

SUURI VALIOKUNTA

Lausunto 2/1996 vp

Valtioneuvoston selonteko 1/1996 vp

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 29 päivänä helmi-kuuta 1996 valtioneuvoston selonteon Suomen lähtökohdista ja tavoitteista Euroopan unionin vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa (VNS 1/1996 vp) ulkoasiainvaliokuntaan valmis-televasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että suuren valiokunnan on annettava asiasta lau-suntonsa ulkoasiainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnan 15 ja 22 päi-vänä syyskuuta 1995 asettamassa HVK-jaostos-sa olleet kuultavina erityisavustaja Raimo Luoma valtioneuvoston kansliasta, osastopäällikkö Holger Rotkirch ja EU-sihteeristön päällikkö Eikka Kosonen ulkoasiainministeriöstä, kanslia-päällikkö Kirsti Rissanen, ylijohtaja Pekka Nur-mi ja lainsäädäntöneuvos Pekka Aalto oikeusmi-nisteriöstä, ylitarkastaja Lauri Hollmén ja poliisiylitarkastaja Eero Laine sisäasiainministeriös-tä, ylijohtaja Martti Hetemäki valtiovarainmi-nisteriöstä, tilastojohtaja Eero Polus ja neuvoteleva virkamies Vuokko Korpinen työministe-riöstä, kansliapäällikkö Sirkka Hautojärvi ja neuvotteleva virkamies Aira Kalela ympäristö-ministeriöstä, kansainvälisten asiain sihteeristön päällikkö Kjell Peter Söderlund Suomen Pankis-ta, kehittämispäällikkö Ulla Ekberg Suomen Akatemiasta, puheenjohtaja Doris Laine taiteen keskustoimikunnasta, puheenjohtaja Jarmo Vi-sakorpi Korkeakoulujen arviointineuvostosta, toimistopäällikkö Päivi Romanov tasa-arvoval-tuutetun toimistosta, ulkomaalaisvaltuutettu Antti Seppälä, maaneuvos Roger Jansson ja kansliapäällikkö Peter Lindbäck Ahvenanmaan maakuntahallituksesta, puheenjohtaja Pekka Aikio Saamelaiskäräjiltä, pääsihteeri Christian Brandt Svenska Finlands folktingista, puheen-johtaja Ulla Klötzer Vaihtoehto EU:lle tiedotus-keskus ry:stä, puheenjohtaja Kalle Könkkölä ja lakimies Jari Korpi Kynnys ry:stä, lakimies Kristina Stenman Pakolaisneuvonta ry:stä, pää-sihteeri Esko Joutsamo Suomen luonnonsuojelu-liitto ry:stä, pääsihteeri Leena Simonen Suomen Kuluttajaliitto ry:stä, projektipäällikkö Kerstin Ekman Suomen liikunta ja urheilusta, integraa-

tiyksikön päällikkö Markku Jääskeläinen Suo-men Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, talous-poliittinen asiamies Simo Pinomaa Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, jaostopäällikkö Seppo Kallio Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, toiminnanjohtaja Leif Rönneberg Sosiaaliturvan Keskusliitto ry:stä, varapuheen-johtaja Björn Månsson ja päätoimittaja Timo Vuortama Suomen Journalistiliitto ry:stä, maa-kuntajohtaja Aimo Lempinen Uudenmaan lii-tosta, rakennepoliitiikan päällikkö Juha Talvitie Suomen kuntaliitosta, toiminnanjohtaja Folke Sundman Kehitysyhteistyön palvelukeskus KEPA ry:stä, ministeri Jaakko Iloniemi, profes-sorit Esko Antola, Seppo Honkapohja, Kari Joutsamo ja Martti Koskenniemi sekä apulais-professori Martin Scheinin.

Valiokunta on saanut pääministeri Paavo Lip-poselta valtiopäiväjärjestyksen 54 g §:ssä edelly-tetyn etukäteiselvityksen HVK:n avajaisistun-nosta kokouksessaan 22 päivänä maaliskuuta 1996.

Yleistä

Suuri valiokunta antoi 22.11.1995 valtioneu-vostolle lausunnon (SuVL 2/1995 vp) valmistau-tumisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden hal-litusten väliseen vuoden 1996 konferenssiin. Val-tioneuvoston selonteossa on otettu huomioon lausunnossa esitetyt kannanotot. Selonteon ja lausunnon välillä ei siten ole varsinaisia ristiriito-ja, joskin niiden painotukset poikkeavat paikai-tellen toisistaan. Tämän takia valiokunta ei tässä lausunnossa erikseen toista, mitä mainitussa ai-kaisemmassa lausunnossa esitettiin, vaan viittaa tuohon lausuntoonsa. Valiokunta keskittyykin tässä lausunnossaan lähinnä sellaisiin kysymyksiin, joiden osalta valiokunta pitää selonteossa esitetyn taikka muiden jäsenvaltioiden tai EU:n toimielinten HVK-valmistelujen yhteydessä esit-tämien kannanottojen takia tarpeellisenä syven-tää tai laajentaa edellistä lausuntoaan.

Suomen lähtökohdat hallitusten välisessä konferenssissa

Valtioneuvoston selonteossa todetaan hallituksen edellyttävän, että Euroopan unionia kehitetään itsenäisten valtioiden yhteenliittymänä. Selonteossa jatketaan: "On Suomen taloudellisten ja turvallisuuspoliittisten etujen mukaista, että Euroopan unionia kehitetään vahvana valtioiden välisenä yhteenliittymänä, jonka jäsenvaltiot ovat jakaneet toimivaltaa käyttääkseen sitä yhdessä yhteisesti hyväksytyjen päämäärien saavuttamiseksi."

Valiokunta yhtyy näihin linjanvetoihin. Samalla on kuitenkin todettava, että Euroopan unionin kehittämistä koskeva politiikka on syytä perustaa riittävän syvälliselle Euroopan integraatiokehityksen nykyvaiheen, Euroopan unionin oikeudellisen ja poliittisen rakenteen ja Suomen kansallisten intressien erittelylle.

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat täysivaltaisia itsenäisiä valtioita sekä oman poliittisen järjestelmänsä että kansainvälisen yhteisön kannalta. Kansalliset instituutiot, erityisesti kansanedustuslaitokset, ovat niiden väestöjen poliittisen samastumisen ja kansanvaltaisen vaikuttamisen ensisijainen kohde. Myös kansainvälisessä yhteisössä ne esiintyvät ja ovat tunnustettuja täysivaltaisina poliittisina ja oikeudellisina toimijoina suhteessa kolmansiin valtioihin ja muihin kansainvälisiin järjestöihin. Jäsenvaltioiden yksinoikeus legitiimin pakkovallan käyttöön niiden alueherruuden piiriin kuuluvilla alueilla on kiistaton.

Toisaalta Euroopan yhdentymiskehityksen keskeinen tausta on se, että kansallisvaltiot eivät omilla toimillaan enää kykene vastaamaan kaikkiin kohtaamiinsa haasteisiin. Niitä aiheuttavat esimerkiksi kansainvälisen tavaroiden ja palvelujen vaihdannan räjähdyksmäinen vilkastuminen, maasta toiseen tapahtuvan investointitoiminnan kasvu, kansainvälisten pääomamarkkinoiden itsenäistyminen, rajat ylittävien ympäristöongelmien lisääntyminen sekä samankaltaisten sosiaalisten ja rakennemuutosongelmien ilmeneminen eri maissa. Kansalaisyhteiskunnan tasolle kuuluva toiminta on myös muulla kuin talouden alalla irtautumassa kansallisista kehyksistä. Tähän liittyvät kansainvälisten kansalais- ja painostusliikkeiden kehitys sekä kansalaisten suorien yhteyksien kehittyminen. Myöskään valtioiden sisäiseen turvallisuuteen liittyvät uhat, jotka liittyvät esimerkiksi hallitsemattomiin väestönsiirtoihin sekä kansainväliseen rikollisuuteen ja siihen rin-

nastuviin lieveilmiöihin, eivät enää ole yksittäisen kansallisvaltion hallittavissa. Tällaisten ongelmien hallitsemiseksi tarvitaan kuitenkin usein Euroopan unionia laajempaa yhteistyötä.

Kansalaisyhteiskunnan kansainvälistymiseen liittyy myös se, että kansalaisten julkiselta vallalta edellyttämä oikeussuoja ei enää rajoitu kansalliselle tasolle. Myös poliittisen toiminnan ja edunvalvonnan tasolla esiintyy kansalaisyhteiskunnan tasolla tarvetta kansallisvaltiot ylittävien poliittisten oikeuksien toteuttamiseen ja käyttöön.

Näin ollen vastausta Euroopan unionin kehittämistä koskeviin haasteisiin ei voida johtaa ennalta annetuista käsitteistä. Olennaista on, miten unioni voi tehokkaasti tyydyttää siihen kohdistetut odotukset. Niitä asettavat sille yhtäältä jäsenvaltiot voidakseen vastata omia yhteiskuntiaan kohtaaviin haasteisiin ja toisaalta kansalaiset toteuttaakseen kansanvaltaiseen osallistumiseen liittyviä pyrkimyksiään uudenaikaisissa olosuhteissa.

Tarkasteltaessa Euroopan unionia tästä integraatiokehitykseen liittyvät osin ristiriitaiset tarpeet ja pyrkimykset huomioon ottavasta näkökulmasta voidaan siitä periaatteesta, että Euroopan unioni on ja pysyy itsenäisten jäsenvaltioiden yhteenliittymänä, johtaa eräitä tiettyjä ehdottomia peruslähtökohtia.

Näitä ovat ensinnäkin se, että unionin oikeusjärjestyksen perusteita ja unionin rahoitusta koskevien päätösten tulee, kuten valtioneuvoston selonteossa esitetäänkin, perustua jäsenvaltioiden välisiin kaikkien kansallisten parlamenttien ratifiointia edellyttäviin sopimuksiin. Toiseksi on lähdettävä siitä, että kansalliset parlamentit ovat jatkossakin jäsenvaltioiden väestöjen poliittisen täysivaltaisuuden ja kansanvaltaisen samastumisen ensisijaisia edustajia. Kolmanneksi on edellytettävä, että unionin jäsenvaltiota ei voida ilman omaa suostumustaan velvoittaa sellaisilla päätöksillä, jotka vaarantavat sen ulkoista tai sisäistä turvallisuutta taikka taloudellisen ja yhteiskunnallisen tasapainon säilyttämiseen liittyviä elintärkeitä etuja. Neljänneksi unionin päätöksenteossa on turvattava jäsenvaltioiden, siis käytännössä niitä edustavien, omille kansanedustuslaitoksille vastuullisten hallitusten ensisijaisuus poliittisina toimijoina ja päätöksentekijöinä.

Ulkomaankaupasta ja EU:n sisämarkkinoista voimakkaasti riippuvalle Suomelle, joka on perinteisesti harjoittanut kunnianhimoista ympäristö-, kuluttaja-, tasa-arvo- ja sosiaalipolitiik-

kaa, on tärkeää turvata EU:n päätöksentekojärjestelmän tehokkuus. Muuten on vaarana, että EU:n päätökset vain yksipuolisesti heikentävät kansallisen yhteiskuntapolitiikan muodollisia tai tosiasiallisia harjoittamisedellytyksiä.

