

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 56/2001 vp**

**Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin
tulevaisuudesta**

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2001 lähettäessään valtioneuvoston selonteon Euroopan unionin tulevaisuudesta (VNS 3/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-asioiden alivaltiosihteeri Antti Peltomäki, valtioneuvoston kanslia
- linjanjohtaja Ora Meres-Wuori, ulkoasiainministeriö
- yksikön johtaja Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori, akatemitutkija Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- professori Petri Helander.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Selonteossa esitellään eurooppalaista keskustelua Euroopan unionin tulevaisuudesta sekä Suomen hallituksen lähtökohtia ja näkemyksiä Euroopan unionin kehittämisen perussuunnasta ja hallitusten välisen konferenssin (HVK) valmistelutavasta. Selonteko on osa hallituksen valmistautumista Laekenissa 14. ja 15. joulukuuta 2001 pidettävään Eurooppa-neuvostoon sekä sen jälkeiseen HVK:n valmisteluun. Eurooppa-neu-

voston on tarkoitus Laekenissa hyväksyä julistus, joka todennäköisesti sisältää päätökset vuoden 2004 HVK:n valmistelutavasta ja tulevaisuustyön asialistaan tehtävistä tarkistuksista.

Valtioneuvosto on ilmoittanut täydentävänsä tarvittaessa selonteossa esitettyjä teemoja ja antavansa eduskunnalle säännöllisesti selvityksiä valmistelutyön edistymisestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslakivaliokunta on aiemmin näillä valtiopäivillä antanut lausunnon (PeVL 25/2001 vp) valtioneuvoston selvityksestä Euroopan unionin tulevaisuudesta (E 27/2001 vp). Koska lausunnossa käsiteltiin laajahkosti Nizzan julistusta, vuoden 2004 HVK:n asialistaa ja valmistelujen organisoimista sekä tulevaisuuskeskustelua, samoja käsityksiä ei tässä yhteydessä yleensä enää toisteta.

Unionin kehityssuunnat

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että on tärkeää kehittää Euroopan unionia jatkossakin itsenäisten jäsenvaltioiden ja Euroopan kansojen tiiviinä yhteisönä.

Nizzan tulevaisuusjulistuksen teemat

Nizzan tulevaisuusjulistuksen teemat kietoutuvat käytännössä läheisesti toisiinsa. Tämä koskee etenkin toimivallanjaon tarkentamista, perusoikeuskirjan aseman määrittelyä ja perussopimusten yksinkertaistamista. Erityisesti perussopimusten yksinkertaistamisen edellytyksenä monin kohdin on, että on kyetty määrittelemään kannat toimivallanjaon kysymyksiin sekä perusoikeuskirjan asemaan.

Toimivallanjako ja toissijaisuusperiaate. Selonteon mukaan toimivallan perusteista ja toimivaltasuhteista tulisi jatkossakin määrätä perussopimuksissa. Valiokunta yhtyy tähän käsitykseen. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää niin ikään tärkeänä, että unionin toimivallan määrittely pohjautuu erillismääräyksiin ja että samalla tulee kuitenkin varmistaa unionin toiminnan dynaamisuus.

Tulevaisuusjulistuksessa on liitetty yhteen toimivallanjako ja toissijaisuusperiaate, jotka tavallaan ovatkin saman asian kaksi puolta. Toimivallanjako määrittää unionin ja jäsenvaltioiden lainsäädäntötoimivaltaa yleisellä tasolla, kun taas toissijaisuusperiaatteen merkitys kohdistuu käytännön lainsäädäntötoimintaan. Perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan toissijai-

suusperiaate on käytössä vain aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan nykyistä toimivallanjakoa on tarpeen selkeyttää. Suhtautuminen yksityiskohtaisen ja tyhjentävän toimivaltaluettelon tekemiseen on kuitenkin aiheellisesti varauksellinen. Erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien aktiivisen ja tehokkaan huomioon ottamisen näkökulmasta tiukka tavoitesidonnainen toimivaltaluettelo ei olisi onnistunut ratkaisu, koska näiden oikeuksien edistäminen niiden kaikkeen toimintaan liittyvän luonteen vuoksi ei välttämättä voi toteutua jäykässä toimialakohtaisessa toimivaltajaottelussa. Samanlainen näkökohta koskee esimerkiksi ympäristönsuojelua.

Valtioneuvosto korostaa toissijaisuusperiaatteen tärkeyttä määriteltäessä rinnakkaiseen toimivaltaan kuuluvien asioiden oikeaa käsittelytasoja. Tämän periaatteen merkitys on jäänyt unionissa täsmentymättömäksi. Periaatteeseen vedoten on ollut mahdollista perustella kumpan tahansa suuntaan annettavaa lainsäädäntötoimivaltaa. Oikeudelliseksi periaatteeksi sitä on yleisesti pidetty liian epämääräisenä. Esimerkiksi EY:n tuomioistuin ei ole juurikaan viitannut siihen ratkaisuihinsa.

