

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2001 vp

Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin tulevaisuudesta

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto antoi suurelle valiokunnalle 5 päivänä huhtikuuta 2001 perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen Euroopan unionin tulevaisuudesta (E 27/2001 vp). Suuri valiokunta on päättänyt antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valiokunnan työjaostossa.

Viitetiedot

Valiokunta on saanut asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 25/2001 vp.

Eduskunnassa on myös vireillä hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 93/2001 vp).

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten välinen konferenssi hyväksyi Nizzassa joulukuussa vuonna 2000 konferenssin päätösaasiin kirjaan liitettävän julistuksen (nro 23) unionin tulevaisuudesta. Julistuksessa todetaan, että vuonna 2001 puheenjohtajavaltiot Ruotsi ja Belgia, yhteistyössä komission kanssa ja Euroopan parlamentin osallistuessa, pyrkivät käynnistämään laaja-alaisen keskustelun unionin tulevaisuudesta yhdessä keskeisten intressiryhmien kanssa. Hakijamaiden osallistumisen muoto määritellään myöhemmin. Nizzan julistuksessa mainitaan erikseen neljä teemaa, joita muun muassa tulisi käsitellä osana unionin tulevaisuustyötä. Ne koskevat jäsenvaltioiden ja unionin toimivallanjakoa, perussopimusten yksinkertaistamista, Euroopan unionin perusoikeus-

kirjan asemaa ja kansallisten parlamenttien asemaa.

Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001 on tarkoitus hyväksyä julistus, joka sisältää konkreettiset keskustelun edistämiseen liittyvät aloitteet sekä mahdollisesti päätökset seuraavan hallitusten välisen konferenssin valmistelutavasta ja asialistaan liittyvistä tarkennuksista. Vuonna 2004 kutsutaan koolle uusi hallitusten välinen konferenssi käsittelemään tämän valmistelun tuloksia. Ne hakijavaltiot, jotka ovat silloin päättäneet jäsenyysneuvottelunsa, kutsutaan osallistumaan konferenssiin ja muut voivat osallistua tarkkailijoina.

Valittavasta valmistelutavasta riippumatta Euroopan unionin perussopimusten muuttaminen tapahtuu voimassaolevan unionisopimuksen 48 artiklan mukaisesti. Sopimusmuutokset

neuvotellaan kansallisten hallitusten välillä ja tulos ratifioidaan jäsenvaltioiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston 5 päivänä huhtikuuta 2001 esittämän selvityksen ja 8—9 päivänä syyskuuta 2001 pidettyä epävirallista ulkoministerikokousta varten laaditun perusmuistion mukaan vuonna 2004 koolle kutsuttavan hallitusten välisen konferenssin valmistelun on perustuttava avoimeen ja laajapohjaiseen kansalaiskeskusteluun jäsenvaltioissa. Keskustelun aihepiiriä ei tässä vaiheessa ole syytä rajata, vaan tulee olla valmiita ennakkoluulottomasti tarkastelemaan kaikkia unionin tulevaan kehitykseen vaikuttavia kysymyksiä. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti laajapohjaisen valmisteluelimen asettamiseen Euroopan unionin tasolla. Kansallisten par-

lamenttien ja hallitusten sekä Euroopan parlamentin ja komission edustajien sekä hakijavaltioiden on voitava osallistua konventin työskentelyyn. Konventin työskentelymenetelmien tulee olla mahdollisimman yksinkertaisia. Hallitus pyrkii luomaan edellytyksiä ja tarjoamaan välineitä sille, että Suomessa käytävä tulevaisuuskeskustelu olisi avointa ja helposti lähestyttävää. Osallistumiskynnyksen tulisi olla mahdollisimman matala, ja keskustelua tulisi käydä koko Suomen laajuisesti.

Valtioneuvosto odottaa Laekenin Eurooppa-neuvostolta päätöksiä valmistelun muodoista ja aikatauluista. Euroopan unionin päätöksenteon tehokkuuteen tulee kiinnittää huomiota. Euroopan yhteisöjen liittymistä Euroopan ihmisoi-keussopimukseen pitäisi harkita yhdessä perusoikeuskirjan statuksen kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Vuoden 2000 hallitusten välisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetty julistus (nro 23) unionin tulevaisuudesta perustuu ajatukseen, jonka mukaan seuraava hallitusten välinen konferenssi tulisi valmistella entistä avoimemmin ja laajapohjaisemmin.

