

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys neuvoston toiminnan kehittämisestä

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on 22 päivänä huhtikuuta 2002 lähettänyt suurelle valiokunnalle perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen neuvoston toiminnan kehittämistä (E 38/2002 vp). Suuri valiokunta on 24 päivänä huhtikuuta 2002 lähettänyt selvityksen mahdollisia toimenpiteitä varten perustuslakivaliokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle.

Perustuslakivaliokunta on 3.5.2002 ilmoittanut, ettei se ryhdy asiassa toimenpiteisiin. Ulkoasiainvaliokunta on antanut asiasta lausunnon 31.5.2002 (UaVL 3/2002 vp)

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valiokunnan EU:n tulevaisuutta käsittelevässä jaostossa.

Asiantuntijat

Suuren valiokunnan EU:n tulevaisuutta käsittelevässä jaostossa ovat olleet kuultavina:

- EU-asiain valtiosihteeri Alec Aalto, valtioneuvoston kanslia
- valtiosihteeri Antti Satuli, ulkoasiainministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Vuonna 1999 Itävallan ja Suomen puheenjohtajuuskausien aikana aloitettiin työ Euroopan unionin neuvoston toiminnan kehittämiseksi. Helsingin Eurooppa-neuvosto hyväksyi EU:n neuvoston pääsihteerin raportin pohjalta 55 toimentasuositusta ja velvoitti pääsihteerin laatimaan arvion suositusten toimeenpanosta. Göteborgin Eurooppa-neuvostolle antamassaan raportissa pääsihteeri katsoi, että Helsingin suositukset olivat kyllä johtaneet parannuksiin mutta eivät riittävässä määrin.

Barcelonan Eurooppa-neuvostolle maaliskuussa 2002 laatimassaan selvityksessä neuvoston pääsihteeri kiinnitti erityistä huomiota Eurooppa-neuvostoa, EU:n yleisten asiain neuvostoa, EU:n neuvoston lainsäädäntötoimintaa sekä puheenjohtajuutta koskeviin ongelmiin ja esitti vaihtoehtoisia suosituksia niiden korjaamiseksi. Kesäkuussa 2002 kokoontuvan Sevillan Eurooppa-neuvoston on tarkoitus hyväksyä konkreettisia suosituksia selvityksen pohjalta. Suositukset valmistelee EU:n neuvoston pääsihteeri yhteistyössä jäsenvaltioiden nimeämien yhdyshenkilöiden kanssa. Suomen yhdyshenkilö on ulkoasiainministeriön valtiosihteeri Antti Satuli.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomen hallituksen kanta on, että Sevillan Eurooppa-neuvostossa ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä ennakoimaan sellaisia ratkaisuja, joiden toteuttaminen vaatii perussopimusten muuttamista.

Näitä kysymyksiä valmistelee parhaillaan unionin tulevaisuusvalmistelukunta eli konventti. Hallituksen mukaan konventilla on oltava mahdollisuus avoimesti arvioida EU:n neuvostoa koskevia eri vaihtoehtoja osana koko toimielinjärjestelmän kehittämistä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Peruslinjaus

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston selvityksen peruslinjaukseen, jonka mukaan Sevillan Eurooppa-neuvoston ei tule pyrkiä ennakoimaan sellaisia perusratkaisuja, joiden toteuttaminen vaatii perussopimusten muuttamista. Ennakointi sitoi todellisuudessa konventin käsiä olennaisten kysymysten suhteen. Tämä olisi risiiridassa koko laajapohjaisen konventin perusidean ja konventille Laekenin Eurooppa-konferenssissa annetun toimeksiannon kanssa.

EU:n neuvoston työn kehittäminen on tärkeää ja sen vuoksi on hyvä, että asia on myös Sevillan Eurooppa-neuvoston asialistalla. Eurooppa-neuvoston tulee kuitenkin keskittyä päätöksiin, jotka eivät vaadi perussopimusten muutoksia. Lisäksi tulee muistaa, etteivät pelkät päätökset sinänsä tehosta neuvoston työtä mitenkään vaan että päätökset on myös pantava täytäntöön. Sevillan Eurooppa-neuvoston tulisi kiinnittää huomiota siihen, että Helsingin Eurooppa-neuvoston päätökset pantaisiin täytäntöön täysimääräisesti. Vasta sen jälkeen voidaan nähdä, mitä muita toimia EU:n neuvoston työn tehostamiseksi tarvitaan.

