

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2001 vp

Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin tulevaisuudesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2001 lähettäessään valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2001 vp) valmistelevalle käsittelyä ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että suuren valiokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Jaostovalmistelu

Suuri valiokunta asetti 24 päivänä lokakuuta 2001 jaoston Euroopan unionin tulevaisuutta koskevan valtioneuvoston selonteon käsittelyä varten. Jaoston puheenjohtajaksi valittiin Katja Syvärinen /vas ja jäseniksi Tuija Brax /vihr, Jouko Jääskeläinen /kd, Kimmo Kiljunen /sd, Håkan Nordman /r, Marja Tiura /kok, Matti Vanhanen /kesk ja Raimo Vistbacka /ps. Asia on valmisteltu jaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa tai sen jaostossa ovat olleet kuuluttavina:

- suurlähettiläs Antti Satuli, Suomen pysyvä edustusto
- alivaltiosihteeri Antti Peltomäki, neuvotteleva virkamies Mikko Puumalainen ja ylitarkastaja Lotta Lindegren, valtioneuvoston kanslia
- linjanjohtaja Ora Meres-Wuori ja lähetystöneuvos Helena Tuuri, ulkoasiainministeriö

- yksikönjohtaja Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- hallintoneuvos Niilo Jääskinen, korkein hallinto-oikeus
- valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen, Ulkopoliittinen instituutti
- professori Esko Antola
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Tuomas Ojanen
- valtiotieteen tohtori Teija Tiilikainen
- toiminnanjohtaja Reijo Paananen, Eurooppalainen Suomi
- puheenjohtaja Jutta Urpilainen, Eurooppalaisen Suomen Nuoret
- puheenjohtaja Ralph Jaari, Kriittiset Eurooppalaiset
- hallituksen jäsen Harri Liikkanen, Suomen Eurooppa-liike
- pääsihteeri Jussi Lilja, Vaihtoehto EU:lle.

Viitetieto

Valiokunta on antanut 3 päivänä lokakuuta 2001 lausunnon SuVL 2/2001 vp valtioneuvoston Euroopan unionin tulevaisuutta koskevasta selvityksestä (E 27/2001 vp).

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

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten välinen konferenssi hyväksyi Nizzassa joulukuussa 2000 konferenssin päätösasiakirjaan liitetävän julistuksen (nro 23) unionin tulevaisuudesta. Julistuksessa todetaan, että vuonna 2001 puheenjohtajavaltiot Ruotsi ja Belgia, yhteistyössä komission kanssa ja Euroopan parlamentin osallistuksessa, pyrkivät käynnistämään laaja-alaisen keskustelun unionin tulevaisuudesta yhdessä keskeisten intressiryhmien kanssa. Hakijamaiden osallistumisen muoto määritellään myöhemmin. Nizzan julistuksessa mainitaan erikseen neljä teemaa, joita muun muassa tulisi käsitellä osana unionin tulevaisuustyötä. Ne koskevat jäsenvaltioiden ja unionin toimivallanjaon tarkentamista, perussopimusten yksinkertaistamista, Euroopan unionin perusoikeuskirjan asemaa ja kansallisten parlamenttien asemaa eurooppalaisissa rakenteissa.

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

Pääministeri Paavo Lipponen lupasi eduskunnassa Nizzan sopimusta koskevan hallituksen esityksen lähete keskustelussa 18 päivänä kesäkuuta 2001, että hallitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella unionin tulevaisuutta koskevan selonteon. Valtioneuvosto päätti selonteon antamisesta 25 päivänä lokakuuta 2001. Selonteossa kuvaillaan ajankohtaista Euroopan unionin tulevaisuudesta käytävää keskustelua. Keskustelua on käyty vilkkaasti sekä Nizzan Eurooppa-neuvostossa hyväksytyistä neljästä teemasta että muista aiheista. Selonteossa esitellään myös valtioneuvoston alustavia näkemyksiä Euroopan unionin kehittämisen perussuun-

nasta sekä tulevaisuuskeskustelussa esillä olleista teemoista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että unioni nähdään jatkossakin itsenäisten jäsenvaltioiden ja Euroopan kansojen tiiviinä yhteisönä, jonka on toimittava tehokkaasti sellaisissa asioissa, jotka jäsenvaltiot ovat siirtäneet sen toimivaltaan. Sen tulisi olla taloudellisesti vahva ja dynaaminen sekä sosiaalisesti ja ekologisesti vastuullinen ja kyetä myös edistämään intressejään kansainvälisellä tasolla.

Toimivaltajaon osalta valtioneuvosto katsoo, että kullakin unionin politiikka-alalla tulisi unionin toimivallan ja toiminnan tavoitteiden olla selkeästi ja riittävän täsmällisesti määritelty. Ajatukseen yksityiskohtaisen ja tyhjentävän toimivaltaluettelon laatimisesta suhtaudutaan kuitenkin varauksellisesti.

Perus- ja ihmisoikeuksien suojan vahvistamista Euroopan unionissa pidetään tärkeänä. Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan yhteisöjen tulisi liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perusoikeuskirjan aseman määrittelyn osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mahdollisen oikeudellistamisen vaikutukset unionin ja jäsenvaltioiden välisiin toimivaltasuhteisiin arvioidaan.

Sopimusten yksinkertaistamisen tavoitteena tulisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan olla selkeä, yksinkertainen ja sitova perusasiakirja, jossa tavoitteiden, tehtävien ja toimivaltasuhteiden perusteet on määritelty. Valtioneuvostolla on myös valmius harkita perussopimusten muuttamismenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Muuttamisen edellytyksenä on kuitenkin oltava jäsenvaltioiden yksimielisyys.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia EU-politiikassa tulisi vahvistaa ensisijaisesti kehittämällä kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä. Euroopan unionin tulevassa uudistamisessa tulee turvata laajentuvan unionin päätöksenteko- ja toimintakyky sekä hyvä hallinto.

Vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin (HVK) valmistelun osalta valtioneuvosto tukee laajapohjaisen valmistelukunnan eli konventin perustamista Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001. Konventin tulee koostua jäsenvaltioiden hallitusten, kansallisten parla-

menttien, Euroopan parlamentin ja komission nimeämistä edustajista ja sille tulisi antaa tehtäväksi laatia eri näkökantoja sisältäviä vaihtoehtoja HVK:n työn pohjaksi. Kaikkien hakijamaiden tulisi voida osallistua konventtiin tasavertaiselta pohjalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Unionin kehityssuunta

Euroopan yhdentyminen on tapahtunut asteittain, useiden hallitusten välisten konferenssien ja sopimusmuutosten kautta. Hallitusten väliset konferenssit ovat vieneet Euroopan yhteisöjä ja sittemmin Euroopan unionia kohti yhä tiiviimpää jäsenvaltioiden ja Euroopan kansojen välistä liittoa. Jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on laajentunut ja syventynyt, samalla kun siihen on tuotu mukaan myös suoraan jäsenvaltioiden kansalaisia koskevia elementtejä, kuten Euroopan unionin kansalaisuus.

Euroopan yhteisöjä ja Euroopan unionia ei voida rinnastaa suoraan mihinkään kansainväliseen järjestöön tai liittovaltioon. Yhteisön oikeutta on usein kuvattu korostamalla sen ainutlaatuisuutta luonnetta ja sitä, että kun jäsenvaltiot ovat kerran siirtäneet toimivaltuuksia yhteisön toimielimille, ne ovat tehneet sen pysyvänä ja sitovana järjestelynä, jonka tuloksena on luotu uusi oikeusjärjestys.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan Euroopan unionia tulee kehittää jatkossakin itsenäisten jäsenvaltioiden ja Euroopan kansojen välisenä tiiviinä yhteisönä. Euroopan unionin jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on merkinnyt täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan käytön eri lohkoilla (ks. myös PeVL 38/2001 vp).

