuksia aluesuunnitteluun, se on edelleen osa yhteistä maatalouspolitiikkaa.

3.2.3. Lisäksi voidaan mainita kolme erityyppistä yhteisön toimea, joilla on erityistä merkitystä vuoristoalueille ja joita käytetään vuoristoalueilla hyvin laajalti, vaikka niitä ei olekaan varsinaisesti kohdistettu vuoristoalueille. Kyseessä ovat rakennerahastopolitiikka, siihen liittyvä Interreg-ohjelma sekä lintu- ja elinympäristödirektiivit.

3.2.3.1. Rakennerahastopolitiikka

Yhteisön rakennerahastojen tarkoituksena on nostaa rakenteellisista vaikeuksista kärsivien tai kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden taloudellista suorituskykyä lähemmäs yhteisön keskiarvoa. Niillä on ollut (vrt. entinen tavoite 5b) ja on edelleen (vrt. nykyinen tavoite 2) voimakas vaikutus useisiin vuoristoalueisiin, joista 95 % kuuluu nykyään tavoite 1- ja tavoite 2 -alueisiin. On kuitenkin todettava, että niiden tukikelpoisuus ei perustu vuoristoalueille tyypillisiin haittatekijöihin. Saattaa itse asiassa olla, että rahoitetut ohjelmat ja ratkaistavana olevat ongelmat eivät vastaa toisiaan.

3.2.3.2. Interreg

Euroopan unionin vuoristoalueet ovat suurimmalta osaltaan luonnostaan raja-alueita ja Interregin ohjelmalohkon A ohjelmien tuensaajia. Samoista syistä useat unionin ulkorajoilla sijaitsevat alueet ovat mukana liikennettä, matkailua, maankäytön muutoksia ja luonnonperinnön säilyttämistä koskevissa Phare- tai Tacis-ohjelmissa. Jotkut vuoristoalueet osallistuvat myös Interregin ohjelmalohkon B kansainvälisiin yhteistyöohjelmiin (mm. Lounais-Eurooppa ja Alppien alue), mutta lähinnä

sattumanvaraisesti; vuoristoalueiden on toimittava hyvin aktiivisesti saadakseen tunnustetun aseman kyseisten laajojen alueiden sisällä. Alueidenvälistä yhteistyötä koskevan ohjelmalohkon C puitteet ovat hyvin avoimet, ja vaikka se vaikuttaakin otolliselta välineeltä vuoristoalueiden välisten teknisen yhteistyön verkostojen toteuttamiseksi, tällaiset verkostot ovat vielä alkutekijöissään ([1]).

3.2.3.3. Lintu- ja elinympäristödirektiivi

Vuoristoalueilla on runsaasti Natura 2000 -alueita, joiden tärkeyttä komitea on korostanut ([2]). Se onkin loogista, sillä vuoristoalueiden biodiversiteetti on rikas ja haavoittuvainen. Lisäksi tulee huomata, että useat ehdotukset vuoristoalueiden Natura 2000 -alueiksi koskevat paitsi alppivyöhykettä edustavia luonnonmaantieteellisiä alueita, myös mannervyöhykettä (esim. Ranskan keskiylänkö), Välimeren vyöhykettä (esim. Kreikan Pindos-vuoristo tai Italian Apenniinit), Makaronesian vyöhykettä (Gibraltar) tai Atlantin vyöhykettä (Cantabrian vuoret Espanjassa). Tämä korostaa vuoristojen luonnonperinnön korkealaatuisuutta ja suurta monimuotoisuutta.

3.2.4. Lisäksi vuoristoalueita koskee kaksi muuta yhteisön toiminta-alaa: vesialan toimet ja yhteinen maatalouspolitiikka.

3.2.4.1. On syytä korostaa, että vuoristot ovat vesivarojen tärkeimpiä lähteitä ja että vuoristoalueilla on näin ollen toteutettava suojelutoimia veden laadun ja riittävyyden takaamiseksi. On siis oikeutettua vaatia, että paikallisyhteisöille koituvat velvoitteet kompensoidaan tai korvataan.

3.2.4.2. Vuoristoalueita mahdollisesti koskevia YMP-toimia on paljon (epäsuotuisten luonnonolosuhteiden kompensoimiseksi maksettavan tuen lisäksi), ja ne sopivat myös vuoristoalueiden maatalouden tukemiseen: maataloutta ja ympäristönsuojelua, metsätaloutta, maaseudun kehittämistä, maataloustuotteiden merkintöjen sääntelyä, luomumaataloutta, tuotantoketjujen uudenaikaistamista koskevat toimet, Leader-ohjelmat jne.

3.2.5. Lyhyestä katsauksesta ilmenee, että vaikka vuoristoalueisiin varsinaisesti tai potentiaalisesti kohdistuvia – tai pikemminkin niihin vaikuttavia – yhteisön toimia on koko joukko, yhteisöllä ei vielä ole järjestelmällistä vuoristoalueita koskevaa politiikkaa, johon kuuluisi vain vuoristoalueita koskevia toimia, jossa tunnustettaisiin niiden erityispiirteet ja joka muodostaisi harkitun, kokonaisvaltaisen ja johdonmukaisen strategian. Komission parhaillaan valmistelemat alueidenkäyttöä koskevat kannanotot ovatkin ratkaisevan tärkeitä, ja vuoristoalueiden ongelmia käsittelevä eurooppalainen seminaari, jonka komissio järjestää 17. lokakuuta 2002, on tärkeä etappi kyseisten alueiden tulevaisuuden kannalta.

3.3. *Kansainvälinen tausta*

3.3.1. Vuoristoalueet ovat kansainvälisessä oikeudessa yhä tärkeämpi aihe lähinnä vuoristoympäristön suojelun näkökulmasta.

3.3.2. Alppeja koskeva yleissopimus allekirjoitettiin vuonna 1989 Berchtesgadenissa, ja se tuli voimaan vuonna 1998. Euroopan unioni on osoittanut kiinnostuksensa yleissopimusta kohtaan, mutta neuvotteluihin ja pöytäkirjojen toteuttamiseen liittyvät ongelmat ovat osoittaneet, että toimintamekanismi on liian teknokraattinen eikä riittävän selkeä.

3.3.3. Rio de Janeirossa vuonna 1992 järjestetyssä maailman ympäristökonferenssissa hyväksytyssä Agenda 21:ssa oleva 13 luku velvoittaa sopimusvaltiot parantamaan välineitä vuoristoja koskevan tiedon hankkimiseksi ja vuoristojen tutkimiseksi sekä varmistamaan, että vuoristojen maankäytön hallinnon avulla taataan korkealla sijaitsevien valuma-alueiden hyvä hoito. Hiljattain Johannesburgissa järjestetyssä konferenssissa (elokuu 2002) luotiin katsaus Agenda 21:n toteutumiseen ja uudistettiin Rion sopimuksen mukaiset kyseistä alaa koskevat kansainväliset velvoitteet. Euroopan unioni puhui konferenssissa kestävän kehityksen puolesta. Vuoristoalueiden asutuksen osalta sen toteuttamisen lähtökohtana voitaisiin käyttää esim. kesäkuussa 2000 Chambéryssä (Ranskassa) pidetyn ensimmäisen kansainvälisen vuoristoalueiden asukkaiden foorumin loppujulistusta. Foorumi järjestetään toisen kerran Quitossa (Ecuadorissa) 17.–22. syyskuuta 2002.

3.3.4. YK:n yleiskokous on julistanut vuoden 2002 kansainväliseksi vuoristojen vuodeksi.

3.3.5. Lisäksi on toteutettu toimia, jotta kansainvälisessä oikeudessa tarkasteltaisiin vuoristoalueita sekä niiden kehityksen että suojelun kannalta. Näihin toimiin kuuluu Euroopan neuvoston laatima ehdotus vuoristoalueita koskevaksi eurooppalaiseksi yleissopimukseksi. ETSK – kuten myös alueiden komitea – suosittaa, että Euroopan unioni käyttäisi sitä lähtökohtana vuoristoalueita koskevan yhteisen politiikan käynnistämisessä.

([1]) ETSK:n lausunto aiheesta "Komission tiedonanto jäsenvaltioille euroopanlaajuista yhteistyötä koskevan ja Euroopan alueen sopusointuista ja tasapainoista kehitystä edistävän yhteisöaloitteen suuntaviivoista", EYVL C 51/92, 23.2.2000. ETSK:n lausunto aiheesta "Eurooppalainen raja-alueyhteistyöpolitiikka ja Interreg-ohjelmasta saadut kokemukset", EYVL C 155, 29.5.2001. ETSK:n lausunto aiheesta "Pk-yritykset Euroopan unionin saarialueilla", EYVL C 149, 21.6.2002.

([2]) ETSK:n lausunto aiheesta "Luonnon ja luonnonsuojelun tila Euroopassa", EYVL C 221, 7.8.2001.

3.4. *Laajentuminen*

3.4.1. Kun aihetta tarkastellaan edellä esitettyä tiiviimmin unionin näkökulmasta, vuoristoalueet ovat yksi merkittävimmistä unionin laajentumiseen liittyvistä haasteista, sillä

– ehdokasvaltioiden joukossa on useita sellaisia maita, joilla on huomattavan suuria vuoristoalueita ja paljon vuoristossa asuvaa väestöä (Bulgaria, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tšekki),

– vuoden 2007 jälkeistä aikaa koskevien unionin talousarvion suuntaviivojen mukaan yhteisön määrärahoja, joista vuoristoalueet voisivat mahdollisesti hyötyä, saatetaan vähentää huomattavasti.

3.4.2. Vaikka kyseiset seikat aiheuttavat rajoituksia ja vaikka tulevien jäsenvaltioiden alueellinen ja paikallinen talouskehitys edellyttää valtavasti tukea, on kuitenkin huomattava seuraavaa:

– Useiden tavoitteisiin 1 ja 2 liittyvää rakennerahastotukea saavien unionin alueiden suorituskyky ei yllä vielä vuonna 2006 yhteisön keskiarvon tasolle.

– Näin ollen rakennerahastopolitiikassa tarvitaan uudenlaista tarkastelutapaa alueisiin nähden, jotta tiettyjen erityisen sitkeistä rakenteellisista ongelmista perussopimusten pääperiaatteiden vastaisesti kärsivien alueiden tukikelpoisuus säilytettäisiin – tietenkin valikoivasti.

4. Vuoristoalueille paikka tulevassa rakennerahastopolitiikassa

4.1. *Rakennerahastojen kehityksen hallinta ja katkosten välttäminen*

4.1.1. Budjettirajoitukset eivät saa johtaa rakennerahastopolitiikan kohdistamiseen tulevaisuudessa uusiin jäsenvaltioihin sillä perusteella, että niiden BKT on kaikkein alhaisin. Unionin ei tule jättää tavoittelemaansa kehitysmallia vähemmälle huomiolle laajentumiseen liittyvien haasteiden laajuuden vuoksi sillä perusteella, että ratkaistavana on poikkeuksellisen paljon resursseja ja erityislaatuista uudelleenarviointia edellyttäviä kiireellisiä ongelmia. Jäsenvaltioiden on siis lisättävä laajentumiseen varattavia budjettimäärärahoja. Tämä koskee etenkin koheesiorahastoa, jonka avulla kyseisiä ongelmia tulisi ensisijaisesti ratkaista (koheesiorahaston määrärahojen käyttöä koskevia menettelytapoja tulisikin uudistaa). Näin voitaisiin säästää rakennerahastojen määrärahoja.

4.1.2. Vaikka nykyisen rakennerahastotuen järjestelmällistä poistamista ei ehdotetakaan, rakennerahastopolitiikan kynnysarvoksi asetettavalla BKT:n tasolla ei saa keinotekoisesti sulkea pois sellaisten EU:n nykyisten jäsenvaltioiden alueita, joiden keskimääräinen BKT on korkeampi vain uusien jäsenvaltioiden unioniin liittymisen johdosta. Muussa tapauksessa alun perin asetettuja tavoitteita jouduttaisiin madaltamaan huomattavasti.

4.2. *Yhteisön aluesuunnittelupolitiikan kehittäminen*

4.2.1. Tähän saakka aluepolitiikan tavoitteet ovat olleet yhteiskunnallis-taloudellisia. Tulevaisuudessa sen valikoivuutta on pakko lisätä, ja kehityksen suuntana voisi olla kokonaisvaltainen aluesuunnittelun käsite, jonka päämääränä on väestön ja elinkeinojen sopusointuinen ja tasapainoinen alueellinen jakautuminen. Perustamissopimuksen XVII osastossa ”Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” olevassa 158 artiklassa [1] mainitulle tavoitteelle edistää ”sopusointuista kehitystä” voidaan antaa tällainen merkitys.

4.2.2. Aluesuunnittelun periaatteet ja tavoitteet on yhä tärkeämpää määritellä yhteisön tasolla, jotta Euroopan unioni voisi kehittyä kyseisen alan todelliseksi liikkeellepanevaksi voimaksi eikä joutuisi tyytymään koordinoijan rooliin. Seuraavassa mainitaan tekijöitä, jotka tulisi sisällyttää sopusointuiseen kehitykseen tähtäävän alueiden (tai yhteisön alueen) käytön periaatteisiin:

4.2.2.1. Periaate, jonka mukaan väestön ja elinkeinojen alueellisen jakautumisen tulee olla tasapainoista. Tässä yhteydessä tavoitteet ovat seuraavat:

– Liian suurten kaupunkien syntyä tulee ehkäistä, sillä ne kärjistävät työllisyyteen, turvallisuuteen, ympäristöön ja elämänlaatuun liittyviä ongelmia. Kaupunkien tehtävää valtioiden tärkeimpinä taloudellisina keskuksina ei kuitenkaan tule asettaa kyseenalaiseksi, vaan tulee pyrkiä estämään asianmukaisin välinein vuoristoalueiden kuihtuminen kaupunkien vetovoiman vaikutuksesta, mikäli syynä on yksinkertaisesti tarvikkeiden ja palvelujen puutteesta johtuva ympäristön epäsuotuisuus yrityksille ja kotitalouksille. Periaatteen noudattamisen lähtökohtana tulee siis olla pikemminkin vuoristoalueiden kehityksen tukeminen myönteisin toimin kuin kaupunkien rasittaminen.

– Autioitumista ja myös alkuperäisluonnon rajaamista tietyille alueille ”yhdysvaltalaiseen tapaan” tulee välttää. Se ei sopisi yhteen Euroopan historiallisen perinnön kanssa, sillä ihminen on jättänyt jälkensä harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta koko Euroopan alueeseen.

– Ihmisen toiminnan ja ympäristön välillä tulee olla myönteinen vuorovaikutus siltä osin kuin toiminnalla edistetään ympäristön hoitoa, saavutettavuutta ja biodiversiteettiä.

---

[1] ”158 artikla – Edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Yhteisö pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarien jälkeenjääneisyyttä, maaseutu mukaan luettuna.”

4.2.3. Asukkaiden ja ympäristön välisen yhteyden säilyttäminen takaa maankäytön asianmukaisuuden. Se on otettava uusien toimien ensisijaiseksi tavoitteeksi, ja toimia on toteutettava herkimmillä tai uhanalaisimmilla alueilla.

4.2.4. Mainitulla tavalla määriteltäviin alueisiin liittyy yleensä alueellisia haasteita ja/tai selviä ja huomattavia puutteita, joihin kyseisillä toimilla tulee puuttua.

4.2.5. Lisäksi vuoristoalueilla on huomattavia vahvoja puolia (yleensä ne liittyvät edellä mainittuihin haasteisiin). Vahvuuksia, jotka erottavat ne muista, ovat poikkeuksellinen arvokas ympäristö sekä tuotteiden ja osaamisen korkealaatuisuus. Vahvuuksien täysi hyödyntäminen edellyttää kuitenkin, että myös alueiden heikot kohdat otetaan asianmukaisesti huomioon.

4.3. *Huomattavan epäsuotuisia alueita koskeva politiikka*

4.3.1. Yhteisön rakennerahastotukea (joka mielletään tässä aluesuunnittelun eikä enää pelkästään paikalliskehityksen tukivälineeksi) saavat alueet tulisi valita seuraavin kriteerein:

4.3.1.1. Asianomaisten alueiden yhteinen etu: Se tulee arvioida luonnonperinnön laadun ja väestörakenteen lisäksi myös alueen yhteisölle tarjoamien palvelujen perusteella (tavaroiden tuotannosta tai infrastruktuurin rakentamisesta virkistysalueiden tarjontaan tai luonnonvaroihin). Olennaista on, ettei tässä yhteydessä tarkastella vain luonnonvaroja ja että huomioon otetaan sekä arvo, jonka kansalaiset antavat liittymisen mukanaan tuomille palveluille, että asianomaisten alueiden väestön mielipide.

4.3.1.2. Olemassa olevat tai potentiaaliset uhat: Osaltaan oikeuttavat julkisten toimien toteuttamisen. Alueisiin voi kohdistua erilaisia uhkia, joita ovat mm. liiallinen kuormitus (turismin tai tavaraliikenteen vuoksi), maaltamuutosta, maiseman umpeenkasvamisesta tai liiallisesta uudelleenmetsittämisestä johtuva autioituminen tai hallitsematon talouskehitys.

4.3.1.3. Tarvittavien toimien erikoislaatu: Sovellettavan politiikan tai strategian tulee olla aluekohtaista, koska rahoitettavat tai toteutettavat toimenpiteet ovat tiukasti sidoksissa kyseessä oleviin alueisiin eikä niitä näin ollen voida soveltaa suoraan muilla alueilla (vrt. esim. luonnonkatastrofien torjunta vuoristoalueilla).

4.3.2. Esitettyä analyyttistä kehystä voidaan soveltaa vuoristoalueiden lisäksi useisiin muihinkin aluetyyppeihin kuten ulkoalueisiin, saariin, rannikkoalueisiin, pohjoisiin alueisiin ja syrjäisiin maaseutualueisiin, joista komitea on antanut lukuisia lausuntoja [1].

4.3.3. Koska tätä tarkastelutapaa sovelletaan jo tietyissä jäsenvaltioissa (esim. Ranskan yhteiset palvelusuunnitelmat), Euroopan unionin tulisi huolehtia yhdenmukaistamisesta ja johdonmukaisuudesta mm. ESDP:n yhteydessä.

4.4. *Erilainen näkemys asukkaiden hyvinvoinnista*

4.4.1. Tulevaisuudessa rakennerahastotukea saavien alueiden tukikelpoisuuskriteerien perustana tulee olla ensisijaisesti alueiden heikkojen kohtien ja niiden yhteisöllisen merkityksen aineellinen tarkastelu. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan voida sulkea pois hyvinvoinnin arviointia, sillä se on keskeinen väline punnittavana olevan politiikan tulosten arvioimiseksi. Rakennerahastojen kaavaillussa uudenlaisessa toimintamallissa tulee siis ottaa huomioon alueelliset sekä yhteiskunnallis-taloudelliset kriteerit.

4.4.2. Alueellista hyvinvointia koskevan arviointikriteerin perusteella ei myöskään pitäisi evätä oikeutta hyötyä toimista, joita toteutetaan selvien, pysyvien ja jatkuvasti lisäkustannuksia aiheuttavien haittojen kompensoimiseksi, kuten vuoristoalueille epäsuotuisten luonnonolosuhteiden kompensoimiseksi maksettavasta tuesta.

4.4.3. Jotta toimia voitaisiin tehostaa ja suunnata kipeimmin apua tarvitseviin kohteisiin, alueiden hyvinvointia tulisi arvioida mahdollisimman tarkaksi jaotellulla tasolla eli NUTS V -tasolla (kuntataso). Näin hyvinvointia voitaisiin arvioida mahdollisimman täsmällisesti. Lisäksi tulisi toteuttaa kaikki tarvittavat toimet jäsenvaltioiden tilastollisten välineiden saamiseksi niin suorituskykyisiksi, että tällainen arviointi on mahdollista. Kun otetaan huomioon mainitun menettelytavan raskaus ja epätarkkuuksien vaara, lisäksi tulisi kuitenkin varmistaa mitään osapuolta syrjimättä, että vuoristoalueille myönnetään erityistukea, ja asettaa tuelle enimmäismäärä, jotta siitä ei muodostuisi tietyille tuensaajille suhteetonta saavutettua etua niihin haittoihin nähden, joita sillä on tarkoitus tasapainottaa.

---

[1] ETSK:n lausunto aiheesta "Euroopan unionin ulkoalueiden tulevaisuudenstrategia", EYVL C 221, 17.9.2002. ETSK:n lausunto aiheesta "Pk-yritykset Euroopan unionin saarialueilla", EYVL C 149, 21.6.2002. ETSK:n lausunto aiheesta "Euroopan laajuisten verkkojen ulottaminen unionin alueella sijaitseville saaristoalueille", EYVL C 149, 21.6.2002.

4.4.4. Voitaisiin harkita Euroopan vuoristoalueiden seurantakeskuksen perustamista komission laatiman vuoristokuntien vyöhykejaon pohjalta.

4.5. *Haittojen kompensoinnin lisäksi*

4.5.1. Haittojen kompensointia koskevan oikeuden pysyvyys ja rajoitukset. Suoralla tulotukijärjestelmällä, jonka avulla kompensoidaan välittömästi epäsuotuisista olosuhteista johtuvien taloudellisia menetyksiä, on edelleen oikeutuksensa siltä osin kuin olosuhteita ei voida korjata (esim. maataloustuotannon muita alueita huonompi kannattavuus, joka johtuu maaperästä ja kasvukauden lyhyydestä). Rakenteellisten, mutta korjattavissa olevien haittojen (esim. eristyneisyys, jota voidaan vähentää tehokkaiden liikenneyhteyksien sekä uuden tieto- ja viestintätekniikan avulla) kompensointi voidaan kuitenkin rajoittaa siirtymäkauden tukijärjestelmäksi.

4.5.1.1. Tulee siis yksilöidä alueelliset haitat ja määritellä, mitkä niistä edellyttävät pysyviä rahallisia korvauksia ja mitkä puolestaan tilapäistoimia haittojen poistamiseksi tai vähentämiseksi.

4.5.2. Toisin sanoen vuoristoalueilla odotetaan pikemminkin politiikkaa, jonka avulla vähennetään konkreettisesti niiden heikkoja puolia, kuin haittojen kompensoimista jatkuvasti maksettavilla korvauksilla. Tämä edellyttää toimien kehittämistä seuraavasti:

4.5.2.1. Alueiden on sovitettava tavaroiden vapaa liikkuvuus yhteen herkkien luonnonolojensa ja väestörakenteensa kanssa. Niiden on saatava tarvittavat rakenteelliset välineet niitä koskevien infrastruktuuripaineiden (mm. yhteisön sisäiset kuljetukset) helpottamiseksi mutta myös vuoristoalueiden asukkaiden saattamiseksi tasa-arvoisiksi muiden alueiden asukkaiden kanssa (paikalliset liikenneyhteydet alueiden yhdistämiseksi pääliikenneväyliin, nopeat tietoliikenneverkot, matkapuhelinverkot).

4.5.2.2. Säännöksissä tulee tunnustaa vuoristoalueiden erityisyys ja tiettyjä sääntöjä (mm. teknisiä standardeja) tulee mukauttaa, jotta ne eivät haittaisi laajuudeltaan usein vaatimattomien, mutta paikallisesti ratkaisevan tärkeiden omaperäisten aloitteiden ja ratkaisujen kehittämistä. Turvallisuutta tai laatua heikentävät erivapaudet eivät kuitenkaan saa tulla kysymykseen. Tällaisen menettelyn avulla alueista voitaisiin tehdä kokeilualueita, joilta saaduista kokemuksista voidaan ottaa oppia muilla alueilla.

4.5.2.3. Lisäksi säännöksiin tulee sisällyttää erityistoimia, jotka koskevat vain kyseessä olevia alueita. Näin alueille voidaan tarjota positiivista erityiskohtelua, jotta ne voivat vahvistaa identiteettiään mm. erityistuotteiden ja osaamisen avulla.

4.5.3. Haittojen kompensoinnin ja vastapalveluksen sitominen toisiinsa. Geofysikaalisten haittojen kompensoinnin oikeutus ei perustu niinkään yhtäläisen kohtelun tarpeeseen kuin yleiseen etuun ja yhteisön saamaan aineelliseen vastapalvelukseen, jota tulee analysoida asetettujen aluesuunnittelupoliittisten tavoitteiden perusteella.

4.5.3.1. Tarkoituksena on, että käyttöön otettaisiin ympäristönsuojeluun liittyviä ehtoja samaan tapaan kuin epäsuotuisten luonnonolosuhteiden kompensoimiseksi maksettavan tuen kohdalla. Nykyään tuensaannin edellytyksenä olevissa hyvissä käytänteissä ei välttämättä oteta huomioon vuoristoalueiden olosuhteita, ja ne koskevat pikemminkin maatalouteen ja ympäristönsuojeluun kuin aluesuunnitteluun liittyviä seikkoja.

4.5.3.2. Vastapalveluksen arviointikriteerinä tulee siis olla alueiden toiminta. Näin ollen haittojen kompensoimiseksi maksettava tuki olisi korvaus kyseisten alueiden tarjoamista palveluista. Mm. vuoristoalueiden tuottamista palveluista voidaan mainita seuraavat:

– Maa- tai metsätaloustuotanto tai molemmat: Näiden keskeisten ja paljon tilaa vaativien tuotannonalojen taloudelliset tavoitteet on ensisijaisesti säilytettävä. On kuitenkin oikeutettua, että kyseisillä aloilla maksetaan suoraa tulotukea, mikäli kannattavuutta ei enää voida taata. Näin voidaan varmistaa, että maa- ja metsätaloustoiminnalla hoidetaan tulevaisuudessakin yhtäältä alueen käyttöön ja hoitoon liittyvää tehtävää ja toisaalta ehkäistään merkittäviä luonnonkatastrofeja.

– Turvallisuus: Etenkin vuoristoalueilla ympäristön hoidolla voidaan ehkäistä luonnonkatastrofien aiheuttamia vahinkoja, joilla on huomattavia vaikutuksia naapurialueisiin.

– Maisema: Maisema on syntynyt ajan kuluessa ja on tärkeä osa luonnon- ja kulttuuriperintöämme. Nykyään sen hoito katsotaan omaksi itsenäiseksi tehtäväkseen.

– Virkistysalueiden tarjoaminen: Vuoristoalueiden tehtävä muiden alueiden asukkaiden vapaa-ajanviettopaikkana matkailu- tai virkistystarkoituksessa perustuu suurelta osin niiden luontaisiin ominaisuuksiin. Kyseisiä ominaisuuksia tulee kuitenkin hoitaa ja tukea, jotta toimintaa voitaisiin mukauttaa kysynnän mukaan.

– Luonnonvarojen tuottaminen ja varastointi: Kaikki luonnonvarat ovat tietysti aluesidonnaisia, mutta luonnonvarojen tuottaminen ja varastointi kuuluu joidenkin alueiden tehtäviin muita selvemmin. Esim. ilma liittyy tässä suhteessa metsiin ja vesi vuoristoalueisiin. Biologista monimuotoisuutta unohtamatta ne ovat kaksi tärkeintä luonnonvaraa, kun otetaan huomioon, että niiden avulla tyydytetään välittömiä kulutustarpeita.

5. **Mallikelpoisen vuoristoja koskevan yhteisön politiikan kehittäminen**

5.1. Edellä esitetään analyysi ja sen pohjalta kiteytetyt periaatteet erityisesti vuoristoalueita koskevan EU-politiikan määrittelemiseksi. Lisäksi tulee kuitenkin määrittää kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi yhteisön voimassaolevan lainsäädännön puitteissa toteuttavat toimet.

5.2. *Yhteinen tarkastelutapa vuoristoalueisiin nähden*

5.2.1. Ensinnäkin on sovittava yhteinen tarkastelutapa vuoristoalueisiin nähden ja tunnustettava niiden erityisyys perussopimuksissa kuten saarten ja syrjäisten alueiden osalta tehdään 158 artiklassa (ja Amsterdamin sopimukseen liitetyssä 30. julistuksessa). Alueiden tulee saada kyseinen tunnustus niihin kohdistuvien haittojen ja haasteiden vuoksi. Se voitaisiin muotoilla siten, että niille vahvistetaan oikeus solidaariseen kohteluun sekä erilaisuuteen ja kokeilutoimintaan.

5.2.2. Lisäksi Euroopan unionin tulisi – kuten myös alueiden komitea on ehdottanut – omaksua Euroopan neuvoston ehdottaman vuoristoalueita koskevan yleissopimuksen henki ja sisältö ja kehottaa asianomaisia jäsen- ja ehdokasvaltioita tekemään samoin, jotta eri valtioiden vuoristoaluepolitiikkoja voitaisiin lähentää.

5.3. *Kolmen toimintalinjan strategian toteuttaminen*

5.3.1. Pysyvien haittojen kompensointi

Koska vuoristoalueiden tietyt geofysikaaliset haitat ovat pysyviä eikä niitä voida poistaa, ne on korvattava vuoristoalueille tulevaisuudessakin. Tämän perusteella vuoristoalueiden maataloustuottajille epäsuotuisten luonnonolosuhteiden kompensoimiseksi maksettavan tuki tulisi muuttaa pysyväksi järjestelyksi. Mm. WTO-neuvotteluissa on huolehdittava siitä, että kyseisiä yhteisön tukia tarkastellaan tuotannosta erillisinä, jotta niitä ei sisällytettäisi kansainvälisten kauppaneuvottelujen päätteeksi allekirjoitettavien, rajoituksiin sitoutumista koskevien sopimusten soveltamisalaan.

5.3.1.1. Koska korkeus-, kaltevuus- ja ilmastotekijät voivat aiheuttaa rajoituksia ja lisäkustannuksia muillekin aloille, olisi mielenkiintoista tutkia kyseisen tukijärjestelyn mahdollista laajentamista tai samanlaisen järjestelyn perustamista niitä varten, sillä muidenkin alojen toiminta on tärkeää alueiden elävyyden ja hoidon kannalta.

5.3.2. Haittojen aktiivinen vähentäminen

Ratkaisevan tärkeää on myös pyrkiä korjaamaan vuoristoalueiden haittoja, joiden vaikutuksia voidaan vähentää huomattavasti; esim. eristyneisyyttä voidaan vähentää asianmukaisella infrastruktuurilla. Tässä yhteydessä on korostettava, että kyseisille alueille on kiireesti saatava uuden tieto- ja viestintätekniikan edellyttämät verkot, joilla on ratkaiseva merkitys alueiden tulevalle kilpailukyvylle.

5.3.2.1. Alueille suunnattua valtiontukea tulisi myöntää etenkin pk-yrityksille, joita vuoristoalueilla on runsaasti ja jotka siis ovat osa kyseisten alueiden taloudellista perustaa ja joiden (ei pelkästään fyysinen vaan myös tekninen) toimintaympäristö on hyvin epäsuotuisa unionin muihin alueisiin nähden. Euroopan unionin vuoristoalueiden erityisyys on tunnustettava, jotta saadaan takeet siitä, että mainitunlainen valtiontuki on yhteisön kilpailulainsäädännön mukainen.

5.3.2.2. Keskeisenä tavoitteena on lisäksi vuoristoalueiden turvallisuuden varmistaminen asianmukaisilla luonnonkatastrofien havaitsemista ja ehkäisyä koskevilla toimilla, joiden ansiosta paikallistaloutta voitaisiin kehittää turvallisesti ilman epävarmuustekijöitä.

5.3.3. Vuoristoalueiden identiteetin vahvistaminen ja vahvojen puolien hyödyntäminen

Määrätietoiset ja positiiviset toimet vuoristojen lukuisten vahvuuksien kehittämiseksi ovat yhtä tärkeä näkökohta kuin haittojen kompensoiminen ja vähentäminen. Myönteisen julkisuuskuvan sekä tuotteiden ja osaamisen korkean laadun ja omaperäisyyden ansiosta vuoristoalueilla on valtavat mahdollisuudet, joita varten tulee kehittää toimintamahdollisuuksien lisäämiseen tähtäävä strategia. Välittömästi voitaisiin ryhtyä seuraaviin toimiin:

– Määritellään termi ”vuoristo” yhteisön tasolla siten, että sitä voidaan käyttää vuoristoalueilla tuotettujen ja jalostettujen tuotteiden yhteydessä. Näin tuotteisiin voitaisiin lisätä vuoristoaluetta (tiettyä vuorta tai laaksoa) koskeva merkintä maantieteellisestä alkuperästä SMM:n (suojattu maantieteellinen merkintä) tai SAN:n (suojattu alkuperänimitys) muodossa sekä vahvistaa vuoriston myönteistä imagoa.

– Edistetään vuoristoalueiden yhteenkuuluvuutta kannustamalla niitä tekemään yhteistyötä ja verkostoitumaan mm. Interregin ohjelmalohkon C nykyisten ohjelmien yhteydessä.

– Sisällytetään EU-politiikkaan erityisesti vuoristoalueita koskeva tarkastelutapa ja otetaan tarpeen mukaan käyttöön poikkeusmenettelyjä tai erityisohjelmia esim. rakennerahastojen kaikkien tavoitteiden yhteydessä.

– Helpotetaan elinkeinojen harjoittamista vuoristoalueilla siten, että otetaan huomioon kyseisten alueiden talouselämän erityispiirteet mm.

  – yhdenmukaistamalla ja yksinkertaistamalla edellytyksiä yhdistää useita eri elinkeinoja,

  – asettamalla yrityksille suunnattujen lähipalvelujen kehittäminen etusijalle,

  – kannustamalla pk-yritysten perustamista ja kehittämistä sekä käsityöläisammatteja.

5.4. *Vuoristoalueita koskevasta politiikasta kestävän ja yhtäläisiä mahdollisuuksia edistävän kehityksen esikuva*

5.4.1. Euroopan unionin vuoristoalueet ovat osoittaneet pystyvänsä hyödyntämään vahvuuksiaan, mikäli niitä kohtaan toimitaan solidaarisesti ja epäsuotuisten olosuhteiden vaikutuksia pyritään lieventämään. Nyt ne odottavat saavansa tunnustusta niiden perusperiaatteiden lujittamiseksi, joiden ansiosta ne voisivat vakiinnuttaa asemansa aitouteen ja monimuotoisuuteen perustuvina alueina.

5.4.2. On otettava käyttöön sääntelyä ja talousnäkökohtia koskeva yhteisön vuoristoaluestrategia, jotta niille voitaisiin taata suhteellisen hyvä taloudellinen autonomia, sillä kyseisten alueiden pysyminen elävinä ja hoidettuina edellyttää tällaisia toimia.

5.4.3. Tästä syystä tällainen strategia tulee kohdistaa pääasiassa vuoristoalueiden asukkaisiin, sillä he – sekä työssäkäyvä väestö että erityiset sosiaaliryhmät (naiset, nuoret, ikääntyneet) – ovat sen välttämätön välittäjätaho. Tässä yhteydessä toteutettavin toimin on pyrittävä sitouttamaan heidät strategiaan mahdollisimman hyvin. Lähtökohtana on asianmukainen tiedotus, joka mahdollistaa tavoitteiden ymmärtämisen ja tarkoituksenmukaisten toimien omaksumisen.

5.4.4. Talous- ja ympäristökysymysten muuttuessa yhä kansainvälisemmiksi vuoristoalueet näyttävät mallia kestävän ja yhtäläisiä mahdollisuuksia edistävän kehityksen saralla (eli kyseisillä alueilla edistetään säästäväistä alueiden ja resurssien hallintaa siten, että paikallisväestön etu otetaan huomioon). Kyseistä kehitysmallia tulee paitsi ylläpitää ja puolustaa, myös tarjota esimerkiksi muille alueellisille ja kansainvälisille yhteisöille.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista (kodifioitu toisinto)”

(KOM(2002) 336 lopullinen – 2002/0131 COD)

(2003/C 61/20)

Neuvosto päätti 19. heinäkuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 137 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Talous- ja sosiaalikomitea päätti nimetä Giacomina Cassinan yleisesittelijäksi laatimaan lausuntoa.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 68 ääntä puolesta, ei yhtään vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista ([1]) on itse asiassa kodifioitu toisinto direktiiveistä 93/104/EY ([2]) ja 2000/34/EY ([3]).

2. Kodifiointiprosessi vastaa vaatimukseen, jonka mukaan yhteisön lainsäädäntövälineiden tulee taata yhteinen oikeusvarmuus, kuten Edinburghissa joulukuussa 1992 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi.

3. Säädösten yksinkertaistaminen ja kodifiointi ei ole enää ongelmallista, sillä komissio teki jo huhtikuussa 1987 päätöksen, jolla se antoi yksiköilleen ohjeet toteuttaa säädösten virallinen kodifiointi viimeistään sen jälkeen, kun niitä on muutettu kymmenen kertaa. Viime vuonna komissio ([4]) julkaisi ohjelman, jonka tavoitteena on nopeuttaa koko säännöstön kodifiointia.

4. Säädökset olisi itse asiassa aiheellista kodifioida, jos mahdollista, jo ensimmäisten muutosten jälkeen. Lausunnon aiheena olevan direktiivin kodifioinnin taustalla on tuomio ([5]), jonka tuomioistuin on aiheellisesti antanut Yhdistyneen kuningaskunnan vuonna 1994 esittämän kanteen perusteella. Kodifioinnissa vahvistetaan oikeudellinen perusta ja 5 artiklan muutos.

5. Kodifioinnissa ei saa muuttaa säädösten asiasisältöä. Komitea toteaa ehdotusta tutkittuaan, että se noudattaa täysin tätä perusperiaatetta eli se on tarkoituksenmukainen koonnos kohdassa 1 mainituista kahdesta säädöksestä ja että se selkiyttää niitä, joten siinä ei ole mitään ongelmia.

5.1. Komitea kannattaa kyseistä ehdotusta ja toivoo, että parlamentti ja neuvosto hyväksyvät sen pikaisesti.

([1]) KOM(2002) 336 lopullinen.

([2]) Tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23. marraskuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi.

([3]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2000, tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista annetun direktiivin 93/104/EY muuttamisesta koskemaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolisia toimialoja ja toimintoja.

([4]) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Yhteisön säännöstön kodifiointi, KOM(2001) 645 lopullinen, 21.11.2001.

([5]) Marraskuun 18. päivänä 1996 annettu tuomio (asia C-84/94).

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vuokratyöntekijöiden työehdoista”

(KOM(2002) 149 lopullinen – 2002/0072 COD)

(2003/C 61/21)

Euroopan unionin neuvosto päätti 22. huhtikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 137 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 4. syyskuuta 2002. Esittelijä oli An Le Nouail Marlière.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 83 puolesta, 75 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Vuokratyövoima on ollut 1980-luvun alusta lähtien yhä merkittävämpi tekijä Euroopan työmarkkinoilla. Neuvosto ja parlamentti antoivat kyseisen ilmiön johdosta päätöslauselmat ([1]), joissa ne korostivat tarvetta asettaa yhteisön toimin puitteet vuokratyön käytölle ja taata vuokratyöntekijöiden suoja. Vuonna 1982 komissio esitti neuvostolle ja parlamentille asiaa koskevan direktiiviehdotuksen. Ehdotusta muutettiin vuonna 1984, eikä sitä koskaan hyväksytty.

1.2. Vuonna 1990 komissio ehdotti ”perussäännöksiä, joilla on tarkoitus taata yhdenmukaisuuden vähimmäistaso erilaisten ’epätyypillisten’ sopimusmuotojen välillä (osa-aikatyö, määräaikaiset työsopimukset ja vuokratyö) ([2])”.

1.3. Ehdotus oli osa toimintaohjelmaa, joka liittyi työntekijöiden sosiaalisia oikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan. Siinä todetaan, että uudenlaiset elin- ja työolot olisi yhdenmukaistettava ”ylhäältä käsin”.

1.4. Ehdotuksista vain yksi johti tuloksiin. Se koski tilapäisiä työntekijöitä, ja sen tarkoituksena oli taata heille samat työterveys- ja työturvallisuusolot kuin käyttäjäyrityksen työntekijöille. Neuvosto hyväksyi kyseisen direktiivin 91/383/ETY kesäkuun 25. päivänä 1991.

1.5. Koska edellä esitetyt aloitteet eivät edistyneet neuvostossa, komissio päätti aloittaa EY:n perustamissopimuksen liitteenä olevan sosiaalipolitiikasta tehdyn pöytäkirjan (N:o 14) liitteenä olevan sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen 3 artiklan mukaisen menettelyn (perustamissopimuksen uusi 137 ja 138 artikla – työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu). Joulukuun 15. päivänä 1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/81/EY pantiin täytäntöön osa-aikatyötä koskeva sopimus ja kesäkuun 28. päivänä 1999 annetulla neuvoston direktiivillä 1999/70/EY määräaikaista työtä koskeva sopimus. Sopimusten osapuolina ovat edustusjärjestöt UNICE, CEEP ja EAY ([3]). Määräaikaista työtä koskevassa direktiivissä korostetaan periaatetta, jonka mukaan työntekijöitä ei saa syrjiä työsopimuksen laadun perusteella.

1.6. Työmarkkinaosapuolet päättivät toukokuussa 2000 aloittaa uuden neuvottelukierroksen epätyypillisiä työsuhteita, työajan joustavuutta ja työntekijöiden turvallisuutta koskevan komission aloitteen kolmannen vaiheen yhteydessä. Tällä kertaa aiheena olivat vuokratyösuhteet. Osapuolet joutuivat kuitenkin toteamaan 21. toukokuuta 2001, etteivät ne pääse sopimukseen.

1.7. Neuvottelut kariutuivat, kun osapuolet yrittivät määritellä vertailukohtia vuokratyöntekijöiden ja käyttäjäyrityksen vakituisten työntekijöiden yhtäläisen kohtelun toteuttamiseksi, työehdot ja palkkaus mukaan luettuina, tai saman työvoimanvuokrausyrityksen välittämien vuokratyöntekijöiden yhtäläistä kohtelua varten.

1.8. Kymmenen kuukauden kuluttua komissio käytti aloiteoikeuttaan ja esitti käsillä olevan direktiiviehdotuksen ([4]). Komitea huomauttaa, että käytettävissä on kaksi raporttia ([5]), joissa selvitetään vuokratyöntekijöiden työoloihin ja työehtoihin sekä työturvallisuuteen ja -terveyteen liittyviä erityisiä näkökohtia.

([1]) EYVL C 2, 4.1.1980, s. 1 ja EYVL C 260, 12.10.1981, s. 54.

([2]) Kolme ehdotusta neuvoston direktiiveiksi epätyypillisistä työsuhteista, COM(90) 228 final, 29.6.1990, EYVL C 224, 8.9.1990, s. 8.

([3]) Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestö (UNICE). Julkisten yritysten Euroopan keskus (CEEP). Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY).

([4]) Perustelut, 3. luku, kohta 1 B.

([5]) Storrie, Donald, 2002, Temporary agency work in the European Union, Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö; New forms of contractual relationships and the implications for occupational safety and health, Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto.

1.9. Sen lisäksi, että vuokratyön oikeudellinen asema vaihtelee jäsenvaltioittain, mikä on työmarkkinaosapuolten ja komission tiedossa, sen yhteydessä esiintyy etenkin rakenteellista ja sosiaalista vaihtelua. Eräiden maiden taloudessa palvelualat ovat vallitsevassa asemassa, ja vuokratyöntekijöitä toimii etenkin palvelualojen työntekijä- ja esimiestehtävissä. Vuokratyöntekijöistä suuri osa saattaa olla tällaisia vuokratyöntekijöitä. Toisissa maissa teollisuuden ja maatalouden kehitys puolestaan perustuu siihen, että useilla aloilla käytetään "lisätyövoimaa". Tämän johdosta vuokratyön käyttö ja siihen johtavat olosuhteet ovat rakenteiltaan erilaisia. Vuokratyövoimaa käytetään tietysti (sairauden, äitiysloman tai lomien vuoksi) poissa olevien työntekijöiden sijaisina, mutta tämä ei ole enää yleisin syy. 1980-luvun lopulta lähtien vuokratyövoiman käyttöön johtaneet tekijät ovat vaihdelleet tiettyjen maatalouden alojen, elintarvikealan tai suurten kauppaketjujen kausittaisesta työvoimantarpeesta työehtojen "joustavoittamiseen" eri tuotannonaloilla ja JOT-tuotannon ("juuri oikeaan tarpeeseen") yleistymiseen. Komitea kiinnittää suosituksissaan erityistä huomiota erilaisiin olosuhteisiin unohtamatta myöskään Eurooppaneuvoston Lissabonin kokouksessa vahvistettuja täystyöllisyyttä koskevia tavoitteita.

1.10. Komitea huomauttaa, että Euroopassa vuokratyövoiman välitysmarkkinoita hallitsevat suuret sveitsiläiset ja yhdysvaltalaiset holdingyhtiöt, joiden jälkeen suurimpia ovat alankomaalaiset, brittiläiset, belgialaiset ja ranskalaiset ryhmittymät ([1]).

1.11. Vuokratyöntekijöitä on maasta ja tietolähteestä riippuen 2–10 prosenttia kaikista työntekijöistä ja 30–50 prosenttia työmarkkinoille juuri siirtyneistä työntekijöistä (alle 25-vuotiaista).

2. **Ehdotetun direktiivin sisältö – Johdanto-osa ja kolme lukua: "Yleiset säännökset", "Työolot ja työehdot" ja "Loppusäännökset"**

2.1. Ehdotetun direktiivin soveltamisalaan kuuluvat työnantajana olevan työvoimanvuokrausalan yrityksen ja työntekijän väliset vuokratyösopimukset tai vuokratyösuhteet, joissa työntekijä on asetettu käyttäjäyrityksen palvelukseen työskentelemään sen valvonnassa. Direktiiviä sovelletaan julkisen ja yksityisen sektorin yrityksiin, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa. Soveltamisalan ulkopuolelle voidaan jättää työsopimukset, jotka on tehty valtion järjestämän tai valtion tukeman erityisen ammatillisen koulutus- tai uudelleenkoulutusohjelman taikka työllistymistä edistävän ohjelman puitteissa.

2.2. Direktiivin I luvussa olevassa 2 artiklassa esitetään direktiivin tarkoitus: parantaa vuokratyön laatua takaamalla syrjimättömyyden periaatteen noudattaminen vuokratyöntekijöihin nähden ja luoda vuokratyövoiman käytölle asianmukaiset puitteet, joilla edistetään työmarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Direktiivin 3 artiklassa esitetään määritelmät ja 4 artiklassa puolestaan lausekkeet jäsenvaltioissa voimassa olevien rajoitusten tai kieltojen tarkastelusta.

2.3. Direktiivin II luvussa olevassa 5 artiklassa säädetään syrjimättömyyden ja yhtäläisen kohtelun periaatteesta sekä neljästä tapauksesta, joissa periaatteesta voidaan poiketa. Lisäksi siinä esitetään säännösten soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

2.4. Direktiivin 6 artiklassa säädetään vuokratyöntekijöiden mahdollisuuksista saada käyttäjäyrityksessä vapautuva vakituinen työpaikka ja kielletään maksun periminen työntekijältä tässä yhteydessä. Lisäksi artiklassa säädetään, että vuokratyöntekijöillä on oltava mahdollisuus hyödyntää käyttäjäyrityksen sosiaalipalveluja ja että jäsenvaltioiden tai työmarkkinaosapuolten tulee määrittää vuokratyöntekijöiden koulutusmahdollisuudet.

2.5. Direktiivin 7 artikla käsittelee vuokratyöntekijöiden edustusta työvoimanvuokrausalan yrityksessä ja heidän huomioimistaan käyttäjäyrityksessä, kun lasketaan edustuselinten perustamiskynnykseksi asetettuja henkilöstömääriä. Direktiivin 8 artiklassa puolestaan säädetään tiedottamisesta yrityksen työntekijöitä edustaville elimille vuokratyöntekijöiden käytöstä kyseisessä yrityksessä.

2.6. Direktiivin III luvussa "Loppusäännökset" esitetään vähimmäisvaatimukset (9 artikla), joiden mukaan direktiivillä ei huononneta jäsenvaltioissa mahdollisesti sovellettavia suotuisampia säännöksiä, ei rajoiteta mahdollisuuksia sallia suotuisampia ja sisällöltään erilaisia työehtosopimuksia tai muita sopimuksia eikä myöskään alenneta työntekijöiden suojelun yleistä tasoa direktiivin soveltamisalalla.

2.7. Ehdotetun direktiivin 10, 11, 12 ja 13 artikla sisältävät tavanomaisia loppusäännöksiä.

3. **Yleistä**

3.1. Kansainvälisellä tasolla hyväksyttiin 9. kesäkuuta 1997 yksityisiä työnvälitystoimistoja koskeva Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus C 181, jonka ovat ratifioineet Espanja, Suomi, Italia, Alankomaat ja 23. maaliskuuta 2002 myös Portugali sekä ehdokasvaltioista Tšekki. Yleissopimuksella poistetaan yksityisiltä työnvälitystoimistoilta toimintakielto, ja sen tarkoituksena on suojella yksityisten työnvälitystoimistojen palveluita käyttäviä työntekijöitä. Yleissopimuksessa esitetään, minkälaisia toimenpiteitä valtioiden on toteutettava riittävän suojan takaamiseksi vuokratyöntekijöille. Komitea kannustaa muitakin jäsenvaltioita ratifioimaan yleissopimuksen.

([1]) Travail temporaire, diagnostic et prévisions 2002, Institut Xerfi (Ranska).

3.2. Yhteisön tasolla tulee palauttaa mieliin työntekijöiden yhtäläisen kohtelun periaate sekä sukupuoleen, kansallisuuteen, etniseen alkuperään, erilaisten ryhmien jäsenyyteen, poliittiseen ja uskonnolliseen vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumista koskevat direktiivit ja päätökset ([1]). Ne ovat osoitus merkittävästä yhdenmukaistamisesta Euroopan unionissa kyseisellä alalla.

3.3. Lisäksi tulee pitää mielessä, että Euroopan neuvoston (tarkistettu) sosiaalinen peruskirja, Euroopan unionin perusoikeuskirja, eurooppalainen yleissopimus ihmisoikeuksien suojaamisesta ja ILO:n tärkeimmät yleissopimukset ([2]), jotka kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet, takaavat kaikille työntekijöille oikeuden vapaaseen ammattiyhdistystoimintaan ja yhtäläiseen kohteluun työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä.

4. **Yleiset säännökset**

4.1. *Direktiivin nimi*

Tekstin yhtenäisyyden vuoksi komitea ehdottaa, että säädös nimetään direktiiviksi vuokratyöntekijöiden työoloista ja työehdoista.