Tämän takia ei ole Suomen tosiasiallisten yhteiskunnallis-taloudellisten etujen mukaista tarkastella EU:n kehittämiseen liittyviä näkökohtia yksinomaan muodollisen päätösvallan itsenäisyyden säilyttämisen näkökulmasta. Olennaista Suomen kannalta on myös se, että unioni voi tehokkaasti tehdä yhteisten tavoitteiden toteuttamista edistäviä kaikkia jäsenvaltioita velvoittavia päätöksiä ja valvoa, että yhteiset päätökset myös pannaan täytäntöön.

HVK:n asialista ja muut kysymykset

EU:n hallitusten välinen konferenssi ajoittuu vaiheeseen, jossa unioni joutuu etsimään ratkaisuja myös useaan muuhun keskeiseen poliittiseen ongelmavyyhteeseen. Valiokunnan edellisessä lausunnossa viitattiin tässä yhteydessä unionin jatkolaajenemiseen, yhteisen maatalouspolitiikan ja rakennerahastojen uudistamiseen, unionin seuraavan rahoituskehityksen vahvistamiseen sekä talous- ja rahaliiton III vaiheen toteuttamiseen. Valiokunnalla ei ole syytä muuttaa arviotaan siitä, että näiden kysymysten ratkaisut tulevat viimeistään HVK:n tulosten ratifiointivaiheessa vääjäämättä saamaan jonkinasteisen keskinäisen poliittisen sidonnaisuuden. Samalla voidaan myös kysyä, eikö HVK itse asiassa ajoitu liian aikaiseksi ottaen huomioon sen alkuperäisen tarkoituksen, joka oli Maastrichtin sopimuksen tarkastelu sen soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta.

On kuitenkin syytä tukea sitä valtioneuvoston selonteosta ilmenevää lähestymistapaa, että HVK:ssa "olisi keskityttävä neuvottelemaan selaisista muutoksista unionin perussopimuksiin, joilla parannetaan unionin toimintaedellytyksiä ja mahdollisuuksia selvittää näistä haasteista". Valiokunta tulkitsee valtioneuvoston kannanoton tarkoittavan sitä, että HVK:ssa ei ole tarkoitus neuvotella unionin toimivallan yleisestä laajentamisesta taikka unionin keskeisten politiikkojen kokonaisuudistuksista. Sellaisista muutoksista unionin politiikkaan eri aloilla, joihin liittyvät muutostarpeet voidaan hoitaa perussopimusten nykyisten määräysten pohjalta, ei liioin olisi tarpeen neuvotella HVK:ssa.

Arvioitaessa erityisesti HVK:n suhdetta unionin jatkolaajenemiseen on otettava huomioon se,

että jäsenvaltioiden näkökannat näiden asioiden keskinäisestä suhteesta vaihtelevat jyrkästi. Yhdistynyt kuningaskunta näyttää lähtevän siitä, että jatkolaajeneminen on sen ensisijainen tavoite, mutta että tämä on toteutettavissa ilman sannottavia tarkistuksia nykyisiin perussopimukseen. Useat jäsenvaltiot, erityisesti Saksa, Ranska ja Benelux-maat, sekä myös komissio ja Euroopan parlamentti lähtevät puolestaan siitä, että jatkolaajenemisen edellytyksenä on merkittävien institutionaalisten uudistusten toteuttaminen. Jatkolaajeneminen on kuitenkin osittain vain uusi perustelu näiden tahojen jo aiemmin omaksumille Eurooppa-poliittisille tavoitteille. Joka tapauksessa on ilmeistä, että unionin jäsenvaltioiden määrän kasvu olennaisesti nykyistä suuremmaksi ja jäsenvaltioiden heterogeenisuuden lisääntyminen merkitsisivät vaikeita haasteita unionin toiminnan tehokkuuden ja sen sisäisen yhteenkuuluvuuden turvaamiselle.

Tässä tilanteessa Suomi joutuu punnitsemaan Suomelle sekä taloudellisista että turvallisuuspoliittisista syistä tärkeän jatkolaajenemisen painoarvoa suhteessa EU:n päätöksentekojärjestelmää koskeviin uudistuksiin. Toiset jäsenvaltiot voivat asettaa ne jatkolaajenemisen ja jopa sitä koskevien vakavien neuvottelujen ehdoksi. On ilmeistä, että ehdoton joustamattomuus HVK:ssa merkitsisi samalla myös jatkolaajenemisen poliittisten edellytysten katoamista. Joustamattomuus voisi myös johtaa sellaiseen yhdentymisen eriytymiskehitykseen unionin sisällä, jota sekä valiokunnan edellisessä lausunnossa että selonteossa pidetään Suomen näkökulmasta mahdollisena ainoastaan eräiden tarkkaan määriteltujen ehtojen pohjalta. Kuitenkaan vaaraa siitä, että tämä johtaisi suurten jäsenvaltioiden muodostumiseen unionin toimintaa johtavaksi direktorioksi, ei ole syytä liioitella eikä käyttää perusteena Suomen neuvottelutavoitteista luopumiselle.

Tässä yhteydessä valiokunta toistaa aiemmassa lausunnossaan olevan kannanottonsa, jonka mukaan "*Valiokunta katsoo, että mahdollisuutta yhdentymisen eriyttämiseen ei voida sulkea pois. Sen on kuitenkin kunnioitettava tiettyjä periaatteita. Ensiksikin on edellytettävä, että mitään jäsenvaltiota, joka haluaa ja voi osallistua tiettyyn toimintaan, ei estetä osallistumasta siihen. Toiseksi on huolehdittava, että ratkaisulla ei vaaranneta sisämarkkinoita, yhteisten politiikkojen toimivuutta ja toimielinjärjestelmän yhtenäisyyttä taikka luoda kohtuuttomia ongelmia tai etuja eri ryhmiin kuuluville jäsenvaltioille. Kolmanneksi on*

myös pidettävä huolta siitä, että eriyttäminen ei anna tietyille jäsenvaltioille oikeutta määrätä yhdentymisen suunnasta ja tavoitteista." Näiden periaatteiden toteuttamiseksi pienten jäsenvaltioiden on oltava tarvittaessa yhteistyössä.

Toisaalta ei myöskään ole aiheellista hyväksyä sitä, että jatkolaajenemista käytettäisiin HVK:ssa perusteluna toimielinten väliseen tasapainoon ja pienten ja suurten jäsenvaltioiden väliseen voimasuhteeseen vaikuttaville uudistuksille, jos niitä ei voida pitää perusteltuina jatkolaajenemisen näkökulmasta. Jatkolaajenemisen aikataulu näyttää nykytietämyksen valossa lisäksi muodostuvan huomattavasti hitaammaksi kuin asiasta muutama vuosi sitten esitetyissä optimistisimmissä arvioissa. Erityisesti laajenemisen taloudelliset ja turvallisuuspolittiset edellytykset ja seuraukset ovat myös vielä verrattain epäselviä.

Valiokunta totesi edellisessä lausunnossaan, että *"ennen kuin on saatu varmuus unionin laajenemisen toteutumisesta, ei ole perusteltua toteuttaa jäsenvaltioiden ja toimielinten tasapainoon vaikuttavia uudistuksia."* Valiokunnalla ei ole syytä tarkistaa tätä kannanottoaan.

Suomen valmius keskustella jatkolaajenemisen tarpeilla perusteltavista toimielimiä ja päätöksentekoa koskevista perussopimusten muutoksista HVK:ssa olisi ehkä myös aiheellista liittää siihen, minkälaiset takeet se voi saada eri hakijavaltioiden objektiivisesta ja tasapuolisesta kohtelusta laajenemisprosessin aikana. Tällä olisi erityistä merkitystä silmällä pitäen Baltian maiden asemaa Euroopan kehityksessä.

Talous- ja rahaliitto (EMU)

Valtioneuvoston selonteossa lähdetään siitä, että talous- ja rahaliitto EMU ei olisi HVK:n asialistalla ja ettei sitä koskevia Maastrichtin sopimuksen määräyksiä otettaisi uuteen tarkasteluun. Tähän on päädytty siksi, ettei yksikään jäsenvaltio ole toistaiseksi esittänyt EMUa HVK:n esityslistalle. Eurooppa-neuvosto on päivänvastoin viimeksi Madridissa joulukuussa viime vuonna päättänyt jatkaa rahaliiton valmisteluja siltä pohjalta, että EMUn kolmanten vaiheeseen siirrytään Maastrichtin sopimuksen mukaisessa aikataulussa vuoden 1999 alussa.

Tästä huolimatta on keskustelu EMUn toteuttamisen edellytyksistä ja aikataulusta useimmissa jäsenvaltioissa kuitenkin lisääntynyt viime kuukausina. Keskustelussa painottuneet näkökohdat ovat eri jäsenvaltioissa jonkin verran

vaihdelleet, mutta useimmissa puheenvuoroissa on noussut esiin erityisesti huoli Euroopan korkean ja kasvavan työttömyyden vaikutuksesta EMU-suunnitelmaan ja aikatauluun samoin kuin EMUn vaikutus työllisyyteen. Myös EMUn kannattajat ovat lausuneet huolensa siitä, että koko EU:n integraatioprojekti vaarantuu, jos kansalaiset, oikein tai väärin, liittävät EMUn yhteen korkean työttömyyden kanssa.

Ongelmaksi on myös noussut se, että näyttää yhä epätodennäköisemmältä, että riittävä määrä jäsenvaltioita kykenisi täyttämään EMUn lähen-tymiskriteerit vuoden 1999 alkuun mennessä. Jos sellaisessa tilanteessa rahaliitto kuitenkin halutaan toteuttaa, joudutaan joko kriteereistä tai aikataulusta tinkimään. Vaikka Maastrichtin sopimus antaa tiettyjä mahdollisuuksia kriteereiden joustavaan tulkittamiseen, niin aikataulun muuttaminen edellyttää joka tapauksessa Maastrichtin sopimuksen tarkistamista ja siten EMUn nostamista HVK-asiaksi. Myöskään kriteereiden joustavaa tulkintaa ei voi eikä pidä viedä liian pitkälle puuttumatta perussopimusten teksteihin. Sama koskee myös pyrkimyksiä muuttaa peruskirjoja jäsenvaltioita sitovilla sopimuksilla, kuten Saksan ehdotus (ns. Waigelin ehdotus) vakausliitosta tarkoittaa.

Kun EMUn kolmanten vaiheeseen siirtyminen tulisi joka tapauksessa olemaan sekä poliittiselta merkitykseltään että taloudellisilta vaikutuksiltaan ainakin yhtä merkittävä ratkaisu kuin muut HVK:n esityslistalla käsiteltävät asiat, valiokunta toteaa, ettei Suomessa EMUsta käytävää keskustelua voi eikä pidä pyrkiä nyt rajamaan vain kysymyksiin, jotka voidaan ratkaista Maastrichtin sopimusta tältä osin muuttamatta.