Tulevaisuuskeskustelu sai lähtölaukauksen Euroopan unionin tasolla 7 päivänä maaliskuuta 2001, jolloin Ruotsin pääministeri Persson, Belgian pääministeri Verhofstadt, Euroopan komission puheenjohtaja Prodi ja Euroopan parlamentin puhemies Fontaine lähettivät asiasta yhteisen kirjeen jäsenvaltioille ja hakijavaltioille. Samalla avattiin Internet-sivu tulevaisuuskeskustelua varten (www.europa.eu.int/futurum). Tulevaisuuskeskustelun organisoimisesta laadittiin raportti Göteborgin Eurooppa-neuvostolle kesäkuussa 2001. Joulukuussa 2001 pidettävässä Laekenin Eurooppa-neuvostossa on tarkoitus hyväksyä julistus, joka sisältää konkreet-

tiset keskustelun edistämiseen liittyvät aloitteet sekä mahdollisesti päätökset seuraavan hallitusten välisen konferenssin valmistelutavasta ja asialistaan liittyvistä tarkennuksista. Konferenssin valmistelu käynnistetään Laekenin julistuksen pohjalta.

Suomessa valtioneuvosto on tukenut kansalaiskeskustelua perustamalla laajapohjaisen Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän kansalaisvaltuuskunnan. Tulevaisuuskeskustelulle avataan myös oma verkkosivu. Keskustelu pyritään levittämään koko Suomeen yhteistyössä Eurooppa-tiedotuksen alueellisten toimipisteiden ja muiden keskustelutilaisuuksien järjestäjien kanssa.

Pääministeri Paavo Lipponen ilmoitti Nizzan sopimusta koskevan hallituksen esityksen lähetekeskustelussa 18 päivänä kesäkuuta 2001, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle syysistunto-kaudella unionin tulevaisuutta koskevan selon-

Valmisteluprosessin tavoitteet

Vuoden 2004 hallitusten välisen konferenssin keskeisenä tavoitteena tulee olla unionin ja sen kansalaisten lähentäminen. Tämä edellyttää unionin ja sen toimielinten tehokkuuden, ymmärrettävyyden, avoimuuden ja hyväksyttävyyden lisäämistä. Hyvän hallinnon periaatteen vahvistaminen kytkeytyy läheisesti asiakokonaisuuteen. Konferenssissa on lisäksi kyettävä vastaamaan niihin haasteisiin, joita unionin laajentumisesta ja talouden globalisaatiosta aiheutuu unionin päätöksentekokyvyn ja yhtenäisyyden kannalta. Laajentuminen saattaa muun muassa edellyttää eräiden tarkistusten tekemistä yhteisön politiikkoihin. Unionin painoarvon vahvistaminen ulkosuhteissa muodostaa myös keskeisen haasteen.

Unionin ja sen kansalaisten lähentämisen sekä laajentumisneuvotteluiden etenemisen tulee heijastua hallitusten välisen konferenssin valmistelutapaan. Perustuslakivaliokunnan tavoin suuri valiokunta pitää tavoiteltavana, että vuoden 2004 hallitusten välinen konferenssi valmistellaan laajapohjaisesti ja avoimesti kansalaisten odotukset huomioon ottaen. Laajapohjaisen valmistelukunnan perustaminen on varteenotettava vaihtoehto. Valmistelukunta koostuisi Euroopan parlamentin, kansallisten parlamenttien, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission edustajista. Työskentelymuoto osoitautui toimivaksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan valmistelemisen yhteydessä. Myös hakijavaltioiden vaikutusmahdollisuudet tulee turvata.

On katsottu, että valmistelukunta turvaa parhaiten valmistelujen laajapohjaisuuden ja avoimuuden. Mikään ei kuitenkaan estä käyttämästä valmistelukunnan rinnalla tarvittaessa muita valmistelumuotoja, joilla on laaja toiminnanvaapasuus, tuottamassa uusia ajatuksia ja visioita.

Valmisteluelimen toimeksianto ja toimivalta tulee määrittää täsmällisesti ja riittävän laajasti. Nizzan julistuksen mukaisista aiheista muodostuu laajoja ja moniulotteisia asiakokonaisuuksia, joilla on myös perustuslaillinen ulottuvuus. Toimeksianto tulee määrittää siten, että se antaa mahdollisuuden hahmottaa aiheet osana laajem-

paa kokonaisuutta. Keskustelua unionin uudistamisen sisällöstä ei voida erottaa Euroopan rakentamisen muotoja koskevasta keskustelusta. Euroopan unionin ja sen toimielinten toiminnan tehostaminen ja yksinkertaistaminen ovat edelleen ajankohtaisia kysymyksiä.