4.2. *Soveltamisala*

4.2.1. 1 artiklan 1 kohta

Komitea tähdentää, että ehdotettua direktiiviä sovelletaan vain työsopimuksiin ja etteivät työvoimanvuokrausalan yrityksen ja käyttäjäyritysten väliset kaupalliset sopimukset kuulu sen soveltamisalaan. Komitea katsoo kuitenkin, että kyseisiin sopimuksiin sisältyvät vuokratyöntekijöiden käyttöön asettamista koskevat ehdot eivät saa olla ristiriidassa käsillä olevan direktiivin kanssa. Tämä tulisi mainita selvästi joko direktiivin soveltamisalaa koskevien poikkeusten yhteydessä tai loppusäännöksissä, jotta jäsenvaltioiden lainsäädäntöihin ei syntyisi oikeudellisia epäjohdonmukaisuuksia direktiivin voimaan saattamisen yhteydessä.

4.2.2. 1 artiklan 2 kohta

Komitea muistuttaa, että jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan tietyt julkishallinnon toimielimet eivät voi palkata vuokratyöntekijöitä, ja ehdottaa, että julkisen sektorin yritysten ja julkishallinnon toimielinten välillä tehtäisiin ero jäsenvaltioiden tilanteiden mukaisesti.

4.2.3. 1 artiklan 3 kohta

Komitea ehdottaa kohdan muuttamista siten, että sanat ”työmarkkinaosapuolia kuultuaan” korvataan sanoilla ”mikäli työmarkkinaosapuolten kanssa on tehty sopimuksia”.

4.3. *Tarkoitus (2 artikla)*

Kun otetaan huomioon, että 2 artiklan 1 kohdalla on inhimillisiä seurauksia ja että 2 kohdassa käsitellään työmarkkinoihin liittyviä taloudellisia näkökohtia, komitea kannattaa yhtäläistä kohtelua koskevaa periaatetta, jonka mukaan vuokratyöntekijöitä ei saa syrjiä muihin työntekijöihin nähden. Kyseinen periaate muistutetaan mieliin johdanto-osassa ja sitä käsitellään ehdotetun direktiivin 5 artiklassa. Komitea huomauttaa kuitenkin, että toisena tavoitteena tulisi mainita sääntelyn ja sosiaaliturvan parantaminen sosiaalisen ja taloudellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseksi.

4.4. *Määritelmät (3 artikla)*

4.4.1. Vastaava työntekijä

Tässä kohdassa työkokemuksella tarkoitetaan nähtävästi käyttäjäyrityksessä hankittua työkokemusta. Syrjinnän välttämiseksi vuokratyöntekijän pätevyyden ja ammattitaidon lisäksi tulisi ottaa huomioon myös hänen ammattikokemuksensa, sillä työvoimanvuokrausyritys tekee vuokratyöntekijöiden palkkaamista koskevat päätökset myös työtodistusten perusteella. Eräiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä tai sopimuksissa mainitaan ”ammattitaito, joka katsotaan koeajan jälkeen samaa työtä tekevän vakituisen työntekijän ammattitaitoa vastaavaksi”. Tällaisissa säännöksissä tai määräyksissä ei kuitenkaan oteta huomioon vuokratyöntekijöiden omassa ammatissaan tai omalla alallaan hankkimaa työkokemusta, minkä johdosta työntekijöitä kohdellaan heidän työsuhteensa laadun mukaan perustavalla tavalla eriarvoisesti. Työmarkkinaosapuolet ja jäsenvaltiot voisivat korjata tilanteen, jos ehdotetussa direktiivissä kannustettaisiin siihen.

([1]) Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhtäläistä kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista, EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16–22. Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhtäläisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta, EYVL L 180, 19.7.2000, s. 22–26. Neuvoston päätös syrjinnän torjumista koskevan yhteisön toimintaohjelman perustamisesta (vuosiksi 2001-2006), EYVL L 303, 2.12.2000, s. 23–28.

([2]) Erityisesti yleissopimukset C 87, C 98, C 111 ja C 135.

4.4.2. Olennaiset työolot ja työehdot

Komitea toteaa. että olennaisiin työoloihin ja työehtoihin sisältyy myös palkkaus (3 artiklan 1 kohdan d alakohdan ii alakohta). Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 137 artiklassa jätetään jäsenvaltioille toimintavaltuudet perussosiaaliturvaa ja eläkeoikeuksia koskevissa kysymyksissä. Komitea korostaa kuitenkin, että kyseiset oikeudet kuuluvat vuokratyöntekijöiden olennaisiin työoloihin ja työehtoihin, olipa kyse oikeuksien saatavuudesta ja niiden saamiseksi vaadittavasta työskentelyajasta tai oikeuksien saannin edellytyksenä olevan työuran muodostumisesta ([1]). Samalla tavoin kuin määräaikaisia työsopimuksia koskevan direktiivin yhteydessä jäsenvaltioita tulisi kannustaa toteuttamaan lisätoimia sosiaaliturvajärjestelmänsä mukauttamiseksi vuokratyötä varten. Näin voitaisiin varmistaa yhtäläinen kohtelu, sillä valtaosa syrjinnästä perustuu kyseisiin seikkoihin (työttömyyskorvauksen saantikynnys ja -edellytykset, sosiaalietuuksien saanti).

4.5. *Rajoitusten tai kieltojen tarkastelu (4 artikla)*

4.5.1. EY:n perustamissopimuksen määräysten (137 artiklan 6 kohdan) nojalla direktiivillä ei saa nimenomaisesti kieltää vuokratyöntekijöiden käyttöä korvaamaan työtaisteluun (erityisesti lakkoon) osallistuvia työntekijöitä. Komitea korostaa kuitenkin, että työvoimanvuokrausalan yritykset ovat omaehtoisesti sitoutuneet siihen, etteivät ne lähetä vuokratyöntekijöitä työtaisteluun osallistuvien työntekijöiden sijaisiksi ([2]).

Kyseinen kielto sisältyy myös eräiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöön. Työvoimanvuokrausalan yritysten ja käyttäjäyritysten tulisi sitoutua tähän johdonmukaisesti. Direktiiviin tulisi näin ollen sisällyttää ainakin sellainen säännös, jolla varmistetaan, että jäsenvaltiossa säädettyyn lakko-oikeuteen ei puututa. Yksi vaihtoehto olisi tehdä mahdolliseksi se, että jäsenvaltiot itse ja/tai työmarkkinaosapuolet kieltävät vuokratyöntekijöiden käytön lakon kohteeksi joutuneissa yrityksissä.

4.5.2. Komitean mielestä ehdotetun direktiivin 4 artiklan säännökset voimassa olevien rajoitusten tarkastelusta ovat epämääräisiä. Sen lisäksi, että rajoituksia voidaan poistaa, niitä tulisi myös voida asettaa, mikäli tiettyjen taloudellisen toiminnan alojen erityisolot sitä edellyttävät. Uuden teknologian kehityksen, väestön terveyteen ja turvallisuuteen liittyvien seikkojen ([3]) ja nykyisen bioteknologiatietämyksen perusteella ei voida sulkea pois sellaista mahdollisuutta, että tarkistusten välillä on välttämätöntä asettaa uusia rajoituksia. Komitea viittaa tässä yhteydessä esim. sairaalajätteiden käsittelyyn ja bakteriologisen saastumisen uhkiin. Lisäksi komitea muistuttaa, että rajoitusten asettamista tai poistoa koskevien säännösten tulee olla neuvoston direktiivin 91/383/ETY ([4]) mukaisia erityisesti ionisoivan säteilyn osalta.

5. **Työolot ja työehdot**

5.1. *Syrjimättömyyden periaate (5 artikla)*

5.1.1. Komitea kannattaa syrjimättömyyden periaatetta, joka on perusihmisoikeuksia koskevien normien mukainen.

Komitea toteaa, että vuokratyöntekijöiden suojan parantamiseksi on tärkeää vahvistaa tällainen yleisperiaate, mutta pahoittelee, että 5 artiklassa säädetään samalla poikkeuksista, jotka vesittävät syrjimättömyyden periaatteen.

5.1.2. Mikäli työvoimanvuokrausalan yritys lähettää työntekijöitä työhön rajan yli johonkin muuhun kuin siihen maahan, jonka lainsäädäntöä heidän sopimuksiinsa sovelletaan, työntekijöiden työoloja ja työehtoja tulisi säännellä työskentelyjäsenvaltion lainsäädännöllä, ellei se ole lähtömaan sopimusoikeutta epäsuotuisampi.

5.1.3. Kun työntekijöitä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, lähetetään työhön rajanylittävien palvelujen tarjoamisen yhteydessä ja he työskentelevät yrityksen toimipaikassa, joka sijaitsee yrityksen kotipaikan sijaintijäsenvaltion ulkopuolella, heihin sovelletaan työntekijöiden lähettämistä koskevaa direktiiviä ([5]).

5.1.4. Komitea pahoittelee, ettei ehdotuksen yhteydessä esitetyssä vaikutusten arvioinnissa käsitellä yksityiskohtaisesti vuokratyön rajanylittävän käytön vaikutuksia jäsenvaltioiden työmarkkinoihin (esim. Saint-Nazaire Ranskassa, Berliini Saksassa ja Trieste Italiassa) tai alueellisiin työmarkkinoihin (rajaseudut).

5.1.5. Vuokratyöntekijöiden hajanainen sijoittuminen työmarkkinoille ei saa johtaa siihen, että heidän edustustaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa tarkastellaan täysin erillään muiden työntekijöiden edustuksesta.

([1]) Lausunto aiheesta ”Eläkeuudistuksen mahdolliset vaihtoehdot”, CES 686/2002, 29.5.2002.

([2]) Code of Practice, CIETT (International Confederation of Temporary Work Businesses).

([3]) Lausunto korkea-aktiivisten radioaktiivista ainetta sisältävien umpilähteiden valvonnasta, CES 843/2002, 17.7.2002. Lausunto satamapalvelujen markkinoille pääsystä, CES 1495/2001, 29.11.2001.

([4]) Neuvoston direktiivi 91/383/ETY, EYVL L 206, 29.7.1991, s. 19–21.

([5]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon, EYVL L 18, 21.1.1997.

5.1.5.1. Komitean mielestä tulisi täsmentää, että poikkeus työvoimanvuokrausalan yritykseen vakituisessa työsuhteessa olevien vuokratyöntekijöiden kohdalla (5 artiklan 2 kohta) koskee vain palkkaa ja voidaan tehdä sillä edellytyksellä, että kyseiset työntekijät saavat työsuhteiden välillä työehtosopimuksessa tai lainsäädännössä tai molemmissa edellytetyn mukaista palkkaa.

5.1.5.2. Komitea toivoo, että jäsenvaltioiden mahdollisuus jatkaa direktiivissä määriteltyä suotuisampien, lainsäädännössä tai työehtosopimuksissa määriteltyjen käytäntöjen soveltamista taataan ehdotettua 5 artiklan 3 kohtaa yksiselitteisemmin. Komitean mielestä ilmaisua ”suojan riittävä taso” ei ole määritelty riittävästi ja se voidaan määritellä viime kädessä vain Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Tällaisessa tapauksessa vuokratyöntekijät ja työnantajat joutuisivat käymään läpi mahdollisesti vuosia kestäviä tuomioistuinmenettelyjä, joihin liittyy epävarmuustekijöitä. Komitea kehottaa komissiota täsmentämään, miten kyseistä kohtaa voidaan tulkita ehdotetun direktiivin 9 artiklan valossa. Voitaisiinko esim. vähemmistöjen etuja ajavien organisaatioiden riittävänä pitämä suojan taso katsoa ”riittäväksi perusteeksi työntekijöiden suojelun yleisen tason alentamiseen direktiivin soveltamisalalla”?

5.1.5.3. Komitea ei kannata ehdotetun direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaista poikkeusta, jonka perusteella valtaosaan vuokratyöntekijöistä ei tosiasiassa tarvitsisi soveltaa syrjimättömyysperiaatetta ja jossa säädetään kyseisen periaatteen vastaisesta ja syrjivästä työsuhteen kestoa koskevasta perusteesta.

5.1.6. Mikäli direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa esitetty poikkeus (vuokratyöntekijät, jotka ovat vakituisessa työsuhteessa vuokratyövoimaa välittävään yritykseen ja saavat palkkaa myös toimeksiantojen väliseltä ajalta) ja 5 artiklan 4 kohdassa esitetty poikkeus (alle kuuden viikon pituiset työsuhteet) sisällytettäisiin yhteisön lainsäädäntöön, jäsenvaltiot voitaisiin pakottaa pohtimaan uudelleen lainsäädäntöään tai työmarkkinaosapuolten neuvottelemia työehtosopimuksia, jos katsottaisiin, että epäsuotuisampien yhteisön säännösten avulla voidaan taata ”suojan riittävä taso” (5 artiklan 3 kohta).

5.1.7. Vakituisessa työsuhteessa työvoimanvuokrausalan yritykseen olevia vuokratyöntekijöitä koskeva erillinen säännöstö tai sopimus ei saa estää käyttäjäyrityksen suotuisampien määräysten soveltamista heihin.

5.1.8. Koska jäsenvaltiot voivat valita toteuttamiskeinot vapaasti, ne voivat itse päättää syrjimättömyysperiaatteen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 5 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Komitea kannattaa kyseisiä säännöksiä.

5.2. *Vakituisen ja laadukkaan työpaikan saantimahdollisuudet (6 artikla)*

5.2.1. Komitea pitää erittäin tärkeänä, että vuokratyöntekijät integroidaan käyttäjäyrityksen työyhteisöön, ja kannattaa 6 artiklan 1 kohdan säännöksiä, sillä niiden avulla työntekijöille voidaan taata yhtäläiset mahdollisuudet ja yhtäläinen kohtelu.

5.2.2. Komitea kannattaa myös 2 kohdan säännöksiä, joiden tarkoituksena on poistaa esteet sen tieltä, että käyttäjäyritys voi palkata vuokratyöntekijän toimeksiannon päätyttyä. Näin ehkäistään työntekijöiden pitämistä jatkuvasti epävarmoissa työsuhteissa [1].

5.2.3. Komitea toteaa, että käyttäjäyrityksen ja työvoimanvuokrausalan yrityksen tulee vastata yhdessä vuokratyöntekijöiden täydennyskoulutuksesta maakohtaisten käytänteiden mukaisesti ja että käytänteitä voivat parantaa sekä jäsenvaltiot (julkisen sektorin vastuu) että työmarkkinaosapuolet (yhteisvastuu) [2].

5.3. *Vuokratyöntekijöiden edustus (7 artikla)*

Komitea korostaa, että vuokratyöntekijöiden edustukselle tulee antaa arvoa ja sitä tulee vahvistaa vapaata ammattiyhdistystoimintaa koskevan yleisen periaatteen mukaisesti. Komitea kannattaa 7 artiklan säännöksiä.

6. **Loppusäännökset**

6.1. *Vähimmäisvaatimukset (9 artikla)*

6.1.1. On tärkeää, ettei vuokratyöntekijöiden suojaa heikennetä sellaisissa maissa, joissa heillä on jäsenvaltion säännösten mukainen sosiaaliturva ja joissa on jo direktiivin voimaansaattamisajankohtana käytössä yhteiseen sopimukseen perustuva tasapainoinen järjestelmä.

6.2. *Täytäntöönpano (11 artikla)*

Komitea ehdottaa, että 11 artiklaan lisättäisiin seuraava uusi 2 kohta: ”Jäsenvaltioiden on kuultava työmarkkinaosapuolia ennen tämän direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä koskevien aloitteiden tekemistä.”

---

[1] Komission tiedonanto syrjäytymisen ja köyhyyden torjunnasta, KOM(2000) 368 lopullinen – 2000/0157 COD.

[2] TSK:n lausunto aiheesta ”Elinikäinen oppiminen”, EYVL C 311, 7.11.2001.

7. **Loppuhuomiot**

7.1. Komitean mielestä esimerkiksi ehdotetun direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa myönnetty poikkeus, joka koskee vuokratyöntekijän työskentelyä käyttäjäyrityksessä alle kuuden viikon pituisissa työsuhteissa, uhkaa heikentää keskeistä periaatetta, jonka mukaan vuokratyöntekijää ei saa syrjiä käyttäjäyrityksen vastaavaan työntekijään nähden. Komitea pelkää kyseisen poikkeuksen johtavan joissakin maissa siihen, etteivät vuokratyöntekijät saa syrjimättömyysperiaatteen mukaista suojaa käyttäjäyrityksen vastaavaan työntekijään verrattuna. Komitean mielestä tällainen suoja on olennaisen tärkeä, jotta voidaan taata vuokratyöntekijän oikeusvarmuus eikä horjuteta käyttäjäyrityksen työehtoja ja palkkausta sääteleviä, sopimukseen perustuvia järjestelmiä.

7.2. Komitea on selvillä siitä, ettei yhteisön perussopimusten keskeisiin periaatteisiin kuuluva syrjimättömyysperiaate saa olla tässä yhteydessä uhattuna. Tämä tulisi taata direktiivissä valitun vertailukohdan avulla, joka on keskeisten työehtojen osalta käyttäjäyrityksen vastaava työntekijä. Jotta jäsenvaltiot voivat toteuttaa periaatetta asianmukaisesti, kun otetaan huomioon oikeudellisten tilanteiden ja voimassa olevien sosiaalilainsäädäntöjen epäyhtenäisyys sekä vuokratyösuhteen erityispiirteisiin kuuluva ”kolmiosuhde”, komitea ehdottaa, että jäsenvaltioille annettaisiin tässä yhteydessä valinnanmahdollisuus. Näin voitaisiin välttää rajoittavat tulkinnat tai säännöistä poikkeamiset ja varmistaa jäsenvaltioiden lainsäädännön, sopimusten ja käytänteiden noudattaminen.

7.3. Edellä esitetyissä kahdessa suosituksessa otetaan huomioon yhteisön toimielinten esittämä lainsäädännön yksinkertaistamista koskeva tavoite [1], jota komitea on jo käsitellyt kolmessa lausunnossaan [2].

Bryssel, 19. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

---

[1] Komission tiedonanto ”Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma”, KOM(2002) 278 lopullinen.

[2] Lausunto aiheesta ”Yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistaminen (yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä)”, EYVL C 14, 16.1.2001. Lausunto aiheesta ”Yksinkertaistaminen”, EYVL C 48, 21.2.2002. Lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja parantaminen”, EYVL C 125, 27.5.2002.

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausunto

Seuraava muutosehdotus, joka sai vähintään neljänneksen annetuista äänistä, hylättiin käsittelyssä.

(VASTALAUSUNTO)

Korvataan jaoston lausunnon koko teksti seuraavalla:

”Komitea kannattaa periaatteessa vuokratyödirektiivin laatimista. Kyseisellä direktiivillä pyritään sekä varmistamaan vuokratyöntekijöiden oikeusturva että hyödyntämään alan työllistämismahdollisuuksia. Komitea pitää komission ehdotusta kuitenkin epäonnistuneena kompromissina.

Komitea painottaa, ettei se kyseenalaista vuokratyöntekijän syrjimättömyyden keskeistä periaatetta. Komitean mielestä kyseinen periaate voidaan toteuttaa asianmukaisesti vain siirtämällä sitä koskeva vastuu jäsenvaltioille ja antamalla niiden valita, noudattavatko ne tätä periaatetta suhteessa käyttäjäyrityksen vastaavaan työntekijään vai suhteessa työvoimanvuokrausyrityksen palveluksessa olevaan työntekijään. Komission ehdotuksessa suositetussa mekanismissa vertaaminen käyttäjäyrityksen vastaavaan työntekijään on ainoa viitejärjestelmä, jolloin tulkinta on rajoittava ja kaikki muut vaihtoehdot ovat poikkeuksia.

Komitean suositteleman ratkaisun taustalla ovat jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat lainsäädännöt. Vuokratyölle on ominaista sen kolmitahoinen luonne. Toisin kuin kahdenvälisissä määräaikaisissa työsopimuksissa vuokratyössä on kolme osapuolta: vuokratyöntekijä, työvoimanvuokrausyritys ja käyttäjäyritys. Tämän erityispiirteen jäsenvaltiot ottavat lainsäädännöissään huomioon eri tavoin. Tästä syystä komitea katsoo, että jäsenvaltioille on jätettävä mahdollisuus toteuttaa syrjimättömyysperiaate haluamallaan tavalla. Komitea ei kyseenalaista kyseistä periaatetta. Sen näkemys on läheisyysperiaatteen mukainen.

Komitea pelkää lisäksi, että unioninlaajuiset ratkaisut haittaavat komission ehdotuksessa perusteena käytettyä työllisyyden edistämistä. Se korostaa myös, että ehdotus aiheuttaa yksityiskohtaisuudellaan uusia hallinnollisia rasituksia. Ensimmäisinä niistä kärsivät alan pk-yritykset.”

Äänestystulos

Puolesta: 82, vastaan: 90, pidättyi äänestämästä: 6.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta:

– **”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta”,**

(KOM(2002) 21 lopullinen – 2002/0022 COD)

– **”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetun neuvoston direktiivin 96/48/EY ja direktiivin 2001/16/EY muuttamisesta”,**

(KOM(2002) 22 lopullinen – 2002/0023 COD)

– **”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan rautatieviraston perustamisesta”, ja**

(KOM(2002) 23 lopullinen – 2002/0024 COD)

– **”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta”**

(KOM(2002) 25 lopullinen – 2002/0025 COD) [1]

(2003/C 61/22)

Neuvosto päätti 21.–22. helmikuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 71 artiklan 1 kohdan ja 156 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 2. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Joseph Konz.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 118 ääntä puolesta ja 8 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Euroopan parlamentti kannatti jo valkoisesta kirjasta ”Strategia yhteisön rautateiden elvyttämiseksi” 13. tammikuuta 1998 antamassaan päätöslauselmassa rautateiden korottamista ensisijaiseksi liikennevälineeksi ja Euroopan rautatieinfrastruktuurin käytön asteittaista vapauttamista sillä edellytyksellä, että siihen liitetään sosiaalipoliittisia toimenpiteitä.

1.2. Eurooppa-neuvosto puolestaan asetti Tukholmassa ja Göteborgissa ensisijaiseksi tavoitteekseen Euroopan rautatiealan uudistuksen jatkamisen vuoden 2001 loppuun mennessä laadittavalla uudella toimenpidepaketilla.

1.3. Komission 12. syyskuuta 2001 [2] julkaisema valkoinen kirja oli suuntaa-antava. Komission ehdottamassa strategiassa liikennemuotojen välisen tasapainon palauttamiseksi rautatiealan elvyttäminen on erittäin tärkeää.

1.4. Komission mielestä muutostahti ei ole riittävä useista myönteisistä kokemuksista, markkina-aloitteista ja useiden jäsenvaltioiden perinteisten rautatieyritysten rakenneuudistuksista huolimatta. Se muistuttaa, että rautateiden osuus maitse tapahtuvista tavarakuljetuksista on pudonnut 14 prosenttiin, kun se vuonna 1970 oli 35 prosenttia.

[1] Komission esittämään ”rautatiepakettiin” sisältyy lisäksi
a) Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Kohti yhdennettyä eurooppalaista rautatieliikennealuetta (KOM(2002) 18 lopullinen) ja
b) Komission suositus neuvoston päätökseksi komission valtuuttamisesta neuvottelemaan ehdoista, joilla yhteisö voi liittyä kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevaan yleissopimukseen (COTIF) (KOM(2002) 24 lopullinen),
jotka TSK on ottanut lausunnossaan huomioon niiden tärkeyden vuoksi.

[2] KOM(2001) 370 lopullinen.

1.5. Lisätoimenpiteiden edellytyksenä on direktiivit 2001/12/EY, 2001/13/EY ja 2001/14/EY [1] sisältävän ensimmäisen rautatiepaketin, jota kutsutaan myös infrastruktuuripaketiksi, saattaminen jäsenvaltioiden lainsäädännön osaksi (viimeistään 15. maaliskuuta 2003). Näissä direktiiveissä selvennetään eri toimijoiden tehtävät ja vastuut rautatiealalla:

a) Rautatieyritykset vastaavat rautateiden henkilö- ja tavaraliikennepalveluista.

b) Infrastruktuurien hallintoelimet vastaavat infrastruktuurien rakentamisesta ja kunnossapidosta ja junaliikenteen mahdollisimman hyvästä turvallisuudesta sekä rautatieinfrastruktuurien asettamisesta kohdassa a mainittujen yritysten käyttöön selvin, syrjimättömin ja kohtuullisin ehdoin.

c) Valvontaelimet vastaavat kohdissa a ja b mainittujen tahojen välisten mahdollisten riitojen selvittämisestä.

Näiden kolmen toimijaryhmän välisten suhteiden tulee olla osa oikeudellista kehystä, jolla varmistetaan avoin tietojenvaihto operaattoreiden välillä, sopimussuhteiden oikeudellinen varmuus sekä puolueettomuus tärkeimmissä toiminnoissa:

a) rautatieyritysten toimilupien myöntämisessä,

b) infrastruktuurikapasiteetin jakamisessa,

c) infrastruktuuritariffeissa.

1.6. Tähän sääntelykehykseen on yhdistettävä Euroopan laajuisen tavanomaisen rautatieverkon yhteentoimivuudesta annettu direktiivi 2001/16/EY [2].

1.7. Komission käsityksen mukaan ongelmia rautatiealalla, joka ”kärsii vielä aivan liikaa menneen vuosisadan konservatismista ja protektionismista” (kansainvälistä rautatieliikennettä harjoitetaan entiseen tapaan: kansalliset liikenteenharjoittajat siirtävät junat ja vastuun toisilleen rajanylityksen yhteydessä), on ryhdyttävä ratkomaan entistä nopeammin tavoitteena ”yhdennetyn eurooppalaisen rautatieliikennealueen” rakentaminen.

1.8. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi mahdollisimman nopeasti ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen toteuttamiseksi komissio ehdottaa, että kaikille rautatieyrityksille, jotka ovat sijoittautuneet Euroopan unioniin ja joilla on lupa toimia Euroopan unionin alueella, myönnetään oikeus käyttää rautatieverkkoa rautateiden kotimaiseen rahtiliikenteeseen (eli ulkomaisten rautatieyritysten tarjoamiin säännöllisiin maan sisäisiin liikennepalveluihin, mukaan luettuna kabotaasin mahdollisuus: tilapäiset liikennepalvelut kotimaassa niihin liittyvine samanaikaisine kansainvälisine palveluineen) ja kansainväliseen rahtiliikenteeseen.

1.9. Komissio haluaa luoda sille edellytykset, jotta

a) rautatieliikenteen turvallisuustaso Euroopassa säilyisi, sillä se on yleisesti ottaen erittäin hyvä etenkin rautateiden tärkeimpään kilpailijaan, maantieliikenteeseen, verrattuna,

b) yhteentoimivuutta edistetään entistä nopeammin, sillä Euroopan rautatieverkon riittämätön yhteentoimivuus on infrastruktuurien pullonkaulojen ohella yksi Euroopan laajuisten rautatiepalvelujen suurimmista esteistä,

c) luodaan yhdennetty eurooppalainen rautatieliikennealue.

1.10. Tästä syystä komissio on tehnyt neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhtä aikaa viisi ehdotusta lainsäädäntötoimista, jotka muodostavat kokonaisuuden ja joita kutsutaan uudeksi rautatiepaketiksi. Niillä on tarkoitus poistaa oikeudellisen ja teknisen perustan puutteet.

2. **Yleistä**

2.1. Komissio esittää uuden toimenpidepaketin kymmenen kuukautta ensimmäisen rautatiepaketin, ”infrastruktuuripaketin”, voimaantulon jälkeen.

2.2. Lainsäädäntötekstien lisäksi antamassaan tiedonannossa ”Kohti yhdennettyä eurooppalaista rautatieliikennealuetta” [3] komissio nimeää kolme rautatiealan elvyttämisen kannalta tärkeää alaa:

a) perusrakenteiden käytön oikeudenmukainen hinnoittelu kaikille liikennemuodoille,

b) Euroopan laajuisten liikenneverkkojen laajentaminen raideliikennettä suosien ja Euroopan rautatieverkon pullonkaulojen poistaminen,

c) sääntelykehyksen täydentäminen.

2.3. ETSK muistuttaa lisäksi, että työ- ja sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistaminen on ratkaiseva tekijä tasapainoisen kilpailun aikaansaamisessa rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteen välille.

Vaikka asiassa onkin tapahtunut jonkin verran edistymistä direktiivien 2000/34/EY ja 2002/15/EY hyväksymisen jälkeen (ensimmäinen direktiiveistä on saatettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä viimeistään 1. elokuuta 2003 ja jälkimmäinen viimeistään 23. maaliskuuta 2005), ylipitkät työajat ja riittämättömät lepoajat ovat edelleen osa maantiekuljetusten ja sisävesiliikenteen työntekijöiden arkipäivää.

([1]) EYVL L 75, 15.3.2001, s. 1, 26, 51 – TSK:n lausunto EYVL C 209, 22.7.1999, s. 22.

([2]) EYVL L 110, 20.4.2001, s. 1 – TSK:n lausunto EYVL C 204, 18.7.2000, s. 13.

([3]) KOM(2002) 18 lopullinen.

ETSK:n mielestä on myös tarpeen edistää ja yhdenmukaistaa näiden työ- ja sosiaalisäännösten toimeenpanoa asianmukaisella valvonnalla ja rikkomustapauksissa rangaistuksilla.

ETSK esitti jo 25. helmikuuta 1987 ([1]) antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa vaatimuksen ”eri liikennemuotojen työaikojen sääntelyyn liittyvien tiettyjen sosiaalisäännösten yhdenmukaistamisesta”.

2.4. Komission nyt esittämä uusi rautatiepaketti koskee yksinomaan kolmatta näkökohtaa, sääntelykehyksen täydentämistä. Komission tiedonannossa ilmoitetaan jo kolmannesta paketista.

2.5. Uusi paketti sisältää komission käsityksen mukaan välttämättömiä toimenpiteitä ensimmäisessä paketissa, infrastruktuuripaketissa, vahvistetun rautateiden kansainvälisten tavaraliikennemarkkinoiden avaamisen edistämiseksi.

Todennäköisesti tärkein ehdotus, direktiiviehdotus yhteisön rautateiden turvallisuudesta, koskee rautatiealan korkean turvallisuustason säilyttämistä.

2.6. Lisäksi on selvää, että rautateiden eurooppalaiset sisämarkkinat jäävät teoreettisiksi, jollei Euroopan rautatieverkon yhteentoimivuutta toteuteta. On ilahduttavaa, että suurten nopeuksien rautatiejärjestelmiä koskevaan direktiiviin (direktiivi 96/48/EY ([2]), sisältyviä henkilöstön ammattipätevyyttä, työntekijöiden turvallisuutta, terveyttä ja terveydensuojelua sekä työmarkkinaosapuolten kuulemista koskevia säännöksiä mukautettiin tavanomaisten rautatiejärjestelmien yhteensopivuutta koskevaan direktiivin (direktiivi 2001/16/EY). Näin tunnustetaan, että yhteentoimivuus ei koske vain teknisiä järjestelmiä vaan myös järjestelmässä ja sen yhteydessä toimivia henkilöitä. Tarvittavan pätevyyden määrittely on tällöin vain yksi henkilöstön yhteentoimivuuden näkökohta. Tämä menettelytapa sopii täysin yhteen Lissabonin Eurooppa-neuvoston aloittaman prosessin kanssa, johon eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet osallistuvat laajalti kaikilla tasoilla.

2.7. Euroopan rautatievirasto on hyödyllinen väline sekä rautatiealan turvallisuuden että yhteentoimivuuden lisäämiseksi ja tukemiseksi. Se ei saa kuitenkaan johtaa uuteen byrokratiaan, joka vaikuttaa pikemminkin estävästi kuin tukien. Virastokin on tehokas väline vain, jos otetaan huomioon kaikki toimijat.

2.8. Ehdotettu direktiivin 91/440/ETY ([3]) muutos kyseenalaistaa kuitenkin nyt tavaraliikenteen markkinoiden nopeamman avaamisen mielekkyyden Euroopan rautatieverkossa. Rautateiden kansainvälisellä tavaraliikenteellä on 15. maaliskuuta 2003 alkaen oikeus käyttää vapaasti Euroopan laajuista rautateiden rahtiliikenneverkkoa, johon sisältyvät tärkeimmät kansainväliset rautatieliikenneyhteydet sekä satamien syöttöliikenne. Näin ollen seuraavien kuuden kuukauden aikana vapautetaan 50 000 raidekilometriä eli jopa 80 prosenttia EU:n koko rautatieverkosta.

Lisäksi on jo päätetty, että kansainvälinen tavaraliikenne saa oikeuden käyttää vapaasti ja syrjimättömästi koko Euroopan rautatieverkkoa 15. maaliskuuta 2008 alkaen.

2.9. Infrastruktuuripaketissa vahvistettu markkinoiden avaaminen on neuvoston ja Euroopan parlamentin vaivalloisen kompromissiin pyrkimisen tulosta. Jo niiden välisten keskustelujen aikana kävi selväksi, että todellisia esteitä ovat kapasiteetin pullonkaulat ja suuri investointitarve teknisen yhteentoimivuuden aikaansaamiseksi. Samoin oli selvää, että on toteutettava lisätoimenpiteitä rautatieliikenteen turvallisuuden ja henkilöstön yhteentoimivuuden parantamiseksi.

2.10. ETSK:n mielestä olisi ensin kerättävä kokemuksia niiden vapauttamistoimenpiteiden toteuttamisesta, jotka tulivat voimaan vasta 15. maaliskuuta 2001 ja jotka on saatettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä viimeistään 15. maaliskuuta 2003. Varsinkin komission nyt yhteisön rautateiden turvallisuutta koskevassa direktiivissä ([4]) tekemät ehdotukset edellyttävät useita toimivaltuuksien ja vastuiden siirtoja sekä uusia virastoja ja toimivaltaisia elimiä, jotka on perustettava nopeasti ja joiden on aloitettava toimintansa pian.

2.11. Lisäksi on luotava komission tiedonannossa mainitut rautateiden sisämarkkinoiden avaamisen muut edellytykset, nimittäin saatava aikaan oikeudenmukaiset perusrakenteiden käyttöhinnat kaikille liikennemuodoille, laajennettava Euroopan laajuista liikenneverkkoa rautateitä suosien, poistettava Euroopan laajuisen rautatieverkon pullonkaulat sekä täydennettävä oikeudellista kehystä. Infrastruktuuripaketissa tehtiin kauaskantoisia päätöksiä, joihin rautatieyritysten ja rautatiealan työntekijöiden on ensin totuttava.

3. **Yksittäisistä lainsäädäntöteksteistä**

3.1. *Markkinoille pääsy – direktiivin 91/440/ETY muuttaminen* ([5])

3.1.1. Ehdotus direktiivin 91/440/ETY uudesta muutoksesta koskee ennen kaikkea rautateiden kansainvälisen tavaraliikenteen vapauttamisprosessin nopeuttamista.

([1]) Oma-aloitteinen lausunto ”Yhteisen rautatiepolitiikan tila ja tulevaisuudennäkymät” – EYVL C 105, 21.4.1987, s. 13.
([2]) EYVL L 235, 17.9.1996, s. 6 – TSK:n lausunto EYVL C 397, 31.12.1994, s. 8.
([3]) EYVL L 237, 24.8.1991, s. 25 – TSK:n lausunto EYVL C 225, 10.9.1990, s. 27.
([4]) KOM(2002) 21 lopullinen.
([5]) KOM(2002) 25 lopullinen.

3.1.2. Ensimmäinen rautatiepaketti (infrastruktuuripaketti) ja toinen rautatiepaketti edellyttävät monissa jäsenvaltioissa useita uusia viranomaisia, toimivaltaisia elimiä ja uusia vastuualueita (katso ehdotetun turvallisuusdirektiivin 20 artiklan 1 kohta):

– sääntelyelin (direktiivi 2001/14/EY)

– maksujen perintäelimet (direktiivi 2001/14/EY)

– käyttöoikeuden myöntävät elimet (direktiivi 2001/14/EY)

– ilmoitetut laitokset (direktiivi 96/48/EY ja direktiivi 2001/16/EY)

– turvallisuusvalvontaviranomaiset (turvallisuusdirektiiviehdotus)

– onnettomuuksien tutkintaelin (turvallisuusdirektiiviehdotus),

sekä Euroopan rautatievirasto (asetusehdotus).

3.1.3. Rautatiealan organisaatio on uudistettava pian. Käytännön ihmiset tietävät, että uusien virastojen perustaminen, oikeussäännösten antaminen, niiden yleinen soveltaminen ja tarkistaminen vievät vuosia, erityisesti, jos se johtaa alan täydelliseen rakennemuutokseen. Rautatiekuljetusten kaltaisessa turvallisuutta painottavassa järjestelmässä, jossa kuljetetaan päivittäin miljoonia ihmisiä ja tavaroita, ja voluntaristisen rautatie- ja investointipolitiikan puuttuessa se on valtava ponnistus, jossa syntyy todennäköisesti suuria yhteensopimattomuudesta johtuvia tappioita.

3.1.4. Varsinkin turvallisuusvaatimuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

3.1.5. Lukuun ottamatta 1 artiklan 2 kohtaa, jossa ehdotetaan direktiivin 2001/12/EY 7 artiklan 2 kohdan poistamista, kaikkien muutosten tavoitteena on luopua markkinoiden asteittaisesta avaamisesta kansainväliselle tavaraliikenteelle Euroopan rautatieverkossa.

3.1.6. Asteittaisen markkinoiden avaamisen tavoitteena on kyseisen direktiivin liitteessä määritellyn Euroopan laajuisen rautateiden rahtiliikenneverkon sitova avaaminen kansainväliselle tavaraliikenteelle 15. maaliskuuta 2003 ja koko Euroopan rautatieverkon avaaminen 15. maaliskuuta 2008.

3.1.7. Komission uudet ehdotukset nopeuttaisivat koko Euroopan rautatieverkon avaamista markkinoiden kansainväliselle tavaraliikenteelle merkittävästi yhdellä tai kahdella vuodella, lainsäädäntömenettelyn kestosta riippuen. Lisäksi komission uudet ehdotukset sisältävät ”kabotaasin” käyttöönoton: tilapäiset liikennepalvelut kotimaassa niihin liittyvine samanaikaisine rajatylittävine palveluineen.

3.1.8. Komissio ehdottaa, että kun ehdotettu direktiivi on saatettu voimaan jäsenvaltioissa, kaikille rautatieyrityksille, jotka ovat sijoittautuneet Euroopan unioniin ja joilla on lupa toimia Euroopan unionin alueella, myönnetään oikeus käyttää kaikkien jäsenvaltioiden rautatieverkkoa rautateiden kotimaiseen ja rajatylittävään rahtiliikenteeseen.

3.1.9. Direktiivin 91/440/ETY 7 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2001/12/EY, velvoitetaan jäsenvaltiot antamaan turvallisuusmääräykset ja -säännöt ja asianmukaiset turvallisuustodistukset. Näitä määräyksiä täsmennetään ja selvennetään yhteisön rautateiden turvallisuutta koskevassa komission direktiiviehdotuksessa ([1]). Oikeusjärjestelmään liittyvistä syistä tämä artikla on poistettava johdonmukaisesti markkinoille pääsyä koskevasta direktiivistäkin. Tämä muutos ei tosin yksin välttämättä vaadi direktiivien 91/440/ETY tai 2001/12/EY muuttamista. Se voidaan hoitaa itse turvallisuusdirektiivillä. Tätä menettelytapaa käytetään jo turvallisuusdirektiiviehdotuksen 27 artiklassa, jossa ehdotetaan direktiivin 95/18/EY ([2]) muuttamista.

3.1.10. ETSK huomauttaa yleisesti, että kun otetaan huomioon

– rautateiden infrastruktuuripaketin yhteydessä päätettyjen toimenpiteiden aiheuttamat jäsenvaltioiden rautatiejärjestelmien rakenneuudistusvaatimukset,

– turvallisuusmääräysten yhdenmukaistamiseen tähtäävien määräysten antamisen ja täytäntöönpanon viiveet,

– rajat ylittävästi rautatiealalla toimivien työntekijöiden sosiaalisten olojen yhdenmukaistamisen puute,

markkinoiden avaamisen nopeuttaminen on tällä hetkellä, ilman tietoa jo toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksista, liian aikaista.

3.2. *Euroopan laajuisen rautatieliikennejärjestelmän yhteentoimivuudesta annettujen direktiivien 96/48/EY ja 2001/16/EY muuttaminen* ([3])

3.2.1. Yhteentoimivuutta koskevien direktiivien muutosehdotuksilla on tarkoitus kehittää direktiivejä edelleen, mukauttaa ne tähänastisiin kokemuksiin ja yhdenmukaistaa ne erityisesti niiden säännösten osalta, jotka liittyvät henkilöstön ammattipätevyyteen, työterveyteen ja -turvallisuuteen sekä työmarkkinaosapuolten kuulemiseen alakohtaisessa neuvottelukomiteassa, joka perustettiin komission päätöksellä 98/500/EY ([4]). Lisäksi tavanomaista verkkoa koskevan direktiivin soveltamisala laajennetaan koskemaan koko tavanomaista verkkoa. Yhteentoimivuuden teknisten eritelmien (YTE) laatiminen siirretään perustettavalle Euroopan rautatievirastolle.

([1]) KOM(2002) 21 lopullinen.
([2]) EYVL L 143, 27.6.1995, s. 70 – TSK:n lausunto EYVL C 393, 31.12.1994, s. 56.
([3]) KOM(2002) 22 lopullinen.
([4]) EYVL L 255, 12.8.1998, s. 27.

3.2.2. Vaikka ETSK:n onkin tehtävä muutamia artikloja koskevia huomautuksia, se suhtautuu muutoksiin periaatteessa myönteisesti, koska Euroopan rautatieverkon yhdistäminen ja yhteentoimivuus mahdollistavat entistä helpomman pääsyn tähän kuljetusjärjestelmään ja liikenteen paremman sujumisen. ETSK vaatii kuitenkin avoimuutta ja tietoa Euroopan rautatiejärjestelmien yhteentoimivuuden liiton AEIF:n [1] tulevasta roolista. Liitto toimii nyt yhteisenä elimenä, joka koostuu Kansainvälisen rautatieliiton UIC:n, Euroopan rautatieteollisuuden liiton UNIFEn ja Kansainvälisen julkisen liikenteen liiton UITP:n [2] edustajista. Tämä asia liittyy erityisesti perustettavaan Euroopan rautatievirastoon, josta tulee julkisoikeudellista tehtävää hoitava julkinen laitos.

3.2.3. ETSK haluaisi korostaa, että yhteentoimivuuden toteuttaminen on pitkällinen ja kallis prosessi. Sille on osoitettava tarvittavat taloudelliset resurssit. Vastuu on erityisesti komissiolla ja jäsenvaltioilla, sillä Euroopan rautatiepolitiikan tavoitteiden toteuttaminen riippuu pitkälti yhteentoimivuuden edistymisestä ja Euroopan rautatieverkon pullonkaulojen poistamisesta.

3.2.4. Lisäksi on otettava huomioon, että suurten nopeuksien verkon ja tavanomaisen rautatieverkon yhteensopivuusvaatimukset eroavat huomattavasti toisistaan. Erityisesti tavanomaiselle rautatieverkolle on tunnusomaista se, että infrastruktuuria käytetään moneen tarkoitukseen henkilö- ja tavaraliikenteessä, siis eri nopeuksilla ja eri koostumuksissa kulkevilla ja vaihtelevan painoisilla junilla. Lisäksi vaarallisia tavaroita kuljetetaan ainoastaan tavanomaisessa rautatieverkossa.

3.2.5. Direktiivin 96/48/EY muuttaminen

3.2.5.1. Direktiivin 1 artiklan 1 kohta (1 artiklan muuttaminen)

Direktiivin soveltamisalaa laajennetaan suurten nopeuksien verkon osien huoltoon. Johdonmukaisuuden vuoksi sen on koskettava myös henkilöstön ammattipätevyyttä ja työterveys- ja työturvallisuusoloja. Direktiivin 1 artiklan soveltamisalaa olisi vastaavasti laajennettava huollosta vastaavaan henkilöstöön.

3.2.5.2. Direktiivin 1 artiklan 3 kohdan a alakohta (5 artiklan 1 kohdan muuttaminen)

Jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan mahdollisilla yhteentoimivuuden teknisillä eritelmillä (YTE) sellaisten tavaroiden kuljetuksen yhteydessä, joilla on huomattavaa lisäarvoa, tai sovelluksissa, joita tarvitaan suurten nopeuksien rautatiejärjestelmän ja lentoasemien yhteenliittämiseksi. Sitä olisi selvennettävä.

3.2.5.3. Direktiivin 1 artiklan 3 kohdan b alakohta (5 artiklan 3 kohdan h alakohdan muuttaminen [uusi])

Työntekijöiden ammattipätevyyttä ja työterveyttä ja -turvallisuutta koskevien tekijöiden jättäminen huomiotta on nykyisen direktiivin 96/48/EY puute. Se on ehdottomasti korjattava. Jo direktiivin 96/48/EY yhteydessä vahvistettuja YTE:iä pitäisi korjata tai täydentää näiden tekijöiden osalta.

3.2.5.4. Direktiivin 1 artiklan 4 kohta (6 artiklan 7 kohdan muuttaminen)

ETSK kannattaa työmarkkinaosapuolten kannan kuulemista henkilöstön kannalta tärkeissä asioissa. Kuulemista ei pitäisi järjestää kuitenkaan vasta kyseisten YTE:ien laatimisen loppuvaiheessa. Euroopan laajuisten ammattipätevyys- sekä terveys- ja turvallisuusstandardien laatiminen on laaja urakka, joka ei vaadi teknistä vaan henkilöstöön ja työllisyyteen liittyvää asiantuntemusta. Siksi Euroopan työmarkkinaosapuolten pitäisi osallistua keskusteluun koko prosessin ajan alakohtaisessa neuvottelukomiteassa.

3.2.5.5. Direktiivin 1 artiklan 8 kohta (14 artiklan 3 kohdan muuttaminen)

Tässä yhteydessä on täsmennettävä, milloin on kyse infrastruktuurin hoitajasta ja milloin rautatieyhtiöstä. Lisäksi on täsmennettävä, mikä valtion viranomainen on asiassa toimivaltainen.

3.2.5.6. Direktiivin 1 artiklan 16 kohta (22 a artiklan 1 kohdan lisääminen)

Infrastruktuuria koskevien luetteloiden osalta on selvennettävä, onko kyse infrastruktuurin luokittelusta vai infrastruktuurin kaikkien teknisten yksityiskohtien esittämisestä.

3.2.6. Direktiivin 2001/16/EY muuttaminen

3.2.6.1. Direktiivin 2 artiklan 2 kohta (3 kohdan lisääminen 1 artiklaan)

Tätä kohtaa pitäisi täydentää niin, että 1. tammikuuta 2008 lähtien laaditaan ja julkaistaan luettelo kyseisestä tavanomaisesta rautatieinfrastruktuurista.

3.2.6.2. Direktiivin 2 artiklan 5 kohta (6 artiklan 9 kohdasta)

Työmarkkinaosapuolten kuulemisen ei pitäisi tapahtua vasta YTE-esityksen laatimisen jälkeen, vaan pitäisi varmistaa niiden osallistuminen koko laatimisprosessiin.

---

(1) AEIF: Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire.

(2) UIC: Union Internationale des Chemins de fer. UNIFE: Union des industries ferroviaires européennes. UITP: Union Internationale des Transports publics.

3.3. *Ehdotus direktiiviksi yhteisön rautateiden turvallisuudesta* [1]

3.3.1. ETSK suhtautuu komission esittämään turvallisuusdirektiiviin erittäin myönteisesti. Direktiivi on yksi välttämättömistä edellytyksistä rautatieliikenteen mahdollisimman hyvän turvallisuuden takaamiseksi Euroopan sisämarkkinoilla. Komission ehdotusta silmäillessä kiinnittyy huomio erityisesti kolmeen asiaan:

a) Ehdotetut säännökset koskevat pääasiassa toimenpiteitä, jotka on toteutettava aluksi jäsenvaltioissa. Vasta toisessa vaiheessa (komissio ehdottaa viittä vuotta direktiivin voimaantulon jälkeen) voidaan ajatella turvallisuustavoitteiden ja turvallisuusmenetelmien Euroopan laajuista yhdenmukaistamista tai eurooppalaista turvallisuuslupaa. Monet seikat, kuten käytettävä henkilökunta (12 artiklan 1 ja 2 kohta, joissa ilmaus "veturinkuljettaja" tulisi korvata ilmauksella "vetolaitteen kuljettaja") sekä osa turvallisuustodistuksesta (10 artiklan 2 kohdan a alakohta ja 3 kohta) pitäisi kuitenkin viipymättä saada vastavuoroisen tunnustamisen piiriin. Tässä yhteydessä herää kysymys eurooppalaisen turvallisuusmallin aukoista ja eroavaisuuksista.

b) Komissio viittaa turvallisuusasiantuntijoiden lausuntoihin, joiden mukaan pyörä-kisko-järjestelmän sekä sen organisatorisen ja sääntelevän rakenteen entistä suurempi hajauttaminen lisää riskejä, minkä vuoksi kaikkien osapuolten on selkeästi ja yksiselitteisesti oltava yhteistyössä. Ei saa jättää huomiotta, että unionin oikeussäännökset kyseenalaistavat tähänastisen toimivuuden ja että sen lainsäätäjien vastuu varovaisesta ja huolellisesta turvallisuuskehyksen laatimisesta on siksi suuri.

   Komissio korostaa tosin myös, että joissakin jäsenvaltioissa infrastruktuurista ja itse liikennöimisestä huolehtivat kokonaan eri tahot ja että näistä maista saadut kokemukset osoittavat, että tällainen toiminnallisen vastuun jakaminen onnistuu turvallisuutta vaarantamatta.

c) Henkilöstön ja sen ammattipätevyyden ja muiden kykyjen merkitys turvallisuudelle tunnustetaan turvallisuusdirektiivissä useasti, samoin kuin yhteentoimivuusdirektiiveissä ja Euroopan rautatievirastoa koskevassa asetuksessa. Työntekijöiden edustajille annetaan kuitenkin jäsenvaltioissa ja Euroopan tasolla aivan toissijainen rooli. Turvallisuusdirektiivissä ei edes mainita työmarkkinaosapuolia. Yhteentoimivuusdirektiivin ja Euroopan rautatievirastoa koskevan asetuksen mukaan niitä kuullaan jälkeenpäin. Se ei alkuunkaan riitä.

3.3.2. Turvallisuusdirektiivin säännökset on tutkittava erittäin huolellisesti ja tarkistettava säännöllisesti.

3.3.3. ETSK haluaa esittää seuraavat turvallisuusdirektiiviehdotusta koskevat huomautukset ja suositukset:

3.3.3.1. Euroopan yhteisön pitäisi asettaa itselleen rautateiden sisämarkkinoiden turvallisuuden tavoitetaso. Direktiiviehdotuksen alkuun pitäisi lisätä luku "tavoitteet", jossa pyritään mahdollisimman korkeaan turvallisuustasoon.

