

**Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle  
Euroopan unionin tulevaisuudesta**

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO .....	3
2.	TULEVAISUUSJULISTUS JA EUROOPPALAINEN KESKUS- TELU .....	3
2.1.	Nizzan tulevaisuusjulistus .....	3
2.2.	Tulevaisuuskeskustelussa esitettyjä kannanottoja .....	4
2.2.1.	Toimivaltajako .....	5
2.2.2.	Perussopimusten yksinkertaistaminen .....	5
2.2.3.	Perusoikeuskirjan aseman määrittely .....	6
2.2.4.	Kansallisten parlamenttien asema .....	6
2.3.	Muita tulevaisuuskeskustelun teemoja .....	7
2.3.1.	Toimielimiin liittyvät ehdotukset .....	7
2.3.2.	EU:n ulkosuhteiden tehostaminen .....	8
2.3.3.	Unionin politiikan sisällölliset kysymykset .....	8
3.	EUROOPAN UNIONIN KEHITTÄMISEN PERUSSUUNTA .....	9
3.1.	EU:n perusluonne .....	9
3.2.	Unionin kehityssuunnat .....	10
3.3.	Nizzan tulevaisuusjulistuksen teemat ja muut aiheet .....	12
3.3.1.	Toimivallan jaon tarkentaminen jäsenvaltioiden ja unionin välillä toissijai- suusperiaatteen mukaisesti ja sen noudattamisen valvonta .....	13
3.3.2.	EU:n perusoikeuskirjan aseman määrittely .....	14
3.3.3.	Perussopimusten yksinkertaistaminen niiden selkeyttämiseksi ja niiden te- kemiseksi helpommin ymmärrettäviksi muuttamatta niiden sisältöä .....	15
3.3.4.	Kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa .....	16
3.3.5.	Muut tulevaisuuskeskustelun aiheet .....	17
4.	HALLITUSTENVÄLISEN KONFERENSSIN VALMISTELU- TAPA .....	18
4.1.	Kansalaiskeskustelu .....	19
4.2.	Varsinainen valmisteluvaihe .....	19
4.2.1.	Konventin kokoonpano .....	19
4.2.2.	Konventin työskentelytavat .....	21
4.2.3.	Aikataulu .....	21
4.2.4.	Konventin mandaatti .....	22
5.	LAEKENIN EUROOPPA-NEUVOSTOON VALMISTAUTU- MINEN .....	23

## 1. JOHDANTO

Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten välinen konferenssi (jäljempänä *hallitustenvälinen konferenssi, HVK*) hyväksyi Nizzassa joulukuussa vuonna 2000 konferenssin päätösasiakirjaan liitetyn julistuksen unionin tulevaisuudesta (n:o 23). Julistuksessa esitellään aiheita ja tavoitteita Euroopan unionin uudistamiseksi. Julistuksessa esiteltyjä tulevaisuuskeskustelun teemoja on täydennetty ja syvennetty eurooppalaisessa keskustelussa.

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta Suomessa (HE 93/2001 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Esitystä koskevan lähetekeskustelun esittelypuheenvuorossa 18 päivänä kesäkuuta 2001 pääministeri Lipponen ilmoitti valtioneuvoston antavan unionin tulevaisuutta koskevan selonteon eduskunnalle syysistuntokaudella.

Valtioneuvosto antoi suurelle valiokunnalle 5 päivänä huhtikuuta 2001 perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen Euroopan unionin tulevaisuudesta (E 27/2001 vp). Suuri valiokunta antoi asiasta lausunnon valtioneuvostolle 3 päivänä lokakuuta 2001 (SuVL 2/2001 vp).

Laekenissa 14 ja 15 päivänä joulukuuta 2001 Eurooppa-neuvoston on tarkoitus hyväksyä julistus prosessin jatkon kannalta tarpeellisista aloitteista. Laekenin julistus tulee todennäköisesti sisältämään päätökset vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin valmistelutavasta ja tulevaisuustyön asialistaan tässä vaiheessa tehtävistä tarkennuksista.

Tässä perustuslain 44 §:n mukaisessa valtioneuvoston selonteossa esitellään eurooppalaista keskustelua Euroopan unionin tulevaisuudesta sekä Suomen hallituksen lähtökohtia ja näkemyksiä Euroopan unionin kehittämisen perussuunnasta ja hallitustenvälisen konferenssin valmistelutavasta.

Selonteko on osa hallituksen valmistautumista Laekenin Eurooppa-neuvostoon sekä sen jälkeiseen hallitustenvälisen konferenssin valmisteluun.

Valtioneuvosto tulee laajapohjaisen kansalaiskeskustelun ja hallitustenvälisen konferenssin edetessä tarvittaessa täydentämään tässä selonteossa esiteltyjä unionin tulevaisuutta koskevia teemoja. Valtioneuvosto tulee antamaan eduskunnalle säännöllisesti selvityksiä myös valmistelutyön edistymisestä.

## 2. TULEVAISUUSJULISTUS JA EUROOPPALAINEN KESKUSTELU

### 2.1. Nizzan tulevaisuusjulistus

Vuoden 2000 hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetyn unionin tulevaisuutta koskevan julistuksen (n:o 23) mukaan uusi hallitustenvälinen konferenssi (HVK) kutsutaan koolle vuonna 2004 käsittelemään tulevaisuustyön tuloksia ja tekemään tarvittavat muutokset perussopimuksiin.

Julistuksen mukaan tarkoituksena on edistää laaja-alaista keskustelua unionin tulevaisuudesta yhdessä kaikkien asianosaisten kanssa ja tarkastella muun muassa seuraavia asioita:

- toimivallan jaon tarkentaminen jäsenvaltioiden ja unionin välillä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja sen noudattamisen valvonta;
- Nizzassa julistetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan aseman määrittely Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti;
- perussopimusten yksinkertaistaminen niiden selkeyttämiseksi ja niiden tekemiseksi helpommin ymmärrettäviksi muuttamatta niiden sisältöä;
- kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa.

Julistuksessa on tähdennetty näiden asioiden tarkastelun merkitystä unionin ja sen toimielinten demokraattisen legitimiuden ja avoimuuden parantamisen näkökulmasta. Tavoitteena on unionin tuominen lähemmäksi jäsenvaltioiden kansalaisia.

Vaikka tulevaisuusjulistuksessa hahmoteltavat kysymykset ovat hyvin laajoja, luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Tarkoituksena on, että asialistaa tullaan täsmentämään ja täydentämään laajapohjaisessa tulevaisuuskeskustelussa ja HVK:n valmisteluvaiheessa esiin tulevien kysymysten ja näkemysten pohjalta.

Nizzan julistuksessa ei oteta kantaa HVK:n valmistelutyön organisointiin, vaan tätä koskevat päätökset on määrä tehdä Laekenin Eurooppa-neuvostossa. Laekenissa päätetään valmisteluryhmän kokoonpanoon liittyvien kysymysten lisäksi sen toimeksiannosta, johon sisältyy myös jollain tarkkuudella määritelty valmistelun aihepiiri.

## 2.2. Tulevaisuuskeskustelussa esitettyjä kannanottoja

Keskustelu unionin tulevaisuudesta käynnistyi vuoden 2000 HVK:n aikana Saksan ulkoministeri Fischerin ja Ranskan presidentti Chiracin pitämillä linjapuheilla. HVK:n päättymisen jälkeen keskustelu on edelleen vilkastunut, ja monet sekä jäsenvaltioiden että hakijavaltioiden johtajista ovat esittäneet aiheesta näkemyksiään.

Puheenvuoroissa on otettu kantaa Nizzan julistuksessa mainittuihin kysymyksiin ja tehty uusia ehdotuksia tulevaisuustyön asialistalle lisättävistä aiheista. Ehdotukset ovat koskeneet sekä unionin toimielimiä ja päätöksentekojärjestelmää että unionin politiikan sisältöä.