Valiokunta katsoo, että Euroopan unionin kehitystä ja tulevaisuutta ei voida tarkastella liittovaltiomallin ja hallitustenvälisyyden kaltaisten yksinkertaistusten valossa (SuVL 4/1996 vp). Olennaista on, miten unioni voi tehokkaasti täyttää siihen kohdistetut odotukset. Järjestelmän toimivuuden ja legitimitetin kannalta on tärkeää, että yhteisö ja unioni keskittyvät tulevassa toiminnassaan niihin kysymyksiin, joiden osalta ne voivat tuottaa todellista lisäarvoa kansalliseen toimintaan nähden. Päätökset tulee tehdä läheisyysperiaatteen mukaisesti mahdollisimman lähellä kansalaisia. Niillä aloilla, joilla toimivaltaa on siirretty ylikansalliselle tasolle, niin sanottu yhteisömenetelmä on osoittautunut toimivaksi.

Valiokunta katsoo, että unionin toiminnan perustana tulee olla jäsenvaltioiden tasavertaisuus koosta riippumatta. Nykyistä asetelmaa ei tule enää unionin laajentuessa muuttaa suurten jäsenvaltioiden hyväksi.

Vuoden 2004 hallitusten välisen konferenssin asialista

Nizzan sopimuksen päätösasiakirjaan sisältyvän tulevaisuusjulistuksen mukaan Euroopan unionin seuraavan uudistusprosessin yhteydessä olisi tarkasteltava muun muassa seuraavia asioita:

— kuinka Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako voidaan tarkentaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja kuinka sen noudattamista voidaan valvoa;

— Nizzassa julistetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan aseman määrittely Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti;

— perussopimusten yksinkertaistaminen niiden selkeyttämiseksi ja niiden tekemiseksi helpommin ymmärrettäviksi muuttamatta niiden sisältöä;

— kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa.

Nizzan julistukseen sisältyvä luettelo ei ole tyhjentävä. Aiheista muodostuu laajoja ja moniulotteisia asiakokonaisuuksia, jotka kytkeytyvät läheisesti toisiinsa ja joilla on myös perustuslaillinen ulottuvuus. Unionin laajentumisprosessin edetessä aiheita tulisi kyetä tarkastelemaan myös laajentuvan unionin näkökulmasta.

Valiokunta katsoo, että vuoden 2004 hallitusten välistä konferenssia valmisteleavan elimen toimeksianto tulee määrittää siten, että se antaa mahdollisuuden hahmottaa Nizzan julistuksessa luetellut aiheet osana laajempaa kokonaisuutta (SuVL 2/2001 vp).

Valiokunta katsoo, että unionin uudistamista koskevan keskustelun tulee lähteä sisällöllisistä kysymyksistä. On tärkeää selvittää, mitä yhteisöltä ja unionilta halutaan. Valiokunta katsoo, että yhdentymisen keskeisenä tavoitteena on rauhan, vakauden, kansalaisten hyvinvoinnin sekä perus- ja ihmisoikeuksien vahvistaminen. Yhteisön ja unionin on pyrittävä vastaamaan kansalaisten tarpeisiin ja huolenaiheisiin. Kansalaiset odottavat, että yhteistyön tiivistyminen tuottaa lisäarvoa edistämällä työllisyyttä ja kilpailukykyä, sukupuolten ja alueellista tasa-arvoa, sosiaalista oikeudenmukaisuutta, ympäristönsuojelua, kulttuuriarvojen turvaamista, pienten ja keskisuurten yritysten aseman parantamista, kuluttajien suojelua, elintarviketurvallisuutta ja rikollisuuden vastaista taistelua. Unionin olisi myös kyettävä vastaamaan niihin haasteisiin, joita unionin laajentumisesta ja talouden globalisaatiosta aiheutuu unionin pää-

töksentekokyvyn ja yhtenäisyyden kannalta. Laajentuminen saattaa muun muassa edellyttää eräiden tarkistusten tekemistä yhteisön politiikkoihin (SuVL 2/2001 vp). Unionin ulkosuhteiden kehittäminen muodostaa myös keskeisen haasteen. Taloudellisten ulkosuhteiden tavoitteena tulee olla oikeudenmukaisuuden ja kestävän kehityksen periaatteiden edistäminen globalisoituvassa maailmankaupassa.

Valiokunnan mielestä sisällöstä käytävää keskustelua ei voida erottaa Euroopan unionin kehittämisen muotoja koskevasta keskustelusta. Euroopan unionin ja sen kansalaisten lähentäminen edellyttää unionin ja sen toimielinten toiminnan tehokkuuden, ymmärrettävyyden, avoimuuden ja hyväksyttävyyden lisäämistä. Hyvän hallinnon periaatteen vahvistaminen kytkeytyy läheisesti asiakokonaisuuteen. Euroopan unionin toimielinten toiminnan yksinkertaistaminen sekä toiminnan vastuullisuuden ja johdonmukaisuuden lisääminen ovat edelleen ajankohtaisia kysymyksiä. Päätöksenteko ei saa loukata toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta.

Valiokunta korostaa, ettei valmisteluelimien työskentelyn pohjaksi vahvistettava asialista eivätkä sen työn tulokset sido oikeudellisesti vuoden 2004 hallitusten välistä konferenssia tai rajoita mahdollisuuksia nostaa konferenssissa uusia kysymyksiä esille. Unionisopimuksen 48 artiklan mukaan hallitusten välinen konferenssi päättää lopullisesti perussopimukseen tehtävistä tarkistuksista, minkä jälkeen ne on ratifioitava kunkin jäsenvaltion valtiösäännön asettamien vaatimusten mukaisesti.

Toimivallan jaon tarkentaminen jäsenvaltioiden ja unionin välillä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja sen noudattamisen valvonta

Euroopan yhteisön toimivalta jakautuu sekä yksinomaiseen että jäsenvaltioiden kanssa rinnak-

kaiseen toimivaltaan. Toimivallasta määrätään Euroopan unionin perussopimuksissa. Nykyisiä sopimusmääräyksiä on kritisoitu siitä, että toimivaltaa koskevat artikkelit ovat hajallaan sopimusten eri osissa. On myös väitetty, ettei sopimusmääräysten yksityiskohtaisuus tai suppeus ole aina suhteessa tavoiteltuun lopputulokseen nähden. Lisäksi sopimuksia on arvosteltu siitä, että toimivallan määritelmä sekoittuu tai hukkuu useissa artikloissa siihen, miten kyseistä toimintaa harjoitetaan. Eräissä tapauksissa toimivaltaa ei määritellä lainkaan vaan todetaan ainoastaan käytössä olevat yhteistyömuodot.

Toimivallanjaon selkeyttäminen jäsenvaltioiden ja unionin välillä liittyy läheisesti Euroopan unionin perussopimusten perustuslaillistamiseen ja niiden yksinkertaistamiseen. Ehdotus oli esillä sekä vuoden 1996 että vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa, jolloin se ei kuitenkaan saanut taakseen riittävää tukea. Useat jäsenvaltiot ovat pelänneet toimivallanjaon tarkentamisen merkitsevän unionin federatiivisten piirteiden korostumista. Hanketta on myös pidetty vaikeasti toteutettavana.

Kuten valtioneuvoston selonteossa todetaan, eräät tahot ovat ajaneet ajatusta yksityiskohtaisen toimivaltaluettelon laatimisesta. Ehdotus nousee väistämättä vuoden 2004 hallitusten välistä konferenssia valmistelevan valmistelukunnan asialistalle. On myös ehdotettu, että toimivaltajakoa selkeytettäisiin määrittelemällä toimivallan käyttämistä koskevat periaatteet joko poliittisesti tai oikeudellisesti sitovassa asiakirjassa. Tämä vaihtoehto on ensin mainittua jous-tavampi.