Sevillan Eurooppa-neuvostossa ei tule ennakoida perussopimusten muuttamista edellyttäviä ratkaisuja myöskään sen vuoksi, ettei niitä ole valmisteltu asianmukaisesti. Perusratkaisujen tekemistä olennaisissa institutionaalisissa kysymyksissä, kuten esimerkiksi EU:n neuvoston puheenjohtajuuden suhteen, ei voida valmistella pelkästään EU:n neuvoston pääsihteerin ja

jäsenmaiden yhdyshenkilöiden yhteistyönä ilman, että konkreettisia ehdotuksia on asianmukaisesti käsitelty ja valmisteltu sekä EU:n neuvostossa että kansallisesti. Tämä olisi vastoin avoimuus-, läpinäkyvyys- ja laillisuusperiaatteita, joita unionissa on nimenomaan pyritty vahvistamaan. Tällainen toimintatapa estäisi myös kansallisia parlamentteja ilmaisemasta kantaansa tehdyistä ehdotuksista ja osallistumasta päätöksentekoon asianmukaisella tavalla.

Unionin ulkoinen toimintakyky

Suuri valiokunta yhtyy arvioon, jonka mukaan Euroopan unionin ulkoisessa toimintakyvyssä on runsaasti parantamisen varaa. Osittain kehittämistarvetta aiheuttaa puutteellinen ja järjestäytymätön valmistelu, mutta usein kyse on myös puuttuvasta poliittisesta tahdosta.

Eurooppa-neuvoston toiminnan kehittäminen

Suuri valiokunta yhtyy arvioon, jonka mukaan Euroopan unionin neuvoston tehokkaan toiminnan kannalta Eurooppa-neuvoston oman toiminnan kehittäminen on tärkeää. Eurooppa-neuvoston tulisi keskittyä unionin kehittämiseen ja poliittisiin suuntaviivoihin. Sen ei tulisi olla elin, johon EU:n neuvosto siirtää sellaiset omaan päätösvaltaansa kuuluvat vaikeat ja usein tekniset asiat, joita se ei pysty itse ratkaisemaan.

Valiokunta pitää unionin toiminnan tehokkuuden kannalta katsottuna sinänsä ymmärrettävänä selvityksessä esitettyä kantaa, jonka mukaan Eurooppa-neuvoston tulisi käsitellessään EU:n neuvostossa määräänemistöllä tehtäviä päätöksiä tehdä myös omat päätöksensä määrä-

enemmistöllä. Tällainen ratkaisu olisi kuitenkin ristiriidassa Eurooppa-neuvoston perustamissopimusten mukaisten tehtävien kanssa. Eurooppa-neuvosto ei ole osa EU:n neuvostoa vaan perustamissopimusten mukainen erillinen toimielin, joka antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee kehittämisen yleiset poliittiset suuntaviivat. Määräenemmistöllä tapahtuva päätöksenteko sopii siihen huonosti. Ensi sijassa tuleekin pyrkiä siihen, ettei Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi tule selkeästi EU:n neuvoston toimivaltaan kuuluvia asioita.

Samoin valiokunta yhtyy selvityksen kantaan, jonka mukaan Eurooppa-neuvoston kokoukset ovat osa unionin päätöksentekokoneistoa silloin, kun niissä käsitellään temaattisia tai sisällöllisiä kysymyksiä. Tällaiset asiat tulee valmistella asianmukaisella ja yhtenäisyyden varmistavalla tavalla EU:n neuvostossa. Tämä varmistaa sen, että kaikki jäsenvaltiot voivat tasavertaisesti osallistua asioiden valmisteluun. Tällä tavalla voidaan turvata myös Suomen kannalta EU:n neuvoston toiminnan legitimiuden keskeinen periaate eli eduskunnan mahdollisuus osallistua kantojen valmisteluun.

Selvityksessä esitetään, että Eurooppa-neuvoston temaattisissa kokouksissa hyväksyttäviiin päätelmiin tulisi sisällyttää ainoastaan asioita, joita todella käsiteltiin kokouksessa. Valiokunta yhtyy tähän kantaan, mutta katsoo, että sen tulisi koskea kaikkia Eurooppa-neuvoston kokouksia eikä vain temaattisia kokouksia. Kaikkiin Eurooppa-neuvoston päätelmiin tai muihin mahdollisiin kannanottoihin tulee sisällyttää vain sellaisia asioita, joita todella käsiteltiin kokouksessa.