Keskustelussa on analysoitu unionin heikkouksia ja vahvuuksia ja pohdittu, kuinka pystyttäisiin vastaamaan paremmin kansalaisten unioniin kohdistuviin odotuksiin. Tällöin on erityisesti ollut esillä unionin hyväksyttävyyden lisääminen muuttamalla unionia avoimemmaksi ja demokraattisemmaksi. Lisäksi laajentumisen ja globalisaation on katsottu edellyttävän unionin sisäisen ja ulkoisen toiminnan vahvistamista. Monissa puheenvuoroissa on lisäksi otettu kantaa siihen, mihin suuntaan unionia tulisi pitkällä tähtäimellä kehittää ja kuinka suuriin muutoksiin on tarvetta.

Tulevaisuuskeskustelussa ovat eniten olleet esillä poliittiset johtajat. Jäsenvaltioissa käydessä keskustelussa myös kriittiset painotukset ovat tulleet esille. Kaikki nämä puheenvuorot ovat yhtä tärkeitä keskusteltaessa EU:n tulevista kehittämisratkaisuista.

### 2.2.1. Toimivaltajako

Kaikissa esitetyissä tulevaisuuspuheenvuoroissa toimivaltajaon selkeyttäminen on nähty tarpeellisenä, ja toissijaisuusperiaatteen entistä parempaa noudattamista on korostettu. On pidetty tärkeänä, että toiminta tapahtuu mahdollisimman lähellä kansalaisia, ja EU-tason toiminnassa keskitytään asioihin, joissa EU voi tarjota todellista lisäarvoa.

Näkemykset eroavat kuitenkin sen suhteen, kuinka toimivaltajako tulisi täsmentää. Kysymys on erityisen tärkeä Saksalle ja sen osavaltioille, jotka ovat esittäneet unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden välisen toimivaltaluettelon laatimista. Osavaltioiden huolena on se, että unionin toimivalta on laajentunut vähitellen koskemaan niiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Tarkalla toimivaltaluettelolla haluttaisiin rajoittaa mahdollisuutta laajentaa unionin toimivaltaa toimielinten poliittisin päätöksin tai yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytännön kautta.

Yksityiskohtaisen toimivaltaluettelon sijaan puheenvuoroissa on yleensä kannatettu unionin ja jäsenvaltioiden tehtävien ja vastuiden täsmentämistä määrittelemättä tarkemmin, kuinka tämä tulisi tehdä.

Oikeudellisen ratkaisun sijaan osa kannattaa toimivaltajaon selkeyttämistä määrittelemällä toimivallan käytön yleiset periaatteet. Iso-Britannian pääministeri Blair on ehdottanut eräänlaisen poliittisen asiakirjan ("Statement of Principles") laatimista toimivaltajaon selkeyttämiseksi. Myös Tanskan pääministeri Rasmussen on puhunut työnjakoa koskevien periaatteiden laatimisen ja sellaisen poliittisen mekanismin puolesta, jolla liiallinen ja liian yksityiskohtainen sääntely voitaisiin torjua.

Monet ovat myös korostaneet riittävän joustavuuden säilyttämistä. Benelux-maiden mukaan tulisi unionin dynaamisen kehittymisen turvaamiseksi muun muassa säilyttää EY:n perustamissopimuksen 308 artikla.

Monet puheenvuoron käyttäneistä kannattavat toimivaltajaon ennakkoluulotonta tarkastelua ja pitävät myös mahdollisena toimivallan osittaista siirtämistä takaisin kansalliselle tasolle joillain yhteisön politiikan aloilla. Tällaisista politiikka-aloista on esimerkkinä mainittu muun muassa maatalous. Useimmat ovat kuitenkin korostaneet, ettei kokonaisia politiikka-aloja tulisi kansallistaa eikä yhdentymistä purkaa.

Toimivaltajaon ja toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaa on keskustelussa pohdittu suhteellisen vähän, lukuun ottamatta ehdotuksia valvonnan järjestämisestä kansallisten parlamenttien jäsenistä koostuvan uuden toimielimen perustamisella. Vaihtoehtona on myös mainittu toissijaisuusperiaatteen oikeudellisen valvonnan vahvistaminen joko yhteisöjen tuomioistuimen tai jonkin uuden tuomioistuimen toimesta.

### 2.2.2. Perussopimusten yksinkertaistaminen

Sopimusten yksinkertaistamista koskevan keskustelun taustalla on Firenzen yliopistollisen Eurooppa-instituutin laatima luonnos yhdistetyksi perussopimukseksi. Luonnoksessa sopimukset on jaettu kahtia mikä sisältää myös ajatuksen sopimusten jakamisesta perustuslailliseen osaan ja siihen liitettäviin pöytäkirjoihin. Perustuslaillista osaa eli perussopimusta voitaisiin muuttaa nykyiseen tapaan ainoastaan jäsenvaltioiden yhteisellä sopimuksella hallitustenvälisessä konferenssissa. Muut nykyisiin sopimuksiin sisältyvät määräykset kirjattaisiin pöytäkirjoihin, joita voitaisiin muuttaa helpommin myöhemmin määriteltävällä tavalla neuvostossa.

Kaikissa tulevaisuuspuheenvuoroissa on pidetty perussopimusten selkeyttämistä kannatettavana tavoitteena. Tavoitteena olevaa uutta tekstiä on kutsuttu muun muassa unionin perustuslaiksi, perustuslailliseksi sopimukseksi ja perussopimukseksi. Osa kannattaa myös sopimusten järjestämistä samalla uudelleen. Benelux-maat ovat ilmoittaneet tukevansa Firenzen yliopistollisen Eurooppa-instituutin ehdotusta sopimusten kahtiajaosta.

Kaikki eivät kuitenkaan ole pitäneet välttämättömänä yhden yhtenäisen asiakirjan laatimista. Pääministeri Blair on todennut, ettei yksinkertaistamisen tarvitse välttämättä päätyä yhteen oikeudellisesti sitovaan perustuslaiksi kutsuttavaan asiakirjaan. Hänen mukaansa unionin monimutkaisuudesta ja dynaamisuudesta johtuen EU:n perustuslaki tulee jatkossakin todennäköisesti koostumaan useista eri asiakirjoista. Myös Ruotsin pääministeri Persson on korostanut realistisuutta yksinkertaistamishankkeessa.

### **2.2.3. Perusoikeuskirjan aseman määrittely**

Nizzan Eurooppa-neuvostossa hyväksyttiin perusoikeuskirja poliittisena julistuksena. Samalla päätettiin, että perusoikeuskirjan soveltamista seurataan jonkin aikaa ja palataan sen oikeudelliseen asemaan tulevaisuustyön yhteydessä.

Puheenvuoroissa enemmistö on kannattanut oikeudellisesti sitovaa perusoikeuskirjaa. Perusoikeuksien nähdään liittyvän oleellisesti unionin perustuslaillistamisprosessiin. Ne, jotka kannattavat sopimusten kahtiajakoa, näkevät perusoikeuskirjan tärkeänä osana uutta perussopimusta.

Siitä, missä muodossa ja miten perusoikeuskirja tulisi sopimukseen liittää, ei juurikaan ole käyty keskustelua. Ainoastaan Alankomaiden pääministeri Kok on todennut, ettei perusoikeuskirjan liittäminen sellaisenaan ole mahdollista.

Alankomaiden hallituksen tulevaisuuskannanoton mukaan perusoikeuskirjan asema vaikuttaa myös unionin mahdolliseen liittymiseen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Alankomaiden mielestä liittyminen sinänsä olisi toivottavaa. Myös pääministeri Persson on pitänyt tärkeänä, ettei perusoikeuskirjan asemaa määriteltäessä samalla heikennetä muita instrumentteja, kuten Euroopan ihmisoikeussopimusta.

### **2.2.4. Kansallisten parlamenttien asema**

Kaikissa tulevaisuuspuheenvuoroissa on kannatettu Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisen yhteistyön ja koordinoinnin lisäämistä. Itävallan ulkoministeri Ferrero-Waldner on ehdottanut sellaisten valiokuntien perustamista EU-tasolle, joihin osallistuisivat sekä kansallisten parlamenttien että Euroopan parlamentin edustajat, ja joissa käsiteltäisiin tiettyjä säädösehdotuksiin sisältyviä kysymyksiä.

