

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys Suomen kannoista liittyen Euroopan unionin tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esille nousseisiin kysymyksiin

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta piti kokouksessaan 18.12.2002 tarpeellisena, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle mahdollisimman pian perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen, joka sisältää kokonaisarvion konventissa esille tulevista kysymyksistä. Valtioneuvoston selvitys saapui 17.1.2003.

Maaliskuussa 2003 pidettävät eduskuntavaalit merkitsevät eduskunnan toiminnan keskeytymistä ajankohtana, jolloin mahdollisesti tehdään Euroopan unionin tulevan rakenteen kannalta ratkaisevia päätöksiä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan unionin puheenjohtajamaa Kreikan hallitus on ottanut tavoitteeksi, että konventin työ viedään päätökseen siten, että sen tulokset voidaan esitellä jo Thessalonikin Eurooppa-neuvostolle. Tämä merkitsisi, että konventin sisällöllinen työ on vietävä päätökseen jo huhtikuussa 2003. Konventin aikataulut on kuitenkin rakennettu niin, että työ saadaan päätökseen kesäkuussa 2003. Valiokunta pitää välttämättömänä, että eduskunnan kannoista annetaan mahdollisimman kattava tieto ohjeelliseksi lähtökohdaksi Suomen konventtiedustajien toiminnalle siihen asti, kunnes uusi eduskunta ehtii asiaa käsitellä.

Tulevaisuuskonventti aloittaa unionin toimielinkysymysten käsittelyn keskustelulla konventin täysistunnossa 20.—21.1.2003. Tästä syystä suuri valiokunta aloitti tämän lausunnon valmistelemisen jo ennen valtioneuvoston selvityksen valmistumista. Valiokunta tulee tarvittaessa täydentämään lausuntoaan myöhemmin.

Tämä lausunto perustuu valtioneuvoston edellä mainittuun selvitykseen (E 139/2002 vp) sekä eduskunnan konventin jäseniksi nimeämien edustajien (kansanedustajat Kimmo Kiljunen, Matti Vanhanen, Riitta Korhonen ja Esko Helle) raportteihin, konventin sihteeristön ja konventtiin osallistuvien muiden jäsenvaltioiden hallitusten ja parlamenttien tuottamaan kirjalliseen aineistoon sekä asiantuntijakuulemiseen.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valiokunnan Euroopan unionin tulevaisuutta seuraamaan asettamassa jaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana

- pääministerin nimeämä konventtiedustaja, VTT Teija Tiilikainen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Suomen yleiset tavoitteet konventissa

Suuri valiokunta hyväksyi alustavat tavoitteensa ennen konventin työn alkamista lausunnossaan SuVL 4/2001 vp, joka liittyi valtioneuvoston selontekoon Euroopan unionin tulevaisuudesta (VNS 3/2001 vp).

Edellä mainitussa lausunnossaan suuri valiokunta katsoi, että unionin uudistamista koskevan keskustelun tulee lähteä sisällöllisistä kysymyksistä eli unionin kyvystä vastata kansalaisten tarpeisiin ja huolenaiheisiin. Näihin kysymyksiin tulee kytkeä kysymys unionin kehittämisen muodoista siten, että unionin toiminnan tehokkuus, ymmärrettävyys, avoimuus ja hyväksyttävyys sekä päätöksenteon demokraattisuus lisääntyvät. Valiokunnan on helppo yhtyä Yhdistyneen kuningaskunnan pääministeri Tony Blairin Cardiffissa 28.11.2002 esittämään ajatukseen, että unionin uudistamistarpeet eivät liity niinkään toimielinten tai unionin ja jäsenvaltioiden väliseen vallanjakoon kuin toimielinten ja menettelyjen tehostamiseen.