3.3.3.2. Direktiivin 3 artiklan c alakohta "rautatieyritys"

Rautatieyrityksen määritelmän pitäisi olla sama kuin direktiivissä 91/440/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 15 päivänä maaliskuuta 2001 annetun direktiivin 2001/12/EY 1 artiklan 4 kohdalla. Tämä on tarpeen oikeudellisen selkeyden kannalta. Jos turvallisuusdirektiivin määräyksiä pitää soveltaa yrityksiin, joilla ei ole toimilupaa, se pitäisi tehdä selväksi erillisessä kohdassa.

3.3.3.3. Direktiivin 3 artiklan k alakohta – "vakava onnettomuus"

Tässä pitäisi määritellä "läheltä piti" -tilanteet, jotka mainitaan myös liitteessä I. Niiden ottaminen huomioon on tärkeää onnettomuuksien ehkäisyn kannalta.

3.3.3.4. Direktiivin 4 artiklan 1 kohta – "rautateiden turvallisuuden kehittäminen ja parantaminen"

Tässäkin kohdassa pitäisi asettaa jäsenvaltioiden tavoitteeksi mahdollisimman hyvä turvallisuus. Yleisenä tavoitteena tulisi pitää kaikkien onnettomuuksien ehkäisemistä. Komission ehdotuksessa asetetaan ensisijaiseksi asiaksi vakavien onnettomuuksien ehkäiseminen. On tärkeää tehdä tästä korkeasta vaatimuksesta yleinen tavoite, koska 5 artiklassa on tarkoitus määritellä yhteisiin turvallisuustavoitteisiin ja yhteisiin turvallisuusmenetelmiin liittyvät yhdenmukaistetut turvallisuuden vähimmäistasot, jotka määritellään hyväksyttävää riskitasoa koskevien perusteiden mukaan ja joissa otetaan huomioon kustannukset ja hyödyt. Sisämarkkinoilla, joilla kansallisia vaatimustasoja on 15 tai enemmänkin, uhkana voisi olla, että sovitaan alhaisimmasta jäsenvaltioissa noudatettavasta tasosta.

3.3.3.5. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toinen alakohta

Infrastruktuurin hallintoyritykset ja rautatieyritykset eivät ole vastuussa vain käyttäjien, asiakkaiden ja kolmansien osapuolten turvallisuudesta, vaan niiden on oltava vastuussa myös oman henkilökuntansa turvallisuudesta. Luetteloon pitäisi lisätä tämä henkilöryhmä. Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tämä on otettu oikein huomioon.

[1] KOM(2002) 21 lopullinen.

3.3.3.6. Direktiivin 5 artikla – ”yhteiset turvallisuustavoitteet ja yhteiset turvallisuusmenetelmät”

Tässä artiklassa kuvataan teoreettista lähestymistapaa, jossa moni kysymys jää avoimeksi. Yhteisten turvallisuustavoitteiden ja yhteisten turvallisuusmenetelmien pitäisi kuitenkin olla yhdenmukaistetun turvallisuusjärjestelmän tärkein osa. Artiklan sisältö jää täysin jäsenvaltioiden harteille, ja yhdenmukaistaminen pyritään saamaan aikaan yhteisön tasolla viiden vuoden kuluessa.

ETSK suhtautuu epäillen kustannus-hyötyanalyyseille turvallisuustavoitteiden määrittelyssä annettavaan asemaan sekä hyväksyttävän riskitason määrittelyyn. Nimenomaan riskitasoon liittyvät asiat sekä kustannus-hyötyanalyysien menetelmät ja sisältö edellyttävät eurooppalaista vuoropuhelua työmarkkinaosapuolten kesken. On arveluttavaa kehottaa jäsenvaltioita ottamaan ensin käyttöön vastaavia kansallisia lähestymistapoja ja aloittaa eurooppalainen yhdenmukaistaminen vasta sen jälkeen.

3.3.3.7. Direktiivin 9 artiklan 1 ja 3 kohta – ”turvallisuusjohtaminen”

Rautatieyritysten ja infrastruktuurin hallintoyritysten on nyt itsenäisesti otettava käyttöön turvallisuusjohtamisjärjestelmät. Jää epäselväksi, kuinka turvallisuusjohtamisjärjestelmän ja hätätilannemenettelyjen yhteensovittaminen tapahtuu erityisesti kansainvälisissä junissa, silloinkin kun infrastruktuurin hallintoyrityksen ilmoitetaan olevan vastuussa yhteensovittamisesta toisessa rautatieyrityksessä. Yhdennetyssä rautatieyrityksessä se kuuluu arkipäivään.

3.3.3.8. Direktiivin 10 artikla – ”turvallisuustodistus”

Artiklan 3 kohta: Turvallisuustodistuksen voimassaolo koko yhteisön alueella turvallisuusjohtamisen osalta on arveluttavaa niin kauan kuin ei ole määritelty yhdenmukaisia turvallisuusmenetelmiä. Liitteessä III esitetyt osat ovat erittäin yleisluonteisia eivätkä takaa yhteensopivuutta toisen verkon kanssa.

Artiklan 5 kohta: Kohdassa mainitaan perustellusti turvallisuustodistuksen peruuttamismahdollisuus. Direktiivistä puuttuu kuitenkin peruuttamisen perusteiden luettelo. Ehtojen noudattamatta jättäminen voi johtaa eri jäsenvaltioissa hyvin erilaisiin tulkintoihin. Tämä johtaa kilpailun vääristymiseen, varsinkin kun kansainvälisen liikenteen infrastruktuurin käyttö on vapaata.

Artiklan 6 kohta: Virastolle pitää tiedottaa myös 10 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen turvallisuustodistusten myöntämisestä, ja sen on pidettävä niistä luetteloa.

3.3.3.9. Direktiivin 11 artikla – ”hakuvaatimukset”

Kohdasta 2 pitäisi poistaa lauseen alkuosa ”Uusien rautatieyritysten perustamisen ja muiden jäsenvaltioiden rautatieyritysten tekemien hakemusten helpottamiseksi”. Kyseessä on yleispoliittinen tavoite, jota noudatetaan yhteisön rautatiepolitiikassa. Turvallisuusdirektiivissä pitäisi antaa kaikille ohjeet turvallisuustodistusten saamiseksi.

3.3.3.10. Direktiivin 12 artikla – ”junahenkilökunnan koulutus ja todistukset”

Kohdassa 1 säädetään veturinkuljettajien (tässä tulisi käyttää parempaa ilmausta ”vetolaitteen kuljettaja”) ja junahenkilökunnan hyväksymisestä muissa jäsenvaltiossa. Tässä pätee 10 artiklan tavoin, että hyväksyminen on mahdollista vasta, kun näitä turvallisuuden kannalta tärkeitä henkilöitä koskevat yhdenmukaiset eurooppalaiset säännöt on annettu.

Yhteentoimivuusdirektiiveissä säädetään, että YTE:ien laatimisen yhteydessä on säädettävä myös ammattipätevyysvaatimuksista. Johdonmukaisuuden vuoksi vastavuoroinen hyväksyminen pitäisi 1 kohdassa liittää tällaisten säännösten hyväksymiseen ja täytäntöönpanoon.

Kohdan 2 toiseen kappaleeseen on lisättävä koulutus ”teknisistä erityispiirteistä”.

Kohdassa 3 pitäisi ottaa huomioon, että kriteerin ”kohtuullinen ja ketään syrjimätön hinta” yhteydessä on laskettava mukaan kustannukset, joita rautatieyritykselle aiheutuu yrityksen sisäisten koulutuspalveluiden perustamisesta ja tarjoamisesta.

3.3.3.11. Direktiivin 19 artikla – ”tutkinnan asema”

Artiklan 2 kohdan e ja f alakohdan mukaan tutkinnasta vastaavien sallitaan onnettomuuksia ja vaaratilanteita tutkiessaan kuulla osallisena ollutta rautatiehenkilökuntaa ja muita todistajia ja tutustua tehtyjen tutkimusten tuloksiin. On varmistettava, että kuulluilla henkilökunnan jäsenillä on oikeus saada tukea ammattiliittonsa edustajilta ja että tämän pitäisi tapahtua joka tapauksessa. Henkilökunnan jäsenillä on oltava mahdollisuus kieltäytyä onnettomuuspaikalla tapahtuvasta kuulemisesta.

Uudessa h alakohdassa pitäisi säätää henkilöstön psykologisesta huolenpidosta vakavien onnettomuuksien ja hyökkäysten yhteydessä.

3.3.3.12. Direktiivin 21 artikla – ”tutkinnan suorittaminen”

Kohdassa 3 säädetään tutkinnan avoimuudesta ja tutkimustuloksista tiedottamisesta. Joka tapauksessa olisi otettava yhteyttä kyseisen henkilön ammattiliiton edustajiin.

Lisäksi sellaisen onnettomuuden tai vaaratilanteen yhteydessä, joka tapahtuu muussa maassa kuin onnettomuusjunassa työskentelevän henkilöstön asuinvaltiossa, on asiasta tiedotettava sekä onnettomuusmaan että henkilöstön työnantajayrityksen ammattiliiton edustajille.

3.3.3.13. Liite I – ”yhteiset turvallisuusindikaattorit”

Veturinkuljettajiin kohdistuva verbaalinen ja psyykkinen väkivalta voi muodostaa vakavan turvallisuusriskin, ja se pitäisi ottaa huomioon indikaattorien laadinnassa, esimerkiksi kohdassa 2 ”vaaratilanteet”.

3.3.3.14. Liite III – ”turvallisuusjohtamisjärjestelmät”

Yrityksissä käytävien työmarkkinaosapuolten välisten keskustelujen on oltava osa turvallisuusjohtamisjärjestelmiä sekä liikenneonnettomuus- että työtapaturmariskien osalta.

3.4. *Asetus Euroopan rautatieviraston perustamisesta* ([1])

3.4.1. ETSK kannattaa Euroopan rautatieviraston perustamista välineenä, jolla tuetaan teknisesti yhteentoimivuuden parantamista ja taataan Euroopan rautatiealan korkea turvallisuustaso. Tämä on johdonmukaista seurausta yhteisön tason entistä suuremmasta merkityksestä kuljetusalan mahdollisimman hyvän turvallisuuden takaamisessa, mikä tunnustettiin myös meri- ja lentoturvallisuusvirastojen perustamista koskevissa ehdotuksissa.

3.4.2. Asetuksen 2 artikla – ”viraston päätösten tyypit”

Viraston toimivalta rajoittuu komissiolle annettaviin suosituksiin ja lausuntoihin. ETSK on sitä mieltä, että viraston perustaminen ei saa johtaa sellaisen uuden byrokratian muodostumiseen, joka synnyttää alalle uusia esteitä, ja että sille ei pidä nyt antaa päätöksenteko- tai määräysvaltaa.

3.4.3. Asetuksen 3 artikla – ”rautatiealan asiantuntijoiden osallistuminen”

Tällä artiklalla säännellään alan osallistumista Euroopan rautatieviraston työohjelman mukaisten työryhmien kokoamiseen. ETSK kannattaa tällaista osallistumista. Alan osaaminen on välttämätöntä asiantuntevien lausuntojen ja suositusten laatimiseksi.

ETSK on sitä mieltä, että työmarkkinaosapuolet ovat osa rautatiealaa ja että niillä on oltava samat osallistumismahdollisuudet kuin muillakin toimijaryhmillä. Se on tehtävä selväksi 3 artiklassa, varsinkin koska siinä on viitattu erityisesti Euroopan rautateiden yhteentoimivuuden liittoon AEIF:ään, joka koostuu UIC:stä, UNIFEstä ja UITP:stä ja jonka tehtävänä on vain koota yhteen teknistä asiantuntemusta.

3.4.4. Asetuksen 4 artikla – ”työmarkkinaosapuolten kuuleminen”

Artiklassa säädetään vain työmarkkinaosapuolten kuulemisesta viraston laatimien suositusten laatimisen jälkeen, siis niiden osallistumatta esimerkiksi työryhmiin. Viraston toiminta vaikuttaa (erityisesti 16 ja 17 artiklan sekä turvallisuus- ja yhteentoimivuusdirektiivien useiden määräysten mukaisessa muodossa) huomattavasti rautatiealan työntekijöiden sosiaaliseen ympäristöön ja työoloihin. Siksi työmarkkinaosapuolia olisi kuultava laajemmin ja jo paljon esitettyä aiemmin.

Pitäisi olla selvää, ettei turvallisuus koske vain teknistä ja organisatorista puolta vaan myös työympäristöä.

Ehdotetun asetuksen 4 artiklan ensimmäistä kohtaa pitäisi korjata seuraavasti: ”Virasto kuulee työmarkkinaosapuolia alakohtaisessa neuvottelukomiteassa (...)”, joka perustettiin komission päätöksellä 98/500/EY ([2]).

3.4.5. Asetuksen 7 artikla – ”turvallisuustodistukset”

Tiettyjen liikennemuotojen turvallisuustodistusten yhdenmukaistaminen on pitkän aikavälin tavoite. Ennen kuin virastolle voidaan antaa tehtäväksi aloittaa turvallisuustodistuksen yhdenmukaisen mallin laatiminen, on ensin hyväksyttävä turvallisuusdirektiivin säännökset ja saatettava ne osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja käytäntöä. Niin ainakin turvallisuusdirektiivissä säädetään.

Aluksi pitäisi suorittaa arviointi, johon osallistuvat alan kaikki tärkeät toimijaryhmät, myös työmarkkinaosapuolet. Tämä tehtävä pitäisi sisällyttää asetustekstiin.

3.4.6. Asetuksen 13 artikla – ”tarkastus”

Artiklassa ei mainita, mitä seuraamuksia on ”ilmoitettujen elinten” tarkastuksesta ja valvonnasta tai viraston komissiolle antamista lausunnoista. Toimiiko virasto lopulta valvontaviranomaisena?

([1]) KOM(2002) 23 lopullinen.

([2]) EYVL L 255, 12.8.1998, s. 27.

3.4.7. Asetuksen 17 artikla – ”ammattipätevyys”

Veturinkuljettajilta vaadittavia olennaisia pätevyysvaatimuksia koskevia luetteloita laadittaessa ovat erittäin tärkeitä myös fyysiset ja psyykkiset vaatimukset sekä todistusten määräaikainen uusiminen. Lisäksi on otettava huomioon henkilöstön muu pätevyys kansainvälisen liikenteen suorittamiseen tai toimintoihin, joihin rautatieyritys tarvitsee erilaisia turvallisuustodistuksia.

Lisäksi on otettava huomioon, että veturinkuljettajat eivät ole ainoa rautatiekuljetusten turvallisuuden kannalta tärkeä ammattiryhmä. Rautatiealalla moni ammattiryhmä liittyy suoraan rautatiekuljetusten turvallisuuteen, esimerkiksi junahenkilökunta, asemapäälliköt, junien yhdistelijät, vaunujen tarkastajat, korjauspajojen työntekijät ynnä muut.

ETSK kannattaa kuljettajien ja kouluttajien vaihtoa eri jäsenvaltioissa toimivien rautatieyritysten välillä.

3.4.8. Asetuksen 24 artikla – ”henkilöstö”

ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että viraston henkilöstö koostuu rautatiealan asiantuntijoista. Asiantuntijoiksi (asetusehdotuksen 24 artiklan 3 kohdan 1 luetelmakohta) pitäisi lukea myös henkilöt, jotka ovat todistaneet ammattipätevyytensä työturvallisuutta ja -terveyttä koskevissa asioissa [1] sekä rautatiealan ammattikoulutuksessa.

3.5. *Valtuudet aloittaa neuvottelut Euroopan yhteisön liittymisestä kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevaan yleissopimukseen (COTIF)* [2]

3.5.1. ETSK kannattaa Euroopan yhteisön liittymistä 9 päivänä toukokuuta 1980 tehtyyn kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevaan yleissopimukseen (COTIF), sellaisena kuin se on muutettuna 3 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyllä Vilnan pöytäkirjalla.

3.5.2. Suosituksen liitteessä esitetyissä ohjeissa ei ole huomautettavaa.

4. **Loppuhuomautukset**

4.1. ETSK tukee komission ponnisteluja Euroopan rautateiden korkean turvallisuustason säilyttämiseksi ja nostamiseksi edelleen sekä yhteentoimivuuden parantamiseksi nopeasti, Euroopan laajuisen rautatieverkon pullonkaulojen poistamiseksi ja koko Euroopan rautatieverkon vapaan ja syrjimättömän käyttöoikeuden takaamiseksi kaikille toimiluvan omaaville tavaraliikennettä harjoittaville rautatieyrityksille.

Pohjimmiltaan on kyse tärkeiden edellytysten luomisesta keskeytymättömien kansainvälisten tavarakuljetusten kehittämiselle Euroopan rautatieverkossa. Euroopan rautateiden elvyttäminen on yhä tärkeämpää, koska yleisesti tunnustetaan, että kaupalliset maantiekuljetusyritykset voivat tuskin yksin hoitaa tavaraliikenteen seuraavien kymmenen vuoden aikana odotettua yli 40 prosentin kasvua, joka kaksinkertaistaa kansainvälisen tavaraliikenteen.

4.2. ETSK on komission kanssa samaa mieltä myös siitä, että kuljetusalan nykytilanne on epätyydyttävä sekä kansalaisten enemmistön että tuotantoteollisuuden kannalta ja että kansalaiset eivät voi enää hyväksyä tieliikenteen aiheuttamia suuria yhteiskunnallisia kustannuksia: 3,5–5,0 prosenttia jäsenvaltioiden bruttokansantuotteesta.

Koska kuljetusala on kuitenkin tärkeä kunkin valtion ja EU:n kokonaistalouden kannalta, sen toiminnan pitää olla tehokasta, luotettavaa, turvallista, ympäristöystävällistä ja energiaa säästävää, jotta muiden toimialojen tasapainoinen kehitys, tasapainoinen aluesuunnittelu ja yhteiskunnan harmoninen kehitys voidaan taata. Matkustajien ja tavaroiden kuljetus rautateitse voisi olla todellinen vaihtoehto, jos Euroopan rautatiet saataisiin elvytettyä ja rautateiden erityisominaisuuksia, kuten turvallisuutta, luotettavuutta ja suurta suorituskykyä suurten massojen kuljettamisessa pitkien matkojen päähän voitaisiin taas hyödyntää.

Ratkaisuna on suorituskykyisen ja kysyntää vastaavan infrastruktuurin rakentaminen julkisin varoin, rautatiekuljetusten kilpailukyvyn parantaminen kilpailijoihin nähden sekä palvelutarjonnan laadun huomattava parantaminen muun muassa yhden rautatieyrityksen vastuulla tapahtuvissa kansainvälisissä kuljetuksissa pisteestä A pisteeseen B ja rautatiealan työntekijöiden rajoittamaton yhteistoiminta paikan päällä, rajanylittävästi ja itse junissa.

Rautatieliikenteen tärkeimpänä vaatimuksena pitää tulevaisuudessakin olla turvallisuus!

4.3. Tästä syystä ETSK jakaa rautatiealan turvallisuuden asiantuntijoiden ja arkityössä toimivien työntekijöiden sekä monien rautateitä käyttävien huolen siitä, että vapauttamisen nopeuttaminen saattaa johtaa laajaan sääntelyn purkamiseen. Jäsenvaltioiden perinteisten rautatieyhtiöiden hajoaminen pieniksi yksiköiksi, yritysten kokonaisten osien ja rataosuuksien irrottaminen sekä julkissektorin vetäytyminen rautatieinfrastruktuuriin ja kalustoon tarvittavista investoinneista olisi asetetun Euroopan rautateiden elvyttämistavoitteen vastaista, estäisi keskeytymättömät kansainväliset junayhteydet ja tuhoaisi monia infrastruktuurin ja junaliikenteen välille aikaansaatuja synergiaetuja.

---

[1] Neuvoston direktiivi 89/391/ETY, annettu 12 päivänä kesäkuuta 1989 – EYVL L 183, 29.6.1989, s. 1.

[2] KOM(2002) 24 lopullinen.

4.4. Jäsenvaltioiden pitäisi tätä logiikkaa ja toissijaisuusperiaatetta noudattaen voida mennä direktiivin 91/440/ETY mukaista infrastruktuurin ja käytön kirjanpidollista erotusta ja tärkeiden toimintojen riippumattomalle virastolle siirtämistä pitemmälle.

4.5. Yleisesti ottaen rautatiealan työntekijät ja heidän ammattiliittonsa on kutsuttava aikaisin ja laajalti mukaan käyttöturvallisuuden varmistamiseen ja rautatieyritysten mahdollisesti tarvittavaan rakenneuudistukseen, koska nämä asiat ovat suorassa yhteydessä työntekijöiden arkipäivään.

Myös rautateiden käyttäjiä ja asiakkaita pitäisi kuulla prosessista jo aikaisessa vaiheessa.

4.6. Jotta lisätragediat vältetään, onnettomuustapauksessa tutkimuksen pääkohteena on pidettävä onnettomuuden syitä eikä niinkään syyllisen etsimistä.

4.7. ETSK ponnistelee edelleen työntekijöiden työolojen parantamiseksi paitsi yleisen liikenneturvallisuuden ja maantieliikenteen ammattikuljettajien ja sisävesiliikenteen liikkuvien työntekijöiden työterveyden ja -turvallisuuden vuoksi myös tasapuolisuuden vuoksi kilpailussa muiden liikennemuotojen kanssa.

ETSK painottaa sosiaalisäännösten yhdenmukaisen ja tiukan toimeenpanon merkitystä ja vaatii, että tieliikenteen ajo- ja lepoaikojen täytäntöönpanoa koskevaa direktiiviä 88/599/ETY muutetaan ja tiukennetaan tämän mukaisesti.

Jopa 15.–16. maaliskuuta 2002 Barcelonassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti päätelmiensä 23 kohdassa ”raskaan tavaraliikenteen turvallisuuden merkitystä ja tarvetta varmistaa, että alan sosiaalisäännöksiä noudatetaan ja kehitetään edelleen. Se pyytää neuvostoa saattamaan päätökseen asiaa koskevan asetusehdotuksen käsittelyn vuoden 2002 loppuun mennessä”.

4.8. Niin kauan kuin sosiaaliset kilpailunvääristymät säilyvät eikä tavaraliikenteen infrastruktuurin käytöstä makseta oikeudenmukaisia ja tasapuolisia maksuja, sopivan kuljetusvälineen valinta tehdään edelleen alhaisimman rahtihinnan perusteella, mikä vaikuttaa vääjäämättä kielteisesti rautatieyritysten rahtimäärään ja työllisyyteen. EU:n jäsenvaltioiden rautatieyrityksien työpaikoista katosi pelkästään vuosina 1990–1999 puolet: määrä putosi 1,3 miljoonasta 694 000:een.

ETSK voi ymmärtää rautatiealan työntekijöiden huolen työpaikoistaan ja yritystensä tulevaisuudesta. Siksi se kehottaa rautatiealan työmarkkinaosapuolia osallistumaan komission alakohtaisessa neuvottelukomiteassa komission avulla jatkuvaan vuoropuheluun, jota on käytävä myös yksittäisissä jäsenvaltioissa.

4.9. ETSK:ta ilahduttaa tässä yhteydessä komission ilmoitus, jonka mukaan se aikoo tehdä lähiaikoina ehdotuksen puitedirektiiviksi oikeudenmukaisten ja tasapuolisten maksujen perimisestä infrastruktuurin käytöstä kuljetusalalla. Muista liikennemuodoista poiketen rautatiealalla on säädetty ympäristökustannusten sisällyttämisestä hintoihin jo direktiivillä 2001/14/EY. ETSK muistuttaa, että vuonna 1995 julkaistun vihreän kirjan ja vuonna 1998 julkaistun valkoisen kirjan jälkeen ei ole vieläkään toteutettu konkreettisia toimia, jotka ovat välttämättömiä rautatiepolitiikan uskottavuuden kannalta.

4.10. ETSK on aina korostanut eri liikennemuotojen tervettä kilpailua ja Euroopan rautatieverkon käytön vapauttamista (mikä ei saa tarkoittaa sääntelyn hallitsematonta purkamista) kiistämättä kuitenkaan vanhojen ja uusien rautatieyritysten vapaaehtoisen, järkevän ja avoimen yhteistyön etuja.

4.11. Tällainen yhteistyö, kuten Euroopan halki kulkeva ”freightway BELIFRET” (marraskuussa 1997 luotu kansainvälinen ja keskeytymätön käytävä rautateiden tavaraliikenteelle Antwerpenista (Muizenista) Luxemburgin, Metzin ja Lyonin kautta Espanjan ja Italian eteläosiin; käytävällä on yksi ainoa palvelupiste (one-stop-shop) Luxemburgin valtion rautatieyhtiössä CFL:ssä), lisää siihen osallistuvien yritysten suorituskykyä ja parantaa rautatiekuljetusten laatua, luotettavuutta ja turvallisuutta. Tarjottavat kuljetuspalvelut vastaavat pitkälti ahtausalan, huolitsijoiden ja logistiikkayritysten vaatimuksia.

4.12. Laadun parantaminen ja rautateiden asiakkaiden ja käyttäjien palvelun painottaminen on ETSK:n mielestä Euroopan rautateiden elvyttämisen edellytys. Sen tärkeimpiä menestystekijöitä ovat oikeudenmukaisten kilpailuedellytysten luominen ja intermodaalisen liikenteen huomattava vahvistaminen osana laajaa nykyaikaistamis- ja innovaatiostrategiaa tekniikan ja organisoinnin alalla. Galileo-ohjelmalla [1] voisi tässä yhteydessä olla tulevaisuudessa merkittävä osa. Ensin olisi tosin oltava poliittista tahtoa, myönnettävä tarvittavat investointivarat ja luotava rautatiealan työntekijöiden, käyttäjien ja asiakkaiden läheistä yhteistyötä.

[1] Ks. myös ETSK:n lausunto, EYVL C 311, 7.11.2001, s. 19.

4.13. ETSK:n mielestä Euroopan rautateiden elvyttäminen erittäin turvallisena ja luotettavana liikennemuotona on kipeästi tarvittavan eri liikennemuotojen tasapainon palauttamisen tärkeä edellytys, ja tämä on kestävän kuljetuspolitiikan ja yhteismarkkinoiden toteutumisen kannalta välttämätöntä.

Bryssel, 19. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

(työjärjestyksen 54 artiklan nojalla)

Seuraava muutosehdotus, joka hylättiin lausunnon täysistuntokäsittelyssä, sai puolelleen yli neljänneksen annetuista äänistä.

Kohta 3.1.10

Muutetaan kohta kuulumaan seuraavasti:

”ETSK on tyytyväinen komission ehdotukseen nopeuttaa tavaraliikenteen markkinoiden avaamista rautatiesektorilla. Aikataulu vaikuttaa hyvin harkitulta. On punnittava yhtäältä sitä, miten saadaan mahdollisimman nopeasti aikaan elvyttävä vapauttaminen ennen kuin liian suuri osa rautateistä lakkautetaan kilpailukyvyn puutteen vuoksi, ja toisaalta sitä, miten ehditään luomaan vaaditut uudet ja yhdennetyt turvallisuus- ja yhteentoimivuusjärjestelmät. Komitea pitää erityisen tärkeänä, että jäsenvaltiot ryhtyvät määrätietoisiin, turvallisuusvaatimusten harmonisoinnin edellyttämiin toimiin.”

Perustelu

Itsestään selvä.

Äänestystulos

Puolesta: 42 , vastaan: 73, pidättyi äänestämästä: 18.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Yhteisön tason ympäristösopimukset osana lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevaa toimintasuunnitelmaa”

(KOM(2002) 412 lopullinen)

(2003/C 61/23)

Komissio päätti 18. heinäkuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 29. elokuuta 2002. Esittelijä oli José Ignacio Gafo Fernández.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 83 puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Komission ehdotus**

1.1. Käsillä olevassa tiedonannossa pohditaan järjestelmällisesti niin kutsuttuja yhteisön tason vapaaehtoisia ympäristösopimuksia, tarkastellaan niiden luonnetta ja arvioidaan sitä, millä tavoin yhteisön toimielimet voivat tunnustaa sopimukset osaksi perinteistä lainsäädäntäprosessia. Tiedonannon voidaan katsoa täydentävän vuonna 1996 julkaistua sa mantapaista tiedonantoa ([1]), jossa käsiteltiin jäsenvaltioiden vapaaehtoisia ympäristösopimuksia. Niiden pohjalta on etenkin Alankomaissa ja Saksassa syntynyt satoja vapaaehtoisia valtakunnallisia sopimuksia.

1.2. Käsillä oleva tiedonanto ei ole erillinen asiakirja, vaan sitä on tarkasteltava yhdessä 5. kesäkuuta 2002 julkaistun tiedonannon ”Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma ([2])” ja vaikutusten arvioinnista julkaistun tiedonannon ([3]) kanssa. Se liittyy myös yhteisön kuudenteen ympäristöohjelmaan sisältyviin toimiin.

Tiedonannossa määritellään vapaaehtoisilta sopimuksilta edellytettävät vähimmäisvaatimukset, jotta ne olisivat yhteisön kannalta kiintoisia (niiden on erityisesti liityttävä komission toiminnan painopistealoihin) ja jotta ne voidaan tavalla tai toisella tunnustaa yhteisön tasolla. Sopimuksille määritellään tiedonannossa seuraavat ehdot:

– hallinnon kustannustehokkuus,

– edustavuus,

– määrälliset ja vaiheittaiset tavoitteet,

– kansalaisyhteiskunnan osallistuminen sopimusten laadintaan,

– seuranta- ja raportointijärjestelmä,

– kestävä kehitys,

– kannustimien ja muiden toimien johdonmukaisuus.

1.3. Yhteisön toimielimillä on kaksi tapaa tunnustaa sopimukset:

1.3.1. Niin kutsutun itsesääntelymenettelyn puitteissa komissio vahvistaa vapaaehtoisen sopimuksen suosituksella tai pelkästään yksinkertaisemmalla kirjeenvaihtomenettelyllä. Tunnustaminen ei kuitenkaan missään tapauksessa merkitse sitä, ettei komissio voi myöhemmin käynnistää samaiseen alaan liittyvää lainsäädäntämenettelyä, varsinkaan jos vapaaehtoinen sopimus ei täytä sille asetettuja tavoitteita.

1.3.2. Yhteissääntelymenettelyn lähtökohtana on direktiivi, jolle on luonteenomaista erityisesti se, että siinä asetetaan vain yleiset tavoitteet ja säädetään seuranta- ja raportointijärjestelmistä, mutta täytäntöönpano jätetään vapaaehtoisen sopimuksen varaan. Menettelyyn turvaudutaan siis (kuten tiedonannossa ”Lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskeva toimintasuunnitelma” yksityiskohtaisesti määritellään) silloin, kun ”– tarvitaan joustavia ja/tai kiireellisiä toimenpiteitä, jotka eivät edellytä yhtenäistä soveltamista yhteisössä eivätkä vaikuta kilpailuedellytyksiin”.

Joka tapauksessa, kuten tiedonannossa todetaan, vapaaehtoisista sopimuksista ei neuvotella komission kanssa. Neuvotteluilla viitataan sopimusten sisältöön ja soveltamisalaan sekä tulosten seurantaan ja niistä tiedottamiseen.

([1]) KOM(96) 561 lopullinen.
([2]) KOM(2002) 278 lopullinen.
([3]) KOM(2002) 276 lopullinen.

2. **Huomioita ja ehdotuksia**

2.1. Talous- ja sosiaalikomitea on aina kannattanut lainsäädäntämenetelmien parantamista, jotta ne olisivat nykyistä yksinkertaisempia, joustavampia ja kansalaisläheisempiä ja jotta unionin kansalaisten olisi helpompi ymmärtää niitä. Komitea suhtautuu myönteisesti tiedonantoon, jolla pyritään edistämään yhteisön laajuisten vapaaehtoisten ympäristösopimusten tekoa. Komitea toivoo, että lyhyen todentamisajan jälkeen tiedonannon sisältö voidaan ulottaa koskemaan myös muita talous- ja yhteiskuntaelämän aloja, joilla sitä käytettäisiin tietyissä tapauksissa tavanomaista lainsäädäntämenettelyä nopeampana ja joustavampana vaihtoehtona.

2.2. Vapaaehtoisten sopimusten on jo sinänsä oltava lainsäädännössä vaadittuja vähimmäisnormeja tiukempia. Ne eivät missään tapauksessa voi olla ristiriidassa jäsenvaltioiden tai yhteisön vähimmäisnormien kanssa.

2.3. TSK katsoo kuitenkin, että aloitetta voidaan tietyiltä osin parantaa, jotta vapaaehtoisia sopimuksia ensi sijassa tekevät tahot olisivat paremmin selvillä aloitteen lopputuloksista, niiden avoimuudesta ja ennen kaikkea niiden ennustettavuudesta. Komitea ehdottaa tältä pohjalta, että tekstissä esitettyjä suuntaviivoja muutettaisiin seuraavasti:

2.4. Käsite ”sidosryhmä” on määriteltävä nykyistä paremmin. Vaikka TSK:n käsityksen mukaan kyseistä käsitettä ei saa rajoittaa koskemaan vain teollisuutta, on toisaalta itsestään selvää, että monet vapaaehtoiset sopimukset syntyvät juuri teollisuuden piirissä, sillä teollisuuden toimijoilla on sinänsä parhaat mahdollisuudet toteuttaa lyhyellä aikavälillä yhteisön tasoisia toimia, jotka ovat riittävän kattavia ja siis edustavia ja jotka luonnollisesti tuottavat komission painopistealoihin liittyvää ”lisäarvoa”.

2.5. Ehdotus 1: Sidosryhmät on jaettava selkeästi vapaaehtoisia sopimuksia tekevään teollisuuteen ja mahdollisesti muihin kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin, jotka puolestaan hoitavat vain tehtävänsä tiedotettaessa yleisölle teollisuuden tekemistä vapaaehtoisista sopimuksista.

2.6. Tiedonannossa ei lainkaan mainita sitä, millä muulla tavoin sidosryhmät hyötyvät vapaaehtoisista sopimuksista kuin perinteisen lainsäädäntäprosessin vaihtoehtona. Niistä on kuitenkin myös muuta ilmeistä hyötyä: ne muun muassa kannustavat käyttäjiä ja ylipäätään kansalaisia sitoutumaan avoimesti ympäristön vaalimiseen. Vapaaehtoisiin sopimuksiin osallistuminen saattaa jopa antaa sysäyksen tavoitella ekomerkkiä tai Emas-todistusta tai sopimus saatetaan mainita virallisesti sopijayrityksen vuotuisessa tilinpäätöksessä. Yrityksen osallistuminen yhteisön tason vapaaehtoiseen sopimukseen voi osoittautua myönteiseksi arviointiperusteeksi osallistuttaessa julkisia urakoita ja hankintoja koskeviin tarjouskilpailuihin, jos vapaaehtoisen sopimuksen ympäristöulottuvuudella on urakka- tai hankintasopimuksen kannalta lisämerkitystä, sen mukaan kuin neuvoston ja Euroopan parlamentin hyväksyttävänä parhaillaan olevissa asiaa koskevissa direktiiveissä lopulta säädetään.

2.7. Ehdotus 2 – Ympäristömerkki: Ekomerkkiä tai Emas-todistusta myönnettäessä olisi otettava huomioon yrityksen osallistuminen yhteisön tason vapaaehtoiseen sopimukseen.

2.8. Ehdotus 3 – Yhteys julkisiin hankintoihin: Komitea kannattaa sitä, että Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyttävinä parhaillaan olevissa julkisia urakka- ja palvelusopimuksia koskevissa direktiiveissä määritellään, millaisin edellytyksin vapaaehtoisten sopimusten voidaan katsoa olevan eduksi kyseisiä sopimuksia tehtäessä.

2.9. On määriteltävä nykyistä paremmin, miten vapaaehtoiset sopimukset liittyvät kyseisellä alalla aiemmin annettuun lainsäädäntöön, sillä niiden tavoitteena on ylipäätään asioiden edistäminen uudella tapaa. Eräissä vapaaehtoisissa sopimuksissa taas keskitytään sellaisiin alakohtaisiin erityisongelmiin, joita koskevaa lainsäädäntöä ei vielä ole lainkaan olemassa eikä komissio aio välittömästi tehdä niitä koskevia lainsäädäntäaloitetta (minkä komissio määrittelee tiedonannossa perustelluksi syyksi olla arvioimatta sopimusta). Sopimuksia tehdään myös sellaisilla aloilla, joilla on jo aiempaa lainsäädäntöä, jonka soveltamista sopimus puolestaan parantaa.

2.10. Ehdotus 3: Vapaaehtoisten sopimusten tunnustamisvälineet olisi yhdistettävä toisiinsa seuraavasti:

– Euroopan komissio ja vapaaehtoisen sopimuksen tekoa ehdottavat osapuolet käyvät keskenään kirjeenvaihtoa. Menettelyä sovellettaisiin sellaisiin vapaaehtoisiin sopimuksiin, joiden alalta ei aiemmin ole annettu lainsäädäntöä eikä komissio aio ryhtyä välittömästi lainsäädäntötoimiin. Tällaisten sopimusten tunnustaminen ei vaikuta mitenkään ekomerkin myöntämiseen, Emas-todistuksen antamiseen eikä julkisten sopimusten arviointiperusteena oleviin mahdollisiin avuihin.

– Euroopan komissio vahvistaa vapaaehtoisen sopimuksen, jos se katsoo, että kaikki vaatimukset täyttyvät, mukaan luettuna mahdollisuus korvata suunnitteilla ollut lainsäädäntötoimi ainakin väliaikaisesti sopimuksella. Tällaisten sopimusten tunnustaminen saattaisi vaikuttaa tietyllä tapaa ekomerkin myöntämiseen, Emas-todistuksen saamiseen ja mahdollisesti julkisten sopimusten arviointiperusteena oleviin avuihin.

– Yhteissääntelymenettelyä sovelletaan silloin, kun sopimuksen alalta on jo annettu lainsäädäntöä, ja tarkoituksena on joustavoittaa ja parantaa lainsäädännön soveltamista jäsenvaltiossa. Menettelyä käytetään myös sellaisten vapaaehtoisten sopimusten jälkihoitoon, jotka komissio on vahvistanut suosituksellaan ja joille asetettuja tavoitteita ei todistetusti ole saavutettu tyydyttävästi.

2.11. Komitean mielestä on ilmeistä, että kaikki potentiaaliset vapaaehtoiset sopimukset tuottavat ympäristölle lisäarvoa, kunhan taataan seuranta- ja raportointijärjestelmien edustavuus- ja tehokkuuskriteerit. Kaikki kolme nykyistä välinettä on mukautettava vastaamaan kriteereitä, jotta sekä sidosryhmät että kansalaiset hyötyvät yhdessä yhteisön tason vapaaehtoisista sopimuksista.

2.12. Ehdotus 5 – Vapaaehtoisten sopimusten sisäiset toimintaperusteet: Vapaaehtoisten sopimusten tunnustamista koskeviin vaatimuksiin olisi lisättävä ponnistusten tasapuolinen jakautuminen ja sopimusta toistuvasti ja vakavasti rikkovien sopijapuolten sisäinen itsesääntelevä rangaistusjärjestelmä.

2.13. Vapaaehtoisia sopimuksia koskevien ehdotusten vaatimuksista olisi poistettava hallinnon kustannustehokkuus, joka rajoittaa sopimusten tekoa, ja tulosten seuranta- ja raportointiperusteita olisi parannettava. Tämä tekisi vapaaehtoisten sopimusten sisäisen hallinnoinnin nykyistä automaattisemmaksi ja takaisi, että sopimusten täytäntöönpanoa arvioidaan ulkoisesti mahdollisimman hyvin. Näin yhteisön toimielinten (komission ja mahdollisesti Euroopan ympäristövirasto n) työtaakka kevenisi.

2.14. Ehdotus 6 – Hyväksymisperusteet: Euroopan parlamenttia ja neuvostoa olisi kannustettava antamaan kiireesti suositus, jolla säädetään tarkasti ja yksityiskohtaisesti, mitkä vaatimukset vapaaehtoisten sopimusten on täytettävä tullakseen hyväksytyiksi sellaisten seikkojen osalta kuin saavutettavien tavoitteiden seuranta, tunnustetun itsenäisen tahon suorittama todentaminen ja tulosten julkistaminen. Tämä koskee erityisesti sellaisia vapaaehtoisia sopimuksia, jotka on vahvistettu suosituksella tai yhteissääntelyllä ja joissa painotetaan sitä, että sopimukset ovat itsessään hallinnollisesti kestäviä, jolloin yhteisön toimielinten ei tarvitse todentaa niitä.

2.15. Vapaaehtoisten sopimusten on oltava nykyistä avoimemmin sopusoinnussa yhteisön kilpailusääntöjen kanssa, sillä vapaaehtoinen sopimus saattaa tietyissä tapauksissa edellyttää yhteisiä teknologian alan toimia, salassapitovelvollisuuden alaisen tiedon vaihtoa tai jopa tietojen yhteistä julkaisemista, mikä saattaa merkitä potentiaalisia verohelpotuksia, kuten komissio toteaa. Siksi on tärkeää korostaa, että vapaaehtoisissa sopimuksissa on noudatettava ”suuntaviivoja EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin” ([1]).

2.16. Ehdotus 7 – Yhteys yhteisön kilpailusääntöihin: Euroopan komission olisi korostettava, että sopimusten on täytettävä edellä mainitut suuntaviivat, jotta alakohtaisissa tai sisäisissä neuvotteluissa noudatetaan yhteisön kilpailusääntöjä. Suuntaviivojen avulla ei kuitenkaan saa sulkea pois komission mahdollisia toimia, jos kilpailusääntöjä rikotaan merkittävästi.

2.17. Tiedonannon mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat osallistua suosituksen antamiseen liittyvään menettelyyn lainsäädäntävaihetta lukuun ottamatta. Prosessi on näin äärimmäisen monimutkainen ja kallis, ja sen kustannustehokkuus on vapaaehtoisen sopimuksen tekijöiden kannalta erittäin kyseenalaista, mikä saattaa vesittää komission tiedonannossaan esittämät hyvää tarkoittavat aikeet.

2.18. Ehdotus 8 – Kirjallinen tunnustus: Sellaiset vapaaehtoiset sopimukset, joiden ainoana päämääränä on saada olemassaololleen komission kirjallinen tunnustus (kirjeenvaihtomenettelyllä), saattavat johtaa siihen, että hanke julkaistaan vain EYVL:ssä ja luodaan sitä esittelevä verkkosivu, jolla voi esittää hanketta koskevia ehdotuksia. Sopimuksen tekijät voivat halutessaan sisällyttää ehdotukset hankkeeseensa. Sopimusten on täytettävä muut vaatimukset samaan tapaan kuin muiden vapaaehtoisten sopimusten, jotka vahvistetaan suosituksella.

2.19. Ehdotus 9 – Vahvistaminen suosituksella: Komission suosituksella vahvistettavista vapaaehtoisista sopimuksista on raportoitava samaan tapaan kuin edellisessä kohdassa mainituista sopimuksista. Lisäksi komissiolle on ilmoitettava vastaanotetuista ehdotuksista ja perusteltava niiden liittäminen vapaaehtoisen sopimuksen sisältämään lopulliseen hankkeeseen tai ehdotusten jättäminen lopullisen hankkeen ulkopuolelle. Komissio arvioi ennen suosituksen antamista ennen kaikkea sopimuksesta esitettyjä kommentteja ja niiden sisällyttämistä lopulliseen ehdotukseen tai jättämistä sen ulkopuolelle. Näin perustellaan ainakin osittain sitä, ettei sopimuksista neuvotella Euroopan komission kanssa ennen niiden hyväksymistä. Komitean mielestä Euroopan parlamentin ja neuvoston ei tarvitse osallistua tällaisia vapaaehtoisia sopimuksia koskevien suosituksen hyväksymiseen, koska niiden tunnustamisella ei ole välitöntä lainsäädäntävaikutusta. Euroopan komissio voi antaa suosituksen yksin.

([1]) EYVL C 3, 6.1.2001, s. 2.

2.20. Ehdotus 10 – Yhteissääntely: Yhteissääntelyn piiriin kuuluvissa vapaaehtoisissa sopimuksissa, joiden käsittelyyn Euroopan parlamentti ja neuvosto osallistuvat, on määriteltävä jo säädösehdotusta tehtäessä (säädöshän on tässä tapauksessa aina direktiivi), mistä seikoista säädetään suoraan lainsäädännössä ja mistä seikoista sidosryhmiä kehotetaan tekemään vapaaehtoinen sopimus sellaisten toimenpiteiden käynnistämiseksi, joiden avulla direktiivissä säädetyt tavoitteet toteutetaan. Koska sopimukset ovat vapaaehtoisia, on varauduttava korvaaviin toimenpiteisiin niissä yksittäisissä tapauksissa, jotka kuuluvat direktiivin välittömään soveltamisalaan, mutta joissa toimijat eivät halua osallistua yhteisön tason vapaaehtoisiin sopimuksiin.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Lissabonin vision tarkentaminen?”

(2003/C 61/24)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 16. tammikuuta 2002 pitämässään täysistunnossa työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Lissabonin vision tarkentaminen?”

Työjärjestyksen 11 artiklan 4 kohdan ja 19 artiklan 1 kohdan nojalla komitea päätti muodostaa alakomitean valmistelemaan lausunnon.

Alakomitea hyväksyi lausuntoluonnoksensa 29. heinäkuuta 2002. Esittelijä oli Peter Morgan.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 86 puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Kun Portugali oli unionin puheenjohtajavaltio, se asetti odotukset korkealle valmistellessaan sittemmin maaliskuussa 2000 pidettyä Lissabonin huippukokousta. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea laati Lissabonin kokoukselle lausunnon [1], jossa se yhtyi huippukokouksen optimistiseen odotukseen ja ehdotti omaa käsiteltävien asioiden luetteloaan.

1.2. Barcelonassa maaliskuussa 2002 pidetyn Eurooppaneuvoston kokouksen valmisteluvaiheessa oli selvää, että vaikka kaikki pitivät Lissabonin tavoitteita hyvin kunnianhimoisina, monet tarkkailijat ja osallistujat pitivät Lissabonin agendan asiakohdissa saavutettua edistymistä riittämättömänä.

1.3. ETSK päätti odottaa Barcelonan huippukokouksen selontekoa ennen kuin se antaisi lausuntonsa saavutetusta edistymisestä ja ilmaisisi näkemyksensä tulevaisuuden painopistealoista.

2. **Visio**

2.1. Puheenjohtajamaa Portugali lausui juhlallisesti julki Lissabonin huippukokouksen vision 17. tammikuuta 2000 päivätyssä kirjeessä, joka oli osoitettu kaikille Eurooppaneuvoston jäsenille. Seuraavassa ote pääministeri António Guterresin kirjeestä:

”Euroopan rakentamisessa on alkamassa uusi ajanjakso.

[1] EYVL C 117, 26.4.2000, s. 62.

Talouden elpymisestä huolimatta, työttömyyden, sosiaalisen syrjäytymisen ja sosiaalisen suojelun järjestelmien epätasapainoon liittyvien tulevaisuuden uhkien kaltaisista vakavista yhteiskunnallisista ongelmista ei ole päästy eroon. Ne heijastavat lisäksi syviä rakenteellisia ongelmia, joiden ratkaisu edellyttää rohkeita uudistuksia. Ongelmia korostavat lisäksi maailmanlaajuistumisen, tekniikan kehityksen ja väestön ikääntymisen kaltaiset väistämättömät haasteet. Eurooppalainen yhteiskuntamalli voidaan säilyttää ainoastaan löytämällä uusia kilpailutekijöitä ja yhteiskuntamallia uudistamalla.

Haluaisin ottaa lähtökohtana esiin erään keskeisen asian. Muotoutumassa on uusi ajattelutapa: kansakuntien, alueiden, yritysten ja ihmisten vaurauden tärkeimmäksi perustaksi on muodostumassa innovaatioon ja tietoon pohjautuva talous. Eurooppa on jäänyt huomattavasti jälkeen. Sen tulisikin etsiä uudessa kilpailutilanteessa oma tiensä ja torjua samalla sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyviä uusia riskejä. Innovaatio ja syrjäytymisen torjunta on yhdistettävä.

Uskon, että voimme nykytilanteessa määritellä tulevaksi kymmenvuotiskaudeksi uuden strategisen tavoitteen: Euroopasta tulee tehdä maailman dynaamisin ja kilpailukykyisin talousalue, joka perustuu innovaatioon ja tietoon ja jolla talouskasvu kiihtyy, minkä tuloksena syntyy entistä parempia työpaikkoja ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus lujittuu.

Kasvun perusteiden uudistamiseen tähtäävässä taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa strategiassa tulee yhdistää makrotalouspolitiikka ja sosiaalisen suojelun ajanmukaistaminen."

2.2. Ennen Lissabonin huippukokousta kaikki tiesivät tämän olevan hyvin kunnianhimoinen tavoite. Eurooppaneuvosto itse asiassa laati talous- ja yhteiskuntauudistuksen 10-vuotissuunnitelman, jota jälkeenpäin täydennettiin ympäristöulottuvuudella. Näiden kolmen ulottuvuuden keskinäinen vuorovaikutus ja synergia ovat elintärkeitä, sillä ne ovat selvästi toisistaan riippuvaisia. Jotta Eurooppa saavuttaisi potentiaalinsa työllisyyden ja talouskasvun parantamisessa sekä olisi johtava talousalue, sen on pystyttävä vähintäänkin saavuttamaan tai jopa ylittämään kaikille kolmelle ulottuvuudelle Lissabonin strategiassa asetut tavoitteet. Komission tiedonannon "Lissabonin strategia – muutoksen toteuttaminen" [1] 2 osan taulukossa 2 kuvataan edistymistä tietyissä Lissabonin tavoitteissa viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana. Parhaiten suoriutuvat jäsenvaltiot ovat jo tavoitetasoilla. Varsinainen haaste on nostaa EU:n keskiarvo tälle tasolle.

2.3. Taloustavoitteiden mittasuhteiden ymmärtämiseksi seuraavassa verrataan joitain EU:n ja Yhdysvaltojen tilastoarvoja. On kuitenkin varoitettava kahdesta seikasta: taloudelliset suhdeluvut eivät välttämättä ilmaise todellista elämisen laatua ja taloudellisen toiminnan laatu voi vaihdella merkittävästi maasta toiseen. Tämä pätee erityisesti tilanteeseen, jossa mittarina käytetään hyvän yrityshallinnon ja yritysten sosiaalisen vastuun normeja.