Valiokunta on HVK-valmisteluista antamassaan edellisessä lausunnossa todennut EMUsta muun muassa, että *"valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää, miten talous- ja rahaliiton toimintaan ja vaikutuksiin liittyviä ongelmia ja kysymyksiä voidaan tarkoituksenmukaisimmalla tavalla saattaa tarkasteluun Euroopan unionissa ja millaisiin aloitteisiin tämä Suomen taholta voi antaa aiheita"*.

Suuri valiokunta on saanut hallitukselta 1.2.1996 selvityksen EMUn III vaiheesta ja hallitusten välisestä konferenssista sekä 29.3.1996 selvityksen Suomen EMU-valmisteluista. Valiokunta on saanut selvityksestä lausunnot talousvaliokunnalta ja valtiovarainvaliokunnalta ja selvitysten käsittely valiokunnassa jatkuu.

Suuri valiokunta katsoo, että Suomen tulee varautua talous- ja rahaliiton kriteereitä, aika-

taulua ja muita edellytyksiä koskevien kysymysten esiintuloon myös HVK:ssa. Valiokunta korostaa, että EMUn toteuttaminen Maastrichtin sopimukseen kirjatussa aikataulussa ei saa olla sellainen poliittinen itseisarvo, joka voisi syrjäyttää monet suunnitelmaan liittyvät epäilyt ja epävarmuudet, vaan rahaliittoa on arvioitava ennen muuta sen taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta. Tästä näkökulmasta ja jo nyt tiedossa olevat kriteereiden ja aikataulun yhteensovittamisvaikeudet huomioon ottaen saat-
taa EMUn toteutumisen siirtyminen olla sekä realistinen että mahdollisesti myös toivottava ratkaisu, joka samalla antaa sekä kansallisella että eurooppalaisella tasolla lisää mahdollisuuksia EMU-suunnitelman parantamiseen.

Kansalainen ja unioni

Valtioneuvoston selonteossa todetaan: "Unionin kehitys on riippuvainen kansalaisten sille antamasta tuesta. Tuen saamiseksi unionin on entistä paremmin pystyttävä vastaamaan kansalaisia suoraan koskettaviin kysymyksiin kuten kansalaisten perusoikeuksiin, sisäiseen turvallisuuteen, työllisyyteen, ympäristön suoje-
luun, sekä avoimuuden, tasa-arvon ja läheisyysperiaatteen edistämiseen." Valiokunnan on helppo yhtyä tähän linjanvetoon. Samalla valiokunta haluaa muistuttaa edellisessä lausunnossaan oleesta kannanotosta, "että konferenssissa ei tule pyrkiä ratkaisemaan vaikeita poliittisia kysymyksiä julistuksenomaisilla kannanotoilla, jotka eivät todellisuudessa vaikuta unionin kykyyn toimi-
a asianomaisten ongelmien ratkaisemiseksi".

Valiokunnan mielestä HVK:ssa ja yleisemminkin EU:ssa on realistista lähteä siitä, että unioni on ja pysyy etäisenä ja suhteellisen vaikeasti ymmärrettävänä asiana kansalaisille. Tähän johtavat unionin väestön kielellinen ja kulttuurinen heterogeenisuus sekä jäsenvaltioiden ja/tai niiden alueiden historiallinen vakiintuneisuus poliittisen samastumisen ja lojaliteetin ensisijaisina kohteina. Ei ole syytä olettaa, että unionia koskaan voitaisiin kokea erityisen läheiseksi kansalaisten piirissä tai että siihen kohdistuisi samanlainen lojaliteetti kuin kansallisvaltioon.

Unionin etäisyyden ongelmaa ei siksi tule yrittää ratkaista sillä, että unionin kansalaisia pidettäisiin politiikan kuluttajina, joiden kokemaa vieraantumisen tai tyytymättömyys saataisiin poistetuksi lupaamalla heille uusia todellisuudessa vähämerkityksisiä tai näennäisiä oikeuksia. Vielä vähemmän tähän päästään kohdistamalla

heihin luonteeltaan manipulatiivista poliittista viestintää. On lisäksi ilmeistä, että kansalaisten odotukset kanavoituvat myös unionin tasolla ratkaistavien kysymysten osalta ensisijaisesti kansallisten hallitusten ja parlamenttien kautta. Unioni nähdään pikemminkin yhtenä kansallisen politiikan toimintavälineenä kuin erillisenä poliittisen vaikuttamisen näyttämönä.

Unionin hyväksyttävyyys kansalaisten piirissä riippuu siitä, miten hyvin se pystyy luomaan edellytyksiä kansalaisten konkreettisina uhkina tai epäkohtina pitämien ongelmien ratkaisemiselle. Tämän edellytyksenä on muun ohella se, että unionin asiakirjat olisivat nykyistä ymmärrettävämpiä kansalaisille. Kielellisesti unionin asiakirjoissa tulisi noudattaa kansallisella tasolla hallinnon ja lainsäädännön käyttämälle kielelle asetettuja selkeys- ja laatuvaatimuksia. Olen-
naista kansalaisille on myös se, että unionin talousarvioon liittyvät väärinkäytökset ehkäistäisiin mahdollisimman tehokkaasti ja että unioni noudattaisi nykyisessä tiukan julkistalouden tilanteessa vähintään yhtä ankaraa budjettikuria omassa toiminnassaan kuin jäsenvaltiot. Myös unionin palkkauspolitiikan olisi oltava kohtuullisessa suhteessa jäsenvaltioiden noudattamiin käytäntöihin nähden.

Perusoikeudet

Valtioneuvoston selonteossa asetetaan suuren valiokunnan edellisessä lausunnossaan ottaman kannan mukaisesti Suomen ensisijaiseksi tavoitteeksi yhteisön liittyminen Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. Valtioneuvosto ei kuitenkaan sulje pois mahdollisuutta sisällyttää eräät perusoikeudet unionin perussopimukseen tai laatia unionille erityinen perusoikeusluettelo.

Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen ei tulisi suosia sellaisia ratkaisuja, jotka johtaisivat unionin oman perusoikeusjärjestelmän kehittämiseen. Euroopan ja maailman ihmisoikeustilanteen kannalta on sekä periaatteessa että käytännössä olennaisempaa edistää universaalien ja yleiseurooppalaisten ihmisoikeusjärjestelmien vahvistumista kuin luoda tälläkin alalla raja-aita unionin ja kolmansien valtioiden välille. Unionin oma perusoikeussäätely olisi tarkoituksetonta siltä osin kuin se ulottuisi unionin toimivallan ulkopuolelle kuuluviin kysymyksiin. Toisaalta se voisi olla vahingollista jäsenvaltioiden perusoikeusjärjestelmien kehittämisen kannalta. Myös EY:n tuomioistuimen kannalta voisi jäsenvaltioiden pienimmän yhteisen nimittäjän kirjaami-

nen perusoikeuksista rajoittaa sen mahdollisuuksia antaa tehokasta oikeussuojaa kehittämällä yhteisön oikeutta jäsenvaltioiden valtiotähtöperinteeseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvien periaatteiden pohjalta.

Syrjimättömyys ja tasa-arvo

Valtioneuvoston selonteossa suhtaudutaan myönteisesti siihen, että perussopimukseen sisällytettäisiin yleinen syrjintäkielto, johon kuuluisi myös rasmin ja vierasvihan torjuminen. Sukupuolten tasa-arvon osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä syrjintäkiellon lisäksi myös nimenomaisen sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevan määräyksen ottamista perustamissopimukseen.

Valiokunta yhtyy näihin tavoitteisiin. Samalla se korostaa, että syrjintäkiellon muotoilussa on tarkkaan analysoitava ne perusteet, joiden osalta syrjintää voi ilmetä unionin toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Laaja-alaisempien syrjintäkieltojen unionia ja sen jäsenvaltioita sitova vaikutus tulisi siten perustaa Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja muihin kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin.

Syrjintäkiellon sisällön yhteydessä voidaan erityisesti mainita vammaisuus. Sen osalta syrjintäkiellolla olisi merkitystä muun muassa sosiaaliturvaa ja kaupan teknisiä esteitä koskevan yhteisön lainsäädännön valmistelussa ja soveltamisessa. Myös kieli ja etninen alkuperä olisi mainittava kiellettyinä syrjintäperusteina. Yleisemminkin HVK:ssa olisi tunnustettava se, että sangen merkittävä osa unionin väestöstä kuuluu vakiintuneisiin historiallisiin kansallisiin vähemmistöryhmiin, joista yksi — Suomen ja Ruotsin saamelaiset — on kansainvälisen oikeuden tarkoittama alkuperäiskansa.

Valtioneuvoston sukupuolten tasa-arvoisuuden yhteydessä mainitsemalla tasa-arvon lisäämistä koskevan velvoitteen olisi koskettava kaikkia niitä ryhmiä, joiden osalta positiivista erityiskohtelua voidaan pitää oikeutettuna. Syrjintäkiellon muotoilun yhteydessä olisi myös kiinnitettävä huomiota siihen, että sen muotoilussa estetään mahdolliset ristiriidat ilmaisuvapauden perusoikeuden ja yleisten oikeusvaltiollisten periaatteiden kanssa.

Unionin kansalaisuus

Valtioneuvoston selonteon mukaan se on valmis harkitsemaan myönteisesti unionin kansalai-

suutta koskevien määräysten täydentämistä uusilla unionin kansalaisuuteen liittyvillä oikeuksilla. Valiokunnan käsityksen mukaan kokemukset Maastrichtin sopimuksesta ja sillä toteutetun unionin kansalaisuuden käsitteen aiheuttamista reaktioista eri jäsenvaltioissa antavat aihetta varovaisuuteen tässä suhteessa.

Maastrichtin sopimuksen mukaisen unionin kansalaisuuden tosiasiallinen oikeussisältö on vaatimaton. Kuitenkin se herätti käsitteenä hämmennystä ja aiheutti huolta jäsenvaltioiden oman kansalaisuuden merkityksen vähenemisestä.

Valiokunnan käsityksen mukaan unionin kansalaisuuteen ei tulisi sisällyttää sellaisia oikeuksia, joiden sisällön osalta lainsäädäntövalta kuuluu jäsenvaltioille tai joiden toteutumista unioni tai jäsenvaltiot eivät voi tosiasiaa taata. Unionin kansalaisuudesta ei saisi myöskään tulla perustetta, jonka nojalla jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia kohdeltaisiin eriarvoisesti ilman asiallisia perusteita.

Vapaa liikkuvuus ja sisäinen turvallisuus

Valtioneuvoston selonteossa tarkastellaan tämän otsakkeen yhteydessä III pilariin liittyviä kysymyksiä. Selonteon mukaan III pilarin tavoitteet tulisi määritellä nykyistä selkeämmin siten, että unionin velvollisuutena olisi omalta osaltaan huolehtia alueellaan oleskelevien turvallisuuden pysymisestä ja jäsenvaltiosta toiseen siirtyvän luonnollisen henkilön oikeusaseman mahdollisimman täydellisestä säilymisestä. Valtioneuvosto pitää edelleen tarpeellisina eräitä III pilarin päätöksentekojärjestelmään liittyviä parannuksia, muun muassa komission rinnakkaisen aloiteoikeuden laajentamista kaikkiin kysymyksiin, määränemispäätöksenteon laajentamista sekä III pilarin päätösten oikeusvaikutusten tämentämistä. Olennaisempaa kuin kysymystä asioiden sijoittumisesta yhteisöpilariin tai III pilariin valtioneuvosto pitää toimivallan asiallista siirtoa jäsenvaltioilta. Kannanottonsa lopuksi valtioneuvosto pitää tarpeellisena sitä, että unionin toimielinten päätösten lainmukaisuus voitaisiin myös III pilarissa saattaa yhteisön tuomioistuimen arvioitavaksi.