Valiokunta on toistuvasti korostanut, että Euroopan unionin laajentuminen eli mantereemme kahtiajaon päättymisen on ensisijainen historiallinen tavoite, johon nähden kysymys unionin päätöksenteon muodoista ja rakenteista on josain määrin välineellinen. Hyvin pelkistetysti Suomen etu on laajentunut ja tehokkaaseen päätöksentekoon pystyvä unioni. Suomen ei kuitenkaan ole syytä luopua periaatteesta, jonka mukaan unionin jäsenvaltiot ovat tasavertaiset koosta riippumatta. Kysymys unionin ymmärrettävyydestä eli siitä, miten kansalaiset voivat hahmottaa unionin päätöksentekoa, on itse asiassa legitimeettikysymys, jonka ratkaisu pitkälti määrää syntyvän järjestelyn hyväksyttävyyden. Suuri valiokunta edellyttää, että sopimusluonnos selkeyttää merkittävästi päätöksentekoa ja toimielinrakennetta. Sen tulee myös kunnioittaa jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten tasa-arvon periaatteita. Sopimusluonnos ei saa heiken-

tää Suomessa omaksuttua EU-asioiden parlamentaarista valmistelujärjestelmää.

Unionin määritelmä ja toimivalta

Euroopan unionia tulee kehittää jatkossakin itenäisten jäsenvaltioiden ja Euroopan kansojen välisenä tiiviinä yhteisönä.

Valiokunta on valmis hyväksymään unionin yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden. Oikeushenkilöllisyys tulee kuitenkin toteuttaa siten, ettei se merkitse toimivaltuuksien hallitsematonta siirtymistä jäsenvaltioilta Euroopan unionille.

Valiokunta toistaa lausunnoistaan SuVL 4/2001 vp ja SuVL 5/2002 vp ilmenevän toimivallanjaon tarkentamista puoltavan kantansa, jonka mukaan unionin toimivallan tulee kaikissa oloissa säilyä rajoitettuna erityistoimivaltana. Jäsenvaltioille kuuluu kaikki se toimivalta, jota ei ole siirretty unionille. Unionin välttämättömän joustavuuden säilyttäminen saattaa edellyttää, että tulevaankin sopimukseen sisällytetään nykyisen perustamissopimuksen 308 artiklan kaltainen poikkeusmääräys. Poikkeusmääräyksen käytön tulee tulevaisuudessa olla mahdollisimman vähäistä. Sitä tulee voida käyttää vain yksittäistapauksiin ja sen käyttöä tulee siinä tiukoin perussopimuksessa määrätyn soveltamisedellytyksin. Kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuudet tulee turvata. Poikkeusmääräystä ei tule käyttää unionin toimivallan laajentamiseen kansallisten parlamenttien ratifiointioikeudet tarkoituksellisesti syrjäyttäen.

Avoimen koordinaation menetelmän käytön osalta valiokunta viittaa lähtökohtaisen kielteiseen kantaansa, jonka se on esittänyt lausunnoissaan SuVL 4/2001 vp ja SuVL 1/2002 vp. Suomen tulee pyrkiä siihen, että menetelmän käyttöä rajoitetaan ja että sen käytölle löydetään hallittavissa olevat muodot, jotka ovat demokraattisesti valvottuja eivätkä aiheuta kohtuutonta lisärasitetta hallinnon eri tasoille.

Joustavuuden osalta suuri valiokunta viittaa Nizzan sopimusta edeltävän hallitusten välisen konferenssin aikana antamiinsa lausuntoihin,

joissa se puolsi tavoitteita tehdä tiiviimmistä yhteistyöstä eli joustavuudesta unionin toimielinjärjestelmän sisällä houkuttelevampi vaihtoehto kuin jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä unionirakenteiden ulkopuolella (SuVL 1/2000 vp, SuVL 3/2000 vp, SuVL 5/2000 vp).

Unionin toimielimet

Unionin toimielinjärjestelmä

Valiokunta totesi lausunnossaan SuVL 4/2001 vp, että yhteisömenetelmä on osoittautunut toimivaksi niillä aloilla, joilla toimivaltaa on siirretty ylikansalliselle tasolle. Ehdotettuja toimielinjärjestelmän muutoksia tulee arvioida siitäkin näkökulmasta, miten yhteisömenetelmän tai sen piirteiden laajentaminen onnistuu.