2.3.1. Lissabonissa asetettiin tavoitteeksi nostaa vuotuinen kasvutase 3 prosenttiin kymmenen vuoden kuluessa. BKT:n vuosittainen kokonaiskasvutavoite on 3 prosenttia, alla olevassa taulukossa esitetään BKT:n keskimääräinen prosentuaalinen reaalikasvu [2]:

	EU	Yhdysvallat
1975–1985	2,3	3,4
1985–1990	3,2	3,2
1990–1995	1,5	2,4
1995–2001	2,6	3,9

2.3.2. Nämä erot Yhdysvaltoihin verrattuna aiheuttivat valtavan kuilun kokonaislukuihin vuosina 1992–2000 [3].

15 jäsenvaltion EU: 20,7 %;

Yhdysvallat 38,7 %.

Näissäkin luvuissa jäsenvaltioiden tulokset poikkeavat toisistaan, ja monet pienet jäsenvaltiot tuottavat isoja parempaa tulosta. Tämän kuilun kiinni kuromiseksi on tehtävä jotain. Puheenjohtajamaa Portugali kutsuu sitä "rohkeaksi uudistukseksi".

2.3.3. Työllisyysaste vaikuttaa voimakkaasti BKT:n tasoon. Vuonna 2001 se oli EU:ssa 66 % ja Yhdysvalloissa 75 %. Työllisyysaste tiettynä hetkenä on mittausta edeltäneen työllisyyden kasvun tulos. Seuraavassa vuosittainen keskimääräinen työllisyyden kasvuprosentti mainittuina vuosijaksoina:

	EU	Yhdysvallat
1975–1985	0,1	2,2
1985–1990	1,4	2,0
1990–1995	– 0,5	0,9
1995–2001	1,2	1,4

[1] KOM(2002) 14 lopullinen.

[2] *Lähde:* Euroopan kilpailukykyä koskeva vuoden 2001 kertomus, s. 19.

[3] *Lähde:* EUROSTAT, 2002.

2.3.4. Kyvyttömyys luoda tarpeeksi työpaikkoja on keskeinen osa EU:n dilemmaa. Työvoiman kysyntä on saatava nousemaan ja työmarkkinoiden on toimittava tehokkaasti. Kaikkialla EU:ssa on edistytty huomattavasti työntekijöiden taitojen, työn laadun ja yhtäläisten mahdollisuuksien saroilla. Tehtävää riittää siinä, että ihmiset saadaan työhön.

2.3.5. Yleisesti ymmärretään, että työllisyyden kasvu liikealalla oli Euroopassa 5 % ja Yhdysvalloissa 43 % vuosina 1980–2000 ([1]). Ongelmaa ei kuitenkaan käsitellä tehokkaasti, ja näin ollen ratkaisua ei löydy. Erona on, että EU:lla ei ole tarvittavaa työpaikkojen luomisen dynamiikkaa, ja tämä näkyy Lissabonin visiossa ilmaistujen haasteiden ytimessä.

2.3.6. On valaisevaa pohtia, millä elinkeinoaloilla luodaan työpaikkoja. Teknologiavetoisten yritysten osuus kokonaistuotannosta on ollut Yhdysvalloissa korkeampi kuin EU:ssa koko vuoden 1985 jälkeisen ajan, ja ero on sen jälkeen kasvanut huomattavasti. Vuoteen 1998 mennessä teknologiavetoiset yritykset tuottivat n. 35 prosenttia teollisuuden lisäarvosta Yhdysvalloissa. EU:ssa vastaava luku oli 24 prosenttia ([2]). Yhdysvalloissa osuus on noussut lähes yhdeksän prosenttia ajanjaksona 1985–1998, kun taas EU:ssa osuus on lisääntynyt ainoastaan 1,5 prosenttiyksikköä.

2.3.7. EU:ssa palveluelinkeinot kattavat 69 prosenttia työpaikoista ja 70 % kokonaistuotannosta. Tämä nousu vastaa noin kuutta prosenttia kunakin ajanjaksona vuodesta 1990 alkaen ([3]). USA:ssa palveluelinkeinot kattavat 74 prosenttia työpaikoista ja 78 % kokonaistuotannosta. Yrityspalvelusektorin vastaavat arvot ovat seuraavat:

	EU	Yhdysvallat
Lisäarvo	52,3 %	54,8 %
Työllisyysvaikutus	46,1 %	53,7 %

2.3.8. Koska palveluiden kysyntä kasvaa tulojen lisääntyessä, EU:n on taattava, että palvelusektorin kasvuun liittyvien työllisyystavoitteiden potentiaali toteutuu. Tämä edellyttää, että palvelusektorin kasvun esteet poistetaan ([4]).

2.4. Tarve luoda uusia työpaikkoja oli syy, minkä vuoksi ETSK totesi Lissabonin huippukokoukselle antamassaan lausunnossa, että tärkein tehtävä on tarkastella Eurooppaa strategiselta kannalta uuden ajattelutavan mukaisesti. ”Käynnissä oleva suhdannekierrosta johtuva talouden elpyminen voi tarjota tekosyyn olla ryhtymättä perusteellisiin toimiin, jotka ovat tarpeen, mikäli suhdanneperäinen talouden toipuminen halutaan muuntaa työllisyyden kestävään paranemiseen johtavaksi rakenteelliseksi uudistukseksi ([5]).”

2.5. Komitea totesi myös: ”Komitea on vakuuttunut, että Euroopassa on riittävästi innovaatiota, luovuutta, tietoa ja yrittäjyyttä, jolla uudesta ajattelutavasta luodaan menestys. Mainitut kyvyt on kuitenkin vapautettava. Esteet on korvattava mahdollisuuksilla. Rangaistukset on korvattava kannusteilla. Viime vuosikymmenellä vapautettiin Euroopassa monet teollisuuden alat kilpailulle. Nyt meidän on vapautettava eurooppalaisten energia.”

2.6. Useimmissa jäsenvaltioissa on ratkaistava nyt, miten tähän päästään. Jäsenvaltioiden on saavutettava tasapaino toisaalta sosiaalisen turvallisuuden ja taloudellisen joustavuuden välillä sekä toisaalta lyhyen ja pitkän aikavälin kesken. Yhdysvaltojen tulokset osoittavat, että EU:n yleisiä talous- ja työllisyystuloksia voidaan ja pitääkin parantaa huomattavasti. Euroopassakin on malleja, miten siihen voidaan päästä. Esimerkkejä löytyy niistä jäsenvaltioista, joiden tulokset ovat joko yhtä hyviä tai parempia kuin Yhdysvaltojen työllisyys- ja muut luvut. Eräiden jäsenvaltioiden (esim. Tanska, Alankomaat ja Ruotsi) kokemus osoittaa, että korkean sosiaalisen suojelun ja korkean työllisyysasteen välillä ei tarvitse olla mitään ristiriitaa. Itse asiassa, jos talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikat tukevat toinen toisiaan, perinteistä kasvun ja turvallisuuden vuorovaikutusta voidaan hyödyntää olemassa olevien synergioiden vahvistamiseksi.

3. **Puheenjohtajan päätelmät – Lissabonin huippukokous maaliskuussa 2000**

3.1. Visio tuotiin vahvasti esille puheenjohtajan päätelmissä:

”Unioni on tänään asettanut itselleen uuden strategisen päämäärän seuraavaa vuosikymmentä varten: siitä on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta.”

3.2. Tavoitteeseen pääsemiseksi hahmoteltiin kaksi toimintalinjaa:

a) valmistellaan siirtymistä kilpailukykyiseen ja dynaamiseen tietoon perustuvaan talouteen

b) uudistetaan Euroopan sosiaalista mallia investoimalla ihmisiin ja rakentamalla aktiivinen hyvinvointivaltio.

([1]) *Lähde:* OECD 2000.
([2]) KOM(2002) 206 lopullinen, luku 4, neljäs kappale.
([3]) Kertomus Euroopan kilpailukyvystä 2002, luku III.
([4]) KOM(2002) 206 lopullinen, luku 5, kuudes kappale.
([5]) EYVL C 117, 26.4.2000.

3.3. Päätelmissä ehdotettiin yksityiskohtaisia keinoja, joilla valmistellaan osaamistalouteen siirtymistä:

– tietoyhteiskunta kaikille,

– Euroopan tutkimus- ja innovointialueen perustaminen,

– innovatiivisten yritysten, erityisesti pk-yritysten, perustamiselle ja kehittämiselle suotuisan ympäristön luominen,

– täydellisten ja täysin toimivien sisämarkkinoiden saavuttamiseksi toteutettavat talousuudistukset,

– tehokkaat ja yhdentyneet rahoitusmarkkinat,

– makrotalouspolitiikkojen yhteensovittaminen: julkisen talouden vakauttaminen, julkisen talouden laadun ja kestävyyden parantaminen.

3.3.1. Tehdyt päätökset olivat tärkeitä kahdestakin syystä. Ne osoittivat aikomuksen toteuttaa täydelliset sisämarkkinat aloilla, joiden avaamista vielä odotettiin. Toisaalta ne luovat puitteet talouden muutokselle innovaation ja osaamisen aihekokonaisuuksien osalta.

3.4. Euroopan sosiaalisen mallin uudistamiseksi ehdotettiin seuraavia keinoja:

– tietoon perustuvassa taloudessa elämistä ja työskentelyä varten tarvittava koulutus,

– enemmän ja parempia työpaikkoja Eurooppaan: aktiivisen työllisyyspolitiikan kehittäminen,

– sosiaalisen suojelun uudistaminen,

– sosiaalisen osallisuuden edistäminen.

3.4.1. Sosiaalista toimintaohjelmaa kehitettiin Nizzan huippukokouksessa, ks. kohta 4 jäljempänä.

3.5. Edellä esiteltyjen kahden ohjelman lisäksi keskityttiin päätösten toteuttamiseen:

– olemassa olevien prosessien parantaminen,

– uuden avoimen koordinointimenetelmän täytäntöönpano,

– tarvittavien varojen saaminen.

3.5.1. Lissabonin prosessin huomattavin piirre on kansallisella tasolla toimivien jäsenvaltioiden keskinäinen vuorovaikutus ja toiminnan koordinoinnin huipentuma Eurooppa-neuvoston kevätkokouksissa. Tavoitteet on asetettu siten, että ne voidaan saavuttaa turvautumalla verrokkiryhmän kannustukseen ja avoimeen koordinaatioon. Vuoden mittaan saavutettu edistyminen mitataan keväisissä huippukokouksissa. Lissabonin vision toteutumiseksi on välttämätöntä, että jäsenvaltiot hyväksyvät yhteisvastuun ja tarpeen uudistaa järjestelmiään kansallisella tasolla.

3.5.2. Jäsenvaltioiden ”vertikaalin” yhteistyön lisäksi prosessiin lisätään ”horisontaali” ulottuvuus. Horisontaalilla ulottuvuudella tarkoitetaan tässä työmarkkinaosapuolten osallistumista. Sen vuosittainen huippukohta on ennen Eurooppa-neuvoston kevätkokousta järjestettävä ”sosiaalinen huippukokous”. Työmarkkinaosapuolten osallistumisella tarkoitetaan myös yksityisen sektorin osallistumista, senkin odotetaan panostavan muutoksen tuottamiseen.

3.6. TSK:n mielestä Lissabonissa laadittu visio on asiallinen. Unionin haaste on saada toteutettua kaikki tavoitellut muutokset sekä jäsenvaltioiden että EU:n tasolla.

4. **Puheenjohtajan päätelmät – Nizzan huippukokous joulukuussa 2000**

4.1. Eurooppa-neuvosto hyväksyi Nizzassa sosiaalisen toimintaohjelman, jossa määritellään Eurooppa-neuvoston Lissabonissa tekemien päätelmien mukaisesti seuraavina viitenä vuotena toteutettavat ensisijaiset käytännön toimet. ”Toimintaohjelma on tärkeä vaihe nykyaikaistettaessa ja vahvistettaessa Euroopan sosiaalista mallia.” Nizzan huippukokouksessa Eurooppa-neuvosto sopi, että se tarkastelee kussakin kevätkokouksessa Lissabonin strategian edistymistä ja samassa yhteydessä toimintaohjelman toimeenpanoa. Työmarkkinaosapuolia kehotettiin osallistumaan täysipainoisesti toimintaohjelman toimeenpanoon ja seurantaan. Niiden panosta odotetaan erityisesti vuosittaisessa kokouksessa, joka järjestetään ennen Eurooppa-neuvoston kevätkokousta.

4.2. Sosiaalisen toimintaohjelman pääasialliset osat ovat seuraavat:

– enemmän ja parempia työpaikkoja,

– työympäristön muutosten ennakointi ja hyödyntäminen luomalla uusi tasapaino joustavuuden ja turvallisuuden välille,

– kaikenlaisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjuminen sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi

– sosiaalisen suojelun järjestelmien nykyaikaistaminen

– sukupuolten tasa-arvon edistäminen

– sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen laajentumisen yhteydessä ja Euroopan unionin ulkosuhteissa.

4.3. ETSK korostaa tarvetta nykyaikaistaa sosiaalisen suojelun järjestelmiä ja luoda tasapaino työympäristön joustavuuden ja turvallisuuden välille samalla kun se painottaa työntekijöiden ja työnantajien yksilöllistä vastuuta.

5. **Puheenjohtajan päätelmät – Göteborgin huippukokous kesäkuussa 2001**

5.1. Göteborgissa Lissabonin strategian kattavuusaluetta laajennettiin:

”Eurooppa-neuvosto on yhtä mieltä kestävän kehityksen strategiasta, joka täydentää unionin poliittista sitoumusta taloudelliseen ja sosiaaliseen uudistumiseen, lisää Lissabonin strategiaan kolmannen, ympäristöä koskevan ulottuvuuden ja ottaa käyttöön uuden lähestymistavan politiikan valmisteluun.”

5.2. Ympäristöulottuvuuden tärkeimmiksi tukialueiksi sovittiin:

– uusi lähestymistapa politiikan valmisteluun,

– maailmanlaajuinen ulottuvuus,

– kestävään kehitykseen tähtäävät ensisijaiset ympäristöön liittyvät toimet,

– ympäristönäkökohtien sisällyttäminen yhteisön politiikkoihin.

ETSK valmisteli lausunnon ([1]) kestävän kehityksen strategiasta omana panoksenaan Barcelonassa kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle. Komitea käytti sitä pohjana laatiessaan lausunnon ([2]) yleismaailmallisesta ulottuvuudesta osana Johannesburgissa järjestettävän maailmanlaajuisen kestävän kehityksen huippukokouksen valmistautumista. Kokous järjestetään elosyyskuussa 2002.

5.3. Lausunnossa on neljä kohdennettua ympäristönsuojelun painopistealaa. Nämä ovat:

– ilmastonmuutoksen ehkäisy,

– kestävän liikenteen takaaminen,

– kansanterveyden uhkien käsittely,

– luonnonvarojen vastuullisempi hallinta.

5.4. Painopistealat on kuvattu käsitteellisellä ja poikkitieteellisellä tasolla. Nähtäväksi jää, kuinka ne voidaan siirtää käytäntöön. Tätäkin tärkeämpää on EU:n politiikkojen ”kestävyys” yhteiskunnallisella, taloudellisella ja ympäristöasioita koskevilla saroilla sekä politiikkojen yhdenmukaisuus.

6. **Komission tiedonanto – Lissabonin strategia – muutoksen toteuttaminen – tammikuu 2002**

6.1. Komissio arvioi tiedonannossaan Lissabonin kokouksen jälkeistä, kuluneiden kahden vuoden aikana tapahtunutta kehitystä:

”Lissabonin tavoitteisiin pääseminen edellyttää EU:lta jatkuvaa kolmen prosentin kasvua. [Komission kertomuksessa olevien tietojen mukaan kasvu on ollut 1,6 %]. Unionissa parhaillaan vallitsevan taantuman takia on entistäkin tärkeämpää pystyä toteuttamaan uudistukset, joilla kohotetaan jatkuvasti työllisyysastetta ja parannetaan työvoiman tuottavuutta.

Lissabonin jälkeen Euroopan unionin ja USA:n välinen ero henkeä kohti lasketussa BKT:ssä on pysynyt ennallaan. Tuoreimpien tietojen mukaan unionin BKT henkeä kohti oli 64 prosenttia USA:n vastaavasta. Ero työn tuottavuudessa tuntia kohti selittää noin kolmasosan tästä erosta. Loput kaksi kolmasosaa johtuvat pienemmästä vuotuisesta työntekijäkohtaisesta työtuntimäärästä ja alhaisemmasta työllisyysasteesta unionissa. Kaikilla Lissabonin strategian osa-alueilla on edistyttävä, mikäli eroa aiotaan tuntuvasti kaventaa.”

6.2. Toisaalla tiedonannossaan komissio kirjoittaa: ”Barcelonan Eurooppa-neuvosto on ratkaiseva hetki Lissabonin strategialle.”

– Komissio on nyt esittänyt useimmat keskeiset toimintalinjaehdotukset.

– Toinen vaihe, jossa toimintalinjoista sovitaan ja ne hyväksytään, on hyvässä vauhdissa. Onnistuminen tai epäonnistuminen on pitkälti Euroopan parlamentin tai neuvoston käsissä, sillä niiden on tehtävä päätöksiä strategian avainaloilla.

– Loppuvaihe, jossa sovitut toimintalinjat toteutetaan ja ne alkavat vaikuttaa, on vasta alkamassa.

6.3. ”Uusien toimintalinjojen muuttaminen näkyviksi tuloksiksi edellyttää kuitenkin toimintaa kaikilta osapuolilta, kuten tämä raportti osoittaa. Merkittävää menestystä on jo saavutettu. Toisaalta joillain keskeisillä talous- ja rakenneuudistusten aloilla edistys on ollut verkkaista tai tuottanut pettymyksen.

Eurooppa-neuvoston on poistettava tämä tulosten epäsuhta ennen kuin se suurenee. Sen on osoitettava itseluottamusta ja annettava selvä poliittinen sysäys aloilla, joilla eteneminen on kiireellisintä.”

6.4. ETSK toteaa, että vaikka Lissabonissa ja Göteborgissa korostettiin päätösten toimeenpanoa, komission oli mielestään edelleen patistettava poliitikkoja tehtävän toteuttamiseen. ETSK kuitenkin myöntää kehitystä tapahtuneen; tavoitteiden ja toteutuman välinen epäsuhta on kaventunut Barcelonan huippukokousta seuranneina kuukausina.

([1]) EYVL C 94, 18.4.2002.
([2]) EYVL C 221, 17.9.2002.

6.5. Barcelonan huippukokouksen valmistelut jäivät monissa maissa käynnistyneiden vaalikampanjoiden varjoon. Poliitikot eivät halunneet päättää Barcelonassa kysymyksistä, joista väiteltiin vaalikampanjoissa.

6.6. ETSK on tyytyväinen, että avointa koordinointimenetelmää käytetään entistä useammin ja tunnustaa työmarkkinaosapuolten ponnistelleen omilla vastuualoillaan Euroopan tasolla. Se kuitenkin uskoo, että lähentymistavan onnistumisen kannalta on jäsenvaltioissa tärkeää arvioida saavutettua edistystä julkisesti ja järjestelmällisesti. ETSK suosittaa, että komissio laatii arvion toimintatavan tehokkuudesta ja toiminnasta osana seuraavan kevätkokouksen valmistelua.

7. **Puheenjohtajan päätelmät – Barcelonan huippukokous maaliskuussa 2002**

7.1. Päätelmissä keskityttiin kahteen pääasialliseen ohjelmaan:

– pitkän aikavälin strategian (eli Lissabonin strategian) dynamiikan ylläpitäminen,

– ensisijaiset toimet kolmella alueella:

7.2. Dynamiikan ylläpitämiselle oli annettu neljä teemaa:

– talouspolitiikkojen koordinointi,

– kestävä kehitys,

– yrittäjyyden ja kilpailukyvyn suotuisammat edellytykset,

– sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen – sosiaalinen toimintaohjelma.

7.3. Talouspolitiikkojen koordinointi -jaksossa on varsin huomattava havainto:

”Keskeisiä kohtia ovat julkistalouden laatu ja kestävyys, tarvittavat hyödyke-, pääoma- ja työmarkkinoiden lisäuudistukset sekä johdonmukaisuuden varmistaminen eri aloilla vahvistettujen politiikkojen kanssa.” Keskeinen kysymys on, miten tekstissä kursiivilla korostetut uudistukset saataisiin sisällytetyksi toimintaohjelman ehdotuksiin.

7.4. Ensisijaisia toimia ovat:

– aktiivisella politiikalla täystyöllisyyteen: uusia ja parempia työpaikkoja,

– Euroopan talouksien yhdistäminen,

– tietoon perustuva kilpailukykyinen talous.

7.5. Ensimmäinen ensisijainen toimi on aktiivinen politiikka, jolla pyritään täystyöllisyyteen. Taloudellisen toiminnan edistämisestä ja työvoiman kysynnästä ei mainita mitään. Päätelmien kohdassa 28 kuitenkin todetaan: ”Täystyöllisyys Euroopan unionissa on Lissabonin strategian ydin ja talous- ja sosiaalipolitiikan keskeinen päämäärä, ja se edellyttää uusien ja parempien työpaikkojen luomista. Tämän vuoksi on jatkossakin kiinnitettävä erityistä huomiota työllisyys- ja työvoimapoliittisiin uudistuksiin.”

7.6. Vahvistetun työllisyysstrategian kantavana ajatuksena on edistää työllistyvyyttä ja nostaa työllisyysastetta. Toisin sanoen kohennetaan työllisyysyhtälön tarjontapuolta taitojen kehittämisellä, sosiaalisella integroitumisella jne.

7.7. Työmarkkinoiden toimimiseen liittyy yksi erityinen työllisyyden suuntaviiva:

”Jotta päästäisiin joustavuuden ja turvallisuuden väliseen asianmukaiseen tasapainoon, jäsenvaltioita kehotetaan tarkistamaan kansallisten menettelyjensä mukaisesti työsopimussäännöksiä ja tarvittaessa niihin liittyviä kustannuksia työpaikkojenluomisen edistämiseksi.”

Aihe on tällä hetkellä keskeinen osa poliittista keskustelua monissa jäsenvaltioissa.

7.8. Toinen ensisijainen toiminta koskee Euroopan talouksien yhdistämistä. Aihealueet ovat:

– rahoitusmarkkinat (rahoituspalvelut),

– Euroopan energia-, liikenne- ja viestintäverkkojen yhdentyminen,

– laadukkaat julkiset palvelut.

7.9. Kaikki tavoitteet ovat toivottavia, vaikka niiden toteuttaminen lieneekin erityisen vaikeaa. Näiden toimenpiteiden odotetaan lisäävään työllisyysyhtälössä kysynnän osuutta, vaikka niiden toteutuminen viekin aikaa.

7.10. Kolmas ensisijainen toiminta on tietoon perustuva kilpailukykyinen talous. Siinä on kaksi ulottuvuutta:

– koulutus,

– tutkimus ja pioneeriteknologia.

Molemmat ovat hyvin kannatettavia toimintamuotoja. Lissabonin T & K -ohjelman toteutumisen hitaus on eräs suurimmista tähänastisista pettymyksistä. ETSK kehottaa ensisijaisiin toimiin tällä alalla. Sitä kuitenkin huolestuttaa T & K -tavoite, joka on 3 prosenttia BKT:stä. Vajauksen riski on todellinen sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

7.11. Eurooppa-neuvosto teki myös päätöksiä parantaakseen unionin työskentelytapoja. Barcelonan kokouksen valmisteluissa kävi ilmi, että avoimen koordinointimenetelmän käyttöä on parannettava erityisesti Lissabonin ohjelman toteuttamisen osalta jäsenvaltioissa.

7.12. Keskeinen poliittinen kysymys on, miten paljon sosiaalista mallia uudistetaan. Kysymyksessä on kaksi puolta: miten sosiaaliturvajärjestelmät joko rohkaisevat tai lannistavat kansalaisten työnhakua; miten ne rohkaisevat tai lannistavat työnantajia lisäämään työpaikkoja. Sosiaalisessa markkinataloudessa molempien aspektien on toimittava hyvin. On saavutettava tasapaino niin työntekijöiden kuin työnantajienkin turvallisuuden ja joustavuuden välillä. Tämä on parhaillaan käytävä keskustelu, joka on ratkaistava Lissabonin prosessilla.

8. **Lissabonin vision tarkentaminen?**

8.1. ETSK haluaa korostaa jälleen tärkeimpiä aiheita, joita se käsitteli Lissabonin huippukokoukselle esittämänsä lausunnon 3.2 kohdassa.

8.1.1. Yhteiskuntamallien sopeuttaminen uuteen ajattelutapaan

”Yhteiskuntamallia ja sen eri ilmenemismuotoja on mukautettava työllisyyden esteiden poistamiseksi, kaiken ikäisten sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja erityisesti naisten kannalta yhdenvertaisten mahdollisuuksien takaamiseksi. Samalla tulee kuitenkin turvata sosiaalinen suojelu.”

ETSK:n Lissabonin huippukokoukselle antamassa lausunnossa korostettiin toisistaan poikkeavia reiniläistä, pohjoismaalaista, välimerellistä ja anglosaksista mallia. Lausunnossa todettiin myös, että erilaisilla malleilla tuotetaan erilaisia talous- ja yhteiskuntaelämän toimenpiteitä. Komission ennen Barcelonan huippukokousta antaman tiedonannon taulukosta 2 kävi ilmi, että joidenkin Lissabonin tavoitteiden osalta oli tapahtunut edistymistä. Saman taulukon mukaan kolmen edistyneimmän jäsenvaltion keskiarvo oli monilta osin sillä hetkellä joko vuoden 2010 tavoitteessa, tai se oli jo ylitetty. On valaisevaa tutkia, mitkä yhteiskuntamallit tuottivat keskiarvoa parempia tuloksia. Pohjoismainen malli näyttää tuottavan parhaita tuloksia ja luultavasti parhaan elämisen laadun. Avoin koordinointimenettely on keino, jolla kunkin mallin parhaita piirteitä voidaan käyttää yleisen tason nostamiseen.

8.1.2. Yleinen tietotekniikkakoulutus

”Työllistettävyyden varmistamiseksi ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi tulee kuhunkin ikäpolveen ja niin naisiin kuin miehiinkin kiinnittää tässä yhteydessä erityistä huomiota.”

Vaikka jo toteutetaan laajaa kirjoa aloitteita, työmahdollisuuksien ja kunkin ikäryhmän taitojen välinen epäsuhta säilyy merkittävänä kompastuskivenä Lissabonin tavoitteiden ja erityisesti työllisyystavoitteiden saavuttamisen tiellä.

8.1.3. Yrittäjäkulttuurin levittäminen ja edistäminen

”Tähän liittyviä aiheita ovat mm. yleiset ammatilliset taidot ja työllistettävyys, yrittäjille ja työntekijöille suunnatut kannusteet sekä yrittäjyyden taloudellisen ja sosiaalisen arvon tunnustaminen. Yrittäjillä tarkoitetaan tässä yhteydessä uutta teknologiaa hyödyntävien ja uusille markkinoille suuntautuneiden pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouteen kuuluvien yritysten perustajia ja johtajia.”

Lissabonin huippukokoukselle antamassaan lausunnossa ETSK kiinnitti erityistä huomiota uusien yritysten perustamiseen ja kasvuun lisätyöpaikkojen tuottajina. Jäljelle jää luonnollisesti yrittäjyyden problematiikka kaiken kokoisissa yrityksissä ja yhteiskunnassa yleensä. Lissabonin kokousta seuranneina kahtena vuonna komissio on tehnyt useita aloitteita, joilla pyritään luomaan innovatiivisten ja erityisesti pk-yritysten kasvattamiselle ja kehittämiselle myönteinen ilmapiiri. Yleisesti on yhä kuitenkin tarpeen piristää yrityskulttuuria ja tuettava yrittäjätoimintaa.

8.1.4. Vakiintuneiden yritysten auttaminen uuden ajattelutavan omaksumisessa

Tämä teema voi merkitä muutoksia yrityksissä. Nyt on päästy yhteisymmärrykseen siitä, että tuottavuuden kasvun elpyminen 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla Yhdysvalloissa ja joissakin EU:n jäsenvaltioissa liittyi kiinteäsi tieto- ja viestintätekniikan käyttöön ja sen leviämiseen yhä suurempaan joukkoon talouden toimintoja ([1]). Koska tieto- ja viestintätekniikalla on ratkaiseva merkitys talouksiemme nykyaikaistamisessa, on tärkeää luoda edellytykset tekniikan mahdollisimman laajalle käyttöönotolle ([2]).

([1]) KOM(2002) 262 lopullinen, 3 luku, toinen kappale.
([2]) KOM(2002) 262 lopullinen, 3 luku, viimeinen kappale.

Eurooppa-neuvoston Barcelonan huippukokouksen päätelmien 29 kohdassa työmarkkinaosapuolia kehotettiin antamaan strategiansa Lissabonin strategian käyttöön. ”Monivuotisessa ohjelmassa, jonka työmarkkinaosapuolet esittävät joulukuussa 2002, on jo tuotava esiin niiden toiminta, varsinkin siltä osin kuin se liittyy yritysten sopeutumiskykyyn seuraavilla aloilla: työehtosopimusneuvottelut, maltillinen palkkapolitiikka, tuottavuuden parantaminen, elinikäinen oppiminen, uusi teknologia ja työn joustava organisointi.”

ETSK korostaa, että työmarkkinaosapuolten on helpotettava muutosta yritysten tasolla, koska täten mahdollistetaan tieto- ja viestintätekniikalla vaikuttaminen kilpailukykyyn ja kasvuun.

Kuten Barcelonassa korostettiin, seuraava kevätkokous on merkittävä huolta aiheuttavien kysymysten tarkistuspiste.

8.1.5. Koulutuksen mukauttaminen uuteen ajattelutapaan

”Vaikka ammatillinen ja yleissivistävä koulutus on keskeinen tekijä uudessa ajattelutavassa ja erityisesti työllistettävyyden kannalta, on merkille pantavaa, että USA:ssa uusi ajattelutapa liittyy yleisesti ottaen alhaiseen koulutustasoon. Yhdysvaltoja korkeamman koulutustason ansiosta sekä julkisen vallan ja yritysten tulella EU:lla on mahdollisuus luoda runsaasti uusia ja laadukkaita työpaikkoja. Inhimilliseen pääomaan sijoittaminen on innovaatioon, tietoon ja taitoon perustuvan yhteiskunnan perusta.”

Komissio on tehnyt lukuisia ammatillista ja yleissivistävää koulutusta koskevia aloitteita osaamisyhteiskunnassa elämisestä ja työskentelystä. Koska aihe on hyvin keskeinen, olisi eduksi, jos seuraavassa kevätkokouksessa voitaisiin asianmukaisin mittarein todeta toiminnan keskittyneen ja edistyneen.

8.1.6. Kestävän kehityksen valjastaminen edistämään innovaatiota ja kasvua

”Unionin talouden ja kulttuurin täydellinen sopeuttaminen kestävän kehityksen periaatteisiin ja sääntöihin edellyttää syvältäkäyviä muutoksia, perusteellista ’epäjatkuvuutta’ sekä teknologista ja käyttäytymismalleihin liittyvää innovaatiota. Tällainen kehitys vastaa uutta ajattelutapaa.”

Kokonaisvaltaisen näkökannan omaksunut ETSK ennakoi Lissabonin huippukokoukselle antamansa lausunnon 9 kohdassa tarpeen sisällyttää ympäristönäkökulma ja kestävä kehitys uuteen ajattelutapaan. Tarkemman harkinnan jälkeen on huomattu, että olisi pitänyt korostaa voimallisemmin tarvetta saada poliittinen johto mukaan, jotta muutokset saataisiin aikaan tarvittavassa määrin.

8.2. Seuraavassa on ETSK:n ehdottama kestävän kehityksen asialista lausunnon 9 kohdasta:

”8.2.1. Olisi vaikea kuvitella uutta ajattelutapaa ilman kestävää kehitystä. Ajattelutavan on oltava kestävä ja siksi sen on perustuttava innovaatioon ja tietoon. Tärkeimpiä tässä yhteydessä huomioon otettavia seikkoja ovat:

– Jätteiden määrän sekä maan, veden ja ilmakehän saastumisen valvonta ja vähentäminen.

– Maaperän ja veden kestävä käyttö maataloudessa, metsätaloudessa, puutarhaviljelyssä, kaupunkisuunnittelussa, teollisessa toiminnassa, liikenteessä, matkailussa ja urheilussa.

– Kestävien polttoainevarojen hyödyntämisen kehittäminen ja orgaanisten polttoaineiden ja muiden rajallisten luonnonvarojen käyttö.

– Maalla ja merellä tapahtuvan elintarviketuotannon tasapainottaminen nykyistä paremmin kysynnän ja kestävyyden mukaan sekä nykyistä suuremman huomion kiinnittäminen elintarvikeketjun laatuun.

– Yksityisen ja julkisen liikenteen nykyistä parempi tasapaino ja sitä tukeva nykyistä järkiperäisempi lähestymistapa maankäytön suunniteluun ja maankäyttöön.”

8.3. ETSK suosittaa edellä kuvattua rakennetta keinoksi, jolla voidaan tehostaa komission omia painopistealoja, jotka ovat käsitteellisiä, abstrakteja ja yleisiä.

– ilmastonmuutoksen ehkäisy;

– kestävän liikenteen takaaminen;

– kansanterveyden uhkien käsittely;

– luonnonvarojen vastuullisempi hallinta.

8.4. Göteborgin huippukokouksen jälkeen komissio on tehnyt useita aloitteita, joiden tavoitteena on lisätä toimintaan ympäristöulottuvuus. ETSK haluaa tässäkin korostaa, että kestävyys on keskeinen piirre, jonka täytyy läpäistä kaikki ulottuvuudet. Tässä yhteydessä lainataan komitean lausunnosta kestävyyttä koskevia tekstikohtia:

”8.4.1. Asianmukaisen tietopohjan kehittäminen tarjoaa keinot kestävyyden entistä parempaan hallintaan. Mahdollisuuksia avautuu sekä julkiselle että yksityiselle tutkimukselle, mutta julkiset aloitteet ovat välttämättömiä.

8.4.2. Ympäristönsuojeluun ja kestävään kehitykseen liittyvän teknologian hyödyntämiseen liittyy valtava työllistämispotentiaali.

8.4.3. Mikäli kohdassa 8.1 kuvattu tavoite halutaan saavuttaa, tarvitaan teknisiä, teollisia sekä käyttäytymiseen ja kulttuuriin liittyviä innovaatioita. Onnistuessaan innovaation tulisi johtaa nykyisten yritysten elpymiseen sekä uusien ja menestyvien pk-yritysten perustamiseen. Jäsenvaltioiden on luotava riittävät kannusteet (sekä keppiä että porkkanaa) tällaisen innovaation edistämiseksi.

8.4.4. Taloudellisesti, ekologisesti ja yhteiskunnallisesti vakaan tulevaisuuden mahdollisuus kasvaa, mikäli sille pystytään luomaan laaja teknisestä ja organisatorisesta asiantuntemuksesta koostuva perusta ja kehittämään sitä edelleen. Eräs edellytys tähän on toimiva ja tehokas innovaatiojärjestelmä, jossa tutkimuksen, koulutuksen, tuotannon ja organisoinnin sekä teknologian siirron ja jäsenvaltioiden innovaatiopolitiikan välillä on monimuotoista vuorovaikutusta.

8.4.5. Tämän lisäksi Euroopassa on välttämätöntä edistää tulevien innovaatioiden lähteenä ja perustana – sekä niiden määrän että laadun suhteen – olevaa tutkimus- ja kehitystoimintaa ([1]). Tutkimiseen ja kehittämiseen liittyvistä työmahdollisuuksista tulee samalla tehdä niin puoleensavetäviä, että lahjakkaimmat saadaan houkuteltua alalle ja pysymään Euroopassa. Jo kouluopetuksessa on tarjottava enemmän tasokasta opetusta matemaattis-luonnontieteellisissä (ja mahdollisesti myös teknisissä) aineissa.

8.4.6. Lissabonin huippukokous voisi antaa kohdassa 8.1 (kohta 9.1 ETSK:n ensimmäisessä lausuntoehdotuksessa) esitettyjen seikkojen tutkimisen nykyisten EU:n ohjelmien ja sitoumusten valossa komission vastuulle. Näin neuvosto voisi harkita lisätoimia, joilla varmistetaan, että uusi ajattelutapa on kestävän kehityksen mukainen."

([1]) Ks. komission tiedonanto "Kohti eurooppalaista tutkimusaluetta", KOM(2000) 6 lopullinen.

9. **Päätelmät**

9.1. Komitea katsoo, että edistystä on tapahtunut monilla aloilla, ja erityisesti niillä, joilla aloitteet ovat tulleet komissiolta.

9.2. Komitea mielestä poliittista ohjausta tarvitsevilla aloilla vain harvat jäsenvaltiot ovat saaneet aikaan tarvittavaa edistystä. Kannustamme poliitikkoja erityisesti sisällyttämään ympäristönsuojelun ja kestävyyden käsitteen kaikkiin merkittäviin aloitteisiinsa, oli ala mikä tahansa. Monissa jäsenvaltioissa on käsiteltävä nykyisten sosiaalisten mallien kestävyyttä.

9.3. ETSK on ottanut vastaan komission tiedonannon aiheesta "Tuottavuus Euroopan talouksien ja yritysten kilpailukyvyn avaimena ([2])". Asiakirjassa komissio korostaa Lissabonin tavoitteiden saavuttamisen haasteellisuutta ja tärkeyttä. ETSK laatii tiedonannosta lausunnon aikanaan.

9.4. Lissabonissa asetettujen tavoitteiden edistyminen riippuu pitkälti avoimesta koordinointimenetelmästä, kussakin kevätkokouksessa raportoidusta edistyksestä sekä työmarkkinaosapuolten osallistumisesta huippukokousta edeltävään sosiaaliseen huippukokoukseen. Edistyminen on asetettava objektiivisen tarkastelun kohteeksi vuoden 2003 kevään huippukokouksessa, jolloin Lissabonin aikataulu on jo toteutunut 30-prosenttisesti. ETSK antaa oman selontekonsa neuvostolle ja parlamentille ennen Eurooppa-neuvoston vuoden 2003 kevätkokousta.

9.5. Lissabonin huippukokoukselle osoitetussa lausunnossa ETSK kysyi, tarvitaanko myös julkisessa vallankäytössä uutta ajattelutapaa, jotta voimme vastata uuden ajattelutavan asettamiin haasteisiin. On selvästi aiheellista kysyä sama kysymys uudelleen, mikäli haluamme saada aikaan Lissabonin vision toteutumisen edellyttämät toimet. Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan tulisi määritellä ko. uusi ajattelutapa. ETSK pyytää valmistelukuntaa määrittelemään sen.

([2]) KOM(2002) 262 lopullinen.

Bryssel, 18. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietokoneella toteutettujen keksintöjen patentoitavuudesta”

(KOM(2002) 92 lopullinen – 2002/0047 COD)

(2003/C 61/25)

Neuvosto päätti 4. maaliskuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Daniel Retureau.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 43 ääntä puolesta, 18 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto teollis- ja tekijänoikeusjärjestelmään

1.1. Teollisuuspatenteilla luodaan patentin hakijalle tietyillä ehdoilla keksinnön hyödyntämisen väliaikainen yksinoikeus hänen esittämiensä vaatimusten rajoissa. Euroopassa yleisesti hyväksyttyjä patentoitavuuden edellytyksiä sovelletaan luonteeltaan tekniseen keksintöön, joka ei ole ilmeinen alan ammattilaiselle ja on siten uusi lisäys tekniikan tasoon. Keksinnön on lisäksi oltava sellainen, että sitä voidaan käyttää teollisesti hyväksi. Keksintö voi olla tekninen tuote tai (tuotanto)menetelmä, joka kuuluu materiaaliseen maailmaan vastakohtana teoreettiselle, immateriaaliselle ajatusten maailmalle.

1.2. Patentin saaminen edellyttää todisteita siitä, että keksintö merkitsee edistystä vallitsevaan tekniikan tasoon. Suuret patenttivirastot ylläpitävät tietokantoja myönnetyistä patenteista. Niihin tulee sisällyttää kuvaus ja selitykset, joiden avulla suojattu keksintö voidaan toisintaa. Olennainen osa patentin käsitettä onkin, että hakijalle myönnetty väliaikainen yksinoikeus (joka on vapaan kaupan ja vapaiden markkinoiden periaatteiden vastainen) korvataan asettamalla julkisesti saataville keksinnön tuomat uudet tekniset tiedot ja tuntemus, mikä edistää suoraan teknologiansiirtoa ja tiedonlevitystä.

1.2.1. Patentin laatu riippuu innovaation merkityksen lisäksi keksijöiden, mutta myös patenttiasiantuntijoiden ja -asiamiesten sekä patenttivirastojen tarkastajien pätevyyden ja asiantuntemuksen laadusta (vallitsevan tekniikan tason perusteellinen tuntemus, jatkuvasti ajantasaistettavien, korkealaatuisten tietokantojen pohjalta tehtävä aiempien tapausten tutkiminen). Koska aineellinen oikeus on alueellista, patentti tulee myöntää erikseen kaikissa niissä maissa, joihin suoja halutaan. Menettelyt ovat raskaita ja kalliita. Ne ovat yksinkertaistuneet vain jonkin verran Münchenissä vuonna 1973 tehdyn eurooppapatenttia koskevan yleissopimuksen johdosta sopimuksen allekirjoittajamaissa Euroopassa ja patenttiyhteistyösopimuksen (PCT) johdosta kansainvälisellä tasolla. Patenttiyhteistyösopimus mahdollistaa suojan ulottamisen maihin, jotka ovat osapuolina Maailman henkisen omaisuuden järjestön (WIPO) tärkeimmissä yleissopimuksissa ja sopimuksissa. Euroopan patenttivirasto käsittelee PCT-sopimuksen puitteissa tehdyt patentoinnit.

1.2.2. Komitea käyttää tilaisuutta hyväkseen ja korostaa jälleen kerran tehokkaan henkisen ja teollisen omaisuuden suojan ratkaisevaa merkitystä investointien, kilpailukyvyn ja innovaation lujittamiseksi ja siten yritysten ja ammattitaitoa vaativien työpaikkojen lisäämiseksi yhteisön alueella. Komitea esittää aiempaan tapaan neuvostolle, että patenttikustannusten ja -maksujen tulee olla kohtuulliset, jotta erityisesti pk-yrityksillä ja -teollisuudella olisi mahdollisuus käyttää patenttijärjestelmää. Nämä kustannukset nousevat kuitenkin sitä mukaan, mitä useampaan maahan hakemus täytyy tehdä ja mitä useammalle kielelle se tulee kääntää. Näin ollen helppokäyttöinen yhteisön patentti on erityisen tärkeä.

1.3. Aineen ominaisuuksiin tai matematiikkaan (yhtälöt, algoritmit, joukko-oppi, todennäköisyyslaskenta, matriisilaskenta, sumea logiikka jne.) liittyvät henkiset luomukset, keksinnöt ja tieteelliset perusteoriat, joita sovelletaan suoraan tietotekniikkaan ja ohjelmointiin, eivät ole ilmeisen ja yleisesti hyväksytyn periaatteen mukaisesti patentoitavissa. Suhteellisuusteoriat, kvanttimekaniikka tai radioaktiivisuuden ja ydinfission keksinnöt eivät voi saada oikeudellista suojaa, sillä kyseessä ovat abstraktit ajatukset ja tieteelliset peruskeksinnöt. Tosin esimerkiksi radioaktiivisuutta ja ydinfissiota voidaan käyttää teoreettisena perustana taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti arvokkaissa teollisissa sovelluksissa (energia, lääketiede).

1.4. Tietyt henkiset luomukset, kuten kirjailijoiden, taidemaalareiden, valokuvaajien, muotoilijoiden, elokuvaohjaajien, muusikoiden, sanoittajien ym. teokset, jotka voivat olla kaupan kohteena erilaisissa aineellisissa muodoissa (julkaisut erilaisissa välineissä) tai joita voidaan esittää julkisesti, suojataan tekijänoikeuksin. Tietotekniikkaohjelmistot ovat kuuluneet jo kolmisenkymmentä vuotta kansainvälisellä tasolla (WIPO, myöhemmin WTO) ja Euroopassa (kansallinen lainsäädäntö tai Euroopan patenttisopimuksen rajoitukset) tekijänoikeusjärjestelmään. Tietyt maat (mm. Yhdysvallat ja Japani) ovat muuttaneet lainsäädäntöään ja ovat jokin aika sitten alkaneet myöntää ohjelmistoille ja jopa älyllistä toimintaa varten tarkoitetuille menetelmille patentteja. Näissä maissa perusteiksi riittävät "uutuus" ja "käyttökelpoisuus". Tämä vaikuttaa siten, että patentteja myönnetään runsaasti keksinnöille, jotka Euroopassa kuuluisivat hyödyllisyysmallin piiriin (esim. Internetissä tehdyn ostoksen vahvistaminen hiiren napsautuksella tai Euroopan patenttiviraston myöntämä patentti tietokoneohjelmalle, jolla valitaan supermarketeissa soitettava musiikki).

1.5. Tekijänoikeuden asema on paljon kansainvälisempi, sillä se ei edellytä hakemus- eikä lupamaksuja, vaikka aineellinen oikeus samoin kuin patenttioikeus kuuluvat aina kunkin valtion oman lainsäädännön piiriin. Tekijänoikeus myönnetään siis helposti. Tietyissä maissa on toisinaan edellytyksenä, että teos on rekisteröity (mm. Latinalainen Amerikka) tai että ensimmäinen julkaisu on ilmestynyt (mm. copyright anglosaksisessa oikeudessa) tai että muuten voidaan osoittaa teoksen aiemmuus ja tekijän henkilöllisyys. Tekijänoikeus suojataan siis käytännössä maailmanlaajuisesti ja ilmaiseksi verrattuna patenttiin, joka on yleensä kallis (eurooppapatentin hinta on 50 000–150 000 EUR).

1.6. Perustutkimusten ja sovellusten aseman korostuminen teollisuudessa sekä tietojen, taitojen ja aineettomien tekijöiden yhä tärkeämpi merkitys uudessa teknologiassa (sulautetut ohjelmistot, ohjelmoidut elektroniset komponentit, "älykkäät" tai virtuaaliset koneet jne.) vaikuttavat siten, että toisinaan on vaikea erottaa henkisen omaisuuden kaksi tärkeintä oikeusjärjestelmää selkeästi toisistaan kyseenalaistamatta niiden perusteita. Mukautettua ja tietyillä aloilla joustavoitettua patentoimista tulisi edelleenkin soveltaa fyysisessä maailmassa aineellisia vaikutuksia tuottaviin menettelyihin ja keksintöihin, vaikka niihin sisältyisi kyseistä tarkoitusta varten kehitettyjä ohjelmistoja (mm. ABS-jarrujärjestelmä, digitaalisesti ohjattavat koneet, ohjausvälineet), joiden käyttämisessä tarvitaan elektronisten komponenttien ja syöttö- ja tulostusliittymien kokonaisuuksia (jotka kootaan samaan tapaan kuin tietokoneet). Tekijänoikeutta tulisi puolestaan edelleenkin soveltaa henkisiin luomuksiin ja julkaisuihin kulttuurin, kirjallisuuden, tieteen ja tietokoneohjelmistojen alalla, vaikka näiden teosten materiaaliset tukivälineet ovat muuttuneet perusteellisesti tietyillä aloilla (multimediavälineet, elektroniset verkot, televisio) samalla kun teosten kopiointi ja tietynlainen laiton käyttö on tullut suhteellisen helpoksi. Vaikka tällä on vaikutusta oikeuksien suojamenetelmiin ja -välineisiin, joita on tosin lujitettu viime vuosina, itse oikeudellinen suojajärjestelmä on edelleenkin kokonaisvaltaisesti katsoen asianmukainen, kunhan siihen tehdään joitain mukautuksia.

1.6.1. On kuitenkin määriteltävä tarkkaan mukautukset, jotka soveltuvat parhaiten perinteisiin suojajärjestelmiin tai määriteltävä sui generis -suoja, jotta voidaan taata parhaalla mahdollisella tavalla uutta teknologiaa sekä tieto- ja viestintäyhteiskuntaa koskevat henkisen omaisuuden oikeudet haittaamatta tietojen ja tekniikan levittämistä. Pohdinnoissa on käsitelty tapauskohtaisesti joko sui generis -järjestelmiä (puolijohdetuotteiden piirimallit, kasvinjalostus) tai eriasteisia mukautuksia perinteisiin oikeusjärjestelmiin niiden joustavoittamiseksi ja muuttamiseksi siten, että ne soveltuisivat entistä paremmin tekniikan luonteeseen ja yhteiskunnan yleiseen etuun (esimerkiksi kansallisten lisenssien tai pakollisten, kustannuksiltaan vaatimattomien lisenssien käyttöönotto lääkkeiden patentoinnissa epidemioiden torjumiseksi, suojan sovellusalan rajoitukset biotekniikan alalla). Oikeuteen ja klassiseen etiikkaan liittyvänä ongelmana on löytää tasapaino laillisten oikeuksien (ihmisten oikeudeksi tunnustettu henkisen omaisuuden suoja) harjoittamisen sekä ihmisten ja yhteiskunnan muiden laillisten oikeuksien ja etujen välille yleisen edun turvaamiseksi.

1.7. Teollis- ja tekijänoikeuksia koskevaa vasta alkuvaiheessa olevaa yhteisön oikeutta kehitetään parhaillaan (direktiivit, joiden aiheena ovat ohjelmistot, bioteknologia, mikropiirit, yhteisön tavaramerkki, maantieteelliset merkinnät ja alkuperänimitykset jne.). On kuitenkin valitettavaa, että yhteisön patentti puuttuu edelleen. Sen luominen epäonnistui 1970-luvun alussa, mikä johti siihen, että tämä oikeudellinen aukko täytettiin mahdollisimman joustamattomalla hallitustenvälisellä menettelyllä eli vuonna 1973 allekirjoitetulla Münchenin yleissopimuksella eurooppapatentista sekä Euroopan patenttiviraston perustamisella. Yhteisön patentin kehittämistä neuvostossa hidastavat vaikeat poliittiset ja oikeudelliset ongelmat, jotka johtuvat etenkin kielisyistä (tekosyy?) sekä eurooppalaisen erikoisalan tuomioistuimen perustamisen kohtaamasta vastustuksesta [1]. Komitea toivoo, että nämä vaikeudet saataisiin ratkaistua neuvostossa.