III pilarin toimivuuteen liittyvät epäkohdat on todettu myös eduskunnassa. Lakivaliokunta on suurelle valiokunnalle asiassa U 58/1995 vp (ehdotus yleissopimukseksi asiakirjojen tiedoksiannossa noudatettavan menettelyn yksinkertaistamisesta) antamassaan lausunnossa (LaVL 3/1996 vp) todennut: "...kokonaisuutena tämä

yleissopimushanke tavoitteiden asettelultaan ja etenemiseltään on omiaan vahvistamaan niitä muun muassa valtioneuvoston HVK-selonteossa (VNS 1/1996 vp) esitettyjä käsityksiä, joiden mukaan yhteistyö EU:n III pilarin asioissa ei ole vastannut odotuksia. Valiokunta pitää välttämättömänä, että III pilarin hankkeiden valmistelua kiinteytetään ja niiden johdonmukaisuutta parannetaan ainakin sellaisilla toimenpiteillä, jotka ovat mahdollisia ilman säännösmuutoksia, kuten työohjelmien ja aikataulujen vahvistamisella sekä säädösvalmistelun, työryhmytyöskentelyn ja päätöksentekojärjestelmien kehittämisellä. Hallitusten välisessä konferenssissa on syytä pyrkiä sopimusmuutoksiin, joilla yhteistyön tavoitteet saataisiin kirjatuiksi unionisopimukseen, hyväksyttäisiin komission nykyistä laajempi rinnakkainen aloiteoikeus ja määriteltäisiin III pilarin instrumenttien oikeusvaikutukset."

Myös suuri valiokunta on omassa työssään havainnut, että valtiopäiväjärjestyksen edellyttämän unioniasioiden eduskuntakäsittelyn toteuttamisessa on III pilarin asioissa ilmennyt kitkaa lakivaliokunnan lausunnossa esitetyistä syistä. Lisäksi III pilarin luonne unionin yhteisessä toimielinjärjestelmässä toteutettavana hallitusten välisenä yhteistyönä on aiheuttanut epäselvyyksiä ja tulkintavaikeuksia valtiopäiväjärjestyksen soveltamisessa. Valiokunnan saamien tietojen mukaan vastaavia ongelmia on ilmennyt myös eräissä muissa jäsenvaltioissa.

Valiokunta arvioi valtioneuvoston selonteon ja valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden antamien selvitysten pohjalta, että HVK:ssa voi III pilarin osalta tulla esille kaksi perusratkaisumallia, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia. Ensimmäinen näistä olisi tiettyjen asiaryhmien siirtäminen III pilarista yhteisöpilariin. Valiokunta piti edellisessä lausunnossaan tätä vaihtoehtoa suotavana lukuun ottamatta niitä asioita, joissa on kysymys jäsenvaltioiden täysivaltaisuuden ydin-aloista tai puhtaasti viranomaistason yhteistyöstä.

Toinen ratkaisuvaihto näyttäisi olevan se, että III pilari lähestyisi muodoiltaan yhteisöpilaria kuitenkin oman erillisyytensä säilyttäen. Tähän viittaavat valtioneuvoston selonteossa esitetyt ajatukset III pilarin tavoitteiden määrittelystä, määränemistöpäätöksenteosta III pilarissa, komission kattavasta rinnakkaisesta aloiteoikeudesta, päätösten oikeusvaikutusten täsmen-
tämistä ja tuomioistuimen harjoittamasta päätöksenteon laillisuusvalvonnasta.

Valiokunnan mielestä jälkimmäistä vaihtoehtoa voidaan pitää hämmäntävänä, varsinkin kun otetaan huomioon yleisesti tunnustettu tarve yksinkertaistaa unionin päätöksentekojärjestelmää. Jää epäselväksi, miten tuomioistuimen harjoittama päätösten lainmukaisuuden valvonta tai määränemistöpäätökset olisivat sovitettavissa yhteen III pilarin hallitustenvälisyyden kanssa. Tehtävien päätösten oikeusaseman selvittäminen taas tuskin voinee tarkoittaa muuta kuin niiden tekemistä oikeusvaikutuksiltaan asiallisesti yhteisön direktiivien kaltaisiksi. Toisaalta ehdotus säilyttäisi III pilarin hallitustenvälisyydestä aiheutuvat nykyiset epäkohdat. Näitä ovat muun muassa päätöksentekoprosessin kansallisen parlamentaarisen valvonnan vaikeus, yleinen avoimuuden puute III pilarissa, Euroopan parlamentin informoinnin puutteellisuus sekä yksilöiden oikeussuojaa ja tulkinnan yhdenmukaisuutta heikentävä yhteisön tuomioistui-
men ennakkoratkaisutoimivallan puuttuminen.

Valiokunnan mielestä olisi edelleenkin selkeämpää tutkia ensisijaisesti sitä, mitkä asiat voitaisiin siirtää III pilarista yhteisöpilariin. Tällaisia asioita olisivat mahdollisesti erikseen tarkasti määritellyt turvapaikkapolitiikkaan, ulkorajojen ylittämiseen ja maahanmuuttopolitiikkaan liittyvät kysymykset sekä petollisten menettelyjen ja huumausaineiden väärinkäytön vastainen toiminta, siltä osin kuin se ei liity rikosoikeuden alan yhteistyöhön, tulliasiain yhteistyöhön tai poliisiyhteistyöhön. Toisaalta yksityis- ja rikosoikeuden alojen oikeudellinen yhteistyö samoin kuin tulliasiain ja poliisiyhteistyö tulisi pysyttää hallitustenvälisellä pohjalla.

Kokonaan toinen kysymys on se, voitaisiinko yhteisöpilariin siirrettyissä asioissa siirtyä määränemistöpäätöksentekoon. Tämä asia olisi ratkaistava tapauskohtaisesti määränemistöpäätöksenteon osalta omaksuttavan yleisemmän lähestymistavan pohjalta.

Niissä asioissa, jotka edellä esitetyn mukaisesti jäisivät III pilariin, olisi komission rinnakkaisen aloiteoikeuden toteuttaminen valiokunnan mielestä hyväksyttävissä. Tähän tulisi myös liittää velvollisuus julkaista III pilarissa päätettäviä toimenpiteitä koskevat ehdotukset sekä myös tehdyt päätökset samojen perusteiden mukaan kuin yhteisöpilarissa. Myös asiakirjojen julkisuutta koskevien sääntöjen tulisi olla samat kuin yhteisöpilarissa. Samoin olisi III pilarissa pääte-
tystä yhteisestä toiminnasta jäsenvaltioille syntyvien oikeudellisten velvoitteiden luonne selvennettävä.

Sen sijaan ei vaikuta perustellulta laajentaa määräenemmistöpäätöksentekoa näissä asioissa Maastrichtin sopimuksen mukaisesta mahdollisuudesta päättää yksimielisesti siitä, että toimeenpanosta päätetään määräenemmistöllä. Sama koskee päätöksenteon laillisuusvalvonnan uskomista yhteisön tuomioistuimelle. Sen sijaan valiokunta pitää perusteltuna sitä, että yksityisten oikeusasemaan vaikuttavien III pilarin toimien tulkinnan yhdenmukaisuus varmistettaisiin antamalla yhteisön tuomioistuimelle toimivalta antaa kansallisille tuomioistuimille ennakkoratkaisuja niiden tulkinnasta.

Valiokunta korostaa III pilarin piiriin kuuluvien kysymysten tärkeyttä kansalaisille. Erityisesti kansainvälisen rikollisuuden sekä unionin toimintaan kohdistuvien taloudellisten väärinkäytösten vastustamiseen liittyvää yhteistyötä olisi olennaisesti tehostettava nykyisestä. Myös kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuutta vailla olevien osalta unionin olisi luotava selkeämmät pelisäännöt, jotka yhtäältä turvaisivat asianomaisten ihmisoikeudet ja oikeudenmukaisen kohtelun, mutta antaisivat toisaalta jäsenvaltioille mahdollisuuden tehokkaasti torjua hallitsemattomiin muuttoliikkeisiin liittyviä sisäistä turvallisuuttaan vaarantavia uhkia. Yksi edistysaskel tässä suhteessa olisi Schengenjärjestelmän saattaminen unionin normaalin III pilarin yhteistyön piiriin.

Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee antaa eduskunnalle selontekoa yksityiskohtaisempia tietoja HVK:ssa III pilarin osalta esille tulevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista, jotta eduskunta voi ottaa kantaa tämän keskeisen yhteistyöalan kehitykseen ennen sitä koskevien Suomen neuvottelukantojen vahvistamista.

Työllisyys

Valtioneuvoston selonteossa todetaan työttömyyden kasvu ja sen muodostuminen entistä pitkäaikaisemmaksi unionin suurimmaksi ongelmaksi. Samalla selonteossa korostetaan kansallisen tason toimien ensisijaisuutta työllisyyden edistämisen keinoina sulkematta pois kuitenkin eräitä unionin tason toimia keinona työllisyystilanteen parantamiseksi. Varsinaisessa konferenssiin liittyvässä kannanotossaan valtioneuvosto katsoo, että unionille olisi asetettava velvollisuus ottaa työllisyysnäkökohdat horisontaalisesti huomioon eri politiikkaloikoilla. Perussopimuksiin olisi sisällytettävä tavoite yleiseurooppalaisen työllisyysstrategian kehittämi-

sestä ja määräykset unionin työllisyystilanteen yhteisestä seurannasta.

Myös muilla tahoilla on työttömyystilanteen polttavuuteen liittyen ehdotettu työllisyyden käsitteilyä HVK:ssa. Konkreettisina ehdotuksina ovat tulleet esille muun muassa työllisyyttä koskevien määräysten kirjaaminen omaksi luvukseensa perustamissopimuksessa sekä unionin työllisyyskomitean perustaminen.

Valiokunnan mielestä työllisyyden edistäminen on kysymys, jossa HVK:lle asetettujen odotusten ja sen kautta saatavien tulosten ristiriitaisuuden vaara on suurimmillaan. Valiokunnan käsityksen mukaan sellaisen, sinänsä välttämättömän työllisyyspoliittisen lähestymistavan toteuttaminen, jota selonteossa esitetään, ei välttämättä edellytä perustamissopimuksen muuttamista. Se olisi toteutettavissa jo nyt, mikäli jäsenvaltioilla olisi siihen riittävästi poliittista tahtoa.