Valiokunta katsoo, että hyvän hallinnon periaate tulee aineellistaa toimielinjärjestelmän yleisiä piirteitä koskevassa uuden perustuslaillisen sopimuksen osassa. Tässä yhteydessä voisi olla paikallaan esimerkiksi velvoittaa toimielimet kokoamaan yhtenäinen hallintoprosessia koskeva säädöstö.

Eurooppa-neuvosto

Eurooppa-neuvoston aseman ja tehtävien osalta suuri valiokunta viittaa lausuntoonsa SuVL 2/2002 vp. Valiokunta pitää edelleen lähtökohtanaan, että Eurooppa-neuvosto ei ole osa EU:n neuvostoa vaan erillinen toimielin, joka antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee kehittämisen yleiset poliittiset suuntaviivat. Määräenemmistöllä tapahtuva päätöksenteko sopii huonosti tähän näkemykseen Eurooppa-neuvoston roolista. Tavoitteena on oltava, että Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi ei tule selkeästi EU:n neuvoston toimivaltaan kuuluvia asioita.

Konventin puheenjohtajiston sopimusehdotukseen sisältyvää ehdotusta Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuuden järjestämisestä ei tähän mennessä ole tarkemmin selitetty tai perusteltu. Valiokunta lähteekin siitä, että tämän kysymyksen järjestäminen tulee riippumaan siitä, millainen asema ja millaiset tehtävät annetaan Eurooppa-neuvostolle. Valiokunnan jäljempänä tässä

lausunnossa olevia huomautuksia neuvoston puheenjohtajakierrosta voidaan soveltuvin osin pitää myös Eurooppa-neuvostoa koskevinä.

Eräiden jäsenvaltioiden taholta on ehdotettu Eurooppa-neuvoston ja EU:n neuvoston puheenjohtajan tehtävien siirtämistä itsenäisin valtuuksin varustetulle Euroopan unionin presidentiksi luonnehditulle taholle. Viimeksi Ranskan presidentti ja Saksan liittokansleri ovat julkistaneet tätä koskevan ehdotuksen. Ehdotusten on sanottu vastaavan unionin väitettyihin pitkäjänteisyyden puutteesta aiheutuviin ongelmiin.

Valiokunta katsoo, että ehdotukset eivät ratkaise niitä ongelmia, joiden korjaamiseksi ne on esitetty. Päinvastoin ne entisestään pahentavat unionin päätöksenteon hajanaisuutta tuomalla ylimääräisen valtakeskuksen muutoinkin monipolvisen järjestelmään. Ehdotus unionin presidentistä pitää sisällään uuden poikkeamisen yhteisömetodista suurten jäsenvaltioiden hegemoniaa korostavaan suuntaan.

Valiokunta ei ole vakuuttunut siitä, että Eurooppa-neuvoston ja unionin neuvoston työssä havaitut vaikeudet johtuisivat ensisijaisesti puheenjohtajakierrosta tai siitä aiheutuvasta pitkäjänteisyyden puuttumisesta. Jos tarkastelee Eurooppa-neuvoston perussopimuksen mukaista varsinaista tehtävää, poliittisten suuntaviivojen laatimista, on todettava, että unioni on nykyisin järjestelyin selviytynyt varsin hyvin sellaisista keskeisistä hankkeista kuin laajentuminen, talous- ja rahaliiton toteuttaminen ja terrorismin vastainen taistelu. Eurooppa-neuvoston työn heikkoudet näyttävät liittyvän pikemminkin poliittiseen erimielisyyteen jäsenvaltioiden kesken, eräiden suurten jäsenvaltioiden sisäpoliittiseen tilanteeseen sekä edelleen jatkuvaan taipumukseen siirtää Eurooppa-neuvostolle sellaisia yhteisöllisiä kysymyksiä, jotka kuuluvat unionin neuvoston toimivaltaan. Maastrichtin sopimuksesta lähtien hallitustenvälisyyttä korostava lähestymistapa näyttää heikentäneen unionin tasapuolista toimintakykyä. Kehitys on lähes itsestään selvä tilanteessa, jossa suurten jäsenvaltioiden hyväksi tehdyt järjestelyt eivät edellytä näiltä vastaavaa sitoutumista politiikkojensa yhteensovittamiseen, jolloin unionin rakentei-