1.8. Uutta tieto- ja viestintäteknologiaa ja erityisesti avointa, yhteentoimivaa yleismaailmallista verkkoa eli Internetiä kehitetään ja jatkuvasti luodaan uusia ohjelmistoja eri laitteistoja varten osaksi verkkoa, joka mahdollistaa vapaan ilmaisun ja viestinnän ja tukee verkkotaloutta. Myös viestintää, kauppaa, pääoman liikkumista, koulutusta ja hallintoa varten kehitetään sovelluksia. Olisikin pohdittava patenttijärjestelmän soveltuvuutta tähän uuteen teknologiaan. Tietokoneohjelmille (käännösohjelmat, ohjelmointikielet, käyttöjärjestelmät ja sovelluk-

[1] Komitean lausunto CES 282/98, EYVL C 129, 27.4.1998.

set) on myönnetty tekijänoikeudet, mutta Internetiä ei ole patentoitu. Sen sääntelytahot luovat standardeja ja turvaavat yleismaailmallisuuden ja yhteentoimivuuden tälle maailmanlaajuiselle verkolle, jolla on kiistatta ratkaiseva asema tietoyhteiskunnan uuden teknologian kehittämisessä ja useiden teollisuus- ja palvelualojen kasvun edistämisessä.

1.9. Demokratian ja talouden kannalta oleellisia Internetin yleismaailmallisuutta, yhteentoimivuutta ja kohtuullisia käyttökustannuksia uhkaavat kuitenkin ajoittain patentit, jotka horjuttavat Internetin standardeja ja sen toiminnan kannalta välttämättömiä ohjelmistoja, joiden tulisi olla edelleenkin mahdollisimman avoimia ja ainakin ilmaisia. Tämä on perustavanlaatuinen kysymys. Euroopalla tulisi olla aktiivisempi rooli tämän yleismaailmallisen välineen säilyttämisessä luovuttamattomana julkisena hyödykkeenä, jota yritykset, yliopistot ja tutkimuskeskukset, joilla on tärkeä rooli Internetin kehittämisessä ja ohjelmistokeksintöjen tekemisessä, sekä hallintoelimet ja yksityishenkilöt voivat käyttää.

1.10. Ohjelmistot ovat välttämättömiä tämän verkkoteknologian luomiselle sekä tietotekniikan välineiden ja teollisuudessa käytettävien erilaisten automaattien kehittämiselle. Ne ovat osa yhä lukuisampia innovatiivisia teknisiä palveluja ja laitteita, joista jotkut muuttavat merkittävällä tavalla arkielämää, kulttuuria tai sosiaalisia suhteita.

2. **Komission ehdotus**

2.1. Direktiivissä jäsenvaltioita vaaditaan sisällyttämään kansalliseen oikeuteensa lainsäädännön tai oikeuskäytännön kautta ”tietokoneella toteutettujen keksintöjen patentoitavuus” (1 artikla, soveltamisala) eli velvoittamaan kaikkien jäsenvaltioiden patenttivirastot myöntämään patentteja näille keksinnöille samaan tapaan kuin Euroopan patenttivirasto tekee siitä huolimatta, että eurooppapatenttia koskevan yleissopimuksen mukaan ne eivät kuulu patentoitaviin keksintöihin. Tavoitteena on kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöjen yhdenmukaistaminen.

2.2. Direktiivin 2 artiklassa esitetyt määritelmät osoittavat, mitä direktiiviehdotuksessa tarkoitetaan kyseisillä keksinnöillä ja niiden ominaisuuksilla.

2.3. Keksinnön suorittamiseen käytetään tietokonetta, tietokoneiden verkkoa tai muuta ohjelmoitavaa laitetta (2 artiklan a kohta).

2.4. Lisäyksellä tekniikan tasoon tarkoitetaan sellaista lisäystä ”tekniikanalalla vallitsevaan tasoon” (2 artiklan b kohta), joka ei ole ilmeinen alan asiantuntijalle. Määritelmä on perinteinen, mutta tämä ensi näkemältä innovatiivinen tekninen lisäys ”toteutuu kokonaan tai osittain tietokoneohjelman tai -ohjelmien avulla”.

2.5. Ohjelma muodostuu komentosarjasta, ja sen tarkoituksena on käsitellä digitaalisia tai analogisia tietoja. Näin ollen lisäystä tekniikan tasoon ei voida erottaa – ja se on suuressa määrin tai jopa kokonaan riippuvainen – yhden tai useamman ohjelmiston suorittamisesta ohjelmoitavalla elektronisella tietokoneella tai vastaavalla laitteella.

2.6. Kuitenkin jokaista tietokoneella toteutettua keksintöä ”pidetään johonkin tekniikanalaan kuuluvana” (3 artikla). Näin ollen ohjelmisto tai ohjelmistot (keksintöhän voidaan toteuttaa kokonaan ohjelmiston avulla eli se voi itse asiassa muodostua ohjelmistosta ja tietojenkäsittelyn tai menetelmän tuloksesta ja sisältää mahdollisesti tietokantoja) liitetään automaattisesti johonkin tekniikanalaan. Ohjelmistojen katsotaan siten tosiasiassa täyttävän tietyt patentoitavuuden perusedellytykset (luonteeltaan tekninen keksintö, lisäys tekniikan tasoon).

2.6.1. Direktiivin 4 artiklassa (patentoitavuuden edellytykset) patentin myöntämiselle asetetaan aiemmin määriteltyjen tekijöiden lisäksi myös klassinen lisäedellytys, jonka mukaan keksintöä ”voidaan käyttää teollisesti”.

2.7. Direktiivin 5 artiklassa (patenttivaatimuksen muoto) edellytetään, että keksinnölle haetaan patenttisuojaa tuotteena eli ohjelmoituna tietokoneena tai tietokoneiden verkkona tai prosessina, joka pannaan täytäntöön ohjelmiston avulla.

2.8. Direktiivin 6 artiklassa kuitenkin säilytetään direktiiviin 91/250/EY sisältyvät ohjelmistojen suojaamiseen tekijänoikeudella Euroopassa sovellettavat edellytykset, joissa sallitaan käänteinen suunnittelu (reverse engineering), analysointi yhteentoimivuuden varmistamiseksi ja henkilökohtainen varmuuskappale ohjelmistoista. Myös puolijohdetuotteiden piirimalleista ja tavaramerkeistä annetut säännökset on säilytetty.

3. **Yleistä**

3.1. Direktiivi mahdollistaa ohjelmoidun tietokoneen tai tietokoneiden verkon tai ohjelmiston avulla täytäntöön pantavan prosessin patentoimisen. Kaikkia tällä tavalla toteutettuja keksintöjä pidetään siis automaattisesti ”johonkin tekniikanalaan kuuluvina”, vaikka tulos on saatu kokonaan ohjelmiston toiminnan kautta. Mikään ei näytä siis estävän ohjelmistopatentin käyttöönottoa, sillä mikään ohjelmoitava elektroninen laite ei toimi ilman ohjelmistoa. Lisäksi käytännössä on

mahdotonta määritellä itse ohjelmiston ja oikeudellisen kasuistiikan tuloksena syntyneen käsitteen eli teknisiä vaikutuksia tuottavan ohjelmiston eroa, sillä kaikki ohjelmistot on tarkoitettu käytettäviksi tietokoneissa tai elektronisissa komponenteissa joko järjestelmänä tai sovelluksena. Patentoitavuuden sovellusalaa voitaisiin näin laajentaa rajoituksetta ohjelmistoihin ja älyllistä toimintaa varten tarkoitettuihin menetelmiin Euroopan patenttiviraston teknisten lautakuntien tekemien päätösten myötä ja näin jättää huomioimatta Euroopan patenttisopimuksen 52 artiklan määräykset patentoitavuuden ulkopuolelle jäävistä keksinnöistä.

3.1.1. Komission ehdottaman direktiivin sovellusala koskee toistaiseksi vain tietokoneella toteutettuja keksintöjä, joille asetetaan patentoitavuuden sovellusalaa rajoittavat klassiset kumulatiiviset kriteerit. Tämä ei tyydytä niitä, jotka kannattavat patenttioikeuden sovellusalan kaikkien rajoitusten täydellistä purkamista. Direktiivitekstissä hyväksytään kuitenkin Euroopan patenttiviraston johdettu oikeuskäytäntö ja annetaan sille jopa perusteet. Euroopan patenttiviraston johto ja tietyt neuvoston jäsenet toivovat Euroopan patenttisopimuksen 52 artiklan 2 kohdan poistamista. Ensi katsomalta direktiivissä esitetään asiasta maltillinen kanta, mutta sillä avataan kuitenkin tulevaisuudessa ovet kaikkien ohjelmistojen patentoitavuudelle erityisesti myöntämällä, että tekninen vaikutus voidaan saada aikaan yleiskäyttöisellä tietokoneella ajetulla ohjelmalla.

3.1.2. Euroopan patenttiviraston johto on jo ottanut askeleen kohti liiketoimintaa varten tarkoitettujen menetelmien patentoimista pitäen mallinaan ohjelmistoihin sovellettua viraston sisäistä tulkintaa (patenttitarkastajille tarkoitettujen sisäisten sääntöjen liitteessä 6 "Business Methods" asia ilmaistaan yksiselitteisesti). Jatkossa patentoitavuuden sovellusalaan voitaisiin liittää asteittain myös muut aiemmin ulkopuolelle jääneet alat, kuten pedagogiset menetelmät, joita voidaan liiketoimintamenetelmien tapaan myös toteuttaa tietokoneohjelmien ja elektronisten verkkojen, etenkin Internetin, avulla.

3.2. Yhä useammissa laitteissa on elektronisia komponentteja ja tietokoneohjelmia: digitaalisissa kameroissa ja videokameroissa, lentokoneissa ja satelliiteissa, autoissa, teollisuuden analyysilaitteissa, automaattisissa valvonta- ja hälytysjärjestelmissä, teollisuusroboteissa, ohjelmoitavissa työstökoneissa jne. Täydellinen luettelo on pitkä ja kasvaa jatkuvasti. Olisikin tärkeää ajatella siten, että tekninen vaikutus voi olla vain materiaalinen luomus tai vaikutus eli se on tulosta toiminnasta fyysisessä maailmassa.

3.3. Jos näin ei tehdä, se että kaikkia tietokoneella (eli osittain tai kokonaan ohjelman tai ohjelmien avulla) toteutettuja keksintöjä pidetään direktiiviehdotuksessa automaattisesti johonkin tekniikanalaan kuuluvina, aiheuttaa vaaran, että kaikki käytetyt ohjelmistot rinnastetaan patentoitaviin teknisiin keksintöihin ja näin hämärretään pahasti rajaa kahden oikeusjärjestelmän välillä, joista toista sovelletaan ohjelmistoihin "sinänsä" ja toista sellaisiin ohjelmistoihin, joiden katsotaan "osallistuvan osittain tai kokonaan teknisen keksinnön toteuttamiseen".

3.4. Sekaannusta pahentaa 6 artikla, jossa näytetään säilyttävän tekijänoikeuksia koskeva oikeusjärjestelmä niiden ohjelmien osalta, joiden avulla toteutetaan uusia teknisiä vaikutuksia tuottavia keksintöjä, samalla kun ne otetaan osaksi patenttioikeusjärjestelmää. Analysointi, yhteentoimivien sovellusten kehittely ja kopioiminen henkilökohtaiseen käyttöön, joista säädetään ohjelmistodirektiivissä ja yleisemmin tekijänoikeusjärjestelmässä, olisivat patenttijärjestelmässä väärennöksiä tai laittomia kopioita.

3.5. Voidaankin ihmetellä direktiivin todellista tavoitetta. Perusteluissa esitetään näkökohtia, jotka liittyvät tarpeeseen suojella ohjelmistoalaa laittomalta kopioinnilta. Lisäksi direktiivin liiteasiakirjoissa mainitaan lähes yksinomaan ohjelmistot ja ohjelmistoala, joiden painoarvo ehdotuksessa vaikuttaa liialliselta eikä ole asiaankuuluva, jos sovellusala on todella niin suppea kuin komissio väittää.

3.6. Ohjelmistot ovat modulaaristen prosessien tulos. Niissä käytetään usein uudelleen kokonaisia koodin osia ja kehitetään samalla asteittain olemassa olevia toimintoja. Lisäksi yhteentoimivuus edellyttää eri versioiden riittävää yhteensopivuutta siten, että aiempia tietokoneita ja komponentteja ja aiempia sovelluksia ei tarvitse korvata jokaisen uuden käyttöjärjestelmä- tai prosessoriversion yhteydessä.

3.7. Nykyisten ohjelmistojen monimutkaisuus on aiemmin kerättyihin tietoihin (tai niiden kritiikkiin) perustuville kaikille älyllisille ja tieteellisille toiminnoille ominaisen tietojen kasaantumis- ja lisääntymisprosessin luonnollinen tulos. Teknisiin välineisiin sisältyvä tieteellinen ja tekninen tieto ei ole luonteeltaan samanlaista kuin materiaaliset komponentit. Tietoa voidaan jakaa, levittää ja antaa ilman että se menettää arvonsa. Esimerkiksi yliopistoissa tai julkisissa tutkimuslaboratorioissa tapahtuva yhteistyö ohjelmistojen luomisessa edistää tietoyhteiskunnalle välttämättömän tiedon levittämistä. Patenttijärjestelmä saattaisi haitata tätä yhteistyötä sekä ilmaisten tai avoimien ohjelmistojen vapaata jakelua.

3.8. Kun otetaan huomioon ohjelmistojen luonne, perusteellisen tarkastelun puuttuminen sekä se, että patentteja ohjelmistoille myöntävissä maissa ei vaadita ohjelmistojen lähdekoodin rekisteröimistä, myös Euroopassa avattaisiin näin ovi väärennösoikeudenkäynneille. Toiminnan laatua ei voida tarkistaa, jos koodi ei ole julkinen, ja vaikka se olisikin julkinen, iso osa koodilohkoja olisi väistämättä samoja (ohjelmien tietojenhallintaa koskevat yleiset ohjeet, lajittelualgoritmit,

kuvan tai tekstin kompressioalgoritmit, tiedostoformaatit jne.). Teknistä ja oikeudellista asiantuntemusta edellyttävien kalliiden ja pitkien oikeudenkäyntien (esim. Yhdysvalloissa käydyt oikeudenkäynnit) moninkertaistumisen riski olisi haitaksi pk-yrityksille, joita uhkaisi katoaminen markkinoilta, vaikka ne voittaisivatkin taloudellisilta voimavaroiltaan riittävän vahvan kilpailijan aloittaman oikeudenkäynnin. Ne saatettaisiin myös sulauttaa yhteen tai pakottaa myöntämään ristikkäisiä lisenssejä ja jakamaan keksinnön hallitsevassa asemassa olevan yrityksen kanssa ilman että kyseinen yritys joutuisi tekemään alkuinvestointeja tutkimukseen. Nämä menettelyt lisäisivät keskittymiä ja kilpailun vastaisia käytäntöjä.

3.9. Komissio ei anna mitään selitystä, miten patentti antaisi paremman suojan omistusohjelmistojen kopiointia vastaan kuin tekijänoikeus. Mikään taloudellinen analyysi ei osoita, että tietokoneella toteutettuja keksintöjä koskevilla patenteilla olisi taattuja myönteisiä vaikutuksia pk-yrityksiin ja -teollisuuteen. Vapaan/avoimen ohjelmistoalan antamat lausunnot, joista osassa kannatetaan sui generis -järjestelmää, on jätetty huomioimatta sillä verukkeella, että vain omistusmalli loisi varallisuutta ja työpaikkoja, vaikka tekijänoikeusjärjestelmä ei ole toistaiseksi estänyt Euroopassa alan taloudellista kehitystä eikä investointeja. Huomioon on otettu siis pääasiassa noin kahdentoista patenttia kannattavan, pääosin Euroopan ulkopuolelta tulevan ohjelmistoalan suuryrityksen näkemykset. Huomioimatta on jätetty muiden tärkeiden yritysten vastakkaiset näkemykset sekä tietyt vastaehdotukset, joissa kannatetaan sui generis -järjestelmää tai mukautettua hyötymallia.

3.10. Ehdotuksessa ei myöskään määritellä verkon käsitettä. Se voi siis tarkoittaa myös Internetiä. Patentti, joka koskee Internetissä, julkisessa tilassa, toteutettua keksintöä, joka ei siis voi muodostua vain yhdestä ohjelmistosta, tulee näin ollen direktiiviehdotuksen puitteissa mahdolliseksi. Vaarassa on tieto-, viestintä- ja osaamisyhteiskuntaa tukevan Internetin vapaus.

3.11. Komission ehdotuksessa tehdään siis päätöksiä markkinoilla, joilla kuluttajien valinnat ja demokraattinen keskustelu ovat vielä avoimia. Patentit vahvistavat yksinoikeutta suosivia näkemyksiä. Ne uhkaavat vapaata/avointa mallia sekä kehittämisen yhteisöllisiä ja pyyteettömiä muotoja, jotka tarjoavat innovaatioita ja kilpailukykyisen vaihtoehdon ja joiden ansiosta yhteiskunta ja talous hyötyvät lukemattomista palveluista.

3.12. Onko juuri tällä hetkellä asianmukaista ulottaa teollisuusaikakauden välineenä olevat patentit henkisiin, aineettomiin luomuksiin, kuten ohjelmistoihin ja niiden avulla saatuihin tuloksiin? Vastaus on annettu yksiselitteisesti direktiiviehdotuksen esittelyssä ja vaikutusten arvioinnissa. Näkökulma on rajoittunut, sillä patenttijärjestelmää pidetään ainoana oikeana perusteena. Taloudellisia tekijöitä ja vaikutuksia tutkimukseen ja eurooppalaisiin yrityksiin ei oteta riittävässä määrin huomioon. Ehdotuksesta puuttuu siis kokonaisnäkemys. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että lopulta vaakalaudalla ovat yhteiskuntaan, kehittämiseen ja jopa demokratiaan (verkkohallinto ja -koulutus sekä kansalaisille suunnattu tiedotus tietoverkkojen välityksellä) kohdistuvat tärkeät haasteet.

3.13. Ei ole uskottavaa ajatella, että kyseessä on arviointia edeltävien kolmen vuoden ajan kestävä peruutettavissa oleva kokeilu. Oikeudet olisi jo saavutettu ja joka tapauksessa tuloksena olisi epävarma tilanne ja mahdollisesti oikeudellinen kaaos. Todellisuudessa aloitettaisiin peruuttamaton prosessi, jonka vaikutuksia talouteen ja yhteiskuntaan ei vielä tunneta, mutta joista voidaan tiettyjen suuntausten perusteella ennakoida seuraavia piirteitä: innovoinnille ja yhteentoimivuudelle syntyy esteitä, Internet on vaarassa jakautua, sen käyttökustannukset nousevat, kuluttajien mahdollisuudet valita avoimia ohjelmistoja heikentyvät ja Internet- ja verkkopalvelujen ja näitä ohjelmistoja käyttävien mukautettujen sovellusten kehittäjien ja näiden palvelujen tarjoajien elinkeino joutuu vaaraan.

3.14. Komitea katsoo, että riippumattomien, vakavasti otettavien ja perusteellisten erityisesti pk-yrityksiin ja -teollisuuteen, työllisyyteen ja pitkän aikavälin sosiaalisiin vaikutuksiin keskittyvien talous- ja vaikutustutkimusten puuttuessa olisi uskaliasta antaa asiasta kiireessä säädös, jolla laajennettaisiin patenttijärjestelmän sovellusalaa tarkemmin määrittämättömään määrään ohjelmistoja, joiden katsotaan tuottavan teknisiä vaikutuksia. Sen sijaan olisi asianmukaisempaa yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja sen välityksellä oikeuskäytäntöä antamalla mahdollisuus, jonka jo useimmat jäsenvaltiot tarjoavat, patentoida teknisiä keksintöjä, joihin sisältyy erityisiä, niiden toiminnalle välttämättömiä koodeja (ei kuitenkaan sellaisia keksintöjä, jotka muodostuisivat ainoastaan tai pääosin ohjelmistosta tai käyttäisivät lähes yksinomaan standardiohjelmistoja).

3.15. Ehdotukseen sisältyy nykymuodossaan vaara, että ohjelmistoja ja muita henkisiä luomuksia koskeva oikeusjärjestelmä järkkyy. Tämä olisi kova kolaus WIPOn hallinnoimille kansainvälisille yleissopimuksille ja WTO:n sopimuksille henkisen omaisuuden suojasta kaupan alalla. Tietyissä maissa uusiin tekniikoihin väljästi sovellettava patenttijärjestelmä on aiheuttanut monien luovien toimijoiden, erityisesti pk-yritys-

ten, katoamisen kasvun ja tietoyhteiskunnan toteuttamisen kannalta välttämättömiltä markkinoilta tai eristäytymisen omiin "lokeroihinsa". Se on myös johtanut siihen, että patenttijärjestelmään on sisällytetty muita henkisten luomusten muotoja, kuten liiketoiminnan menetelmät (business methods), opetusmenetelmät ja algoritmit (salaus, kompressio).

3.16. Komitea katsoo vakavana vaarana olevan myös, että ehdotuksella kärjistetään kansallisten virastojen käytäntöjen ja oikeusjärjestelmien välisiä eroja, jos yhteisön lainsäädännöstä tulee sisämarkkinoilla entistä monitulkintaisempi. Vaikuttaa siltä, että kansalliset oikeusjärjestelmät ovat muuttumassa yhä yhdenmukaisemmiksi. Tulevaisuudessa, erityisesti sitten kun henkisen omaisuuden suojalle on vakiinnutettu selkeät yhteisöpuitteet, tätä yhdenmukaistamista olisi tutkittava ja edistettävä asianmukaisella tavalla esimerkiksi avoimen koordinointimenetelmän avulla.

3.17. Tärkeä ohjelmistoinnovaatioiden suojan muoto, jota ei ole mainittu, ovat markkinat itsessään. Innovatiivinen luomus voi menestyä markkinoilla ja pysyä siellä niin kauan, että tutkimukseen ja levitykseen käytetyt kulut saadaan korvattua ennen kuin kilpailijat ehtivät ehdottaa kilpailevia ratkaisuja. Tällaisia tilanteita esiintyy ohjelmistomarkkinoiden luonteen vuoksi melko usein. Jos kilpaileva versio sen sijaan on innovatiivisempi tai sen hinta-laatu-suhde on parempi, se voi jonkin ajan kuluttua vallata osia markkinoista. Kilpailu lisää kuluttajien valinnanmahdollisuuksia ja alentaa lupahintoja.

4. **Erityistä**

4.1. Ohjelmistojen luonteesta aiheutuu tiettyjä vaikeuksia ja ominaispiirteitä, jotka eivät tue ohjelmistojen patentoitavuutta saman mallin mukaan kuin teknologisten keksintöjen kohdalla.

4.1.1. Tekniikan tason tuntemukseen liittyy ongelmia. Ohjelmistoista ei ole tehty tietokantoja toisin kuin teknologisista keksinnöistä, joista laaditut olemassa olevat tietokannat, kuten Euroopan patenttiviraston tai USPOn (United States Patent Office) tietokannat, ovat saatavilla Internetissä tai CD-ROM-levyillä. Tekniikan tason käsitettä ei käytännössä voida määritellä ohjelmistoalalla.

4.1.2. Pk-yrityksillä ja -teollisuudella ei ole yleensä tarvittavia teknisiä, oikeudellisia ja taloudellisia voimavaroja patenttien hakemista tai etenkään ohjelmistoalalla erityisen helposti esitettäviin väärennössyytteisiin vastaamista varten. Tätä varten olisi perustettava eurooppalainen rahasto tai kansallisia rahastoja, mutta niiden puuttuessa ohjelmistojen patenttijärjestelmän käyttöönotto ajaisi nämä yritykset erittäin haavoittuvaan ja jopa kriittiseen asemaan tilanteessa, jossa niitä vastaan nostetaan kanne.

4.1.3. Ohjelmistot ovat ohjekokonaisuuksia (lähdekoodi), jotka yhä useammin ovat riippumattomia teknisestä laitteesta tai järjestelmästä (cross compatibility), ja ne ovat helposti siirrettäviä ja yhteentoimivia etenkin Internetissä. Toisistaan riippumattomasti samalla ohjelmointikielellä laaditut ohjelmat muistuttavat toisiaan suuresti. Tämä johtuu rajoituksista, jotka liittyvät ohjelmointikieliin, niiden algoritmiseen luonteeseen (monet kielet on johdettu jo käytössä olevista kielistä tai kieliyhdistelmistä) sekä kehittelypakettien avulla luotuihin ohjelmiin, joista jotkut, kuten tietokantojen tai Internet-sivujen hallintajärjestelmät, eivät edellytä käytännössä lainkaan koodin kirjaamista.

4.1.4. Innovaation käsitettä ei siis ole helppo määritellä. Sillä tarkoitetaan usein vain samoihin tavoitteisiin pyrkiviin, mutta erillisiin ohjelmiin sisältyvien toimintojen tiettyä määrää tai tapaa nimittää niitä. Käyttäjäliittymät ovat kuitenkin usein samankaltaisia siksi, että yhdessä tietovälineessä käytetään samoja ohjelmistojen kehittelyohjelmia kuin toisissa, tai siksi, että pyritään takaamaan niiden yhteentoimivuus, sillä muuten käyttäjien olisi opeteltava uusi liitäntä jokaista sovellusta varten.

4.1.5. Koodi edellyttää jatkuvaa ylläpitoa virheiden ja turvallisuusaukkojen korjaamiseksi tai parannusten tekemiseksi käyttäjien tarpeiden mukaan. Ylläpidosta on tullut ohjelmantuottajien ja tietotekniikkapalveluja tarjoavien yritysten tärkeä velvollisuus, kun verkon turvallisuus on noussut ratkaisevaan asemaan. Viranomaiset vaativat puolustuksen ja sotilaallisen tuotannon aloille sekä yhä useammin myös verkkohallinnon kehittämiseksi ja ohjelmistojen turvallisuuden ja kestävyyden sekä tietojen ja maksujen luottamuksellisuuden takaamiseksi avoimia ohjelmistoja, joiden lähdekoodi on tunnettu, jolloin koodin ylläpito, vakaus ja turvallisuus voidaan taata myös silloin, kun tuottaja katoaa markkinoilta. Ohjelmistojen patentointia koskeva oikeusjärjestelmä ei sovi yhteen näiden oikeutettujen ensisijaisten tarpeiden kanssa, ellei siihen sitten tehdä lukuisia poikkeuksia. Sen sijaan tekijänoikeusjärjestelmä vaikuttaa joustavammalta ja mukautuvammalta (ohjelmistodirektiivi).

4.1.6. Koodi ei ole perinteinen tekninen väline, joka voi olla jonkun aineellista teknologiaa koskevan olemassa olevan standardisoidun oikeusjärjestelmän alainen. Niissä maissa, joissa ohjelmistopatentit hyväksytään, ei ole selviä määritelmiä teknisen vaikutuksen, keksinnöllisyyden tai tekniikan tason muutoksen (jota on itse asiassa mahdotonta määritellä; ohjelmistoja koskevan tietokannan luomishankkeesta luovuttiin Yhdysvalloissa) käsitteille. Tekniikan tasoa ei voida määritellä. Tästä on tehtävä johtopäätökset patentoitavuuden edellytyksistä Euroopassa.

4.1.7. On myös tunnustettava, että nykyiset ehdot tietokoneella toteutettuja keksintöjä koskeville patenteille, etenkin jos keksinnöt koostuvat yksinomaan ohjelmistoista, eivät vastaa eurooppalaisia vaatimuksia normaalista hakemuksen käsittelystä ja patentin myöntämisestä, sillä ohjelmiston lähdekoodia tai ainakaan sen käyttäjäliittymiä ja tiedostoformaatteja ei julkisteta yhteentoimivuuden takaamista varten. Ei ole myöskään otettu esille kysymystä siitä, tulisiko Internetin toimintaa koskeville keksinnöille myönnettävien lisenssien olla ilmaisia.

4.2. Ohjelmistojen ongelmana on multimediatuotteiden tapaan laittomat kopiot, sillä niitä on verrattain helppo tehdä huolimatta toisinaan käytettävistä erilaisista teknisistä tai ohjelmistosuojista. Tekijänoikeuksien suojaaminen kopioimiselta ja kopioiden levittämiseltä tekevät ohjelmistoista toteutettavien ratkaisujen kannalta sekä teknisellä että oikeudellisella tasolla hyvin samankaltaisia muiden henkisten ja taiteellisten multimediatuotosten kanssa. Tämä pätee myös laittomiin kopiointi- ja levitystekniikoihin, joita kehitetään erityisesti Internetin välityksellä. Erot teknisten välineiden tai aineellisten tuotteiden väärentämisen torjunnassa käytettävissä menetelmissä ovat sen sijaan huomattavat ([1]).

4.3. On täysin mahdollista, että monimutkainen tekninen väline, jossa sulautettu, ei standardimuotoinen ohjelmisto on tärkeässä reaaliaikaisessa tehtävässä (ABS-jarrut, robotiikka) ja jossa ohjelmistoa ei voida erottaa välineestä, voi oikeuttaa patentin saamiseen koko keksinnölle. Mikään ei kuitenkaan estä erottamasta oikeudellisesti näitä osia, joista jokainen kuuluu eri oikeusjärjestelmään. Näin käytännössä useimmiten tapahtuukin. Tekninen keksintö, kuten muistikirjamikro (Personal Digital Assistant, PDA), voi kuulua monien eri teollisja tekijänoikeuksien soveltamisalaan: nimi ja tavaramerkki, tekninen muotoilu (design), tekijänoikeus sulautetun systeemiohjelmiston osalta, kirjoituksen tunnistusohjelmisto, muut sovellukset, eri komponentteja, kuten kosketusnäyttöä, akun tyyppiä ja elektronisia komponentteja (joista osa on ennalta ohjelmoituja, jopa ohjelmoitavia) koskevat eri patentit. On olemassa sulautettuja standardiohjelmistoja, joita voidaan soveltaa useisiin eri tarkoituksiin, kuten kämmenmikroihin, avaruussukkuloihin tai minkä tahansa ajoneuvon ohjaukseen (esimerkiksi IBM:n luomaan ja julkiseen käyttöön asettamaan Eclipse-ohjelmistomoottoriin perustuva teollisuusstandardi QNX, joka on avoin ohjelmisto; on olemassa myös esimerkiksi "embedded Windows XP", "Windows-CE", "embedded BSD", "embedded Linux", joista osa on omistusohjelmistoja, osa avoimia).

4.4. Raskaan teollisuuden tiettyjä automaatteja ja ohjelmistoja ei ole usein edes patentoitu, ja ne pysyvät yrityksen sisällä tuotantosalaisuuksina (tietyissä maissa tuotantosalaisuudet on suojattu; tämä olisi varteenotettava vaihtoehto myös Euroopassa).

4.5. Mikään vertaileva tutkimus tai mikään peruste ei osoita, että patentin tarjoama suoja olisi kattavampi kuin tekijänoikeus sulautettujen tai erillisten ohjelmistojen kohdalla. BSA (Business Software Association) arvioi, että yli 40 prosenttia kaikista yritysten käyttämistä ammatillisista ohjelmistoista on laittomia kopioita. Tietyissä maissa luku saattaa olla jopa 90 prosenttia puhumattakaan yksityisessä käytössä olevista kopioista, joita yritysten henkilöstö tekee itselleen. Multimediaa, musiikkia, elokuvia ja elektroniikkapelejä, jotka ovat tekijänoikeussuojan alaisia, koskevat vastaavat kopiointiin liittyvät ongelmat. Ei ole myöskään todistettu eikä osoitettu vääräksi, etteikö tekijänoikeusjärjestelmä, jonka ansiosta elokuva- ja musiikkialalla voidaan kerätä huomattavia pääomia, toimisi samalla tavalla ohjelmistojen kohdalla ja että tätä varten niitä koskevaa oikeusjärjestelmää olisi muutettava.

4.6. Syyt siihen, miksi eurooppalaiset pk-yritykset ja -teollisuus eivät hae tämän enempää patentteja, ovat tiedossa, eikä näitä ongelmia voida ratkaista edes osittain direktiiviehdotuksella tietokoneella toteutetuista keksinnöistä. Kuten komitea on aiemmissa lausunnoissaan ([2]) korostanut, tämä johtuu ennen kaikkea todellisen, teknisesti ja taloudellisesti saatavilla olevan yhteisön patentin puuttumisesta.

4.7. Komitea kehottaa neuvostoa tekemään pikaisesti päätöksen. Olisi kuitenkin tarkistettava tai täydennettävä myös tiettyjä nykyisiä säädöksiä voimassa olevien kansainvälisten sääntöjen mukaisesti. Tämä ei estä erityisten, esimerkiksi suojaavampien järjestelmien luomista.

4.8. Innovaatioiden osalta komitea on myös jo useaan otteeseen tähdentänyt, että perustutkimuksen ja tutkimus- ja kehitystyön rahoitus on tunnetusti riittämätöntä.

4.9. Nämä ovat komitean mielestä todellisia painopistealoja. Komitea katsoo siis, että perusteellisia ja riippumattomia taloudellisia ja oikeudellisia tutkimuksia sekä kaikkien asianomaisten alojen ja toimijoiden lausuntoja on käsiteltävä uudelleen todella objektiivisesti ja ennakkoluulottomasti ennen kuin teollis- ja tekijänoikeuksia koskevaa lainsäädäntöä muutetaan peruuttamattomasti edes niin, että muutokset rajattaisiin koskemaan osaa ohjelmistoalasta, sillä aloitteella olisi merkittäviä vaikutuksia patentoitavuuden sovellusalaan.

([1]) Komitean lausunto CES 701/2001, EYVL C 221, 7.8.2001.

([2]) Komitean lausunnot CES 411/2001, EYVL C 155, 29.5.2001 ja CES 921/2001, EYVL C 260, 17.9.2001.

5. **Päätelmät**

5.1. Kysymys kaikenlaisten ohjelmistojen oikeudellisesta suojajärjestelmästä luvatonta haltuunottoa, laitonta kopiointia ja väärennöksiä vastaan on tarpeen ottaa esille. Onko kuitenkaan aiheellista muuttaa peruuttamattomasti sovellettavaa oikeusjärjestelmää, niin kuin on aikomuksena tehdä muun muassa poistamalla ohjelmistot Euroopan patenttisopimuksen 52 artiklassa määrättyjen patentoinnin ulkopuolelle jäävien keksintöjen joukosta, pohtimatta asiaa ensin entistä tarkemmin kaikkien osapuolien kanssa myös yleisen edun kannalta? Komitea katsoo, että ennen perusteellisia muutoksia on pohdittava kokonaisvaltaisesti eurooppalaista lähestymistapaa ja teollis- ja tekijänoikeuksien yhdenmukaistamisen periaatteita, jotta yhtenäismarkkinoille voitaisiin luoda yhdenmukaiset sääntöpuitteet.

5.2. Komitean mielestä komission, neuvoston ja parlamentin tulisi tarkastella henkisen omaisuuden suojaa koskevia kysymyksiä osana teollis- ja tekijänoikeuksien ja niiden osatekijöiden yhdenmukaista kokonaisuutta ja suhteuttaa ne erityisesti Lissabonissa määriteltyihin unionin poliittisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Toukokuussa 2002 kokoontunut sisämarkkinaneuvosto muistutti jälleen kerran, että yhteisön patentti on ensisijainen painopiste.

5.3. Esittelyä ja vaikutusten arviointia koskevissa komission asiakirjoissa ja ainoassa kansalliselta patenttivirastolta tilatussa tutkimuksessa ei ole pystytty osoittamaan, että tekijänoikeuden tarjoama oikeudellinen suoja olisi ohjelmistojen kohdalla tehottomampi kuin teollisuuspatentti. Vaikutuksia käyttäjiin (kuluttajiin) ei ole arvioitu. Miten he hyötyisivät oikeusjärjestelmän vaihdoksesta, joka on yrityksille kallis? Myöskään vaikutuksia työllisyyteen ei ole määritelty. Työntekijöinä tai alihankkijoina toimivien keksijöiden suojaa ei ole otettu esille, vaikka heillä on tärkeä asema immateriaalituotannossa.

5.4. Komitea toivoo, että direktiiviehdotusta tarkistettaisiin suurilta osin. Komitea katsoo, että komission tulisi mieluummin käynnistää todellinen poliittinen ja oikeudellinen prosessi, jossa teollis- ja tekijänoikeuksia koskevat kysymykset yhdenmukaistettaisiin yhteisön tasolla yhdessä tutkimuksen ja innovaatioiden ja niiden rahoituksen edistämisen kanssa, ja että yhteisön patenttia koskeva hanke saatettaisiin ensisijaisesti päätökseen noudattaen niitä kansainvälisiä sitoumuksia, joita yhteisöllä on WTO:n suhteen ja jäsenvaltioilla WIPOn ja nykyisessä muodossaan olevan Euroopan patenttisopimuksen suhteen. Eikö olisi asianmukaisempaa yhteisöllistää Euroopan patenttisopimus ja Euroopan patenttivirasto? Jos näin ei tehdä, yhteisön yhdenmukaistamistoimet viivästyvät. Lisäksi jäädään riippuvaiseksi organisaatiosta, joka ei ole yhteisön elin, jolla on toimivalta vain osalla henkisen omaisuuden suojaan kuuluvista asioista ja joka pyrkii luonnollisesti lisäämään omia toimivaltuuksiaan ja tulonlähteitään, mutta ei näe oman erityisnäkökulmansa takia teollis- ja tekijänoikeuksien kokonaisvaltaista ja monitahoista luonnetta eikä tunne tarvetta oikeusjärjestelmien joustavuuden tai valikoiman lisäämiseen uuden teknologian alalla.

5.5. On varmasti olemassa uusia oikeudellisia ratkaisuja, jotka sopisivat paremmin todelliseen tilanteeseen, jossa henkinen ja tieteellinen tietämys ja siten myös teknisten innovaatioiden aineeton osuus kasvaa jatkuvasti. Näitä ratkaisuja on tutkittava perusteellisesti ja niistä on keskusteltava kaikkien osapuolien ja eturyhmien, myös käyttäjien kanssa unohtamatta kansainvälisiä velvoitteita WIPOn ja WTO:n tasolla. Tavoitteena on suojella innovaatioita ja taata teknologiansiirto ja tiedonlevitys, jotka ovat teknologisten innovaatioiden oikeudellisen suojan peruspilareita ja niiden ainoa peruste saada kilpailulainsäädännöstä poikkeavaa kohtelua. Näitä tavoitteita ei tulisi hylätä luomalla kohtuuttoman pitkäkestoisia monopolitilanteita tai teknologisia hallintajärjestelmiä kehitysmaita ja uusia teollisuusmaita varten.

5.6. Komitean mielestä oikeudellisten välineiden eli patenttien tai tekijänoikeuksien korkealaatuisuus, niiden tarjoaman suojan teho ja etenkin innovaatioiden laadukkuus ovat ainoat keinot houkutella pääomia, joilla pyritään todella tukemaan kehitystä. Onkin tärkeää, että yhteisön lainsäätäjät luovat tarkoitusta varten yhtenäiset ja selkeät säännöt, jotta eurooppalaisten teollisoikeuksien korkea taso voidaan säilyttää.

5.7. Komission ehdotukseen liittyen komitea katsoo, että jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja sen välityksellä jäsenvaltioiden tuomioistuinten oikeuskäytäntöä tulisi yhdenmukaistaa antamalla mahdollisuus, jonka jo useimmat jäsenvaltiot tarjoavat, patentoida teknisiä keksintöjä, joihin sisältyy erityisiä, niiden toiminnalle välttämättömiä koodeja, mikäli keksinnön patentoitavuudelle asetetut vaatimukset täyttyvät. Sitä vastoin sellaisten teknisten keksintöjen osalta, joiden innovatiiviset elementit muodostuvat pääosin tai ainoastaan ohjelmistosta tai jotka ovat teknisesti innovatiivisia, mutta käyttävät yksinomaan tai pääasiassa standardiohjelmistoja, tulisi komitean mielestä tehdä perusteellisia oikeudellisia ja taloudellisia tutkimuksia. Tutkimuksissa tulisi käsitellä erityisesti määrittely- ja rajauskysymyksiä, jotta innovaatioiden suojaa käsittelevien eurooppalaisten oikeusjärjestelmien soveltaminen voitaisiin yhdenmukaistaa. Olisi myös toteutettava taloustutkimuksia, esimerkiksi kustannus-hyötyanalyyseja ja etenkin pk-yrityksille ja -teollisuudelle suunnattuja tutkimuksia suojan taloudellisista ja te-

hokkuuteen liittyvistä vaikutuksista sekä tutkimuksia kuluttajille aiheutuvista kustannuksista, kuluttajien oikeuksista ja takeista.

5.8. Komitea kannattaa Euroopassa sijaitsevien yritysten, teollisuudenalojen ja palveluntarjoajien sekä valmistajien ja käyttäjien näkemystä, jonka mukaan talous- ja tutkimuspolitiikan tulisi olla yhdenmukaista tehokkaan suojan tarjoamiseen tarvittavan harmonisoidun teollis- ja tekijänsuojaa koskevan lainsäädännön kanssa.

5.9. Toisiinsa erottomasti liittyvien tieteellisten ja teknologisten innovaatioiden edistäminen on taattava poliittisilla ja budjettitoimenpiteillä sekä oikeudellisilla välineillä. Näin lisätään myös kestävää kasvua ja kilpailukykyä, jotka luovat ammattitaitoa vaativia työpaikkoja innovaation ansiosta. Tavoitteena on edistää tietoon perustuvaa taloutta, jonka unioni aikoo toteuttaa – komitean täydellä tuella – mutta jota tulisi jakaa aiempaa enemmän kehitysmaiden kanssa.

Bryssel, 19. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Äänestyksessä hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

Kohta 3.12

Poistetaan.

Perustelu

Direktiiviehdotuksella ei laajenneta patentin sovellusalaa. Euroopan patenttivirasto on myöntänyt jo tuhansia patentteja tietokoneella toteutetuille keksinnöille. Ehdotetun direktiivin tarkoituksena on yhdenmukaistaa tulkintaa, koska tietyissä maissa, erityisesti Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, on tehty toisistaan poikkeavia päätöksiä.

Kohta 3.13

Poistetaan.

Perustelu

Kohdan teksti on harhaanjohtava. Kuten edellä todettiin, Euroopan patenttivirasto on myöntänyt tuhansia patentteja tietokoneella toteutetuille ohjelmistoille (TEN-jaoston kokoukseen osallistuneen komission edustajan mukaan noin 25 000 patenttia). Oikeudet ovat jo olemassa. Ne ovat olleet Euroopassa siitä lähtien, kun Euroopan patenttivirasto alkoi myöntää tällaisia patentteja Sohei-päätöksen (T769/92) julkaisemisen jälkeen. "Oikeudellisen kaaoksen", jonka direktiivistä väitetään mahdollisesti aiheutuvan, pitäisi siis jo vallita, mutta näin ei ole. Direktiivin tarkoituksena on kodifioida teollis- ja tekijänoikeuslainsäädäntöön nykyiset käytännöt, joiden perusteella tietokoneella toteutetuille keksinnöille – myös ohjelmistoille – myönnetään jo nyt runsaasti patentteja.

Kohta 3.14

Poistetaan.

Perustelu

Direktiivin väitetään muuttavan patenttijärjestelyä, mutta tämä ei pidä paikkaansa. Sen tarkoituksena on kodifioida nykyiset käytännöt, joiden perusteella Euroopan patenttivirasto on myöntänyt patentteja tietokoneella toteutetuille keksinnöille (Yhdysvaltojen patentti- ja tavaramerkkiviraston ja Japanin patenttiviraston tapaan).

Kohta 3.15

Poistetaan.

Perustelu

Kohdassa esitetään harhaanjohtavia yleistyksiä. Liiketoiminnan menetelmiä voidaan patentoida Yhdysvalloissa, muttei Euroopan patenttivirastossa eikä Japanin patenttivirastossa. Algoritmeja matemaattisen kaavan muodossa ei voida patentoida missään. Algoritmin käyttö uudessa keksinnössä, jolla ratkaistaan jokin tekninen ongelma, on patentoitavissa suurimmassa osassa oikeusjärjestelmiä. Kohdassa 3.15 todetaan, että direktiivi johtaa liiketoiminnan menetelmien, opetusmenetelmien ja (puhtaiden) algoritmien patentointiin. Tämä ei ole totta. Tarkoituksena on kodifioida nykyiset käytännöt, joiden perusteella myönnetään patentteja tietokoneella toteutetuille keksinnöille, jotka ovat uusia, innovatiivisia ja joilla on teknisiä vaikutuksia. Direktiivi ei muuta nykyistä käytäntöä eikä liiketoiminnan menetelmien tai algoritmien patentoitavuutta.

Äänestystulos

Puolesta: 27, vastaan: 27, pidättyi äänestämästä: 6.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Liikenne/laajentuminen”

(2003/C 61/26)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. tammikuuta 2002 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Liikenne/laajentuminen”.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 2. syyskuuta 2002. Esittelijä oli Dethmer H. Kielman.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 40 ääntä puolesta, 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

Niin sanotut ”Eurooppa-sopimukset” muodostavat puitteet Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kahdenvälisille suhteille ehdokasvaltioiden kanssa. Kaikkiaan kymmenen ehdokasvaltiota on allekirjoittanut kyseisentyyppisen sopimuksen, ja kolme valtiota (Turkki, Malta ja Kypros) ovat allekirjoittaneet assosiaatiosopimuksen. Liitteessä 1 on lueteltu Eurooppa-sopimuksen ja assosiaatiosopimuksen solmineet maat. Eurooppa-sopimuksia voidaan pitää kehyksenä, jonka puitteissa tehdään valmisteluja Euroopan unionin jäsenyyttä varten. Myös neuvottelut ehdokasvaltioiden kanssa käydään näiden sopimusten pohjalta. Liikenne on vain yksi yhteisön säännöstön lukuisista osa-alueista. Muita tärkeitä osa-alueita ovat esimerkiksi maatalous, sisämarkkinat, ympäristö, turvallisuus ja kilpailu. Kyseisten alojen säännöstöllä on suora vaikutus liikenteeseen sinänsä, kuten tavaroiden liikkumisvapauteen sisämarkkinoilla, ilmanlaatunormeihin, ympäristöön ja valtionapua koskevaan päätöksentekoon sekä liikennealan sulautumiin.

2. **Liikennepolitiikka**

Ehdokasvaltioiden haasteena liikennealalla on siirtää omaan lainsäädäntöönsä ja panna täytäntöön huomattava osa eli noin 10 prosenttia yhteisön koko säännöstöstä. Neuvottelulukua 9 koskeva säännöstö perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 70 ja 80 artiklaan ja koostuu pääasiassa sadoista asetuksista, direktiiveistä ja päätöksistä. Säännöstön omaksuminen ei edellytä pelkästään sen siirtämistä ehdokasvaltioiden lainsäädäntöön vaan myös lakien konkreettista täytäntöönpanoa. Tätä varten tarvitaan mittavaa hallinnollista organisaatiota ja tukea. Liikennealan säännöstöstä on neuvoteltu 12 ehdokasvaltion kanssa. Neuvottelut on jo päätetty yhdeksän valtion kanssa, Romanian, Bulgarian ja Tšekin kanssa ne ovat vielä kesken. Turkin kanssa neuvotteluja ei ole vielä aloitettu sen jälkeen, kun maasta tuli ehdokasvaltio.

Maantiekuljetuksiin liittyvä lainsäädäntö kattaa laajan kirjon sosiaalisia, teknisiä, verotukseen ja turvallisuuskysymyksiin liittyviä sekä ympäristövaatimuksia. Rautatieliikennettä koskevaan säännöstöön on tehty äskettäin huomattavia muutoksia, ja alan vapauttamisen seurauksena kansalliset rautatieliikenteen markkinat avataan muiden jäsenvaltioiden kilpailleville rautatieliikenteen harjoittajille. Lentoliikenteen alalla neuvottelujen aiheina ovat mm. markkinoillepääsy, turvallisuus ja perusrakennejärjestelyt. Meriliikenteen alalla suurin haaste on, että meriliikenteen turvallisuutta koskeva säännöstö todellakin pannaan täytäntöön.

Säännöstön soveltamatta jättäminen aiheuttaa kaikkien liikennemuotojen alalla kilpailun vääristymistä. Sitä ei komitean mielestä voida hyväksyä.

Komitea pitää lisäksi toivottavana, että raide- ja sisävesikuljetusten osuus kasvaisi ehdokasvaltioissa. Tätä puoltavat paitsi ympäristöperusteet myös liikenteen ruuhkautumiseen liittyvät näkökohdat (ks. myös kohta 3.7.1).

Edellä sanotusta riippumatta ehdokasvaltioiden liikenneinfrastruktuurin saattaminen riittävän korkealle tasolle kullakin alalla on taloudellisesti välttämätöntä. Ehdokasvaltioiden pääinfrastruktuuristahan tulee osa Euroopan laajuisia verkkoja maiden liittyessä unioniin. Tason nostamiseen on mahdollista saada yhteisön rahoitusta. Aiemmista kokemuksista on tietenkin otettava oppia. Uuden infrastruktuurin rakentamisessa tai nykyisen laajentamisessa, kuten itse liikennepolitiikassakin, on ehdottomasti otettava huomioon toimien yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikutukset ympäristöön. Koska osa ehdokasvaltioista on sisämaassa, on niissä kiinnitettävä erityistä huomiota yhdistetyissä kuljetuksissa tarvittavaan infrastruktuuriin.

Viimeisimmän tilannekatsauksen mukaan EU:n lainsäädäntö on melkein kokonaan siirretty osaksi kansallista lainsäädäntöä on useimmissa ehdokasvaltioissa. Tärkeintä on nyt tarkkailla, pannaanko lainsäädäntöä myös käytännössä täytäntöön. Toimiva valvontajärjestelmä on tätä varten välttämätön.

3. **Avainkysymykset liikennemuodoittain**

3.1. *Yhteisön säännöstö*

3.1.1. Maantieliikenne

Pannakseen täytäntöön yhteisön säännöstön ehdokasvaltiot joutuvat vahvistamaan sekä viranomaisten hallintorakenteita että täytäntöönpanon parissa työskentelevien viranomaisten ja muiden täytäntöönpano- ja valvontatahojen toimintaedellytyksiä. Kyseisille henkilöille on myös annettava tehtävään koulutusta ja valmennusta. Ehdokasvaltiot ovat useilla aloilla pyytäneet erivapauksia, jotka ovat useimmiten koskeneen mittoja ja painoja tai kotimaan liikenteelle asetettavia maksukykyisyysvaatimuksia.

3.1.2. Sisävesiliikenne

Sisävesiliikennettä koskevalla politiikalla on merkitystä vain osalle ehdokasvaltioista eli kaikille maille, joiden läpi kulkee Tonava (Slovakia, Unkari, Romania ja Bulgaria), Tšekille, Puolalle ja jossain määrin Latvialle ja Liettualle.