Osa puhujista on lisäksi korostanut parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä jäsenvaltioissa vahvistamalla niiden asemaa hallitustensa EU-politiikan ohjauksessa. Tanskan ulkoministeri Lykketoftin mukaan parlamenttien osallistumista lisäisi EU-asioiden säännöllinen käsittely kansallisten parlamenttien valiokunnissa. Parlamenteille voitaisiin esitellä kaikki tärkeät säädösehdotukset, joista ne voisivat esittää lausuntonsa.

Espanjan pääministeri Aznar on ehdottanut kansallisten parlamenttien osallistumista koskevan asiakirjan luomista. Se sisältäisi osallistumista koskevat menettelyohjeet ja määrittäisi parlamentaarisen kontrollin vähimmäistason. Asiakirjaan voitaisiin kirjata, että toimivallan siirtoon tarvittaisiin aina sekä kansallisten parlamenttien että Euroopan parlamentin hyväksyntä.

Pääministeri Blair ja ulkoministeri Fischer ovat ehdottaneet kansallisista kansanedustajista muodostettavaa Euroopan parlamentin toista kamaria. Belgian pääministeri Verhofstadt ja Kreikan pääministeri Simitis sekä Saksan liittokansleri Schröder ovat puolestaan ehdottaneet, että neuvostosta kehitettäisiin Euroopan parlamentin toinen ”valtioiden kamari”.

Ranskan pääministeri Jospin ehdotti linjapuheessaan kansallisten parlamenttien edustajista koostuvan pysyvän kongressin perustamista. Myös Portugalin pääministeri Guterres kannattaa ajatusta erityisestä kongressista, jonka kautta kansalliset parlamentit voisivat säännöllisesti seurata kehitystä EU-tasolla. Pääministeri Rasmussen kannattaa puolestaan Euroopan unionin kansanedustuslaitosten Eurooppa-asioihin erikoistuneiden valiokuntien yhteistyöelimen, COSACin, kehittämistä ”kansojen neuvostoksi”.

Näihin ehdotuksiin sisältyy yleensä ajatus siitä, että uudet parlamentaariset elimet valvoisivat erityisesti toissijaisuusperiaatteen noudattamista ja mahdollisesti myös hyväksyisivät teknisimpiä muutoksia perussopimuksiin.

Ulkoministeri Ferrero-Waldner ja Belgian ulkoministeri Michel ovat vastustaneet ajatusta Euroopan parlamentin toisesta kamarista tai muusta uudesta instituutiosta siksi, että he näkevät sen lähinnä aiheuttavan tehottomuutta ja sekavuutta. Myös Espanjan ulkoministeri Piqué on todennut, että ehdotusta toisesta kamarista on harkittava tarkkaan.

## 2.3. Muita tulevaisuuskeskustelun teemoja

Nizzan tulevaisuusjulistuksen mukaan tulevaisuustyössä tullaan käsittelemään ainakin edellä selostettua neljää kysymystä. Näiden kysymysten lisäksi lähes kaikissa puheenvuoroissa on tehty myös muita aloitteita unionin kehittämiseksi.

### 2.3.1. Toimielimiin liittyvät ehdotukset

Benelux-maat ovat ehdottaneet Euroopan parlamentille oikeutta erottaa yksittäinen komissaari ja tasapainon säilyttämiseksi komissiolle oikeutta hajottaa parlamentti. Samalla ne ovat ehdottaneet komission puheenjohtajan valitsemista suoralla eurooppalaisella kansanvaalilla. Pääministeri Jospin on puolestaan ehdottanut komission puheenjohtajan valitsemista Euroopan parlamentin vaaleissa parhaiten menestyneestä ryhmästä ja Eurooppa-neuvostolle oikeutta hajottaa parlamentti.

Euroopan parlamentin aseman vahvistamista ovat kannattaneet Benelux-maat ja liittokansleri Schröder ehdottamalla täyden budjettivallan antamista parlamentille ja yhteispäätösmenettelyn käytön lisäämistä. Monet ovat myös ehdottaneet parlamentin ja komission aseman vahvistamista päätöksenteossa muun muassa poistamalla nykyinen pilarijako. Lisäksi Alankomaat on tulevaisuusmuistiossaan todennut tarpeelliseksi pohtia aloiteoikeuden antamista Euroopan parlamentille tietyissä lainsäädäntökysymyksissä.

Pääministeri Jospin on ehdottanut suhteellisen vaalittavan ja suurten alueellisten vaalipiirien järjestelmän yhdistämistä EP:n vaaleissa. Luxemburgin pääministeri Junckerin mukaan vaalilupaa tulisi muuttaa poistamalla puolueiden listat, jotta kansalaiset voisivat äänestää suoraan henkilöä.

Puhujista osa katsoo kuitenkin, ettei unionin demokraattisuutta voida lisätä Euroopan parlamentin vahvistamisen kautta. Parlamentin toimivaltaa ei heidän mielestään tulisi olennaisesti laajentaa, sillä se ei ole kansalaisten silmissä kovin legitiimi suorista vaaleista huolimatta. Pääministeri Guterres on todennut, että parlamentin aseman vahvistamisen edellytyksenä on kansallisten parlamenttien aseman vahvistuminen vastaavalla tavalla. Joissakin puheenvuoroissa on toivottu Eurooppa-neuvoston roolin vahvistamista EU-politiikan strategi-

nessa ohjauksessa. Pääministeri Blair on ehdottanut, että Eurooppa-neuvosto hyväksyisi komission ehdotuksesta vuosittain EU:n poliittisen asialistan, joka antaisi suuntaviivat, työohjelman ja aikataulut EU:n toimielinten ohjaamiseksi.

Pääministeri Jospinin näkemykset Eurooppa-neuvoston roolista ovat pitkälti samanlaiset. Hänen mukaansa Eurooppa-neuvoston tulisi hyväksyä monivuotinen lainsäädäntöohjelma komission ja Euroopan parlamentin ehdotuksesta. Eurooppa-neuvoston tulisi keskittyä linjavetoihin ja unionia koskeviin suuriin kysymyksiin ja se voisi kokoontua nykyistä useammin, esimerkiksi joka toinen kuukausi.

Monien mielestä myös neuvoston roolia ja toimintaa tulisi edelleen kehittää. Puheenvuoroissa on peräänkuulutettu neuvoston työn rationalisointia ja tehostamista. On nähty tärkeänä, että se keskittyisi lainsäädäntötehtäviin päivittäisen hallinnon sijaan. Myös neuvoston päätöksenteon tehostamista on korostettu. Monet ovat kannattaneet määränemistöpäätöksenteon lisäämistä neuvostossa.

Joissakin puheenvuoroissa on otettu kantaa myös yleisten asioiden neuvoston koordinoivan roolin kehittämiseen. Pääministeri Jospin taas on ehdottanut uuden sellaisen neuvostokoonpanon perustamista, jolla olisi koordinoiva ja valmisteleva rooli. Sen jäsenet voisivat olla esimerkiksi niitä ministereitä, joiden vastuulla on EU-kysymysten koordinointi kansallisissa hallituksissa.

Myös nykyisen kiertävän EU-puheenjohtajuusjärjestelmän muuttamista on ehdotettu. Pääministerit Blair ja Rasmussen ovat ehdottaneet harkittavaksi puheenjohtajuuksien jakamista maaryhmittäin.

### **2.3.2. EU:n ulkosuhteiden tehostaminen**

Enemmistö puheenvuoron käyttäneistä pitää EU:n maailmanlaajuisen roolin vahvistamista yhtenä tärkeänä tulevaisuustyön tavoitteena. Unionin ulkoista toimintaa tulisi tehostaa ja siitä tulisi tehdä yhtenäisempää ja johdonmukaisempää.

Näiden tavoitteiden edistämiseksi on ehdotettu muun muassa korkean edustajan ja ulkosuhdekomissaarin tehtävien yhdistämistä, oikeushenkilöllisyyden antamista unionille ja pilarijaon purkamista. Italian pääministeri Amaton mukaan pilarijako tulisi poistaa, sillä kansalaiset toivovat EU:lta aiempaa suurempaa aktiivisuutta nimenomaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä oikeus- ja sisäasioihin kuuluvissa kysymyksissä.