Toissijaisuusperiaatteen tärkeyttä ei ole syytä asettaa kyseenalaiseksi, vaan on valtioneuvoston tavoin aiheellista ottaa esille kysymys periaatteen noudattamisen valvonnasta. Näin saatetaan onnistua lisäämään tämän tärkeän periaatteen käytäntöön soveltamista ja tarkentamaan sen sisältöä. Periaatteen poliittisluonteisen ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan painottuvan sisällön vuoksi vaikuttaa sovelialta, että sen noudattamista valvotaan ennakollisesti ja poliittisella tasolla. Jälkikäteinen tuomioistuINVALVONTA jäisi tätä täydentäväksi. On nimenomaan syytä huomata, että poliittisluonteinen etukäteisvalvonta ja oikeudellinen jälkivalvonta eivät suinkaan sulje pois toisiaan vaan ennen muuta muodostavat yhdessä kattavan valvontajärjestelyn.

Valiokunta on aiemmin tuonut esille, että ennakkovalvontaa suorittamaan olisi Euroopan

parlamenttiin mahdollista perustaa erityiselin (PeVL 25/2001 vp, s. 3/II). Lähinnä kysymyseen tulee tehtävän uskomisen jollekin valiokunnalle. Lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden tutkimisen ennakkovalvontajärjestelmästä on Suomessa hyviä kokemuksia.

Ennakkovalvonnan järjestäminen luo edellytyksiä arvioida uudelleen EY:n tuomioistuimen roolia. Valiokunnan mielestä olisi syytä pyrkiä lisäämään tuomioistuimen toimintaa yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien konkreettisten asioiden ratkaisemiseksi ja supistaa nykyisin vallalla olevan abstraktisen normikontrollin osuutta.

EU:n perusoikeuskirja. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston käsityksiin perusoikeuskirjan asemasta ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen tärkeydestä. Lisäksi valiokunta viittaa aiemmassa lausunnossa mainitsemiinsa seikkoihin, jotka ovat olennaisen keskeisiä määrittelyssä kantaa perusoikeuskirjan muodolliseen oikeudellistamiseen (PeVL 25/2001 vp, s. 4—5). Kysymys perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman määrittelystä ei kaiken kaikkiaan ole ajankohtaisuuden ja tärkeyden perusteella arvioituna ensisijainen asia unionin tulevaisuuden kannalta.

Perussopimusten yksinkertaistaminen. Valiokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston käsityksistä. Niistä erityisen merkityksellinen on se havainto, että toimivaltasuhteita koskevat ratkaisut vaikuttavat olennaisesti yksinkertaistamistyöhön.

On syytä panna merkille, että yksinkertaistamiskeskustelussa esillä olleet asiat ovat tärkeydeltään varsin erilaisia. Yksinkertaistamiskoite on hyvin epärealistinen edellytettäessä, että sopimusten sisältö ei aineellisesti muutu. On epäiltävää, onko tällaiseen lähinnä sopimusmääräysten uudelleen järjestämistä tarkoittavaan työhön syytä ryhtyä lainkaan, etenkin kun otetaan huomioon mahdolliset ratifiointivaikeudet jäsenvaltioissa (PeVL 25/2001 vp, s. 4/I). Perussopimusten jakamisajatuksen kytkeytyvä käsitys sopimusten eri osien erilaisesta muuttamis-

menettelystä tarkoittaa sopimusvelvoitteiden luonteen muuttamista. Tämä voi olla periaatteelliselta kannalta oleellisempi muutos kuin jonkin sopimusvelvoitteen sisällön tarkistaminen.

Yksinkertaistamistyön yhteydessä voidaan selonteon mukaan arvioida, onko EY:n tuomioistuimen yhteisön oikeudeksi vakiintunutta oikeuskäytäntöä aiheellista joltain osin sisällyttää perussopimukseen. Oikeuskäytännön kirjaaminen perussopimukseen lisäisi unionin oikeuden läpinäkyvyyttä. Asian toteuttamisessa on kuitenkin se vaikeus, että oikeuskäytäntö on aina jossain määrin tapaussidonnaista ja että oikeuskäytännön hienojakoisuudet saattavat kadota yleisessä normimuodossa. Lisäksi EY:n tuomioistuimen kannan kirjaaminen sellaisenaan voi antaa yksinkertaistetun kuvan. Esimerkiksi oppi yhteisön toimivallan syrjäyttävästä vaikutuksesta on varsin kaavamainen, eikä sitä ole ongelmitta saatettavissa normimuotoon. Erityisen varauksellisesti tuleekin suhtautua unionin ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välisiä suhteita koskevien periaatteiden kirjaamiseen perussopimukseen.