Nykyisen tekstin mukaan työllisyyden korkea taso on yhteisön tavoite (2 artikla). Talouspolitiikan yhteensovittamista koskevat määräykset (102 a—103 a artikla) ovat perusta edellä mainitun työllisyystavoitteen edistämiseksi talouspolitiikan alalla. Komission ensimmäisenä tehtävänä sosiaalipolitiikan alalla mainitaan 118 artiklassa työllisyyttä koskevan jäsenvaltioiden yhteistoiminnan edistäminen. Työllisyyskomitea voidaan perustaa ilman perustamissopimuksen erityismääräyksiäkin. Toisaalta keskeinen työllisyyteen liittyvä ongelma on aktiivisen työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen EMU:n kolmannen vaiheen toteuttamisen edellyttämiin toimenpiteisiin nykyisessä suhdannetilanteessa.

Ympäristöasiat

Valtioneuvoston selonteossa esitetään kestävä kehityksen ottamista unionin tavoitteiden joukkoon, ympäristöpoliittisen läpäisyperiaatteen vahvistamista tavaroiden vapaan liikkumisen periaatteesta luopumatta, eri alojen politiikkojen yhteensovittamista kestävä kehityksen periaatteen kanssa, yhteisön toimivallan lisäämistä ympäristöasioissa, määräenemmistöpäätöksenteon laajempaa soveltamista ympäristöasioissa sekä yhteisötasoa pitemmälle menevän kansallisen ympäristöpolitiikan mahdollisuuden vahvistamista.

Valiokunta korostaa ympäristötavoitteiden keskeisyyttä Suomelle. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että ympäristönsuojelun vähimmäistasoa koskevat ratkaisut on voitava tehdä

määräenemmistöllä. Kokemukset CO₂-veroa koskevan direktiiviehdotuksen käsittelystä edellyttävät Suomen toimivan aktiivisesti määräänemmistö päätöksenteon ulottamiseksi myös ympäristöveroihin. Nykyinen yksimielisyysvaatimus näissä kysymyksissä vaikeuttaa Suomen mahdollisuuksia toteuttaa kunnianhimoisia ympäristö- ja energiapolitiittisia tavoitteitaan ja oikeaista verorakennetta työn verottamisesta luontoa kuluttavan toiminnan verottamisen suuntaan. Se myös vääristää kilpailua sisämarkkinoilla Suomen vahingoksi.

Euroopan parlamentti on HVK:sta 13. maaliskuuta 1996 hyväksymänsä päätöslauselman kohdassa 13.4 korostanut: "Jäsenvaltioiden on voitava asettaa tiukempia ympäristövaatimuksia kuin Euroopan unioni EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan mukaisesti." Suuri valiokunta yhtyy tähän kannanottoon ympäristönsuojelun ensisijaisuudesta tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden.

Avoimuus

Suuri valiokunta korosti edellisessä lausunnossaan avoimuuden ja siihen liittyvän asiakirjojen julkisuusperiaatteen tärkeyttä Suomen HVK-tavoitteiden asettelussa. Myös valtioneuvoston selonteossa on omaksuttu vaatimus siitä, että asiakirjojen julkisuusperiaatetta koskeva määräys on otettava perustamissopimukseen. Valtioneuvoston selonteko antaa valiokunnan mielestä kuitenkin aihetta seuraaviin huomauksiin.

Selonteossa todetaan: "Asiakirjojen julkisuutta tulisi rajoittaa ainoastaan silloin kun se on välttämätöntä valmistelujen keskeneräisyyden tai muiden perusteltujen seikkojen takia." Valiokunta tähdentää, että asiakirjajulkisuuden keskeinen tavoite on turvata valmistelujulkisuutta ja sitä kautta mahdollisuutta päätöksenteon kansanvaltaiseen valvontaan ja päätöksentekoon vaikuttamiseen. Valiokunta olettaa, että selonteon teksti on epätarkasti muotoiltu, siltä osin kuin valmistelun keskeneräisyys esitetään julkisuuden rajoittamisperusteeksi. Tämä lausuma ei ole sopusoinnussa suomalaisen julkisuusperiaatteen ja selonteossa viitattu valtioneuvoston 28.12.1994 tekemän periaatepäätöksen kanssa.

Valtioneuvoston avoimuutta koskevassa kannanotossa todetaan valtioneuvoston olevan "valmis hyväksymään perussopimuksiin määräykset siitä, että neuvoston lainsäädäntöasiois-

sa tapahtuva päätöksenteko olisi uusien säädösten hyväksymisvaiheessa julkista". Valiokunnan mielestä neuvoston päätöksentekovaiheen istuntojen julkisuuden merkitys avoimuuden ja julkisuuden lisäämisen kannalta ei välttämättä olisi kovin merkittävä. Valiokunta katsoo, että Suomen ensisijaisen tavoitteen tulee avoimuuskysymyksessä olla kansalaisten tiedonsaantioikeuden ja siihen liittyvän asiakirjajulkisuuden turvaaminen.

Säädöksen hyväksymisvaiheen julkisuus neuvostossa merkitsisi lähinnä mahdollisuutta suullisten äänestyselitysten antamiseen julkisesti. Ratkaisuun voi liittyä vaara siitä, että neuvoston päätöksenteko siirtyisi pysyvien edustajien komiteaan (*Coreper*) tai keskeisten jäsenvaltioiden ja komission edustajista muodostuvaan epäviralliseen valmisteluun. Tällä voisi puolestaan olla kansallista neuvoston päätöksenteon parlamentaarista ohjausta ja pienten jäsenvaltioiden asemaa heikentäviä vaikutuksia.

Neuvoston merkitys jäsenvaltioiden etujen toteuttamisessa perustuu siihen, että sen jäsenet neuvottelevat poliittisella tasolla neuvostossa hallitustensa ja välillisesti kansallisten parlamenttien antamalla mandaatilla. Valiokunnan mielestä neuvoston kokousten julkisuutta voitaisiin tarkoituksenmukaisemmin lisätä järjestämällä julkisia lähete keskusteluja vaiheessa, jossa komission ehdotus on saapunut neuvostoon. Säädösten hyväksymisvaiheessa avoimuus olisi turvattava asiakirjojen julkisuuden kautta siten, että tiedot jäsenvaltioiden neuvostossa ajamasta linjasta olisivat tarkistettavissa neuvoston asiakirjoista.

Valtioneuvoston selonteossa kannatetaan valiokunnan edellisen lausunnon mukaisesti perussopimusten saattamista ajan tasalle ja kansalaisille paremmin ymmärrettävään muotoon. Valiokunta korostaa tämän asian tärkeyttä. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulisi aktiivisesti selvittää tämän asian ratkaisemisen edellyttämää valmistelutapaa HVK:ssa. Jäsenvaltioiden välille olisi voitava luoda hankkeen onnistumisen edellyttämää luottamusta, jotta asiaan liittyvät epäilykset ja vaikeudet voitaisiin voittaa. Valiokunta ei pidä perusteltuna valtioneuvoston selonteossa esitettyä pelkoa siitä, että perussopimusten kodifiointi voisi hämärtää niitä koskevan vanhemman tulkintakäytännön merkitystä. Tämä epäily voitaisiin lisäksi torjua ilmaisemalla uudistetussa perussopimuksessa selkeästi kodifioinnin luonne perussopimusten tekstin teknisenä ajan tasalle saattamisena.

Toissijaisuusperiaate

Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että toissijaisuusperiaatetta (subsidiariteettiperiaate) ”määrittelevää perustamissopimuksen 3 b artiklaa ei ole tarpeen muuttaa. Sen selkeyttäminen ja asianmukainen soveltaminen tulisi varmistaa sisällyttämällä Edinburghin julistuksen pohjalta laadittava pöytäkirja läheisyysperiaatteesta perustamissopimuksiin.”

Valtioneuvoston selonteossa on selkeästi selostettu toissijaisuusperiaatteen sisältö ja käyttöala, joka rajoittuu yhteisön ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin kuuluviin kysymyksiin. Itse periaatteesta käytetään perustamissopimuksen virallisesta suomenkielisestä asusta poiketen kuitenkin Tanskassa Maastrichtin sopimuksen ratifiointivaiheessa luotua nimitystä ”läheisyysperiaate”. Nimitystä läheisyysperiaate ei esiinny perustamissopimusten missään kieliversiossa eikä sen käyttöä unionin virallisissa teksteissä ole hyväksytty neuvostossa.

Termi ”läheisyysperiaate” on omiaan hämärtämään toissijaisuusperiaatteen tosiasiallista oikeudellista ja poliittista sisältöä. Tämä johtuu siitä, että läheisyysperiaatteen käsitettä on haluttu käyttää laajemmin kuin perustamissopimukseen kirjattu toissijaisuusperiaate antaisi aiheita. Unionin keskeisillä toimialoilla, yhteisessä maatalouspolitiikassa, yhteisessä kauppapolitiikassa ja sisämarkkinoiden vapauksien toteuttamisessa ei sovelleta toissijaisuusperiaatetta, koska nämä alat kuuluvat yhteisön yksinomaisen toimivallan piiriin.

Sen sijaan näilläkin aloilla sovelletaan perustamissopimuksen 3 b artiklan mukaan suhteellisuusperiaatetta. Tämän periaatteen mukaan yhteisön toimet eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Valiokunnan mielestä läheisyysperiaate-termin käyttö toissijaisuusperiaatteen vastineena voi johtaa keskustelua harhaan siinä suhteessa, että tällainen kielenkäyttö herättää tosiasioita vastaamattomia mielikuvia unionin toimintaperiaatteista.

Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen tulisi pyrkiä toissijaisuusperiaatteen osalta tarkasti eriteltyyn ja pohdittuun neuvottelukantaan. Tässä yhteydessä olisi huomattava, että neuvoston käytännössä toissijaisuusperiaatteen vedotaan usein sellaisten jaetun toimivallan piiriin kuuluvien hankkeiden estämiseksi, jotka ovat Suomelle tärkeitä ympäristö-, sosiaali-, kulutta-

ja- tai kulttuuripoliittisista syistä. Valiokunnan mielestä tilanne, jossa unioni keskittyisi sisämarkkinoiden vapauksien turvaamiseen antamatta samalla mahdollisuuksia niihin liittyvien epäkohtien ratkaisemiseen ja kilpailun vääristymisen estämiseen yhteisin vähimmäissäännöksiin, ei olisi hyväksyttävä.

Kansalaisten tyytymättömyyttä Suomessa herättävä yhteisön sääntelyn yksityiskohtaisuus, vaikeaselkoisuus, monimutkaisuus ja joustamattomuus koskevat lisäksi erityisesti yhteisön yksinomaisen toimivallan piiriin kuuluvia aloja, joilla toissijaisuusperiaatetta ei perustamissopimuksen mukaan sovelleta.

Tämän takia valiokunta, vastustamatta sinänsä selonteossa esitettyä menettelytapaa, esittää, että mahdollisessa toissijaisuusperiaatetta koskevassa pöytäkirjassa täsmennettäisiin myös, mitä vaatimuksia suhteellisuusperiaatteesta seuraa yhteisön yksinomaisen toimivallan piirissä harjoitettavalle sääntelylle. Pöytäkirjassa olisi myös selkeästi tuotava ilmi, että se ei rajoita jäsenvaltioiden ja unionin velvollisuutta huolehtia perussopimusten muiden kuin puhtaasti taloudellista vaihdantaa koskevien tavoitteiden toteuttamisesta.