Monissa puheenvuoroissa on korostettu unionin ulkoisen edustautumisen virtaviivaistamista. Pääministeri Junckerin mukaan EU:n tulisi olla edustettuna YK:n turvallisuusneuvostossa. Puheenjohtajavaltio voisi edustaa unionia ja sillä olisi yhtä monta ääntä kuin turvallisuusneuvoston eurooppalaisilla jäsenillä yhteensä. Alankomaiden muistossa todetaan, että YK:n turvallisuusneuvoston lisäksi unionilla tulisi pidemmällä aikavälillä olla yksi yhteinen edustaja myös G7/G8-kokouksissa.

Myös eurolle on ehdotettu ulkoista edustajaa.

### **2.3.3. Unionin politiikan sisällölliset kysymykset**

Unionin tulevaisuutta koskevissa puheenvuoroissa on poikkeuksetta korostettu sitä, ettei nyt tulisi käsitellä ainoastaan toimielimiin liittyviä kysymyksiä vaan myös kansalaisia enemmän



kiinnostavaa unionin politiikan sisältöä. Poliitiikan sisältöä koskevat ehdotukset on esitetty melko yleisellä tasolla, ja monet niistä eivät edes vaatisi sopimusmuutoksia toteutuakseen.

Politiikka-aloina, joihin unionin toivotaan keskittyvän entistä enemmän, toistuvat puheenvuoroissa erityisesti seuraavat: yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, työllisyys, ympäristö, rikollisuuden torjunta, elintarviketurvallisuus, kuluttajapolitiikka sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Monet ovat myös korostaneet Euroopan sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista sekä tarvetta aktiivisempaan talouspolitiikan koordinointiin vahvan rahapolitiikan tasapainottamiseksi. Tähän liittyen pääministeri Jospin on ehdottanut eurolle omaa ”taloudellista hallitusta”. Lisäksi monet ovat nostaneet esille tarpeen uudistaa unionin maatalouspolitiikkaa sekä alue- ja rakennepolitiikkaa.

Eurooppalaisen veron käyttöönoton puolesta ovat puhuneet pääministerit Verhofstadt ja Juncker sekä komission puheenjohtaja Prodi. Prodi sekä pääministerit Aznar ja Simitis ovat myös nähneet tarpeelliseksi tarkastella uudelleen budjetin kokoa, jotta varmistettaisiin riittävät resurssit unionin tehtävien hoitamiseen.

### 3. EUROOPAN UNIONIN KEHITTÄMISEN PERUSSUUNTA

#### 3.1. EU:n perusluonne

Euroopan unioni on perusluonteeltaan sekä itsenäisten jäsenvaltioiden että Euroopan kansojen muodostama tiivis liitto, jolla on tietyissä asioissa ylikansallista toimivaltaa. Jäsenvaltioilla on yksinomainen oikeus määrätä toimivallan perusteista, jotka on kirjattu unionin perussopimuksiin.

Perussopimuksia voidaan muuttaa vain Euroopan unionin perustamissopimuksen 48 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden hallitustenvälisessä konferenssissa ja sopimusten voimaantulon edellytyksenä on muutosten hyväksyminen jokaisessa jäsenvaltiossa. Perussopimuksissa on kuitenkin joitakin nimenomaisia valtuutussäännöksiä, joiden mukaan neuvosto voi yksimielisesti päättää yksittäisiä asioita koskevista toimivallan muutoksista ilman perussopimusten muuttamista koskevaa tavanomaista menettelyä.

Tyypillisesti perussopimusten artikloissa määritellään politiikan ala ja tavoitteet, käytettävissä olevat lainsäädäntötyypit, toimielinten osallistuminen päätöksentekoprosessiin ja niiden sisäiset äänestysäännöt. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vielä täsmennetty toimivaltasuhteiden määräytymisen perusteita. Yhteisön toimivalta voi olla joko yksinomaista tai rinnakkaista jäsenvaltioiden kanssa.

Toimielimien tekemät päätökset vaikuttavat välittömästi jäsenvaltioissa sekä viranomaisten että kansalaisten ja yritysten oikeusasemaan. Jäsenvaltiot ovat unionin toimielinten toimivaltansa puitteissa tekemien päätösten sitomia (EU:n lainalaisuusperiaate).

Toimivallan luovuttaminen EU:lle rajoittaa vastaavasti jäsenvaltioiden valtioelinten vallankäyttöä. Kyse on kansallisten valtioelinten tiettyjen valtaoikeuksien siirtymisestä yhteisön toimielimille. Tämän toimivallan siirron vaikutukset ulottuvat eriasteisina lainsäädäntö-, budjetti-, sopimuksenteko- ja tuomiovaltaan.

Jäsenvaltioiden täysivaltaisuuden rajoituksena voidaan pitää komission yksinomaista aloiteoikeutta yhteisöasioissa sekä jäsenvaltioiden sidonnaisuutta neuvostossa määränemistö-päätöksillä ja useimmiten Euroopan parlamentin kanssa yhteispäätösmenettelyssä hyväksyt-

tyihin yhteisösäädöksiin. Lisäksi jäsenvaltiot ovat sidottuja komission siirretyn täytäntöönpanovallan perusteella tekemiin päätöksiin (komitologiamenettely).

Toimivaltaa voidaan käyttää toisin tai palauttaa se takaisin jäsenvaltioille vain samassa menettelyssä, kuin sitä on luovutettukin eli perussopimuksia muuttamalla. Jäsenyys Euroopan unionissa ei muuta jäsenvaltioiden asemaa täysivaltaisina ja itsenäisinä valtioina.

Yhteisön toimivallan käyttöä ohjaavina yleisperiaatteina on perussopimukseen kirjattu suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteet. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että toimielimet käyttävät tavoitteisiin nähden oikeasuhtaisia keinoja. Toissijaisuusperiaatteen mukaan aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö voisi toimia vain siinä tapauksessa ja laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita. Näihin periaatteisiin voi katsoa sisältyvän ajatuksen sitä, että myös unionitason päätöksissä jäsenvaltioille voidaan jättää harkintavaltaa kansallisten erityispiirteiden huomioimiseksi.

Yhteisöasioista poiketen toimivallan siirto on vähäisempää yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa. Komissiolle ei ole yksinomaista aloiteoikeutta, neuvostossa päätökset tehdään pääsääntöisesti yksimielisesti, Euroopan parlamenttia vain kuullaan, täytäntöönpano jäsenvaltiossa edellyttää usein erillisen hyväksymisen ja yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta on rajoitettua.

Tätä erilaista toimivallan jakautumista EU:n sisällä kuvataan usein pilarirakenteella. Eri pilareiden välillä unionin toimivallan ja yhteistoiminnan luonne vaihtelee, mutta kaikkien pilareiden perustana ovat yhteiset toimielimet, tavoitteet, arvot ja periaatteet.

## 3.2. Unionin kehityssuunnat

Edellä kuvattu yhteisöllisyys oli huipussaan, kun sisämarkkinaohjelman toteuttamisesta sovittiin Euroopan yhtenäisasiakirjassa sekä talous- ja rahaliiton perustamisesta Maastrichtin sopimuksessa. Amsterdamin sopimuksessa merkittävin toimivallan siirto koski oikeus- ja sisäasioita, joista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka sekä siviilioikeudellinen yhteistyö yhteisöllistettiin.

Yhteisömenetelmä perustuu yhteisön lainsäädäntöön ja unionin toimielinten vahvaan rooliin jäsenvaltioiden rinnalla. Unionin suuntaa ei määrätä hierarkkisesti, vaan se muotoutuu eri toimielinten ja jäsenvaltioiden välisessä jatkuvassa vuorovaikutuksessa.