EU:lla on varsin kattava sisävesiliikennealan säännöstö, mutta hallitsevassa asemassa on edelleen Reinin navigaation keskuskomission (jäsenmaita Sveitsi, Ranska, Saksa, Belgia ja Alankomaat) säännöstö, josta kyseinen komissio säätää Reinin vesiliikenteestä tehdyn tarkistetun yleissopimuksen (Mannheimin sopimuksen) pohjalta. Yleissopimukseen liitetyn ns. toisen lisäpöytäkirjan johdosta ehdokasvaltioiden aluksilla on toistaiseksi rajoitettu pääsy Reininvirran alueen markkinoille: ne eivät saa suorittaa kuljetuksia Reinin satamien välillä. Rajoitus poistuu automaattisesti heti maiden liityttyä EU:hun, sillä mainitun toisen lisäpöytäkirjan mukaan alukset, joilla on todelliset yhteydet EU:hun, voivat käyttää Reiniä liikennöintiin. Siitä huolimatta vielä senkin jälkeen, kun maat ovat liittyneet EU:n jäseniksi, Reinin liikennöintiin sovelletaan tietyissä asioissa (joita ovat esim. alusten rakenteet ja varustus, miehistöä koskevat vaatimukset, ammattitaito) erillistä lainsäädäntöä, jonka vaatimuksia uusien jäsenvaltioiden alusten tulee vielä noudattaa saadakseen tosiasiallisesti liikennöintioikeuden Reinillä.

Toisaalta EU:n jäsenvaltioiden pääsyä ehdokasvaltioiden markkinoille rajoitetaan vielä nykyisin kahdenvälisten sopimusten perusteella, mutta liittymisen jälkeen pääsyn odotetaan vapautuvan täysin, sillä mikään ehdokasvaltioista ei ole pyytänyt siirtymäkauden soveltamista tässä asiassa. Myöskään muuta sisävesiliikennettä koskevan EU:n lainsäädännön ei odoteta aiheuttavan ongelmia. Kaikki ehdokasvaltiot otaksuvat pystyvänsä täyttämään aluksia koskevat tekniset vaatimukset. Tähän mennessä vain Unkari on pyytänyt siirtymäkautta ns. ”jos rakennat, romuta” -säännön soveltamiseen 31. joulukuuta 2004 asti.

3.1.3. Raideliikenne

Komiteassa on parhaillaan valmisteilla lausunto Euroopan komission ehdotuksista EU:n rautatiealan uudistusten jatkamiseksi. Ehdotuksia kutsutaan ”rautateiden infrastruktuuripaketiksi”. Mikäli ehdotukset hyväksytään, ne liitetään osaksi yhteisön lainsäädäntöä. Rautateiden infrastruktuuripaketissa muutetaan seuraavaa kolmea direktiiviä:

– 91/440/ETY, jossa säädetään rautateiden infrastruktuurin hallinnon ja rautatiekuljetuspalvelujen tarjoamisen organisatorisesta erottamisesta sekä infrastruktuurin hallinnon erottamisesta viranomaisista,

– 95/18/EY, jossa todetaan toimilupajärjestelmän koskevan kaikkea rautatieliikennettä,

– 95/19/EY, jossa säädetään kaikkea rautatieliikennettä koskevista käyttömaksuja/hinnoittelua ja infrastruktuurikapasiteetin hallinnointia koskevista säännöistä.

Tärkeimmät ehdotetut muutokset koskevat markkinoiden avaamista ja infrastruktuuri- ja liikennetoimintojen erottamista. Infrastruktuuritoimintojen (joihin kuuluvat mm. toimilupien myöntäminen, käyttömaksut, kapasiteetin hallinnointi, turvallisuus) ja liikennetoimintojen pakollinen organisatorinen erottaminen on ehdokasvaltioille välttämätön edellytys.

Etenkin Puola ja Unkari ovat ilmoittaneet ongelmista rautatieliikenteen uudistamisessa ja yksityistämisessä. Ne ovatkin pyytäneet poikkeusta infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämistä ja infrastruktuurimaksujen perimistä koskevan direktiivin 95/19 soveltamiseen.

3.1.4. Meriliikenne

Tärkeimmät kysymykset meriliikenteen alalla koskevat markkinoille pääsyä, kilpailua, miehistöjä ja valtionapua sekä turvallisuutta ja ympäristöä sikäli kuin niillä on vaikutusta kilpailuasemaan. On estettävä tilanne, jossa ehdokasvaltioiden liikenteenharjoittajat ajavat EU:n laivanvarustajat epäaitoon kilpailutilanteeseen jollakin näistä aloista. Ehdokasvaltioiden tulee soveltaa yhteisön säännöstöä täysimääräisesti ja ilman siirtymäkausia kaikilla näillä aloilla heti liittymisestä lähtien. Tehtävä ei ole yksinkertainen, kun otetaan huomioon, että ehdokasvaltioissa on puutetta asianmukaisesta ohjauksesta yhteisön säännöstön täytäntöönpanossa. Erityisesti meriliikenteen turvallisuus antaa aihetta huoleen. Turvallisuus on ollut viime aikoina yksi tärkeimmistä aiheista. Euroopan komissio onkin aivan äskettäin päässyt yksimielisyyteen meriliikenteen merkinantoja tiedotusjärjestelmästä. Järjestelmällä halutaan ehkäistä Euroopan tärkeiden reittien vilkastumisesta aiheutuvia onnettomuuksia. Ehdokasvaltioiden tulee ottaa huomioon myös nämä viimeaikaiset kehityslinjat.

3.1.5. Lentoliikenne

EU:n ja ehdokasvaltioiden välillä aloitettiin neuvottelut ehdokasvaltioiden osallistumisesta lentoliikenteen sisämarkkinoihin jo ennen jäsenyysneuvottelujen alkamista.

Toimintatavaksi on valittu sama, jota sovellettiin Norjan ja Islannin kohdalla, eli EU:n ja ehdokasvaltioiden väliset sekä ehdokasvaltioiden kesken solmitut monenväliset sopimukset, joissa määritellään perusperiaatteet. Sopimusten lisäksi kutakin maata varten on laadittu erillisiä pöytäkirjoja, joissa sovitaan maakohtaisista poikkeuksista sopimuksiin nähden. Poikkeukset koskevat etenkin yhteisön lentoliikennesäännöstön (kaikki osa-alueet: markkinoille pääsy, turvallisuus, ympäristö) eri osia koskevia siirtymäkausia. Koska kaikkia lentoliikenteeseen liittyviä kysymyksiä on jo käsitelty kyseisten sopimusten yhteydessä, ei lentoliikenteen alalla ole tarvetta erillisille liittymisneuvotteluille.

3.2. *Määritelmät ja tilastot*

Koska aihe koskee yhtäläisesti kaikkia liikennemuotoja, yksittäisiä liikennemuotoja ei käsitellä erikseen. Mikään ehdokasvaltioista ei ole pyytänyt poikkeuksia yhteisön tilastolainsäädännön soveltamiseen. Tilastot vaativat aikaa, mutta usein on tarpeen saada nopeasti tuoreita tietoja. Komitea katsoo sen vuoksi, että olisi perustettava valvontajärjestelmä EU:n liikennemarkkinoiden kehityksen tarkkailemiseksi ja asianmukaisten, vertailukelpoisten ja tuoreiden tietojen tuottamiseksi päättäjille.

Tietoja tarvitaan myös, jotta voidaan arvioida mahdolliset kriisitilanteet ja niiden vakavuus. Kyseeseen voivat tulla hinta-, kustannus- ja tariffitiedot, jotka voidaan haluttaessa ilmaista indeksilukujen muodossa, sekä eri liikennemuotoja koskevat suhdannekyselyt .

Komitea pitää tiedon nopean saatavuuden lisäksi tärkeänä, että EU:n nykyisissä jäsenvaltioissa ja ehdokasvaltioissa sovelletaan samaa terminologiaa ja samoja määritelmiä. Tästä ollaan vielä kaukana. Tuoreesta tutkimuksesta selviää, että kuudessa ehdokasvaltiossa sovelletaan käsitteeseen ”liikenne omaan lukuun” samaa määritelmää kuin EU:ssa. Siksi on erittäin tärkeää, että muutkin maat ottavat mahdollisimman nopeasti määritelmän käyttöön ja soveltavat sitä käytännössä.

3.3. *Talous*

3.3.1. Kilpailu

3.3.1.1. Maantieliikenne

Ehdokasvaltioissa on sijoittautumisvapaus, mutta eräissä maissa kansainväliseen liikenteeseen sovelletaan edelleen kiintiöjärjestelmää. Kilpailun voimakkuutta EU:ssa ja ehdokasvaltioissa mittaavia markkinaindikaattoreita ei ole olemassa. Kilpailun voimakas kiristyminen, joka johtuu komitean käsityksen mukaan yrittäjäksi ryhtymistä koskevien laatukriteerien puutteellisesta toiminnasta maantiekuljetusten alalla, johtaa työntekijöiden oikeuksien ja liikenneturvallisuusmääräysten laiminlyöntiin.

Komitea pitää sen vuoksi hyvin tärkeänä, että maantiekuljetusalan yrittäjäkoulutuksen sekä kuljettajakoulutuksen tasoa nostetaan ja ne saatetaan vertailukelpoisiksi EU:ssa annettavan koulutuksen kanssa.

Kabotaasiliikenteen alalla yleinen käsitys on, että koko EU:ta koskeva alan välitön vapauttaminen ei ole toivottavaa. Jäsenvaltiot voivat tehdä ehdokasvaltioiden kanssa kahdenvälisiä sopimuksia vastavuoroisesta vapauttamisesta. Yhteisön tasolla kabotaasimarkkinat avataan ensin joidenkin vuosien jälkeen (usein puhutaan viidestä vuodesta) osittain useimmille ehdokasvaltioille ja sittemmin ne vapautetaan kokonaan. Slovenian, Maltan ja Kyproksen kanssa kabotaasimarkkinat avataan molemminpuolisesti maiden liittyessä unionin jäseniksi.

3.3.1.2. Sisävesiliikenne

Kuten edellä jo mainittiin, ehdokasvaltioiden aluksilla on sisävesiliikenteessä Reinin vesiliikenteestä tehtyyn tarkistettuun yleissopimukseen liitetyn ns. toisen lisäpöytäkirjan johdosta vielä toistaiseksi rajoitettu pääsy Reininvirran alueen markkinoille. Maiden liityttyä EU:n jäseniksi rajoitteet poistuvat ja ehdokasvaltioiden aluksilla on vapaa pääsy alueelle edellyttäen, että ne täyttävät muut EU-kriteerit.

3.3.1.3. Raideliikenne

Rautatiealan kilpailu on komitean mielestä pulmallinen aihe, sillä ehdokasvaltioiden tilanteet ovat hyvin erilaisia. Lähtökohtana on, että rautatiekuljetuksia ja rautateiden käyttöä säätelevät mahdollisimman pitkälle markkinavoimat viranomaisten päättäessä toimintaedellytyksistä ja infrastruktuuripolitiikasta. Samalla alaa olisi tehostettava, jotta se säilyisi elinvoimaisena. Komitea korostaa, että tehostamisen ei kuitenkaan missään vaiheessa pidä tapahtua liikenneturvallisuuden kustannuksella. Tähänastiset kokemukset uudistuksista osoittavat, että liberalisointi ei johda automaattisesti kilpailun kovenemiseen. Sen tulee joka tapauksessa tapahtua rinnan teknisen ja taloudellisen yhdenmukaistamisen kanssa.

3.3.1.4. Meriliikenne

Merenkulkualan kilpailua aiheuttavat erityisesti ne tekijät, jotka mainitaan alaa koskevassa yhteisön säännöstössä, eli markkinoille pääsy, miehistöt ja valtionapu sekä turvallisuus ja ympäristö. Kaikista näistä tekijöistä voidaan todeta, että mikäli säännöstöön sitoudutaan ja sitä noudatetaan asianmukaisesti myös täytäntöönpanon jälkeen, kilpailun vääristymiä ei synny. Tältä kannalta antavat erityisesti Maltan ja Kyproksen tilanteet aihetta huoleen, kun otetaan huomioon kyseisten maiden kauppalaivastojen koko.

3.3.1.5. Lentoliikenne

Lentoliikenteen tasapuoliset toimintaedellytykset koskevat markkinoille pääsyä, valvontaa ja lainsäädännön täytäntöönpanoa. Näistä seikoista sekä ehdokasvaltioihin sovellettavista siirtymäkausista on jo sovittu kyseisten maiden kanssa, eikä ongelmia ole komitean käsityksen mukaan odotettavissa.

3.3.2. Verotus

3.3.2.1. Maantieliikenne

Verotustilanne vaihtelee ehdokasvaltioittain. Osassa noudatetaan samanlaista järjestelmää kuin EU:ssa (ajoneuvojen verotus, valmisteverot ja käyttömaksu tai vero).

Muissa ehdokasvaltioissa sovelletaan erilaista järjestelmää. EU:ssa julkaistiin syyskuussa 2001 liikennepolitiikkaa koskeva valkoinen kirja, jonka mukaan kunkin kuljetusmuodon tulee vastata kaikista aiheuttamistaan kustannuksista ulkoiset kustannukset mukaan luettuina. Valmisteilla ovat puitedirektiivi infrastruktuurimaksujen järjestelmästä ja ehdotus tieliikenteen raskaiden ajoneuvojen yhtenäisestä valmisteverosta. Komitea kannattaa periaatetta, jonka mukaan kunkin kuljetusmuodon tulee vastata kaikista aiheuttamistaan kustannuksista, mutta suosittelee yksinkertaista järjestelmää, johon myös ehdokasvaltiot voivat ottaa nopeasti osaa.

3.3.2.2. Sisävesiliikenne

Ehdokasvaltioiden liittymisellä jäseniksi ei ole komitean mukaan merkittävää verotuksellista vaikutusta sisävesiliikenteeseen. Käyttömaksujen periminen Reinin käytöstä on Mannheimin sopimuksen perusteella tunnetusti kiellettyä.

Toistaiseksi ei ole vielä selvää, miten eri tahot suhtautuvat valkoisessa kirjassa esitettyihin ajatuksiin.

3.3.2.3. Meriliikenne

Alan valtionapua koskevia nykyisiä suuntaviivoja tarkistetaan parhaillaan, jotta merikuljetuksia hoitava EU:n kauppalaivasto saisi vahvemman kilpailuaseman.

3.3.2.4. Lentoliikenne

Lentoliikennealan osalta komitea pitää eri liikennemuotojen tasapuolisen kohtelun kannalta toivottavana, että avataan nopeasti keskustelu verotuskysymyksistä.

3.4. *Sosiaaliala*

3.4.1. Maantieliikenne

EU:n nykyisistä jäsenvaltioista eräissä ollaan huolissaan liikennealan työllisyydestä, mikäli ehdokasvaltiot liittyvät EU:hun. Syynä ovat erityisesti palkkakustannukset, jotka ovat ehdokasvaltioissa huomattavasti alhaisemmat kuin nykyisissä jäsenvaltioissa. Huolta kannetaan työpaikkojen menettämisestä.

Ehdokasvaltioiden liittyminen jäseniksi tarkoittaa myös unionin ulkorajan siirtymistä ehdokasvaltioiden ulkorajoille. Komitea huomauttaa, että tästä on sosiaalisia seurauksia unionin nykyisen ulkorajan muodostavien jäsenvaltioiden rajanylityspaikoissa työskenteleville henkilöille sekä ehdokasvaltioiden rajatyöntekijöille, joihin laajentumisen sosiaaliset seuraukset vaikuttavat yhä enemmän. Komitean mielestä seurauksia on aliarvioitu.

Uusilla ulkorajoilla työskentelevien henkilöiden kouluttaminen on välttämätöntä, ja lisäksi on käynnistettävä yhteisön kansalaisten sosiaaliohjelma aiemman käytännön tapaan.

3.4.2. Sisävesiliikenne

Laajentumisen sosiaaliset seuraukset eivät ensi näkemältä näytä ongelmallisilta niin EU:n nykyisten jäsenvaltioiden kuin ehdokasvaltioidenkaan työntekijöiden kannalta.

3.4.3. Raideliikenne

Komitean mielestä on vielä liian aikaista arvioida tarkkaan laajentumisen sosiaalisia vaikutuksia rautatiealan henkilökuntaan.

3.4.4. Meriliikenne

Meriliikenteen alalla pelätään erityisesti ehdokasvaltioiden liittymisen jälkeistä sosiaalista polkumyyntiä. Komitean mielestä ehdokasvaltioiden merenkulkijoihin tulisi liittymisen jälkeen soveltaa itse asiassa samoja työehtoja kuin Euroopan unionin merenkulkijoihin. Näin ei kuitenkaan ole tällä hetkellä, ja tilanteen pelätään jatkuvan samanlaisena liittymisen jälkeenkin. Yhteisön alusten on nimittäin mahdollista ottaa EU:n ulkopuolista työvoimaa ja maksaa heille palkkaa heidän lähtömaansa kriteerien mukaan. Komitean mielestä tällainen tilanne vääristää kilpailua eikä ole toivottava. Seuraukset voivat luonnollisesti vaihdella maittain, mutta komitea toivoo, että kehitetään yksi EU-normi, joka määritellään EU:n direktiivissä tai asetuksessa siten, että sovelletaan lippuvaltion lainsäädäntöä.

3.4.5. Lentoliikenne

Lentoliikenteessä ei ole odotettavissa sosiaalialan ongelmia.

3.5. *Liikenneturvallisuus*

3.5.1. Maantieliikenne

Liikenneturvallisuus on komitean mielestä yksi tärkeimmistä aiheista, joihin laajentumisneuvotteluissa tulee kiinnittää huomiota. Aihe on sitäkin tärkeämpi, kun otetaan huomioon Euroopan liikenneministereiden konferenssin tiedot, joiden mukaan ehdokasvaltioiden liikenneturvallisuus on viime vuosina heikentynyt. Tilanne on seurausta mm. ajoneuvokannan kasvusta ehdokasvaltioissa. Komitea katsoo, että sekä lainsäädäntöä, sen täytäntöönpanoa että valvontaa on tiukennettava negatiivisen suuntauksen pysäyttämiseksi. Komitea korostaa tässä yhteydessä, että huomiota on kiinnitettävä myös ehdokasvaltioiden tienkäyttäjien ajattelutavan ja liikennekulttuurin muuttamiseen. Maantiekuljetukset ovat lisääntyneet voimakkaasti taloudellisen kehityksen seurauksena. Yhteisön säännöstöön sisältyy liikenneturvallisuutta koskevia määräyksiä mm. ajo- ja lepoaikojen, elektronisen ajopiirturin, nopeudenrajoittimen ja aikanaan myös kuljettajakirjan käyttöönotosta, joka on pakollista kansainvälisessä liikenteessä liikennöiville ajoneuvoille liittymispäivästä lähtien. Mikäli liikennepolitiikasta annetun valkoisen kirjan ehdotukset siirretään lainsäädäntöön, edellä mainitun lisäksi liikenneonnettomuuksista aiheutuvat kulut tulee sisällyttää kuljetuskustannuksiin. Komitea pitää näiden seikkojen lisäksi tärkeänä, että yhteisössä ryhdytään selvittämään järjestelmällisesti liikenneonnettomuuksien syitä.

3.5.2. Sisävesiliikenne

Ehdokasvaltioiden liittymisen ei odoteta aiheuttavan merkittävää muutosta sisävesiliikenteen turvallisuustilanteeseen.

3.5.3. Raideliikenne

Koska rautateitse kuljetetaan päivittäin miljoonia ihmisiä ja tuotteita, on liikenneturvallisuuden tason turvaaminen EU:ssa äärimmäisen tärkeää myös laajentumisen jälkeen. Euroopan komissio on ehdottanut toisessa rautatiepaketissaan eräitä liitännäistoimia korkean turvallisuustason varmistamiseksi. Komitea pitää suositeltavana, että kyseiset liitännäistoimet hyväksytään mahdollisimman nopeasti.

3.5.4. Meriliikenne

Komitea katsoo meriliikenteen turvallisuuden olevan huoli, joka koskee lähes kaikkia (merenkulkua harjoittavia) ehdokasvaltioita. Huolena ovat etenkin aluksille asetettavat turvallisuusvaatimukset. Kyse on pääasiassa – vielä puutteellisesta – (Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n laatimasta) kansainvälisestä lainsäädännöstä, jota sovelletaan kaikissa maissa ja joka on sisällytetty yhteisön säännöstöön joko sellaisenaan tai tiukennettuna. Vaikka ehdokasvaltiot eivät itse ole pyytäneet siirtymäkausia, on aiheeseen kiinnitettävä huomiota. Esimerkiksi kyproslaisten ja maltalaisten alusten viimeaikaiset onnettomuudet ovat jälleen kerran osoittaneet ongelman vakavuuden. EU:ssa on ryhdytty kyseisten onnettomuuksien johdosta yhteisön säännöstön uudelleenarviointiin (ns. Erika-toimenpiteet), minkä seurauksena erot ehdokasvaltioihin uhkaavat kasvaa, elleivät viimeksi mainitut ryhdy pikaisiin toimiin. Ehdokasvaltioissa on sen vuoksi saatava mahdollisimman nopeasti aikaan asianmukainen lainsäädäntö.

3.5.5. Lentoliikenne

Liikenneturvallisuuspaketista on sovittu erillisessä pöytäkirjassa, jonka EU on allekirjoittanut jokaisen ehdokasvaltion kanssa. Mahdollisista poikkeuksista on tehty erillisiä ehdokasvaltiokohtaisia sopimuksia.

3.6. *Infrastruktuuri*

3.6.1. Nykyinen tilanne

EU:ssa on perustettu liikennekäytävien verkosto (Euroopan laajuinen liikenneverkko eli TEN-T). Valmistellakseen ehdokasvaltioiden liittymistä kyseiseen verkkoon Euroopan komissio on tehnyt laajan selvityksen ehdokasvaltioiden nykyisestä infrastruktuurista ja niiden infrastruktuuritarpeista (ns. Transport Infrastructure Needs Assessment, TINA). Tarpeiden kokonaiskustannuksiksi arvioidaan noin 90 miljardia EUR. Maissa on tarvetta uudisrakentaa/laajentaa 18 000 kilometriä maantietä, 20 000 kilometriä rautatietä, 38 lentoasemaa, 13 merisatamaa ja 49 sisävesisatamaa. Erityishuomion kiinnittäminen sisävesi-infrastruktuuriin on tarpeen, sillä lausunnosta [1] on ilmennyt, että sisävesireittejä on kunnostettava, jotta niitä voidaan hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti osana Euroopan laajuista liikenneverkkoa. TINA-selvityksen loppuraportissa kuvatut ehdokasvaltioiden infrastruktuurihankkeet voivat saada EU:n rahoitusta ISPA- ja Phare-rahastoista. EU ei kuitenkaan voi vastata koko rahoituksesta. Ehdokasvaltiot joutuvat itse vastaamaan suurimmasta osasta kustannuksia (puhutaan yli 90 prosentista). Liittymisen jälkeen ehdokasvaltioihin sovelletaan TEN-T-verkkoja koskevaa EU:n säännöstöä, jossa määritellään Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämisen suuntaviivat ja rahoitustuen myöntämistä koskevat yleissäännöt. Komitean mielestä kyseistä lainsäädäntöä on muokattava. TEN-T-verkkoja koskevissa suuntaviivoissa tulee osoittaa kartoilla, mitkä ehdokasvaltioiden perusrakenteet kuuluvat TEN-T-verkkoihin. Komitea huomauttaa tässä yhteydessä, että Euroopan laajuisten verkkojen ulottamisen unionin alueella sijaitseville saaristoalueille [2] tulee tulevaisuudessa koskea myös ehdokasvaltioita. Lisäksi on otettava huomioon, että jäsenvaltioiden tulee täyttää TEN-T-verkkojen kehittämishankkeissa myös ympäristöalan vaatimukset (direktiivi elinympäristön suojelemisesta).

3.6.2. On myös tärkeää pitää mielessä, että TEN-T-verkkojen maidenvälisen ja rajanylittävän luonteen ottaminen huomioon on aina investointitoiminnan tuloksekkuuden edellytys. Näin ollen suunnittelussa, toimintavaiheessa, aikataulun laadinnassa ym. tarvitaan välttämättä aluekohtaista ja rajanylittävää yhteistyötä ja koordinointia. Perusrakennehankkeita toteutettaessa runkona on oltava yhtenäinen rajanylittävä verkosto; Tonavan vaikutuspiirissä olevat valtiot ja satamat tarjoavat hyvän esimerkin siitä, mitä tämä vaatimus edellyttää.

3.7. *Ympäristö*

3.7.1. Liikennemuodot

Tähän asiakokonaisuuteen kuuluvat päästönormit ja polttoaineiden laatu. EU-normien ansiosta mm. NO_x-päästöt ovat EU:ssa verrattain vakiintuneet. Sisämarkkinoiden laajentumisen ennustetaan lisäävän voimakkaasti maanteiden tavaraliikennettä. Etenkään hiilidioksidipäästöjen vähentämistä koskevia tavoitteita ei pystytä saavuttamaan. Jotta vahingot jäisivät mahdollisimman pieniksi, on tärkeää, että ehdokasvaltioissa toteutetaan mitä pikimmin toimenpiteitä ympäristöä säästävän autokannan varmistamiseksi. Myös liikennemelun ja liikenneonnettomuuksien uhrien määrän vähentäminen tulee olemaan hyvin vaikeaa.

Näiden syiden ja maanteiden odotettavissa olevan ruuhkautumisen vuoksi komitea pitää tarpeellisena panostaa voimakkaasti muiden liikennemuotojen perusrakenteiden kehittämiseen ja markkinataloudelliseen ajattelutapaan kyseisiä liikennemuotoja käsiteltäessä. Kehitystä nopeuttanee komitean mielestä kokonaiskustannusten kohdentaminen kuhunkin liikennemuotoon.

Lisäksi ehdokasvaltioissa olisi varmistettava, että infrastruktuurin suunnittelun ja rakentamisen yhteydessä noudatetaan Natura 2000 -ohjelmaan liittyvää EU:n lainsäädäntöä, ja direktiiviä luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelemisesta. Infrastruktuuriohjelmien strategisen ympäristötestin lisäksi on tietenkin kansalaiset ja luonto- ja ympäristöliikkeet otettava varhaisessa vaiheessa osallisiksi ohjelmiin.

Lopuksi komitea toteaa pitävänsä tärkeänä, että perustetaan liikenteen ja kuljetustoiminnan alalla tehtävien investointipäätösten aiheuttamien ympäristövaikutusten markkinaseurantajärjestelmä, jotta saadaan tarkempi kuva niistä seurauksista, joita eri valinnoista koituu ympäristölle.

3.8. *Rajaturvallisuus*

Terroristitoimintaan ja laittomaan maahanmuuttoon liittyvät turvallisuuskysymykset tuntuvat kuljetusalalla erityisen herkästi.

Kaikkiin tarpeellisiin varotoimiin tulee ryhtyä unionin laajentumista ajatellen. ETSK laatii parhaillaan komission pyynnöstä valmistelevaa lausuntoa kyseisestä aiheesta.

---

(1) Oma-aloitteinen lausunto aiheesta "Sisävesiväylien Euroopan laajuisen verkon tulevaisuus", EYVL C 80, 3.4.2002, s. 15.

(2) Oma-aloitteinen lausunto aiheesta "Euroopan laajuisten verkkojen ulottaminen unionin alueella sijaitseville saaristoalueille", EYVL C 149, 21.6.2002, s. 60.

4. **Päätelmät**

Komitea pitää EU:n lähitulevaisuudessa tapahtuvaa laajentumista ehdokasvaltioihin liikennepoliittisesti oikeana ratkaisuna. Laajentumisella ei ole vaikutuksia pelkästään EU:n nykyisiin jäsenvaltioihin ja ehdokasvaltioihin, vaan se tarjoaa mahdollisuuksia ja vaikuttaa myös muihin maihin, kuten Venäjään.

Tässä asiakirjassa on tarkasteltu tilannetta, jossa EU laajenee 13 ehdokasvaltioon. Keskeistä on yhteisön säännöstön siirtäminen kyseisten maiden lainsäädäntöön ja sen tosiasiallinen täytäntöönpano käytännössä. Komitea kehottaa kiinnittämään huomiota erityisesti viimeksi mainittuun, sillä sen mielestä laajentumisen seurauksia ehdokasvaltioiden hallintoelimiin ja kansalaisiin on jonkin verran aliarvioitu. Esimerkkeinä mainittakoon unionin ulkorajan siirtyminen ja sen sosiaaliset vaikutukset tullihenkilökuntaan ja infrastruktuuriin. Laajentumisen seuraukset ovat tuntuvat myös liikenneturvallisuuden ja ympäristön alalla.

Päätelmänomaisesti voidaan todeta komitean olevan sitä mieltä, että laajentuminen on liikennepoliittisesti järkevää, mutta sen seurauksia on aliarvioitu monilla aloilla.

Bryssel, 19. syyskuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Päätöslauselma ”Euroopan tulevaisuutta käsittelevälle valmistelukunnalle”

(2003/C 61/27)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi päätöslauselman 18.–19. syyskuuta 2002 pitämässään 393. täysistunnossa (syyskuun 19. päivän kokouksessa) äänin 167 puolesta, 4 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Komitea on unionitason institutionalisoitu neuvoa-antava elin, johon järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla on mahdollisuus saada edustajansa ja jossa se voi hankkia tietoja ja ilmaista itseään. Komiteassa jäsenvaltioiden taloudellisten, yhteiskunnallisten ja kansalaisjärjestöjen on mahdollista osallistua kiinteästi yhteisön politiikan muodostamiseen ja päätösten tekoon.

1.2. Komitean erityissuhteet jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostoihin ja vastaaviin elimiin sekä sellaisten unionin ulkopuolisten maiden ja maantieteellisten ryhmittymien kansalaisyhteiskuntaan, joiden kanssa Euroopan unioni on solminut vakiintuneet suhteet, lisäävät sen toiminnan lisäarvoa ja legitimiteettiä pyrittäessä poliittisesti nykyistä lähestyttävämpään, avoimempaan ja osallistuvampaan Eurooppaan. ETSK:n ylläpitämät suhteet muihin kuin komiteassa edustettuina oleviin kansalaisyhteiskunnan järjestöihin vauhdittavat osaltaan lisäarvon ja legitimiteetin kasvua. Komitea aikoo vahvistaa näitä suhteita.

1.3. ETSK on päättänyt käsillä olevassa päätöslauselmassa keskittyä Euroopan tulevaisuudesta käytävää keskustelua koskeviin tiettyihin ehdotuksiin ja oleellisiin kannanottoihin. Komitea varaa itselleen mahdollisuuden ilmaista myöhemmin kantansa eräistä Eurooppa-valmistelukunnassa nimenomaisesti käsitellyistä aiheista.

2. **Eurooppalainen yhteiskuntamalli**

2.1. ETSK odottaa Eurooppa-valmistelukunnalta Euroopan unionin perusteiden uutta määritelmää, jota leimaa tasapaino kulttuurisen monimuotoisuuden ja poliittisen yhtenäisyyden välillä ja jonka ansiosta eurooppalaista yhteiskuntamallia voidaan kehittää sosiokulttuurisia identiteettejä korostaen.

2.2. Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan työ koskettaa Euroopan identiteetin ja Eurooppa-hankkeen syvintä ydintä sekä arvoja, joille se perustuu. Kyse ei ole ainoastaan ”toimivaltuuksista” ja vallanjaosta.

2.3. Kulttuuri on eurooppalaisen identiteetin keskeinen osatekijä, sillä se ilmentää yhteisten arvojen omaksumista. Komitea esittää, että kulttuurin käsite mielletään tulevassa perustuslakisopimuksessa siten, että unionin kulttuuripolitiikka vaikuttaisi osaltaan todellisen arvoja kunnioittavan yhteisön syntymiseen ja takaisi samalla jäsenvaltioiden kulttuurin ja alueellisten kulttuurien kehittymisen.

2.4. Komitea toistaa tukevansa Euroopan unionin kansalaisuuden kehittämistä.

2.5. Tämä pakottaa luomaan sellaisen toimielinrakenteen, jolla on selkeä demokraattinen oikeutus ja jossa

(i) toimielimillä on selkeästi määritellyt oikeudet ja velvollisuudet,

(ii) Euroopan maiden sosiokulttuurinen monimuotoisuus sekä taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden voimakas ja jatkuva kehittäminen ovat eurooppalaisen osallistuvan ja kaikille yhteisen identiteetin perusaineksia.

2.6. Perusoikeuskirja on tältä osin eettinen, yhteiskunnallinen ja poliittinen sitoumus sekä yhteisen identiteetin luomisen peruskivi. Peruskirjalla tunnustetaan oikeudet ja velvollisuudet, jotka kaikki kansalaiset hyväksyvät ja tuntevat omakseen. Komitea kehottaa liittämään perusoikeuskirjan perustuslakisopimukseen.

2.7. Komitea pitää välttämättömänä, että unioni ottaa kantaakseen nykyistä suuremman kansainvälisen vastuun ja esiintyy yksimielisenä. Komitea toivoo, että unionilla olisi sellaiset toimielimet, joiden avulla se voisi harjoittaa todellista ulkopolitiikkaa, joka perustuu rauhan, demokratian, solidaarisuuden sekä taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin ihanteille, ja että unioni auttaisi kumppanuusmaiden kansalaisyhteiskuntien kehitystä ja takaisi niiden tosiasiallisen osallistumisen yhteistyöohjelmiin sopimalla kansalaisyhteiskunnan huomioon ottamista koskevista määräyksistä, kuten ETSK:n ehdotuksesta on jo tehty Cotonoun sopimuksissa ja Välimeren alueen yhteistyössä.

2.8. ETSK antaa lisäarvoa unionin ulkosuhdetoiminnalle kehittäessään vakiintunutta vuoropuhelua ehdokasvaltioiden kansalaisyhteiskunnan edustajien sekä Välimeren, Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren, Latinalaisen Amerikan, Venäjän ja Aasian kumppanuusmaiden kanssa.

2.9. Komitea pitää ensiarvoisen tärkeänä, että unionin toimivaltuuksia lisätään oikeus- ja sisäasioissa, jotta voidaan vastata kansalaisten tarpeisiin rikollisuuden kaikkien muotojen vastustamisen osalta.

2.10. Komitea pitää keskeisenä sitä, että unionilla on tarvittavat välineet solidaarisuuden ihanteille perustuvan yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan täytäntöön panemiseksi.

2.11. Maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa on syytä parantaa. Komitea kehottaa valmistelukuntaa tarkastelemaan mahdollisuutta myöntää unionin kansalaisuus sellaisille unionin ulkopuolisten maiden kansalaisille, joilla on unionissa pitkään oleskelleen henkilön asema.

3. **Osallistuva demokratia, kansalaisvuoropuhelu ja työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu**

3.1. Komitea kannattaa osallistuvan edustuksellisen demokratian vahvistamista siten, että kehitetään tapoja, joiden ansiosta kansalaisyhteiskunnan järjestöt voivat osallistua politiikan tekoon ja päätösten valmisteluun prosessin varhaisvaiheissa sekä niiden toteuttamiseen. Kansalaisvuoropuhelu on keskeinen tekijä, jolla voidaan lisätä Euroopan unionin demokraattista legitiimiyttä, sillä se mahdollistaa asianosaisten välittömän osallistumisen.

3.2. Puuttumatta komitean rakenteeseen ja toimivaltuuksiin ETSK:lla on avainrooli kansalaisvuoropuhelua järjestettäessä, ja se toimii vuoropuhelun kaikupohjana.

3.3. Tältä osin on aiheellista erottaa selvästi toisistaan yhtäältä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa käytävä vuoropuhelu ja toisaalta työmarkkinaosapuolien välinen vuoropuhelu. Työmarkkinaosapuolien välinen eurooppalainen vuoropuhelu on lähes lainsäädäntävaltaa omaava mekanismi. Sen osallistujat, toimivaltuudet ja menettelyt on määritelty selkeästi.

3.4. Eurooppalaista sosiaalidialogia syvennettäessä on aiheellista kehittää sekä työmarkkinaosapuolten roolia että niiden erityisiä vastuualoja.

3.5. Pyrkimys kansalaisvuoropuheluun juontaa juurensa sekä demokratian että läheisyyden periaatteista. Läheisyysperiaate ei tarkoita yksinomaan vallanjakoa eri alueellisten hallinnontasojen välillä vaan myös osallistuvuutta, kun ajatellaan julkishallinnon ja yhteiskunnan välisiä suhteita sekä kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia. Valittaessa päätösten valmisteluun osallistuvia tahoja on aiheellista ottaa huomioon paitsi alueellinen (vertikaalinen) läheisyysperiaate myös tehtävänmukainen (horisontaalinen) läheisyysperiaate, joka on toimivan hallintotavan merkittävä osatekijä.

3.6. Sekä sosiaalinen vuoropuhelu että yhteissääntely ja itsesääntely, jotka merkitsevät vastuualojen jakoa toimielinten ja asianomaisten tahojen kesken, ovat osa moitteetonta eurooppalaista hallintomallia.

4. **Taloudellinen ja yhteiskunnallinen hallintomalli**

4.1. ETSK kehottaa vahvistamaan talouspolitiikan koordinointia, sillä sen avulla voidaan hyödyntää parhaiten unionin kasvu- ja työllisyysmahdollisuuksia, palauttamaan komissiolle oikeuden tehdä ehdotuksia ja velvollisuuden kuulla komiteaa talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja laadittaessa, tasapainottamaan makrotalouspolitiikan ja rakennepolitiikan välineiden jakoa sekä edistämään makrotalouspolitiikan toimijoiden, etenkin työmarkkinaosapuolten välistä jatkuvaa vuoropuhelua.

4.2. Komitea ehdottaa, että täystyöllisyys mainittaisiin nimenomaisesti perustuslakisopimuksessa yhtenä unionin tavoitteista ja että kyseisen sopimuksen asianomaisissa artikloissa tarkennettaisiin nykyistä selkeämmin, että talous- ja rahapolitiikalla on osaltaan vaikutettava kasvun ja täystyöllisyyden tavoitteiden saavuttamiseen.

4.3. Komitea pitää edelleen tärkeänä, että unioni luo itselleen tarpeelliset välineet, joita tarvitaan Lissabonin strategian onnistumiseksi. Strategian tavoitteena on, että Euroopasta tulee maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

4.4. Komitea korostaa lisäksi, että Lissabonin strategian onnistumista on tuettava toteuttamalla Göteborgissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät eli ottamalla huomioon kaikki keskeiset kestävän kehityksen periaatteet.

4.5. Komitea ehdottaa myös, että

i) vahvistetaan taloudellista ja sosiaalista koheesiopolitiikkaa sekä yhdistetään koheesiopolitiikan menettelytapoja ja sen toimintaa koskevia ohjeita koheesiopolitiikan tehostamiseksi sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tosiasiallisen osallistumisen takaamiseksi,

ii) tuetaan innovaatiota ja yrittäjyyttä kaikissa sen muodoissa pienyrityksiä koskevassa eurooppalaisessa peruskirjassa määriteltyjen toimintalinjojen mukaan, ja nimenomaisesti,

iii) lisätään perustuslakisopimukseen yleishyödyllisten palvelujen tarjoamista koskeva erityisviittaus, sillä se on yksi aloista, joita unionin on kehitettävä kiinteässä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tavoitteidensa saavuttamiseksi, sekä määräys, jonka perusteella voidaan asettaa etusijalle kyseisten palvelujen avulla saavutettavat yleishyödylliset tavoitteet,

iv) vahvistetaan talouspetosten torjuntavälineitä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

4.6. Komitea katsoo, että unionin lainsäädäntävaltaa kyseenalaistamatta avoin koordinointimenetelmä on tärkeä väline pyrittäessä edistämään taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, mikäli työmarkkinaosapuolet ja muut asianomaiset kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat tosiasiallisesti siinä mukana. Komitea esittää, että menetelmälle annetaan perustuslakisopimuksessa oikeudellinen perusta. Komitea odottaa myös voivansa osallistua menetelmän seurantaan.

4.7. Yhteisöpolitiikkojen rahoituksessa on tarpeen varmistua siitä, että pitkällä aikavälillä unionin tulot riittävät tehtyihin sitoumuksiin. Komitea pyytää luomaan uudenlaisen rahoitusjärjestelmän. On harkittava unionin omien varojen vahvistamista.

4.8. Komitea pyytää unionin politiikkojen ja päätösten laatimisprosessien kestävää uudistusta. Uudistuksen tulee perustua solidaarisuuden, avoimuuden, johdonmukaisuuden, läheisyyden, suhteellisuuden ja julkisuuden periaatteille.

4.9. Lainsäädäntäprosessin ja sääntelyn yksinkertaistaminen sinänsä on aivan välttämätöntä ja laajentumisen ennakkoehto. Yksinkertaistamisen ansiosta talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden ja kansalaisten on helpompi ymmärtää yhteisöpolitiikkoja ja Euroopan yhdentymisprosessia. ETSK ehdottaa tässä yhteydessä, että Euroopan unionin toimielimet hyväksyisivät käytännesäännöt, joiden tarkoituksena on yksinkertaistaa sääntelyä. Tämän lisäksi komitea katsoo, että on tarpeen vakiinnuttaa vaikutusarviot, joita tulisi tehdä kaikista sääntelyhankkeista, ja lisätä niihin mahdollisten vaihtoehtojen tarkastelu.

4.10. Komitea katsoo, että yhteissääntelyä tulisi suosia nykyistä enemmän ja liittää asianomaisten osapuolten aloite yhteisökehykseen. Tämän tarkoituksena on lisätä joustavuutta ja tehokkuutta.

4.11. Lisäksi komitea odottaa, että perustuslakisopimuksessa myönnetään komitealle mahdollisuus toimia entistä paremmin tehtävässään ulottamalla komitean kuuleminen lainsäädäntäprosessia edeltävään vaiheeseen. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi kehittämällä valmistelevien lausuntojen mallia. Niitä voitaisiin laatia muiden toimielinten pyynnöstä.

4.12. Unioni laajentaa kuulemisverkkoa demokraattisen hallintotavan laadun parantamiseksi. ETSK:n toimii tällöin mielestään siltana komission ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan välillä, kuten syyskuussa 2002 järjestetyn kestävää kehitystä käsitelleen sidosryhmien foorumin menestys osoittaa.

4.13. Lopuksi ETSK toteaa, että toimielinaseman myöntäminen perustuslakisopimuksessa vahvistaisi sen toimintaa.

5. **Päätelmät**

5.1. Komitea katsoo, että kaikilla tasoilla on ponnisteltava kaikin tavoin, jotta Euroopan kansalaisilla on täysivertaiset mahdollisuudet osallistua laajentuvaa Eurooppaa koskevan hankkeen määrittelyyn ja jotta hankkeelle annetaan todellinen sisältö. Koska Euroopan kansalaiset ovat edelleen huolestuneita siitä, ettei Euroopan yhdentymisprosessi ole avoin eivätkä he tunne sen koskettavan itseään, valmistelukunnan on hahmoteltava sellainen Euroopan tulevaisuudenkuva, joka saa kansalaiset osallistumaan prosessiin ja samaistumaan siihen nykyistä enemmän.

5.2. ETSK aikoo hoitaa tehtävänsä täysipainoisesti Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa ja pyrkii aiheesta antamansa päätöslauselman [1] mukaisesti vaikuttamaan etenkin siihen, että unionin tulevaisuudesta keskustellaan järjestäytyneessä kansalaisyhteiskunnassa mahdollisimman avoimesti.

---

[1] Päätöslauselma aiheesta ”Euroopan tulevaisuus”, annettu 17. syyskuuta 2001, CES 1033/2001 fin.

394. TÄYSISTUNTO, 24. LOKAKUUTA 2002

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Liikenteen turvallisuus”

(2003/C 61/28)

Komissio pyysi 23. huhtikuuta 2002 päivätyllä komissaari Loyola de Palacion kirjeellä, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta ”Liikenteen turvallisuus”.

Komitean työvaliokunta antoi 23. huhtikuuta 2002 ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaoston tehtäväksi valmistella lausunnon kyseisestä aiheesta.

Asian kiireellisyyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 24. lokakuuta 2002 pitämässään 394. täysistunnossa Anna Bredima-Savopouloun yleisesittelijäksi ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 93 ääntä puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Yhdysvaltoihin syyskuun 11. päivänä 2001 kohdistetut terroristihyökkäykset jättivät maailman kohtaamaan syvän epävarmuuden. Traagisten tapahtumien vaikutukset levisivät kaikkialle maailmaan, ja ne koskettavat jokseenkin jokaista elämämme ulottuvuuksista.

1.2. Ennalta varautuva ja operatiivinen varmuus ja turvallisuus ovat saaneet korostuneemman aseman kuin milloinkaan aiemmin, ja ne on nostettu politiikasta päättävien tärkeysjärjestyksessä kärkeen. On kuitenkin syytä panna merkille, ettei kansainvälisesti hyväksyttyä terrorismin määritelmää ole olemassa.

1.3. Sekä hallitusvallan käyttäjät että elinkeinoelämän piirit tiedostavat, että on välttämätöntä tehostaa turvallisuutta maailmanlaajuisesti. Aukoton turvallisuus on ylivoimainen tavoite. Vakavissa kriisitilanteissa esiintyy pyrkimystä varautua kaikkiin ajateltavissa oleviin uhkiin ja löytää keinot niiden torjumiseksi. Mutta olivatpa nuo turvallisuusriskit miten vakavia tahansa, ei kyseeseen tulevia intensiivisiä turvatoimia voida ylläpitää kuin joitakin päiviä kerrallaan. On tarpeen hankkia parempi käsitys liikenneverkkoa uhkaavien riskien luonteesta ja todennäköisyydestä, jotta pystyttäisiin järkevästi arvioimaan, milloin on aiheellista ryhtyä turvatoimiin.

1.4. Vuoden 2001 syyskuun 11. päivän jälkeisessä tilanteessa merenkulku- ja ilmailuala ilmaisivat täyden tukensa periaatteelle, jonka mukaan terrorismi ja muut laivojen ja ilmaalusten turvallisuutta uhkaavat tekijät on voitettava. Juuri turvallisuuskysymykset ovat sellaisia, joiden ratkaisemisessa on kaikkien kuljetusketjun osasten oltava mukana, jotta saataisiin kouraantuntuvia tuloksia. Osapuolten on kannettava vastuunsa, koska muutoin terroristit ottavat kohteekseen ”heikoimman lenkin” päästäkseen tunkeutumaan itse järjestelmään.

1.5. Terrorismin ja muiden laittomuuksien aiheuttaman uhkan vuoksi merenkulun ja siviili-ilmailun turvallisuuden takaaminen on maailmanlaajuinen ongelma, joka vaatii yleismaailmallisen huomion ja maailman mitassa tehtäviä ratkaisuja. Niitä pystyvät tarjoamaan ainoastaan kyseisiä aloja edustavat kansainväliset järjestöt eli Kansainvälinen merenkulkujärjestö (International Maritime Organisation, IMO) ja Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (International Civil Aviation Organisation, ICAO). Raideliikenteen turvallisuutta näkyy paljolti hoidettavan maakohtaisin toimin, kun taas maantie- ja sisävesiliikenteessä on terrorismikysymyksiin kiinnitetty melko niukasti huomiota. Mutta koska kuljetusketju periaatteessa ulottuu ovelta ovelle ja koska siihen yleensä kuuluu useita liikennemuotoja, koskettavat korostuneet turvallisuusnäkökohdat väistämättä kaikkia liikennemuotoja. Tästä syystä vaatimus koko logistiikkaketjun yhteentoimivuudesta on ehdoton.

2. Turvatoimien vaikutus

2.1. Tiukennetut turvavaatimukset ja kokonainen joukko lisäveloituksia ovat myös vaikuttaneet laiva- ja lentorahtimaksuihin ([1]). Kansainvälisten merikuljetusten yhteydessä on esim. alettu soveltaa erityisiä ilmoitusvaatimuksia, rajavartioviranomaiset tekevät tarkastuksiaan aiempaa tiuhemmin ja aluksilta edellytetään yhä useammissa tapauksissa saattohinaajan käyttöä. Näistä syistä kustannukset ovat lisääntyneet ja odotusajat pidentyneet. Lentorahdin osalta ovat lentoasemien kasvaneet turvallisuuden ylläpitoon liittyvät kustannukset johtaneet turvamaksujen perimiseen, vakuutusten kallistumiseen ja sotatilaan perustuvien lisämaksujen veloittamiseen tietyillä epävakailla seuduilla.

2.2. OECD julkaisi hiljattain selonteon ([2]), jossa käsitellään syyskuun 11. päivänä 2001 tapahtuneiden terroristihyökkäysten vaikutusta kansainväliseen kauppaan. Siinä todetaan, että viivästykset, vaadittavan dokumentoinnin järjestäminen ja rajanylitysmuodollisuuksien noudattaminen aiheuttivat kustannukset, jotka kohosivat 5–13 prosenttiin kulloisenkin tavaran arvosta. Selonteossa arvioidaan myös, että turvatoimet saattavat kasvattaa mainittujen kustannusten osuutta vielä 1–3 prosenttia. Siinä katsotaan olennaisen tärkeäksi, ettei valtiovalta määrää suhteettoman paljon hallinnollisia velvoitteita tai maksuja. Lopuksi selonteossa todetaan, ettei kuljetuspalvelujen suorittajien maksettavaksi tulisi sälyttää sellaisia kustannuksia, jotka tosiasiallisesti kuuluvat julkisen vallan vastattaviksi.

([1]) OECD, ”The Economic Consequences of Terrorism”, Economic Department Working Paper, No. 34 (julk. 17. heinäkuuta 2002); OECD:n ministerineuvoston kokous, jonka aiheena oli liikenteen turvallisuus ja terrorismin uhka (2. toukokuuta 2002).

([2]) TD/TC/WP (2002) REV 1 / 702002.

2.3. Laivaliikenteen ja siviili-ilmailun on jatkossakin hoidettava kansainvälisen kaupan kuljetusvirrat varmasti ja tehokkaasti. Jotta tähän pystyttäisiin, on laivat, ilma-alukset, lentoasemat ja satama-alueet varustettava asianmukaisesti terroristihyökkäysten tai muiden laittomuuksien varalta. Jos turvatoimista tehdään liian tiukkoja, uhkaa tavarankuljetustoiminta miltei tyystin pysähtyä. Tällöin terroristit olisivat päässeet päämääräänsä.

2.4. Uusia turvallisuustoimenpiteitä punnittaessa tulee pyrkiä saamaan aikaan tasapaino niille asetettujen tavoitteiden sekä niiden aiheuttamien kustannusten ja niistä liikenteeseen kohdistuvien vaikutusten välille. Näin ollen on välttämätöntä pohtia ehdotuksia tarkkaan ja arvioida, ovatko ne realistisia ja toteuttamiskelpoisia. Kenenkään ihmisoikeudet eivät saisi niiden vuoksi liiallisesti kaventua eikä valtiosääntöoikeudellinen järjestys missään kohtuuttomasti horjua, sillä se edistäisi terroristien asettamia tavoitteita.