siin tehtyt tarkistukset ovat liiankin ilmeisen näennäiset. Valiokunta muistuttaa, että ehdotettu unionin presidentti olisi ulkoisena edustajana uskottava vain, jos hän voisi edustaa myös unionin YK:n turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenten ja ydinasevaltioiden hallituksia.

Ehdotettua Euroopan presidenttiä on tällä nimikkeellä vaikeaa olla mieltämättä muuksi kuin federatiivisen unionin symboliksi tai todelliseksi "päämieheksi". Valiokunta katsoo, että symbolisenkin päämiehen valinta olisi mielekäästä vain, jos Euroopan unioni olisi kansalaisten samaistumisen kohde. Tätä se ei ole. Pahimmassa tapauksessa presidentin valinta lisäisi entisestään käsitystä unionista kansasta etäännyneenä eliittinä.

Suuri valiokunta katsoo, että Eurooppa-neuvoston tai EU:n neuvoston erillisen puheenjohtajan nimittämistä koskevia ehdotuksia tulee arvioida niiden toimielinjärjestelmän toimivuudelle tuoman lisäarvon perusteella. Valiokunnan tietoon ei ole tullut sellaisia perusteita, joiden vuoksi tällainen järjestely vaikuttaisi erityisen hyödylliseltä.

Valiokunnan kannan mukaan neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmää uudistettaessa on pidettävä kiinni jäsenvaltioiden tasavertaisuudesta. Pysyvän puheenjohtajan valitseminen Eurooppa-neuvostolle vaikeuttaa tämän periaatteen toteutumista. Valiokunnan lähtökohtana on, että nykyinen puheenjohtajuuskierto tulee jatkossakin säilyttää Eurooppa-neuvostossa. Nyt käytettävissä olevan informaation perusteella valiokunta suhtautuu kielteisesti Euroopan presidenttiä koskeviin ehdotuksiin.

Euroopan parlamentti

Suuri valiokunta uudistaa lausunnossaan SuVL 5/2001 vp olevan kantansa Euroopan parlamentin jäsenten enimmäismäärästä. Valiokunta korostaa erityisesti vuonna 2004 unioniin liittyvien jäsenvaltioiden tasapuolista edustusta koskevaa huomautusta.

Valiokunta korostaa, että Euroopan parlamentin vaaleissa tulee käyttää suhteellista vaalitapaa. Muilta osin valiokunta suhtautuu varauksellisesti pyrkimykseen yhdenmukaistaa Euroo-

pan parlamentin vaalitapaa kovin yksityiskohteisesti. Valiokunta yhtyy ulkoasiainvaliokunnan kielteiseen kantaan (UaVM 2/2000 vp) yleiseurooppalaisten listojen käyttöönotosta Euroopan parlamentin vaaleissa.

Euroopan parlamentin asemaan liittyy kiinteästi sen lainsäädäntövallan kasvu yhteispäättösmenettelyn soveltamisalan laajentuessa sekä sen budjettivalta. Suuri valiokunta suhtautuu periaatteessa myönteisesti yhteispäättösmenettelyn käyttöalan laajentamiseen. Valiokunta yhtyy kuitenkin valtioneuvoston kantaan (valtioneuvoston selvitys E 130/2002 vp), jonka mukaan asiaa on tarkasteltava tapauskohtaisesti. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan (valtioneuvoston selvitys E 130/2002 vp) myös unionin budjettiprosessia koskevilta osin siinä, että toimielinten välinen tasapaino on turvattava.