Yhteisöasioissa päätökset tehdään komission aloitteesta ja pääsääntöisesti määräenemmistöllä neuvostossa ja yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa. Säädösten täytäntöönpanossa vastuuta on mahdollista siirtää neuvostolta komissiolle ja jäsenvaltioille (komitologiamenettely). Vastuu kaikkien yhteisöpäätösten kansallisesta toimeenpanosta on kuitenkin aina jäsenvaltioilla itsellään. Komissio ja yhteisöjen tuomioistuimet yhteistyössä kansallisten tuomioistuinten valvovat päätösten toteutumista.

Maastrichtin ja Amsterdamin sopimusten jälkeen yhteisötoimivaltaa ei ole merkittävästi laajennettu, vaan huomio unionin kehittämisessä on pääosin kohdistunut unionin laajentumisen ja EMU:n kolmannen vaiheen edellyttämiin uudistuksiin. Näiden lisäksi on korostunut tarve toisaalta unionin ulkoisen toiminnan tehostamiseen ja toisaalta unionin demokraattisen legitimitetin vahvistamiseen.

Berliinin Eurooppa-neuvostossa sovittiin laajentumiseen liittyvistä politiikkauudistuksista ja niiden rahoittamisesta vuosina 2000-2006. Laajentumisen edellyttämistä välttämättömistä toimielinuudistuksista saavutettiin ratkaisu jäsenvaltioiden kesken Nizzassa viime joulu-

kuussa. Vaikka Nizzan jälkeen kaikki hyväksyvät poliittisesti sen, ettei uusien jäsenten ottaminen unioniin enää edellytä muita sopimusmuutoksia, monien mielestä laajentuvan unionin päätöksenteko- ja toimintakykyä on edelleen vahvistettava seuraavassa hallitustenvälisessä konferenssissa.

EMU:n kolmannen vaiheen käynnistyminen vuoden 1999 alussa on merkinnyt paitsi yhteistä rahapolitiikkaa ja sisämarkkinoiden täydellistymistä myös uutta haastetta jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittamiselle. Samalla se on luonut poliittisen paineen käsitellä ja yhteensovittaa EU-tasolla myös sellaisia talouteen vahvasti kytkeytyviä politiikan aloja, joilla jäsenvaltiot kuitenkin haluavat edelleen pitää kiinni kansallisesta toimivallasta. Tämä kehitys on selkeimmillään niin sanotussa Lissabonin strategiassa, jonka mukaisesti vuosittain Eurooppa-neuvostossa käsiteltävän yhteensovituksen piiriin kuuluvat talous-, työllisyys- ja rakennepolitiikan lisäksi myös sosiaali- ja ympäristöasiat.

Lissabonin strategian pohjalta kehitetyn niin sanotun avoimen koordinaatiomenetelmän tavoitteena on yhteisön ja jäsenvaltioiden toiminnan yhteensovittaminen politiikan eri aloilla. Siinä ei siirretä uutta toimivaltaa EU:lle, vaan toimivalta ja toimielinten asema voivat vaihdella joustavasti eri asioissa.

Koordinaatiomenetelmän käytön lisäämistä on pidetty joillakin aloilla hyödyllisenä. Menetelmää on kuitenkin arvosteltu yhtäältä unionin toiminnan laajentamisesta kansallisen toimivallan alueelle ja toisaalta yhteisömenetelmän heikentämisestä niillä aloilla, joilla unionilla on perussopimusten nojalla lainsäädäntövaltaa. Tästä huolimatta jäsenvaltiot ja komissio ovat jatkuvasti laajentaneet menetelmän soveltamisaluetta. Viimeksi sitä on ehdotettu koulutus- sekä maahanmuuttopolitiikkaan.

Unionin toiminta on siten lainsäädäntötyön ohella painottunut yhä enemmän EU:n ja jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien asioiden yhteensovittamiseen. Tulosten saavuttamiseksi jäsenvaltioiden poliittinen sitoutuminen Eurooppa-neuvostossa on muodostunut entistä tärkeämmäksi ja on käytännössä toisinaan myös ollut poliittinen edellytys oikeudellisesti velvoittavien päätösten tekemiselle myöhemmässä vaiheessa toimielimissä.

Unionin kehittämiskeskustelussa on esiintynyt myös vahvasti federalistisia tavoitteenasetteluja. Unionin muuttamiselle todelliseksi liittovaltioksi ei kuitenkaan juuri näytä löytyvän kannatusta. Sen sijaan eräänlaiseksi tavoitteeksi on joissakin puheenvuoroissa esitetty ”kansallisvaltioiden federaatiota”, jolla eri puhujat tarkoittavat hieman erilaisia asioita.

Myös Nizzan tulevaisuusjulistuksen taustalla on nähtävissä liittovaltiolliselle järjestelmälle tyypillisiä kysymyksenasetteluja, kuten unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivaltajaon tarkentaminen yksityiskohtaisella toimivaltaluettelolla ja toissijaisuusperiaatteen oikeudellisen valvonnan tehostaminen. Toimivaltaluettelossa voidaan periaatteessa yhtä hyvin vahvistaa kuin heikentää unionin toimivaltaa, mutta käytännössä nyt tavoitteena näyttää olevan sen rajoittaminen ja osittainen purkaminenkin.

Unionin toimivallan vahvistamisesta ei kovin paljon keskusteltu viime hallitustenvälisessä konferenssissa. Tässä suhteessa Nizzan sopimuksen ehkä merkittävin ratkaisu oli EU:n kauppapoliittisen toimivallan täsmentäminen palvelujen ja henkisen omaisuuden kaupan alueilla tietyin rajoituksin. Tämän jälkeen jotkut jäsenvaltiot ovat nostaneet esille nykyisen pilarijaon poistamisen ja sen mukaisesti II ja III pilarien yhteisöllistämisen.

Nizzan julistukseen sisältyvä kysymys perusoikeuskirjan oikeudellistamisesta liittyy myös unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivaltajakoon. Perusoikeuksien mahdollinen kirjajaminen perussopimukseen nähdään myös keskeisenä elementtinä niin sanotussa unionin perustuslaillistamisessa. Monet ovatkin asettaneet tulevan hallitustenvälisen konferenssin ta-

voitteeksi nykyisten perussopimusten keskeisimpien määräysten kokoamisen selkeäksi ja systemaattiseksi perustuslaiksi tai perussopimukseksi.

Unionin perustuslain kannattajat eivät ole juuri ottaneet kantaa siihen, pitäisikö perustuslain säätämisen ja muuttamisen jäädä jäsenvaltioiden yksinomaiseksi oikeudeksi. Useimmat tuntuvat tarkoittavan perustuslailla lähinnä perustuslaillista sopimusta, jonka keskeisistä perustuslaillisista määräyksistä jäsenvaltiot päättäisivät samalla tavoin kuin nykyisistä perussopimuksista. Sen sijaan monet ovat ilmaisseet valmiutensa harkita vähemmän keskeisten sopimusmääräysten muuttamisenmenettelyn helpottamista.

Nizzan julistuksessa seuraavan hallitustenvälisen konferenssin keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin unionin ja sen toimielinten demokraattisen legitimitietin vahvistaminen. Monissa puheenvuoroissa onkin arvioitu mahdollisuuksia lähentää unionia kansalaisiin lisäämällä avoimuutta ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Samoin on pohdittu unionin toimielinten tehtäväjaon ja vastuiden selkeyttämistä ja erityisesti kansallisten parlamenttien aseman vahvistamista EU-rakenteissa.

Erilaisista lähtökohdista ja painotuksista huolimatta useimpia tulevaisuuskeskustelussa käytettyjä puheenvuoroja yhdistää tavoite nykyisten perussopimusten keskeisten määräysten kokoamisesta perustuslaiksi, perussopimukseksi tai poliittiseksi asiakirjaksi, jolla selkeyttäisiin paitsi toimivaltajakoa unionin ja jäsenvaltioiden välillä myös unionin toimielinten valta- ja vastuusuhteita.

*Suomi pitää tärkeänä, että Euroopan unionia kehitetään jatkossakin itsenäisten jäsenvaltioiden ja Euroopan kansojen tiiviinä yhteisönä. Unionin on toimittava tehokkaasti ja kansanvaltaisesti asioissa, jotka jäsenvaltiot ovat siirtäneet sen toimivaltaan.*

*Laajentuvan unionin on oltava kunnianhimoinen ja käytännönläheinen tavoitteidenasetteluiltaan. Unionilla on oltava riittävän vahva toimivalta asioissa, joissa unionilla on paremmat edellytykset saavuttaa yhteiset tavoitteet kuin jäsenvaltioilla yksinään. Toimivaltaa on käytettävä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti niin, että unionitason toimet tarjoavat todellista lisäarvoa jäsenvaltioille, kansalaisille ja yrityksille.*

*Suomen etu on taloudellisesti vahva ja dynaaminen sekä sosiaalisesti ja ekologisesti vastuullinen Euroopan unioni, joka muodostaa myös todellisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen. Unionin on kyettävä toimimaan tehokkaasti yhteisten tavoitteidensa puolesta Euroopassa ja koko maailmassa.*

### 3.3. Nizzan tulevaisuusjulistuksen teemat ja muut aiheet

Nizzan julistuksessa mainituilla neljällä teemalla on kullakin oma historiallinen taustansa Euroopan integraatiokehityksessä. Niitä voidaan tarkastella paitsi poliittisina erilliskysymyksinä myös unionin perustuslaillisen kehityksen keskeisinä elementteinä.

Uudelle hallitustenväliselle konferenssille ei asetettu selkeää poliittista lopputavoitetta Nizzassa. Julistuksen teemoista on kuitenkin niin haluttaessa muokattavissa EU:n perustuslaillinen sopimus tai perustuslaki, kuten useat eurooppalaiset poliitikot ovat ehdottaneet. Jäsenvaltioiden esittämät näkemykset unionin mahdollisesta perustuslaillistamisesta poikkeavat kuitenkin merkittävästi toisistaan.

### **3.3.1. Toimivallan jaon tarkentaminen jäsenvaltioiden ja unionin välillä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja sen noudattamisen valvonta**

Unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallan jaosta, unionin toimielinten perustamisesta ja päätöksentekosäännöistä sekä toimivaltasuhteista sovitaan jäsenvaltioiden hallitusten välillä ja ne kirjataan perussopimuksiin. Perussopimusmääräysten voimaantulon edellytyksenä on niiden hyväksyminen kussakin jäsenvaltiossa oman valtiosääntönsä mukaisesti.

Perussopimuksissa on kuitenkin joitakin nimenomaisia valtuutussäännöksiä, joiden mukaan neuvosto voi päättää yksittäisiä asioita koskevista toimivallan muutoksista ilman perussopimuksen muuttamista koskevaa tavanomaista menettelyä. Näissä tapauksissa jäsenvaltioiden asema on turvattu yksimielisyysvaatimuksella ja joissakin tapauksissa edellyttämällä, että jäsenvaltiot ratifioivat tehdyn päätöksen.

Unionin toimivalta on luonteeltaan sille siirrettyä erityistoimivaltaa eikä yleistä toimivaltaa. Toimivalta määräytyy sovellettavan toimivaltamääräyksen nojalla ottaen huomioon kullekin politiikka-alalle määritellyt unionin tavoitteet.

EY:n perustamissopimuksen 308 artikla mahdollistaa kuitenkin toimivallan laajentamisen perussopimusta muuttamatta, jos toimivallan laajentaminen on tarpeellista yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista.

Toimivalta ei ole aina nimenomaisesti määritelty. Perussopimuksissa määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeelliset toimet voivat olla mahdollisia, vaikka niistä ei olisi erityistä mainintaa toimivallan perustavassa sopimusmääräyksessä. Ulkoisen toiminnan alalla tällainen toimivalta on yhä merkittävää.

Seurauksena on, että unionin toimivalta on määritelty usein epämääräisellä, jopa hallitsemattomaksi koetulla tavalla. Oikeus- ja säädöskäytännöllä on laajennettu toimivaltaa siitä, mitä se määräysten perusteella näyttäisi olevan. Yhteisöjen tuomioistuimen tulkintaratkaisut ovat olleet erityisesti unionin ulkoisen toiminnan alalla merkittäviä ja uutta luovia.

Juuri tämä kehitys on nähtävissä keskeisenä taustatekijänä sille, että Nizzan julistuksessa päätettiin ottaa tarkastelun kohteeksi toimivallan jaon tarkentaminen toissijaisuusperiaatteen pohjalta ja sen noudattamisen valvonta. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty yksityiskohtaisen toimivaltaluettelon sisällyttämistä perussopimuksiin.

Toimivaltajaon tarkempi määrittely toissijaisuusperiaatteen pohjalta voi periaatteessa merkitä unionin yksinomaisen toimivallan rajaamista tai jopa palauttamista jäsenvaltioille. Käytännössä ehkä merkittävämpi kysymys on kuitenkin toimivaltajaon tarkentaminen ja toissijaisuusperiaatteen noudattamisen tehokkaampi valvonta unionin ja jäsenvaltioiden rinnakkaiseen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Keinoina voivat olla joko poliittinen etukäteisvalvonta tai oikeudellinen jälkikäteisvalvonta. Tulevaisuuskeskustelussa on ehdotettu kansallisten parlamenttien aseman vahvistamista EU-tasolla erityisesti toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvomisessa.

*Suomi katsoo, että toimivallan perusteista ja toimivaltasuhteista tulisi jatkossakin määrätä perussopimuksissa. Nykyistä toimivaltajakoa on tarpeen selkeyttää. Suomi suhtautuu avoimesti eri mahdollisuuksiin määrittellä tarkemmin toimivallan jakautuminen unionin ja jäsenvaltioiden välillä.*

*Suomi pitää tärkeänä, että erityistoimivalta säilyy edelleen unionin toimivallan määrittelyn lähtökohtana. Kullakin unionin politiikka-alalla tulisi unionin toimival-*

*lan ja toiminnan tavoitteiden olla selkeästi ja riittävän täsmällisesti määriteltyinä. Suomi suhtautuu kuitenkin varauksellisesti ajatukseen yksityiskohtaisen ja tyhjentävän toimivaltaluettelon tekemisestä.*

*EU:n toiminnan perusluonteeseen kuuluvan dynaamisuuden varmistamiseksi unionin tavoitteet on säilytettävä edelleen toimivaltaa määrittävinä peruselementteinä. Unionin riittävä uusiutumiskyky tulisi turvata nimenomaisilla sopimusmääräyksillä ja harkitsemalla tarkkarajaisten valtuutussääntöjen käyttöä joidenkin politiikka-alojen toimivaltasuhteiden tarkistamiseen.*

*Suomi korostaa toissijaisuusperiaatteen noudattamista määriteltäessä rinnakkaiseen toimivaltaan kuuluvien asioiden oikeaa käsittelytasoa ja on valmis vahvistamaan periaatteen käytön valvontaa. Tämä koskee erityisesti etukäteistä poliittista valvontaa.*

### **3.3.2. EU:n perusoikeuskirjan aseman määrittely**

Nizzan Eurooppa-neuvosto hyväksyi EU:n perusoikeuskirjan poliittisena julistuksena. Perusoikeuskirja sitoo kuitenkin välillisesti unionin toimielimiä: perusoikeuskirjan määräykset voivat tulla velvoittaviksi unionisopimuksen 6 artiklan tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Jäsenvaltioita peruskirjassa mainitut oikeudet ja velvoitteet sitovat samalla perusteella kuin toimielimiä ja sen lisäksi silloin, kun jäsenvaltio soveltaa yhteisön oikeutta.

Perusoikeuskirjan aseman määrittely on läheisessä yhteydessä toimivaltasuhteiden tarkentamiseen sekä perussopimusten yksinkertaistamiseen. Perusoikeuskirjaan sisältyy nimenomainen määräys siitä, ettei sillä voida laajentaa yhteisölle ja unionille perussopimuksissa annettuja toimivaltuuksia ja tehtäviä.

Mikäli perusoikeuskirja sellaisenaan liitettäisiin perussopimukseen, se voisi kuitenkin edellä mainitusta määräyksestä huolimatta aiheuttaa muutoksia toimivaltasuhteisiin yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä. Asiakirjaan sisältyy myös määräyksiä, jotka ovat yksinomaisen kansallisen toimivallan piirissä. Perusoikeuskirjan mahdollinen oikeudellistaminen loisi myös paineita arvioida siihen nyt kirjattujen oikeuksien ja velvoitteiden sisältöä uudelleen.

Perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman arvioinnin yhteydessä tulee huomiotavaksi myös perusoikeuskirjan asema yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja unionin lainsäädäntötyössä. Yhteisöjen tuomioistuimet ja muut toimielimet voivat tulevaisuudessa vaikuttaa perusoikeusasiakirjan sitovuuteen käytännöllään. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sivunnut asiakirjaa kerran päätöksessään ja EY:n tuomioistuimen julkisasiamiehet ovat käyttäneet sitä jo useasti, mutta EY:n tuomioistuimen päätöksissä asiakirjaan ei ole vielä viitattu. Myös yhdessä EY:n säädöksessä ja useassa säädösehdotuksessa on asiakirja mainittu.

Suomi on pitänyt tärkeänä yhteisön liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Liittyminen sopimukseen takaisi ihmisoikeuksien ulkopuolisen, kansainvälisen valvonnan ja saataisi valvonnan suhteen unionin toimielimet yhdenvertaiseen asemaan jäsenvaltioiden kanssa. Liittyminen turvaisi myös ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aseman ihmisoikeuksiin keskittyvänä eurooppalaisena järjestelmänä.

Perusoikeuskirjan hyväksymisen myötä yhteisön liittyminen sopimukseen on tullut entistä ajankohtaisemmaksi. Yhteisön liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei loisi ristiriitaa EU:n perusoikeuskirjan määräysten kanssa. Mikäli Euroopan unionista muodostettaisiin oikeushenkilö, liittyminen voisi koskea myös unionia.

*Suomi kannattaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojan vahvistamista Euroopan unionissa ja näkee perusoikeuskirjan yhtenä keinona vahvistaa tätä suojaa. Perusoikeuskirjan aseman määrittelyn yhteydessä on tarkkaan arvioitava sen mahdollisen oikeudellistamisen vaikutuksia unionin ja jäsenvaltioiden välisiin toimivaltasuhteisiin.*

*Suomi pitää tärkeänä, että Euroopan yhteisö liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen.*

### **3.3.3. Perussopimusten yksinkertaistaminen niiden selkeyttämiseksi ja niiden tekemiseksi helpommin ymmärrettäviksi muuttamatta niiden sisältöä**

Euroopan unionin perussopimukset ovat syntyneet Euroopan yhdentymishistorian eri vaiheissa ja ne muodostavat monimutkaisen ja epäyhtenäisen kokonaisuuden. Kolmessa perustamissopimuksessa sekä unionisopimuksessa on yli 700 artiklaa Keskeiset ja teknisemmät sopimusmääräykset ovat rinnakkain ja hajallaan eri sopimuksissa. Perussopimusten liitteinä on lukuisia oikeudellisesti velvoittavia pöytäkirjoja ja poliittisesti sitovia julistuksia. Lisäksi primäärioikeudellisia määräyksiä sisältyy myös liittymissopimukseen ja muihin asiakirjoihin.

Perussopimusten yksinkertaistaminen aloitettiin jo Amsterdamin sopimuksella, jolla kumottiin ja poistettiin joitakin vanhentuneita määräyksiä ja uusittiin artiklojen numerointi. Lisäksi unionisopimuksesta ja EY:n perustamissopimuksesta laadittiin konsolidoidut versiot, jotka eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia.

Vuoden 2000 hallitustenvälisen konferenssin valmisteluvaiheessa komissio pyysi Firenzen yliopistollista Eurooppa-instituuttia tekemään selvityksen perussopimusten yksinkertaistamisesta. Selvitystyön mukaan perussopimukset olisi mahdollista laatia uudelleen muuttamatta niiden oikeussisältöä. Unionisopimus korvattaisiin EU:n perussopimuksella, joka sisältäisi loogisesti järjestettyinä kaikki keskeiset unionisopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen määräykset. Määräykset EU:n yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sekä poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa koottaisiin kahteen erityispöytäkirjaan perussopimuksen liitteeksi. Uuteen perussopimukseen sisällytettäviä määräyksiä lukuun ottamatta EY:n perustamissopimus pysyisi voimassa tai se liitettäisiin sopimukseen erityispöytäkirjaksi.

Eurooppa-instituutin selvityksessä arvioitiin myös perussopimusten muuttamismenettelyä. Sen mukaan varsinaisen perussopimuksen muuttaminen vaatisi jatkossakin nykyisen unionisopimuksen 48 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden sopimusta, mutta pöytäkirjoja voitaisiin harkita muutettavaksi tarkemmin määriteltävällä tavalla neuvostossa. Sopimusmääräysten muuttamismenettelyssä on kyse toimivaltajaon perusteisiin kuuluvasta asiasta.

Sopimusten yksinkertaistamisen ja toimivaltajaon tarkentamisen yhteydessä on nostettu esiin myös kysymys siitä, pitäisikö uuteen sopimukseen kirjata perussopimusten ulkopuolella kehittyntä yhteisön oikeutta. Tämä koskee yhtäältä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyjä yhteisön oikeuden periaatteita, kuten välitön oikeusvaikutus, yhteisön oikeuden etusija ja yhteisön toimivallan syrjäyttävä vaikutus, ja toisaalta yksittäisten politiikka-alojen oikeusperustoja. Tässä yhteydessä olisi mahdollisuus myös avoimesti arvioida, vastaako oikeuskäytäntö perussopimusten tavoitteita jäsenvaltioiden kantojen mukaisesti.

Edellisessä HVK:ssa sopimusten yksinkertaistamista ei käsitelty, vaan sitä koskeva toimeksianto sisällytettiin tulevaisuusjulistukseen. Sen mukaan perussopimuksia pitäisi selkeyttää ja tehdä helpommin ymmärrettäviksi. Tavoitteen onnistunut toteuttaminen voisi lisätä unionin tavoitteiden ja toimien ymmärrettävyyttä ja hyväksyttävyyttä. Perussopimusten yksinkertaistaminen voisi tukea myös yleisellä tasolla unionin päätöksentekokyvyn parantamista, sen toiminnan kehittämistä sekä hallinnon tehostamista.

Julistuksen mukaan sopimusten yksinkertaistaminen pitäisi tehdä niiden sisältöä muuttamatta. Tällöin kohdataan kuitenkin jo aikaisemmin esiintynyt kysymys siitä, voidaanko muutokset muodollisesti tulkita uusiksi velvoitteiksi, vaikka ne korvaavat vain aikaisemmat velvoitteet. Myös yhteisymmärryksen saavuttaminen siitä, mikä on lopulta sisältöön vaikuttava muutos, voi olla vaikeaa. Jotta julistuksen ilmaisemaa pyrkimystä voitaisiin noudattaa, olisi yksinkertaistaminen tarkoituksenmukaista tehdä uudistustyön siinä vaiheessa, kun varsinaisia sopimusmuutoksista ja erityisesti toimivaltasuhteista on riittävä yksimielisyys.