Toimivallanjaon selkeyttäminen edellyttää unionin toimivallan läpikäymistä artikla artiklalta. Samassa yhteydessä nousee esille kysymys siitä, tulisiko toimivallanjakoa tarkistaa joko vahvistamalla unionin toimivaltaa tai palauttamalla toimivaltaa jäsenvaltioiden tasolle.

Perussopimusten selkeyttämisen yhteydessä joudutaan myös arvioimaan, miten nykyisen järjestelmän sisältämä välttämätön joustavuus voidaan varmistaa. Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 308 artikla on mielenkiintoinen esimerkki sopimusmääräyksestä, joka mahdol-

listaa sisämarkkinalainsäädännön hyväksymisen neuvoston yksimielisellä päätöksellä ilman nimenomaista oikeusperustaa tiettyjen tiukasti määriteltyjen edellytysten täytyessä. Vastaa-vasti yhteisö voi myös eräin edellytyksin toimia ulkosuhteissa ilman nimenomaista valtuutusta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla.

Toimivallanjaon tarkentaminen jäsenvaltioiden ja unionin välillä on Nizzan julistuksessa kytketty toissijaisuusperiaatteen noudattamiseen ja sen noudattamisen valvomiseen. Toissijaisuusperiaate määrittää, miten toimivaltaa käytetään jäsenvaltioiden ja yhteisön rinnakkaiseen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Periaate liittyy läheisesti suhteellisuusperiaatteeseen. Jäsenvaltiot hyväksyivät vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan pöytäkirjan, jossa vahvistetaan periaatteiden soveltamista koskevat keskeiset edellytykset. Eräät pöytäkirjassa esitetyt periaatteet ovat kuitenkin saaneet odotettua vähemmän painoarvoa. Pöytäkirjassa kehoitetaan muun muassa suosimaan direktiivejä asetusten sijaan ja puitedirektiivejä yksityiskohtaisten toimenpiteiden sijaan. Siinä palautetaan myös mieliin direktiivien alkuperäinen luonne lainsäädäntöohjeina.

Komissio on ehdottanut niin sanotun avoimen koordinaation käyttöön ottamista useissa jaettuun toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä. Avoimen koordinaation käyttämiseen on suhtauduttu Suomessa varauksellisesti, koska se saattaa merkitä, että yhteisön toiminta ulotettaisiin aloille, joilla jäsenvaltioiden toiminta on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ensisijaista ja joilla eurooppalaisen tason yhteistoiminta ei tuo lisäarvoa. Vastaavasti on riskinä, että yhteisön toimivaltaa vesitetään aloilla, joilla yhteisömenetelmän käyttäminen voisi olla perusteltua.

Toimivallanjaon täsmentäminen synnyttää selkeyttämispaineita myös johdetun oikeuden tasolla. On odotettavissa, että muun muassa normihierarkian luominen sekä lainsäädännön käsitteen määrittelemine nousevat esille. Ajatuksena on erityisesti selkeyttää lainsäätäjän päätösten ja teknisten määräysten välistä rajanve-

toa. Tähän mennessä hallitusten välisissä konferensseissa tehty ehdotukset on tyrmätty sekä poliittisin että oikeudellisin perustein. Ehdotuksissa on ollut selkeästi parantamisen varaa. Keskustelu on vauhdittunut rahoituspalvelualalla niin sanottujen Lamfalussyn ryhmän ehdotusten pohjalta.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että toimivallan perusteista ja toimivaltasuhteista tulee jatkossakin määrätä Euroopan unionin perussopimuksissa. Toimivallansiirroista jäsenvaltioilta unionille tai toisin päin tulee päättää hallitusten välisessä konferenssissa. Eräissä perussopimuksissa määritellyissä tapauksissa neuvostolle on kuitenkin annettu toimivalta päättää yksimielisesti toimivallan siirtämisestä yhteisölle. Tällaisen neuvostolle annetun poikkeuksellisen toimivallan tulee vastaisuudessakin perustua nimenomaiseen, tarkasti yksilöityyn hallitusten välisessä konferenssissa annettuun valtuutukseen. Unionin toimivallan tulee olla luonteeltaan erityistoimivaltaa.

Valiokunta antaa tukensa unionin nykyisten tehtävien ja toimivallanjaon selkeyttämiselle. Toimivallan jaon selkeyttäminen lisäisi unionin ymmärrettävyyttä kansalaisten silmissä ja helpottaisi vastuusuhteiden hahmottamista. Selkeyttäminen on tarpeen myös laajentumista ajatellen. Samassa yhteydessä tarjoutuu mahdollisuus tarkastella artikla artiklalta, onko toimivallanjakoa tarpeen tarkistaa sisällöllisesti.

Valiokunta suhtautuu varauksellisesti sellaisen sitovan toimivaltaluettelon laatimiseen, joka jäykistäisi unionin toimintaa ja joka voisi halvaannuttaa sen kehityksen. Valiokunnalla on kuitenkin valmius tarkastella joustavampia ehdotuksia toimivaltajaon selkeyttämiseksi ja jäsenvaltioiden toimivallan turvaamiseksi. Aloja, joilla jäsenvaltioiden toimintava-

paus tulee varmistaa, ovat muun muassa hyvinvointipalvelujen ja koulutuksen tuottaminen. Valiokunta pitää erityisen tärkeänä, ettei unionin tasolla puututa jäsenvaltioiden sisäiseen toimivallanjakoon esimerkiksi määrittelemällä, mitkä asiat kuuluvat alue- tai paikallistasolle.

Toimivaltamääräyksiä selkeytettäessä tulee ottaa huomioon unionin kehittymisen edellyttämän joustavuuden säilyminen. Jonkinlainen EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan kaltainen joustava määräys, jota voidaan soveltaa tiukasti määriteltyjen edellytysten täytyessä, voi olla tarpeen myös tulevaisuudessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuudet turvataan kansallisin järjestelyin tapauksissa, joissa artiklaa ehdotetaan säädöksen oikeusperustaksi. Toimivalta voi siirtyä artiklan nojalla ainoastaan Euroopan unionin perussopimusten ja yleisten tulkintaperiaatteiden mukaisesti asiassa toimivaltaiselle elimelle. Niillä yhteisön toimialaan kuuluvilla aloilla, joissa artiklaan on jouduttu turvautumaan säännöllisesti, tulisi arvioida, onko nimenomaisen oikeusperustan käyttöönotto tarpeen. Myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut erityisesti unionin ulkosuhteita koskevat periaatteet ovat osoittautuneet toimiviksi.

Toimivaltamääräyksiä selkeytettäessä on syytä arvioida, tulisiko eräät keskeiset Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehittyneet periaatteet kirjata perussopimuksiin läpinäkyvyyden, ymmärrettävyyden ja selkeyden lisäämiseksi jäädyttämättä kuitenkaan unionin kehitystä.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin toissijaisuusperiaatteen merkitystä. Valiokunta suhtautuu varauksellisesti ajatukseen, jonka mukaan kansallisten parlamenttien edustajista muodostuva

elin valvoisi toissijaisuusperiaatteen noudattamista ennakollisesti arvioimalla komission ehdotuksia. Toissijaisuusperiaatteen soveltamisen valvonta ei poliittisesta tärkeydestään huolimatta anna aiheutta luoda kansallisia parlamentteja koskevia uusia institutionaalisia ratkaisuja (ks. myös SuVL 2/1996 vp). Esitetyn kaltainen muodollinen ennakollinen valvonta halvaannuttaisi myös unionin päätöksentekojärjestelmän. Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnan tulee olla käytännössä sekä etu- että jälkikäteistä. Valiokunta korostaa kaikkien toimielinten sekä kansallisten parlamenttien valvontavastuuta oman toimivaltansa puitteissa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen roolia jälkikäteisessä valvonnassa on vielä aiheellista kehittää. Kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa koskevassa pöytäkirjassa mainitaan myös COSACin mahdollisuus esittää näkemyksiä toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta.