Valiokunta katsoo, että unionin toiminnan laajeneminen yhä uusille aloille sekä yhteisön sääntelyn liiallinen määrä, huono lakiteknen taso, vaikeaselkoisuus ja yksityiskohtaisuus ovat epäkohtia, jotka vähentävät sitä kohtaan tunnettua luottamusta. Tämän takia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita tulisikin korostaa sekä komission valmistelutyössä että Euroopan parlamentin ja neuvoston lainsäädäntötyössä.

Olisi tärkeää asettaa toimielimille selkeä oikeudellinen velvoite julkistaa ne syyt, joiden nojalla tietyn epäkohdan ratkaisemista unionin tasolla on pidetty ”parempana” kuin jäsenvaltioiden tai niitä alempien tahojen toimintaa. Valtioneuvoston esittämä erillispöytäkirja Edinburghin julistuksen pohjalta voisi olla yksi vaihtoehto tämän toimielimiä koskevan itserajoitusvelvoitteen täsmentämiseksi. Toissijaisuusperiaatteen sisällöllinen tulkinta olisi kuitenkin pidätettävä pöytäkirjassa ensisijaisesti poliittisten päätöksentekijöiden eikä yhteisön tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvaksi asiaksi.

HVK-valmisteluihin liittyen on Ranska esittänyt erityisen kansallisten parlamenttien edustajista muodostuvan elimen muodostamista. Sen tehtävänä olisi arvioida komission ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen kannalta. Valiokunta on

edellisessä lausunnossaan ottanut torjuvan kannan jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien yhteistyön institutionalisoinnin suhteen. Toissijaisuusperiaatteen soveltamisen valvonta ei poliittisesta tärkeydestään huolimatta anna aihetta muuttaa tätä periaatekantaa. Valiokunta suhtautuu jäsenvaltioiden valtiosääntöautonomian turvaamiseen liittyvien perusteiden nojalla kielteisesti myös siihen, että toissijaisuusperiaatteen soveltamista jäsenvaltioiden tasolla säänneltäisiin perustamissopimuksessa. Sama koskee sitä, että alueiden komitealle annettaisiin kanne-oikeus yhteisön tuomioistuimeen tapauksissa, joissa se katsoo neuvoston päätöksen loukkaavan toissijaisuusperiaatetta.

Unionin tehokkuus ja demokraattisuus

Valtioneuvoston selonteossa on tähän otsakkeeseen liittyvän tarkastelun lähtökohdaksi otettu kannanotto, jonka mukaan ”toimielinten välistä tasapainoa ei pidä merkittävästi muuttaa”. Valiokunta, joka yhtyy tähän yleiseen kannanottoon, tulkitsee sen tarkoittavan ennen kaikkea seuraavien periaatteiden kunnioittamista HVK:ssa:

- unionin oikeusjärjestyksen, toiminnan ja rahoituksen perusteita koskeva päätösvalta kuuluu vastaisuudessaakin jäsenvaltioille eikä unionin toimielimille;

- komission ja tuomioistuinten asema kollegiaalisina hallituksista riippumattomina toimieliminä, joihin kuuluu jäsenenä vähintään yksi kansalainen jokaisesta jäsenvaltiosta, pysytään, ja niiden valtaoikeuksia ei merkittävästi muuteta;

- neuvoston asema unionin keskeisenä päätöksentekijänä sekä pienten valtioiden nykyisten periaatteiden mukainen asema äänen painotuksessa ja puheenjohtajuuden käyttämisessä turvaan;

- Euroopan parlamentin asema unionin kansalaisten välittömällä vaaleilla valitsemana toimielimenä ja yhtenä elementtinä kansanvaltaisuuden toteuttamisessa EU:n päätöksenteossa otetaan huomioon;

- Eurooppa-neuvoston asemaa ei muuteta;
- talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean asema lainsäädäntömenettelyyn osallistuvina neuvoo-antavina eliminä turvataan;

- kansallisten parlamenttien asema jätetään kansallisten säännösten varaan ja niiden keskinäinen yhteistoiminta niiden itsensä päätettäväksi ilman hallitusten puuttumista asiaan.

Valiokunta on edellisessä lausunnossaan käsitellyt suhteellisen laveasti toimielinjärjestelmän uudistamiseen liittyviä kysymyksiä. Sen takia seuraavassa rajoitutaan syventämään muuttaman toimielinjärjestelmän periaatteisiin liittyvän kysymyksen tarkastelua.

Kansanvaltaisuus unionissa sekä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin asema

Unionin jäsenvaltiot ovat kansanvaltaisuuden periaatetta toteuttavia valtioita. Jäsenyys unionissa merkitsee kuitenkin useiden kansallisvaltion täysivaltaisuuteen sisältyvien toimivaltojen siirtämistä unionin toimielimille, mikä samalla poistaa asianomaiset kysymykset kansallisten kansanvaltaisten valtioelinten omaehtoisesta päätösvalasta.

Käsitteellä demokratiavaje tarkoitetaan unioniin liittyvässä keskustelussa sitä päätösvalan siirtymistä edustuksellisilta elimiltä toimeenpanovallan käyttäjille ja niiden päätöksiä valmisteleville viranomaiskoneistoille, joka seuraa toimivallan ja päätöksenteon siirtymisestä unionin tasolle. Kansallisella tasolla päätösvaltaa on siirtynyt kansanedustuslaitoksilta hallituksille, Euroopan tasolla kansallisten parlamenttien muodostamalta kokonaisuudelta neuvostolle ja komissiolle. Euroopan parlamentin valtaoikeudet eivät oikeudellisesti ja poliittisesti kata näin kansallisilta kansanedustuslaitoksilta siirtynyttä valtaa.

Tietynasteinen demokratiavaje aiheutuu vääjäämättä unionin ja jäsenvaltioiden kansainvälisoikeudellisen erillisyyden säilyttävästä peruslähtökohdasta. Kuitenkin demokratiavajetta voidaan vähentää huolehtimalla siitä, että kansalaisten vaaleilla valitsemilla edustajilla on riittävät mahdollisuudet osallistua unionin päätöksentekoon ja valvoa sitä.

Valiokunnan edellisessä lausunnossa ja valtioneuvoston selonteossa tähdennetään sitä, että unionin kansanvaltaisuuden turvaamisesta on ensi sijassa huolehdittava kansallisella tasolla. Tämän kansallisen parlamentaarisen ohjauksen mahdollistamiseksi tulisi neuvoston menettelytapa-ja kuitenkin kiireellisesti kehittää kurinalaisemmiksi, enemmän lainsäädäntöelinten muutosidonnaisia työtapoja muistuttaviksi. Ilman sitovia asialistoja sekä ajoissa kaikilla virallisilla kielillä saatavilla olevia julkisia päätösehdotuksia ja muita valmisteluasiakirjoja on poliittisesti vastuunalainen ja kansanvaltaisuuden vaatimukset täyttävä valmistautuminen jäsen-

valtioiden hallituksissa ja parlamenteissa vaikeaa.

Valiokunta tähdentää selonteon tavoin myös sitä, että tehokkaan kansallisen parlamentaarisen ohjauksen toteuttaminen unioniasioiden päätöksenteossa kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaisten toimivallan piiriin. Asiasta ei saa ottaa määräyksiä perussopimuksiin. Sama koskee kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä. Sen muodoista ja menettelytavoista parlamentit pystyvät sopimaan keskenään ilman hallitusten puuttumista asiaan HVK:ssa.

Valiokunta pitää välittömillä vaaleilla valittua Euroopan parlamenttia, jonka ryhmät on muodostettu aatteellis-ideologisin eikä kansallisin perustein, olennaisena osana unionin kansanvaltaisuuden turvaamista. Euroopan parlamentin kautta unionin kansalaiset voivat ilmaista ja edistää vapaan kansanvaltaisen yhteiskuntajärjestyksen perusolemuksen mukaisesti niitä aatteellis-ideologisia ja taloudellis-yhteiskunnallisia pyrkimyksiään, jotka yhdistävät heitä toisiin samoin ajatteleviin muissa jäsenvaltioissa ja vastaavasti erottavat heidät muista oman jäsenvaltion kansalaisista. Tätä kautta Euroopan parlamentin olemassaolo luo jo itsessään unionin kansanvaltaisuuden edellyttämää eurooppalaista julkisuutta ja avoimuutta sekä edellytyksiä rajat ylittävälle kansalaisliikkeiden toiminnalle ja edunvalvonnalle.

Valiokunta totesi edellisessä lausunnossaan, että kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin "roolit voidaan nähdä sekä keskenään kilpailevina että toisiaan täydentävinä." Toisiaan täydentävinä näiden elinten roolit voidaan nähdä erityisesti unionin lainsäädäntöprosessissa, minkä vuoksi valiokunta puolsi yhteispäätösmenettelyn ulottamista kaikkiin sellaisiin lainsäädäntöasioihin, joissa neuvosto tekee päätöksensä määränemistöllä. Valiokunta voi edelleenkin puoltaa sitä Euroopan parlamentin lainsäädännöllisten valtuuksien lisäämistä koskevaa kantaansa, joka on jossain määrin varauksellisesti sisällytetty myös valtioneuvoston selonteokseen. Neuvottelujen edetessä on tapauskohtaisesti harkittava, missä asioissa tämä voi tulla kysymykseen. Valiokunta edellyttää, että eduskuntaa kuullaan ennen Suomen yksityiskohtaisten neuvottelukantojen vahvistamista asiassa.

Valiokunta valittaa kuitenkin samalla sitä, että Euroopan parlamentin omat kannanotot muun muassa sen HVK:sta hyväksymässä päätöslauselmassa korostavat pikemminkin sen ja kansallisten parlamenttien välistä kilpailuase-

maa kuin niiden välistä hedelmällistä yhteistyötä ja työnjakosuhdetta. Euroopan parlamentin pyrkimys ulottaa valtaoikeutensa perussopimusten muutoksiin ja unionin omien varojen järjestelmään samoin kuin sen useassa yhteydessä ilmaiseva, asioita yksipuolisesti omasta institutionaalista asemastaan käsin tarkasteleva toimintatapa eivät ole omiaan edistämään unionin kansanvaltaisuuden kahden tukipylvään välisen luottamuksen syntyä.

Kansanvaltaisuuteen unionissa liittyy myös kysymys talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean aseman kehittämisestä. Kummankaan osalta valtioneuvoston selonteossa ei nähdä aihetta nykytilan muuttamiseen.

Valiokunnan käsityksen mukaan näiden komiteoiden merkitystä unionin kansalaisläheisyyden toteuttamisen kannalta ei tulisi väheksyä. Niiden muuttaminen itsenäisiksi toimielimiksi ei sinänsä tunnu perustellulta. Sen sijaan olisi mahdollisuuksien mukaan parannettava niiden asemaa unionin päätöksenteossa ja siten myös niissä edustettuina olevien intressien parempaa huomioinnin ottamista unionin päätöksissä. Suomen poliittisen järjestelmän perinteisiin kuuluvat kolmikantaperiaate ja vahva kunnallinen itsehallinto. Unionissa talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea ovat elimiä, joiden kautta nämä meille tärkeät periaatteet tulevat ilmaistuksi.