Valmistelukunnan työn tuloksena voi syntyä yksi yhtenäinen esitys tai vaihtoehtoisia ehdotuksia, jotka ovat saaneet taakseen laajan kannatuksen. Valiokunta katsoo, että erityistä huomiota tulee kiinnittää sopimustekstien selkeyteen ja ymmärrettävyyteen.

Valiokunta pitää tärkeänä, etteivät hallitusten välisen konferenssin valmistelut ja itse konferenssi viivästyä Euroopan unionin laajentumisprosessia.

Valmisteluelimen kokoonpano

Valiokunta katsoo, että valmisteluelimen tulee olla mahdollisimman kevytrakenteinen, joustava ja avoin. Koska valmistelukunnan jäsenmäärä nousee suureksi, sen toiminnan tehokkuuden varmistaminen edellyttää tiettyä käytännön järjestelyä, kuten kokoontuminen jaosto- tai työryhmäkokoonpanoon.

Valiokunta arvioi, että pysyvä puheenjohtaja varmistaa parhaiten valmisteluelimen toiminnan jatkuvuuden. Valmistelukunnan arvovallan kannalta on toivottavaa, että puheenjohtaja on ansioitunut poliittinen johtaja ja Euroopan unionin kehittämiseen liittyvien kysymysten asiantuntija, joka nauttii laajaa tukea jäsenvaltioissa. Järjestely, jossa puheenjohtajan avuksi valitaan valmistelukunnassa edustettuina olevia tahoja edustavat varapuheenjohtajat, osoitautui Euroopan unionin perusoikeuskirjan valmistelussa toimivaksi ja tasapuoliseksi ratkaisuksi. Puheenjohtajiston tulee olla maantieteellisesti ja poliittisesti edustava. Puheenjohtajiston toimivalta menettelytapa- ja päätöksentekokysymyksissä tulee määritellä valmistelukuntaa asetettaessa.

Kansallisilla parlamenteilla tulee olla keskeinen asema valmistelukunnan työssä. Niiden osallistuminen työskentelyyn lisää hankkeen hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä koko unionin alueella ja erityisesti niissä jäsenvaltioissa,

joissa kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia ei ole muutoin turvattu tehokkaasti. Kansallisten parlamenttien edustuksen on kattavan poliittisen edustavuuden toteutumiseksi oltava riittävän monipuolinen. Neuvottelujen tässä vaiheessa näyttää siltä, että edustajia tulee olemaan vähintään kaksi kutakin kansallista parlamenttia kohti, mikä ei kaikissa tapauksissa riitä turvaamaan poliittista edustavuutta. Poliittisten ryhmittymien täysipainoiset vaikutusmahdollisuudet on varmistettava edustajien varajäsenten nimityksin sekä kansallisin seurantarjestelyin. Eduskunta huolehtii laajasta seurannasta omin sisäisin järjestelyin.

Valiokunta muistuttaa, että kansallisten parlamenttien osallistumiseen liittyy uudenlaisia edustautumiseen ja toimivaltuuksien määrittämiseen liittyviä seikkoja. Tämä edellyttää tiivistä vuorovaikutusta valmistelukuntaan valittujen edustajien ja eduskunnan välillä. Kansallisten parlamenttien osallistuminen valmistelualueeseen ei voi korvata kansallisen EU-politiikan parlamentaarista valvontaa ja yhteistyötä valtioneuvoston ja eduskunnan välillä. Suuri valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa sille säännöllisesti selvityksiä valmistelutyön edistymisestä.

Tavoitteena tulee olla, että hakijavaltiot voivat osallistua valmistelukunnan työhön täysipainoisesti. On tärkeää, että myös hakijavaltiot voivat hyväksyä sen suunnan, mihin unionia ollaan kehittämässä. Liittymissopimusten allekirjoittamisen jälkeen hakijavaltioiden tulee voida joka tapauksessa osallistua rajoituksetta valmistelukunnan työhön.

Kansalaisjärjestöt sekä muut mahdolliset kansalaiskeskustelun osapuolet on tarkoituksenmukaisesti kytkeä valmistelukunnan työhön ensisijaisesti kuulemismenettelyn avulla. Euroopalaisten tason järjestöjä kuultaisiin soveliaimmin itse valmistelukunnassa ja kansallisen tason järjestöjä kansallisella tasolla. Valiokunta pitää mielenkiintoisena ajatusta, jonka mukaan valmistelualueen rinnalla toimisi avoin Euroopan tason kansalaisfoorumi, joka voisi rikastuttaa keskustelua rajoittamatta mitenkään valmistelukunnan työtä.