Yleisten asiain neuvoston toiminnan kehittäminen

Suuri valiokunta pitää hyvänä EU:n yleisten asiain neuvoston työn uudistamiseksi tehtyä ehdotusta, jonka mukaan horisontaalisten ja ulkosuhdeasioiden käsittely eriyttäisiin siten, että yleisten asiain neuvosto kokoontuisi kahteen eri kokoukseen omine asialistoineen. Kukin jäsenvaltio päättäisi itse edustajistaan näissä eri ko-

kouksissa. Ulkosuhteita käsittelevälle neuvostokokoonpanolle tulisi tällöin keskittää kaikki ulkosuhteisiin liittyvät kysymykset, kuten kauppapolitiikka, kehityskysymykset, kansainvälisiin järjestöihin liittyvät ulkopoliittiset kysymykset sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Horisontaalisia kysymyksiä käsittelevä kokoonpano vastaisi Eurooppa-neuvoston valmistelusta sekä eri neuvostokokoonpanojen työn yhteensovittamisesta.

Neuvosto lainsäätäjänä

Suuri valiokunta toistaa aikaisemmissa lausunnoissaan (SuVL 4/2001 vp ja SuVL 1/2002 vp) esittämänsä kannan, jonka mukaan EU:n neuvoston toiminnan avoimuutta ja toimivuutta tulisi parantaa erityisesti sen toimiessa lainsäätäjänä. Jälkimmäisessä lausunnossaan valiokunta totesi seuraavaa: *"Avoimuus voi merkitä neuvoston kokousten avaamista nykyistä enemmän julkisuudelle, mutta ensi vaiheessa ja ennen kaikkea sitä, että neuvoston lainsäädäntötyö kaikilla tasoilla (työryhmät, Coreper, ministerineuvosto) on seurattavaa. Tämä tarkoittaa mahdollisimman laajaa julkisuutta esitys- ja asialistojen, päätösehdotusten, äänestysten ja äänestystulosten, äänestysseleitysten sekä jäsenvaltioiden tai toimielinten antamien julistusten ja muiden päätökseen liittyvien asiakirjojen suhteen."*

EU:n neuvoston toiminnassa tuleekin sen eri tehtävät erottaa selkeämmin toisistaan. Kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista ei tule päättää samanlaisessa menettelyssä kuin missä tehdään jäsenvaltioiden välistä poliittista yhteistyötä. Erottelun tulisi näkyä myös EU:n neuvoston toimintaa ohjaavissa säännöksissä, joista osa on perussopimuksissa, osa alemmanasteisissa säädöksissä, kuten EU:n neuvoston työjärjestyksessä. EU:n neuvoston toimintaa on myös arvioitava kokonaisuutena, johon kuuluvat myös pysyvien edustajien komitea Coreper sekä työryhmät.

Kun EU:n neuvosto toimii lainsäätäjänä komission tai joissain tapauksissa jäsenvaltion ehdotuksen pohjalta, tulisi menettelytavoissa pyrkiä noudattamaan lainsäädäntöelimelle ominai-

sia käytäntöjä. Coreper ja sen alaiset työryhmät, jotka ovat eräänlaisia EU:n neuvoston "valiokuntia", voisivat kokoontua siten, että tarvittava luottamuksellisuus säilyy. Kuitenkin niidenkin työn tulisi olla poliittisesti vastuunalaista ja seurattavaa. Itse EU:n neuvostojen kokousten osalta tulisi pyrkimyksenä olla yhä suurempi julkisuus. Asiakirjojen julkisuuden lainsäädäntöasioissa tulisi olla pääsääntö, josta voidaan poiketa vain erittäin painavista syistä.

Neuvoston puheenjohtajuus

EU:n neuvoston puheenjohtajuutta koskevat perusratkaisut edellyttävät perussopimusten muutosta. Sen vuoksi Sevillan Eurooppa-neuvoston ei tule päättää eikä edes pyrkiä ennakoimaan mitään niiden osalta. Valiokunta yhtyy selvityksen kantaan siinä, että mahdollisten tulevien puheenjohtajuusratkaisujen tulee perustua jäsenmaiden ehdottamaan tasavertaisuuteen. Suomen hallituksen ja eduskunnan edustajien tulisi huolehtia tämän periaatteen toteutumisesta tulevaisuuskonventissa ja sen jälkeen pidettävässä hallitusten välisessä konferenssissa.