Valiokunta suhtautuu lähtökohtaisen kielteisesti niin sanotun avoimen koordinaation käytön laajentamiseen yhteisön toiminnassa. Yhteisön toimintaa ei tule vesityä aloilla, joissa yhteisön toiminnalle on selkeä oikeusperusta. Vastaavasti yhteisön toimivaltaa ei tule ulottaa aloille, joilla se ei ole toissijaisuusperiaatteen nojalla perusteltua. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei unionin ja jäsenvaltioiden tehokas toiminta häiriinny erilaisten raporttien, vertailuanalyysien ja indikaattoreiden liiallisen määrän vuoksi. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto toimittaa sille mahdollisimman pian selvityksen siitä, millä aloilla avoin koordinaatio on käytössä ja millä aloilla sen käyttöönottoa on ehdotettu. Selvityksen tulisi sisältää myös valtioneuvoston kanta ja arvio siitä, onko nykyinen toimivaltan jako yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä tarkoituksenmukainen ja toimiva.

Valiokunta arvioi, että johdetun oikeuden selkeyttäminen saattaa nousta esille primaarioikeuden selkeyttämisen yhteydessä. Valiokunta on valmis tutkimaan lainsäädännön määrittelemistä koskevia ehdotuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että direktiiveille palautetaan niiden alkuperäinen luonne lainsäädäntöohjeina. Tämä ei kuitenkaan edellytä sopimusmuutosta.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan aseman määrittely

Euroopan yhdentymisen perustana on yhteinen sitoutuminen vapauden, kansanvallan, ihmisoi-
keuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen sekä oikeusvaltioperiaatteeseen. Keskeisiä arvoja ovat muun muassa ihmisarvo, yhdenvertaisuus ja yhteisvastuullisuus. Euroopan unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen oli esillä vuosien 1996 ja 2000 hallitusten välisissä konferenssissa sekä Euroopan unionin toimielinten antaessa joulukuussa 2000 Nizzan Eurooppa-neuvoston yhteydessä julistuksen Euroopan unionin perusoikeuskirjasta.

Suomi on ehdottanut, että Euroopan unionin perusoikeuslottuvuutta vahvistettaisiin siten, että Euroopan yhteisö liittyisi Euroopan ihmisoi-
keussopimukseen. Näin voitaisiin välttää mahdolliset ristiriidat ja päällekkäisyydet Euroopan neuvoston ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuinjärjestelmien välillä. Samalla unionin toimielimet sitoutuisivat selkeästi kansainväliseen ihmisoi-
keusnormistoon. Ehdotus ei saanut vuosien 1996 ja 2000 hallitusten välisissä konferensseissa taakseen riittävää tukea. Hanke on edelleen ajankohtainen. Yhteisön liittyminen ei kuitenkaan ulottaisi vaikutuksiaan rikosoikeudelliseen yhteistyöhön eikä poliisiyhteistyöhön. Ratkaisuksi on ehdotettu, että unionille annettaisiin oikeushenkilöllisyys, jolloin koko unioni voisi liittyä sopimukseen.

Esillä on myös ollut ajatus Euroopan unionin perusoikeuskirjan tai sen osien tekemisestä oikeudellisesti sitovaksi. Hankkeeseen liittyy useita poliittisia, oikeudellisia ja teknisiä näkö-

kohtia. Niistä vaikeimmat koskevat unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa. On myös pelätty, että muodostuisi kaksi rinnakkaisista eurooppalaista perusoikeusjärjestelmää (PeVL 6/1999 vp).

Perusoikeuskirja koskee unionin toimielimiä sekä jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin lainsäädäntöä. Keskustelua perusoikeuskirjasta ja sen oikeudellisesta sitovuudesta on leimannut huoli siitä, ettei jäsenvaltioilta siirry tosiasiallisesti toimivaltaa unionille. Myös EU-oikeuden etusijaoppi on noussut esille. Keskeisenä kysymyksenä on ollut, syrjäyttäisikö unionin oikeus jäsenvaltioiden perustuslait ja muun lainsäädännön, mikäli perusoikeuskirja olisi oikeudellisesti sitova. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa toimivallan siirtyminen ja unionin oikeuden etusija on pyritty torjumaan asiakirjan 51 ja 53 artiklalla. Yksi vaihtoehto voisi olla, että perusoikeuskirjasta tehtäisiin oikeudellisesti sitova ainoastaan suhteessa unionin toimielimiin, jolloin se sitois edelleen jäsenvaltioita vain poliittisesti niiden pannahsa yhteisön oikeutta täytäntöön. Tämä ei kuitenkaan ratkaisisi kaikkia ongelmia. Oikeudelliseen sitovuuteen ei ole mahdollista vahvistaa lopullista kantaa ennen kuin näihin kysymyksiin on löydetty tyydyttävät ratkaisut.

Perusoikeuskirja sisältää useita pitkällekin meneviä artikloita, joiden osalta unionilla ei ole itsenäistä toimivaltaa. Mikäli perusoikeuskirjasta tehdään oikeudellisesti sitova, on olemassa paine, että kyseisten määräysten soveltamisalaa halutaan supistaa tai että niiden välille halutaan luoda hierarkia. Poliittisena julistuksena voidaan hyväksyä pitemmälle menevä ja joustavampi asiakirja kuin oikeudellisesti sitovassa muodossa.

Hanketta arvioitaessa tulisi myös ratkaistavaksi, miten perusoikeuskirja sisällytettäisiin unionin perussopimuksiin. Esillä on ollut vaihtoehto, jonka mukaan se sisällytettäisiin sellaisenaan tai lähes sellaisenaan perussopimuksiin. Toinen vaihtoehto olisi, että perusoikeuskirjaan viitattaisiin teknisesti Euroopan unionin perussopimuksissa (esim. unionisopimuksen 6 artiklassa) ja että siitä itsestään tehtäisiin sopimusten liite. Ensimmäisen vaihtoehdon heikkoutena on,

että perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimuksiin edellyttäisi todennäköisesti sen määräysten avaamista. Jälkimmäinen vaihtoehto olisi todennäköisesti teknisesti toimivampi eikä edellyttäisi juurikaan muutoksia. Jos perusoikeuskirjasta tehtäisiin Euroopan unionin perussopimusten liite, tulisi myös päättää, millä päätöksentekomenettelyllä sitä voidaan muuttaa.

Se, että unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjakoa on tarkoitus tarkentaa osana tulevaisuustyötä, voi osaltaan selkeyttää myös eräitä perusoikeuksiin liittyviä toimivaltakysymyksiä. Keskustelu perusoikeuskirjan luonteesta saattaa nostaa esille myös toimivallanjaon sisällöllisen tarkistamisen esimerkiksi taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien osalta.

Valiokunta pitää unionin perusoikeusulottuvuuden vahvistamista tärkeänä. Perusoikeuksien turvaaminen on keskeisessä asemassa kehitettäessä unionia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena. Perusoikeuksien merkitys korostuu erityisesti yhteistyön tiivistyessä sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Myös modernin teknologian kehittyminen nostaa esille uudentyyppisiä perusoikeuskysymyksiä.

Perusoikeusulottuvuuden vahvistaminen tulee toteuttaa ensisijaisesti siten, että Euroopan yhteisö liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Laekenin julistus muotoillaan tavalla, joka mahdollistaa aiheen ottamisen valmistelukunnan asialistalle. Tavoitteena tulee olla, että Euroopan unionin perussopimuksiin kirjataan liittymistä koskeva oikeusperusta. Samassa yhteydessä voidaan tarkastella kysymystä oikeushenkilöllisyyden antamisesta unionille.