Neuvosto

Valiokunta viittaa neuvoston luonteen osalta lausuntoonsa SuVL 4/2001 vp sillä tarkennuksella, että valiokunnan kanta yhdestä ja jakamattomasta neuvostosta saattaa vaatia jonkinlaista sopeuttamista neuvoston rakennetta ja puheenjohtajuutta koskeviin ehdotuksiin, jos ehdotukset muutoin katsotaan hyväksyttäväksi.

Valiokunta katsoo, että unionin päätöksentekokykyä tulee parantaa sekä unionin nykytilaa että laajentumista silmälläpitäen. Tämä edellyttää mm. määränemmistöpäätösten soveltamisalan laajentamista eräillä erikseen määriteltävillä aloilla. Suomen unionijäsenyyden aikana määränemmistöpäätöksenteko on osoittautunut pienten jäsenvaltioiden kannalta toimivaksi.

Suuri valiokunta toistaa aikaisemmissa lausunnoissaan (SuVL 4/2001 vp, SuVL 1/2002 vp ja SuVL 2/2002 vp) esittämänsä kannat, joissa se tukee neuvoston lainsäädäntötyön entistä suurempaa avoimuutta, julkisuutta ja seurattavuutta. Kun neuvosto toimii lainsäätäjänä, tulee menettelytavoissa pyrkiä noudattamaan lainsäädäntöelimelle ominaisia käytäntöjä. Neuvoston kokousten osalta tulee pyrkiä entistä kattavampaan julkisuuteen. Kokousten julkisuuden lisäksi asiakirjajulkisuus on olennainen seikka asioiden seurattavuuden kannalta. Esitys- ja

asialistojen, päätösehdotusten, äänestysten ja äänestystulosten, äänestysselelysten sekä jäsenvaltioiden tai toimielinten antamien julistusten ja muiden päätöksiin liittyvien asiakirjojen julkisuuden tulee olla pääsääntö.

Neuvostolla edelleen säilyviä politiikkaa ohjaavan elimen tehtäviä varten neuvoston nykyinen, perinteisten diplomaattisten konferenssien menettelytapoja noudattava päätöksentekotapa on tarkoituksenmukainen. Konventin varsinaisena haasteena on unionin päätösten ja säädösinstrumenttien määrittely siten, että jako poliittisen ja lainsäädännöllisen päätöksenteon välillä toimii kaikissa oloissa. Demokratiaksi itsensä mieltävän unionin arvon mukaista ei ole, että esimerkiksi oikeus- ja sisäasiain yhteistyön alalla tehdään kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin syvästi vaikuttavia puitepäätöksiä vain poliittisen tarkoituksenmukaisuuden ehdoin.

Nizzan sopimuksella uudistettu äänenpainotus, jossa päätöksenteon edellytyksenä on kolmen kriteerin täytyminen (määräenemmistö äänistä neuvostossa, enemmistö jäsenvaltioista, määräenemmistön muodostavat valtiot edustavat vähintään 62 prosenttia unionin väestöstä), ei ole erityisen selkeä eikä kohtele jäsenvaltioita tasapainoisesti. Valiokunta pitää edelleen toivottavimpana ratkaisuna yksinkertaista kaksoisenemmistöä (enemmistö jäsenvaltioista ja enemmistö unionin väestöstä). Tämä on esillä olleista vaihtoehtoista selkein sekä jäsenvaltioiden ja maaryhmien etujen kannalta neutraali.

Nykyinen kiertävä puheenjohtajuus on tie-tyissä tilanteissa osoittautunut unionin toiminnan tehokkuutta heikentäväksi. Etenkin laajentumisen toteuduttua kiertävä puheenjohtajuus ei myöskään välttämättä palvele niitä jäsenvaltioiden omien painotusten esilläpitämistä sekä unionin tunnetuksi tekemistä yksittäisissä jäsenvaltioissa koskevia etuja, joita on joskus esitetty kiertävän puheenjohtajuuden perusteluksi. Toisaalta kiertävä puheenjohtajuus on käytettävissä olevista ratkaisuista kaikkein parhaiten turvannut Suomen kaltaisille pienille jäsenvaltioille tärkeää unionin jäsenvaltioiden tasa-arvoa.