Valiokunnan mielestä olisikin aiheellista laajentaa komiteoiden, varsinkin alueiden komitean pakollista kuulemista perussopimuksissa. Alueiden komitean osalta Suomen tulisi pyrkiä sen pakollisen kuulemisen lisäämiseen siten, että se kattaisi kaikki ne lainsäädäntöalat, joiden osalta unionin lainsäädäntö koskisi Suomessa kuntien ja maakuntien toimialaa. Alueiden komitean toiminnan tehostamiseksi se olisi saatettava organisaatorisesti riippumattomaksi talous- ja sosiaalikomiteasta.

Määränemistöpäätöksenteon lisääminen

Valtioneuvoston selonteossa käsitellään kysymystä määränemistöpäätöksenteon laajentamisesta suhteellisen ylimalkaisesti. Vaikka tätä ehkä voidaankin pitää neuvottelutaktisista syistä perusteltuna, olisi kysymys keskeisyytensä takia ansainnut perusteellisemmän tarkastelun selonteossa.

Määränemistöpäätöksenteon soveltamisala on kysymys, jossa jännite unionin päätöksenteon tehokkuuden ja yksittäisen jäsenvaltion veto-oikeuteen liittyvän vaikutusvallan välillä on

periaatteellisella tasolla suurimmillaan. Neuvoston tosiasiallisen käytännön valossa tämä jännite ei kuitenkaan ole yhtä suuri.

Neuvostossa pyritään varmistumaan siitä, että määränemmistön tekemä päätös ei aiheuta vähemmistöön jääville jäsenvaltioille kohtuuttomia vaikeuksia, sillä jokainen jäsenvaltio tietää voivansa tulevaisuudessa olla jossain muussa asiassa vähemmistössä. Tämän takia vähemmistöön jääneidenkin jäsenvaltioiden neuvottelutavoitteista on yleensä merkittävä osa otettu huomioon lopullisessa päätöksessä.

Toisaalta tiettyjä poikkeuksellisia tilanteita lukuun ottamatta jäsenvaltioiden intressit muodostavat unionissa niin laajan kirjon, että ne eivät pitemmän päälle voi kestää sellaisen tilanteen jatkumista, jossa ne ovat jääneet yksinään vähemmistöön. Komissio ja puheenjohtajavaltio voivat muihin asioihin liittyvällä toiminnallaan nostaa yksittäisessä kysymyksessä esitetyn veton poliittisen hinnan niin suureksi, että se muodostuu jäsenvaltion kannalta ajan mittaan kohtuuttomaksi.

Arvioitaessa kysymystä määränemmistöpäätöksenteon laajuudesta on eräs lähestymistapa se, että määränemmistöpäätöksiä pidetään lähtökohtaisesti hylättävinä, koska unioni on itsenäisten jäsenvaltioiden yhteenliittymä. Tämä lähestymistapa ei valiokunnan mielestä kuitenkaan anna yleispätevää vastausta kysymykseen. Se ei periaatteessa eikä käytännössä voi olla pohja kansallisten etujemme mukaiselle neuvottelukannalle tilanteessa, jossa olemme jo unionin jäseniä ja osa sen sisämarkkinoista.

Yhteisöasioissa määränemmistön tai vastavasti yksimielisyyden edellyttäminen on pitkälti tarkoituksenmukaisuuskysymys. Kuitenkin, kuten edellä tässä lausunnossa on esitetty, on asioita, joissa täysivaltaisuuteen liittyvät argumentit edellyttävät yksimielisyyseriaa säilyttämistä. Näitä ovat perussopimusten muutokset, unionin rahoituspohja eli sen omia varoja koskevat päätökset sekä ne edellä tarkemmin mainitut asiaryhmät III pilarissa, joiden hallitustenvälisyys olisi joka tapauksessa pysytettävä. Myös eräät keskeiset unionin oikeusjärjestykseen liittyvät periaatekysymykset kuten kielisäännöt sekä yhteisön toimivallan täydentämistä koskeva perustamissopimuksen 235 artikla kuuluvat tähän ryhmään. Suuren valiokunnan toimivaltaan ei kuulu määränemmistöpäätöskysymyksen tarkastelu II pilarin osalta.

Tarkasteltaessa kysymystä määränemmistöpäätöksenteon laajentamisesta muihin yhteisöpi-

larin tai III pilarin asioihin olisi valiokunnan mielestä tarkkaan arvioitava Suomen konkreettisia taloudellisia ja poliittisia intressejä sisämarkkinoihin osallistuvana unionin jäsenenä. Tuolloin on pohdittava, onko Suomen intressi tietyllä alalla unionin päätöksentekoa torjuva. Vastauksen ollessa myönteinen olisi myös arvioitava, kuinka suuriin poliittisiin uhrauksiin Suomi kysymyksessä olevan alan päätöksenteossa olisi valmis, jos se jäisi yksin omalle kannalleen. Vastaavasti olisi selvitettävä, millä aloilla Suomi haluaisi tehostaa unionin päätöksentekoa toteuttaakseen omia tavoitteitaan tai estääkseen niiden toteutumisen vaikeutumisen unionin jäsenyydestä seuraavien velvoitteiden tai tosiasiallisten muutosten takia.

Valiokunnan mielestä 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 verosuveriniteetti ovat keskeisiä kansanvaltaisen poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Toisaalta muodostaa sisämarkkinoihin kuuluva tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus selkeän itsenäisen päätösvalan tosiasiallisen rajoitteen myös verotuksen alalla. Lisäksi yksimielisyysvaatus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden harjoittaa toisten jäsenvaltioiden yhteiskunta- ja talouspoliittisia tavoitteita haittaavaa verokilpailua.

Valiokunta pitää sen takia edelleenkin tarpeellisen määränemmistöpäätöksenteon laajentamista siten, että ympäristö- ja muuta haittaverotusta sekä pääomaverotusta koskevia vähimmäisnormeja voitaisiin hyväksyä unionissa määränemmistöllä. Vähimmäisnormia korkeammista verokannoista sekä verotuksen tuototavoitteista päättäminen ja verotulojen käyttö kuuluvat kansalliseen päätösvaltaan. Verotuksen enimmäistasoa sekä luonnollisten henkilöiden verotusta koskevassa päätöksenteossa ei ole mahdollista luopua yksimielisyysvaatimuksesta.

Neuvottelujen edetessä on tapauskohtaisesti harkittava, missä asioissa määränemmistöpäätökset voisivat tulla kysymykseen. Valiokunta edellyttää, että eduskuntaa kuullaan ennen Suomen yksityiskohtaisten neuvottelukantojen vahvistamista asiassa.

Unionin ulkoinen toiminta

Unionin ulkoista toimintaa koskevassa selonteon osassa käsitellään pääosin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka ei kuulu suuren valiokunnan toimivallan piiriin. Oman toimialansa kannalta valiokunta haluaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin.

Valtioneuvosto on selonteon mukaan valmis selvittämään kysymystä oikeushenkilöllisyyden antamisesta unionille. Ratkaisuun sisältyisi ilmeisesti lähtökohtaisesti Euroopan yhteisöjen erillisen oikeushenkilöllisyyden poistuminen. Valiokunnan mielestä tässä asiassa olisi ratkaisun vaikutukset selvitettävä riittävän syvällisesti. Olisiko esimerkiksi tilanteessa, jossa unioni olisi oikeushenkilö, enää millään mielekkäällä tavalla mahdollista säilyttää II ja III pilarin hallitustenvälisyyttä. Jos unioni saisi oikeushenkilöllisyyden ja siihen liittyen sopimuksetekovallan II ja III pilarissa, miten se voisi ottaa itselleen velvoitteita suhteessa kolmansiin maihin ilman, että samalla komission valvontavalta ja tuomioistuinten tuomiovalta laajenisivat näihin pilareihin. Selvittämistä kaipaava myös, olisiko oikeushenkilöllisyyteen liittyvällä unionin ulkoisella toimivallalla II ja III pilarissa samalla tavalla jäsenvaltioiden kansallista toimivaltaa kaventava vaikutus kuin yhteisöpilarissa.

Toisaalta yhteisöpilarin näkökulmasta herää kysymys, miten uudistuksen jälkeen voitaisiin turvata yhteisön taloudellisiin ulkosuhteisiin liittyvä nykyinen päätöksentekojärjestelmä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen suojaan, jota komission aloitemonopoli kauppapolitiikan alalla antaa avointa maailmankauppaa ja vapaita taloussuhteita kolmansiin maihin kannattaville jäsenvaltioille suhteessa protektionistisempaa lähestymistapaa ja yhteisöpreferenssiä korostaaviin jäsenvaltioihin.

Toiseksi valiokunta haluaa kiinnittää huomiota kahteen unionin kehitys- ja taloudelliseen yhteistyöhön liittyvään kysymykseen. Unionin kehitysyhteistyön osalta ei perussopimuksiin kohdistu Maastrichtin sopimuksella toteutettujen uudistusten jälkeen suuria muutospaineita. Kuitenkin on havaittavissa se, että unionin mui-

den politiikkojen, erityisesti yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan soveltaminen näyttää joissakin tapauksissa haittaavan unionin omia kehitysyhteistyöponnisteluja. Tämän takia HVK:ssa olisi aiheellista tarkastella keinoja, joilla unionin toiminnan johdonmukaisuutta voitaisiin tältäkin osin lisätä.

Valiokunta haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että taloudellisen avun luonteinen yhteistyö muiden kuin perinteisten kehitysmaiden, esimerkiksi IVY-maiden kanssa, perustuu unionissa nykyisin perustamissopimuksen 235 artiklaan, koska yhteistyölle ei ole itsenäistä toimivaltaperustaa perussopimuksissa. Valiokunnan mielestä ei ole asianmukaista, että yhteismarkkinoiden toteuttamiseen liittyvää artiklaa käytetään toimivaltaperustana tällaisissa asioissa, vaan perinteisen kehitysyhteistyön ulkopuolisen talousavun osalta olisi luotava selkeä toimivaltaperuste perustamissopimukseen.

Unionin päätöksenteon johdonmukaisuuden turvaaminen

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kysymys unionin eri aloilla harjoittaman toiminnan johdonmukaisuudesta koetaan ongelmaksi laajalti. Esimerkkejä tästä ovat edellä mainitun kehitysyhteistyöpolitiikan ja sisäisten politiikkojen ristiriitojen lisäksi kuluttajansuoja- ja ympäristönsuojelunäkökohtien syrjäyttäminen maatalous- ja aluepolitiikassa sekä kulttuuripolitiikan ja rakennerahastojen toiminnan koordinoimattomuus. Räikein esimerkki tästä ongelmasta on epäilemättä tupakan viljelyn merkittävä tukeminen unionissa samanaikaisesti tupakkoinnin vastustamiseen tähtäävien toimenpiteiden kanssa. Valtioneuvoston selonteossa mainitaan asiaan liittyen erikseen tarve tähdentää ympäristöpoliittista läpäisyperiaatetta unionin muiden alojen päätöksenteossa.