Valiokunta pitää Euroopan unionin perusoikeuskirjan hyväksymistä merkittävänä askeleena unionin perusoikeusulottuvuuden vahvistamisessa. Perusoikeuskirja on osoittautunut toimivaksi, vaikka se

ei ole oikeudellisesti sitova. Valiokunta katsoo, ettei kysymystä perusoikeuskirjan oikeudellisesta sitovuudesta voida ratkaista ennen kuin sen vaikutukset jäsenvaltioiden ja unionin väliseen toimivaltajakoon on voitu selvittää. Ajatus, että perusoikeuskirja sitoisi oikeudellisesti ainoastaan unionin toimielimiä, on tutkimisen arvoinen.

Valiokunta pitää tärkeänä, ettei perusoikeuksien sisältöä heikennetä osana perusoikeuskirjan luonnetta koskevaa keskustelua. Mikäli perusoikeuskirja hallitusten välisen konferenssin tuloksena sisällytettäisiin perussopimukseen, tapahtuisi se luontevimmin liittämällä se sopimusten liitteeksi. Tämä vaatii kuitenkin liitteen oikeudellisen aseman määrittämistä.

*Valiokunta pitää tärkeänä, että ihmisoi-
keusnäkökulmat otetaan huomioon kaikessa unionin toiminnassa. Valiokunta korostaa erityisesti syrjinnän sekä rasismin ja muukalaisvihan vastaisen taistelun ja pakolaisten oikeudenmukaisen kohtelun merkitystä.*

Perussopimusten yksinkertaistaminen niiden selkeyttämiseksi ja niiden tekemiseksi helpommin ymmärrettäviksi muuttamatta niiden sisältöä

Euroopan yhteisöillä on historiallisista syistä kolme erillistä perustamissopimusta (Euroopan hiili- ja teräsyhteisö 1951, Euratom 1957 ja Euroopan talousyhteisö 1957). Näiden rinnalle tuli vuonna 1992 sopimus Euroopan unionista. Sopimuksia on muutettu monta kertaa. Primäärioikeuden sopimusten yhdistämistä yhdeksi perussopimukseksi ("peruskirjaksi") on käsitelty useissa eri yhteyksissä. Unionin neljä perussopimusta muodostavat vaikeaselkoisen, yli 700 artiklaa käsittävän kokonaisuuden, joka on kehittynyt ja muotoutunut integraatiokehityksen kuluessa. Useat pöytäkirjat ja julistukset täydentävät sopimuskokonaisuutta. Lisäksi liittymissopimuksis-

sa ja muissa asiakirjoissa on primaarioikeuteen kuuluvia määräyksiä. Sopimusmääräyksiä ei ole eritelty perustavaa laatua oleviin ja teknisiin määräyksiin. Monet artikkelit ovat vaikeiden neuvottelujen ja kompromissien tulosta, mikä vaikeuttaa tekstin luettavuutta ja ymmärrettävyyttä.

Euroopan unionin perussopimusten yksinkertaistaminen oli sekä vuoden 1996 että vuoden 2000 hallitusten välisen konferenssin asialistalla. Amsterdamin sopimuksella poistettiin vanhentuneita tai merkityksensä menettäneitä määräyksiä kaikista neljästä perussopimuksesta. Samalla Euroopan yhteisöjen perustamissopimus ja unionisopimus uudelleennumeroitiin. Perussopimusten yhdistämistä ei sen sijaan toteutettu. Vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa ehdotettiin sopimusmääräysten jakamista kahteen ryhmään, joista ensimmäiseen kuuluisivat perustavaa laatua olevat toimivaltamääräykset ja toiseen muut olennaiset määräykset (muun muassa alakohtaiset politiikat). Edellisiä olisi voitu muuttaa vain nykyisessä perustamissopimusten muuttamismenettelyssä. Jälkimmäisten muuttamiseen olisi riittänyt neuvoston yksimielinen päätöksen ja parlamentin hyväksyntä. Ehdotusta ei hyväksytty.

Euroopan unionin perussopimusten yksinkertaistaminen on sekä oikeudellisesti että poliittisesti haasteellinen hanke. Keskeinen kysymys on, onko perussopimusten yksinkertaistaminen mahdollista toteuttaa muuttamatta sopimusmääräysten sisältöä. Sopimusmääräysten sisällön, rakenteen ja sijaintipaikan tekninenkin muuttaminen voi periaatteessa vaikuttaa niitä koskevaan tulkintakäytäntöön. Yksinkertaistaminen nostaa myös esille kysymyksen siitä, ovatko nykyiset epäselvät tekstimuodot tarpeen tietyn poliittisen liikkumavaran säilyttämiseksi. Selkeyttämispyrkimykset saattavat myös paljastaa, etteivät jäsenvaltiot ole tosiasiallisesti yksimielisiä edes kaikkien nykyisten määräysten tulkin-
nasta.

Perussopimusten yksinkertaistamisen yhteydessä tulee arvioitavaksi, onko sopimuksia tarpeen järjestellä uudestaan jakamalla sopimusmääräykset perustavaa laatua oleviin sekä luon-

teeltaan teknisempiin artikloihin. Jaottelun tekeminen ei ole yksiselitteistä. Tällöin nousee esiin myös kysymys siitä, tulisiko eräitä teknisluonteisia määräyksiä voida muuttaa ilman hallituksen välistä konferenssia ja kansallisten valtiosääntöjen mukaisesti tapahtuvia ratifiointeja. On jopa esitetty, ettei sopimusten uudelleenjärjestely ole mielekäästä, ellei teknisluonteisten määräysten muuttamisen menettelyä samalla kevennetä. Vaihtoehtoksi on ehdotettu neuvoston yksimielistä päätöstä tai jonkinlaista korotettua määräenemmistöä (niin sanottu supermääräenemmistö). Supermääräenemmistöä on perusteltu sillä, ettei yksimielisyysvaatimus ole toimiva unionin laajennuttua. Myös Euroopan parlamentin asema perussopimusten tai niiden osien muuttamisen menettelyssä nousee esille.

Komissio pyysi vuoden 2000 hallitusten välisen konferenssin yhteydessä Firenzen yliopistollista Eurooppa-instituuttia analysoimaan unionisopimuksen ja Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen keskeiset määräykset ja laatimaan perussäädöksen, joka sisältää vain olennaiset sopimuslausekkeet soveltamismääräyksiä lukuun ottamatta. Firenzen yliopistollinen instituutti esitti raporttinsa ja luonnoksen yksinkertaistetuiksi ja uudelleen järjestetyiksi perussopimuksiksi toukokuussa 2000. Luonnoksessa unionisopimuksen ja Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen keskeiset määräykset on koottu niin sanottuun unionin perussopimukseen. Muut unionisopimuksen ja Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen määräykset on sisällytetty erillisiin pöytäkirjoihin. Komissio on antanut lähestymistavalle tukensa, joskin se on esittänyt asiakirjan sisällöstä myös kriittisiä arvioita.

Euroopan unionin perussopimusten yksinkertaistaminen ja uudelleenjärjestäminen kytkeytyvät läheisesti muihin valmistelukunnan asialistalla oleviin kysymyksiin ja myös vaikuttavat niiden taustalla. Mikäli yksinkertaistaminen ja muut sopimusmuutokset toteutetaan tavalla, josta on seurauksena kokonaan uusi tai uudelleenkirjoitettu perussopimus, uusi sopimus joudutaan ratifioimaan kokonaisuudessaan kaikissa jäsenvaltioissa. Tähän mennessähän ainoastaan yksittäiset sopimusmuutokset on ratifioitu.

Tämä saattaisi pahimmassa tapauksessa avata eräitä vanhojakin sopimusmääräyksiä. Eräillä tahoilla on esitetty, että tämän tilanteen välttämiseksi perussopimusten yksinkertaistaminen toteutettaisiin epävirallisesti, oikeudellisesti sitomattomassa muodossa (vrt. Euroopan unionin perussopimusten nykyiset ns. konsolidoidut toisinnot). Perussopimusten yksinkertaistaminen avaa poliittisella tasolla myös kysymyksen siitä, johtaako hanke Euroopan unionin perustuslain laatimiseen.

Valiokunta korosti jo vuoden 1996 hallitusten välisen konferenssin aikana perustamissopimusten uudelleenjärjestämisen merkitystä sääntelyn ymmärrettävyyden ja selkeyden kannalta (SuVL 2/1995 vp). Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan uudistustyön tavoitteena tulisi olla selkeä, yksinkertainen ja sitova perusasiakirja, jossa tavoitteiden, tehtävien ja toimivaltasuhteiden perusteet on määritetty. Valiokunta arvioi uudistuksen luovan nykyistä selkeämmän pohjan päätöksenteolle, lisäävän oikeusvarmuutta ja kasvattavan kansalaisten luottamusta unioniin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Euroopan unionin perussopimuksia tarkastellaan sekä sopimuskokonaisuuden että yksittäisten sopimusmääräysten selkeyden ja loogisuuden kannalta. Valiokunta katsoo, että Suomen uusi perustuslaki on onnistunut ja rohkaiseva esimerkki perustuslakien kodifioimisesta yhdeksi asiakirjaksi ja lakitekstien selkeyttämisestä.

Valiokunta on valmis tarkastelemaan perussopimusmääräysten muuttamista koskevia ehdotuksia tietyin reunaehdoin. Valiokunta korostaa, että jäsenvaltioiden tulee säilyttää oikeutensa päättää yksimielisesti perustavaa laatua olevien sopimusmääräysten muuttamisesta. Muutokset on ratifioitava kansallisella tasolla. Mikäli kompetenssikompetenssi eli oikeus päättää toimivallan määräytymisestä

siirtyy pois jäsenvaltioilta, unionin perusluonne muuttuu. Valiokunta pitää tutkimisen arvoisena ajatusta siitä, että luonteeltaan teknisimpiä sopimusmääräyksiä voitaisiin muuttaa kevyemmässä päätöksen tekomenettelyssä.

Valiokunta katsoo, että Firenzen yliopistollisen instituutin esittämä sopimusluonnos sisältää eräitä mielenkiintoisia näkökohtia. Luonnos ei kuitenkaan monilta osin vastaa valiokunnan näkemyksiä. Eräiden sopimusmääräysten sisältöä on muutettu selkeyttämisen nimissä tavalla, joka ei ole sopusoinnussa artiklojen voimassaolevan sisällön kanssa. Mikäli perussopimusten yksinkertaistamisen yhteydessä halutaan mukauttaa myös eräiden sopimusmääräysten muuttamismenettelyä, ehdotettua rakennetta ei voida ottaa sellaisenaan jatkotyön pohjaksi. Pöytäkirjoihin on sisällytetty määräyksiä, joiden muuttamisesta tulee valiokunnan mukaan jatkossakin päättää hallitusten välisessä konferenssissa ja muutokset tulee ratifioida kansallisesti. Jakoa perussopimusten ja sen pöytäkirjojen välillä ei toisin sanoen ole toteutettu tavalla, joka mahdollistaa eri muuttamismenettelyiden käyttöönoton.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että perussopimuksia yksinkertaistettaessa on valmistauduttava ottamaan huomioon Nizzan sopimuksen voimaantulo, perusoikeuskirjan asema sekä käynnistyvän tulevaisuustyön mukanaan tuomat muutokset. Myös laajentumisprosessin eteneminen ja Irlannin uuden Nizzan sopimusta koskevan kansanäänestyksen lopputulos saattavat heijastua valmisteluihin. On odotettavissa, että yksinkertaistettu sopimusteksti ja sen numerointi elävät koko valmisteluprosessin ajan.

Valiokunta katsoo, että yksinkertaistamistyöhön liittyvät tekniset kysymykset tulisi valmistella tulevan valmistelukunnan

alaisessa työryhmässä. Koska työ on aika vievää ja vaativaa, se tulisi käynnistää heti valmistelukunnan järjestäytyttyä.

Valiokunta pyytää valtioneuvostoa saatamaan sen tietoon viivytyksettä erilaiset perussopimusten uudelleenjärjestelyä koskevat ehdotukset.

Kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa

Jäsenvaltioiden kansallisilla kansanedustuslaitoksilla on keskeinen asema Euroopan unionin demokraattisen legitimitietin vahvistamisessa. Unionin kehittämistä koskevaa keskustelua on leimannut eräiden tahojen halu institutionalisoida niiden asema unionin rakenteissa. Ehdotus nousi esille muun muassa vuosien 1996 ja 2000 hallitusten välisissä konferensseissa, joissa se ei saanut taakseen riittävää kannatusta. Varauksellisuus selittyy ainakin osittain sillä, että malli, jossa kansallisten parlamenttien vaikutusvalta kanavoituisi muuten kuin kansallisten hallitusten kautta, muuttaisi jäsenvaltioiden valtiosäätöihin perustuvaa toimielinten vallanjakoa. Tulevaisuuskeskustelussa on myös esitetty eräiden kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia koskevien keskeisten periaatteiden kirjaamista perussopimukseen tai poliittisluonteeseen asiakirjaan.

Vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa hyväksyttiin kansallisten parlamenttien asemaa koskeva pöytäkirja, jossa määrätään tietojen antamisesta kansallisille kansanedustuslaitoksille sekä yhteisöasioita käsittelevien elinten konferenssin COSACin osallistumisesta unionin toimintaan.

Kansalliset kansanedustuslaitokset osallistuvat unionin toimintaan valvomalla hallitusten toimia ja osallistumalla EU-asioiden valmisteluun kansallisella tasolla toimivaltansa puitteissa. Ne myös panevat yhteisön johdettua oikeutta täytäntöön (erityisesti direktiivit ja puitepäätökset) sekä hyväksyvät ja ratifioivat kansainvälisiä sopimuksia. Kansallisten kansanedustuslaitosten aseman ja vaikutusmahdollisuuksien vah-

vistaminen eurooppalaisissa rakenteissa on edelleen ajankohtaista. Vaikutusmahdollisuuksien parantaminen edellyttää aikaisempaa kurinalaisempaa ja avoimempaa toimintaa sekä kansallisella tasolla että unionin toimielimissä lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa.

Kansallisten parlamenttien asemaa koskevasa pöytäkirjassa viitataan COSACin mahdollisuuden toimittaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle näkemyksiä erityisesti toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta, vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen perustamisesta sekä perusoikeuksista. COSACin Helsingissä syksyllä 1999 hyväksymä työjärjestys luo organisatoriset puitteet kansallisten parlamenttien ja niiden eri valiokuntien välisen vuorovaikutuksen ja yhteistyön kehittämiseksi.

Euroopan unioni perustuu niin sanottuun kaksoislegitimiteettiin. Sekä Euroopan parlamentti että kansalliset parlamentit ovat suoraan kansalaisten valitsemia. Kansalliset kansanedustuslaitokset ja Euroopan parlamentti on nähty sekä keskenään kilpailevina että toisiaan täydentävinä eliminä. Unionin toiminnan demokraattisuuden kannalta on tärkeää varmistaa kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin hyvät ja toimivat suhteet (SuVL 2/1995 vp). Yhteistyö on vilkastunut ja tiivistynyt viime aikoina.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että unionin kansanvaltaisuutta ja kansalaisten luottamusta unionin päätöksentekojärjestelmään lisätään. Kansallisten kansanedustuslaitosten tehokkaat mahdollisuudet vaikuttaa unionin toimintaan on turvattava unionin kansanvaltaisuuden vahvistamiseksi.

Valiokunta suhtautuu lähtökohtaisesti kielteisesti siihen, että kansallisten parlamenttien asemaa mukautettaisiin luomalla Euroopan unionin tasolle uusia institutionaalisia rakenteita. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, etteivät mahdolliset kansallisten parlamenttien asemaa koskevat uudistukset saa heikentää unionin päätöksentekokykyä eivätkä hämär-

tää poliittisia valta- ja vastuusuhteita. Valiokunta pitää parlamentaarisen demokratian periaatteen mukaisena, että kansallisten kansanedustuslaitosten vaikutusmahdollisuudet unionin päätöksenteossa kanavoituvat hallitusten kautta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä kehitetään eri jäsenvaltioissa kunkin jäsenvaltion valtiosäännön asettamissa puitteissa. Kehittämistä voidaan tukea siten, että jäsenvaltiot vertailevat, arvioivat ja levittävät vapaaehtoiselta pohjalta erilaisia käytäntöjä ja niistä saatuja kokemuksia. Parlamentaarisia käytäntöjä kartoitetaan ja arvioidaan myös muun muassa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n tasolla.

Valiokunnan arvion mukaan Suomessa käytössä oleva järjestelmä on hyvä esimerkki siitä, miten kansallisten parlamenttien vaikutusvalta voidaan turvata kansanvaltaa vahvistavalla tavalla. Järjestelmää on kuitenkin syytä kehittää edelleen. Suomen EU-asioiden parlamentaarisen seurannan ja valmistelun keskeisiä elementtejä ovat: 1) eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien asiallinen kattavuus ja seurannan säännöllisyys, 2) valmisteluun osallistumisen laajuus erikoisvaliokunnissa tapahtuvan valmistelun kautta, 3) eduskunnan kannanmuodostuksen ajoittaminen käsittelyn alkuvaiheeseen ja asian seuranta koko lainsäädäntöprosessin ajan sekä 4) käsittelyn julkisuus, joka toteutuu laajan asiakirjajulkisuuden kautta.

Kansallisten valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmien toimivuus edellyttää myös unionin tason toiminnan kurinalaisuuden, ennakoitavuuden, vastuullisuuden ja avoimuuden lisäämistä. Kansallisten parlamenttien asemaa koskeva pöytäkirja on hyvä, mutta riittämätön askel tä-

hän suuntaan. On tärkeää, että pöytäkirjassa esitetyt menettelytavat ja aikarajat noudatetaan soveltuvilta osin myös hallitusten väliseen yhteistyöhön kuuluvilla aloilla sekä komitologiamenettelyn osalta.

Valiokunta muistuttaa, että edellä esitetty ajatus direktiivien alkuperäisen luonteen palauttamisesta vahvistaisi myös kansallisten parlamenttien asemaa. Myöskin puitepäätöksissä tulee jättää riittävä kansallinen liikkumavara.

Valiokunta pitää erityisen tärkeänä, että hakijavaltioita tuetaan niiden kehittäessä omia kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiään. Suuri valiokunta on yhteistyössä Tanskan ja Ruotsin vastaavien elinten kanssa käynnistänyt hankkeen, jonka tavoitteena on esitellä erityisesti hakijavaltioille niin sanottua pohjoismaista EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmää.

COSAC on tärkeä kansallisten kansanedustuslaitosten yhteistyöelin, johon myös Euroopan parlamentti osallistuu. Hakijavaltiot osallistuvat tarkkailijoina. Myös kansallisten kansanedustuslaitosten puhemiesten välinen ajatustenvaihto on ollut hyödyllistä.

Valiokunta katsoo, että unionin tulevaisuutta koskevassa keskustelussa tulee painottaa Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välistä hedelmällistä yhteistyösuhdetta ja täydentävyyttä pikemminkin kuin niiden välistä kilpailuasemaa.

Valiokunta katsoo, että vuoden 2004 hallitusten välisen konferenssin valmisteleminen valmistelukunnassa, johon myös kansalliset kansanedustuslaitokset osallistuvat, voi osaltaan vahvistaa hankkeen hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä ja

parantaa heidän mahdollisuuksiaan saada äänensä kuuluville.

Muut tulevaisuuskeskustelun aiheet

Vuoden 2004 hallitusten väliselle konferenssin asialistalle on ehdotettu nostettavaksi useita kysymyksiä, joilla on joko suora tai epäsuora yhteys Nizzan julistuksessa mainittuihin neljään teemaan. Valtioneuvoston selonteossa mainitaan useita eri yhteyksissä tehtyjä ehdotuksia.

Neuvostoa on kritisoitu siitä, että se ei ole osannut sopeuttaa toimintatapojaan unionin laajentumisen mukanaan tuomiin haasteisiin. Sitä on myös arvosteltu koordinaatiossa esiintyneistä heikkouksista, tehottomuudesta sekä avoimuuden puutteesta.

Valtioneuvoston selonteossa tuetaan määränemmistöpäätösten lisäämistä ja todetaan, että olisi harkittava, pitäisikö pääosin hyvin toimintaa yhteispäätösmenettelyä vielä uudistaa. Euroopan parlamentin kokoamien uusimpien tilastotietojen mukaan yhteispäätösmenettelyistä lähes 30 prosenttia päätetään ensimmäisessä lukiemisessä ja lähes 30 prosenttia siten, että parlamentti hyväksyy neuvoston yhteisen kannan muuttamattomana. Menettelyssä siis pyritään ratkaisuun jo varhaisessa vaiheessa. Vain noin 30 prosenttia säädösehdotuksista päättyy sovitteluvaiheeseen. Eduskunta on aikaisemmissa unionin kehittämistä ja hallitusten välisiä konferensseja käsitelleissä lausunnoissaan korostanut määränemmistöpäätöksenteon laajentamista. Samoin valiokunta on pitänyt tärkeänä Euroopan parlamentin roolia yhteisön lainsäädännöstä päätettäessä. Euroopan parlamentin kautta kansalaisten valitsevat edustajat vaikuttavat suoraan unionin päätöksentekoon ja unionin lainsäädäntötyö avautuu kansalaisyhteiskuntaan.

Komissio ja Euroopan parlamentti pyrkivät nostamaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön toimivuuden vuoden 2004 hallitusten välisen konferenssin asialistalle. Huomio kiinnittyy erityisesti poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön hallitustenvälisyyteen. On todennäköistä, että komissio ottaa esille myös eräiden jo perustettujen yhteistyöelinten aseman kirjaamisen

Euroopan unionin perussopimuksiin sekä Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamisen.

Euroopan parlamentti katsoo, että hallitusten välisessä konferenssissa tulisi luoda uusi urheilua koskeva oikeusperusta sekä nuorisoa koskeva yhteisön politiikka.

Unionin laajentumisen jälkeen jäsenvaltioiden taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksasteen eroista johtuvat eroavaisuudet korostuvat, mikä lisää painetta vahvistetun yhteistyön käyttämiseen. On mahdollista, että kysymys nousee jälleen hallitusten välisen konferenssin asialistalle.

Valiokunta suhtautuu myönteisesti siihen, että hallitusten välisen konferenssin asialistalle nostetaan Nizzan julistuksen neljään teemaan läheisesti liittyviä kysymyksiä. Etusija tulisi antaa ehdotuksille, joiden tavoitteena on laajentuvan unionin päätöksentekokyvyn, avoimuuden, läpinäkyvyyden ja legitimitetin vahvistaminen sekä yhteisöllisen menetelmän syventäminen aloilla, joilla se on tai voi olla käytössä.