Valiokunta suhtautuu pidättyvästi ajatukseen jäsenvaltioista irrallisesta puheenjohtajasta, koska tämä käytännössä muodostuisi itsenäiseksi toimijaksi jo monimutkaiseen päätöksentekojärjestelmään. Lisäksi itsenäinen puheenjohtaja ei välttämättä edistä jäsenvaltioiden tasa-arvoa.

Valiokunta pitää toivottavana, että puheenjohtajuus palautetaan alkuperäiseen merkitykseensä teknisenä puheenjohtajuutena. Tähän liittyy luopuminen erillisistä puheenjohtajakauden ohjelmista, jotka voidaan korvata useamman vuoden mittaisilla neuvostokohtaisilla ohjelmilla.

Suuri valiokunta on aiemman kantansa (SuVL 2/2002 vp) mukaisesti valmis tarkastelemaan ennakkoluulottomasti kaikkia EU:n neuvoston puheenjohtajuuteen ja sen kestoon liittyviä ratkaisuehdotuksia sillä ehdolla, että ratkaisut perustuvat jäsenmaiden tasavertaisuuteen. Myös ryhmäpuheenjohtajuuteen perustuvia järjestelyjä voidaan harkita, kunhan järjestely ei luo liian suuria valtakeskittymiä puheenjohtajamaan ympärille. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä valiokunta huomauttaa, etteivät mitkään asiasyyt edellytä, että puheenjohtajuuskierro koskee myös kaikkia neuvoston alaisia, teknisi-ksi katsottavia työryhmiä. Puheenjohtajuusjärjestelyt eivät saa johtaa EU:ta hajottavien ryhmittymien syntymiseen. Puheenjohtajuudesta huolehtimisen on tulevaisuudessakin oltava jäsenvaltioiden eikä EU:n neuvoston sihteeristön tehtävä.

Komissio

Euroopan komission kokoonpanon osalta suuri valiokunta on valmis harkitsemaan ratkaisumalleja, jotka lisäävät komission tehokkuutta ja turvaavat jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden kaikissa oloissa. Keskeisinä tavoitteina valiokunta pitää komission riippumattomuuden säilyttämistä sekä komission alkuperäisen unionin kehittämisaloitteiden tekijän roolin säilyttämistä.

Suuri valiokunta pysyy kannassaan, jonka mukaan komission kollegiaalinen luonne ja sen jäsenten keskinäinen tasa-arvo ovat pienelle jäsenvaltiolle erityisen tärkeitä (SuVL 5/2001 vp).

Komission puheenjohtajan roolin korostuminen voi johtaa kollegiaalisuuden heikkenemiseen.

Suuri valiokunta ei tässä yhteydessä ota kantaa komission tai sen puheenjohtajan valitsemistapaan.

Euroopan kansojen kongressi

Konventin puheenjohtajisto on esittänyt kansojen kongressia edistääkseen Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien jäsenten yhteistyötä. Tämän yhteistyön edistämiseksi kansojen kongressi ei välttämättä ole paras väline. Ehdotus näyttää tarkoittavan jäsenmäärältään hyvin suurta, harvoin ja vain muutamaksi päiväksi kerrallaan kokoontuvaa elintä. Ehdotetulla kansojen kongressilla ei olisi valiokuntien kaltaisia asioiden valmisteluelimiä. Kongressin suuren jäsenmäärän ja harvojen kokouspäivien vuoksi sen useimmille jäsenille jopa puheenvuoro olisi tavoittamattomissa. Kongressista tulisi siten muualla jo tehdyille päätöksille suosiota osoittamaan koolle kutsuttava elin, joka ei ainakaan lisäisi unionin demokraattista legitimiyyttä.