Kansallisten kansanedustuslaitosten asema. Valtioneuvoston käsityksen mukaan kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen EU-politiikassa on ensisijaisesti kansallinen politiikkakysymys. Käsitys on yhteneväinen valiokunnan aiemmin ilmaiseman kannan kanssa (PeVL 25/2001 vp, s. 5/II).

Muut aiheet. Selonteossa tuodaan asianmukaisesti esille, että unionin ulkoisen toiminnan selkeyttäminen ja tehostaminen liittyy unionin oikeushenkilöllisyyden tunnustamiseen. Institutionaalista rakennetta leimaa edelleen pilariasetelma, jossa vallitsee raja Euroopan yhteisön (I pilari) ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (II pilari) välillä. Tätä nykyä oikeushenkilöllisyys on vain EY:llä, kun taas EU ei ole oikeushenkilö kansainvälisoikeudellisessa mielessä. Kuitenkin unioni mielletään yleisesti toimijaksi ulkoasioissa.

Unionin oikeushenkilöllisyyttä oleellisesti kauaskantoisemmat ratkaisut koskisivat pilari-

jakoon puuttumista, viime kädessä sen purkamista. Pilarirakennelman kyseenalaistamiseen kietoutuu väistämättä kysymys unionin tulevas- ta perusluonteesta ja siten tarve muodostaa sel- keä kanta päätöksenteon ylikansallisten ja halli- tusten välisten piirteiden korostamisen välillä. Pilarijako on joka tapauksessa nykyisellään mer- kittävä perussopimusten mutkikkuutta ja vaikea- selkoisuutta aikaan saava seikka.

HVK:n valmistelutapa

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että HVK:n valmistelua varten tulee asettaa laaja- pohjainen valmistelukunta eli konventti. Valio- kunta yhtyy myös valtioneuvoston käsityksiin konventin kokoonpanosta, mandaatista ja työ- kentelytavoista.

Poliittisten ryhmien vaikutusmahdollisuuksia kansallisissa parlamenteissa tulee valtioneuvos- ton mielestä tukea "soveltuvien kansallisin seu- rantajärjestelyin". Tämä seikka onkin äärimmäi- sen tärkeä riittävän ja oikea-aikaisen tiedonku- lun varmistamiseksi konventin valmisteluista parlamentille ja myös siksi, että kansallisen par- lamentin viralliset edustajat voivat ottaa toimin- nassaan konventissa huomioon parlamentissa vallitsevat mielipiteet. Konventin valmistelujen johdosta tulee käydä täysistuntokeskusteluja.

Eduskunnan mahdollisten seurantajärjestely- jen näkökulmasta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että konventin työ tähtää viime kädessä perussopimusten muuttamiseen. Edus- kunnan valiokuntien tehtävienjaon kannalta täl- lainen asia kuuluu ulkoasiainvaliokunnan toimi- alaan. Samalla on kuitenkin selvää, että Nizzan tulevaisuusjulistuksen teemat liittyvät keskei- sesti eduskunnan Eurooppa-valiokunnan (suu-

ren valiokunnan) tehtäviin ja Suomen perustus- laista lähtevien tarkastelujen osalta perustuslaki- valiokunnan tehtäviin. Konventissa nähtävästi noin 1,5 vuoden aikana tehtävä valmistelutyö liittyy pysyväisluonteisesti näiden kaikkien kol- men valiokunnan toimialaan. Tämän vuoksi eduskunnassa voitaisiin harkita perustuslain 35 §:n 1 momentissa tarkoitetun tilapäisen va- liokunnan asettamista konventtityöskentelyn seurantaan ja myös siihen vaikuttamista varten.

Tilapäisen valiokunnan etuna on, että se voisi ainakin osaksi vapauttaa kyseiset pysyvät valio- kunnat konventtiasioiden käsittelystä niiden val- mistelun aikana. Varsinaisten eduskunnan kan- tojen muodostaminen tulee kuitenkin valmistel- la asianomaisissa pysyvissä valiokunnissa. Tila- päisen valiokunnan jäsenmäärästä päätetään eduskunnan työjärjestyksen 8 §:n 2 momentin perusteella erikseen. Tässä tapauksessa valio- kunnan jäsenyyksien ei pitäisi määräytyä suora- viivaisesti parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti. Jäsenmäärän tulisi olla sellainen, että eri eduskuntaryhmien vaikutusmahdollisuu- det turvataan. Näiden näkökohtien perusteella perustuslakivaliokunta pitää mahdollisena muo- dostaa tilapäinen valiokunta kooltaan selvästi pysyviä valiokuntia pienemmäksi, mikä tuntuu perustellulta ratkaisulta valiokunnan tehtävän rajallisuus huomioon ottaen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioit- tavasti esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huo- mioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Esko Helle /vas	Osmo Puhakka /kesk
	Gunnar Jansson /r	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Saara Karhu /sd	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	
	Johannes Leppänen /kesk	vjäs. Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.