2.4.1. Niin turvallisuustoimenpiteiden kustannusten kuin kustannusvastuun jakautumisen tulisi vastata arvioita sellaisista asianmukaisista toimenpiteistä, joiden avulla terroristihyökkäysten uhka voidaan torjua tai joilla sitä voidaan vähentää. Arvioon tulee kuulua toimenpiteen toteuttamisesta aiheutuvien todellisten kustannusten mittaaminen, kuljetuspalvelujen toimittajille ja tavaranlähettäjille aiheutuvien suorien ja epäsuorien kustannusten (esim. viivästykset ja lisävarustuksen hankinta) määrittäminen sekä selvitys vaikutuksista maailmankauppaan ja kaupan toimintamallien vääristymisestä (niin, että kauppaa suunnataan alueille, joilla turvallisuustilanne on epäsuotuisampi).

2.4.2. Ei voida hyväksyä yksipuolisia toimia, ei varsinkaan sellaisia, joita sovelletaan epäsymmetrisesti ja kolmansien maiden etujen vastaisesti. Yksipuolisia ja summittaisia toimia tulee välttää siksi, että ne haittaavat maailmankauppaa byrokraattisin ja muunlaisin estein ja viime kädessä johtavat kilpailun vääristymiseen ja aiheuttavat epäedullisia talousvaikutuksia.

2.4.3. Kun otetaan huomioon meri- ja ilmaliikenteen kansainvälinen luonne, tulee turvallisuusvaatimukset perustaa vastavuoroisiin järjestelyihin, joita sovelletaan yhdenmukaisesti ja kohdistetaan samoin kaikkiin osapuoliin ja jotka eivät haittaa kauppaa sujumasta mahdollisimman tehokkaasti.

2.4.4. Hyökkäykseen varautuminen vaatii tietoa, joten liikenteenharjoittajien velvollisuutena on kertoa viranomaisille kaikki tietonsa tai epäilyksensä sekä pitää henkilökuntansa selvillä vallitsevasta tilanteesta.

2.4.5. Turvallisuustilanteen kohentaminen vaatii väistämättä kalliita aineellisia (perusrakenteet ja varustus) ja älyllisiä (työvoima, koulutus) investointeja. Tulisi varoa ryhtymästä ylimitoitettuihin teknisiin järjestelyihin, jotka saatetaan katsoa protektionistisiksi ja kaupallisia etuja ajaviksi. Toimien laajuutta ja intensiteettiä harkittaessa tulisi ottaa huomioon kaikki mahdolliset henkilökunnan toimintakykyä supistavat vaikutukset (mm. väsymys, stressi). Turvallisuustoimenpiteet eivät voi olla vaikuttamatta kuljetustyöntekijöihin. Eurooppalaiseen filosofiaan ja kulttuuriin kuuluu keskeisesti ihmisoikeuksien kunnioitus. Näitä ikiaikaisia periaatteita ei tule milloinkaan sivuuttaa terrorismin uhkaa torjuttaessa.

2.4.6. Alati kasvaa epäsuotuisa mahdollisuus, että laiva- ja lentohenkilökunnalle sekä satamaviranomaisille asetetaan suoria tai välillisiä valvontavelvoitteita, jotka tavallisesti kuuluvat valtion virastoille. Tämän kaltaiset velvollisuudet eivät kuulu kyseisen henkilökunnan perinteisiin tehtäviin, ja ne voivat saattaa heidät fyysisen uhan ja psyykkisen jännityksen alaisiksi.

3. **Vakuutuspoliittiset seuraukset**

3.1. Vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumilla on ollut valtaisat vakuutuspoliittiset vaikutukset meri- ja ilmaliikenteeseen. Kaupalliset vakuutusyritykset peruuttivat sotavakuutusturvan kokonaan. Kun kaupalliset yrittäjät ryhtyivät jälleen markkinoimaan sotavakuutuksia, oli niiden hinta kohonnut yli kymmenkertaiseksi. Vakuuttajat nostivat perimiään maksuja 0,03–0,05 prosenttia vakuutetusta arvosta, minkä osaperusteena oli kuitenkin edellisenä vuosikymmenenä tapahtunut reaalinen lasku. Terroritekojen varalta myytävät vakuutukset katosivat miltei tyystin markkinoilta. Näin ollen julkisen vallan oli ryhdyttävä toimiin sellaisten vakuutusriskien kattamiseksi, joiden katsottiin olevan liian mittavia yksityisen sektorin kannettaviksi.

3.2. Uudet turvallisuustoimenpiteet vaikuttivat myös vakuutusmarkkinoihin. Oli mm. harkittava vakuutusturvaa tehostetuista turvatoimista väistämättä aiheutuvien viivästysten kattamiseksi. Kävi myös tarpeelliseksi hankkia hyvin kalliita huippuluokan skannauslaitteita [1] läpivalaisutarkoituksiin, ja nekin oli vakuutettava.

3.3. Merivakuutuksen alalla laajennettiin korotettujen vakuutusmaksuluokkien piiriin kuuluvia maantieteellisiä alueita ja kyseisten maksujen soveltamisjaksoja kohtuuttomasti. Yleinen käsitys on, että syyskuun 11. päivän tapahtumia on käytetty verukkeena, jonka perusteella on peritty liiallisia vakuutusmaksuja. Laivanisännistöt ja vakuutusyritykset käyvät parhaillaan neuvotteluja, joiden tarkoituksena on asianmukaisten ratkaisujen löytäminen ongelmaan.

[1] Turvallisuuslaitteistot ovat perin kalliita: esim. Rotterdamin satamaan konttien kuvaustutkimusta varten hankittu skanneri maksoi 14 miljoonaa EUR.

3.4. Lentoliikenteessä puolestaan ilmailualaa koskevien sotavakuutusten antajat ryhtyivät vaatimaan ylimääräisiä vakuutusmaksuja. Yhdysvaltalaisten lentoliikenneyritysten lisääntyneistä vakuutusmenoista otti vastatakseen liittovaltion hallitus. Koska vakuutustilanne oli vaikea, Yhdysvaltojen hallitus antoi lentoliikennettä harjoittaville yhtiöille suoraa taloudellista tukea ja tehosti ilmailualan turvallisuutta. Jotta vältettäisiin lentoliikenteen häiriytyminen, EU:n valtiovarainministerit ovat hyväksyneet käytännesäännöt, joissa mainituin edellytyksin jäsenvaltiot voivat suunnata tukea ilmailualan vakuutuskulujen kattamiseen. Käytännesääntöjen mukaan jäsenvaltiot voivat halutessaan joko maksaa sodan ja terrorismin uhasta johtuvia vakuutusmaksuja maidensa lentoliikenneyritysten puolesta tai myöntää niille valtiontakauksen kyseisen riskin toteutumisen varalta. ETSK tukee EU:n aloitetta, jonka tarkoituksena on unionin piiriin kuuluvien lentoyritysten elinkelpoisuuden turvaaminen.

3.5. Koska on viitteitä siitä, että ilmailualan vakuutustilanne on palautumassa asianmukaiseksi, ei jäsenvaltioiden lentoliikenneyrityksille myöntämiä takauksia aiota jatkaa. Komissio pyrkii löytämään riittävän vakuutusturvan mahdollistavan ratkaisun, ja niinpä se on ehdottanut, että otetaan käyttöön kaikkia EU:n ilmatilaa käyttäviä liikenteenharjoittajia koskevat ilmailuvakuutusten vähimmäisvastuuvaatimukset määritettyinä matkustajaa ja rahtikiloa kohden. Pitkän aikajakson ratkaisuvaihtoehtona näyttäytyy sijoitusyhtiömalli, jonka avulla voitaisiin kohtuullisin kustannuksin hoitaa vastuuvakuutusjärjestelyt terrorismin varalta.

4. **Merenkulun turvallisuus**

4.1. *Katsaus merenkulun turvallisuuskehitykseen*

4.1.1. Vaikka syyskuun 11. päivänä tapahtuneiden hyökkäysten kohteina ja välikappaleina olivat ilma-alukset ja lentoasemat, myös laivat ja meriliikenteen perusrakenteet ovat alttiina terrorismin aiheuttamille riskeille. Laivaa on mahdollista käyttää aseena, hyökkäyksen lähtöpisteenä, aseiden tai vaarallisten materiaalien kuljetusvälineenä tai sen voi upottaa liikennepaikkoja tukkimaan (esim. sataman suulle tai kanavan kulkuväylälle). Kemikaaleja ja kaasua kuljettavat sekä täydessä öljylastissa olevat säiliöalukset ovat erityisen haavoittuvia ja alati kasvava vaaratekijä. Laivakuljetuksina siirrettäviä kontteja voidaan käyttää joukkotuhoaseiden tai terroristien salakuljettamiseen. Koska vaaratilanteiden mahdollisuus on olemassa, Yhdysvallat on saattanut voimaan kaikkein pisimmälle menevät määräykset suojatakseen satamiaan ja lippunsa alla purjehtivia aluksia. Yksikään toinen maa ei toistaiseksi ole muuttanut laivaliikennettä koskevia turvallisuusjärjestelyjään näin yksipuolisella ja rajulla tavalla.

4.1.2. Kun verrataan laiva- ja lentoliikennettä keskenään voidaan todeta, ettei suoranaisia terroristihyökkäyksiä ole kohdistettu matkustaja- tai rahti-aluksiin, jos mukaan ei lueta risteilyalus Achille Lauron kaappausta. On kuitenkin tapauksia, joissa rahtialukset ovat joutuneet merirosvouksen ja törkeän aseellisen ryöstön kohteiksi. Vuosilta 1984–2002 niitä on ilmoitettu yhteensä 2 650.

4.1.3. Niinpä riskejä arvioitaessa tulisi keskittyä selvittämään niiden todennäköisyys ja mahdollinen vakavuus. Toisin sanoen huomioon tulee ottaa esim. maantieteellinen sijainti, liikennemuodolle ominaiset piirteet, sisäänkulkumahdollisuudet, uhanalaisuus sekä turvallisuustoimenpiteiden tiellä olevat institutionaaliset ja juridiset ongelmat.

4.1.4. Laivaliikenteen turvatoimien tulee olla vaatimuksiltaan selkeät alusten, miehistöjen, matkustajien, laivaajan, tavaran vastaanottajien, rahtiterminaaliyritysten sekä kansainvälisen kaupan maantie- ja rautatiekuljetusten suorittajien osalta. Niiden pitää myös olla oikeassa suhteessa arvioituun uhkaan.

4.2. *Toiminta IMOn piirissä*

4.2.1. 1980-luvulta lähtien IMO on tehnyt työtä, johon on antanut aiheen huoli alusten sekä niiden matkustajien ja miehistön turvallisuutta uhkaavista laittomuuksista.

4.2.2. Vuonna 1985 tapahtuneen Achille Lauro -aluksen kaappauksen johdosta IMO antoi päätöslauselman ja hyväksyi kaksi kiertokirjettä, joissa suositellaan toimenpiteitä matkustaja-alusten turvallisuuden vaarantavien laittomien tekojen estämiseksi ([1]).

4.2.3. Vuonna 1988 IMO hyväksyi merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan yleissopimuksen (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation) sekä siihen liittyvän mannerjalustalla sijaitsevien kiinteiden lauttojen turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan pöytäkirjan (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf), joihin viitataan lyhenteillä SUA-yleissopimus ja -pöytäkirja. Oikeusvälineet tulivat voimaan 1. tammikuuta 1992 ([2]).

4.2.3.1. Mainittuja sopimustekstejä valmisteltiin samaan aikaan kun toisaalla valmisteltiin hyväksyttäväksi kansainväliseen siviili-ilmailuun käytettävillä lentoasemilla tapahtuvien laittomien väkivallantekojen ehkäisemistä koskeva lisäpöytäkirja siviili-ilmailun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevaan yleissopimukseen vuodelta 1971 (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplemetary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation).

4.2.3.2. IMO perusti lisäksi kirjeenvaihtoryhmän pohtimaan SUA-yleissopimuksen ja -pöytäkirjan tarkistamista tarkoituksena kansainvälisen yhteistyön sujuvoittaminen kamppailussa laittomuuksia, kuten terroristihyökkäyksiä, vastaan.

([1]) A.584(14), MSC/Circ.443, MSC/Circ.754.

([2]) Sopimuspuolina on yleissopimuksessa 67 ja pöytäkirjassa 60 valtiota.

4.2.4. Syyskuun 11. päivänä 2001 tehtyjen hyökkäysten jälkeisessä tilanteessa IMO ryhtyi kiireellisesti arvioimaan uudelleen turvallisuuskysymyksiä koskevia kansainvälisiä säädöksiä. Yhdysvaltojen aloitteesta IMO järjesti aiheesta meriturvallisuuskomitean alaisen yleiskokousten istuntojen välillä toimivan työryhmän (Intersessional Working Group of the Maritime Safety Committee) kokoukset 11.–15. helmikuuta 2002, 15.–24. toukokuuta 2002 ja 9.–13. syyskuuta 2002.

4.2.5. IMO on päättänyt, että uudet toimenpiteet merenkulun turvallisuuden kohentamiseksi kootaan alusten ja satamalaitosten turvallisuutta koskeviksi kansainvälisiksi käytännesäännöiksi (International Code for the Security of Ships and Port Facilities), jotka sisällytetään muutoksina ihmishengen turvallisuudesta merellä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS) XI lukuun. IMOn toimenpiteet on kaavailtu hyväksyttäviksi diplomaattikokouksessa 4.–13. joulukuuta 2002. Toimenpiteet koskevat seuraavia asiakokonaisuuksia:

– automaattiset alustunnistejärjestelmät,

– aluksia ja avomerirakenteita (offshore installations) koskevat turvasuunnitelmat,

– aluksen turvavastaava / varustamon turvavastaava (security officer),

– satamalaitoksia koskevat turvallisuussuunnitelmat ja -arviot,

– tavarankuljetuskontteja koskevat turvallisuustoimenpiteet,

– alusta, lastia, miehistöä ja matkustajia koskevat tiedot.

4.2.6. Erityisen huomionarvoisia, kansainvälistä ja maakohtaista työtä vaativia aiheita ovat satama-alueiden turvallisuus, satamia koskevien turvatoimien soveltaminen ja tavarankuljetuskonttien turvallisuuskysymykset.

4.2.7. IMOn kaavailemien toimenpiteiden piiriin kuuluu ”alus-satama-liitoskohta” (Ship/port interface) eli yhtäältä maista laivaan välittömästi kohdistuva uhka ja toisaalta ankkuroidusta tai sataman vesialueella kulkevasta aluksesta peräisin olevat vaaratekijät. Muihin turvallisuuskysymyksiin IMO puuttuu yhteistyössä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) ja muiden asiaankuuluvien organisaatioiden (mm. Maailman tullijärjestö [World Customs Organisation], Kansainvälinen satamayhdistys [International Association of Ports and Harbours], Kansainvälinen satamapäällystöyhdistys [International Harbour Masters' Association]).

4.2.8. IMOssa on pohdittu satamaturvallisuusarvioinnin (Port Vulnerability Assessment, PVA) soveltamista ”pieniin satamiin” sekä satamiin, joissa kansainvälistä liikennettä harjoittavat alukset eivät juuri milloinkaan poikkea. Vaikka todettiin, etteivät PVA-vaatimukset ehkä aina ole sovellettavissa kulloisenkin maan kaikkiin satamiin, katsottiin toisaalta tarpeelliseksi pyrkiä asiassa joustavuuteen, jotta merenkulun turvallisuus voidaan kauttaaltaan taata pitävästi turvallisuusriskien ilmetessä.

4.2.9. Konttiliikenne on luonteeltaan varsin vapaata, mutta juuri tämä esteettömyys saattaa sen terroristitoiminnalle alttiiksi. Konttien merikuljetukset ovat vain yksi multimodaalisen kuljetusketjun osista, ja on tarpeen taata turvallisuus kaikissa vaiheissa, joten kyseeseen tulevia toimijoita ovat myös laivaajat, huolitsijat sekä rahdinottajat. Rajavalvontaviranomaisilla, eritoten tullihallinnolla, on aivan olennainen tehtävä kansainvälisen konttiliikenteen valvonnassa. Tullihallinnolla ympäri maailman on varsin pitkäaikainen kokemus konttiliikenteen valvonnasta yhteistyössä muiden, niin kansallisten kuin kansainvälisten valvontaviranomaisten kanssa ja myös asiaankuuluvien kaupallisten organisaatioiden kanssa. Maailman tullijärjestö voi näytellä keskeistä roolia kattavan, konttiliikennettä koskevan turvallisuusjärjestelmän kehittämisessä yhdessä asianomaisten kansainvälisten organisaatioiden kanssa toimien ja laivaajien, huolitsijoiden ja rahdinottajien järjestöjä kuullen. Järjestelmän piiriin tulisi ottaa myös tavarankuljetuskonttien asiaankuuluvien lasti-ilmoitusten antamista ja tarkistamista koskevat vastuukysymykset.

4.2.10. Aluksen käyttöhistorian kertovat merkinnät ja sen omistussuhteita koskevat tiedot saatetaan vastaamaan turvallisuusnäkökohdista johtuvia avoimuusvaatimuksia. Kaikki keskeiset tiedot velvoitetaan kirjaamaan aluksilla järjestelmällisesti (Continuous Synopsis Record, CSR). CSR-kirjanpidon tarkoituksena on, että laivalta löytyy tarvittaessa tiedot sen käyttöhistoriasta, lippuvaltio(i)sta, aluksen rekisteröimisajankohdasta sekä sen nimestä ja IMO-tunnuksesta. Kirjanpidosta on käytävä ilmi myös se, kenen/keiden omistukseen alus on rekisteröity, tiedot aikarahtaajista, luokituslaitoksista sekä ISM-turvallisuusjohtamissäännöstöstä (ns. ISM-koodi). Välittömästi saatavilla tulee olla myös tiedot miehistön palvelukseenottajasta, aluksen käytöstä määräävästä tahosta sekä toimijasta, jonka aluksen omistaja on valtuuttanut allekirjoittamaan rahtaussopimuksen puolestaan.

4.2.11. IMO on päättänyt periaatteessa, että nykyisin käytössä olevat alukset varustetaan automaattisilla tunnistusjärjestelmillä (Automatic Identification Systems, AIS) aiemmin kaavailtua nopeammin. Ajankohta, johon mennessä kyseiset laitteistot on asennettava, määritetään kuitenkin vasta joulukuussa 2002 järjestettävässä diplomaattikokouksessa.

5. **EU-näkökulma**

5.1. Vaikuttaisi siltä, että IMOn tarjoamalla kansainvälisellä foorumilla esitetyissä toimintaehdotuksissa on pystytty ottamaan melko hyvin huomioon niin tarve taata henkilöiden ja tavaroiden vapaa liikkuvuus kuin tarve saavuttaa mahdollisimman korkea suojelun taso terroristihyökkäyksiä vastaan.

5.2. Vaikka jotkin IMOn puitteissa määritetyistä toimista saatetaan myöhemmin sisällyttää yhteisön oikeuteen, ei uusien kansainvälisten toimien käyttöönotto saa johtaa yhteisön lainsäädäntäprosessin hidastumiseen. Kansainvälisillä areenoilla etenevät ja EU:n omat päätöksentekoprosessit on sovitettava yhteen, jotta vältetään mahdolliset epäjohdonmukaisuudet kansainvälisten ja yhteisön säännöstöjen välillä.

5.3. Sevillassa 21.–22. kesäkuuta 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti jäsenvaltioita tiivistämään yhteistoimintaansa kamppailussa terrorismia vastaan. Eurooppa-neuvosto ilmaisi myös tyytyväisyytensä siihen, että syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen on edistytty pyrkimyksissä sisällyttää terrorismin vastainen taistelu EU:n harjoittaman ulkosuhdepolitiikan kaikkiin lohkoihin.

5.4. EU:n satamien tulisi ottaa käyttöön yhteiset, satamien turvallisuustilannetta parantavat normit ennen kuin muut maat ryhtyvät yksipuolisiin toimiin. Ei voida hyväksyä yksipuolisia ja syrjiviä toimenpiteitä, joiden seurauksena saattaa olla ulkomaisten satamien ”turvallisuusluokittelu” ja joidenkin asettaminen mustalle listalle ”vaarallisina” käyttäen perusteena valmiuksia laittomien maahanmuuttajien ja terroristien paljastamiseen. Tämä saattaisi johtaa markkinatilanteen vääristymiseen ja haitata kansainvälisen kaupan sujumista. Lisäksi tietyt EU-tulliviranomaiset ovat tehneet itsenäisesti aloitteita päästäkseen kahdenvälisiin sopimuksiin Yhdysvaltojen tulliviranomaisten kanssa. Kyseiset aloitteet vievät pohjaa EU:n yhteiseltä toiminnalta ja vaikeuttavat suotuisien puitteiden luomista tuleville järjestelyille, joiden tulee perustua vastavuoroisuuteen ja yhteistoimintaan. Tarkistusten suorittaminen lastaussatamassa (EU) purkusataman (Yhdysvallat) sijasta on jättiläismäinen urakka. ETSK tukee Euroopan komissiota, joka on asettanut tämäntyyppisten kahdenvälisten sopimusten lainmukaisuuden kyseenalaiseksi. Toimen taustana tulee hahmottaa juridinen asiakokonaisuus, joka koskee EU:n toimivaltaa ulkoisten kauppasuhteiden alalla. ETSK kannattaa myös EU:n aikomusta yhtäältä jatkaa neuvotteluja Yhdysvaltojen kanssa sopimuksesta, joka takaisi kaiken EU:sta peräisin olevan rahdin (tavarankuljetuskonttien) yhdenmukaisen kohtelun, ja toisaalta muuntaa kahdenväliset sopimukset monenväliseksi sopimukseksi tai sisällyttää ne siihen (Maailman tullijärjestön puitteissa).

5.5. Kasvavaa huolta aiheuttaa se mahdollisuus, että Yhdysvallat ottaa käyttöön sääntöjä, jollaisia muualla maailmassa ei ehkä pystytä noudattamaan, mikä aiheuttaisi aluksille, laivanisännistöille sekä alusten ja sataman yhteistyöhön epävarmuustekijöitä. Yhdysvalloissa tehty meriliikenteen turvallisuutta koskeva aloite antaisi maan hallitukselle mahdollisuuden tehdä arvioita ulkomaiden satamista niin, että kulloisenkin aluksen maahanpääsy riippuu siitä pystytäänkö todistamaan, että sen lähtösatama täyttää rahdintarkastukselle ja muille terrorisminvastaisille toimille asetetut tehokkuusvaatimukset. Mainitun hankkeen merkitys ja vaikutukset käynevät selviksi, kun otetaan huomioon Yhdysvaltojen kanssa käytävän kaupan volyymi. Risteilyaluksilla purjehtii vuosittain yli 6,5 miljoonaa amerikkalaismatkustajaa. Yhdysvaltalaisiin satamiin tuodaan vuosittain kuusi miljoonaa tavarankuljetuskontillista rahtia, 156 miljoonaa tonnia vaarallisia aineita ja lähes miljardi tonnia öljytuotteita. Vuonna 2001 Euroopan ja Pohjois-Amerikan (Yhdysvallat, Kanada ja Meksiko) välisessä liikenteessä kuljetettiin yhteensä 6 177 000 konttiyksikköä [1]. Noin 22,5 prosenttia yhdysvaltalaisiin satamiin suuntautuvista konttien merikuljetuksista on peräisin seitsemässä EU:n jäsenvaltiossa olevista yhdeksästä suursatamasta.

5.5.1. Yhdysvaltojen EU:n ja maailman muiden osien kanssa käymän kaupan uskoisi pelkillä mittasuhteillaan vakuuttavan ensinnä mainitun tarpeesta löytää realistisia ratkaisuja yhdessä kauppakumppaniensa kanssa. Koska EU:ssa toisaalta ymmärretään, miten muualla maailmassa käyttöönotettavat moninaiset, toisistaan poikkeavat toimet saattaisivat vaikuttaa, tulisi sen ottaa ohjat käsiinsä maailmanlaajuisen järjestelmän aikaansaamiseksi. Se olisi kaikkien osapuolten etu. ETSK kehottaa EU:ta ryhtymään Yhdysvaltojen ja muiden maiden kanssa vuoropuheluun, jonka aiheina ovat suveniteetti, tiedonvaihto, konttiliikenteen tarkistusmenettelyt, vastavuoroisuus sekä muut osapuolia kiinnostavat kysymykset. Näin EU:lle avautuisi tilaisuus näkyvämpään rooliin. Sekä aiemmat että aivan viimeaikaiset kokemukset monilta puolilta maailmaa ovat osoittaneet, että keskittyminen pelkästään valvontatoimiin tuottaa niukasti tulosta. Valvontatoimiin perustuva strategia ei anna turvaa turvattomassa maailmassa. EU:n on kiireellisesti käytävä kansainvälisen toiminnan johtoon, jotta voitaisiin kehittää avarammat turvallisuuspuitteet, joiden ansiosta pystytään puuttumaan terrorismin syihin sen sijaan, että yritettäisiin pelkästään eliminoida sen seuraukset.

5.6. Turvallisuustoimien tulee olla luonteeltaan sellaiset, etteivät ne aiheuta liikenteen ohjautumista joistakin satamista tiettyihin muihin satamiin (turvatoimien kasvaessa). Ne eivät myöskään saa asettaa EU:n satamiin saapuvia säännöllisen linjaliikenteen ja hakurahtiliikenteen aluksia epäyhdenvertaiseen asemaan keskenään.

5.7. ETSK ehdottaa, että kaikkia EU:n jäsenvaltioita, jotka eivät vielä ole SUA-yleissopimuksen ja -pöytäkirjan osapuolia, kehotetaan ratifioimaan molemmat oikeusvälineet [2].

5.8. Kaikessa EU:n toiminnassa pitää ottaa huomioon talousnäkökohdat, eli tällöin tulee mm. selvittää turvallisuustoimenpiteistä koituvien kustannusten maksuvastuun jakautuminen sekä turvallisuusvaatimusten vaikutukset kilpailukykyyn niin julkisyhteisöjen omistuksessa olevien kuin yksityissatamien osalta. Merenkulkuala tiedostaa laaja-alaisen terrorisminvastaisen lainsäädännön tarpeen ja on valmis osallistumaan turvallisuustoimenpiteiden tehostamisen vaatimen kustannusten kattamiseen.

5.9. EU:n ei tule arvioissaan kohdistaa päähuomiota yksinomaan merenkulkualalla työskentelevien (merenkulkijat, satamatyöntekijät) henkilökohtaiseen turvallisuuteen vaan sen tulee paneutua myös satamaterminaalien turvallisuustilanteeseen. EU:n täytyy kartoittaa keinot, joilla kulloisetkin riskit voidaan havaita entistä tehokkaammin, ja esittää sekä menettelytapoihin että teknologiaan liittyviä ratkaisuja niiden vähentämiseksi.

[1] *Lähde:* Containerisation International, huhtikuu 2002.

[2] Belgia, Irlanti ja Luxemburg eivät vielä ole ratifioineet kyseisiä oikeusvälineitä.

5.10. Alusten ja satamayksiköiden turvallisuusseikat ovat riskinhallintakysymyksiä. Tilannearvion tekee kukin jäsenvaltio riippumattomasti, oman harkintansa mukaan. EU:lla on kuitenkin korvaamaton rooli yhtenäisten normien asettajana ja yhdenmukaisten menettelyiden vahvistajana niin tällä kuin muillakin merenkulun turvallisuuden lohkoilla. Kun henkilöstön koulutus järjestetään yhteiselle pohjalle kasvaneiden turvallisuusvaatimusten edellyttämällä tavalla, yhdenmukaistetaan samalla menettelyjä ja saavutetaan kustannussäästöjä. Näin ollen on kaikkien logistiikkaketjuun kuuluvien ajan oloon muutettava liiketoiminnallisia käytänteitään turvallisuusnäkökohtien mukaisesti.

5.11. Jäsenvaltioiden tulee arvioida satamayksiköiden turvallisuutta koordinoidusti. ETSK katsoo, että satamakohtaisten suunnitelmien perustaksi tarvitaan satamaturvallisuuden yleissuunnitelma. Merisatamat ovat useissa tapauksissa varsin avoimia ja suojattomia, ja koska jo niiden luonteeseen kuuluu vapaan kauppavaihdon edistäminen, ne saattavat joutua alttiiksi suurimittaiselle terroristitoiminnalle. Se puolestaan voi uhata rannikkovyöhykkeen luontoa ja siellä sijaitsevia teollisuuden, kaupan ja hallinnon keskuksia sekä niissä asuvaa tai työskentelevää väestöä. Jotta satamatoimintaa, rahdinkäsittelyä ja aluksia uhkaavat vaarat voidaan torjua ja estää, on olennaista taata satamaanpääsyn tehokas valvonta ja fyysinen turvallisuus satamassa. ETSK uskoo, että satamaturvallisuuskomiteoiden perustaminen on oikea tapa yhdistää satamaviranomaisten, keskushallinnon edustajien (mm. tulli- ja maahanmuuttoviranomaiset), satamapalvelujen käyttäjien sekä muiden turvallisuuskysymyksiin perehtyneiden asianosaisten ponnistukset.

5.12. Turvallisuusarvioon tulee kuulua kolme olennaista osaa. Siinä tulee ensinnäkin määrittää ja punnita paitsi satamakokonaisuuden kannalta tärkeät arvot ja perusrakenteet myös alueet ja rakenteet, joiden vaurioituminen saattaisi johtaa merkittävään ihmishenkien menetykseen tai vahingoittaa satamayksikön taloutta tai saada aikaan ympäristötuhoa. Toiseksi arvion avulla tulee määrittää kyseisiin arvoihin ja perusrakenteisiin tosiasiallisesti kohdistuvat uhkatekijät, jotta turvallisuustoimenpiteet voidaan asettaa tärkeysjärjestykseen. Arviossa tulee lopuksi tarkastella satamayksikön haavoittuvuutta määrittämällä sen fyysisen turvallisuuden, rakenteen yhtenäisyyden, turvallisuusjärjestelmien, käytänteiden, viestintäjärjestelmien, liikenneinfrastruktuurin ja kaasu-, sähkö- ja vesihuollon ym. puutteet sekä satamayksikköön kuuluvat muut mahdollisen hyökkäyksen todennäköiset kohteet.

5.13. Jotta kulunvalvonta olisi tehokas, tulee jokainen satamassa olevaan alukseen pyrkivä voida velvoittaa esittämään valokuvalla varustettu henkilötodistus. Muutoin aluksen henkilökunta ei pysty valvomaan siihen saapuvien ja siitä poistuvien henkilöllisyyttä eikä täyttämään aluksen turvallisuussuunnitelmassa asetettuja vaatimuksia. Maailman työjärjestön (ILO) yleissopimuksen nro 108 nojalla merenkulkijat voidaan vapauttaa tavanomaisista viisumivelvoitteista vapaa-aikana tapahtuvan maissakäynnin tai alukselle palaamiseen tai sieltä siirtymiseen tarvittavan matkan ajaksi. Turvallisuusnäkökohdat on sovitettava yhteen yleissopimukseen nro 108 kirjattujen turvallisuusnäkemysten kanssa. Odotettavissa on, että merenkulkijoiden kotivaltioiden myöntämät henkilöllisyystodistukset yhdenmukaistetaan koneellisesti luettavaan muotoon.

5.14. ETSK toteaa, että käytännön ongelmat ja kustannusvaikutukset saattaisivat hidastaa uusien henkilökorttivaatimusten laajamittaista soveltamista. Biometristen mallinteiden (biometric templates) käyttö kortinhaltijan henkilöllisyyden toteamiseen mahdollisesti aiheuttaisi huolta ihmisoikeuksista ja tietosuojasta. Lisäksi EU:n tulee punnita, miten kyseinen hanke voidaan sovittaa yhteen Schengenin sopimuksen viisumimääräysten kanssa.

5.15. ETSK kehottaa niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä ole ratifioineet ILOn yleissopimusta nro 108, tekemään se mitä pikimmin. IMO ja ILO tähtäävät nopeaan ratkaisuun satamatyöntekijöitä koskevan soveltamismallin osalta, ja EU:n tulee antaa niille siihen täysi tuki. Kansainvälisiä toimia valmisteltaessa EU voisi harkita siirtymäjärjestelyjä sellaisissa tapauksissa kuin aluksilla viranomaistehtäviensä vuoksi käyvien kulunvalvonta, joka on todettu tarpeelliseksi.

5.16. Turvallisuustoimenpiteiden lisääminen edellyttää, että EU:n jäsenvaltioiden viranomaistahojen (maahanmuutto-, tulli-, lentoasema- ja satamaviranomaiset) yhteistyötä vahvistetaan. Tarvitaan myös toimintojen parempaa yhteensovittamista asianomaisten Euroopan komission yksiköiden välillä.

5.17. Pitää pyrkiä yhteistyöhön merenkulkualan kanssa turvallisuustietouden lisäämiseksi. Uusia turvallisuustoimenpiteitä laadittaessa tulee ottaa huomioon sellaiset muut aluksen ja sen miehistön turvallisuutta uhkaavat vaaratekijät kuin laiton huumekauppa, merirosvous, aseelliset ryöstöt ja salamatkustajat. ETSK huomauttaa, että tapaukset, joissa alukset ja merenkulkijat joutuvat merirosvouksen tai aseellisten ryöstöjen kohteeksi merellä ollessaan, ovat alati yleistyneet vuosien mittaan. Merenkulun turvallisuuden nykyisin saamaa huomiota tulisi pyrkiä hyödyntämään, jotta löydettäisiin ratkaisut merirosvouksen aiheuttamaan ongelmaan. Tämänlaatuisissa tilanteissa ei kuitenkaan saa vaarantaa kuljetustyöntekijöiden turvallisuutta tai heikentää heidän työolojaan. Voidaan todeta, että toimimalla terrorismin aiheuttamaa uhkaa vastaan torjutaan samalla myös muita laittomuuksia (huume- ja ihmiskauppa, merirosvous). Turvallisuustoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia punnittaessa on otettava huomioon niistä saatava hyöty.

5.18. Tulee varoa, ettei aluksen ja sataman turvallisuusolosuhteiden välille synny epäsuhtaa. Muutoin alukset ja varustamot saattavat joutua tilanteeseen, jossa niiden on pakko ryhtyä toimiin parantaakseen turvallisuutta laiturialueilla tämän epätasapainon korjaamiseksi. Merenkulkualaa ei pidä rasittaa kustannuksilla, jotka asiallisesti kuuluvat julkisen vallan vastattaviksi.

5.19. Jäsenvaltioiden tulee kehittää tehokkaat menetelmät, joilla voidaan käsitellä lastitietoja; ne tallennetaan yleensä aina tiettyyn paikkaan elektronisia järjestelmiä hyödyntäen. On erityisen tarpeellista, että kaikki konttiliikenteen osapuolet harjoittavat kattavaa tietojenvaihtoa. ETSK katsoo, että vaarallisten tai saastuttavien tavaroiden ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi direktiivin 93/75/ETY nojalla perustettu järjestelmä tulisi laajentaa koskemaan vaadittavien tietojen vaihtoa

5.20. ETSK uskoo, että ottamalla Galileo-järjestelmä ripeästi käyttöön (minkä kaavaillaan toteutuvan vuoteen 2008 mennessä) päästään siihen, että alukset ja kontit voidaan tunnistaa hyvin tarkasti, jolloin turvallisuustilannekin kohentuu. Tällä välin tulee pyrkiä nopeuttamaa EGNOS-hankkeen saattamista toimintavaiheeseen (v. 2003–2008) ja rakentaa sitä rinnan Galileo-järjestelmän kanssa. EGNOS on Galileo-järjestelmän edeltäjä, joka perustuu amerikkalaiseen GPS-järjestelmään ja venäläiseen GLONASS-järjestelmään ja valvoo niiden luotettavuutta.

5.21. Tulossa olevien IMOn toimenpidepäätösten nojalla aluksiin kohdistetaan valvontaa EU:n satamissa, ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti ne voidaan tarkastaa, jotta pystytään varmistamaan, täyttävätkö ne asiaankuuluvat vaatimukset. Jos todetaan, että säännöksiä on rikottu, aluksen merellelähtöä voidaan viivyttää, se voidaan pidättää, sen toimintaa voidaan rajoittaa, se voidaan karkottaa satamasta tai siltä voidaan kieltää pääsy satamaan. ETSK ehdottaa, että satamavaltioiden harjoittamasta valvonnasta annettuun direktiiviin 95/21/EY laaditaan ajanmukaistavia muutoksia, joissa otetaan huomioon satamavaltioiden valvontavallan laajentuminen.

5.22. Automaattisista tunnistusjärjestelmistä (AIS) saadaan turvallisuushyötyä ainoastaan, jos lähetetyt signaalit pystytään vastaanottamaan rannikolla ja analysoimaan ja jos sitten tarvittaessa pystytään ryhtymään asian vaatimiin toimenpiteisiin. ETSK ehdottaa, että seurataan tarkoin, täyttävätkö jäsenvaltiot ehdotetussa, ilmoitusvelvollisuutta koskevassa direktiivissä asetettavat vaatimukset annetun aikataulun puitteissa.

6. **Siviili-ilmailun turvallisuus**

6.1. *Siviili-ilmailun riskit*

6.1.1. Siviili-ilmailun turvallisuus koostuu kahdesta lohkosta: ilma-alusten turvallisuudesta ja maatoimintojen turvallisuudesta. Kansainvälisessä siviili-ilmailua koskevassa sopimuksessa, joka allekirjoitettiin Chicagossa 7. joulukuuta 1944 (nk. Chicagon sopimus), asetetaan vähimmäisvaatimukset siviili-ilmailun turvallisuuden takaamiseksi. Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO kutsui koolle ministerikokouksen (Montreal 19.–20. helmikuuta 2002), jossa käsiteltiin ilmailun turvallisuutta. Kokouksessa hyväksyttiin kattava strategia ilmailun turvallisuuden tehostamiseksi maailmanlaajuisesti. Siinä luodaan perusta ilmailun turvallisuutta koskevalle toimintaohjelmalle.

6.1.2. Koska ilmaliikenne on kansainvälistä luonteeltaan, tulee turvallisuustoimenpiteet koordinoida kansainvälisesti ja tarvittaessa kahdenvälisesti, jotta niistä saadaan tehoa. On tärkeämpää kuin koskaan ennen, että koko ilmailuala toimii yhtenäisesti turvallisuuden parantamisen, yhteisen tavoitteen, hyväksi. Varotoimia ei enää voi jättää yksin alueviranomaisten tai edes toimivaltaisten kansallisten viranomaisten harteille. Tämän vuoksi EU:n tulee koordinoida ilmaliikenteen turvallisuutta koskevat toimet Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAOn kanssa ja tukeutua mahdollisuuksien mukaan ICAOn normeihin.

6.1.3. Myös ETSK:n näkemys on, ettei kaikkia turvallisuustoimenpiteiden mukautuksia voida välittömästi panna toimeen tehokkaasti ja yhtenäisesti, vaan tarvittavan henkilökunnan palvelukseenotto ja kouluttaminen sekä perusrakennemuutokset vaativat todellisuuden mukaista, asteittain etenevää prosessia.

6.2. *Ilma-alusten turvallisuus*

6.2.1. ICAO antoi hiljattain normit ilma-alusten suunnittelussa huomioon otettavista turvallisuusnäkökohdista ja hyväksyi muita lentotoiminnan turvallisuutta koskevia toimenpiteitä. Ohjaamoturvallisuutta koskevissa ICAOn vähimmäisvaatimuksissa edellytetään, että kuljetuskapasiteetiltaan yli 60-paikkaiset tai lentoonlähtöpainoltaan vähintään 45 500 -kiloiset matkustajalentokoneet on suojattava sisääntunkeutumisen tai ammusten aiheuttamaa uhkaa vastaan. Vaatimus tulee kuitenkin voimaan vasta marraskuussa 2003.

6.2.2. Vastaavissa yhdysvaltalaisissa säännöissä edellytetään kuitenkin, että yhdysvaltalaisten lentoliikenneyritysten on asennettava lentokoneisiinsa vahvistetut ohjaamonovet viimeistään 9. huhtikuuta 2003 eli seitsemän kuukautta aikaisemmin kuin mitä ICAOn säännöissä edellytetään. Koska Yhdysvaltojen viranomaiset katsoivat, ettei ole mahdollista hyväksyä tilannetta, jossa yhdysvaltalaisille lentoasemille suuntautuvilla ja niiltä lähtevillä reiteillä liikennöiviin ulkomaisiin lentoliikenteenharjoittajiin sovellettaisiin erilaisia sääntöjä ohjaamoturvallisuudesta kuin samoilla reiteillä liikennöiviin amerikkalaiskoneisiin, koskee kyseinen sääntö myös Yhdysvaltoihin suuntautuvia ilmakuljetuksia hoitavien ulkomaisten liikenteenharjoittajien ilma-aluksia.

6.2.3. Tietyt valtiot, mm. Ranska ja Saksa, ovat antaneet määräykset poliisihenkilöiden sijoittamisesta lentomatkoille (sky marshal); yhdysvaltalaiset ja brittiläiset lentoliikenneyritykset ovat parantaneet merkittävästi ohjaamoturvallisuutta ohjaamojen ovirakenteita vahvistamalla, ja turvallisuustilannetta on kohentanut myös se, että kaikkialla maailmassa yhä suurempi osa matkatavaroista tutkitaan käsin.

6.3. *Maatoimintojen turvallisuus*

6.3.1. Syyskuun 14. päivänä 2001 kokoontunut EU:n liikenneneuvosto päätti, että on välttämätöntä panna täytäntöön Euroopan siviili-ilmailukonferenssin (European Civil Aviation Conference, ECAC) [1] asiakirjassa nro 30 määritetyt olennaiset toimenpiteet siviili-ilmailuun kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemiseksi. Marraskuun 28. päivänä 2001 antamassaan lausunnossa [2] aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisistä säännöistä siviili-ilmailun turvaamisen alalla" [3] ETSK totesi pitävänsä ehdotusta asetukseksi tervetulleena, koska se tarjosi nopean ja riittävän keinon ryhtyä toimiin siviili-ilmailun turvallisuuden korkean tason varmistamiseksi ja siihen kohdistuvien laittomuuksien torjumiseksi.

6.4. *EU-näkökulma*

6.4.1. Syyskuun 11. päivän tapahtumat olivat osoitus siitä, miten terroristit ovat käyttäneet ilmakuljetuksia tuomittavalla tavalla hyökätäkseen valtioita vastaan. Ilmaliikennettä sinänsä ei kuitenkaan ole valittu terroristitoiminnan kohteeksi, joten varotoimista koituvat kustannukset eivät kuulu kyseisen elinkeinon vastuulle. Näin ollen kun julkisviranomaiset ovat ryhtyneet tiukentamaan tiettyjä turvallisuustoimenpiteitä, koska koko yhteiskuntaa – ei kyseisen toimialan edustajia – vastaan on hyökätty, on niiden myös kannettava syntyvät kustannukset.

6.4.2. Aina kun harkitaan muutoksia turvallisuustoimenpiteisiin, mukaan luettuna turvallisuussuositusten muuttaminen pakollisiksi oikeusvelvoitteiksi, tulee tehdä kustannus-hyötyanalyysi sekä arvioida, miten muutokset vaikuttaisivat käytännön toimintaan. Korostettakoon, että EU:ssa ilmaliikenteen turvallisuustoimet rahoitetaan nykyään jäsenvaltioittain monin eri tavoin. Tietyissä jäsenvaltioissa valtiovalta vastaa kustannuksista, toisissa puolestaan peritään erityistä lähtöveroa (departure tax) tätä tarkoitusta varten, ja eräissä muissa ilmaliikenteen harjoittajat vastaavat kyseisistä kustannuksista suoraan.

6.4.3. ETSK kantaa huolta nykyisten ja uusien turvallisuustoimenpiteiden rahoituksesta. Komitea katsoo, että valtioiden on otettava vastuulleen nykyistä laajemmat taloudelliset velvoitteet tässä asiassa. Lentoasemat eivät poikkea muista liikennemuodoista mitenkään siinä, että ne muodostavat valtiollisen rajakohdan, ja niinpä valtiovallan velvollisuuksiin tulee kuulua taata kansalaisilleen korkein valtakunnallinen turvallisuustaso näillä rajoilla. EU:n puitteissa on sovellettava yhdenmukaisia toimintaperiaatteita turvallisuuskysymyksiin, ja valtioiden on yhteistuumin muokattava kattava politiikka, jonka avulla pystytään takamaan mahdollisimman hyvä lentomatkailun turvallisuus ja järjestämään tähän tarvittava rahoitus.

6.4.4. ETSK palauttaa mieliin ilmoittaneensa aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisistä säännöistä siviili-ilmailun turvaamisen alalla" antamassaan lausunnossa [4], ettei se "pidä kohtuullisena, että kyseiset ylimääräiset kustannukset jäisivät lentoasemien ja lentoyhtiöiden vastuulle. Kansalaisten turvallisuuden varmistamisen lentoasemilla tulee kuulua jäsenvaltioiden tehtäviin."

6.4.5. ETSK toteaa, että Yhdysvaltojen kongressi on hyväksynyt kiireellisen toimenpidepaketin ja että osa kyseisistä toimista on tarkoitettu edistämään ilmaliikenteen varmuutta ja turvallisuutta. EU:n jäsenvaltiot eivät vielä toistaiseksi korvaa kuluja, joita eurooppalaisille lentoliikenneyrityksille aiheutuu uusista turvallisuustoimenpiteistä. Näin ollen on pystyttävä välttämään, etteivät nämä toisistaan poikkeavat suhtautumistavat turvatoimikustannusten jakamiseen aiheuta kilpailun vääristymistä eurooppalaisten ja yhdysvaltalaisten lentoyhtiöiden välillä. ETSK kuitenkin katsoo, ettei turvallisuuden lisääminen verukkeena saisi ottaa käyttöön uusia teknisiä normeja, jotka onkin tarkoitettu palvelemaan muita päämääriä (esim. uusien laitteistojen myynnin edistäminen, protektionismi).

6.4.6. Edellä esitettyyn viitaten ETSK katsoo, että myös turvallisuuden varmistamisesta aiheutuvat kustannukset tulee lukea siviili-ilmailun turvaamisen yhteisistä säännöistä ehdotetun asetuksen piiriin kuuluvaksi asiaksi, eikä kysymystä tule jättää odottamaan myöhempiä lainsäädäntätoimia. Turvallisuustoimenpiteiden rahoituksesta päätettäessä tulee EU:n lentoliikenneyritysten kilpailuasema ottaa huomioon.

6.4.7. ETSK toistaa jo aiemmin esittämänsä kehotuksen edistää ja hyväksyä mahdollisimman nopeasti kaikki muutkin ehdotetut säädökset, jotka koskevat siviili-ilmailun turvallisuutta.

6.5. EU ei voi ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka koskevat yhteisön ulkopuolisten maiden lentoasemia. Niinpä unionin tulisikin kehittää menettelytapa, jonka avulla voidaan arvioida, täyttävätkö yhteisön ulkopuolisten maiden lentoasemat olennaiset turvallisuusvaatimukset. Jos kyseiset vaatimukset eivät täyty, saattaa seurauksena olla, että erot turvallisuustilanteessa EU:n jäsenvaltioiden välillä kasvavat. Kyseiset eroavuudet tehnevät aiheelliseksi pohtia tärkeää turvallisuusnäkökohtaa, nimittäin matkustajien pitämistä erillään toisistaan, sekä tästä aiheutuvia todennäköisiä vaikutuksia käytännön toimintaan, ihmisten elämään sekä talouteen.

---

(1) ECAC on vapaaehtoisjäsenyyteen perustuva Euroopan ilmailuviranomaisten järjestö, joka on antanut lukuisia suosituksia, mm. siviili-ilmailun turvallisuudesta.

(2) TEN/097.

(3) KOM(2001) 575 lopullinen – 2001/0234 COD.

(4) EYVL C 48, 21.2.2002, s. 70.

6.5.1. ETSK:n näkemys on, että EU:n tulee tähdätä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät ole ristiriidassa niiden, ilma-alusten turvallisuutta koskevien toimenpiteiden kanssa, jotka Yhdysvalloissa on hyväksytty. Lisäksi on tarvetta toimia joustavasti, vertailevan riskienarvioinnin pohjalta, koska turvallisuusriskit vaihtelevat eri puolilla Eurooppaa.

6.5.2. Tulee keskittyä estämään turvallisuusriskin muodostavia ihmisiä ja/tai esineitä pääsemästä ilma-aluksiin. Huomio tulee kohdistaa ensi kädessä maatoimintojen turvallisuuteen, joka on valtioiden vastuulla.

6.5.3. On tarpeellista arvioida kriittisesti lentoliikennealueelle pääsyä koskevia menettelytapoja ja käytänteitä, erityisesti sitä, missä määrin lentoasemahenkilökuntaan luotetaan sallittaessa heidän tulevan kulkuoikeudeltaan rajoitetuille alueille. Jos kyseisille alueille pääsee helposti, matkustajiin kohdistettavan turvavalvonnan tiukentamisesta saatava hyöty mitätöityy.

6.5.4. Jos tähän huolestuttavaan seikkaan ei puututa, vaarannetaan tavoite luoda ilmailuun ”yhteinen turvallinen alue” (common secure area). Tavoitteeksi asetetun periaatteen, johon tavallisesti viitataan termillä ”yhden turvatarkastuksen järjestelmä” (One-Stop Security, OSS), mukaisesti suoritetaan tarvittavat turvallisuustoimenpiteet vain kerran, alkuperäisessä lähtöpisteessä, jolloin niitä ei tarvitse uusia lentomatkan välietapeissa.

6.5.5. Euroopan siviili-ilmailukonferenssin (ECAC) asiakirjan nro 30 mukaista lentorahdin turvavalvontajärjestelmää voitaisiin myös käyttää perustana merenkulkualalla tavarankuljetuskonttien turvavalvontajärjestelmää suunniteltaessa. ECACin asiakirjan nro 30 perusperiaatteina ovat ”tunnettu lähettäjä” -järjestelmä (known shipper) ja tavaranlähettämisen turvahyväksynnän myöntäminen (consignment security certificate). ECACin asiakirjan nro 30 periaatteita ei kuitenkaan voida soveltaa hakurahtiliikenteeseen, joka poikkeaa olemukseltaan ratkaisevasti kontti- ja linjaliikenteestä samoin kuin ilmakuljetuksista.