Valiokunta katsoo, että unionin päätöksentekokykyä tulee parantaa sekä unionin nykytilaa että laajentumista silmälläpitäen. Tämä edellyttää määräenemistöpäätösten soveltamisalan laajentamista seuraavassa hallitusten välisessä konferenssissa eräillä erikseen määriteltävillä aloilla. Valiokunta esittää yksityiskohdalliset kantansa asiasta valmistelujen edetessä.

Valiokunta kannattaa edelleen yhteispäätösmenettelyn ulottamista kaikkiin sellaisiin lainsäädäntöasioihin, joissa neuvosto tekee päätöksensä määräenemistöllä (SuVL 2/1995 vp). Valiokunnan mielestä yhteispäätösmenettelyä koskevia mahdollisia uudistuksia suunniteltaessa on vältettävä sitä, että menettelyn edustavuus ja avoimuus kärsivät. Sovittelukomiteassa saavutetun neuvottelutuloksen asemaa voitaisiin korostaa asettamalla sen hyl-

käämisen edellytykseksi määräenemistö Euroopan parlamentissa.

Valiokunta muistuttaa, että Euroopan unionin neuvosto on yksi ja jakamaton. Yleisten asiain neuvostolla on keskeinen rooli neuvoston päätösten ja toiminnan yhtenäisyyden varmistamisessa. Valiokunta uskoo, että yleisten asiain neuvostolle voidaan palauttaa sen alkuperäinen rooli ilman sopimusmuutoksia. Ellei tämä kuitenkaan toteudu, asia nousee esille vuoden 2004 hallitusten välisessä konferenssissa. Valiokunta katsoo myös, että neuvoston toiminnan avoimuutta ja toimivuutta tulisi parantaa erityisesti sen toimissa lainsäätäjänä.

Valiokunta korostaa hyvän hallinnon merkitystä ja antaa tukensa eurooppalaisen hallintotavan kehittämislle. Valiokunta käsittelee kysymystä eurooppalaisesta hallintotavasta erikseen. Se on valmis tarkastelemaan prosessin yhteydessä syntyviä kehittämis ehdotuksia ja niiden mahdollisesti edellyttämiä sopimusmuutoksia.

Valiokunta katsoo, että mikäli oikeus- ja sisäasioita koskevat määräykset avataan, oikeus- ja sisäasioiden säännöstöön ja tietojärjestelmiin liittyvät tietosuojakysymykset tulee pyrkiä ratkaisemaan ulottamalla I pilaria koskevat tietosuojamääräykset myös III pilariin (ks. myös SuVL 3/2001 vp). Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön parlamentaarisessa valvonnassa on kehittämisen varaa. Valiokunta korostaa, että myös puitepäätökset tulee valmistella tavalla, joka turvaa perustellisen kansallisen käsittelyn.

Valiokunnalla on valmius tarkastella unionin oikeushenkilöllisyyteen liittyviä kysymyksiä. Oikeushenkilöllisyys tulee kuitenkin toteuttaa siten, ettei se merkitse toimivaltuuksien hallitsematonta siirtymistä jäsenvaltioilta Euroopan unionille

eikä unionin pilarijaon vesittymistä siten, että yhteisöpilariin siirtyisi hallitusten välisiä elementtejä tai päinvastoin.

Hallitusten välisen konferenssin valmistelutapa

Suuri valiokunta on antanut 3 päivänä lokakuuta 2001 lausunnon SuVL 2/2001 vp valtioneuvoston Euroopan unionin tulevaisuutta koskevasta selvityksestä (E 27/2001 vp). Lausunto koskee erityisesti vuoden 2004 hallitusten välisen konferenssin valmistelutapaa. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota seuraaviin seikkoihin:

Valmistelujen tässä vaiheessa näyttää siltä, että edustajia tulee olemaan kaksi kutakin kansallista parlamenttia kohti, mikä ei kaikissa tapauksissa riitä turvaamaan poliittista edustavuutta. Poliittisten ryhmittymien täysipainoiset vaikutusmahdollisuudet on varmistettava nimittämällä kansallisten parlamenttien edustajille varajäsenet sekä luomalla kansalliset seurantajärjestelyt.

Valiokunta muistuttaa, että kansallisten parlamenttien osallistumiseen liittyy uudenlaisia edustautumiseen ja toimivaltuuksien määrittämiseen liittyviä seikkoja. Vaikka EU-asioiden kansallista valmistelua koskevat perustuslain säännökset koskevat vain valtioneuvoston edustajan toimintaa valmistelukunnassa, valiokunta odottaa, että myös eduskunnan valitsevat edustajat työssään valmistelukunnassa tukeutuvat toimivaltaisten valiokuntien neuvoihin ja palautteeseen.

Eduskunta osallistui täysipainoisesti Amsterdamin ja Nizzan sopimuksia edeltäneiden hallitusten välisten konferenssien sekä näitä valmistelleiden toimielinien työn kansalliseen valmisteluun. Suuri valiokunta odottaa, että myös seuraavan

Euroopan unionin perussopimusten uudistuksen kansallinen valmistelu toteutuu valtioneuvoston ja eduskunnan vuorovaihtuksena. Kansallisten parlamenttien osallistuminen tulevaan valmistelueliimeen ei voi korvata kansallisen EU-politiikan parlamentaarista valvontaa sekä yhteistyötä valtioneuvoston ja eduskunnan välillä. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa säännöllisesti selvityksiä tulevan valmisteluelimien työn etenemisestä sekä eri asiakokonaisuuksia koskevista neuvotteluista. Perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaisten valiokuntien tulee osallistua ennakolta Suomen kantojen muodostamiseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan sisäisin järjestelyin turvataan kaikkien toimivaltaisten valiokuntien osallistuminen perussopimuksia koskevien Suomen kansallisten kantojen valmisteluun. Suuri valiokunta tulee omalta osaltaan nimeämään jaoston seuraamaan tulevan valmisteluelimien työn etenemistä.

Valiokunta korostaa, että kansalaiskeskustelulla ja kansalaisjärjestökuulemisilla on keskeinen merkitys valmisteluprosessin kaikissa vaiheissa ja myös vuoden 2004 hallitusten välisen konferenssin aikana. Valiokunta pyrkii osana omaa kannanmuodostustaan aktiiviseen vuorovaihtukseen kansalaismielipidettä edustavien järjestöjen kanssa.

Valiokunta täydentää lausuntoaan vuoden 2004 hallitusten välisen konferenssin valmistelutyön edetessä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella suuri valiokunta esittää kunnioittavasti,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

SuVL 4/2001 vp — VNS 3/2001 vp

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Esko Aho /kesk		Jouko Skinnari /sd
vpj.	Kimmo Kiljunen /sd		Katja Syvärinen /vas
vpj.	Kirsi Piha /kok		Marja Tiura /kok (osittain)
jäs.	Maria Kaisa Aula /kesk		Matti Vanhanen /kesk
	Tuija Brax /vihr		Marjatta Vehkaoja /sd (osittain)
	Mikko Elo /sd		Matti Väistö /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd (osittain)	vjäs.	Jouni Backman /sd
	Anneli Jäätteenmäki /kesk		Markku Markkula /kok
	Tarja Kautto /sd		Kalevi Olin /sd (osittain)
	Riitta Korhonen /kok		Margareta Pietikäinen /r (osittain)
	Juha Korkea-aho /kesk		Leena Rauhala /kd (osittain)
	Pekka Kuosmanen /kok		Mirja Ryyänen /kesk (osittain)
	Johannes Leppänen /kesk		Kari Uotila /vas
	Håkan Nordman /r		Raija Vahasalo /kok (osittain).
	Jussi Ranta /sd		

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heidi Kaila.