Valiokunta pitää luontevana, että neuvoston sihteeristöllä on keskeinen asema valmistelukunnan sihteeristopalvelujen tuottamisessa. Hyvän koordinaation varmistamiseksi on tärkeää, että sillä on kiinteät yhteydet Euroopan parlamentin pääsihteeristöön, komissioon ja tarvittavassa määrin kansallisten kansanedustuslaitosten sihteeristöihin.

Valmisteluprosessin työskentelymuodot ja aikataulu

Nizzan sopimuksen julistuksessa mainitut neljä aihetta ovat luonteeltaan laajoja ja myös valtapoliittisia. Perustuslakivaliokunnan tavoin valiokunta katsoo, että valmistelukunnan menettelytapa- ja päätöksentekosääntöjen vahvistaminen sekä mahdollisen vähemmistön aseman määrittäminen päätöksenteossa etukäteen asettamispäätöksessä saattaa selkeyttää valmistelutyön muodollista puolta. Valmistelukunnassa esille tulleiden eriävien mielipiteiden esilletulo on voitava turvata. Päätöksentekomenettelyyn liittyvät kysymykset kytkeytyvät myös siihen, valmisteleeke valmistelukunta yhden yhtenäisen esityksen vai useita vaihtoehtoisia ehdotuksia.

Nizzan sopimuksen julistuksessa mainitut aiheet perustuvat Euroopan unionin perusoikeuskirjan valmistelua vähemmän jo olemassa oleviin asiakirjoihin ja teksteihin. Ne vaativat perusteellista poliittisen tason tarkastelua sekä oikeudellisteknistä arviointia. Valmistelualueen järjestäytyminen täysistuntotyöskentelyn rinnalla työryhmiin voi olla aiheellista valmistelukunnan työn keventämiseksi ja poliittisen keskustelun helpottamiseksi. Työryhmät tarjoavat myös lisämahdollisuuksia valmisteluun osallistuvien osapuolten henkilöpanoksen määrälliseen laajentamiseen ja mahdollistavat tarvittaessa asiakokonaisuuksien teknisemmän tarkastelun. Asiantuntijatasoisen työskentelyn tarve koskee erityisesti Euroopan unionin perussopimusten yksinkertaistamista.

Perustuslakivaliokunnan tavoin suuri valiokunta katsoo, että kansallisille parlamenteille vastuullisen ministeritasoisen roolia hallitusten vä-

lisen konferenssin valmisteluvaiheen aikana on perusteltua vahvistaa. Valmisteluelimien työ tulee järjestää siten, että se voi työnsä aikana saada palautetta jäsenvaltioiden hallitusten edustajilta, esimerkiksi silloin, kun ensimmäiset linjaukset on tehty. Toimivaltaisille ministereille voitaisiin toisin sanoen osoittaa tietty asema valmistelun ohjaamisessa samoin kuin valmistelussa ilmenevien vaikeuksien ratkaisemismenettelyssä. Näin voidaan myös varmistaa, että varsinaiset päätöksentekijät pystyvät seuraamaan valmistelukunnan työtä säännöllisesti, mikä helpottaa saumatonta siirtymistä viralliseen hallitusten väliseen neuvotteluvaiheeseen. Valiokunta muistuttaa, että Suomen perustuslaillisessa järjestelmässä eduskunnan vaikutusvalta perustuu valtioneuvoston parlamentaariseen vastuuseen.

Valiokunta muistuttaa, että EU:n perussopimuksissa mainittu ja jo vakiintuneet muodot saanut kansallisten parlamenttien yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssi COSAC kokoontuu puheenjohtajakausittain ja on luonteva taho Euroopan unionin tulevaisuutta koskevalle ajatustenvaihdolle. COSACiin osallistuvien kansallisten valtuuskuntien koko mahdollistaa kattavan poliittisen edustavuuden. Hakijavaltioiden kansallisten parlamenttien osallistuminen on jo turvattu COSACin säännöissä.

Valiokunta katsoo, että valmistelukunnan työ on aloitettava mahdollisimman pian Laekenin Eurooppa-neuvoston jälkeen. Valmisteluelimien työn tulee rytmittyä tavalla, joka mahdollistaa perusteellisen kannanmuodostuksen, raportoinnin ja sidosryhmien kuulemisen. Aikataulusa tulee olla myös taukoja julkisen keskustelun mahdollistamiseksi. Valmistelukunnan tulisi saattaa työnsä päätökseen viimeistään puoli vuotta ennen hallitusten välisen konferenssin alkamista. Työskentelyssä tulee noudattaa avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden periaatteita.