Sikäli kuin kansojen kongressista toivotaan vastausta kansallisten parlamenttien EU:n päätöksentekoon myötävaikuttamisen ongelmaan, ehdotus on myöskin epäonnistunut. Kansalliset parlamentit eivät missään Euroopan valtiossa voi delegoida niille kuuluvaa valtaa muutoin kuin perustuslaillisten vallanjakoperiaatteiden mukaisesti parlamentaarista luottamusta nauttivalle toimeenpanovallalle sekä tuomiovallan käyttäjille. Kongressin suunnitellun rakenteen vuoksi mikään parlamentti ei pysty tosiasiallisesti vaikuttamaan sen päätöksiin. Valiokunta lähteekin siitä, että kansallisten parlamenttien yhteisen toiminnan on perustuttava parlamenttien itse keskenään sopimiin järjestelyihin. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä tammikuussa 2003 päätettävään EU:n jäsenvaltioiden parlamenttien järjestön COSACin uudistushankkeeseen.

Suuri valiokunta suhtautuu kielteisesti ehdotukseen Euroopan kansojen kongressista.

Muut toimielimet ja neuvoa-antavat elimet

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen jäsenten valintatapaan on esitetty muutoksia. Eräissä esityksissä kansojen kongressi nimittäisi tuomioistuimen puheenjohtajan, joka nimittäisi itse muut jäsenet. Joidenkin esitysten mukaan yhteisön tuomioistuimen puheenjohtaja eräiden jäsenvaltioiden ylimpien oikeusasteiden tuomareiden kanssa muodostaisi komitean, joka "suodattaisi" jäsenvaltioiden tuomariehdokkaat. *Suuri valiokunta pitää ehdotuksia mahdottomina hyväksyä.*

Valiokunta toteaa, että nykyisen tuomioistuimen suurin vahvuus on se, että siinä ovat edustettuina unionin kaikkien jäsenvaltioiden toisistaan vahvasti poikkeavien oikeusjärjestelmien ja -traditioiden parhaat asiantuntijat. Tuomioistuin ansaitsee tunnustusta siitä, että se on kyennyt luomaan juridisesti äärimmäisen moniarvoisessa unionissa oikeuskäytännön, jonka kaikki jäsenvaltiot ovat voineet hyväksyä ohjeelliseksi. Koulukuntien ja kansallisuuksien osalta laajalaisen tuomariston ansiota on sekin, että tuomioistuimen päätökset ovat olleet myös käytännön soveltamisen kannalta toimivia kaikissa jäsenvaltioissa.

Suuri valiokunta muistuttaa lakivaliokunnan huomautuksesta (LaVL 16/2001 vp), jonka mukaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestykseen jää sellaisia laillista oikeudenkäyntijärjestystä ja asianosaisen oikeusasemaa koskevia säännöksiä, joiden säätäminen edellyttäisi parlamentaarista myötävaikutusta. Euroopan unionista tehty sopimus ja Euroopan ihmis-oikeussopimuksen takaamat oikeusvaltiolliset ja kansanvaltaiset periaatteet edellyttävät unionin tason lainkäyttöelinten noudattaman oikeudenkäyntijärjestyksen sääntelemistä tavalla, joka turvaa EU-tason ja kansallisen tason parlamentaarisen päätösvallan.

Kun konventin eräänä päätehtävänä on ehdottaa toimielinjärjestelmää yksinkertaistavia muutoksia, sellaisten elinten kuin alueiden komitean ja talous- ja sosiaalikomitean asemaa olisi syytä tarkastella ennakoluulottomasti. Valiokunta pitää kyseenalaisena, onko näiden elinten todellinen panos unionissa tehtäviin päätöksiin oikeas-

sa suhteessa niiden kokoon ja muodolliseen asemaan.