Valiokunnan mielestä kysymystä unionin toiminnan johdonmukaisuuden turvaamisesta olisi tarkasteltava HVK:ssa. Unionin olisi päätöksenteossään pystyttävä huolehtimaan siitä, että sen päätökset eivät loukkaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Päätösten olisi myös oltava sopeutuksessa syrjintäkiellon kanssa. Sellaiset taustat kuin työllisyyden edistäminen, sukupuolten tasa-arvo, ympäristönsuojelu, kulttuuriarvojen turvaaminen, pienten ja keskusuurten yritysten aseman parantaminen sekä kuluttajien suojeleminen olisi otettava huomioon kaikkien alojen päätöksenteossa.

Valiokunta esittää harkittavaksi, tulisiko päätösten julkaisemista ja perustelemista koskevaa perustamissopimuksen 190 artiklaa täydentää viittauksilla niihin horisontaalisesti vaikuttaviin perustamissopimuksen artikloihin, joiden osalta ehdotuksessa olisi aina oltava perustelut unionin laaja-alaisen päämäärien huomioon ottamisesta ehdotuksessa.

Unionin politiikka erällä aloilla sekä kysymys 235 artiklan soveltamisesta

Valtioneuvoston selonteossa katsotaan, että yhteistyötä energiapolitiikan, matkailun ja pelastuspalvelun aloilla voitaisiin edistää nykyisten perussopimusten puitteissa tai tarvittaessa turvautuen perustamissopimuksen 235 artiklaan. Mainitun artiklan nojalla neuvosto voi yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan päättää sellaisista yhteismarkkinoiden tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä, joiden osalta perustamissopimuksissa ei ole tarkempaa toimivaltaperustaa.

Näin ollen kolmen alan Maastrichtin sopimuksessa ennakoitu tarkastelu HVK:ssa ei siten johtaisi perussopimusten tarkistuksiin, joskin valtioneuvosto pitää mahdollisena pelastuspalvelun sisällyttämistä III pilariin. Valiokunnalla ei ole syytä asettaa kysymyksenalaiseksi valtioneuvoston arviota näiden alojen osalta. Sen sijaan kysymystä 235 artiklan käyttämisestä valtioneuvoston selonteossa ajatellulla tavalla ei voida pitää ongelmattomana.

Yhteismarkkinoiden turvaamiseksi tarpeellisten toimien toimivaltaperustaksi perustamissopimukseen aikanaan otettu 235 artikla on ongelmallinen sekä periaatteellisesti että käytännössä. Artiklaan sisältyvä keskeinen rajoite, tarpeellisuus yhteismarkkinoiden toiminnassa, menetti oikeudellisen merkityksensä Euroopan yhtenäisasiakirjan hyväksymistä edeltäneinä vuosikymmeninä. Artiklan nojalla laajennettiin yhteisön toimintaa lukuisille aloille, joita ei ollut ennakoitu perustamissopimuksen alkuperäisessä tekstissä. Vastaavasti keskeinen osa yhtenäisasiakirjan ja Maastrichtin sopimuksen uudistuksissa oli selkeiden toimivaltaperusteiden luominen sellaisille yhteisön toimille, jotka edeltävinä vuosina oli toteutettu 235 artiklan nojalla. Erällä aloilla kiellettiin Maastrichtin sopimuksessa samalla lainsäädännön yhdenmukaistaminen yhteisön toimin.

Kansallisten parlamenttien keskeisin valtaoikeus EU:ssa on se, että ne voivat perussopimus-

ten ja niiden muutosten ratifiointimenettelyssä kontrolloida, millä aloilla ja minkäluonteista toimivaltaa siirretään unionille. Tämän takia 235 artiklaa on pidetty periaatteellisesti arveluttavana ja erällä tahoilla on esitetty sen kumoamista. Asian ongelmallisuutta on lisännyt artiklan soveltamiskäytännön väljyys, jonka nojalla esimerkiksi yhteisön eräiden elinten yhteisen käänös-keskuksen säännöt tai taloudellinen apu kolmansille maille on voitu katsoa yhteismarkkinoihin liittyväksi toimeksi.

Valiokunnan mielestä vaikuttaa ilmeiseltä, että jonkinlainen 235 artiklan kaltainen joustava järjestely tarvitaan myös tulevaisuudessa. Kuitenkin olisi 235 artikla palautettava vastaamaan alkuperäistä tarkoitustaan, mikä edellyttäisi vanhentuneen yhteismarkkinat-käsitteen korvaamista sisämarkkinoiden käsitteellä. Samalla olisi analysoitava ne tapausryhmät, joissa artiklaan on jouduttu turvautumaan sisämarkkinoiden toiminnan turvaamiseen objektiivisesti liittyvässä tapauksissa. Näitä tapauksia varten olisi perussopimukseen otettava täsmällisen toimivaltaperustan osoittavat erityismääräykset.

Erityisistä politiikka-aloista valiokunta haluaa kiinnittää huomiota eläinsuojeluun ja liikuntaan. Kansalaisten piirissä on herättänyt laajaa tyytymättömyyttä se, että yhteisessä maatalouspolitiikassa ei riittävästi oteta huomioon eläinsuojelullisia näkökohtia. Tämän takia tulisi selvittää mahdollisuudet ottaa eläinsuojelun korkeaan tasoon velvoittava määräys perustamissopimukseen. Liikunnan osalta tulisi harkita nykyisen kulttuurin koskevan perustamissopimuksen artiklan (128 artikla) kaltaista sääntelyä. Ratkaisu merkitsisi yhtäältä liikunnan erityisluonteen tunnustamista kansainvälisiä ulottuvuuksia omaavana vapaana kansalaistoimintana ja estäisi toisaalta lainsäädännön yhdenmukaistamisen ja muun toimielinten epäoikeutetun puuttumisen liikunta-alan toimintaan.

Pohjoismainen yhteistyö

Useat jäsenvaltiot harjoittavat unionin päätöksenteossa perinteisesti yhteistyötä ja koordinoivat politiikkaansa muiden samanlaisia tavoitteita ajavien jäsenvaltioiden kanssa. Esimerkkejä tästä ovat vakiintunut Benelux-yhteistyö sekä Saksan ja Ranskan keskinäinen pyrkimys löytää yhteinen näkemys Eurooppa-politiikasta kahdenväliseltä pohjalta. Myös unioniin kuuluvilla pohjoismailla, Suomella, Ruotsilla ja Tanskalla on pohjoismaisen yhteistyön perinteiden pohjal-

ta muodostunut yhdensuuntainen näkemys useista HVK:n kannalta keskeisistä kysymyksistä. Tässä yhteydessä voidaan mainita avoimuuden lisääminen, sosiaalisen ulottuvuuden korostaminen sekä ympäristö-, tasa-arvo- ja kuluttajapolitiittiset tavoitteet.

Valiokunta ei yhdy näkemyksiin, joiden mukaan pohjoismaiden pyrkimys yhteisiin tavoitteisiin HVK:ssa olisi unioniin soveltumatonta blokipolitiikkaa. Päinvastoin useita Suomelle keskeisiä neuvottelutavoitteita voitaisiin edistää pohjoismaisella neuvottelukantojen valmistelujen koordinoimisella ja tarvittaessa yhteisesiintymisellä.

Eduskunta ja HVK

Valtiopäiväjärjestyksen 54 g §:n mukaan pääministerin on annettava ennakolta informaatiota HVK:n istunnoista suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle sekä jälkikäteen joko mainituille valiokunnille tai eduskunnalle. Valiokunnat voivat tarvittaessa antaa saamiensa tietojen johdosta lausunnon valtioneuvostolle.

Valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 2 momentin nojalla ulkoasiainvaliokunta voi saada selonteon hallitukselta myös HVK:sta. Vastaavasti kullakin erikoisvaliokunnalla on valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 2 momentin nojalla mahdollisuus saada selvitys oman alansa kysymyksistä, joita käsitellään HVK:ssa. Valtioneuvosto voi lisäksi turvautua eduskunnan informoinnissa valtiopäiväjärjestyksessä tietojen antamisesta eduskunnalle säädettyihin yleisiin menettelyihin.

Valiokunta lähtee siitä, että valtioneuvoston pyrkimyksenä on pitää eduskunta mahdollisimman hyvin informoituna HVK:n kulusta, mille

valtiopäiväjärjestyksen 54 g § ja sen pohjalta asianomaisten valiokuntien ja pääministerin välillä tarkemmin sovittavat käytännöt luovat hyvät edellytykset. Valiokunta tähdentää sitä, että valtiopäiväjärjestyksen 54 g §:ssä edellytetään asianomaisille valiokunnille ennakolta, ennen Suomen neuvottelukantojen lukkoonlyömistä annettavaa informointia ja siihen sisältyvää mahdollisuutta valiokuntien kantojen muodostamiseen ja ilmaisemiseen eikä pelkästään tietojen antamista konferenssissa jo tehdyistä päätöksistä.

Itsestään selvänä on pidettävä sitä, että valtioneuvosto antaa eduskunnan asianomaisille valiokunnille oma-aloitteisesti tiedoksi kaiken sen aineiston, joka annetaan konferenssista tiedoksi Euroopan parlamentille.

HVK:n tulokset edellyttävät eduskunnan hyväksymistä. HVK on sisällöltään Suomen valtiollisen elämän ja yhteiskunnan perusteisiin kohdistuvan luonteeltaan valtiosääntöisen normiston uudistamista. Sen tulosten voimaansaatamiseksi vaaditaan eduskunnan eri ryhmien laajaa kannatusta. Tämän takia on erityisen tärkeää, että eduskuntaa ei konferenssin kuluessa aseteta tapahtuneiden tosiasioiden eteen. Valiokunta lähtee siitä, että hallitus luo edellytykset toimivalle vuorovaikutukselle eduskunnan kanssa kohdatessaan konferenssin edetessä linjatkaisun tekemistä edellyttäviä valintatilanteita.

Edellä esitetyn perusteella suuri valiokunta esittää kunnioittavasti,

että ulkoasiainvaliokunta ottaisi huomioon tässä lausunnossa esitetyn.

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Erkki Tuomioja /sd, varapuheenjohtaja Kimmo Sasi /kok, jäsenet Maria Kaisa Aula /kesk, Mikko Elo /sd, Jorma Huuhtanen /kesk, Tuulikki Hämäläinen /sd, Jouko Jääskeläinen /skl, Tarja Kautto /sd, Anne Knaapi /kok, Johannes Koskinen /sd, Johannes Leppänen /kesk, Outi Ojala /vas, Reino

Paasilinna /sd, Margareta Pietikäinen /r, Aapo Saari /kesk, Pertti Salolainen /kok, Esko Seppänen /vas, Jouko Skinnari /sd, Pentti Tiisanen /vas, Irja Tulonen /kok, Matti Vanhanen /kesk ja Matti Väistö /kesk sekä varajäsenet Jari Koskinen /kok, Jukka Tarkka /nuors ja Raimo Vistbacka /ps (yhteensä 25 jäsentä ja varajäsentä).

Eriävä mielipide

Mielestämme valiokunnan lausuntoon olisi tullut liittää lause (jakson "*Talous- ja rahaliitto (EMU)*" ensimmäisen kappaleen kolmanneksi virkkeeksi), jonka mukaan Suomen hallituksen tulisi nostaa EMU keskusteluun HVK:ssa.

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 1996

Esko Seppänen /vas

Pentti Tiusanen /vas

Raimo Vistbacka /ps