6.6. Sidosryhmien tulee olla täysin osallisina turvallisuusprosessissa, johon kuuluu turvallisuustoimenpiteiden laatiminen, toteuttaminen ja niiden laadun varmistaminen. Lentoliikenneyrityksillä, jotka harjoittavat liikennettä tiettyihin valtioihin, tulee olla oikeus tutustua tarkastuskertomuksiin ja/tai mahdollisiin suosituksiin, sillä ne ovat suoraan alttiina kunkin valtion tai lentoaseman laiminlyönneillään aiheuttamille turvallisuusriskeille.

6.6.1. ETSK katsoo, että päätös poliisihenkilöstön sijoittamisesta lentomatkoille tulee jättää kunkin lentoliikenneyrityksen ja valtion harkintavaltaan. Lentoliikenteen häirintä laittomin teoin tulee estää jo maan kamaralla. Jos kulloinenkin valtio kuitenkin antaa valtuudet aseistetun turvahenkilöstön sijoittamiseen lentomatkoille, on valtiovallan asetettava tämä henkilöstö käytettäväksi ja vastattava henkilöstökuluista sekä valinnasta ja koulutuksesta.

6.6.2. ETSK ei usko, että miehistön varustaminen tappavin asein olisi mikään vaihtoehtoinen ratkaisu, koska asian huonot puolet saattaisivat olla paljon etuja suuremmat. Tulisi kuitenkin punnita tarkemmin mahdollisuutta ei-tappavien suojaavien välineiden käyttämiseen matkustamotiloissa hätätilanteen sattuessa.

7. **Päätelmät**

7.1. ESTK on tyytyväinen siihen, että Eurooppa-neuvosto on kehottanut jäsenvaltioita tiivistämään yhteistyötään kampailussa terrorismia vastaan. Komitea on myös hyvillään siitä, että syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen on edistytty pyrkimyksessä sisällyttää terrorismin torjunta EU:n ulkosuhdepolitiikan kaikkiin lohkoihin.

7.2. ETSK on vakaasti sitä mieltä, ettei valvontaan perustuva strategia anna turvaa turvattomassa maailmassa. Niinpä EU:n tulisi astua kansainvälisesti johtoon tähtäimessään sellaiset turvallisuuden yleispuitteet, joiden avulla voidaan puuttua terrorismin syihin sen sijaan, että niillä yritettäisiin ainoastaan poistaa terrorismin vaikutukset.

7.3. Sekä hallitusvallan käyttäjät että elinkeinoelämän piirit tiedostavat, että on välttämätöntä tehostaa turvallisuutta maailmanlaajuisesti. Turvallisuustoimenpiteiden laajentaminen edellyttää tiiviimpää yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden viranomaistahojen (maahanmuutto-, tulli-, lentoasema- ja satamaviranomaiset) kesken sekä toimintojen parempaa yhteensovittamista asianomaisten Euroopan komission yksiköiden välillä.

7.4. Merenkulun ja siviili-ilmailun tulee vastaisuudessakin kyetä palvelemaan maailmankauppaa tehokkaasti ja tuloksekkaasti, minkä vuoksi laivat, ilma-alukset, lentoasemat ja satamakokonaisuudet tulee varustaa ja valmistaa asianmukaisesti kohtaamaan mahdolliset terroristihyökkäykset ja muut rikolliset toimet.

7.5. Kun otetaan huomioon meri- ja ilmaliikenteen kansainvälinen luonne, tulee turvallisuusvaatimukset perustaa vastavuoroisiin järjestelyihin, joita sovelletaan yhdenmukaisesti ja kohdistetaan samoin kaikkiin osapuoliin ja joista huolimatta kauppa sujuu mahdollisimman tehokkaasti.

7.6. Kuljetusketjun kaikkien osasten tulee osallistua turvallisuustyöhön. Koska ketju periaatteessa ulottuu ovelta ovelle, koskettavat turvallisuusnäkökohdat tavalla tai toisella kaikkia liikennemuotoja. Tästä syystä vaatimus koko logistisen ketjun yhteentoimivuudesta on ehdoton.

7.7. Kansainvälisillä areenoilla etenevät ja EU:n omat päätöksentekoprosessit on sovitettava yhteen, jotta vältetään mahdolliset epäjohdonmukaisuudet kansainvälisten ja yhteisön säännöstöjen välillä. Tulisi välttää yksipuolisia ja summittaisia toimia, koska ne haittaavat maailmankauppaa byrokraattisin ja muunlaisin estein ja viime kädessä johtavat kilpailun vääristymiseen ja aiheuttavat epäedullisia talousvaikutuksia.

7.8. Kahdenväliset sopimukset, joita eräät EU:n jäsenvaltioiden tulliviranomaisista ovat solmineet yhdysvaltalaisten viranomaisten kanssa maan tekemän, konttiliikenteen turvallisuutta koskevan aloitteen osalta, ovat ristiriidassa EU:n yhtenäisen toimintamallin kanssa ja heikentävät yhteisvastuullisuutta EU:n piirissä. Sen vuoksi ETSK kannattaa EU:n aloitetta jatkaa keskusteluja Yhdysvaltojen kanssa, jotta kahdenväliset sopimukset voitaisiin muuntaa monenväliseksi sopimukseksi tai sisällyttää ne siihen.

7.9. Uusia turvallisuustoimenpiteitä punnittaessa tulee pyrkiä saamaan aikaan tasapaino niille asetettujen tavoitteiden sekä niiden aiheuttamien kustannusten ja niistä liikenteeseen kohdistuvien vaikutusten välille. Kenenkään ihmisoikeudet eivät saisi niiden vuoksi liiallisesti kaventua eikä valtiosääntöoikeudellinen järjestys missään kohtuuttomasti horjua, sillä se edistäisi terroristien asettamia tavoitteita.

7.10. Turvallisuustoimenpiteet eivät voi olla vaikuttamatta kuljetustyöntekijöihin. Eurooppalaiseen filosofiaan ja kulttuuriin kuuluu keskeisesti ihmisoikeuksien kunnioitus. Näitä ikiaikaisia periaatteita ei tule milloinkaan sivuuttaa toimittaessa terrorismin uhkaa vastaan.

7.11. Turvallisuuden lisäämistä verukkeena pitäen ei saisi ottaa käyttöön uusia teknisiä normeja, jotka onkin tarkoitettu palvelemaan muita päämääriä (esim. uusien laitteistojen myynnin edistäminen, protektionismi).

7.12. EU:n jäsenvaltioiden velvollisuuksiin kuuluu taata kansalaisilleen näihin kohdistuvaan uhkaan verrannollinen, korkein toteutettavissa oleva valtakunnallinen turvallisuustaso rajoillaan, satamat ja lentoasemat mukaan luettuina. Jäsenvaltioiden on yhteistuumin muokattava kattava politiikka, jonka avulla pystytään takamaan mahdollisimman hyvä merenkulun ja ilmailun turvallisuus ja järjestämään tähän tarvittava rahoitus.

Bryssel, 24. lokakuuta 2002.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätös eEurope-toimintasuunnitelman seurantaa, hyvien toimintatapojen levittämistä sekä verkko- ja tietoturvan parantamista koskevan monivuotisen MODINIS-ohjelman (2003–2005) hyväksymisestä”

(KOM(2002) 425 lopullinen – 2002/0187 CNS)

(2003/C 61/29)

Neuvosto päätti 19. syyskuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 157 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Komitean työvaliokunta antoi 17. syyskuuta 2002 asian valmistelun ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 24. lokakuuta 2002 pitämässään 394. täysistunnossa yleisesittelijäksi Daniel Retureaun ja hyväksyi seuraavan lausunnon yksimielisesti.

1. Johdanto

1.1. Lissabonissa 23.–24. maaliskuuta 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto asetti tavoitteeksi, että EU:sta on tultava maailman kilpailukykyisin osaamiselle rakentuva talous ja että edistymisen seuranta tulee varmistaa avoimella koordinointimenetelmällä. Feirassa 19.–20. kesäkuuta 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto antoi tukensa eEurope 2002 -toimintasuunnitelmalle ja otti esille valmistautumisen osaamiselle rakentuvan talouden pidemmän aikavälin näkymiin pyrkimällä siihen, että unionin kaikilla kansalaisilla olisi mahdollisuus käyttää uutta teknologiaa. MODINIS-ohjelma on jatkoa näille toimille.

1.2. Neuvoston 30. toukokuuta 2001 antamassa päätöslauselmassa ”eEurope-toimintasuunnitelma: tieto- ja verkkoturvallisuus” ([1]) sekä 6. joulukuuta 2001 antamassa päätöslauselmassa yhteisestä lähestymistavasta sekä verkko- ja tietoturvallisuuden alan erityisistä toimista ([2]) jäsenvaltioita kehotettiin käynnistämään asianmukaisia erityistoimia. Niissä kannatettiin myös komission ehdottamaa strategiaa verkkojen ja tietojärjestelmien turvallisuuden kehittämiseksi sekä ajatusta tietoverkkoturvallisuutta käsittelevän työryhmän perustamisesta muun muassa nopean varoitusjärjestelmän parantamiseksi.

1.3. Ehdotettu päätös koskee eEurope-toimintasuunnitelman seurantaa, hyvien toimintatapojen levittämistä sekä verkko- ja tietoturvan parantamista (ehdotetun päätöksen 1 artikla).

1.4. Päätöksellä luodaan monivuotinen ohjelma, jonka tavoitteet ovat

– arvioida jäsenvaltioiden toimia ja vertailla niitä keskenään sekä parhaisiin toimintatapoihin maailmanlaajuisella tasolla käyttämällä pääasiassa tilastoja ja saatavilla olevia tietoja,

– kehittää eurooppalainen mekanismi parhaita toimintatapoja koskevaa kokemusten vaihtoa varten,

– analysoida tietoyhteiskunnan vaikutuksia talouteen ja yhteiskuntaan kilpailukyvyn ja yhteenkuuluvuuden kannalta parhaiden ratkaisujen löytämiseksi

– tehostaa verkkoturvan parantamiseen pyrkiviä toimia sekä edistää laajakaistapalvelujen (nopeat yhteydet) leviämistä.

1.5. Ohjelman toimet ovat alojen rajat ylittäviä, ja ne täydentävät muilla aloilla ja muissa ohjelmissa toteutettavia yhteisön toimia, joiden kanssa niiden ei tule olla päällekkäisiä.

1.6. Ohjelmalla luodaan myös yhteinen kehys yhteisön, jäsenvaltioiden sekä alue- paikallistason kanssakäymiselle.

1.7. Tavoitteiden saavuttamiseksi toteutetaan erityisesti seuraavia toimia (2 artikla):

– tietojen keruu ja analyysi uusien, eEurooppa 2005 -toimintasuunnitelman tavoitteisiin liittyviin tietoihin keskittyvien vertailuindikaattoreiden perusteella,

([1]) Neuvoston päätöslauselma ”eEurope-toimintasuunnitelma: tieto- ja verkkoturvallisuus”. Ks. http://register.consilium.eu.int/pdf/fi/01/st09/09799fi.pdf

([2]) Neuvoston päätöslauselma yhteisestä lähestymistavasta ja erityisistä toimista verkko- ja tietoturvallisuuden alalla, EYVL C 43, 16.2.2002.

– tutkimukset hyvistä toimintavoista eEurooppa 2005 -toimintasuunnitelman toteuttamiseksi,

– aloitteiden tekeminen (seminaarit, työryhmätapaamiset jne.) erityisesti yhteistyön ja hyvien toimintatapojen edistämiseksi,

– komissiolle tietoyhteiskunnan toteuttamisesta neuvoja antavan tietoyhteiskuntafoorumin (verkkoyhteydessä olevien asiantuntijoiden verkosto) tukeminen,

– erilaisten verkko- ja tietoturvallisuutta, erityisesti langatonta viestintää koskevien aloitteiden rahoittaminen ja tietoverkkoturvallisuutta käsittelevän työryhmän tukeminen,

– turvallisuuden parantamiseen tähtäävien eri tasolla toteutettavien toimien tukeminen kokemustenvaihtoa edistämällä (koulutus, seminaarit jne.).

1.8. Komissio tekee asianmukaisia sopimuksia näiden konkreettisten toimien toteuttamiseksi, osallistuu tietojen keräämiseen ja levittämiseen, verkkopalvelujen kehittämiseen sekä asiantuntijatapaamisten, seminaarien ja konferenssin järjestämiseen sekä toteuttaa verkko- ja tietoturvallisuusalaa koskevaan tieto- ja varoitusjärjestelmään liittyviä valmistelutöitä (3 artikla).

1.9. Ohjelman budjetti on 25 miljoonaa euroa ajalle 1.1.2003–31.12.2005, ja se jaetaan vuosittain jäsenvaltioiden kesken (4 artikla). Komissio laatii joka vuosi työohjelman jäsenvaltioiden edustajista koostuvan komitean avustuksella (5 ja 6 artikla).

1.10. Yhteisön tuen käyttöä arvioidaan ennakolta, valvotaan ja arvioidaan vielä jälkikäteen. Komitea arvioi ohjelmaa jatkuvasti tarkistaakseen, pystytäänkö tavoitteet saavuttamaan ja tiedottaa asiasta komitealle. Ohjelman päättyessä komissio laatii arviointikertomuksen.

2. **Yleistä**

2.1. Komitea on ilmoittanut jo useissa lausunnoissaan tukevansa ja kannustavansa kaikkia tietoyhteiskuntaa edistäviä aloitteita, joista voidaan mainita eEurooppa-toimintasuunnitelma, verkko- ja tietoturvallisuuspolitiikka [1], verkkorikollisuuden torjunta [2], tarve kehittää syrjimätöntä osaamisyhteiskuntaa [3] sekä mahdollisuus käyttää Internetiä turvallisesti siten, että henkilötiedot suojataan ja että kaupalliset toimet ja tietotekniikkapalvelut turvataan [4].

2.2. Vertailuanalyysien avulla voidaan luoda yhteinen, luotettava analyysi- ja vertailumekanismi, jos indikaattorit valitaan hyvin ja jos kerätyt tiedot ovat asianmukaisia. Komitean mielestä yhteinen menettely tuo kiistatta lisäarvoa yhteisön tasolla.

2.3. Komitea on samaa mieltä kuin komissio siitä, nopeiden käyttöyhteyksien kehittäminen on eurooppalaisten kannalta välttämätöntä, jotta kilpailukykyisen osaamisyhteiskunnan tavoitteet voidaan toteuttaa. Nopeita yhteyksiä tulisi pitää yleishyödyllisenä palveluna, jota tulisi voida käyttää helposti ja kohtuullisin kustannuksin koko yhteisön alueella. Tämä edellyttää, että asia otetaan huomioon rakennerahastojen ja asianmukaisten EIP:n investointitukien yhteydessä. Komitea onkin tyytyväinen siihen, että ohjelmassa annetaan etusija laajakaistatekniikalle.

2.4. Komitea epäilee, riittääkö ohjelman rahoitus kaikkiin suunniteltuihin toimiin; ne koskevat kaikkia valtioita, ulottuvat yhteisön tasolta paikalliselle tasolle ja ovat monialaisia. Kun otetaan huomioon ohjelman käynnistämisaikataulu, ensimmäisenä vuonna käyttämättä jääneet määrärahat tulisi siirtää seuraavalle kahdelle vuodelle. Ohjelmaa tulisi pitää kokeellisena, sillä tietoyhteiskunnan kehittäminen on pitkän aikavälin hanke, teknologian muutokset ovat nopeita ja saatavuuden ja käytön täysiä mahdollisuuksia ei ole vielä saavutettu erityisesti tietyillä eri tavoin heikommassa asemassa olevilla alueilla.

---

[1] TSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Verkko- ja tietoturva: Ehdotus eurooppalaiseksi lähestymistavaksi”, EYVL C 48, 21.2.2002.

[2] TSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Turvallisempaan tietoyhteiskuntaan tietojärjestelmien turvallisuutta parantamalla ja tietokonerikollisuutta ehkäisemällä”, EYVL C 311, 7.11.2001.

[3] TSK:n lausunto aiheesta ”Julkisen sektorin tieto: Euroopan avainresurssi – Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa”, EYVL C 169, 16.6.1999.

[4] TSK:n lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla”, EYVL C 123, 25.4.2001.

2.5. Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että päällekkäisyyksiä on vältettävä, kun otetaan huomioon, että yhteisössä on jo käynnissä useita ohjelmia ja toimia, joita yhteisö myös rahoittaa.

2.6. Komission jäsenvaltioiden edustajista koostuvan komitean avustuksella laatimasta työohjelmasta voitaisiin neuvotella ja antaa mahdollisimman monipuolisia asiantuntijalausuntoja ennen sen hyväksymistä esimerkiksi foorumissa, joka voisi ehdottaa hankkeita tai uusia suuntaviivoja tapahtuneen kehityksen perusteella. Myös valtioita voitaisiin kannustaa luomaan konsultatiivisia menettelyitä ohjelman aihealueista, jotta käyttäjien, asiantuntijoiden ja verkkotalouden ehdotukset ja tarpeet voitaisiin ottaa entistä paremmin huomioon.

2.7. Vaikka alustava ja lopullinen arviointi sekä valvonta ovat välttämättömiä, komitea toivoo, että menettelyt eivät olisi kuitenkaan niin raskaat, että ne viivästyttäisivät tai jopa jarruttaisivat aloitteita ja toimia, joita järjestöt tai pienet asiantuntijaryhmät tekevät vaatimattomin omin varoin. Ohjelman ei tulisi olla avoin vain institutionaalisille elimille, joilla on jo omaa tai ulkopuolista rahoitusta, tai vakituisille ryhmille. Ohjelmaan tulisi päinvastoin saada nopeasti ja laajalti mukaan kaikki luomiskykyiset tahot tältä unionin nykyhetken ja tulevaisuuden kannalta strategiselta alalta.

2.8. Komitea kannattaa ja tukee tätä ohjelmaa, jonka kehitystä, edistystä ja tuloksia se aikoo seurata mielenkiinnolla.

3. **Erityistä**

3.1. Komiteaa huolestuttaa erityisesti langattomien yhteyksien kehittämiseen liittyvät turvallisuuskysymykset. Tuoreen tutkimuksen mukaan kyseistä viestintätekniikkaa käyttävistä ranskalaisyrityksistä 80 prosenttia ei tiedosta riittävällä tavalla sen turvallisuuspuutteita, jotka johtuvat siitä, että alalla ei ole lainkaan yhteyksien tunnistusjärjestelmiä ja nykytekniikalla välitettyjen tietojen tehokkaita salausjärjestelmiä tai että nämä järjestelmät eivät ole riittäviä. Esimerkkinä voidaan todeta, että Pariisin luoteisosassa sijaitsevassa La Défensen kaupunginosassa, johon suurimpien yritysten pääkonttorit ovat keskittyneet, noin 40 prosenttia langattomista yhteyksistä on vielä ilman tehokasta suojausta [1].

3.1.1. Langattomat yhteydet ovat käyttöominaisuuksiltaan joustavia, mutta niiden käyttämät radioaallot voivat ulottua rakennusten ulkopuolelle, joten niitä pystytään vastaanottamaan ulkopuolelta hyvin yksinkertaisin välinein, jolloin ne ovat avoimia ”vihollisille”, jotka väijyvät ilman turvausta olevia yhteyksiä kadulla ajoneuvoista (ns. wardriving).

3.1.2. Lisäksi systeeminmurtajat muuttavat toisinaan yhteisön ja muita julkisia sivuja lisäämällä niille harhaanjohtavia viestejä. Tämä voi vaikuttaa luottamukseen sähköistä hallintoa kohtaan. Käyttäjien verkkotaloutta kohtaan tuntemat pelot on myös huomioitava, jotta sähköisen kaupankäynnin turvallisuusnäkökohtiin voidaan kiinnittää erityistä huomiota ja jotta tätä kaupankäyntitapaa voidaan edistää sisämarkkinoilla.

3.1.3. Ohjelmassa tulisi ottaa konkreettisesti huomioon kaikki keinot, joilla voidaan edistää turvallisuuskysymysten tiedostamista. Turvallisuuskysymykset koskevat kaikkien tekniikoiden erityisongelmia, verkkojen tai ohjelmien rakennetta, henkilötietojen suojausta ja tiedon tallennusmenettelyitä. Tavoitteena on, että verkkoja ja varastoituja tietoja voidaan suojata onnettomuuksilta, luonnonkatastrofeilta, erilaisilta tunkeilijoilta ja rikollisuuden eri muodoilta, kuten talousvakoilulta, laittomalta kopioinnilta ja terrorismilta. Jos turvallisuusnäkökohtia ei oteta huomioon, yritysten tai talouden ja hallinnon toiminnan kannalta tärkeiden tietojen pysyvyys saattaa vaarantua. Tarkoituksena on luoda erilaisin asianmukaisin keinoin todellinen turvallisuuskulttuuri. Sen perustana ovat ennen kaikkea koulutus ja tietoyhteiskunnan kaikkien toimijoiden vastuullistaminen.

3.2. Turvallisuuskulttuurissa tulee noudattaa tiedottamisen, viestinnän ja ilmaisun vapautta, talous-, yhteiskunta- ja kulttuurielämän vapauksia ja yleensä kaikkia yksilöiden oikeuksia. Komitea on huolissaan useiden valtioiden viimeaikaisista erilaisista lainsäädännöllisistä lähestymistavoista, jotka johtuvat erityisesti Yhdysvaltoja kohtaan 11. syyskuuta 2001 tehdystä terrori-iskusta. Niiden yhteydessä ehdotetuista toimista monet ovat hyödyllisiä, mutta tietyt Internetiä koskevat toimenpiteet vaikuttavat vahingollisesti menettelytapatakuisiin, saattavat aiheuttaa suhteettoman suuren taloudellisen ja materiaalisen taakan ja saattavat tuoda mukanaan liian suuren rikosoikeudellisen vastuun yhteys-, tietojen varastointi- tai sivujen ylläpitopalveluja tarjoaville. Toimien tehokkuus on kuitenkin kiistanalaista, sillä ne eivät ole kohdennettuja, vaan niillä pyritään valvomaan kaikkea viestintää pitkällä ajanjaksolla (puolesta vuodesta vuoteen). Tämä saattaa nostaa välillisesti käyttäjien yhteyskustannuksia huomattavalla tavalla, mikä on tietoyhteiskunnan laajentamistavoitteiden vastaista. Sen sijaan henkilöt, joilla on rikollisia aikeita, onnistuvat yleensä läpäisemään kaiken valvonnan (tarvittavat tekniikat ovat jo olemassa).

[1] *Lähde:* SVM-lehti, lokakuu 2002.

3.3. Komitean mielestä ohjelman ja tietoyhteiskunnan tavoitteiden kannalta on ehdottoman tärkeää tutkia erittäin tarkkaan tehokkaimpia keinoja sovittaa yhteen toisaalta tietojen ja verkkojen välttämätön suojelu ja yleisemmin henkilöiden ja omaisuuden turvaaminen ja toisaalta kansalaisten vapaudet ja käyttäjien oikeus saada käyttöönsä edulliset ja täysin turvalliset laajakaistayhteydet.

3.4. Komitea ehdottaa lopuksi, että olisi aiheellista tehdä säännöllisin väliajoin tiivis arvio yhteisön ja jäsenvaltioiden käynnistämistä toimista tietoyhteiskunnan edistämiseksi eri näkökohtien kannalta. Tämä olisi eräänlainen kooste eri tasoilla toteutetuista aloitteista, ohjelmista ja toimista, niiden kokonaiskustannuksista ja muun muassa yhteisön ja muiden rahoituslähteiden avustuksella tehdyissä laajakaistaverkkoinvestoinneissa saavutetusta edistyksestä.

Bryssel, 24. lokakuuta 2002.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetus annettu Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta”

(KOM(2002) 514 lopullinen – 2002/0228 CNS)

(2003/C 61/30)

Euroopan unionin neuvosto päätti 25. syyskuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 159 artiklan kolmannen kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimitti 24. lokakuuta 2002 pitämässään 394. täysistunnossa Adalbert Kienlen yleisesittelijäksi ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 80 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Euroopan komission ehdotusten esittely**

1.1. Keski-Euroopan äskettäinen tulvakatastrofi aiheutti valtavia vahinkoja ja huomattavia kustannuksia. Euroopan komissio onkin esittänyt ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan unionin uuden solidaarisuusrahaston perustamisesta. Solidaarisuusrahastosta on määrä tukea huomattavien luonnonmullistusten, teknologian aiheuttamien suuronnettomuuksien tai ympäristökatastrofien aiheuttamista vahingoista kärsineitä alueita jäsenvaltioissa ja jäsenyysneuvotteluja käyvissä maissa.

1.2. Uusi solidaarisuusrahasto poikkeaa olennaisesti rakennerahastoista ja muista olemassa olevista yhteisön välineistä. Tavoitteena on välittömän taloudellisen tuen antaminen katastrofista kärsineiden väestönosien, alueiden ja maiden elinolosuhteiden palauttamiseksi mahdollisimman normaaleiksi.

1.3. Varoja on ajanjaksona 2002–2006 määrä asettaa vuosittain käyttöön jopa miljardi euroa. Tuki myönnetään rahastosta asianomaisen maan pyynnöstä kertasuorituksena.

2. **Euroopan talous- ja sosiaalikomitean huomiot**

2.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa varauksetta komission ehdotusta.

2.2. Komitea tukee hankkeen erityistä kiireellisyyttä, jotta solidaarisuusrahasto voisi olla toiminnassa jo ennen vuoden loppua.

2.3. Keski-Euroopan tämänvuotisen tulvakatastrofin mittasuhteiden myötä on ilmennyt se kestämätön epäkohta, että vaikka EU:lla on käytössään välineitä avun tarjoamiseksi katastrofitilanteissa eri puolilla maailmaa, sillä ei ole vastaavia välineitä omien jäsenvaltioidensa avustamiseksi.

2.4. Komitea on sitä mieltä, että EU:n mahdollinen välitön apu on asianmukaista rajoittaa seuraaviin toimiin: infrastruktuurien ja palvelujen toiminnan välitön uudelleenkäynnistäminen energia-, vesi- ja jätevesihuollon, televiestinnän, liikenteen, terveydenhuollon ja opetuksen aloilla, tilapäismajoituksen järjestäminen, kulttuuriperinnön välitön suojelu sekä tuhoja kärsineiden luontoalueiden puhdistaminen. Komitea pitää läheisyysperiaatteen soveltamista oikeana ja tarkoituksenmukaisena myös katastrofialueilla.

2.5. Euroopan laajuinen organisoitu solidaarisuus voi olla kestävää vain, jos tukivälineiden käyttö on avointa ja jäljitettävissä. Näin ollen komitea kannattaa myös selkeiden vähimmäisrajojen asettamista tuen saamiseksi solidaarisuusrahastosta. Rajanylittävien katastrofien kohdalla asiaa täytynee kuitenkin pohtia uudelleen.

2.6. Komitea on tietoinen siitä, että Euroopan unioni on auttanut tulvista kärsineitä jäsenvaltioita ja ehdokasvaltioita nopeasti ja epäbyrokraattisesti jo olemassa olevilla yhteisön välineillä ja että Euroopan parlamentti on tukenut välittömiä avustustoimia. Niitä ovat etenkin maanviljelijöille annettu välitön apu, rakennerahastojen hyödyntäminen, Euroopan investointipankin lainatarjoukset tai Phare- ja Sapard-ohjelmien hyödyntäminen ehdokasvaltioissa.

2.7. Komitea arvostaa erityisesti sitä, että kansalaiset ja järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta ovat osoittaneet tulvista kärsineillä alueilla ja jäsenvaltioissa esimerkillistä avuliaisuutta, solidaarisuutta ja yhteisvastuuta, mistä ovat osoituksena välitön naapuriapu, ihmisten pelastaminen ja eläinten evakuointi, patojen vahvistaminen, sadon pelastaminen ja raivaustyöt tai huomattavat raha- ja tavaralahjoitukset.

2.8. Komitean mielestä on ehdottomasti tutkittava pikaisesti, missä määrin ihmisen toiminta on vaikuttanut poikkeuksellisiin ilmasto-oloihin ja siten katastrofeihin, ja toimittava vastaavasti. Ennaltaehkäisevästä tulvien torjunnasta ja ilmastonsuojelusta on tultava uusia painopistealoja. Komitea voi vain yhtyä Euroopan parlamentille esitettyyn kannanottoon: ”Vahinkojen välttäminen on aina tehokkaampaa ja edullisempaa kuin niiden korjaaminen ([1]).”

([1]) Komission jäsenen Michel Barnierin puhe Euroopan parlamentissa 3.9.2002 (Speech/02/362).

Bryssel, 24. lokakuuta 2002.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston suositus huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien riskien ehkäisemisestä ja vähentämisestä”

(KOM(2002) 201 lopullinen – 2002/0098 CNS)

(2003/C 61/31)

Neuvosto päätti 10. kesäkuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto nimesi An Le Nouail-Marlière'n yleisesittelijäksi.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 24. lokakuuta 2002 pitämässään 394. täysistunnossa An Le Nouail-Marlière'n yleisesittelijäksi ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 93 ääntä puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Komission ehdottaman neuvoston suosituksen pääsisältö**

1.1. EU:n jäsenvaltiot ovat 1980-luvun puolivälistä lähtien hyväksyneet yhteisiä toimia huumausaineriippuvuuden torjumiseksi. Roomassa vuonna 1990 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi yhteisön ensimmäisen huumeidentorjuntasuunnitelman. Edinburghissa vuonna 1992 kokoontunut Eurooppa-neuvosto tarkisti ja ajanmukaisti suunnitelmaa. Ajanjaksoksi 1995–1999 laaditussa EU:n toimintasuunnitelmassa korostettiin sellaisen monialaisen ja integroidun toiminnan tarvetta, jossa keskitytään kysynnän ja tarjonnan vähentämiseen, laittoman kaupan torjuntaan sekä kansainväliseen yhteistyöhön ja koordinointiin.

1.2. Amsterdamin sopimuksessa mainitaan erityisesti huumeet suurena vitsauksena ja vaarana kansanterveydelle; huumeet ovat selkeä painopiste yhteisön kansanterveysalan toimintaohjelmassa. EY:n perustamissopimuksen 152 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa todetaan, että ”yhteisö täydentää huumausaineiden aiheuttamien terveyshaittojen vähentämiseen tähtäävää jäsenvaltioiden toimintaa, johon kuuluu tiedotus- ja ehkäisemistoimia”. Huumausaineiden käytöstä aiheutuvien terveyshaittojen vähentäminen esitetään jäsenvaltioiden välisen yhteistyön uutena tavoitteena perinteisen ennaltaehkäisyyn tähtäävän yhteistyön ohella.

1.3. Euroopan unionin huumausainestrategialla (2000–2004) [1], jonka Eurooppa-neuvosto hyväksyi joulukuussa 1999, on kansanterveyden alalla kolme päätavoitetta:

– vähentää viiden vuoden aikana tuntuvasti huumeidenkäyttöä sekä huumeidenkäytön aloittamista erityisesti alle 18-vuotiaiden keskuudessa,

– vähentää viiden vuoden aikana tuntuvasti huumeidenkäytön terveyshaittoja (hiv, hepatiitti B ja C, tuberkuloosi jne.) sekä huumausaineiden aiheuttamien kuolemantapausten määrää,

– lisätä huomattavasti niiden narkomaanien määrää, joiden hoidossa on onnistuttu.

1.4. EY:n perustamissopimuksen 152 artiklan nojalla tehdyn neuvoston suosituksen päätavoitteena on helpottaa toisen kansanterveystavoitteen saavuttamista jäsenvaltioissa.

1.5. Ehdotus kattaa toimet, joiden tarkoituksena on yhdistää sosiaali- ja terveyspalvelut nykyistä paremmin toisiinsa. Toimenpiteillä tehostetaan myös terveydenhuoltoalan ammattilaisten koulutusta ja ehkäistään huumeidenkäyttöön liittyviä tartuntariskejä.

1.6. Jäsenvaltioita kehotetaan asettamaan kansanterveysalan tavoitteiksi huumausaineiden väärinkäytön ehkäiseminen ja psykotrooppisten aineiden käyttöön liittyvien terveysriskien vähentäminen. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi laatia yleisiä huumausaineiden väärinkäytön ehkäisyä ja huumeidenkäyttäjien hoitoa koskevia toimintalinjoja sekä arvioida asianmukaisesti ehkäisytoimien tehostamista käyttämällä asiankuuluvia, tieteellisesti todennettuja tietoja ja arvioimalla tarpeita nykyistä tarkemmin.

1.7. Erityistä huomiota kiinnitetään Euroopan unionissa tapahtuvaan tietojenvaihtoon, jota on kehitettävä edelleen.

2. **Yleistä**

2.1. Miksi kyseessä on suositus eikä sitovampi lainsäädäntöväline?

[1] ETSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealla ja alueiden komitealle huumausaineiden torjuntaa koskevasta Euroopan unionin toimintasuunnitelmasta (2000–2004)”, EYVL C 51, 23.2.2000, s. 42.

Läheisyysperiaate ei salli sitovampia lainsäädäntätoimia kansanterveysalalla. EY:n perustamissopimuksen 152 artiklassa todetaan, että ”neuvosto voi myös antaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta suosituksia tässä artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi”. Kyseessä on ainoa kansanterveysalaa koskeva suositus, mutta on myös olemassa suosituksia, jotka liittyvät lähinnä lainvalvontaan (siis politiikan tarjontaan).

2.2. Komitea panee merkille, että seuraavat välineet ovat valmisteilla:

– Ehdotus neuvoston puitepäätökseksi laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjen ja seuraamusten vähimmäissäännöksistä,

– Espanjan kuningaskunnan aloite yleissopimuksen tekemiseksi huumausaineiden laittoman kaupan torjumisesta tullihallintojen toimesta aavallamerellä,

– Esitys neuvoston päätöslauselmaksi huumausaineiden rikollisten väärinkäyttäjien kohtelusta rangaistuksen suorittamisen yhteydessä,

– Ehdotus neuvoston päätöslauselmaksi uusien synteettisten huumausaineiden geneeriseksi luokitteluksi,

– Ehdotus neuvoston suositukseksi näytteenottoa takavarikoiduista huumausaineista koskevien toimintaohjeiden laatimiseksi.

3. Tarkasteltavassa suosituksessa esitetään ennaltaehkäisyohjelmien toteuttamista jäsenvaltioissa jo toteutettujen hankkeiden pohjalta ja mahdollisten toimien toteutusalan laajentamista nivomalla ennaltaehkäisyyn osallistuvat toimijat samaan kokonaisuuteen.

3.1. Huumausaineiden torjuntaohjelman tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, tukea jäsenvaltioiden toimia ja edistää jäsenvaltioiden politiikkojen koordinointia tavoitteena ehkäistä riippuvuus laittomista huumeista. Ohjelma laadittiin aluksi ajanjaksoksi 1996–2000, mutta sitä pidennettiin myöhemmin vuoden 2002 loppuun.

3.2. Toimissa on keskitytty

– huumausaineriippuvuutta ja sen seurauksia koskevien tietojen parantamiseen,

– huumausaineriippuvuuden ehkäisymenetelmiin,

– tiedotuksen ja koulutuksen parantamiseen ruohonjuuritasolla etenkin nuorten ja vaikeassa asemassa olevien ryhmien parissa.

3.3. Ohjelmalla on myös pyritty lisäämään yhteistyötä unionin ulkopuolisten maiden ja huumausaineiden käytön ehkäisyn alalla toimivien kansainvälisten organisaatioiden kanssa. Toimet on toteutettu läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

3.4. Komission toiminnan kustannustehokkuuden ja lisäarvon varmistamiseksi on etusijalle asetettu laaja-alaiset hankkeet sekä metodologisesti merkittävät hankkeet, jotka ovat innovatiivisia ja joilla todennäköisesti vaikutetaan myönteisesti ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen. Hankkeisiin on tarkoitus nivoa julkissektori ja kansalaisjärjestöt, jotka kykenevät riittävästi osoittamaan pätevyytensä alalla ja jotka todennäköisesti edistävät monialaista yhteistyötä.

3.5. Useimmat rahoitetuista hankkeista kuuluvat pikemminkin kansanterveyden kuin tieteen alaan, mutta niissä painotetaan arviointia. Rahoitettuja hankkeita on koko kyseisellä ajanjaksolla ollut noin 180, ja niille myönnetty kokonaisrahoitus on 38 miljoonaa EUR. Ehdokasvaltiot ovat osallistuneet joihinkin hankkeisiin.

3.6. Toimintaohjelma – kuten kahdeksan muutakin erityistä tai vertikaalista kansanterveysalan ohjelmaa – päättyy kuluvan vuoden lopussa. Sen korvaa uusi kansanterveysalan ohjelma ajanjaksoksi 2003–2008. Kyseiseksi aikajaksoksi varattu kokonaisbudjetti on 312 miljoonaa EUR. Edellisen ohjelman pirstaleinen toimintamalli korvataan horisontaalisesti integroidulla ohjelmalla, joka koostuu seuraavista kolmesta toimintalinjasta:

1. Terveyttä koskevan tiedon parantaminen,

2. Nopea toimintamekanismi,

3. Terveyteen vaikuttaviin tekijöihin puuttuminen ennaltaehkäisyn ja terveyden edistämisen avulla.

3.7. Huumeongelmat ovat kolmannen toimintalinjan integroitu osa. Mikään ei viittaa siihen, että tämä tärkeä toiminta-ala menettäisi nykyistä merkitystään etenkin koska EY:n perustamissopimuksen 152 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa todetaan, että ”yhteisö täydentää huumausaineiden aiheuttamien terveyshaittojen vähentämiseen tähtäävää jäsenvaltioiden toimintaa, johon kuuluu tiedotus- ja ehkäisemistoimia”.

4. **Jäsenvaltioiden huumausainepolitiikka**

4.1. Huumausainepolitiikka vaihtelee jäsenvaltioittain EU:ssa. Asteikon toisessa päässä on kaikkein torjuvin strategia. Joissain jäsenvaltioissa ylimpänä tavoitteena on ”huumeistavapaa yhteiskunta”. Huumausaineiden väärinkäyttöä ei suvaita ja katsotaan, ettei siitä pitäisi koskaan tulla kiinteä osa yhteiskuntaa. Huumausaineiden väärinkäyttäjien ongelmaa tarkastellaan pikemminkin rikosoikeudellisena kuin sosiaalipalvelujen alaan kuuluvana seikkana. Riskinvähentämismenetelmiä käytetään ja ne hyväksytään tietyssä määrin, mutta niitä valvotaan tiukasti. Esimerkkinä mainittakoon metadonin käyttö, jota valvotaan sosiaali- ja terveysministeriön määräyksin. Kyseisten potilaiden määrää on rajoitettu.

4.2. Asteikon toisessa päässä keskeisenä tavoitteena on vähentää huumausaineiden väärinkäyttäjille sekä heidän välittömälle elinympäristölleen ja yleisesti yhteiskunnalle aiheutuvia riskejä. Jotkin jäsenvaltiot tekevät selvän eron ”pehmeiden huumeiden”, kuten kannabiksen, ja ”kovien huumeiden”, kuten opiaattien ja amfetamiinin, välille. Toimilla pyritään etenkin estämään huumausaineiden väärinkäyttäjiä päätymästä rikolliseen ympäristöön, jossa heidän tavoittamisensa voi olla vaikeaa.

5. **Riskien vähentäminen / haittojen vähentäminen**

5.1. Riskien vähentäminen on yleiskäsite, joka kattaa ihmisten käyttäytymisestä tai yhteiskunnallisista ja/tai lääketieteellisistä toimista aiheutuvien haittojen vähentämisen. Huumausaineiden osalta sillä tarkoitetaan etenkin huumausaineiden väärinkäyttöä jatkavien narkomaanien tulehdusvaaran ja muiden sairaustilojen vaaran vähentämistä.

5.2. Haittojen vähentämisen moraalisuudesta on käyty väittelyjä. Jotkut ovat sitä mieltä, että näin suvaitaan tai edistetään huumausaineiden käyttöä, mutta kannattajat uskovat, että toimintatapa on realistinen ja auttaa pitämään huumausaineiden käyttäjät hengissä. Lisäksi näin kunnioitetaan yksilön valinnanvapautta. Politiikassa on havaittavissa suuntaus pragmatismiin ja arviointiperiaatteen korostamiseen. Äärimmäisiä suhtautumistapoja ei voida perustella tutkimustuloksin.

5.3. Tässä käsiteltävä suositus on tarkastelutavaltaan puolueettomampi, sillä siinä käytetään riskien vähentämisen käsitettä haittojen vähentämisen sijaan. Riskien vähentäminen on lähes kaikilla tahoilla hyväksytty periaate.

5.4. Menettelytavat. On olemassa useita riskien vähentämistapoja. Useita nykyisessä direktiivissä mainittuja riskien vähentämistapoja käytetään jo joko useissa tai kaikissa jäsenvaltioissa, mutta eri mitassa. On muistettava, että vain jotkut kyseisistä menettelytavoista sisältyvät tässä käsiteltävään suositukseen.

A. *Suositukseen sisältyvät menettelytavat:*

Metadonin käyttö

Rokotukset

Tiedotus

Puhtaat neulat ja ruiskut

Huumeiden väärinkäyttäjien tavoittamiseen tähtäävät työmenetelmät, matalan kynnyksen palvelut

B. *Suositukseen sisältymättömät menettelytavat (riskien vähentäminen):*

Lääkemääräyksellä annettu heroiini

Ruiskeiden antamiseen varatut tilat

Testaukset paikan päällä

Avoin suhtautuminen huumepiireihin

6. **Arviointitarve**

Arviointiin sisältyy käsitteiden ja menettelytapojen selkeyttäminen ja määrittely sekä toimien vaikutusten arviointi. Euroopan komissio on edistänyt arviointia huumausaineiden väärinkäytön alalla osallistumalla kahden aiheesta järjestetyn EU-tason konferenssin järjestämiseen. Yhteisön toimintaohjelmassa huumeiden väärinkäytön ehkäisemiseksi tietojenkeruu, tutkimus ja arviointi ovat ensisijaisia toiminta-aloja. Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksella (EMCDDA) on tässä yhteydessä ratkaiseva rooli. Sen päätehtävä on tuottaa EU-tasolla puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa huumausaineista, huumausaineriippuvuudesta ja niiden seurauksista.

7. **Päätelmät**

7.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea panee merkille, että tarkasteltavalla suosituksella pyritään vähentämään huumausaineiden käytöstä aiheutuvia terveyshaittoja EY:n perustamissopimuksen 152 artiklan mukaisesti. Suosituksessa tarkastellaan etenkin riskeistä tiedottamista ja riskien ehkäisyä sekä erityistoimia, joita on toteutettava huumausaineiden kysynnän vähentämiseksi. Siinä ei käsitellä tarjonnan vähentämistä. Komitea pahoittelee, ettei suosituksessa määriteltyihin tavoitteisiin sisälly horisontaalista ulottuvuutta, joka mahdollistaisi eri aloilla – terveydenhoito, poliisitoimi, koulutus, sosiaali- ja työllisyysala – toteutettujen toimien yhteisvaikutuksen.

7.2. ETSK on tyytyväinen siihen, että huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien riskien vähentämisen ja ehkäisemisen yhteydessä edistetään ja vahvistetaan aidsin ja muiden tarttuvien tautien ehkäisyä koskevien erityisohjelmien toteuttamista.

7.3. Komitea katsoo – kuten se on jo osin ilmaissut aiemmassa lausunnossaan [1] – että on paikallaan toteuttaa kansanterveyden alaan kuuluvat toimet erityistasoilla (koulut, terveydenhuoltoverkostot, yritykset), jotta väestöä voidaan seurata mahdollisimman läheltä niin paikallisen kuin yhteiskunnallisen kehityksen kannalta. Riskitekijät muuttuvat lakkaamatta ja suojatekijöitä on mukautettava vastaavasti.

7.4. Huumausaineriippuvuuden ehkäisy ja torjunta voidaan integroida työturvallisuutta ja työterveyttä koskeviin ohjelmiin. Yritys ei ole välttämättä ympäristö, jossa huumausaineriippuvuutta aiheuttavat riskit syntyvät, mutta työympäristö voi ylläpitää riippuvuutta. On aiheellista kutsua työmarkkinaosapuolet perinteisten terveys- ja sosiaalialan toimijoiden ohella mukaan toteuttamaan ohjelmia, joilla pyritään ehkäisemään huumausaineriippuvuutta tai tarpeen tullen sopeuttamaan huumausaineriippuvuudesta kärsiviä työntekijöitä jälleen työelämään.

7.5. Suosituksen toisessa tai kolmannessa kohdassa voitaisiin myös esittää, että työterveyttä koskeviin yleisiin ohjelmiin sisällytettäisiin ennaltaehkäiseviä alaohjelmia (tiedotus, valveuttaminen, suuntautuminen hoitopalveluihin ja toimiin, joilla helpotetaan hoitoon pääsyä) asettamalla etusijalla huomattavan riskialttiit toimialat ja kutsumalla työmarkkinaosapuolet osallistumaan asiaan.

7.6. Komitea kannattaa suositusta, sillä huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien riskien ehkäisyn ja vähentämisen on kuuluttava yhteisön toimiin. Niiden avulla voidaan vaihtaa parhaita käytänteitä ja suojella henkilöitä, jotka ovat alttiita sattumanvaraisesti iskevälle, jatkuvasti muotoaan ja kasvojaan muuttavalle yhteiskunnan vanhalle vitsaukselle.

[1] ETSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealla ja alueiden komitealle huumausaineiden torjuntaa koskevasta Euroopan unionin toimintasuunnitelmasta (2000–2004)”, EYVL C 51, 23.2.2000, s. 42.

Bryssel, 24. lokakuuta 2002.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiivi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta mahdollisuuden antaa jäsenvaltioille lupa soveltaa alennettua arvonlisäverokantaa tiettyihin erityisen työvaltaisiin palveluihin jatkamiseksi”

(KOM(2002) 525 lopullinen – 2002/0230 CNS)

(2003/C 61/32)

Neuvosto päätti 7. lokakuuta 2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian kiireellisestä luonteesta johtuen Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 23. ja 24. lokakuuta 2002 pitämässään 394. täysistunnossa (lokakuun 24. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Arthur Ladrillen ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 68 ääntä puolesta ja 2 vastaan.

1. Komitea kannattaa komission ehdottamaa direktiiviä, jolla on tarkoitus jatkaa vuodella sen luvan voimassaoloa, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat soveltaa tiettyihin erityisen työvaltaisiin palveluihin alennettua arvonlisäverokantaa. Pidennys koskee alennetun alv-kannan jo käyttöön ottaneita jäsenvaltioita.

2. Komitea toistaa 26. toukokuuta 1999 antamassaan lausunnossa ([1]) esittämänsä näkemyksen siitä, että direktiivillä 1999/85/EY ([2]) kuudennen alv-direktiivin 77/388/ETY ([3]) muuttamisesta säädetyn toimenpiteen avulla voidaan luoda työpaikkoja ja myös torjua pimeää työtä entistä tehokkaammin.

3. Komitea kehottaa jäsenvaltioita laatimaan hyvissä ajoin arviointikertomuksensa alennetun arvonlisäverokannan soveltamisesta, jotta Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tehdä lopullisen päätöksen erityisen työvaltaisiin palveluihin sovellettavasta alv-kannasta.

([1]) EYVL C 209, 22.7.1999, s. 20.
([2]) EYVL L 277, 28.10.1999, s. 34.
([3]) EYVL L 145, 13.6.1977, s. 1.

Bryssel, 24. lokakuuta 2002.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Neuvoston asetus yhteisön tuesta maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskeville liittymistä valmisteleville toimenpiteille jäsenyyttä hakeneissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa liittymistä edeltävänä aikana annetun asetuksen (EY) N:o 1268/1999 muuttamisesta”

(KOM(2002) 519 lopullinen)

(2003/C 61/33)

Neuvosto päätti 18. lokakuuta 2002 pyytää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan perusteella Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti nimetä Adalbert Kienlen yleisesittelijäksi valmistelemaan lausuntoa.

Komitea hyväksyi 24. lokakuuta 2002 pidetyssä 394. täysistunnossaan seuraavan lausunnon enemmistön äänin yhden pidättyessä äänestämästä.

1. Komission ehdotukset

1.1. Elokuun puolivälissä 2002 tapahtunut tulvakatastrofi aiheutti myös useissa ehdokasvaltioissa huomattavia vahinkoja. Erityisen pahoin tulvat koettelivat Tšekin tasavaltaa ja Slovakiaa.

1.2. Komissio katsoo, että yhteisöllä on oltava valmiudet reagoida tällaisiin ehdokasvaltioissa tapahtuviin poikkeuksellisiin luonnonkatastrofeihin muun muassa neuvoston asetuksella (EY) N:o 1268/1999 perustetun liittymistä valmisteleville toimenpiteille tarkoitetun Sapard-rahoitusvälineen avulla. Sen tavoitteisiin kuuluu ”ensisijaisten erityisongelmien ratkaiseminen hakijamaiden maatalouden ja maaseudun kehittämiseksi kestävällä tavalla”.

1.3. Siksi komissio ehdottaa, että poikkeuksellisten luonnonkatastrofien jälkeen maaseutualueiden jälleenrakennustoimien yhteydessä olisi syytä nostaa tukien enimmäistasoa. Tällaisten hankkeiden julkisen tuen enimmäistaso nostetaan 50 prosentista 75 prosenttiin. Yhteisön rahoitusosuus tukikelpoisista julkisista kokonaismenoista, joka saa olla enintään 75 prosenttia, nostetaan tällaisissa tapauksissa 85 prosenttiin.

2. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean huomioita

2.1. Komitea kannattaa ehdotusta. Se katsoo, että ehdotus täydentää myös mielekkäästi komission ehdotusta perustaa Euroopan unionin solidaarisuusrahasto luonnonkatastrofien varalle.

2.2. Ehdotusta on helppo kannattaa siksikin, että siitä ei koidu vaikutuksia yhteisön talousarvioon.

2.3. Toisaalta komitea pahoittelee Sapard-rahoitusvälineen toteuttamiseen liittyviä valtavia käynnistys- ja hallintovaikeuksia. Yhteisön myöntämiä 550 miljoonan EUR:n vuotuisia määrärahoja ei ole nimittäin toistaiseksi onnistuttu käyttämään läheskään kokonaan kymmenessä ehdokasvaltiossa. Komitea totesi kuitenkin jo aiemmassa lausunnossaan (CES 70/1999), että määrärahat ovat suhteessa maatalouden rakenteiden vakaviin heikkouksiin sekä maatalouden ja elintarviketeollisuuden huomattaviin sopeutumisvaikeuksiin riittämättömät unioniin liittymisen onnistuneeseen valmisteluun.

Bryssel, 24. lokakuuta 2002.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH