

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2003 vp

Valtioneuvoston selonteko konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen kon- ferenssiin

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 2003 lähettäessään valtioneuvoston selonteon (VNS 2/2003 vp) konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että suuren valiokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu suuren valiokunnan EU:n tulevaisuutta käsittelevässä jaostossa. Jaoston puheenjohtajana on toiminut valiokunnan varapuheenjohtaja Hannu Takkula /kesk ja jäseninä Eero Akaan-Penttilä /kok, Heidi Hautala /vihr, Roger Jansson /r, Toimi Kankaanniemi /kd, Miapetra Kumpula /sd, Outi Ojala /vas, Juha Rehula /kesk, Jouko Skinnari /sd, Timo Soini /ps ja Jari Vilén /kok.

Jaoston työhön ovat osallistuneet myös valiokunnan varapuheenjohtaja Kimmo Kiljunen /sd sekä valiokunnan jäsenet Christina Gestrin /r, Rosa Meriläinen /vihr, Tapani Mäkinen /kok, Anni Sinnemäki /vihr ja Kari Uotila /vas.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääministeri Matti Vanhanen
- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja

- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paula Lehtomäki
- komissaari Erkki Liikanen, Euroopan komissio
- ed. Kimmo Kiljunen
- ed. Jari Vilén
- ed. Hannu Takkula
- EU-asioiden valtiosihteeri Antti Peltomäki, valtioneuvoston kanslia
- suurlähettiläs Eikka Kosonen
- VTT, tutkimuspäällikkö Teija Tiilikainen
- professori Esko Antola, Jean Monet -instituutti
- professori Martti Koskeniemi ja professori Tuomas Ojanen, Helsingin yliopisto
- johtaja Pia Letto-Vanamo, Kansainvälisen talousoikeuden instituutti, Helsingin yliopisto
- HLL Esko Helle.

EU:n tulevaisuutta käsittelevässä jaostossa ovat olleet kuultavina

- Euroopan parlamentin jäsen Piia-Noora Kauppi
- Euroopan parlamentin jäsen Esko Seppänen
- alivaltiosihteeri Pekka Lintu, osastopäällikkö Antti Kuosmanen, osastopäällikkö Jan Store, yksikön päällikkö Sakari Vuorensola ja yksikön päällikkö Risto Piipponen, ulkoasiainministeriö
- pysyvän edustajan sijainen Kare Halonen, ulkoasiainministeriö, Brysselin pysyvä edustusto

- yksikön johtaja Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- aluekehitysjohtaja Mårten Johansson ja lainsäädäntöneuvos Laura Yli-Vakkuri, sisäasiainministeriö
- budjettineuvos Rauno Lämsä, neuvotteleva virkamies Tuomas Pöysti ja finanssisihteeri Minna Aaltonen, valtiovarainministeriö
- kulttuuriasiainneuvos Kimmo Aulake, opetusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kari Valonen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Hanna Rinkineva, sosiaali- ja terveysministeriö
- presidentti Leif Sevón, korkein oikeus
- hallintoneuvos Niilo Jääskinen
- OTK Jari Hellsten.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Valtioneuvosto on selonteossaan VNS 2/2003 vp esitellyt Suomen lähtökohdat ja tavoitteet Roomassa 4 päivänä lokakuuta 2003 avattavaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitustenväliseen konferenssiin (HVK). Tulevan hallitustenvälisen konferenssin lähtökohdat poikkeavat selvästi aiemmista perussopimusten muuttamiseen tähdänneistä konferensseista. Nyt aloittavan hallitustenvälisen konferenssin tarkoituksena ei ole olemassa olevien perussopimusten tarkistaminen vaan kokonaan uuden sopimuksen *Sopimus Euroopan perustuslaista* (jäljempänä "perustuslakisopimus") luominen.

Toinen olennainen muutos aiempaan on se, että konferenssin työn perustana on Eurooppa-valmistelukunnan (konventti) laatima ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista. Konventti kutsuttiin koolle Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001 tulevan HVK:n 2004 laajan ja avoimen valmistelun mahdollistamiseksi. Konventin työn tavoitteena oli luoda demokraattisempi, avoimempi ja tehokkaampi Euroopan unioni. Sen piti etsiä vastauksia kysymyksiin siitä, "miten lähentää unionia ja sen toimielimiä kansalaisiin ja erityisesti nuoriin, miten jäsentää poliittinen elämä ja Euroopan poliittinen tila laajentuneessa unionissa ja miten luoda unionista moninapaisen maailman vakauttaja ja suunnannäyttävä." Konventti aloitti työnsä 28.2.2002 puheenjohtajansa Valéry Giscard

d'Estaingin johdolla ja luovutti lopullisen esityksensä puheenjohtajamaa Italialle 18.7.2003.

Thessalonikin Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2003, että konventin esitys muodostaa hyvän pohjan tulevalle HVK:lle. Samalla sovittiin siitä, että HVK:n tulisi saattaa työnsä päätökseen mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään maaliskuussa 2004, jotta sen työn tulos olisi unionin kansalaisten tiedossa ennen seuraavia Euroopan parlamentin vaaleja kesäkuussa 2004. Sopimus allekirjoitettaisiin varsinaisesti toukokuun 2004 alussa, jolloin unioniin on liittynyt 10 uutta jäsenvaltiota.

Valmisteltaessa tulevan HVK:n aikataulua Suomi on edellyttänyt riittävää väliaikaa konventin työn päätöksen ja HVK:n aloittamisen välille, jotta kansallisilla parlamenteilla olisi tarvittavaa aikaa perehtyä konventin esityksiin samalla kun avoimelle kansalaiskeskustelulle annettaisiin mahdollisuus. Valitettavasti näkemyksemme ei herättänyt ymmärrystä puheenjohtajavaltio Italiassa, joka on päättänyt avata konferenssin 4.10. tavoitteenaan saattaa se loppuun vielä puheenjohtajuuskautensa aikana. Tämä on johtanut tilanteeseen, että eduskunta joutuu muodostamaan kantansa asiasta vajaan kuukauden kuluessa selonteon saamisesta, mikä on hyvin valitettavaa näin merkityksellisen asian ollessa kyseessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunnan lausunnon tarkoituksena on arvioida konventin työn tuloksia ja sen onnistumista. Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukaisia selvityksiä konventin aikana siellä esille nousseista kysymyksistä (E 20/2002 vp, E 38/2002 vp, E 45/2002 vp, E 66/2002 vp, E 117/2002 vp, E 118/2002 vp, E 123/2002 vp, E 130/2002 vp, E 131/2002 vp, E 139/2002 vp, E 141/2002 vp, E 22/2003 vp, E 21/2003 vp) ja valiokunta on ottanut kantaa esitettyihin selvityksiin lausunnoissaan (SuVL 2/2002 vp, SuVL 4/2002 vp, SuVL 5/2002 vp, SuVL 6/2002 vp, SuVL 1/2003 vp). Valiokunta on linjannut kantojaan HVK:sta ensimmäistä kertaa jo lausunnossaan SuVL 4/2001 vp VNS:stä 3/2001 vp.

Sopimus Euroopan perustuslaista aloittaa uuden vaiheen unionin kehityksessä. Sen sisältämät uudistukset ovat pääosin unionin toimintaa ja sopimusrakennetta selkeyttäviä. Siihen sisältyy myös sisällöllisiä muutoksia, joiden tarkoituksena on unionin toiminnan tehostaminen ja demokratisoiminen sekä kansalaisten oikeusaseman parantaminen. Valiokunnan konventin aikana esittämät näkemykset ovat pääosin sovellettavissa, ja näiltä osin valiokunta viittaakin aiempiin kantoihinsa. Valiokunta keskittyy lausunnossaan pääosin konventin esityksessä oleviin erityisiin epäkohtiin sekä sellaisiin kysymyksiin, joissa se haluaa tarkentaa tai selventää selonteossa esitettyä Suomen kantaa. Valiokunnan lausunto pohjautuu selonteon rakenteelle ja käsittelee luvuittain selonteon keskeistä sisältöä ja valiokunnan kannanottoja.

Valiokunta on sille kuuluvan toimivallan mukaisesti käsitellyt selontekoa ja kuullut asiantuntijoita kattavasti jättäen kuitenkin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat kysymykset valiokuntien toimivallanjaon mukaisesti ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen siitä, että konventin puheenjohtajan ja puheenjohtajamaa Italian esityksistä huolimatta HVK:n pitää olla aito neuvotteluprosessi, jossa

käydään konventin esitys huolella läpi avaten erityisesti ne kysymykset, joista konventissa ei saavutettu aitoa konsensusta tai joiden käsittely jäi hyvin pintapuoliseksi. Valiokunta antaa tukensa myös valtioneuvoston vaatimuksille siitä, että valtion päämiesten ja ulkoministeritason ohella on tarpeen käsitellä sopimuksen lukuisia ristiriitaisuuksia ja puutteita virkamiesvalmistuksessa niin suurlähettiläiden kuin oikeudellisten asiantuntijoidenkin toimesta. Aikataulupaineiden tulee väistyä laadukkaan sopimuksen ja konventinkin työlle asetettujen tavoitteiden, unionin työn tehostamisen, selkeyttämisen ja ymmärrettävyyden, edeltä.

Valiokunta tukee valtioneuvoston näkemystä sopimusehdotuksen kieliasun heikkoudesta. Kielellisesti epätarkat ilmaisut jättävät liikaa tulkinnanvaraa ja saattavat aiheuttaa päätöksen siirtymistä muilta toimielimiltä EU:n tuomioistuimelle. Valtioneuvoston tulee huolehtia suomenkieliseen sopimustekstiin sisältyvien epäkohtien korjaamisesta jo HVK:n aikana, vaikka lopullisen tekstin EU:n lingvistijuristien tekemä tarkistus tapahtuukin vasta HVK:n päättämisen jälkeen.

Lausunnossaan (SuVL 5/2001 vp) Nizzan sopimuksen voimaansaattamisesta valiokunta toteasi, että Nizzan sopimuksen osalta valiokunta toteaa tyytyväisyydellä, että valtioneuvosto huolehti koko neuvotteluprosessin ajan moitteettomasti eduskunnan myötävaikuttamisen turvaamisesta kaikissa neuvottelujen vaiheissa ja kaikkien neuvoteltavina olevien asiakysymysten osalta. Nizzan Eurooppa-neuvoston viimeisten neuvottelujen aikana pääministeri pyysi valiokunnan näkemykset syntymässä olevasta sopimuksesta. Nizzan sopimuksessa toteutui periaate pääkaupungin päätöksenteon ensisijaisuudesta neuvottelupaikalla tapahtuvaan harkintaan nähden. Nizzan sopimuksen kansallista ohjausta voi pitää todistuksena perustuslain 8 luvussa säädettyjen kansainvälisten suhteiden hoitoa koskevien säännösten toimivuudesta.

Viitaten SEU:n 48 artiklaan valiokunta toteaa, että konventin pohjaehdotuksesta

huolimatta 4.10.2003 alkavan hallitustenvälisen konferenssin pitää olla aito neuvotteluprosessi, jossa yhteisellä sopimuksella hyväksytään uusi sopimus Euroopan perustuslaista.

Valiokunta edellyttää valtioneuvostolta hallitustenvälisen konferenssin aikana eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamista kaikissa neuvottelujen vaiheissa, jotta eduskunta voi tarvittaessa arvioida kantojaan uudelleen. Lisäksi valtioneuvoston tulee selonteossa esittämällä tavalla toimittaa eduskunnalle tarvittaessa myös kirjallisia selvityksiä mahdollisesti uusista esille nousevista kysymyksistä.

Unionin perusluonne

Valtioneuvoston selonteko

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että unionia kehitetään edelleen sekä jäsenvaltioiden että kansalaisten yhteisönä. Konventin esitys säilyttää ja osittain vahvistaakin niitä peruspiirteitä, jotka ovat olleet ominaisia unionille erityislaatuksena jäsenvaltioiden ja kansalaisten yhteisönä. Sopimus Euroopan perustuslaista on nimensä mukaisesti oikeudelliselta luonteeltaan kansainvälisoikeudellinen sopimus, joka sisältää määräyksiä, jotka ovat asiasisällöltään perustuslaillisia. Tämän ratkaisun voidaan katsoa osaltaan ilmentävän sitä unionista käytettyä luonnehdintaa, jonka mukaan se on enemmän kuin perinteinen kansainvälinen järjestö, mutta vähemmän kuin (liitto-)valtio. Ratkaisu on kompromissi aitoa perustuslakia vaatineiden federalistien ja unionin hallitustenvälistä perusluonnetta korostaneiden konventin jäsenten välillä.

Jatkossakin unioni tulee toimimaan sekä ylikansallisena yhteisönä että hallitustenvälisenä järjestönä. Pilarirakenteen purkaminen ei merkitse sitä, että kaikki unionin toimet tulisivat yhtenäisen päätöksentekojärjestelmän piiriin. Erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella säilyy runsaasti hallitustenvälisyyden piirteitä, vaikkakin nykyinen III pilari siirtyy yh-

teisömenetelmän piiriin. Toimielinrakenteen osalta tapahtuu kehitystä yhtäältä ylikansallisen päätöksenteon suuntaan erityisesti Euroopan parlamentin vahvistuvan roolin myötä ja toisaalta hallitustenvälisyyden suuntaan erityisesti Eurooppa-neuvoston aseman vahvistamisella.

Perustuslakisopimuksen oikeudellisen luonteen ja unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen suhteen kannalta keskeinen periaate on niin sanottu toimivallan siirtämisen periaate. Tämän mukaisesti unioni toimii jäsenvaltioiden sille antaman toimivallan rajoissa ja se toimivalta, jota perustuslaissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että niin sanottu kompetenssikompetenssi, eli viimekätinen valta päättää toimivaltuuksista, säilyy tulevaisuudessakin jäsenvaltioilla. Myös perustuslakisopimuksen säilyminen muodollisesti kansainvälisoikeudellisena sopimuksena korostaa jäsenvaltioiden roolia unionin viimekätisen vallan käyttäjinä.

Useita muita unionin luonnetta ja unionin ja jäsenvaltioiden suhdetta määrittäviä periaatteita on kirjattu perustuslakisopimuksen I osaan. Keskeisiä jäsenvaltioihin kohdistuvia velvoitteita luovia periaatteita ovat unionin oikeuden ensisijaisuusperiaate ja niin sanottu lojaliteettiperiaate. Toisaalta erityisesti velvoite kansallisten identiteettien kunnioittamiseen on nostettu nykyisopimuksia vahvemmin esille. Samalla on tunnustettu myös alueellisen ja paikallishallinnon tärkeä asema.

Unionin perusluonteen kannalta merkittävä uudistuksena voidaan pitää unionin aseman vahvistumista ulkosuhteissa ja erityisesti kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevissa kysymyksissä. Unionille myönnetään yksi yhtenäinen oikeushenkilöllisyys, josta käytännön merkitykseltään rajallisen poikkeuksen muodostaa vain Euroopan atomienergiayhteisöllä säilytettävä itsenäinen oikeushenkilöllisyys. Euroopan yhteisö katoaa kokonaan uudistuksen myötä. Unionin oikeushenkilöllisyys merkitsee sitä, että Euroopan unioni voi itsenäisenä oikeushenkilönä esiintyä kansainvälisen oikeuden kentässä oikeuksien ja velvollisuuksien haltijana sekä oikeustoimien tekijänä.

Perustuslakisopimus sisältää myös määräyksen, jonka mukaan jokainen jäsenvaltio voi päättää erota unionista. Tämä korostaa unionin jäsenyyden vapaaehtoista luonnetta ja jäsenvaltioiden itsenäistä oikeutta päättää osallistumisestaan eurooppalaiseen yhteistyöhön.

Nykyisten perussopimusten yksinkertaistaminen oli yksi konventin työn keskeisistä tavoitteista. Sopimusten yhdistämistä yhdeksi sopimukseksi voidaan pitää saavutuksena. Sopimus Euroopan perustuslaista jakautuu neljään osaan. Lisäksi sopimuksen alussa on johdanto-osa ja loppussa viisi pöytäkirjaa ja kolme julistusta. Ensimmäistä osaa voidaan luonnehtia varsinaiseksi perustuslailliseksi osaksi, jossa määritellään yleisellä tasolla unionin luonne ja toiminta. Sopimuksen toisen osan muodostaa Euroopan unionin perusoikeuskirja johdantoineen. Sopimuksen kolmas osa sisältää seitsemässä osastossaan yksityiskohtaiset määräykset unionin politiikoista ja toiminnasta. Sopimuksen neljäs osa sisältää koko perustuslaillista sopimusta koskevat yleiset määräykset ja loppumääräykset. Viimeinen osa on unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen suhteen sekä sopimuksen oikeudellisen luonteen määrittelyn kannalta keskeinen.

Valtioneuvosto toteaa selonteossaan, että unionin arvojen, tavoitteiden ja keskeisten periaatteiden kokoaminen ja määrittelemine perustuslakisopimuksen ensimmäisessä osassa ja perusoikeuskirjan sisällyttäminen sopimuksen toiseen osaan lukeutuvat konventin keskeisiin saavutuksiin. Tällä tavoin selkeytetään unionin luonnetta ja tavoitteita, unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä suhdetta sekä kansalaisten oikeusturvaa.

Unionin arvojen kunnioittaminen on määritely edellytykseksi unioniin liittymiselle, ja mainittujen arvojen loukkaaminen voi johtaa jäsenvaltioiden oikeuksien väliaikaiseen pidättämiseen. Unionin päämäärä ja tavoitteet on ilmaistu yleisellä ja periaatteellisella tasolla. Nykyisiin tavoitteisiin verrattuna voidaan sanoa, että perustuslakisopimuksen tavoitteissa pyritään paremmin tuomaan esiin talouden, sosiaalisen ulottuvuuden ja kestävän kehityksen tasapaino.

Lisäksi tavoitteet ovat nykyistä laaja-alaisempia.

Perustuslakisopimukseen on kodifioitu unionin ja jäsenvaltioiden suhdetta määrittelevät periaatteet kansallisten identiteettien kunnioittaminen, vilpittömän yhteistyön periaate, toimivallan siirtämisen periaate, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate sekä unionin oikeuden ensisijaisuus. Näin sopimuksella selkeytetään EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja nykyisissä sopimuksissa jo aiemmin määriteltyjä periaatteita.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta perusoikeuskirjan oikeudellistaminen sisällyttämällä se perustuslakisopimuksen toiseksi osaksi merkitsee selvää edistysaskelta. Samalla se on selkeä osoitus unionin perustuslaillisesta luonteesta. Merkittävä uudistus on myös oikeusperustan luominen Euroopan unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on asiantuntijakuulemisen aikana kuullut erilaisia näkemyksiä unionin luonteen kehittämisestä uuden perustuslakisopimuksen myötä. Asiantuntijalausunnat ovat olleet yksimielisiä: sopimus Euroopan perustuslaista ei muuta unionin kansainvälisoikeudellista luonnetta. Sopimus ei ole varsinainen perustuslaki vaan kansainvälinen sopimus, jonka muuttamisesta ja ratifioinnista päättävät jäsenvaltiot kansallisten valtiosääntöjensä nojalla. Vaikka I-1 artiklassa todetaan, että sopimuksella perustetaan Euroopan unioni, on kyse tosiasiallisesti unionin nykyisten perussopimusten ja niiden soveltamiseen liittyvän oikeuskäytännön kirjaamisesta säädöksi.

Unioni vahvistuu erityislaatuise jäsenvaltioiden ja kansalaistensa kansainvälisenä yhteisönä. Unioni säilyttää jatkossakin sekä ylikansallisen että hallitustenvälisen toiminnan muotoja. Niin sanottu kompetenssikompetenssi säilyy edelleenkin jäsenvaltioilla sopimuksen hyväksymisen ja muuttamisen edellyttäessä kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointia niiden perustuslakien mukaisesti. Unionin toimivalta on jäsenvaltioi-

den sille luovuttamaa siltä osin kuin perustuslakisopimukseen on kirjattu.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota tosiasiallisen kompetenssikompetenssin siirtymiseen yhä enemmän pois jäsenvaltioilta unionin oikeuskäytännön kehittymisen, konventin esitykseen sisältyvien valtuutuslausekkeiden tai unionin tavoitteiden uuden määrittelyn ja joustavuusmääräyksen myötä. Lisäksi komissio on 17.9.2003 hyväksymässään HVK-kannanotossaan toistanut esityksen perustuslakisopimuksen III osan muuttamismenettelyn helpottamisesta. Se johtaisi selkeästi kompetenssikompetenssin siirtymiseen unionille.

Unionin perusnormien kirjaamista yhteen sopimukseen voidaan valiokunnan mielestä pitää merkittävänä edistysaskeleena unionin toiminnan hyväksyttävyyden ja ymmärrettävyyden kannalta. Pilarirakenteen poistuminen yksinkertaistaa unionin rakennetta ja selkeyttää sen toimintaa ja ymmärrettävyyttä. Pilarirakenteen poistumisesta seuraava unionin yksi oikeushenkilöllisyys on konventilta hyvä saavutus.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston esittämiin näkemyksiin unionin oikeudellisen luonteen säilymisestä ennallaan kansainvälisenä sopimuksena.

Valiokunta pitää unionin yhteisten arvojen, tavoitteiden ja keskeisten periaatteiden kirjaamista perustuslakisopimukseen yhdessä perusoikeuskirjan oikeudellistamisen kanssa merkittävänä parannuksena kansalaisten oikeusturvan ja unionin ymmärrettävyyden kannalta.

Unionin perusoikeusulottuvuus

Valtioneuvoston selonteko

Perustuslaillisella sopimuksella vahvistetaan unionin perus- ja ihmisoikeusulottuvuutta kahdella tavalla. Ensinnäkin Nizzan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2000 poliittisena julistuksena hyväksytty Euroopan unionin perusoikeuskirja sisällytetään perustuslaillisen sopimuksen II osaksi ja siitä tulee oikeudellisesti sitova. Toiseksi perustuslaillisessa sopimuksessa luodaan oikeusperusta, jonka nojalla unioni voi liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Näin koros-

tetaan myös sitä, että nämä vaihtoehdot eivät ole toisiaan poissulkevia vaan ennemminkin toisiaan täydentäviä.

Perusoikeuskirjan alkuperäinen poliittisena julistuksena hyväksytty teksti sisällytetään lähes sellaisenaan perustuslailliseen sopimukseen. Perusoikeuskirjan lopussa olevia yleisiä määräyksiä on muutettu ja täydennetty eräiltä osin. Muutoksilla on merkitystä perusoikeuksien vaikutusten, tulkinnan ja luonteen kannalta. Merkittävimpiä muutoksia alkuperäiseen perusoikeuskirjaan ovat oikeuksien kattavuutta ja tulkintaa koskevat lisäykset. Kolmen lisätyn kohdan tarkoituksena on ohjata perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien ja periaatteiden tulkintaa ja määrittellä osittain uudella tavalla niiden luonnetta. Selvästi ongelmallisina lisäyksiä on 52 artiklan 5 kohta, jonka mukaan perusoikeuskirjan periaatteita sisältävät määräykset voidaan panna täytäntöön joko unionin tai jäsenvaltioiden tasolla toimivallan jaon mukaisesti ja ne ovat tuomioistuimen ratkaistavissa vain silloin, kun on kyse näiden säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden ratkaisemisesta. Valtioneuvosto ei pidä tällaista perusoikeuskirjan sisältämien määräysten jaottelua yhtäältä oikeuksiin ja toisaalta periaatteisiin perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaatteen vuoksi perusteltuna.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kritiikkiin perusoikeuskirjan 52 artiklan määräysten oikeuksien ja periaatteiden tulkinnasta ja määrittelystä. Jaottelua oikeuksiin ja toissijaisempiin periaatteisiin voidaan pitää ongelmallisena erityisesti nykyaikaisen ihmisoikeuskäsityksen ja kansallisen perusoikeuskäsityksemme kannalta.

Unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentaminen

Valtioneuvoston selonteko

Konventin tavoitteeksi asetetun unionin perussopimusten selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen toteuttamisessa unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkentamisella, johon sekä Nizzan että Laekenin julistuksissa viita-

taan, on tärkeä asema. Tarkentamispöytäkirjan taustalla on tulkinta siitä, että nykyisistä perussopimuksista ei riittävän selkeästi ilmene, mihin toimenpiteisiin unioni voi toimivaltansa puitteissa ryhtyä ja mitkä asiat taas kuuluvat jäsenvaltioiden hoidettaviksi.

Konventin toimivallanjaon tarkentamista koskevassa työssä pääpaino oli selvästi pyrkimyksellä nykyjärjestelmän selkeyttämiseen. Varsinaisia toimivallanjakoa koskevia asiallisia muutoksia käsiteltiin lähinnä vain sellaisten politiikka-alojen osalta, joita koskevia sopimusmääräyksiä muutoinkin uudistettiin muita kokonaisvaltaisemmin. Perustuslakisopimuksen I osaan sisältyvät määräykset unionin toimivallan luokittelusta unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä aloihin, joilla unioni voi toteuttaa tuki-, yhteensovitus- tai täydennystoimia. Unionin toimivallan laajuus ja sen käyttöä koskevat säännöt määritellään sopimuksen III osan kutakin politiikka-alaa koskevissa erityismääräyksissä.

Valtioneuvosto katsoo selonteossa, että ehdotettuun toimivaltaluokitteluun sisältyy kuitenkin epäkohtia, joiden voidaan katsoa vähentävän niiden mahdollisuuksia luoda nykyistä selkeämpi kuva unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivaltajaosta. Ensinnäkin politiikka-alojen luokittelua unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä unionin tukitoimiin voidaan pitää tarpeettoman kaavamaisena, ja toisaalta toimivaltajaon tarkentamisen taustalla olevalle selkeyttämispyrkimykselle ei ole eduksi, että sellaisia hyvin merkittäviä toimivaltasektoreita kuin talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittaminen sekä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on jätetty kokonaan päätoimivaltaluokkien ulkopuolelle.

Perustuslakisopimus sisältää myös nykyistä EY 308 artiklaa perusperiaatteiltaan vastaavan niin sanotun joustolausekkeen, jonka mukaan jonkin unionin toimen osoittautuessa tarpeelliseksi sopimuksessa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi erikseen määritellyillä politiikan aloilla ja tähän tarvittavien valtuuksien puuttuessa sopimuksesta ministerineuvosto voi toteuttaa ai-

heelliset toimenpiteet yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Määräyksen nojalla annettaviin säännöksiin ei kuitenkaan voi kuulua jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista niissä tapauksissa, joissa tämä ei perustuslakisopimuksen mukaan ole mahdollista. Komissiolla on velvollisuus tiedottaa joustolausekkeeseen perustuvista ehdotuksista jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn yhteydessä.

Valtioneuvosto uskoo, että toimivaltaa koskevista I osan määräyksistä HVK:ssa esille nousevat todennäköisimmät kysymykset tiettyjen politiikka-alojen sijoittamisesta toimivaltaluokitteluun, mutta luokittelua koskevien perusperiaatteiden avaamista pidetään sen sijaan epätodennäköisempänä.

Toissijaisuusperiaatteen valvonnan tehostaminen ja sitä kautta sen varmistaminen, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä unionin kansalaisia, oli eräs konventissa keskeisesti esillä olleista kysymyksistä. I-9 artiklassa määriteltujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattaminen unionin ja jäsenvaltioiden välisessä toimivaltajaossa nähtiin hyvin tärkeänä sekä kansallisten parlamenttien näkökulmasta että myös unionin kansalaisten ja sen alueella toimivien yritysten kannalta.

Pöytäkirjassa kansallisille parlamenteille annetaan erityistehtävä valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista, ja tätä varten luodaan erityinen varhaisvaroitusjärjestelmä. Sen mukaisesti komissio toimittaa kaikki säädösehdotuksensa sekä muutetut ehdotuksensa jäsenvaltioiden kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin se toimittaa ne neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Euroopan parlamentti toimittaa kansallisille parlamenteille lainsäädäntöpäätöslauselmansa ja ministerineuvosto kantansa niiden tultua hyväksytyiksi. Kaikkiin ehdotuksiin on liitettävä selkeät ja yksityiskohtaiset perustelut, mukaan lukien tiedot niiden taloudellisista ja lainsäädännöllisistä vaikutuksista. Kansalliset parlamentit voivat tämän jälkeen kuuden viikon kuluessa esittää huomautuksensa komission ja

neuvoston puheenjohtajalle sekä Euroopan parlamentin puhemiehelle, mikäli ne eivät katso esityksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti toissijaisuusperiaatteen valvonnan tehostamiseen ja kansallisten parlamenttien aseman vahvistamiseen. On hyvä, että ennakkovalvonta on luonteeltaan poliittista ja ajoittuu säädösvalmistelun alkuvaiheeseen. Erityisen hyvänä valtioneuvosto pitää komissiolle vahvistettavaa velvoitetta liittää esityksiinsä yksityiskohtaiset perustelut, mukaan lukien taloudelliset ja lainsäädännölliset vaikutukset.

Osana pyrkimystä lisätä unionin toiminnan läpinäkyvyyttä, valtioneuvosto voi hyväksyä kanneoikeuden myöntämisen alueiden komitealle niiden säädösten osalta, joiden hyväksyminen edellyttää sen kuulemista. Valtioneuvosto ei kuitenkaan pidä onnistuneena pöytäkirjaan sisältyvää viittausta siihen, että jäsenvaltiot voisivat nostaa kanteen tuomioistuimessa paitsi omasta puolestaan myös kansallisen kansanedustuslaitoksensa puolesta. Tällainen määräys puuttuu jäsenvaltioiden oikeuteen järjestää itse valtiosääntöiset rakenteensa, ja se tulisi siksi poistaa.

Valiokunnan kannanotot

Toimivaltaluokat ja niiden määritteleväminen. Valiokunta on todennut aiemmassa lausunnossaan (SuVL 5/2002 vp), että unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjakoa tarkennettaessa on pyrittävä löytämään tarkoituksenmukainen tasapaino toimivallanjaon tarkkarajaisuutta ja joustavuutta koskevien vaatimusten välillä. Toimivallanjako tulee saada nykyistä selkeämmäksi ja ymmärrettävämmäksi, jotta kansalaiset pystyisivät sopimusta lukemalla ymmärtämään unionin toimivallanjaon periaatteet ja pääpiirteet.

Valiokunta pitää hyvänä lähtökohtana konventissa esitettyä jaottelua, jonka mukaan unionin toimivaltatyypit ryhmiteltäisiin unionin yksinomaiseen toimivaltaan, unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä unionin tukiyhteensovitus- ja täydennystoimiin.

Toimivallanjakoa selkeytettäessä on pidettävä mielessä peruslähtökohta: unionin toimivallan tulee jatkossakin pysyä rajoitettuna erityistoimivaltana. Yleistoimivalta säilyy jäsenvaltioilla, joille kuuluu kaikki se toimivalta, jota ei ole siirretty unionille. Jäsenvaltioiden toimivaltaa ei tule määritellä sopimuksessa.

Joustolausekkeen osalta valiokunta viittaa aiempaan lausuntoonsa (SuVL 6/2002 vp), joka korostaa joustavuuslausekkeen käytön rajaamista mahdollisimman vähäiseksi. Sitä tulee käyttää vain yksittäistapauksissa, ja sen käyttöä tulee ohjata sopimuksessa määrätyn soveltamisedellytyksin. Kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuudet tulee turvata. Poikkeusmääräystä ei tule käyttää edellä mainitun peruslähtökohdan kiertämiseen, so. unionin toimivallan laajentamiseen kansallisten parlamenttien ratifiointioikeudet tarkoituksellisesti syrjäyttäen. Valiokunta pitää toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvomista erityisesti tällaisen yleisen oikeusperustan osalta tärkeänä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että vaikka toimivaltaa koskevat esitykset eivät täysin vastaakaan Suomen alkuperäisiä tavoitteita, voidaan ehdotettu toimivaltaluokittelu pääpiirteissään hyväksyä. Selkeyden vuoksi olisi kannatettavampaa, että kaikki politiikka-alat sijoitettaisiin kolmen pääluokan alle.

Perussopimusmuutosten yhteydessä on perinteisesti unionin (aiemmin yhteisöjen) toimivaltaa aina laajennettu. Kuten valtioneuvostokin selonteossaan toteaa, ei konventin tavoitteena ollut unionin toimivallan laajentaminen vaan tarkentaminen ja selventäminen, sen taustalla oli kansalaiskritiikki unionin toimivallan laajentamisesta ja toivomus myös toimivallan mahdollisesta palauttamisesta jäsenvaltioille. Nyt konventin esitystä tarkasteltaessa voidaan todeta unionin toimivallan laajenevan muistakin kuin toimivaltasäännösten muuttamisesta johtuvista syistä.

Muun muassa pilarijaon poistamisesta ja päätöksenteon yksinkertaistamisesta seuraa unionin tosiasiallisen toimivallan laajeneminen. Rikosoikeudellinen ja poliisiyhteistyö siirtyvät unionin toimivaltaan ja yhteisömenetelmän alai-

seen päätöksentekojärjestelmään. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan puolella sen sijaan on säilytetty edelleen hallitustenvälisen yhteistyön piirteitä. Ministerineuvostossa määräenemmistöllä päätettävät ja samalla yhdessä Euroopan parlamentin kanssa lainsäädäntömenettelyssä hyväksyttävät asiakokonaisuudet kaksinkertaistuvat nykyisestä.

Unionin oikeushenkilöllisyyden myötä kansainväliset sopimukset tulevat suoraan jäsenvaltioita sitoviksi ilman kansallista ratifiointia. Jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet siltä osin heikkenevät, ja toimivaltaa voidaan katsoa siirtyvän unionille. Konventin esitykseen sisältyvän joustavuuksilausekkeen soveltamismahdollisuuksia voidaan myös pitää nykyistä laaja-alaisempana, vaikkakin päätöksenteko säilyy edelleen yksimielisyyden piirissä. Epätarkat määräykset toimivallan määrittelyssä tai yksittäisissä oikeusperustoissa sopimuksen III osassa lisäävät tulkinnan vaikeutta ja siirtävät lopullista päätöksentekovaltaa todellisuudessa unionin tuomioistuimelle. Todellisen toimivallan siirtymisen laajuutta on siten kokonaisuudessaan vaikea ennakoida.

Valiokunta katsoo, että toimivallan siirtyminen yhä laajemmassa määrin unionille edellyttää valtioneuvostoa turvaamaan entistä tehokkaammin eduskunnan osallistumisen EU-asioiden kansalliseen päätöksentekoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja koko päätöksentekoprosessin ajan.

Pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta. Valiokunta viittaa aiempaan lausuntoonsa (SuVL 5/2002 vp), jonka mukaan jokainen unionin lainsäädäntömenettelyyn osallistuva toimielin on vastuussa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisesta. Valiokunta yhtyy siihen näkemykseen, että erityisesti toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontaa on tehostettava. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonta ei kuitenkaan saa muodostua olennaiseksi esteeksi unionin tehokkaalle päätöksenteolle. Toisaalta toissijaisuusperiaatteen rikkomistapauksiin on voitava puuttua tehok-

kaasti. On pyrittävä löytämään tasapainoinen ratkaisu, joka turvaa samanaikaisesti sekä unionin mahdollisimman tehokkaan päätöksenteon että toissijaisuusperiaatteen mahdollisimman tehokkaan valvonnan. Valiokunta katsoo, että toissijaisuusperiaatteen valvonnan on tulevaisuudessakin oltava sekä poliittista että oikeudellista. Toissijaisuusperiaatteen luonteen vuoksi painopisteen tulee olla ennakkolisessa poliittisessa valvonnassa.

Valiokunta suhtautuu avoimesti poliittisen valvonnan käytännön muotojen järjestämiseen ja katsoo, että kansallisilla parlamenteilla tulee olla siinä tärkeä rooli. Kansallisten parlamenttien tulee valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista paitsi yleisesti unionin toimielimissä myös valvomalla omien hallitustensa toimia neuvostossa. Valtioneuvoston näkemyksestä poiketen valiokunta katsoo, että toissijaisuusperiaatteen toteutumista on voitava valvoa koko lainsäädäntöprosessin ajan.

Valiokunta korostaa, että toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan on oltava mahdollista koko lainsäädäntöprosessin ajan.

Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota myös siihen, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan ja Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän yhteensovittamiseksi on tarpeen ryhtyä selvittämään tapoja Ahvenanmaan viranomaisten kytke- miseen mukaan EU-asioiden ennakokäsitteelyyn.

Unionin säädökset ja päätöksentekomenettelyt

Valtioneuvoston selonteko

Unionin säädökset. Tavoite unionin säädösten ja päätöksentekomenettelyjen yksinkertaistamisesta oli Laekenin julistuksen keskeinen osa. Yksinkertaistaminen oli välttämätöntä, jotta kansalaisten olisi helpompi ymmärtää unionin lainsäädäntöä ja päätöksentekoa. Konventti pyr-

ki lisäksi lisääntyvään avoimuuteen unionin toimielinten — erityisesti ministerineuvoston — toiminnassa. Perustuslakisopimuksessa vähennetään käytettävien säädösten määrää viidestätoista kuuteen. Lisäksi säädökset nimetään nykyistä ymmärrettävämmiin samalla kun luodaan säädöshierarkia.

Perustuslakisopimuksessa erotetaan toisistaan lainsäädäntömenettelyssä hyväksyttävät säädökset eli eurooppalaki ja eurooppapuitelaki sekä säädökset, jotka noudattavat muita menettelyjä eli eurooppa-asetus ja eurooppapäätös. Kuten nykyäänkin, suositus ja lausunto ovat eiveltäviä säädöksiä. Suhteellisuusperiaate sääntelee sitä, mikä oikeudellinen säädös kulloinkin valitaan toimivallan käyttämiseksi. Säädöstyypit säilyvät oikeudellisilta vaikutuksiltaan pääpiirteissään nykyisen kaltaisina. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät eurooppalait vastaavat oikeusvaikutuksiltaan nykyisiä asetuksia ja eurooppapuitelait nykyisiä direktiivejä.

Säädöshierarkia sekundäärilainsäädännön osalta toteutuu kolmiportaisena; lait ja puitelait ovat hierarkiassa ylimpänä, säädösvallan siirron nojalla annettavat asetukset ovat näitä alempana ja täytäntöönpanosäädökset alimmalla tasolla. Erityistapauksena ovat suoraan sopimuksen nojalla annettavat säädökset (esimerkiksi Eurooppa-neuvoston eurooppapäätökset), joiden sijoittaminen hierarkiaan on ongelmallista.

Säädöshierarkian luomista on pidetty yleisesti unionin oikeusjärjestelmää selkeyttävänä tekijänä. Positiivisena voidaan pitää myös sitä, että näin lainsäätäjä voi pidättäytyä liian yksityiskohtaisten säädösten antamisesta ja osoittaa teknisten yksityiskohtien valmistelun komission tehtäväksi. Säädösvallan siirron nojalla annettavien asetusten ja täytäntöönpanosäädösten välinen ero on sen sijaan herättänyt kysymyksiä. Erityisesti Suomen kannalta on pidetty ongelmallisena myös sitä, että lainsäädännön alaa ei ole selkeästi määritetty. Lisäksi kysymys siitä, miten lait ja puitelait soveltuvat säädöksinä sellaisille aloille, joilla unioni ei voi lainkaan harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, on noussut esille. Näihin rajanvetoihin tullaan saa-

maan lopullinen vastaus vasta käytännön lainsäädäntötoiminnan ja kehittyvän oikeuskäytännön kautta.

Päätöksentekomenettelyt. Konventin ehdotuksessa unionin päätöksentekomenettelyjen määrää vähennetään ja luodaan nykyistä selkeämpi eri menettelyjen ja niissä annettavien säädösten erottelu. Menettelyt jaetaan lainsäädäntömenettelyyn ja muihin menettelyihin. Tavanomainen lainsäätämisyjärjestys eli lainsäädäntömenettely on pääsääntö. Sitä sovelletaan aina annettaessa eurooppalakeja ja eurooppapuitelakeja, ja se vastaa nykyistä yhteispäätösmenettelyä. Lainsäädäntömenettelyssä lait annetaan komission ehdotuksesta ja ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyvät ne tasavertaisina lainsäätäjinä. Euroopan parlamentin rooli vahvistuu uudistuksen seurauksena voimakkaasti. Tavanomaisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttöalaa laajennetaan nykyisestä merkittävästi 65 alalle nykyisen 36 alan sijasta. Lisäksi kaikilla seitsemällä uusien oikeusperustojen alalla sovelletaan tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä.

Konventti esittää erityistä valtuutussäännöstä, jonka nojalla Eurooppa-neuvosto voi yksimielisellä eurooppapäätöksellä päättää, että alalla, jolla sopimuksen mukaan sovelletaan erityistä lainsäätämisyjärjestystä, siirrytään tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen. Samoin Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää, että alalla, jolla sopimuksen mukaan sovelletaan ministerineuvostossa yksimielisyyttä, siirrytään määräenemmistöpäätöksentekoon.

Konventin esityksen mukaan määräenemmistön määritelmä muuttuu 1.11.2009 alkaen siten, että määräenemmistön saavuttamiseksi vaaditaan jäsenvaltioiden enemmistö ja vähintään kolme viidesosaa unionin väestöstä. Silloin kun sopimus ei edellytä ministerineuvoston tekemän ratkaisuaan komission ehdotuksesta tai kun se ei tee ratkaisuaan unionin ulkoministerin aloitteesta, vaaditulla määräenemmistöllä tarkoitetaan kahta kolmasosaa jäsenvaltioista ja vähintään kolmea viidesosaa unionin väestöstä. Vuoteen 2009 saakka määräenemmistösäännöt säilyvät

Nizzan sopimuksen ja uusien jäsenvaltioiden liittymissopimuksen mukaisina.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu määränemmistöpäätöksenteon järjestelmä on yksinkertaisempi kuin nykyisin sovellettava järjestelmä, mutta se merkitsee kuitenkin käytännössä, että suurten jäsenvaltioiden painoarvo lisääntyy ja pienten vähenee.

Valiokunnan kannanotot

Unionin säädökset. Valiokunta on aiemmassa lausunnossaan (SuVL 1/2003 vp) todennut, että esitykset unionin oikeussäädösten luonteeseen, hyväksymistavan ja julkistamisen sääntelystä vastaavat suuren valiokunnan jo vuodesta 1995 toistuvasti esittämää ajatusta säädöshierarkian luomisesta unionille. Myönteisestä suhtautumisesta huolimatta valiokunta toteaa, että uudistuksen merkitys varmistuu vasta käytännön kokemusten perusteella. Unionin oikeussäädöksiä koskeva uudistus liittyy valiokunnan mielestä yleiseen vaatimukseen, jonka mukaan kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin yleisesti vaikuttavat lait on hyväksyttävä toimielimissä, joiden oikeutus on johdettavissa kansalaisten vaaleissa ilmaisemasta tahdosta; unionissa tällaisia toimielimiä ovat ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti. Hallintoelinten antamien asetusten on perustuttava laissa annettuun valtuutukseen, ja lakiasäätävien elinten on voitava puuttua tarvittaessa hallintoasetusten säätämiseen.

Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto huolehtii eduskunnan tiedonsaantioikeudesta myös alemman asteisten säädösten valmistelun yhteydessä.

Päätöksentekomenettelyt. Valiokunta toistaa aiemman näkemyksensä (SuVL 1/2003 vp), että konventin esitys määränemmistösäännöksi (jäsenvaltioiden enemmistö, joka edustaa vähintään kolmea viidesosaa unionin väestöstä) on selvennys verrattuna nykyiseen järjestelyyn, mutta se on valiokunnan mielestä edelleen riittämätön. Suomen tulee pysyä pitkäaikaisessa vaatimuksessaan yksinkertaisesta kaksoisenemmistöstä (enemmistö jäsenvaltioista ja enemmistö väestöstä), joka on esille tuoduista ehdotuksista

selkein, kansalaisille ymmärrettävin sekä jäsenvaltioiden välisessä suhteessa tasapuolisin.

Valiokunta viittaa määränemmistöpäätöksenteon laajentamisen osalta lausuntoonsa (SuVL 2/1996 vp), jonka mukaan Suomen konkreettiset intressit puoltavat määränemmistöpäätöksiä tapauksissa, joissa unionin lainsäädännöllä luotaisiin vähimmäisnormeja jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön tason vaihteluista aiheutuvan kilpailuolosten vääristymisen ehkäisemiseksi tai Suomelle keskeisten yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden edistämiseksi.

Tällaisia aloja saattaisivat olla selonteossa mainittujen ympäristö- ja sosiaalipolitiikan lisäksi esimerkiksi kulttuuripoliittiset toimintaohjelmat sekä tutkimuksen ja teknologian edistäminen. Verotuksen alalla kysymys määränemmistöpäätöksenteosta on vaikeampi sen takia, että julkinen talous ja sen edellyttämä verosuvereniteetti ovat keskeisiä kansanvaltaisen poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Toisaalta sisämarkkinoiniin kuuluva tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus muodostaa selkeän itsenäisen päätösvallan tosiasiallisen rajoitteen myös verotuksen alalla. Lisäksi yksimielisyysvaatimus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden harjoittaa toisten jäsenvaltioiden yhteiskunta- ja talouspoliittisia tavoitteita haittaavaa verokilpailua.

Valiokunta pitää sen takia edelleenkin tarpeellisena määränemmistöpäätöksenteon laajentamista siten, että ympäristö- ja muuta haitta-verotusta sekä pääomaverotusta koskevia vähimmäisnormeja voitaisiin hyväksyä unionissa määränemmistöllä. Vähimmäisnormia korkeammista verokannoista sekä verotuksen tuototavoitteista päättäminen ja verotulojen käyttö kuuluvat kansalliseen päätösvaltaan.

Valiokunta tukee yksinkertaiseen enemmistöön (50/50) siirtymistä määränemmistöpäätöksenteossa.

Valiokunta kannattaa valtioneuvoston tavoin ehdotukseen sisältyviä siirtymisiä muista menettelyistä tavanomaiseen lainsäätämisyjärjestykseen lukuun ottamatta tiettyjä maatalous- ja kalastuspolitiikan sekä talous- ja rahapolitiikan kysymyksiä. Lisäksi eräissä vero- ja sosiaalipoliti-

kan kysymyksissä tulisi siirtyä määränemmis-
töpäätöksentekoon.

*Valiokunta suhtautuu valtioneuvostoa va-
rauksellisemmin päätöksentekoa koske-
viin valtuutuslausekkeisiin.*

Unioni ja sen kansalaiset

Valtioneuvoston selonteko

Laekenin julistuksessa katsottiin, että konventin tehtävänä on vastata niihin demokratian haasteisiin, jotka aiheutuvat yhtäältä unionin laajenemisesta ja toisaalta maailmanlaajuisen toimintaympäristön muutoksista, ja tehdä unioni kansalaisille selkeämmäksi, ymmärrettävämmäksi ja hyväksyttävämmäksi.

Selkeys ja ymmärrettävyys olivat yleistavoitteita, joihin pyrittiin ensisijaisesti sopimus- ja päätöksentekojärjestelmän yksinkertaistamisen sekä avoimuuden lisäämisen kautta. Hyväksyttävyyden nähtiin syntyvän ennen kaikkea oikeanlaisen ja tuloksellisen politiikan harjoittamisen kautta, mutta siihen vaikuttavat keskeisesti myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen sekä kansalaisia palvelevien toimintojen kehittäminen.

Valtioneuvosto tukee sopimukseen sisällytettyä kansalaisaloitteen mahdollisuutta. Sen mukaisesti miljoona unionin kansalaista, jotka edustavat merkittävää määrää unionin jäsenvaltioita, voi pyytää komissiota antamaan lainsäädäntöaloitteen jostakin perustuslain toimeenpanon edellyttämästä kysymyksestä. Tarkemmat määräykset aloitteen ehdoista ja siihen liittyvistä menettelyistä tullaan antamaan erillisellä eurooppalailla.

Valiokunnan kannanotot

Viitaten aiempaan lausuntoonsa (SuVL 1/2003 vp) valiokunta toteaa olevansa pääosin tyytyväinen sopimusluonnoksen VI osaston demokratian toteutumista koskeviin ehdotuksiin. Valiokunta katsoo, että periaate jäsenvaltioiden tasavuorosta ja niiden asemasta unionin toimivallan lähteenä tulisi lisätä jo sopimuksen I osaan.

Valiokunta yhtyy mielellään valtioneuvoston tyytyväisyyteen päätöksenteon avoimuutta koskevista määräyksistä. Lainsäädäntöprosessin avoimuus sekä asiakirjajulkisuus ovat niitä demokratian perusarvoja, joiden puuttuminen on liian kauan heikentänyt unionin kansanvaltaisuutta.

Valiokunta korostaa, että lainsäädännön avoimuuden toteutuminen tulee edellyttämään pitkälle meneviä menettelysääntöjen ja käytäntöjen uudistuksia. Lainsäädäntöprosessin avaaminen ei saa jäädä näennäisuudistukseksi. Valiokunta toteaa, että demokratiassa läpinäkyvä ja avoin päätöksentekoprosessi sekä luottamuksellinen päätösten valmistelu eivät ole toisiaan poissulkevia. Myös asiakirjajulkisuuden ottaminen perussopimukseen edellyttää, että luodaan uusia menettelyjä, joilla kansalaiset tarvittaessa voivat nopeasti ja tehokkaasti vaatia toimielmiltä julkisuusperiaatteen noudattamista.

Valiokunta pitää konventin ehdotusta kansalaisaloitteesta kiinnostavana avauksena, joka on omiaan toteuttamaan konventin työlle asetettua vaatimusta kansalaisten lähentämisestä unioniin. Esityksen mukaan kansalaisaloitteesta säädetään tarkemmin eurooppalailla. Valiokunnan mielestä tässä yhteydessä on harkittava sitä, että kansalaisaloitteet kanavoitaisiin Euroopan parlamentille, joka edelleen epävirallista aloiteoikeuttaan käyttäen voi pyytää komissiota ryhtymään lainsäädäntötoimiin. Menettely muistuttaisi näin eräänlaista vahvistettua veto-oikeutta ja lähentäisi kansalaisia heitä edustavaan Euroopan parlamenttiin. Näin poliittinen paine kohdistuisi pikemminkin Euroopan parlamenttiin eikä komissioon, minkä voitaisiin katsoa paremmin ottavan huomioon myös komission yksinomaisen aloiteoikeuden.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan edellä mainituin tarkennuksin.

Toimielimiä koskevat kysymykset

Valtioneuvoston selonteko

Yleistä. Toimielimiä koskevat kysymykset olivat eräs konventin pääaiheista. Nizzan sopimuk-

seen sisältyvää toimielimiä koskevaa ratkaisua ei pidetty kaikilta osin tyydyttävänä. Keskeisiksi kysymyksiksi nousivat erityisesti ministerineuvoston ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän uudistaminen, unionin ulkoisen edustamisen tehostaminen sekä komission kokoonpano ja toiminta. Tulevan laajentumisen nähtiin asettavan unionin toiminnan jatkuvuudelle ja tehokkuudelle sellaisia haasteita, jotka edellyttäisivät pitkälle meneviä muutoksia toimielin- ja päätöksentekojärjestelmään. Myös päätöksenteon avoimuudessa ja kansanvaltaisuuksuudessa nähtiin puutteita, ja näitä pyrittiin korjaamaan ennen kaikkea ministerineuvoston työn avoimuuden lisäämisellä sekä parlamentaarisen ulottuvuuden syventämisellä niin Euroopan parlamentin kuin kansallisten parlamenttien aseman vahvistamisen kautta.

Ongelmallista oli se, ettei toimielimiä koskevia kysymyksiä varten perustettu omaa valmistelutyöryhmää, sekä se, että toimielimiä koskevat esitykset tuotiin konventin käsittelyyn vasta työn loppuvaiheessa. Ensimmäinen esitys toimielinratkaisusta perustuslakisopimuksen I osan osalta esiteltiin konventille huhtikuun lopulla 2003, ja koko toimielinratkaisu (sekä I että III osaan sisältyvät artiklat) oli tiedossa vasta kesäkuun alussa. Toimielinratkaisu tehtiin vasta konventin viimeisessä varsinaisessa istunnossa, eikä siihen kaikilta osin voitu riittävästi paneutua.

Varsinaiisiin toimielimiin liittyviin määräyksiin liittyvät olennaisilta osalta myös muut ns. institutionaaliset ratkaisut, jotka yhdessä muodostavat kokonaisuuden unionin toiminnan tasapainon takaamiseksi.

Yhteisömenetelmä, jonka keskeiset elementit ovat vahva ja riippumaton, yksinomaisen aloiteoikeuden omaava komissio, tasaveroisina lainsäätäjinä toimivat neuvosto ja parlamentti sekä toiminnan lainmukaisuutta valvova tuomioistuin, muodostaa unionin toiminnan selkärangan. Pyrkimyksenä on ollut yhteisömenetelmän soveltaminen niissä keskeisissä kysymyksissä, joissa toiminnan on tarkoituksenmukaista tapahtua unionitasolla ja yhtenäisyyttä edistäen.

Yhteisömenetelmän kritiikki onkin nähtävä myös tasavertaisuusajattelun kritiikkinä; osa jäsenvaltioista kokee, että unionin laajentuessa ja pienten jäsenvaltioiden lukumäärän lisääntyessä tulisi unionin päätöksentekorakenteita ja toimintamuotoja kehittää suuntaan, joka toisi jäsenvaltioiden väliset kokoerot ja poliittisen valta-aseman paremmin esille.

Konventin lopputuloksessa voi havaita sekä yhteisömenetelmää vahvistavia että sitä heikentäviä tekijöitä. Komission yksinomainen aloiteoikeus on nykyisen yhteisöpilarin ohella laajennettu koskemaan nykyistä III pilaria, lainsäädäntömenettelystä on tehty pääsääntö kaikissa lainsäädäntöasioissa, määränemistöpäätöksentekoa on laajennettu ja unionin tuomioistuimen toimivalta on ulotettu rajoitetusti myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle. Toisaalta Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan viran perustaminen ja Eurooppa-neuvoston nostaminen itsenäisen toimielimen asemaan saattavat johtaa komission aseman suhteelliseen heikentymiseen. Paljon riippuu myös tavasta, jolla ratkaisut pannaan täytäntöön. Esimerkiksi unionin ulkoministerin ja ulkoasiainhallinnon luominen voivat käytännössä kaventaa komission asemaa ulkosuhteissa. Komission kokoonpanon uudelleenorganisointi saattaa puolestaan heikentää komissiota kokonaisuutena tavalla, joka voi johtaa yhteisömenetelmän aseman heikkenemiseen unionissa.

Valtioneuvosto katsoo selonteossaan, että yhteisömenetelmän laaja-alainen noudattaminen on jatkossakin paras tapa turvata unionin toimintakyky, toimielinten välinen tasapaino ja jäsenvaltioiden välinen tasa-arvo.

Eurooppa-neuvosto. Merkittävin toimielimiä koskeva uudistus on Eurooppa-neuvoston aseman tuntuva vahvistaminen tekemällä siitä unionin virallinen toimielin. Nykyisen kuuden kuukauden välein kiertävän puheenjohtajuuden asemasta Eurooppa-neuvosto tulee tulevaisuudessa valitsemaan itselleen määränemistöllä (2/3 jäsenvaltioista ja 3/5 väestöstä) pysyvän puheenjohtajan vähintään 2½ vuoden toimikaudeksi, joka on kerran uudistettavissa. Lisäksi Euroop-

pa-neuvosto saa eräitä merkittäviä perustuslakisopimuksen sisällön tarkentamista ja muuttamista koskevia toimivaltuuksia niin sanottujen valtuutuslausekkeiden kautta. Eurooppa-neuvostolla ei kuitenkaan ole oikeutta antaa lainsäädäntöä.

Eurooppa-neuvostoa koskevat samat yleiset määräykset kuin muitakin toimielimiä, esim. avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden osalta, lukuun ottamatta unionin tuomioistuimen toimivaltaa. Tuomioistuimella ei olisi oikeutta tutkia Eurooppa-neuvoston toimien lainmukaisuutta.

Ministerineuvosto. Konventin esityksen mukaan ministerineuvosto vastaa unionin lainsäädäntötyöstä ja talousarvion valmistelusta yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Nimikkeestään huolimatta ministerineuvostolla tarkoitetaan kaikkia neuvoston työhön osallistuvia tasoja työryhmiä pysyvien edustajien komiteaan ja ministeritasoon ja sen toimintaa rinnakkain eri sektoreilla. Ministerineuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä esityksessä erikseen mainittuja erityistapauksia lukuun ottamatta. Ministerineuvoston työ perustuu komission esityksistä tehtäviin yksi- ja kolmivuotisiin ohjelmiin.

Vastuu ministerineuvoston työn johdonmukaisuudesta on yleisten asiain neuvostolla, joka toimii myös erityisessä lakiasäättävän neuvoston kokoonpanossa. Yleisten asiain neuvosto vastaa myös Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelusta ja seurannasta yhdessä komission kanssa. Toimiessaan lakiasäättävänä neuvostona sen työhön osallistuvat myös kulloinkin käsittelyssä olevasta asiasta vastaavat ministerit.

Unionin ulkopoliittikan määrittelystä ja sen johdonmukaisuudesta vastaa ulkoasiainneuvosto Eurooppa-neuvoston asettamien strategisten suuntaviivojen pohjalta. Ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana toimii unionin ulkoministeri. Lakiasäättävää ja yleisten asioiden neuvostoa sekä ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta neuvostokokoonpanoja ei ole erikseen esityksessä mainittu, vaan niiden lukumäärästä ja tehtävistä päättää Eurooppa-neuvosto.

Ministerineuvoston osalta merkittävimmät konventin esittämät muutokset koskevat puheenjohtajuusjärjestelmän uudistamista. Nykyi-

sestä kuuden kuukauden kiertävästä puheenjohtajuudesta luovutaan. Kuitenkin lähinnä pienten jäsenvaltioiden painostuksesta hyväksyttiin, että ministerineuvoston puheenjohtajuus ulkoasiainneuvostoa lukuun ottamatta perustuu tasapuoliseen vuorotteluun kussakin ministerineuvoston kokoonpanossa. Puheenjohtajuus toteutetaan vähintään yhden vuoden jaksoissa. Tarkemmat säännöt puheenjohtajuuskierrosta hyväksytään Eurooppa-neuvostossa. Sääntöjä laadittaessa huomioidaan Euroopan poliittinen ja maantieteellinen tasapaino sekä jäsenvaltioiden monimuotoisuus.

Euroopan parlamentti. Konventin esityksen mukaan Euroopan parlamentin asema unionin päätöksentekojärjestelmässä vahvistuu kokonaisuutena huomattavasti. Lainsäädäntömenettelyn soveltamisalan laajentamisen sekä parlamentin budjettivallan kasvattamisen ohella parlamentille annetaan myös oikeus äänestää komission puheenjohtajan nimityksestä.

Euroopan parlamentin paikkajako säilyy Nizan sopimuksen mukaisena vaalikauden 2004—2009. Eurooppa-neuvosto tekee yksimielisesti ja hyvissä ajoin ennen seuraavia Euroopan parlamentin vaaleja päätöksen paikkajaon uudistamisesta Euroopan parlamentin esityksen pohjalta. Siitä, millä tavoin tämän uudistamisen tulee tapahtua, ei tarkemmin määrätä. Parlamentin paikkojen enimmäismääräksi määrätään kuitenkin 736 ja vähimmäispaikkaluvuksi 4, joten kyse ei voi olla parlamentin koon supistamisesta vaan pikemminkin paikkajaon muokkaamisesta.

Komissio. Konventin esityksessä komission perustehtävät säilyvät nykyisellään: komissio edistää Euroopan yleistä etua ja tekee sitä koskevia aloitteita. Sen yksinomainen aloiteoikeus lainsäädännön antamiseen vahvistuu entisestään. Komissio valvoo sopimuksen määräysten sekä unionin lainsäädännön kansallista toimeenpanoa tuomioistuimen valvonnassa. Konventin esitykset vahvistavat komission asemaa suhteessa unionin toimintaohjelmien hyväksymiseen sekä talouspolitiikan koordinaatioon. Erityisen merkittävää on se, että komissio tekee aloitteet

unionin vuotuisten ja monivuotisten ohjelmien laatimiseksi.

Komission kokoonpano säilyy Nizzan sopimuksen määräysten mukaisena vuoteen 2009 asti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jokaisesta jäsenvaltiosta on komissiossa yksi täysivaltainen komissaari. Tämän jälkeen kokoonpanoa muutetaan konventin esityksen mukaan niin, että komissioon nimitetään 15 varsinaista jäsentä, ns. eurooppakomissaaria, joihin lukeutuvat komission puheenjohtaja ja unionin ulkoministeri, ja lisäksi äänivallattomia komissaareja kaikista muista jäsenvaltioista. Ulkoasiainministeriä lukuun ottamatta komission puheenjohtaja valitsee komission jäsenet jäsenvaltioiden tasapuolisen vuorottelun pohjalta jäsenvaltioiden esittämistä ehdokkaista.

Komission puheenjohtaja nimitetään Euroopan parlamentin jäsenten enemmistöllä Eurooppa-neuvoston määräenemmistöllä tekemän esityksen pohjalta. Eurooppa-neuvosto ottaa puheenjohtajaehdokasta nimitessään huomioon Euroopan parlamentin vaalien tuloksen. Määräenemmistö Eurooppa-neuvostossa on tässä tapauksessa 2/3 jäsenvaltioista ja 3/5 unionin väestöstä.

Unionin ulkoasiainministeri. Konventti esittää, että unionille nimitetään ulkoministeri, jonka tehtäväkuvassa yhdistyvät nykyisen ulkosuhdekomissaarin ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävät. Ulkoministeri olisi myös yksi komission varapuheenjohtajista. Ulkoministerin päätehtävänä on toisaalta komissiossa ja toisaalta ministerineuvoston valtuuttamana osaltaan turvata unionin ulkosuhteiden yhtenäisyys. Ulkoministerin toimiminen samanaikaisesti niin komissiossa kuin ministerineuvostossa ei institutionaaliselta kannalta ole helppo ratkaisu.

Ulkoministerin nimittää Eurooppa-neuvosto määräenemmistöllä yhteisymmärryksessä komission puheenjohtajan kanssa, ja hänet voidaan erottaa samaa menettelyä käyttäen. Ulkoministerillä on itsenäinen aloiteoikeus yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. On tärkeää, että ulkoministerin kytkeä komissioon

on vahva, koska komissio menettää tässä yhteydessä oman erillisen aloiteoikeutensa.

Unionin tuomioistuin. Tuomioistuinta koskevien asioiden käsittelyä konventissa voidaan pitää epätydyttävänä. Valtioneuvosto kannattaa erillisen tuomioistuinasiantuntijoista koostuvan puheenjohtajan tukiryhmän perustamista HVK:ssa. Konventin esitys laajentaa henkilöiden kanne-oikeutta kumoamis- ja laiminlyöntiasioissa. Erityistuomioistuinten perustamismenettelyä esitetään päätettäväksi eurooppalailla. Tuomareiden ja julkisasiamiesten valintamenettelyä varten perustettaisiin neuvoa-antava komitea, valtioneuvosto suhtautuu esitykseen varauksellisesti.

Konventin esitys pyrkii tehostamaan jäsenvaltioita koskevien rikkomustuomioiden noudattamista. Menettelyä lyhennetään, mikä mahdollistaa komissiolle hyvityksen tai uhkasakon määräämisen käsittelyn tuomioistuimessa hetken varattua jäsenvaltiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa. Esityksen tavoitteena on tehostaa unionin lainsäädännön kansallista voimaansaattamista.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä. Valiokunta on ottanut kantaa konventin toimielimiä koskevaan esitykseen viimeksi lausunnossaan (SuVL 1/2003 vp), mutta valtioneuvoston selonteossa esille nostamien lukuisten ongelmien ja kannanmuutosten vuoksi valiokunta käsittelee tätä HVK:n ehkä keskeisintä kysymystä uudelleen.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että institutionaaliset kysymykset muodostavat kokonaisuuden ja että toimielimiä, äänenpainotusta ja neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmään liittyviä kysymyksiä ei voi käsitellä toisistaan irrallaan. Valiokunta yhtyy aiempiin lausuntoihinsa, joissa se on todennut kolmen keskeisen periaatteen toteutumisen olevan elintärkeitä unionin tulevaisuuden kannalta. Nämä kolme elementtiä ovat jäsenvaltioiden välinen tasavertaisuus, toimielinten välinen tasapaino ja yhteisömenetelmän säilyttäminen unionin toiminnan perustana. Konventin aikana kävi

hyvin selväksi, että periaatteista ollaan hyvin pitkälle yhtä mieltä, mutta yksityiskohtiin menettäessä ratkaisut muodostuvat erilaisiksi.

Valiokunta ei voi pitää konventin toimieliimiin liittyvää esitystä tasapainoisena ja yhteisömenetelmää tukevana. On selvää, että tulevassa HVK:ssa tulee näihin kysymyksiin löytää todellista enemmistöä tyydyttävä ratkaisu, joka perustuu aitoon konsensukseen ja takaa samalla edellä mainitut periaatteet.

Valiokunta ymmärtää valtioneuvoston vaikean neuvottelutilanteen, kun monet erityisesti suuret jäsenvaltiot ovat puheenjohtajamaa Italian johdolla ilmoittaneet, että konventin tulosta ei tule avata eikä konsensusta vaarantaa.

Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto pyrkii kaikin mahdollisin käytettävissä olevin keinoin etsimään sellaista lopputulosta, jolla jäsenvaltioiden välinen tasavertaisuus, toimielinten välinen tasapaino ja yhteisömenetelmän säilyttäminen voidaan taata Suomen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Tasapainoinen lopputulos edellyttää muutoksia konventin esitykseen ministerineuvoston puheenjohtajuusjärjestelmästä, komission kokoonpanosta ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja ulkoministerin toimien määrittämisestä sekä määräenemmistöpäätöksentekoon vaadittavasta enemmistöstä.

Eurooppa-neuvosto. Valiokunta suhtautuu edelleenkin varauksellisesti Eurooppa-neuvoston institutionalisoimiseen ja sen pysyvään puheenjohtajuuteen. Kantojen osalta voidaan viitata aiemmin todettuun, että niin Eurooppa-neuvoston institutionalisoiminen kuin sen roolin vahvistaminen rikkoo monella tavalla toimielinten välistä tasapainoa ja vahvistaa hallitustenvälisyyttä.

Toisaalta tulee kuitenkin myöntää, että Eurooppa-neuvoston institutionalisointia voidaan pitää osittain vain olemassa olevan käytännön kodifiointina. Eurooppa-neuvosto on ottanut viimeisen kymmenen vuoden aikana yhä suurem-

man roolin unionin päätöksentekijänä. Talouspoliittisen koordinaattorin roolista esimerkkinä voidaan mainita Lissabonin prosessin seurauksena pidettävät talouspolitiikkaan keskittyvät kevään Eurooppa-neuvostot. Tämän lisäksi Eurooppa-neuvosto on tahtomattaankin joutunut ratkaisemaan neuvostossa syntyneitä lainsäädäntöriitoja.

Eurooppa-neuvoston aseman virallistaminen ei vie toimivaltaa vain neuvostolta tai komissiolta vaan myös kansallisilta parlamenteilta. Jos Eurooppa-neuvostosta tulee toimielin, toimieliimiä koskevia määräyksiä tulee soveltaa myös Eurooppa-neuvostoon mukaan lukien unionin tuomioistuimen toimivalta tutkia Eurooppa-neuvoston toimien lainmukaisuus.

Eurooppa-neuvoston institutionalisointi on eduskunnan perustuslaillisten oikeuksien kannalta hyvin ongelmallista. Eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukainen tiedonsaantioikeus ja osallistuminen päätöksenteon valmisteluun tulee tällöin varmistaa myös Eurooppa-neuvoston osalta. Vaikkakin Eurooppa-neuvoston valmistelua on Sevillan päätösten pohjalta muutettu avoimemmaksi, on eduskunnan tiedonsaanti Eurooppa-neuvoston kokouksista perustunut lähinnä suuressa valiokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa pääministeriltä saatua suulliseen informaatioon.

Eduskunnan asemaan Eurooppa-neuvostossa vaikuttaa olennaisesti myös useiden valtuutuslausekkeiden antaminen Eurooppa-neuvostolle. Konventin esityksen mukaan Eurooppa-neuvostolla on oikeus päättää neuvoston kiertävää puheenjohtajuutta koskevista säännöistä, Euroopan parlamentin kokoonpanosta vuodesta 2009 sekä ministerineuvostossa käytettävistä määräenemmistösäännöistä.

Eurooppa-neuvoston roolin vahvistuessa ja sen saadessa uusia toimivaltuuksia eduskunnan rooli kansallisessa valmistelussa ei saa heikentyä, tämä koskee myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan käsittelyä Eurooppa-neuvostossa.

Valiokunta suhtautuu varauksellisesti esitetyillä valtuuslausekkeilla tapahtu-

van perustuslaillisen vallan siirtämiseen jäsenvaltioilta Eurooppa-neuvostolle.

Eurooppa-neuvostoon liittyy konventin esityksen osalta vielä toinenkin merkittävä epäkohta, nimittäin pysyvä puheenjohtaja. Valiokunta on aikaisemmin suhtautunut sen perustamiseen suomalaisten konventtiedustajien tavoin kielteisesti. Valtioneuvosto on nyt katsonut voivansa hyväksyä puheenjohtajan, jos hänen tehtäväkuvansa voidaan rajata tarkasti ja hänelle asetetaan vastaavia riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen liittyviä vaatimuksia kuin komission jäsenille. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen ja esittää lisäksi mahdollisuutta pyrkiä HVK:ssa pysyvän puheenjohtajan toimikauden rajoittamiseen yhteen 2½ vuoden kauteen ja erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimivaltuuksien tarkkaan määrittelyyn.

Ministerineuvosto. Suomi on pitänyt koko unionijäsenyytensä ajan vaikuttamista ministerineuvostossa hyvin merkittävänä. Neuvoston kautta hallitus, ja kansalliseen valmisteluun osallistuessaan myös eduskunta, tuo kansalliset kantansa esille unionin lainsäädäntöä laadittaessa. Nykyisessä perussopimuksessa ei neuvostokokoonpanoja luetella. Niistä on viimeksi päätetty Sevillan Eurooppa-neuvostossa supistettaessa kokoonpanojen lukumäärä kymmeneen. Muutos liittyi neuvoston toiminnan yleiseen kehittämiseen. Konventti esittää nyt, että perustuslakisopimuksessa mainittaisiin neuvostokokoonpanoista ulkosuhdeneuvosto ja yleisten asioiden sekä siihen yhdistetty lakiasäätävä neuvosto, minkä ohella Eurooppa-neuvosto päättäisi tarvittavista muista neuvostokokoonpanoista.

Neuvoston toiminta perustuu nykyisellään kuuden kuukauden kiertävään puheenjohtajuuteen kaikilla neuvoston työskentelytasoilla. Järjestelmä on kirjattu perussopimukseen. Konventin esityksen mukaan Eurooppa-neuvosto päättäisi myös puheenjohtajuuskiertojen yksityiskohdista. Esityksen muotoilu muuttaisi nykyisin melko hyvin toimivan puheenjohtajuusjärjestelmän kokonaisuudessaan.

Esityksen mukaan muille neuvostokokoonpanoille kuin ulkosuhdeneuvostolle valittaisiin Eu-

rooppa-neuvoston erikseen päättämän tasapuolisen vuorottelun järjestelmän mukaan puheenjohtaja vähintään vuoden ajaksi. Tämän aikarajoitteen tavoitteena lienee hajottaa koordinoitu puheenjohtajuusjärjestelmä, jolloin koordinoiva rooli siirtyisi Eurooppa-neuvoston pysyvälle puheenjohtajalle. Ajatuksena lienee luoda jonkinlainen tiimipuheenjohtajuusjärjestelmä, jota Suomikin on kannattanut neuvoston työn kehittämisen yhteydessä.

Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto pyrkii muuttamaan konventin esitystä puheenjohtajuuskierron osalta ensisijaisesti siten, että se mahdollistaisi yhtä vuotta lyhyemmänkin puheenjohtajuuden. Valiokunta on avoin erilaisille malleille, kuten tiimipuheenjohtajuuksille, kunhan pyritään takaamaan jäsenvaltioiden kannalta mahdollisimman tasapuolinen puheenjohtajuusjärjestelmä ministerineuvostossa. Työryhmä- ja komiteatasolla valiokunta voi hyväksyä pidempiaikaiset puheenjohtajuudet.

Euroopan parlamentti. Valiokunta toistaa aieman lausuntonsa (SuVL 1/2003 vp), että se ei näe tarvetta muuttaa Euroopan parlamentin paikkajaon perusteita nykyisestä, ja katsoo valtioneuvoston tavoin, että parlamentin paikkajaon muuttamisesta tulee päättää hallitustenvälisessä konferenssissa, ei Eurooppa-neuvoston eurooppapäätöksellä.

Komissio. Konventin työn yleisenä tavoitteena oli unionin toiminnan tehostaminen, ja tämä vaatimus koskettaa luonnollisesti myös kaikkia toimielimiä. Jo Nizzan HVK:ssa monet ajoivat pienempää ja siten tehokkaampaa komissiota. Näkemykset niin komissaarien määrästä kuin komission sisäisten työskentelytapojen kehittämisestä vaihtelevat laidasta laitaan. Periaatekomission pienentämisestä ja tasapuolisesta kierrosta jäsenvaltioiden kesken hyväksyttiin jo Nizzassa. Valtioneuvosto voi hyväksyä komission, jossa olisi vuoden 2009 jälkeen yksi äänivaltainen jäsen kustakin jäsenvaltiosta ja tehtävänja-

ko komission sisällä perustuisi jäsenvaltioiden väliseen tasa-arvoon.

Komission ja monien jäsenvaltioiden tukiesä näkemystä siitä, että jokaisella maalla tulee vastaisuudessakin olla oma jäsen komissiossa samalla kun komission sisäistä työtä tehostetaan muilla järjestelyillä, valiokunta antaa tukensa valtioneuvoston kannalle. Toisaalta valiokunta pitää kuitenkin parempana vaihtoehtona pienempää komissiota, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen tasapuoliseen kiertoon, kuin konventin esitystä äänivaltaisista ja äänivallattomista komissaareista.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen komission puheenjohtajuuden valinnasta.

Unionin ulkoasiainministeri. Unionin ulkoisen koherenssin vahvistamiseksi valiokunta tukee nykyisen korkean edustajan ja ulkosuhdekomissaarin tehtävien yhdistämistä. Ehdotettu järjestely luo nykyistä korkea edustaja -järjestelyä paremmat edellytykset unionin ulkopoliittisen edustajan poliittiselle vastuunalaisuudelle sekä jäsenvaltioihin että unionin toimielimiin nähden (SuVL 1/2003 vp). Valiokunta pitää kuitenkin Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan ja ulkoministerin toimenkuvien yhteensovittamisesta yhtenä vaikeimmin ratkaistavista ongelmista. Muista komission jäsenistä poiketen ulkoministerin nimittää Eurooppa-neuvosto Euroopan parlamentin sijasta. Tämä nimitysvalta muodostaa selkeän riippuvuussuhteen komission varapuheenjohtajana toimivan ulkoministerin ja Eurooppa-neuvoston välille. Miten voidaan varmistaa pysyvän puheenjohtajan ja ulkoministerin yhdenmukainen toiminta ulkosuhteissa mahdollisissa ristiriitatilanteissa? Ns. kaksoishatutetun ulkoministerin asema kytkee kolme toimielintä unionin ulkosuhteiden hoitoon, mikä saatetaan päinvastaisista tavoitteista huolimatta heikentää ulkosuhteiden yhdenmukaista hoitamista.

Valtioneuvosto on selonteossaan valmis hyväksymään ulkoministerin, mutta suhtautuu varauksellisesti hänen toimimiseensa ulkosuhde-neuvoston puheenjohtajana. Yksi peruste ulkoministerin tehtävän luomiseksi oli nykyisen korkean edustajan profiiliin ja aseman kohottami-

nen erityisesti kansainvälisesti. On täysin perusteltua, että samalla henkilöllä ei ole aloiteoikeutta, oikeutta johtaa puhetta päätöksiä tehtäessä ja toimeenpanovaltaa, toisaalta ulkosuhdeneuvoston puheenjohtajuus kohottaisi ulkoministerin asemaa. Lisäksi ulkoministerin todellinen asema komissiossa on kyseenalainen. Voidaan ajatella, että neuvosto saa ulkoministerin kautta oman jäsenen komissioon, mikä voi aiheuttaa komission ja ministerineuvoston, ml. komission pääosastojen ja neuvostojen pääsihteeristön, välisen rajan hämärtymistä.

Konventissa kävi selväksi, että Suomen ajama malli ulkoministerin sijoittamisesta komissioon ei saa riittävästi kannatusta. Näin ollen ulkoministerin tehtävän kuvan rajaamiseen tulee paneutua huolella HVK:ssa, erityisesti hänen ja Eurooppa-neuvoston pysyvän puheenjohtajan tehtävien yhteensovittamiseksi. Valiokunta esittää myös harkittavaksi sitä, että ulkoministeri valittaisiin samaan tapaan kuin muut komission jäsenet, jolloin hänen riippuvuutensa Eurooppa-neuvostosta heikkenisi huomattavasti.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan edellä esitetyn tarkennuksen.

Unionin tuomioistuin. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemyksiin tuomioistuinta koskevien määräysten selkeyttämisestä HVK:ssa, tämä koskee myös tuomioistuimen nimityksien ratkaisemista myös suomen kielen kannalta tyydyttävällä tavalla. Samoin valiokunta tukee luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden kanneoikeuden laajentamista sekä rikkomustuomioiden seuraamusjärjestelmän tehostamista.

Valiokunta haluaa lisäksi kiinnittää huomiota toimielimiä koskevan yleisen 18 artiklan mukaiseen velvoitteeseen unionin tavoitteiden ajamisesta. EY:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään ottanut huomioon unionin tavoitteet, mutta on kyseenalaista, voidaanko tuomioistuimen tehtävänä katsoa olevan niiden ajaminen. Esitetyn kaltaista säännöstä voidaan pitää periaatteittaan ristiriitaisena tuomioistuinta koskevan 24 artiklan kanssa, jonka mukaan unionin tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että perustusla-

kisopimuksen tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia.

Kansallisten parlamenttien asema

Valiokunta viittaa lausuntoonsa (SuVL 1/2003 vp) suhtautuen edelleen pidättyvästi ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on säännellä yksityiskohtaisesti kansallisten parlamenttien asemaa unionin tasoisin järjestelyin. Valiokunta katsoo, että tällaiset järjestelyt eivät ole tarpeellisia eivätkä myöskään riittäviä kansallisten parlamenttien aseman turvaamiseksi. Ne voisivat tietyissä olosuhteissa myös heikentää Suomen eduskunnan valtiosäännön mukaista asemaa luomalla Suomen nykytasoa alemman oletusarvon kansallisen parlamentin riittävästä myötävaikuttamisen oikeudesta.

Parlamentit vaikuttavat oman maansa politiikkaan sen hallituksen kautta. Kansallisen parlamentin ja hallituksen välinen suhde on niitä kansallisen suvereenisuuden keskeisiä kysymyksiä, joita ei pidä säännellä unionin tasolla. Valiokunta hyväksyy pöytäkirjan mukaisen järjestelyn edellyttäen, että pöytäkirjan määräykset toimielinten velvollisuudesta toimittaa kansallisille parlamenteille tietoja ja asiakirjoja eivät heikennä perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisia valtioneuvoston velvollisuuksia ja eduskunnan oikeuksia ja että valtioneuvosto ilmaisee HVK:ssa sopivalla tavalla Suomen perustuslain ensisijaisuuden valtioneuvoston ja eduskunnan välisten suhteiden sääntelyssä.

Puuttumatta jäsenvaltioiden sisäisiin järjestelyihin, pöytäkirja voisi todeta nyt vallitsevan yhteisymmärryksen kansallisten parlamenttien asemasta johtuvista vähimmäisvaatimuksista, jotka hyväksyttiin kansallisten parlamenttien Eurooppa-valiokuntien sekä Euroopan parlamentin edustajien muodostaman COSACin piirissä joulukuussa 2002 (nk. Kööpenhaminan parlamenttisuositukset).

Valiokunnan mielestä kansallisten parlamenttien yhteistyön tulisi olla mahdollista myös ilman Euroopan parlamentin myötävaikutusta silloin, kun tämä on toivottavaa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun kansallisten parlamenttien

yhteinen kanta on osoitettu unionin toimielimille, joihin kuuluu myös Euroopan parlamentti.

Unionin toiminta eri politiikkalohkoilla

Yleistä

Valiokunnan kannanotot. Valtioneuvoston selonteon tavoin valiokunta keskittyy lausunnossaan vain joihinkin erityiskysymyksiin politiikkasektoreilla. Valiokunta muistuttaa, että Laekenin Eurooppa-neuvostossa annetussa tulevaisuusjulistuksessa konventille ei annettu mandaattia puuttua unionin politiikkasektoreiden sisältöön. Sopimuksen selkeyttämisen ja yksinkertaistamistavoitteet edellyttivät kuitenkin politiikkasektoreiden läpikäymistä, mutta lähinnä teknisessä mielessä. Konventin yhteydessä toiminut unionin toimielimien oikeudellisista asiantuntijoista koostuva työryhmä kävikin olemassa olevat sopimukset läpi poistaen joukon vanhentuneita määräyksiä ja tehden lähinnä päätöksentekojärjestelmän uudistamisesta johtuneita muutoksia.

Konventin esityksen III osaa käsiteltiin konventin aikana minimaalisesti. Konventin jäsenet saivat ensimmäisen kerran tekstin nähtäväkseen toukokuussa, jolloin koko politiikkaosuudesta käytiin yksi yleiskeskustelu ja sen jälkeen ehdotukset hyväksyttiin heinäkuussa pidetyssä viimeisessä istunnossa. Konventin jäsenet tekivät tuhansia muutosehdotuksia tekstiin, mutta vain muutamia niistä huomioitiin.

Valiokunta katsoo, että konventin esityksen III osan vaillinaisen käsittely on jo yksinään riittävä perustelu perehtyä siihen huolellisesti HVK:ssa. Tämän lisäksi on huomioitava, että III osa sisältää edelleenkin selkeästi vanhentuneita määräyksiä, monia ristiriitaisuuksia I osan määräysten kanssa sekä joitakin puutteita muun muassa toimielimiä koskevien yksityiskohtaisempien määräysten osalta. Tärkeintä on, että unionin toimivallan määrittelemiseksi III osaan sisältyvät oikeusperustat tulee kirjoittaa selkeästi ja riittävän tarkkarajaisesti.

Tiukasta käsittelyaikataulusta johtuen myöskään valiokunta ei ole voinut perehtyä politiikkaosuuteen toivomallaan yksityiskohtaisuudel-

la. Valiokunta uskoo, että suomalaisten konventtiedustajien laatimia muutosehdotuksia voidaan tarvittaessa hyödyntää myös HVK:n aikana.

Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto informoi eduskuntaa HVK-neuvottelujen aikana esille nousevista muutosehdotuksista liittyen sopimuksen III osaan.

Oikeus- ja sisäasiat

Valtioneuvoston selonteko. Konventin oikeus- ja sisäasioita koskevat ehdotukset sisältyvät perustuslakisopimuksen I-41 artiklaan ja III osassa sijaitsevaan erilliseen lukuun, jossa määrätään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamisesta. Tavoitteena on yhteisen politiikan kehittäminen turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa sekä ulkorajavalvonnassa, korkean turvallisuustason takaaminen rikosoikeudellisessa ja poliisiyhteistyössä sekä kansalaisten oikeussuojan saatavuuden parantaminen. Tavoitteen toteuttamiseen pyritään lähentämällä kansallisia lainsäädäntöjä, vahvistamalla jäsenvaltioiden viranomaisten keskinäistä luottamusta vastavuoroisella tunnustamisella sekä jäsenvaltioiden viranomaisten välisellä operatiivisella yhteistyöllä.

Valtioneuvosto pitää selonteossaan oikeus- ja sisäasioihin sisältyneen pilarijaon poistamista ja lainsäädäntömenettelyjen yhtenäistämistä sekä unionin tuomioistuimen toimivaltaa koskevien yleisten määräysten laajentamista konventin esityksen yhtenä periaatteellisesti tärkeimpänä uudistuksena. Kyse on unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluvasta alasta, johon sovelletaan perustuslakisopimuksen mukaisia normaaleja lainsäädäntöinstrumentteja ja muita instrumentteja sekä niiden hyväksymistä koskevia menettelyjä, mukaan lukien lainsäädäntömenettely. Tämä tarkoittaa, että oikeus- ja sisäasioissa siirrytään pääosin määränemistöpäätöksentekoon. Myös Euroopan parlamentti osallistuu lain säätämiseen. Unionin tuomioistuimen toimivalta määräytyy pääsäännön mukaan sopimuksen yleisten tuomioistuimen toimivaltaa koskevien määräysten mukaisesti.

Oikeus- ja sisäasiat ovat jäsenvaltioiden suvereniteetin kannalta erityisen herkkiä ja tärkeitä

kysymyksiä. Pilarijaon poistamisen tasapainottamiseksi konventti onkin sisällyttänyt esitykseensä määräyksiä, joilla annetaan Eurooppa-neuvostolle ja kansallisille parlamenteille vahvempi asema kuin muilla politiikkasektoreilla on. Jäsenvaltioilla säilyy lisäksi rinnakkainen aloiteoikeus, mutta ainoastaan poliisi- ja rikosoikeudellisessa yhteistyössä, minkä lisäksi aloite edellyttää taakseen jäsenvaltioiden neljäsosan tukea.

Eurooppa-neuvosto määrittelee lainsäädännön suunnittelun ja operatiivisen toiminnan strategiset yleislinjat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan mukaan komission pitää tarkastella uudelleen ehdotustaan, mikäli vähintään neljäsosa pöytäkirjan tarkoittamasta jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien ja kansallisten parlamenttien kamarien kokonaisuäänimäärästä on antamassaan lausunnossa katsonut, ettei ehdotuksessa ole noudatettu toissijaisuusperiaatetta. Kansallisilla parlamenteilla on myös oikeus osallistua sektorin toteutumista koskeviin arviointijärjestelmiin sekä Europolin poliittiseen valvontaan ja Eurojustin toiminnan arviointiin.

Muutokset maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan alalla liittyvät lähinnä päätöksenteon tehostamiseen. Rajatarkastusten osalta tavoitteena on ottaa vaiheittain käyttöön yhdenmukainen ulkorajojen valvontajärjestelmä, mikä vastaa valtioneuvoston tavoitetta. Esitys ei sisällä määräystä kansalliset rajavartiolaitokset korvaavan ylikansallisen rajavartiolaitoksen perustamisesta.

Konventin ehdotus sisältää rajatarkastuksiin, turvapaikkaan ja maahanmuuttoon liittyviä politiikkoja koskevan solidaarisuuslausekkeen jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteesta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta tulisi ensisijaisesti edistää yhteisörahoituksella ja vapaaehtoisilla yhteisillä operaatioilla.

Keskeisimmät muutokset poliisiyhteistyön alalla liittyvät lainsäädäntömenettelyjen uudistamiseen ja siihen, että operationaalista toimin-

taa koskevat määräykset otetaan sopimuksen ta-
solle. Lainsäädäntömenettelyissä siirrytään
määräenemmistöpäätöksentekoon, mutta opera-
tionaalista yhteistyötä koskevat säännökset vah-
vistetaan yksimielisesti. Yksimielisyys säilyte-
tään myös päätettäessä edellytyksistä ja rajoi-
tuksista, joiden mukaisesti toimivaltaiset viran-
omaiset voivat toimia toisen jäsenvaltion alueel-
la yhdessä kyseisen jäsenvaltion viranomaisten
kanssa ja niiden suostumuksella.

Ehdotuksessa täsmennetään myös Europolin
operatiivista roolia. Europolin kaiken operatiivi-
sen toiminnan tulee tapahtua yhteistyössä ni-
iden asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaisten
kanssa, joiden alueella toimitaan, ja yhteis-
ymmärryksessä näiden viranomaisten kanssa.
Pakkokeinojen käyttö kuuluu yksinomaan toimi-
valtaisille kansallisille viranomaisille.

Konventin esitys sisältää myös ministerineu-
voston yhteyteen perustettavan pysyvän komi-
tean unionin sisällä toteutettavan operationaalisen
yhteistyön edistämiseksi ja tehostamiseksi
sekä jäsenvaltioiden viranomaisten toiminnan
yhteensovittamiseksi. Valtioneuvosto toteaa se-
lonteossaan, että Suomi on alun perin vierasta-
nut pysyvien ja jäykkien operatiivista yhteistyötä
ohjaavien rakenteiden perustamista EU:n ra-
kenteisiin. Valtioneuvosto näkee järjestelyssä
kuitenkin olevan lisäarvoa, kunhan komiteaa pe-
rustettaessa varmistetaan järjestelyn toimivuus
käytännössä. Komiteassa tapahtuvaan yhteistyö-
hön tulee saada mukaan kaikki sisäisestä turval-
lisuudesta vastaavat viranomaiset (oikeusviran-
omaiset, poliisi, rajavartiolaitos, tullit, pelastus-
palveluviranomaiset).

Oikeudellisen yhteistyön osalta yksityisoi-
keuden alaa koskevat määräykset perustuvat
pääosin nykyisin voimassa oleviin määräyksiin.
Jo Tampereen Eurooppa-neuvostossa hyväksyt-
ty vastavuoroisen tunnustamisen periaate kirja-
taan nyt perustuslakisopimukseen. Esitykseen ei
sen sijaan sisälly nykysopimuksen mukaista vaa-
timusta oikeudellisen yhteistyön toimenpiteiden
tarpeellisuudesta sisämarkkinoiden moitteet-
toman toiminnan varmistamiseksi. Valtioneuvos-
to toistaa selonteossaan suomalaisten konvent-
tiedustajien aiemmin ilmaiseman kannan sisä-

markkinakytköksen säilyttämisestä yksityisoi-
keuden yhteistyön perustana. Raja-
us on selkeyttänyt toimivaltaa mielekkäällä tavalla, ja toisaalta
konventissa ei ollut tarkoituksena laajentaa
unionin toimivaltaa. Valtioneuvosto katsoo
myös, että toimivallan määrittelemisen yksityis-
oikeudellisen yhteistyön alalla vaatii vielä tar-
kennuksia erityisesti perheoikeuden alaan liitty-
vän toimivallan osalta.

Valtioneuvoston selonteon mukaan ongelmal-
linen muutos nykytilanteeseen oikeus- ja sisä-
asioissa liittyy unionin toimivallan epätarkkaan
määrittelemiseen aineellisen rikosoikeuden
osalta. Konventin esitys mahdollistaa aineellista
rikosoikeutta (tunnusmerkistöjä ja seuraamuk-
sia) koskevien kansallisten sääntöjen lähentämi-
sen eurooppapuitelaeilla annettavilla vähim-
mäissäännöillä. Tämä koskee erityisen vakavia
rajat ylittäviä rikollisuuden aloja, joita ovat tyh-
jentävän luettelon mukaan terrorismi, ihmis-
kauppa ja naisten ja lasten seksuaalinen hyväksi-
käyttö, laiton huumausainekauppa, laiton ase-
kauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden
väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäy-
tynyt rikollisuus. Ministerineuvosto voi rikolli-
suuden kehittymisen myötä yksimielisesti Eu-
roopan parlamentin hyväksynnän saatuaan laa-
jentaa edellä mainittua listaa.

Konventin esityksen mukaan yhteisiä vähim-
mäissääntöjä voidaan antaa myös aloilla, jotka
vaikuttavat unionin politiikan kohteena olevaan
yleiseen etuun. Näitä aloja ei määräyksessä ole
lueteltu, mutta rikosoikeuden normien lähentä-
misen tulee osoittautua välttämättömäksi unio-
nin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon var-
mistamisessa alalla, jolla on jo unionin tasolla
toteutettu yhdenmukaistamistoimia. Päätöksen-
teko tapahtuu samaa menettelyä noudattaen kuin
asianomaisia yhdenmukaistamistoimenpiteitä
hyväksyttäessä. Esimerkkeinä tällaisista rikolli-
suuden aloista on mainittu unionin taloudellisiin
etuisuuksiin kohdistuneet petokset, laittomassa
maahantulossa ja oleskelussa avustaminen, lai-
ton maahantuonti ja piratismi, ympäristörikok-
set sekä rasismi ja muukalaisviha.

Valtioneuvosto pitää unionin yleiseen etuun
kohdistuvia rikoksia koskevaa oikeusperustaa

ongelmallisena, koska määräys ei täytä rikosoikeudellisen toimivallan luovuttamiselta edellytettäviä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Ehdotuksen toteutuminen merkitsisi käytännössä luonteeltaan yleisen aineellista rikosoikeutta koskevan toimivallan luovuttamista unionille, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä. HVK:ssa tulisivat pyrkiä siihen, että unionin yleiseen etuun kohdistuvat rikollisuuden alat sisällytetään erityisen vakavia rajat ylittäviä rikollisuuden aloja koskevaan tyhjentävään luetteloon. Listaa voitaisiin tarvittaessa myös täydentää edellä kuvatulla tavalla.

Valtioneuvosto toistaa aiemman kantansa Euroopan syyttäjäviraston perustamisen vastustamisesta. Konventin esitys mahdollistaa viraston perustamisen yksimielisellä päätöksellä ministerineuvostossa. Valtioneuvosto katsoo, että riittäviä perusteita viraston perustamiseksi ei ole esitetty ja Eurojustin toimintaa kehittämällä voidaan rajat ylittävää rikollisuutta ja unionin etuja vahingoittavia rikoksia torjua yhtä tehokkaasti.

Valiokunnan kannanotot. Konventin esittämää muutosta voidaan pitää merkittävimpana oikeus- ja sisäasioiden alalla sitten III pilarin luomisen Maastrichtin sopimuksessa. Amsterdamin ja Nizzan sopimuksen muutokset ovat olleet oikean suuntaisia, mutta ne eivät ole onnistuneet tehostamaan päätöksentekoa. Tampereen Eurooppa-neuvostosta lähtien vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue on ollut yksi unionin keskeisimmistä tavoitteista, jonka toteuttamista on seurattu komission ja neuvoston toimesta puolivuositain ja uusia sitoumuksia tavoitteiden toteuttamiseksi on tehty lähes kaikissa Eurooppa-neuvostoissa sen jälkeen. Tampereen neljän vuoden tavoitteista ovat kuitenkin monet vielä toteutumatta. Oman sysäyksensä yhteisten tavoitteiden kiirehtimiseksi aiheuttivat myös syyskuun 11. päivän tapahtumat kaksi vuotta sitten. Toisaalta ne siirsivät painopistettä ehkä hieman liiaksi turvallisuusuhkien torjumiseen.

Valiokunta pitää pilarijaon poistumisesta seuraavaa päätöksenteon tehostumista, lainsäädäntömenettelyjen yhtenäistämistä sekä unionin tuomioistuimen toimivallan laajentamista Suo-

men pitkäaikaisten tavoitteiden mukaisina. Samalla kuitenkin unionin toimivalta nykyisen III pilarin alaisissa asioissa laajenee merkittävästi. Lisäksi konventin esitykseen sisältyvät lukuisat epätarkat määrittelyt ovat omiaan siirtämään toimivaltaa unionille. Oikeus- ja sisäasiat kuuluvat keskeisesti kansallisen suvereniteetin alueelle, ja siitä syystä toimivallan siirtäminen unionille tulee tehdä äärimmäistä selkeyttä ja tarkkuutta noudattaen.

Pilarijaon ja hallitustenvälisyyden poistamista varjostaa Eurooppa-neuvostolle annettu erityisasema lainsäädännön suunnittelun ja strategisten yleislinjauksien antajana. Säännös kyseenalaistaa artiklan I-20 määräyksen, jossa kielletään Eurooppa-neuvoston toimiminen lainsäätäjänä, ja toisaalta artiklan I-25.2 määräyksen komission aloiteoikeudesta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että sopimukseen ei ole tarpeen sisällyttää erityismääräyksiä kansallisten parlamenttien osallistumisesta rikosoikeudellisen ja poliisiyhteistyön valvomiseen.

Määräenemmistöpäätöksentekoon siirtymistä voidaan pitää selkeänä edistysaskeleena maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa. Asiasta sovittiin jo Nizzassa ehdollisesti, mutta ehtojen toteutuminen lähitulevaisuudessa näyttää yhä epätodennäköiseltä. Yhteisen maahanmuuttopolitiikan luominen sekä turvapaikka-asioita ja tilapäistä suojelua koskevan politiikan kehittäminen on kaikkien unionin kansalaisten, unionin alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kuin myös turvapaikkaa ja tilapäistä suojelua hakevien ihmisten oikeussuojan kannalta keskeistä. Myös ulkorajojen valvontaa esitetään kehittäväksi Suomen kannattamalla tavalla. Valiokunta pitää konventin ehdotusta oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteen toteuttamisesta ulkorajavalvontaan sekä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä perusteltuna, mutta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta tulisi ensisijaisesti edistää yhteisörahoituksella ja vapaaehtoisilla yhteisillä operaatioilla.

Valiokunta muistuttaa, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittäminen perustuu toisaalta yhteisen lainsäädännön luomiseen ja toisaalta operationaaliseen yhteistyöhön jäsenvaltioiden viranomaisten välillä. Unionin perusperiaatteiden nojalla unionin säännösten kansallinen täytäntöönpano kuuluu kansallisille viranomaisille, jolloin operationaalisen yhteistyöminnan tulee olla toissijaista. Tällä hetkellä jäsenvaltioiden viranomaisten välillä tapahtuva operationaalinen toiminta on hyvin vähäistä. Jäsenvaltioiden toiminnan yhteensovittaminen tulisi ensisijaisesti järjestää neuvoston normaalien yhteistyömuotojen puitteissa. Jäsenvaltioille kuuluu toimivalta päättää kansallisten viranomaisten operatiivisista toimista. Näillä perustein valiokunta suhtautuu valtioneuvostoa varauksellisemmin pysyvän komitean perustamiseen viranomaistoiminnan yhteensovittamisen edistämiseksi.

Valiokunta on valmis hyväksymään aineellisen rikosoikeuden kansallisen lainsäädännön lähentämisen eurooppapuitelaeilla annettavilla yhteisillä vähimmäissäännöillä erityisen vakavilla rajat ylittävillä rikollisuuden aloilla. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin unionin yleiseen etuun kohdistuvia rikoksia koskevaa esitystä huonona. Avoimen mandaatin antaminen komissiolle aineellisen rikosoikeuden toimivallan osalta ei ole hyväksyttävissä. Rikosoikeudellisen toimivallan määrittelyltä pitää voida edellyttää selkeyttä ja tarkkuutta.

Euroopan syyttäjävirston perustaminen merkitsisi periaatteellista muutosta unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoon verrattuna nykytilanteeseen. Rikosoikeudellisissa asioissa jatkosakin keskeisin toimivalta säilyy jäsenvaltioilla. Syyttäjävirston perustamisen on arvioitu merkitsevän alkua ylikansallisen rikos- ja prosessioikeuden kehitykselle. Valiokunta katsoo, että vastavuoroiseen tunnustamiseen perustava tehokas yhteistyö on Euroopan syyttäjävirstoa käyttökelpoisempi vaihtoehto. Tämän ohella yhteistyötä voidaan edistää Euroopan poliisivirston Europolin ja erityisesti Euroopan oikeudellisen yhteistyön yksikön Eurojustin sekä Euroopan petostentorjuntavirston OLAFin toiminnan ke-

hittämisellä. Näillä perusteilla valiokunta katsoo, että Euroopan syyttäjävirston perustaminen ei vaikuta tarpeelliselta eikä tarkoituksenmukaiselta.

Valiokunta toistaa edellä esittämänsä varauksellisen kannan operationaalista toimintaa koordinoivan pysyvän komitean perustamiseen.

Valiokunta katsoo, että valtioneuvoston tulisi ajaa HVK:ssa Suomen jo konventin aikana tekemää muutosesitystä kyseiseen artiklaan, jonka pohjalta unionin yhteisiin etuihin kohdistuvat rikokset voitaisiin listata tyhjentävästi sopimukseen. Jos tyhjentävää listaa ei voida hyväksyä, tulisi päätökset kaikilla politiikan aloilla tehdä yksimielisesti.

Valiokunta uudistaa aiemman kielteisen kantansa Euroopan syyttäjävirston perustamista kohtaan.

Ulkoinen toiminta — kauppapolitiikka

Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston selonteon mukaan valtioneuvoston tavoitteet konventissa perustuivat samoihin linjauksiin kuin Suomen tavoitteet jo Nizzan sopimusta valmistelleessa hallitustenvälisessä konferenssissa vuonna 2001. Yleisenä päämääränä oli saattaa loppuun Nizzassa aloitettu, EU:n laajentumisenkin edellyttämä yhteisen kauppapolitiikan tehostaminen ja uudistaminen kansainvälisen kaupan uusia rakenteita vastaavaksi. Samalla tuli turvata julkisia peruspalveluja koskevan päätöksen teon säilyminen kansallisella tasolla.

Esitys perustuslakisopimukseksi vastaa selonteon mukaan pääosin valtioneuvoston tavoitteita. Unionin yksinomainen toimivalta kauppapolitiikassa ja kaikkien palvelujen kaupan siirtäminen unionin kauppapoliittiseen toimivaltaan sekä suorien ulkomaisten sijoitusten lisääminen yhteisen kauppapolitiikan alaan mahdollistavat EU:n kokonaisvaltaisen kauppapolitiikan harjoittamisen. Nykyisin voimassa olevasta sopimuksesta poiketen esitys ulottaa unionin kauppapoliittisen toimivallan kaikkiin palveluihin

sekä suoriin ulkomaisiin investointeihin. Unionin toimivaltaan kuullessaan kauppapoliittiset sopimukset kolmansien maiden kanssa tehdään ministerineuvostossa yhdessä Euroopan parlamentin kanssa. Ne eivät enää edellytä kansallista ratifiointiprosessia, kuten Nizzan sopimuksen mukaan vielä tietyin osin edellytetään.

Konventin esityksen mukaan kauppapolitiikan alaan kuuluvan toimivallan käyttäminen ei vaikuta unionin ja jäsenvaltioiden väliseen (sisäisen) toimivallan jakoon. Lisäksi mainittuun määräykseen kuuluu nk. harmonisointikielto: kauppapoliittisen toimivallan käyttäminen ei merkitse jäsenvaltioiden lakien tai asetusten yhdenmukaistamista siltä osin kuin tällainen yhdenmukaistaminen ei muutoin ole mahdollista. Lisäksi siinä esitetään säilytettäväksi nykyinen määräys, jonka mukaan neuvoston ja komission tulee varmistaa neuvoteltavien sopimusten olevan unionin politiikkojen ja sisäisten sääntöjen mukaisia. Näiden määräysten tarkoituksena on varmistaa, että kauppapolitiikan kautta ei voida supistaa hyvinvointi- ja kulttuuripalveluita koskevaa kansallista toimivaltaa.

Kauppapolitiikkaa koskevien päätösten tekemiseen sovelletaan kansainvälisten sopimusten hyväksymisen mukaisia menettelyitä ja päätöksentekosääntöjä neuvostossa. Neuvosto tekee päätöksensä pääsääntöisesti määränemmistöllä, mutta päätökset tehdään yksimielisesti muun muassa silloin, kun sopimus koskee alaa, jolla unionin säädöksen antaminen edellyttää yksimielisyyttä. Päätökset tehdään poikkeussääntöjen mukaan yksimielisesti myös henkilöiden liikkumista edellyttävän palvelukaupan sekä henkisen omaisuuden kauppaa koskevien näkökohtien aloilla silloin, kun sopimus sisältää määräyksiä, joiden osalta sisäisten sääntöjen antaminen edellyttää yksimielisyyttä. Lisäksi päätökset tehdään yksimielisesti myös kulttuuri- tai audiovisuaalisten palveluiden kaupan kysymyksissä, jos on olemassa vaara siitä, että sopimuksesta on haittaa unionin kulttuuriselle ja kielelliselle monimuotoisuudelle. Alakohdan lisämäärä tehtävän sopimuksen "vaarallisuudesta" antaa alakohdalle muusta päätöksentekojärjestelmästä irrallisen, itsenäisen merkityksen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä turvata kansalliset vaikutusmahdollisuudet ministerineuvoston päätöksenteossa. Kysymyksissä, joissa EU:n sisäisten säädösten antaminen edellyttää yksimielisyyttä, on vaadittava yksimielisyyttä myös kauppapolitiikassa. Kauppapolitiikkaa koskevaan artiklaan sijoitetun erityismääräyksen vuoksi valtioneuvosto kuitenkin toteaa, että perustuslakisopimusta voidaan tulkita siten, että tämä periaate ei sovellu kaikin osin. Perustuslaillista sopimusta onkin valtioneuvoston mukaan vielä selvennettävä siten, että yleisen säännön soveltuminen myös kauppapoliittisiin sopimuksiin ja niiden täytäntöönpanotoimiin on yksiselitteistä.

Konventin perustuslakisopimuksessa ehdotetaan myös Euroopan parlamentin (EP) aseman vahvistamista kauppapolitiikan alalla. EP:n kuuleminen on välttämätöntä kaikissa kauppasopimuksissa, ja tiettyihin sopimuksiin vaaditaan myös EP:n hyväksyntä. Lisäksi yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet vahvistetaan eurooppalailla tai -puitelilla. Tämä antaa EP:lle yhteispäätösmenettelyä vastaavan aseman näistä toimenpiteistä päätettäessä, ellei niitä delegoida perustuslakisopimuksen I-35 artiklan nojalla komissiolle.

Euroopan parlamentin roolin vahvistaminen merkitsisi valtioneuvoston mukaan unionin sisäisen toimivallan osalta mahdollisesti kauppapolitiikan käytännön hoidon hidastumista ja vaikeutumista. Tämän vuoksi perustuslakisopimuksen tekstiä tulisi muuttaa siten, että Euroopan parlamentin osallistuminen kauppapolitiikan päätöksentekoon laajenisi lähinnä lainsäädännöllisissä kysymyksissä, muttei kuitenkaan koskemaan esimerkiksi yksittäisiä soveltamistapauksia.

Valiokunnan kannanotto. Yksinomaisen toimivallan siirto unionille koko kauppapolitiikan alalla ja Nizzan sopimuksen mukaisista jaettuun toimivaltaan kuuluvista poikkeusaloista luopuminen on periaatteellisesti merkittävä ratkaisu. Käytännössä se vaikuttaa kansallisten parlamenttien oikeuteen ratifioida syntyneet sekasopimukset, jos kansallinen valtiosääntö on sitä

edellyttänyt. Suomen eduskunnan kohdalla uudistus merkitsee perustuslain 94 §:n mukaisen hyväksymisoikeuden poistumista unionin kauppasopimuksia tehtäessä. Asia tulisi perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiseen käsittelyyn eduskunnassa. Muutoksen todellinen vaikuttavuus on arviointikysymys. Eduskunta ei ole tietävästi kertaakaan hylännyt sille esitettyä valtiosopimusta, ellei sellaiseksi lasketa vuonna 1922 tapahtunutta Varsovan reunavaltiosopimuksen (HE 96/1921 vp) raukeamista ulkoministerille annetun epäluottamuslauseen ja hallituksen eron vuoksi. Kansallisen ratifiointioikeuden voidaan kuitenkin katsoa korostavan eduskunnan kantojen merkitystä.

Sen sijaan yhteisen kauppapolitiikan tehokkuuden kannalta muutos olisi merkittävä. Syntyvät sopimukset tulisivat voimaan yhdellä unionin tasolla tehtävällä päätöksellä. Tämä epäilemättä edesauttaisi kansainvälisen sopimusjärjestelmän nopeaa mukauttamista. Erityisesti unionin laajentuessa kansallisten ratifiointien viipyminen voi heikentää unionin ulkoista toimintaa ja sen uskottavuutta merkittävästi.

Sisäisen toimivallan sekä harmonisointikielion osalta perusperiaatteet säilyvät ennallaan. Kauppapoliittisilla toimilla ei vaikuteta unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon. Kuitenkin on huomattava, että toimivaltamääräykset muuttuvat perustuslakisopimuksen myötä ja asiaa on tarkasteltava uuden tilanteen valossa. Kun perustuslakisopimuksesta poistetaan nimenomainen määräys siitä, että kulttuuri- ja audiovisuaalialan palvelut, koulutuspalvelut sekä sosiaali- ja terveysalan palvelut kuuluvat jaettuun toimivaltaan, joudutaan toimivaltakysymystä tarkastelemaan perustuslakisopimuksen I osan yleisten toimivalta-artikloiden sekä III osan sisämarkkina-artikloiden kannalta. Jatkossa tätä kysymystä käsitellään nimenomaan mainittujen palveluiden näkökulmasta.

Konventin esityksessä unionin ja jäsenvaltioiden jaettua toimivaltaa sovelletaan mm. sisämarkkinoihin, tiettyihin osiin sosiaalipolitiikkaa sekä yhteisiin kansanterveysalan turvallisuuskysymyksiin. Sosiaalipolitiikkaa koskevis-

sa artikloissa ei ole varsinaista sosiaalipalveluita koskevaa oikeusperustaa. Lähinnä sitä muistuttavat määräykset sosiaalisen syrjäytymisen torjumisesta ja sosiaalisen suojelun järjestelmien nykyaikaistamisesta, joiden osalta suljetaan nimenomaan pois mahdollisuus vahvistaa eurooppapuitelaeilla asiaa koskevia vähimmäisvaatimuksia.

Ihmisten terveyden suojeleminen ja parantaminen, koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu sekä kulttuuri kuuluvat nk. täydentävään toimivaltaan. Kansanterveyttä koskevassa artiklassa nimenomaisesti todetaan, että unionin toiminnassa otetaan täysin huomioon terveyspalveluiden ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen liittyvät jäsenvaltioiden velvollisuudet. Kulttuuria koskeva artikla ei käsittele kulttuuripalveluiden tuottamista, vaan jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä ja erilaisia yhteisiä tukitoimia. Koulutusta koskevassa artiklassa ei ole oikeusperustaa koulutuspalveluiden sisällön, järjestämisen tai tarjoamisen suhteen, lukuun ottamatta etäopetuksen kehittämistä. Ammatillisesta koulutuksesta koskevassa artiklassa on pidemmälle meneviä tavoitteita myös koulutuksen sisällön ja koulutukseen pääsyn osalta. Toisaalta artiklassa nimenomaan todetaan jäsenvaltioilla olevan täysi vastuu koulutuksen sisällöstä ja järjestämisestä. Kaikkiin näihin täydentävän toimivallan alaan kuuluviin artikloihin liittyy harmonisointikielto.

Saadun selvityksen perusteella EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan mikä tahansa vastiketta vastaan tuotettu terveyspalvelu kuuluu palveluiden vapaan liikkuvuuden piiriin sisämarkkinasäännösten nojalla, siltä osin kuin kyse on potilaiden oikeudesta saada vapaasti hyödyntää palveluita. Koulutuksen osalta oikeuskäytäntö on vaihtelevaa. Yleinen koulutus ei kuulu palveluiden piiriin sisämarkkinoiden kannalta, kun taas yksityinen rahoituspohja, opiskelijoilta perittävät maksut mukaan lukien, muodostaa koulutuksesta sisämarkkinoiden tarkoittaman palvelun.

Hyvinvointipalveluiksi katsottavien palveluiden kuuluminen periaatteessa sisämarkkinasäännösten piiriin ei kuitenkaan tarkoita sitä, että si-

sämarkkinoita koskevia sääntöjä, esim. kilpailusääntöjä tai valtion tukea ja julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, sovellettaisiin sellaisenaan näihin palveluihin. EY:n tuomioistuimen laaja oikeuskäytäntö mahdollistaa poikkeamisen näistä. Perusteina on nimenomaan käytetty jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisia tavoitteita. Audiovisuaalisia palveluita voidaan pitää yleisesti sisämarkkinapalveluina. Nk. televisio ilman rajoja-direktiivi on hyväksytty sisämarkkina-artikloiden nojalla, määränemistöpäätöksin.

Edellä olevan perusteella voidaan siis tehdä se johtopäätös, että konventin esityksen mukaan unionilla ei ole suoranaista toimivaltaa sosiaali- ja terveyspalveluiden, kulttuuripalveluiden eikä koulutuspalveluiden sisältöä ja järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön. Kuitenkin mainitut palvelut voivat niiden käyttämisen ja tarjoamisen perusteella kuulua palveluiden vapaan liikkuvuuden piiriin sisämarkkinasäännösten kautta. Tällöin ne voivat kuulua mm. markkinoille pääsyä koskevilta osin yhteisön toimivaltaan.

Oikeuskäytäntö on tältä osin runsasta ja tukee toisaalta voimakkaasti sitä, että jäsenvaltioilla on oikeus sisämarkkinasääntöjen estämättä toteuttaa sosiaalipoliittisia tavoitteita sellaistenkin yritysten ja palveluiden kautta, joihin periaatteessa sovelletaan sisämarkkinalainsäädäntöä. Perustuslakisopimukseen ei kuitenkaan ole kirjattu uusinta EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, minkä vuoksi asia jää epäselväksi ja jatkossakin tuomioistuinikäytännön varaan. Tätä ei voida pitää tyydyttävänä tapana laatia uutta perustuslakisopimusta.

Suomen edustajat konventissa jättivät perustuslakisopimuksen III osan palveluiden vapaata liikkuvuutta koskeviin määräyksiin muutosehdotuksen, jonka tarkoituksena oli rajoittaa näiden säännösten vaikutusta jäsenvaltioiden velvollisuuksiin, jotka liittyvät terveyspalveluiden rahoitukseen, järjestämiseen ja tarjoamiseen. Mainittua muutosehdotusta ei ole otettu perustuslakisopimuksessa huomioon. Valtioneuvosto katsoo selonteossaan, että se tulisi edelleen sisällyttää uuteen perustuslakisopimukseen.

Kauppapolitiikkaa koskevat päätöksentekosäännöt ovat perustuslakisopimuksessa niin

ikään epäselviä. Valtioneuvoston selonteossa on omaksuttu perustuslakisopimuksen kokonaisuutta korostava tulkintalinja, jonka mukaan siltä osin kuin unionin säädöksen antaminen edellyttäisi yksimielisyyttä, myös ulkosuhdesopimusta koskeva ratkaisu on tehtävä yksimielisesti. Tämä tulkinta toisi myös puheena olevia hyvinvointipalveluita koskevat kauppasopimukset yksimielisyysvaatimuksen piiriin ainakin siltä osin kuin kyse ei ole palvelujen vapaasta liikkuvuudesta.

Valiokunnan käsityksen mukaan on kuitenkin vaarana, että III-217 artiklan 4 kohdan 1 alakohdassa oleva kriteerinsä puolesta yhteneväinen, mutta soveltamisalaltaan rajoitettu poikkeussäännös tulkittaisiin *lex specialis* -periaatteen mukaisesti ainoaksi poikkeukseksi määränemistöpäätöksenteosta silloin, kun oikeusperustana käytetään artiklaa III-217. Toinen artiklaan liittyvä poikkeussäännöshän ei liity sisäiseen päätöksentekojärjestykseen, vaan laadulliseen kriteeriin eli sopimuksen vaarallisuuteen kulttuurisen tai kielellisen monimuotoisuuden kannalta.

Valtioneuvoston selonteossa oleva tulkintalinja ei myöskään anna yksiselitteistä vastausta siihen, millainen päätöksentekojärjestys soveltuu tilanteisiin, joissa kauppasopimus koskee lähinnä palveluiden markkinoillepääsyä ja kyseessä olisi sisäisen toimivallan mukaisesti palveluiden vapaata liikkuvuutta koskeva sisämarkkina-asia, jolloin unionin sisäinenkin päätöksenteko tapahtuu pääsääntöisesti määränemistöllä. Myös konventin esitys uuden oikeusperustan luomisesta määränemistöllä päätettävälle eurooppalaisille, joka koskee yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, luo epävarmuutta palveluiden kauppaa koskevasta päätöksentekomenettelystä.

Kuten tässä lausunnossa muualla laajemmin perustellusti todetaan, on valiokunnan yleinen linja ollut unionin toiminnan yleinen kehittäminen ja sen tehostaminen sekä sopimusten yksinkertaistaminen. Kauppapolitiikka ei muodosta tässä suhteessa poikkeusta. Unionin laajentuminen antaa näille vaatimuksille uuden ulottuvuuden ja painon.

Valiokunnan aikaisemmissa kannanotoissa on kuitenkin oltu hyvin varovaisia EU:n toimivallan laajentamiseen yhteisen kauppapolitiikan osalta, erityisesti mitä tulee hyvinvointipalveluihin. Nizzan sopimuksen valmistelun yhteydessä eduskunnan kanta oli varovaisempi kuin mitä hallitus pyrki ajamaan. Nizzan sopimukseen syntynyt kompromissi tyydytti valiokuntaa. Sen jälkeenkään kannan muuttamiselle ei ole ollut tarvetta. Päinvastoin, sekä WTO-neuvottelujen että konventin käsittelyn yhteydessä hyvinvointipalveluita koskeva päätöksenteko on haluttu pitää kansallisella tasolla.

Kannanottojen taustalla on ollut huoli siitä, että suomalainen hyvinvointipalveluiden tuottamismalli ei sovellu hyvin markkinaperusteiseen kansainväliseen kilpailuun. Päävastuu palvelujärjestelmän toimivuudesta ja sen rahoituksesta on julkisella vallalla. Kuitenkin palveluiden tuottamisessa on haluttu käyttää myös yksityisiä palveluntarjoajia ja kunnille on jätetty hyvin suuri vapaus valita eri tapoja palveluiden tuottamiseen. Kilpailusäännökset, valtiontukisäännökset, markkinoillepääsy ja kansallisen kohtelun vaatimus myös ulkomaisten palveluntarjoajien suhteen ovat seikkoja, jotka saattavat vaikeuttaa julkisten politiikkatavoitteiden toteutumista. Valiokunnan kannanottojen taustalla on periaate, jonka mukaan hyvinvointipalveluiden tuottamisesta tulee päättää asianomaista politiikkalohkoa koskevin perustein, ei kilpailullisin perustein, vaikka kilpailu voi tarjota lisävälineitä politiikkatavoitteiden saavuttamiseen.

Vaikka EU:n tai WTO:n näköpiirissä ei olekaan pyrkimyksiä avata kyseisiä palvelusektoreita kansainväliselle kilpailulle, tulee perustuslakisopimusta tarkastella hyvin pitkällä aikajänteellä. Siksi eri vaihtoehtojen perusteellinen ja kriittinen pohtiminen on ollut tarpeellista. Siksi myös perustuslakisopimuksen määräysten on oltava selkeitä, eikä niiden ainakaan vastoin parempaa tietoa tulisi avata mahdollisuuksia seuraamuksille, joita ei ole tarkoitettu.

Hyvinvointipalveluita koskevan ulkoisen päätöksenteon tulisi voida pysyä kansallisissa käsissä myös sisäisen toimivallan kehittyessä. Suomen etuna saattaa olla tehostaa unionin pää-

töksentekoa esimerkiksi tietyissä kulttuuri- tai sosiaalipolitiikan alan kysymyksissä. Tällä sisäisen toimivallan tai päätöksenteon tehostamisella voisi perustuslakiehdotuksen rakenteen mukaan olla vastaavasti automaattisia heijastusvaikutuksia päätöksentekoon kauppapolitiikan alalla. Loogisesti näin tuleekin olla. Ottaen huomioon unionin politiikan ja oikeusjärjestyksen hyvin evolutiivisen luonteen sekä toimielinten pyrkimyksen hyödyntää maksimaalisesti uusia oikeusperustoja ja niiden muutoksia on kuitenkin edelleen suhtauduttava varovaisesti seuraamuksiin ja vaikutuksiin, joita ei ole varsinaisesti tarkoitettu.

Edellä olevan vuoksi kansallisen päätöksenteon varmistaminen edellyttää valiokunnan käsityksen mukaan sitä, että hyvinvointipalveluiden kauppaa koskevat päätökset tehdään jatkossakin neuvostossa yksimielisesti. Samalla olisi toimivaltakysymyksiä selkeytettävä siten, että sisämarkkinoita koskevat määräykset ja muut sopimusmääräykset eivät vaikeuta palveluiden järjestämistä ja että ne eivät ennakoimattomalla tavalla vaikuta kauppapoliittisen päätöksenteon sääntöihin.

Investointeja koskevan toimivallan osalta suuri valiokunta (SuVL 5/2000 vp) on edellisen HVK:n aikana yhtynyt valtioneuvoston kantaan "sitien tarkennettuna, että yhteisön sopimuksetekovalta voidaan laajentaa rajattuja palveluja, *suoria* investointeja ja henkisen omaisuuden *kauppaa* koskeviin sopimuksiin" (korostus alkuperäisessä lausunnossa). Valiokunnan jaostokäsittelyssä on keskusteltu suorien ulkomaisten investointien vaikutuksesta hyvinvointipalveluihin. Lähtökohta valiokunnan kannanotolle on, että unionin kauppapoliittisen toimivallan käyttö suorissa ulkomaisissa investoinneissa ei vaikuta palveluita koskevan sääntelyn sisältöön eikä sitä koskevaan päätöksentekoon. Investoijien on noudatettava sijoitusmaan kansallista lainsäädäntöä palveluita tuottaessaan.

Unionin yksinomainen toimivalta koko kauppapolitiikan alalla ja jaetusta toimivallasta luopuminen merkitsevät kansallisella tasolla muutosta eduskunnan toimivaltaan. On kuitenkin huomattava, että eduskunnan todellinen vaiku-

tusmahdollisuus on aina perustunut siihen, että sitä on riittävällä tavalla informoitu neuvoteltavien sopimusten sisällöstä ja että sillä on ollut hyvä mahdollisuus vaikuttaa Suomen neuvottelutavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen. Tältä osin perustuslain 94 §:n mukaisen hyväksynnän poistuminen ja sen korvaaminen perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisella ennakkovaikuttamisella ei ole tosiasiallisesti suuresti merkittävää. Valiokunnan aikaisempien lausuntojen julkilausuttu linja on ollut se, että unionin ulkosopimusvaltaa kasvatettaessa on samalla tullut tehostaa unionin päätöksenteon seurattavuutta ja sen kansallista poliittista valvontaa.

Suhteessa perustuslakisopimukseen edellä olevasta seuraa se, että valtioneuvoston velvollisuus toimittaa EU:n kauppasopimusneuvottelut eduskunnan käsiteltäväksi korostuu.

Valtioneuvoston selvityksessä Euroopan unionin kolmansien valtioiden kanssa tehtävien sopimusten kansallisessa valmistelussa noudatettavasta menettelystä (E 77/2000 vp) viitataan suuren valiokunnan lausuntoon (SuVL 5/1995 vp), jonka mukaan yhteisösopimusta koskeva teksti on saatettava perustuslain 96 §:n mukaiseen käsittelyyn eduskuntaan viipymättä, kun konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi on tullut valtioneuvoston tietoon. Siihen asti eduskuntaa informoidaan perustuslain 97 §:n mukaan. Selvityksessä viitataan EU-sopimusohjeisiin, joiden mukaan komission ehdotusta neuvotteluvaltuuksiksi ja neuvoston päätöstä neuvotteluvaltuuksista ja -ohjeista ei ole tulkittu vielä perustuslain 96 §:ssä tarkoitetuksi eduskunnan toimivaltaan kuuluvaksi ehdotukseksi tai muuksi toimenpiteeksi. Sopimusohjeissa kuitenkin todetaan, että on syytä antaa kaikki periaatteellisesti merkittävät, mittavat taikka poliittisesti kiistanalaiset hankkeet suurelle valiokunnalle tiedoksi perustuslain 97 §:n nojalla jo ennen kuin asia on edennyt komission virallisen ehdotuksen antamiseen.

Valiokunnan näkemyksen mukaan perustuslakisopimuksen hyväksyminen erityisesti EU:n yksinomaisen toimivallan osalta aiheuttaa tarpeen muuttaa EU-sopimusohjeita ja käytäntöä. Eduskunnan vaikutusvallan turvaamiseksi ei ri-

tä, että yhteisösopimuksia koskevat tekstit saatetaan eduskunnan käsiteltäviksi perustuslain 96 §:n mukaisesti, vasta kun konkreettinen ehdotus sopimuksen tekstiksi on tullut valtioneuvoston tietoon.

Valiokunta katsoo, että perustuslain 96 §:n mukainen velvollisuus saattaa asia eduskunnan käsiteltäväksi alkaa jo siinä vaiheessa, kun valtioneuvosto saa tiedon ehdotuksesta tai muodollisesta neuvottelutarjouksesta, jonka hyväksyminen tai jättäminen EU:n puolesta johtaa tosiasialliseen sitoutumiseen tulevaan sopimukseen tai sen osaan, jos päätös asiasta tehdään EU:ssa ja asia kuuluu perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaan. Siihen saakka eduskuntaa informoidaan perustuslain 97 §:n mukaisesti. Valiokunta muistuttaa, että Suomen perustuslain järjestelmän mukaan ei ole merkityksellistä, mikä EU:n toimeilin päätöksen tekee tai millä tasolla päätös tehdään, jos päätös merkitsee tosiasiallista sitoutumista.

Edellä olevan perusteella valiokunta on valmis jäljempänä mainituin edellytyksin hyväksymään unionin kauppapoliittisen toimivallan laajentamisen kaikkeen palveluiden kauppaan sekä suoriin ulkomaisiin investointeihin.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että päätöksenteko palveluiden kauppaa koskevissa sopimuksissa perustuu kaikin osin yksimielisyyteen neuvostossa silloin kuin kysymys on nykyisen Nizzan sopimuksen 133 artiklan 6 kohdan tarkoittamista hyvinvointipalveluista. Tältä osin perustuslakisopimuksessa oleva epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus on poistettava ensisijaisesti määrittelemällä poikkeukset III-217 artiklassa. Jos kysymys ei ole tulkinnanvaraisuudesta vaan siitä, että perustuslakisopimus merkitsee määränemistöpäätöksentekoon siirtymistä hyvinvointipalveluiden kaupassa, valtioneuvosto ei voi hyväksyä perustuslakisopimusta ilman, että eduskunta tekee asiasta uuden päätöksen.

Siirtyminen unionin yksinomaiseen toimivaltaan edellyttää sitä, että eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa ennakkollisesti EU:n ulkosopimusten hyväksymiseen ja niiden sisältöön pysyy todellisenä. Tämä puolestaan edellyttää, että valtioneuvoston velvollisuus saattaa asia eduskun-

nan käsiteltäväksi alkaa jo siinä vaiheessa, kun valtioneuvosto saa tiedon ehdotuksesta tai muodollisesta neuvottelutarjouksesta, jonka hyväksyminen tai jättäminen EU:n puolesta johtaa tosiasialliseen sitoutumiseen tulevaan sopimukseen tai sen osaan, jos päätös asiasta tehdään EU:ssa ja asia kuuluu perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaan. Siihen saakka eduskuntaa informoidaan perustuslain 97 §:n mukaisesti.

Euroopan parlamentin roolin osalta päätöksenteossa valiokunta yhtyy valtioneuvoston kanssa.

Valiokunta edellyttää valtioneuvoston toimivan niin, että suomalaisten konventiedustajien tekemän muutosehdotuksen mukaisesti perustuslakisopimuksen määräyksiä täsmennetään, jotta sisämarkkinoita koskevat, erityisesti palveluiden vapaata liikkumista koskevat määräykset eivät rajoita ja vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuksiin ja mahdollisuuksiin huolehtia terveys-, sosiaali-, ja koulutuspalveluiden järjestämisestä. Sisämarkkinamääräyksiin sisältyvät vanhat muotoilut, jotka koskevat mm. niiden soveltamisen rajoittamista yleistä taloudellista etua tai sosiaalipoliittisia tavoitteita toteuttaviin laitoksiin ja niiden tarjoamiin palveluihin, tulee lähtökohtaisesti ja selkeyden vuoksi saattaa EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisiksi.

Valiokunta edellyttää, että unionin yksinomainen toimivalta kauppapolitiikassa hyväksytään perustuslakisopimuksessa vain, jos päätöksenteko myös koulutuspalveluiden sekä sosiaali- ja terveystalouden kauppaa koskevilla sopimuksissa säilyy yllä mainituin tavoin yksimielisenä ja jos eduskunnan mahdollisuus käsitellä kauppasopimuksia perustuslain 96 §:n mukaisesti turvataan yllä mainitulla tavalla.

Talous- ja rahapolitiikka

Konventti ei esitä toimivallanjaon muuttamista talous- ja rahapolitiikan osalta, vaan nykyinen

perusrakenne, jossa talouspolitiikka kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja rahapolitiikka unionin yksinomaiseen toimivaltaan, nähtiin myös tulevaisuuden kannalta perusteltuna. Sopimus selkeyttää toimivallan kannalta keskeisen periaatteen, jonka mukaisesti jäsenvaltiot yhteensovittavat talouspolitiikkaansa unionissa siten, että ne pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja myötävaikuttavat tässä unionin tavoitteiden toteutumiseen. Valtioneuvosto ei pidä kannatettavana siirtymistä lainsäädäntömenettelyyn monenvälisen valvontamenettelyn yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamisessa. Asiasta tulisi säätää neuvoston hyväksymällä eurooppalailla Euroopan parlamenttia kuullen.

Lisäksi komission asemaa talouspolitiikkojen koordinaatiossa vahvistetaan antamalla sille oikeus antaa varoitus suoraan sellaiselle jäsenvaltiolle, jonka talouspolitiikka ei ole yhteisesti sovittujen yleislinjojen mukaista tai voi vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteettoman toiminnan. Julkisen talouden alijäämiä koskevassa menettelyssä komissio voi antaa ainoastaan jäsenvaltiolle osoitetun lausunnon. Samoin kuin liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn osalta jatkossa myös talouspolitiikkojen seurantaa koskevassa menettelyssä se jäsenvaltio, jota huomautus koskee, ei itse osallistu asiaa koskevaan päätöksentekoon neuvostossa.

Konventin esitys vahvistaa euroalueen ulkoista edustamista siten, että neuvosto voi komission aloitteesta ja EKP:a kuultuaan hyväksyä päätöksiä, joilla vahvistetaan yhteinen kanta EMU:n kannalta keskeisissä kysymyksissä kansainvälisiä rahoituslaitoksia tai konferensseja silmälläpitäen. Samoin neuvosto voi hyväksyä toimia, joilla varmistetaan euroalueen yhtenäisen edustautuminen kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja konferensseissa. Näissä tapauksissa päätöksentekoon osallistuvat vain euroalueeseen osallistuvat jäsenvaltiot. Valtioneuvosto tukee toimia unionin ja euromaiden ulkoisen edustamisen tehostamiseksi ja hyväksyy esityksen Ecofinissä tapahtuvan euroalueen ulkoista edustamista koskevan päätöksenteon siirtämisestä

erilliselle vain euromaista koostuvalle neuvostolle.

Konventti esittää lisäksi euroryhmän aseman kirjaamista perustuslailliseen sopimukseen liitettävään pöytäkirjaan. Siinä todetaan euroryhmän epävirallinen luonne ja annetaan ryhmälle mahdollisuus valita yksinkertaisella enemmistöllä itselleen puheenjohtaja 2,5 vuoden toimikaudeksi. Valtioneuvosto katsoo, että euromaiden ministerien, komission ja EKP:n epävirallisille keskusteluille on oltava mahdollisuus ja sopiva foorumi jatkossakin. Euroryhmän epävirallisen aseman vuoksi sitä ei kuitenkaan tulisi kirjata sopimukseen. Valtioneuvosto ei myöskään tue pidempiaikaisen puheenjohtajan nimittämistä euroryhmälle.

Konventin esitykseen sisältyvä euroryhmää koskeva pöytäkirja tavallaan kodifioi euroryhmän aseman muttei virallista sitä. Esityksellä pidempiaikaisesta omasta puheenjohtajasta haetaan selkeästi vahvempaa asemaa euroryhmälle. Samanaikaisesti konventti esittää euroalueen yhteisen ulkoisen edustautumisen varmistamiseksi päätöksenteon siirtämistä Ecofinissä vain euromaista koostuvalle neuvostolle.

Valiokunta on aiemmassa lausunnossaan (SuVL 4/2002 vp) todennut, että euroryhmästä on neljän toimintavuotensa kuluessa muodostunut tärkeä foorumi luottamuksellisille keskusteluille euroaluetta koskevista ajankohtaisista kysymyksistä. Valiokunnan saamien tietojen mukaan euroryhmä ei ole keskustellut pelkästään yhteisestä rahasta johtuvista, yhteistä etua koskevista erityiskysymyksistä, vaan siitä on tosiasiaassa kehittynyt myös yhteisötason yleistä talouspolitiikkaa käsittelevä keskustelufoorumi. Ryhmään on eri yhteyksissä tuotu muitakin kuin yhteiseen rahaan suoraan liittyviä asioita, ja siellä on myös käsitelty etukäteen Ecofin-neuvostolle kuuluvia asioita. Siinä tapauksessa, että keskusteluja muistakin kuin yhteiseen rahaan suoraan liittyvistä kysymyksistä pidetään tarpeellisina, tulee harkita euroryhmän oikeudellisen aseman virallistamista ja sen toimivallan määrittelyä.

Valiokunta ei ole aiemmassa lausunnossaan yhtynyt näkemykseen, että normaali EU-

koordinaatio ei ole tarpeellista euroryhmän kokousten valmistelussa, koska kyseessä ei ole virallinen EU-elin vaan epävirallinen keskustelufoorumi. Valiokunnan käsityksen mukaan tässä suhteessa ei ole olennaista euroryhmän oikeudellinen muoto vaan sen tosiasiallisen toiminnan sisältö ja merkitys.

Valiokunta katsoo, että eduskunnalla tulisi olla todellinen mahdollisuus ottaa kantaa olennaisiin talouspoliittisiin kysymyksiin jo niiden valmisteluvaiheessa eikä vasta sitten, kun asiat on tosiasiallisesti sovittu. Lähtökohtana tulee olla mahdollisimman suuri avoimuus ilman, että rehelliselle ja suoralle keskustelulle välttämätön luottamuksellisuus menetetään. Avoimuutta tulee tällöin tarkastella asia- ja tapauskohtaisesti, ei niputtaa kaikkea euroryhmän toimintaa yhteen ja pitää kaikkea ei-julkisena.

Valiokunta ei voi hyväksyä konventin esitystä tosiasiallisen toimivallan siirtymisestä EU:n viralliselta instituutiolta epäviralliselle, ei-yhteisölliselle, hallitusten väliselle elimelle, jonka mandaattia ei ole oikeudellisesti säännelty ja jota eivät myöskään koske normaalin EU-työskentelyn koordinoitimenettelyt ja avoimuussäännökset. Valiokunta pitäisi euroryhmän virallistamista parempana vaihtoehtona, jolloin voitaisiin taata normaalin EU-työskentelyn koordinoitimenettelyt ja avoimuussäännökset niin EU:ssa kuin kansallisessakin valmistelussa.

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus kuuluu konventin esityksen toimivaltaluokittelussa jaettuun toimivaltaan. Merkittävämpänä uudistuksena on alueellisen yhteenkuuluvuuden lisääminen taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäksi rakennerrahastojen tavoitteisiin. Lisäksi rakennerrahastojen tehtävien määrittelyssä siirrytään tavalliseen lainsäädäntömenettelyyn, vuoteen 2007 asti ministerineuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti.

Suomen edustajat konventissa esittivät, että Suomen ja Ruotsin erittäin harvaan asuttujen alueiden erityisasema turvattaisiin perustuslaillisessa sopimuksessa. Tämä voitaisiin toteuttaa lisäämällä oma oikeusperusta sopimuksen III osaan. Erityisaseman tunnustamisen tulisi koskea ainoastaan valtioneuvostoa ja rakennerahastoja. Pohjoisten erittäin harvaan asuttujen alueiden erityisongelmat ovat pysyviä ja niiden tunnustaminen perustuslaillisessa sopimuksessa on tarpeen. Tilapäiset erityisratkaisut eivät turvaa riittävällä tavalla näiden alueiden asemaa.

Lisäksi Suomen edustajat esittivät, että artikloihin kirjattaisiin kolmansien maiden kanssa tehtävää rajayhteistyötä koskeva uusi oikeusperusta.

Valiokunta tukee valtioneuvoston näkemystä siitä, että perustuslakisopimukseen tulee sisällyttää määräys, jolla tunnustetaan pohjoisten erittäin harvaan asuttujen alueiden pysyvä erityisasema ja mahdollistetaan näiden alueiden kehittäminen tulevaisuudessakin erityisesti valtioneuvostojen ja rakennerahastojen kautta.

Perustuslailliseen sopimukseen olisi myös sisällytettävä määräys kolmansien maiden kanssa tehtävää rajayhteistyötä koskevasta oikeusperustasta.

Maatalous ja kalastus

Yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka (III-121—128 artikla) kuuluu toimivalta-aluekitteluun ja jaettuun toimivaltaan. Maatalous- ja kalastuspolitiikan tavoitteita ei ole uudistettu. Euroopan parlamentin mahdollisuuksia vaikuttaa maatalous- ja kalastuspolitiikkaan on lisätty siirtymällä useissa kysymyksissä tavalliseen lainsäädäntömenettelyyn. Valtioneuvosto pitää ehdotusta yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan päätöksentekomenettelystä oikeasuuntaisena. Se laajentaa Euroopan parlamentin vaikutusmahdollisuuksia, mutta ottaa huomioon sen, että päätökset hallinnollisista hinnoista, tuista, tuotantokiintiöistä sekä kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta ja jakamisesta eivät luonteensa

puolesta sovellu tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä ratkaistaviksi.

Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että maatalous- ja kalastuspolitiikkaa koskevia määräyksiä tulisi hallitustenvälisessä konferenssissa tarkentaa siten, että kaikki tuottajien asemaa, heille maksettavia tukia, tuotannon sääntelyä, maaseudun kehittämistä ja huomattavia budjettivaroja sitovat päätökset jäisivät ministerineuvoston päätettäväksi. Näiltäkin osin Euroopan parlamenttia kuultaisiin päätöksenteon yhteydessä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.

Muita sopimukseen Euroopan perustuslaista liittyviä kysymyksiä

Konventtimenetelmä

Konventin esityksen mukaisesti konventtimenetelmää käytettäisiin jatkossakin perustamissopimuksen muutosten valmistelussa. Esityksen mukaan Eurooppa-neuvoston päätettyä hallitustenvälisen konferenssin järjestämisestä kutsuu Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja koolle jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien ja valtion- ja hallitusten päämiesten, Euroopan parlamentin sekä komission edustajista koostuvan konventin.

Mikäli kyse on kuitenkin vain vähäisistä muutoksista perustuslailliseen sopimukseen, voi Eurooppa-neuvosto yksinkertaisella enemmistöllä ja Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan päättää olla kutsumatta konventtia koolle. Tällöin Eurooppa-neuvoston on määriteltävä hallitustenvälisen konferenssin toimintaehdot. Konventti käsittelee esitykset perustuslaillisen sopimuksen muuttamiseksi ja hyväksyy konsensuksella hallitustenväliselle konferenssille annettavan suosituksen. Hallitustenvälisen konferenssin suvereeni asema perustuslailliseen sopimukseen tehtävien muutosten hyväksyjänä säilyy ennallaan.

Valtioneuvosto on valmis hyväksymään, että konventtimenetelmää jatkossakin sovelletaan perustuslaillisen sopimuksen muuttamiseen valmistauduttaessa. Päätös menetelmän soveltamisesta on kuitenkin tehtävä tapauskohtaisesti,

eikä sitä saa ehdollistaa Euroopan parlamentin puoltavalle lausunnolle.

Valiokunta arvioi konventtimenetelmää lausunnossaan (SuVL 1/2003 vp). Kahden valmistelukunnan työstä saatujen kokemusten perusteella voidaan todeta, että konventtimenetelmä on hyödyllinen. Konventin julkisuus ja läpinäkyvyys ovat säilyttämisen arvoisia piirteitä, mutta tulevaisuuskonventin työn käytännön järjestelyt kyseenalaistivat myös nämä periaatteet.

Laekenin Eurooppa-neuvoston alkuperäinen ajatus konventista uudenaikaisena valmistelumootona, jolla olisi kyky löytää kokonaan uusia ratkaisuja, liittyi pitkälti konventin ja sen jäsenten riippumattomuuteen. Tämä riippumattomuus liittyy konventtimenetelmään myös kansanvaltaista oikeutusta koskevan ongelman: konventin jäsenten edustavuus sekä heidän poliittinen vastuunsa heidän muodollisesti edustamalleen valtiolle tai toimielimelle ovat riittävät valmistelulle mutta eivät ratkaisuja tekevälle elimelle. Konventtiedustajien riippumattomuus merkitsee, että konventin tulokset on jatkossakin alistettava demokraattisesti vastuunalaisen elimen eli hallitustenvälisen konferenssin arvioitavaksi. Ajatus siitä tulee esille myös konventin esityksessä, jonka mukaan konventti jatkossakin vain valmistelisi sopimusmuutoksia, jotka hyväksyttäisiin lopullisesti hallitustenvälisessä konferenssissa.

Suomen kehittyneestä EU:n asioiden parlamentaarisen ohjauksen järjestelmästä johtuen konventin työn yhteys kansalaisten vaaleissa ilmaisemaan tahtoon on heikompi kuin perinteisen hallitustenvälisen konferenssin. Tästä seuraa, että eduskunnan on vaikea hyväksyä konventtimenetelmää muuna kuin hyödyllisenä valmisteluprosessina.

Valiokunta pitää konventtimenetelmää kannatettavana, mutta työn organisointiin, konventin kokoonpanoon ja erityisesti sen johdon tasapuolisuuteen tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota.

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että päätös menetelmän soveltamisesta on kuitenkin tehtävä tapauskohtaisesti eikä sitä saa ehdollistaa Euroopan parlamentin puoltavalle lausunnolle.

Symbolit

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen kysymykseen, että konventti viimeisessä istunnossaan päätti lisätä unionin symbolit perustuslakisopimukseen. Valiokunnalla ei sinänsä ole mitään unionin symboleita vastaan, mutta pitää niiden sisällyttämistä sopimukseen kyseenalaisena. Suomessa omaksutun käytännön mukaisesti kansallisia symboleita ei sisällytetty kolme vuotta sitten voimaan tulleeseen perustuslakiimme. Symbolien epäloogisuuden puolesta puhuu myös se, että esitetty määräys luettelee euron unionin rahaksi. Jos arvioimme, että uusi sopimus astuisi voimaan vuonna 2006 tai 2007, lukuisat jäsenvaltiot kuuluisivat edelleen euroalueen ulkopuolelle, jolloin ei voida tosiasiallisesti sanoa, että unionilla olisi käytössään yhteinen raha.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 24 päivänä syyskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Tapani Mäkinen /kok
vpj.	Kimmo Kiljunen /sd	Outi Ojala /vas
	Hannu Takkula /kesk	Juha Rehula /kesk
jäs.	Christina Gestrin /r	Jouko Skinnari /sd
	Heidi Hautala /vihr	Kari Uotila /vas
	Susanna Huovinen /sd	Jari Vilén /kok
	Toimi Kankaanniemi /kd	vjäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
	Mari Kiviniemi /kesk	Sirkka-Liisa Anttila /kesk
	Katri Komi /kesk	Jari Koskinen /kok
	Risto Kuisma /sd	Minna Lintonen /sd
	Markku Laukkanen /kesk	Anni Sinnemäki /vihr
	Rosa Meriläinen /vihr	Pentti Tiusanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Euroopan unionin tulevaisuuskonventti laati ehdotuksen sopimukseksi Euroopan unionin perustuslaista. Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle esitetään ne tavoitteet, jotka Suomella on hallitusten välisessä konferenssissa HVK:ssa. Suuren valiokunnan tulevaisuusjaosto on valmisteellut asiasta lausunnon. Monilta osin syntyneet kannanotot ovat hyväksyttävissä. Kuitenkin niihin sisältyy eräitä ehdotuksia ja kannanottoja, joihin en voi yhtyä. Lisäksi eräitä tärkeitä asioita ei ole lainkaan sisällytetty perustuslaliehdotukseen, selontekoon eikä lausuntoon.

Konventin ja sen johdon työskentely ei vastannut demokraattisen yhteiskunnan perusperiaatteita. Aikataulu oli kohtuuttoman kireä, mistä johtuen suuri osa keskeisistä muutosehdotuksista sisällytettiin ehdotukseen ilman asianmukaista valmistelua ja pohdintaa. Konventin päättymisen ja HVK:n välinen aika on jäänyt aivan liian lyhyeksi asian laatuun ja vakavuuteen nähden. Kansalaiskeskustelua ei ehditä käydä eikä tarpeellista tieteellistä analysointia ehditä toteuttaa.

Valtioneuvosto esittää selonteossa kritiikkiä ja varauksia sekä muutaman muutostavoitteen. Kuitenkin jo etukäteen on ilmoitettu, että mikään asia ei ole ns. kynnyskysymys. On vaara, että tällainen neuvottelumennettely ei johda parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Kun eduskunta antaa neuvottelumandaatin, sen on syytä asettaa valtioneuvostolle mahdollisimman selkeät tavoitteet ja rajat. Näin voidaan Suomen uskottavuus HVK:ssa turvata. HVK:n aikana suuren valiokunnan on asemansa mukaisesti otettava kantaa neuvotteluihin, ja konferenssin päätyttyä eduskunta ja kansa arvioivat saavutettun ratkaisun hyväksyttävyyden.

Perustuslain muuttaminen myöhemmin esimerkiksi Suomen etuja kohtuullisesti vastaavaksi on lähes mahdotonta. Siksi HVK:n työ on erittäin tärkeä ja vakava.

Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kysymyksiin en ota tässä yhteydessä kantaa.

Yleistavoitteet

Uusi perustuslaki tulee voimaan vuonna 2007, jolloin unionissa on todennäköisesti 28—30 jäsenmaata. Unionin toimintakyvyn takaaminen vaatii uudistuksia, mutta ei integraation syventämistä siten kuin perustuslaliehdotuksessa tapahtuu. Pääösvaltaa erityisesti kansallisesti elintärkeissä asioissa tulee palauttaa kansalliselle tasolle. *Subsidiariteetti*-periaatetta tulee vahvistaa. Kansalaisten luottamus unioniin on varsin heikko, ja se uhkaa heikentyä entisestään, mikäli integraatiota syvennetään ja toimielinten määrä kasvaa samalla, kun jäsenmaiden välinen tasa-arvo heikkenee.

Perustuslain status ja unionin arvot

Ehdotus muuttaa unionin luonnetta oleellisesti. Unionin toimivalta laajenee merkittävästi mm. oikeus- ja sisäasioiden alalla. Perustuslaki on ehdotuksen mukaan kansallisen lainsäädännön, myös perustuslain, yläpuolella. Eurooppa-neuvosto muuttuu unionin viralliseksi, vahvaksi toimielimeksi. Se saa eräissä tärkeissä asioissa ns. valtuutuslausekkeilla perustuslaillista valtaa ja mm. oikeuden tarkentaa ja myös muuttaa perustuslakia. Unionin tuomioistuimen toimivallan laajeneminen siirtää uutta tuomiovaltaa maamme rajojen ulkopuolelle.

Em. tekijät oikeuttavat kutsumaan konventin ehdotusta *perustuslaiksi*, joksi sitä kutsutaan muissakin kielissä. Eräiden jäsenmaiden tavoite on muuttaa EU liittovaltioksi. Unionin muuttuvaa luonnetta vahvistaa myös se, että perustuslaliehdotukseen on sisällytetty määräykset unionin lipusta, hymnistä, ns. kansallispäivästä, rahasta ja tunnuslauseesta.

Yhdeksi unionin arvoksi ehdotettu kansanvalta tulee säätää unionin hallitusmuodoksi.

EU:n alueen kansojen selkeä historiallinen arvoperusta nojaa kristinuskoon ja kristillisiin arvoihin. Ne ovat alueen rauhan, tasa-arvon, siviisytksen ja hyvinvoinnin keskeisin perusta.

Ehdotan, että ulkoasiainvaliokunta sisällyttää mietintöönsä seuraavan lausuman:

Valiokunta edellyttää, että kristilliset arvot säädetään perustuslaissa unionin perustana oleviksi arvoiksi.

Toimielinjärjestelmä ja päätöksentekomenetely

Suuren valiokunnan näkemys siitä, että konventin toimielimiin liittyvää esitystä ei voi pitää tasapainoisena, yhteisömenetelmää tukevana ja hyväksyttävänä, on otettava erittäin vakavasti.

Konventin ehdotukset vahvistavat *EU-parlamentin* asemaa ja valtaa. Tämä ei ole pienen jäsenmaan etu, koska esimerkiksi Suomen edustus parlamentissa on vain kaksi prosenttia. Suuri valiokunta ei ole painottanut tätä riittävästi lausunnossaan.

Eurooppa-neuvostosta ei tule tehdä virallista toimielintä, eikä sille tule säätää pysyvää puheenjohtajaa eli *presidenttiä*. Muutoin toimielinten välinen tasapaino järkkyy, koska tästä uudesta toimielimestä tulisi erittäin vahva. Eurooppa-neuvostolle ns. valtuutuslausekkeilla esitetty perustuslaillinen valta tarkentaa ja muuttaa perustuslakia on torjuttava. Eduskunnan kannalta tämä on tärkeää siksikin, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta Suomea edustaa Eurooppa-neuvostossa tasavallan presidentti, joka ei ole parlamentaarisen vastuun piirissä.

Ehdotan, että ulkoasiainvaliokunta sisällyttää mietintöönsä seuraavan lausuman:

Valiokunta edellyttää, että ns. valtuutuslausekkeiden avulla tapahtuva perustuslaillisen vallan siirtäminen jäsenmailta unionille ja sen viralliseksi toimielimeksi ehdotetulle Eurooppa-neuvostolle torjutaan ja ns. kompetenssikompetenssi turvataan jäsenmaille.

Edellytän, että Suomi pitää kiinni siitä, että jokaisesta jäsenmaasta on pysyvästi komissiossa oma äänivaltainen komissaari, jonka nimeämisessä jäsenmaalla tulee olla keskeinen asema.

Unionin toimielinjärjestelmän yhdeksi osaksi konventti ehdottaa unionin *tuomioistuinta*, jonka tehtäväksi esitetään säädettäväksi mm. velvollisuus ajaa unionin tavoitteita ja palvella sen etuja. Tällainen sidonnaisuus on ehdottomasti purettava. Tuomioistuin ei saa ajaa eikä palvella yhden osapuolen tavoitteita ja etuja, vaan se tulee säätää täysin riippumattomaksi.

Tilintarkastustuomioistuimen toimintaedellytyksiä tulee vahvistaa. Laajenevassa unionissa väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi ja tutkimiseksi tarkastustoiminnan tulee olla erityisen luotettavaa, jotta unionin heikko uskottavuus säilyisi edes nykytasolla.

Unionin oikeushenkilöllisyys ei saa johtaa siihen, että tärkeät kansainväliset sopimukset tulevat sitoviksi unionin tasolla tehtävällä hyväksymispäätöksellä ilman kansallista päätöstä.

Suuret jäsenmaat saivat Nizzan sopimuksessa liikaa painoarvoa pienten kustannuksella. Tämä jäsenmaiden aiemman tasavertaisuuden murtautunut mittava epäkohta on korjattava HVK:ssa.

Ehdotan, että ulkoasiainvaliokunta sisällyttää mietintöönsä seuraavan lausuman:

Valiokunta edellyttää, että määränemistön vaadittavat sekä jäsenmaiden lukumäärää että väestöä koskevat pääsäännön mukaiset murtoluvut säädettäisiin kolmeksi viidesosaksi ja äänten painotus säädettäisiin ennen Nizzan sopimusta vallinneen periaatteen mukaisesti.

Politiikkalohkot

Konventti ei ehtinyt valmistella juuri lainkaan eri politiikkalohkojen muutosehdotuksia. Kuitenkin se ehdottaa ns. pilarirakenteesta luopumista. Huonosti valmistellut ja ristiriitaiset säädökset uhkaavat siirtää todellisen vallan unionin tuomioistuimelle, jonka toimivaltaa konventti ehdottaa laajennettavaksi oikeus- ja sisäasioiden alalle. Kansalaisten kannalta nämä asiat ovat erittäin keskeisiä, joten niiden osalta HVK:ssa on tehtävä huolellista työtä, jota eduskunnan tulee voida konferenssin aikana tarkoin seurata, ohjata ja valvoa.

Turvapaikkaan ja maahanmuuttoon liittyvä solidaarisuuslauseke tulee tarkentaa. Toisen jä-

senmaan viranomaisille ei tule antaa itsenäisiä toimivaltuuksia toisessa jäsenmaassa muutoin kuin asianomaisen maan suostumuksella.

Alkoholi- ja tupakkaverotuksen osalta tulee voida siirtyä määräenemmistöpäätöksentekoon vähimmäisverotason aikaansaamiseksi. Lisäksi alkoholin ja tupakan kansanterveydelliset haitat tulee tunnustaa perustuslaissa, kuten suomalaiset ovat konventissa esittäneet.

Suomen maatalouden kehitysnäkymät ovat monesta eri syystä synkät. Perustuslaissa tulee nimenomaisesti säätää, että maatalouden tuotantoedellytykset turvataan mm. koko Suomessa.

Ehdotan, että ulkoasiainvaliokunta sisällyttää mietintöönsä seuraavan lausuman:

Valiokunta edellyttää, että unionin perustuslakiin otetaan erillinen säädös siitä, että maataloustuotannon edellytykset turvataan pysyvästi koko unionin alueella.

Julkisten peruspalvelujen järjestämistä ja rahoitusta koskeva päätösvalta on säilytettävä kansallisella tasolla. Samoin Raha-automaattiyhdistyksen asema sekä varojen kerääjänä että sosiaali-, terveys- ja muiden palvelujen rahoittajana tulee turvata.

Energian kansallinen huoltovarmuus tulee turvata. Edellytän, että ydinjätteen maahantuonnin kieltämistä koskeva päätösvalta pysyy kansallisella tasolla.

Suomen ja ruotsin kielet tulee vahvistaa perustuslaissa unionin virallisiksi kieliksi.

Muita näkökohtia

Konventtimenetelmää tulee kehittää siten, että poliittinen ja alueellinen edustavuus niin koko konventissa kuin myös sen puheenjohtajistossa turvataan ja että työskentelytapojen demokraattisuus ja avoimuus varmistetaan.

Valtioneuvosto aloittaa valmistelut kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomessa unionin perustuslaista, kuten tapahtuu lukuisissa jäsenmaissa.

Ehdotus

Edellä olevan perustella ehdotan,

että ulkoasiainvaliokunta sisällyttää mietintöönsä edellä esitetyt lausumaehdotukset ja ottaa lisäksi huomioon muut edellä esitetyt kannanotot.

Helsingissä 24 päivänä syyskuuta 2003

Toimi Kankaanniemi /kd