Koko Suomen unionijäsenyyden aikana tiloihin liittyvät kysymykset ovat toistuvasti nousseet ensimmäisen luokan poliittisiksi kriiseiksi. On vähintäänkin selvittämisen arvoista, johtuuko vallitseva tilanne rakenteellisista seikoista.

Unionin toiminta maailmassa sekä unionin ulkoinen edustus

Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta ovat aiemmissa lausunnoissaan (SuVL 1/2002 vp, SuVL 4/2002 vp, UaVM 18/2001 vp) suhtautuneet avoimesti yhteisömenetelmän laajentamiseen myös ulkosuhdekysymyksissä. Ulkoisen edustuksen osalta kannat ovat niin ikään joustavat. Ulkosuhdekomissaarin ja korkean edustajan tehtävien yhdistäminen tai muu ulkoisen toiminnan tehostamista merkitsevä järjestely olisi aikaisempien kannanottojen mukaista.

Muita kysymyksiä

Perustuslaillisen sopimuksen muuttamismenetelyt

Valiokunta uudistaa aikaisemman kantansa (SuVL 4/2001 vp), jonka mukaan se on valmis tarkastelemaan perussopimusmääräysten muuttamista koskevia ehdotuksia tietyin reunaehdoin. Jäsenvaltioiden tulee säilyttää oikeutensa päättää yksimielisesti perustavaa laatua olevien sopimusmääräysten muuttamisesta. Muutokset on ratifioitava kansallisella tasolla. Mikä-

li kompetenssikompetenssi eli oikeus päättää toimivallan määräytymisestä siirtyy pois jäsenvaltioilta, unionin perusluonne muuttuu.

Valiokunta pitää alustavasti mahdollisena sitä, että luonteeltaan teknisimpiä sopimusmääräyksiä voitaisiin muuttaa kevyemmässä päätöksentekomenettelyssä. Lopullinen kanta asiaan voidaan kuitenkin ottaa vasta, kun nähdään millaisia po. tekniset sopimusmääräykset olisivat.

Jäsenvaltion eroaminen ja erottaminen unionista

Perussopimuksen täydentäminen jäsenvaltion erottamista tai suspensiota koskevilla määräyksillä on johdonmukainen seuraus unionin arvoyhteisön luonteesta. Ihmisoikeuksia ja muita perusarvoja loukkaavan hallituksen valtaantulo jossakin jäsenvaltiossa on epätodennäköinen mutta vakava uhka, johon unionin on kyettävä vastaamaan.

Jäsenvaltioiden oikeus erota unionista omasta tahdostaan johtuu jo kansainvälisen oikeuden määräyksistä. Eroamista sääntelevän määräyksen lisääminen perussopimukseen on välttämättömyys siksi, että eroaminen samalla merkitsee monimutkaisten kaupallisten ja taloudellisten järjestelyjen purkautumista.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta kunnioittavasti esittää,

että valtioneuvosto ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

SuVL 6/2002 vp — E 139/2002 vp

Helsingissä 17 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Esko Aho /kesk	Pekka Kuosmanen /kok
vpj.	Kimmo Kiljunen /sd	Johannes Leppänen /kesk (osittain)
	Kirsi Piha /kok	Leena Luhtanen /sd
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Håkan Nordman /r
	Maria Kaisa Aula /kesk	Jussi Ranta /sd
	Tuija Brax /vihr	Jouko Skinnari /sd
	Mikko Elo /sd	Katja Syvärinen /vas
	Tuula Haatainen /sd	Kari Uotila /vas
	Jyri Häkämies /kok	Matti Vanhanen /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Marjatta Vehkaoja /sd
	Anneli Jäätteenmäki /kesk (osittain)	vjäs. Timo Kalli /kesk (osittain)
	Riitta Korhonen /kok	Leena Rauhala /kd (osittain)
	Juha Korkeaoja /kesk	Mirja Ryyönen /kesk.
	Kalervo Kummola /kok	

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Peter Saramo
valiokuntaneuvos Helena Tuuri.