Suuri valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena varautua myös siihen mahdollisuuteen, että Sevillan Eurooppa-neuvosto vastoin edellä sanottua kuitenkin ryhtyy ennakoimaan EU:n neuvoston tulevia puheenjohtajuusjärjestelyjä. Tämän tilanteen varalta valiokunta painottaa aivan erityisesti edellä sanottua lähtökohtaa, jonka mukaan ratkaisujen tulee perustua jäsenmaiden ehdottamaan tasavertaisuuteen. Tasavertaisuus koskee jäsenmaita kaikissa suhteissa. Esimerkiksi pieniä ja suuria maita ei saa kohdella eri tavoin niiden kokoeron vuoksi. Myöskään tulevia jäsenmaita ei saa kohdella eri lailla kuin nykyisiä jäsenmaita. Tältä pohjalta erilaisia malleja voidaan pohtia enakkoluulottomasti. Valiokunta yhtyy selvityksen kantaan siinä, että puheenjohtajuudesta huolehtiminen on tulevaisuudessakin jäsenvaltioiden eikä EU:n neuvoston sihteeristön tehtävä.

Taustakeskusteluissa esillä ollut ryhmäpuheenjohtajuutta harkittaessa on varottava syn-

nyttämästä liian suuria valtakeskittymiä puheenjohtajamaan ympärille. Puheenjohtajuusjärjestelyt eivät saa johtaa EU:ta hajottavien ryhmittymien syntymiseen.

Työryhmien ja komiteoiden puheenjohtajuudesta voidaan päättää ilman perussopimusten muutosta. Valiokunta suhtautuu myönteisesti siihen, että niiden osalta harkitaan puheenjohtajuusjärjestelmän uudistamista jo ennen tulevaisuuskonventin päättymistä. Myös tämän uudistuksen edellytyksenä on jäsenmaiden tasavertaisuus ja niiden poliittisen monimuotoisuuden huomioon ottaminen. Eräs mahdollisuus on selvityksessä mainittu esimerkki, jonka mukaan työryhmiin ja komiteoihin valittaisiin puheenjohtajat kahdeksi vuodeksi kerrallaan niiden jäsenvaltioiden joukosta, jotka tuona aikana toimivat puheenjohtajina.

Valiokunta korostaa, ettei työryhmien ja komiteoiden puheenjohtajuuksiin mahdollisesti tehtävien muutosten ole tarkoitus millään tavoin ennakoida vastaavien muutosten tekemistä myös EU:n neuvoston puheenjohtajuuksiin tulevaisuuskonventissa ja sen jälkeisessä hallitusten välisessä konferenssissa.

Valiokunta yhtyy selvityksen kantaan, jonka mukaan jäsenvaltiokohtaisten puheenjohtajaohjelmien sijasta tulisi laatia useamman vuoden mittaisia neuvostokohtaisia toimintaohjelmia, joiden toteuttamiseen neuvosto ja jäsenvaltiot sitoutuvat. Nykymuotoisista puolivuosisittaisista puheenjohtajuusohjelmista voitaisiin luopua kokonaan. Toimintaohjelmat tulisi pyrkiä mahdollisuuksien mukaan synkronoimaan komission työohjelman kanssa. Sitoutumisen yhteisen työohjelman toteuttamiseen tulisi koskea kaikkia EU:n neuvoston toiminnan tasoja.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että suuri valiokunta yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja tarkentavin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Esko Aho /kesk	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Kimmo Kiljunen /sd	Leena Luhtanen /sd (osittain)
vpj.	Kirsi Piha /kok	Outi Ojala /vas
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Jussi Ranta /sd (osittain)
	Maria Kaisa Aula /kesk	Jouko Skinnari /sd
	Mikko Elo /sd	Matti Vanhanen /kesk
	Tuula Haatainen /sd	vjäs. Timo Kalli /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Riitta Prusti /sd
	Anneli Jäätteenmäki /kesk (osittain)	Mirja Ryyönen /kesk
	Juha Korkeaoja /kesk	Kari Uotila /vas
	Kalervo Kummola /kok	Raimo Vistbacka /ps.
	Pekka Kuosmanen /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Helena Tuuri.