Valiokunta korostaa, ettei valmisteluelimien työskentelyn pohjaksi vahvistettava asialista eivätkä valmisteluelimien työn tulokset voi sitoa oikeudellisesti vuoden 2004 hallitusten välistä konferenssia. Unionisopimuksen 48 artiklan mukaan hallitusten välinen konferenssi päättää lo-

pullisesti perussopimuksiin tehtävistä tarkistuksista, minkä jälkeen ne on ratifioitava kunkin jäsenvaltion valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Tästä seuraa, ettei valmistelukunnalla ole perusteita jatkaa työtään rinnakkain hallitusten välisen konferenssin kanssa.

Tulevaisuuskeskustelu

Valiokunta katsoo, että Euroopan unionin kehittäminen on kytkettävä unionin kansalaisten odotuksiin ja että heidän on saatava äänensä entistä paremmin kuuluville. On tärkeää, että keskustelua käydään myös alhaalta ylöspäin ja että se muodostuu helposti lähestyttäväksi. Jotta keskustelu olisi merkityksellistä, sitä tulisi käydä paitsi Nizzan tulevaisuusjulistuksessa mainituista neljästä asiakokonaisuudesta myös Euroopan yhdentymisen keskeisistä suuntaviivoista. Laajapohjainen ja avoin kansalaiskeskustelu unionin kehityssuunnasta lisää merkittävästi toteutettavien uudistusten hyväksyttävyyttä.

Tulevaisuuskeskustelulle on tarjottava puitteet ja virikkeitä sekä Euroopan unionin että jäsenvaltioiden tasolla. Keskusteluun tulee kytkeä monipuolisesti kaikki keskeiset julkista mielipidettä ja kansalaisyhteiskuntaa edustavat tahot. Myös tavallisilla kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus osallistua keskusteluun. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa, keskustelun aihepiirin vaikeus, unionin monikielisyys ja väestön yleinen vieraantuminen politiikasta asettavat keskustelun käymiselle erityisiä haasteita. Keskustelun puitteita luotaessa tulee käyttää täysipainoisesti hyväksi muun muassa modernin teknologian tarjoamia mahdollisuuksia.

Valiokunta kannattaa niitä toimenpiteitä, joihin valtioneuvosto on ryhtynyt kansalaiskeskustelun kannustamiseksi. Kansalaiskeskustelussa esiin tulleet ajatukset tulisi voida esittää kansallisina yhteenvetoina tavalla, joka mahdollistaa tietojen ja kokemusten vaihtamisen myös muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Valiokunta korostaa, että kansalaiskeskustelulla ja kansalaisjärjestökuulemisilla on keskeinen merkitys valmisteluprosessin kaikissa vaiheissa ja myös vuoden 2004 hallitusten välisen

konferenssin aikana. Valmisteluvaihe tulisi ajoittaa siten, että valmisteluelimen työn päättymisen ja itse konferenssin välille jää riittävästi aikaa kansalaiskeskustelun käymistä ja sen asianmukaista huomioon ottamista varten. Valmistelukunnan työ ja sen tulokset voivat toimia tehokkaana keinona virittää todellista kansalaiskeskustelua.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomautuksin, ja

että valiokunta esittää yksityiskohtaisemmat kannat tulevaisuuskeskusteluun liittyvistä asiakokonaisuuksista saatuaan valtioneuvoston selonteon Euroopan unionin tulevaisuudesta.

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Esko Aho /kesk
vpj. Kimmo Kiljunen /sd
vpj. Kirsi Piha /kok
jäs. Maria Kaisa Aula /kesk
Tuija Brax /vihr
Mikko Elo /sd
Jouko Jääskeläinen /kd
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Riitta Korhonen /kok
Jari Koskinen /kok
Pekka Kuosmanen /kok
Johannes Leppänen /kesk
Leena Luhtanen /sd

Håkan Nordman /r
Outi Ojala /vas
Jussi Ranta /sd
Jouko Skinnari /sd
Marja Tiura /kok
Matti Vanhanen /kesk
vjäs. Tuula Haatainen /sd
Risto Kuisma /rem
Markku Markkula /kok
Kalevi Olin /sd
Mirja Ryyänen /kesk
Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heidi Kaila.