*Suomi katsoo, että uudistustyön tavoitteena pitäisi olla selkeä, yksinkertainen ja sitova perusasiakirja, jossa tavoitteiden, tehtävien ja toimivaltasuhteiden perusteet on määriteltä. EU:n toimivaltasuhteita koskevat ratkaisut vaikuttavat olennaisesti perussopimusten yksinkertaistamistyöhön.*

*Suomella on valmius harkita muiden kuin perussopimusten keskeisimpien, perustavaa laatua olevien määräysten muuttamismenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Muuttamisen edellytyksenä on kuitenkin aina oltava jäsenvaltioiden yksimielisyys. Yksinkertaistamisen yhteydessä voidaan myös arvioida, onko yhteisöjen tuomioistuimen yhteisön oikeudeksi vakiintunutta oikeuskäytäntöä aiheellista sisällyttää joltain osin perussopimukseen.*

### **3.3.4. Kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa**

Tulevaisuusjulistuksessa keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu unionin hyväksyttävyyden ja demokraattisuuden vahvistaminen sekä unionin tuominen lähemmäksi kansalaisia. Tähän tavoitteeseen liittyen yhdeksi tarkastelun kohteeksi on otettu kansallisten parlamenttien vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet eurooppalaisissa rakenteissa

Kansalaisten osallistuminen EU-asioiden käsittelyyn toteutuu pääosin edustuksellisesti yhtäältä kansallisten parlamenttien luottamusta nauttivien hallitusten kautta neuvostossa ja toisaalta välittömällä vaaleilla valitun Euroopan parlamentin toimesta. Sen lisäksi jäsenmailla, komissiolla ja Euroopan parlamentilla on erilaisia suoria yhteydenpitotapoja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia tukevat paitsi unionin yleinen avoimuus myös jäsenvaltioissa sisäisesti toteutetut jäsenvaltioiden hallitusten ja kansallisten kansanedustuslaitosten väliset EU-asioiden tiedonvaihto- ja valmistelijärjestelmät. Joissakin jäsenvaltioissa nämä voivat sisältää myös alue- ja paikallistason sekä erilaisten valtiosisäisten alueiden osallistumista valmisteluihin. Esimerkiksi Suomessa on Ahvenanmaan maakunnan vaikutusmahdollisuudet turvattu perustuslaintasoisessa itsehallintolaissa.

Unionin hyväksyttävyyteen ja sen nauttimaan luottamukseen vaikuttaa keskeisesti se, miten hyvin kansalaiset kokevat voivansa vaikuttaa unionin päätöksiin edustuksellisten elinten kautta ja kuinka avoimesti he saavat tietoa päätöksentekijöiden toiminnasta unionin toimielinjärjestelmässä. Siihen vaikuttaa myös se, miten päätöksentekijöiden poliittinen ja oikeudellinen vastuunalaisuus toteutuu unionin toimielimissä ja jäsenvaltioissa.



Tulevaisuuskeskustelussa on esitetty erilaisia ajatuksia kansallisten parlamenttien aseman vahvistamisesta unionissa. Euroopan parlamenttiin on ehdotettu perustettavaksi kansallisten parlamenttien jäsenistä koostuva toinen kamari tai kansallisten parlamenttien edustajista muodostettava kongressi. Niiden erityistehtäväksi on kaavailtu konsultatiivisen roolin lisäksi myös toissijaisuusperiaatteen valvontaa unionin lainsäädäntötyössä.

Keskustelussa on esitetty ajatuksia myös komission tai komission puheenjohtajan valinnasta suorilla kansanvaaleilla sekä eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta ja kansanäänestyksestä.

*Suomi pitää tärkeänä, että tulevaisuustyössä käsitellään erilaisia mahdollisuuksia lisätä unionin kansanvaltaisuutta ja kansalaisten luottamusta unionin päätöksentekojärjestelmään. Tällöin korostuvat erityisesti unionin toimielinten avoimuus, poliittinen ja oikeudellinen vastuunalaisuus sekä hyvä hallinto.*

*Suomen näkemyksen mukaan kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia EU-politiikassa pitää vahvistaa ensisijaisesti kehittämällä kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä.*

*Suomi suhtautuu pidättyvästi uusien toimielinten perustamiseen, mutta on valmis tarkastelemaan eri ehdotuksia kansallisten parlamenttien aseman vahvistamisesta eurooppalaisissa rakenteissa. Uudet rakenteet eivät saisi heikentää unionin päätöksentekokykyä eivätkä hämärtää poliittisia valta- ja vastuusuhteita.*

### **3.3.5. Muut tulevaisuuskeskustelun aiheet**

Nizzan tulevaisuusjulistuksen asialista on esimerkinomainen. Eurooppalaisessa keskustelussa on tuotu esille runsaasti uusia, Euroopan unionin tulevaisuutta muovaavia ehdotuksia, joita on selostettu jaksossa 2.

Laajentumisen ja globalisaation mukanaan tuomat haasteet asettavat uusia vaatimuksia unionin toiminta- ja päätöksentekokyvylle. Unionin pitää pystyä jatkossakin tekemään tehokkaasti päätöksiä niissä asioissa, jotka jäsenvaltiot ovat sen vastuulle antaneet.

Tehokkaan päätöksenteon edellytyksenä on toimiva päätöksentekomenettely, joka tarjoaa oikeat ja riittävät keinot tavoitteiden saavuttamiseen. Perussopimusten oikeusperustojen pitäisi mahdollistaa johdonmukainen toiminta unionin eri politiikan aloilla. Mahdollisuudet kansallisiin erityispiirteisiin tulisi säilyttää.

Suomi on pitänyt päätöksentekokyvyn kannalta keskeisenä määräenemmistöpäätöksenteon käyttöalaa sekä unionin päätöksentekorakenteen selkeyttä. Näitä kysymyksiä Suomi on korostanut muun muassa Amsterdamin sekä Nizzan sopimukseen päättyneissä hallitustenvälisissä konferensseissa.

Määräenemmistöpäätösten käyttöalan laajentaminen on edelleen tärkeää ja tätä voitaisiin tarkastella myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Unionin tavoitteiden toteutumiseksi myös todellisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen voi synnyttää tarpeen lähentää kolmannen pilarin toimivaltamääräyksiä yhteisöpilarin määräykseen.

Yhteisöllisten päätöksentekomenettelyjen laajentaminen lainsäädäntötyössä edellyttäisi kuitenkin myös niiden toimivuuden arviointia. Olisi harkittava, pitäisikö pääosin hyvin toimivasta yhteispäätösmenettelyä vielä uudistaa. Samoin tulisi harkita – kuten Suomi esitti hallitustenvälisessä konferenssissa vuonna 2000 - olisiko yksinkertainen kaksoisenemmistö nykyjärjestelmää selkeämpi ja tehokkaampi päätöksentekojärjestelmä. Samassa yhteydessä on

luonnollista pohtia laajemminkin unionin toimielinten toimintakykyä ja mahdollisuuksia niiden työn tehostamiseen.

Euroopan unionin kansainvälisen toiminnan rakennetta ei voi pitää kolmansien osapuolien näkökulmasta kovinkaan selkeänä. Unionin ulkoisen roolin selkiyttäminen ja toiminnan tuoksellisuuden parantaminen edellyttävät johdonmukaisuuden kehittämistä. Suomi on Amsterdamin sopimukseen johtaneissa neuvotteluissa kannattanut unionin ja yhteisöjen muodostamista yhdeksi oikeushenkilöksi. Tämä mahdollistaisi sen, että unionin poliittinen, taloudellinen ja muu ulkoinen toiminta luettaisiin selkeästi saman yksikön nimiin. Toimivaltajako unionissa ei kuitenkaan muuttuisi vaan sopimukset hyväksyttäisiin unionissa sen asianomaisen politiikka -tai yhteistyöalan toimivaltamääräysten mukaisesti. Ulkosuhteiden alalla voitaisiin tarkastella myös ulkosuhdekomissaarin ja korkean edustajan tehtävien yhdistämistä unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Keskusteltaessa unionille luovutetun toimivallan laajuudesta sekä käytössä syntyneiden päätösten suhteesta kansallisiin päätöksiin on siten syytä kiinnittää huomiota myös niihin vaatimuksiin, jotka liittyvät toimivallan käytön vastuullisuuteen ja laadukkuuteen. Hyvän hallinnon vaatimus liittyy myös perusoikeuksien toteutumiseen, perussopimusten yksinkertaistamiseen ja unionin hyväksyttävyyteen.

Suomi on jäsenyyden eri vaiheissa tuonut esille hyvän hallinnon sekä avoimuuden toteutumisen merkitystä unionin uudistamisesta. Suomi pitää tärkeänä, että unionin toimielimet ovat sitoutuneita hyvän hallinnon sääntöihin ja periaatteisiin, ja että niiden noudattamista myös valvotaan. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojan sekä hyvän hallinnon pitäisi olla osa unionin toimielinten toimintaa.

*Suomen näkemyksen mukaan EU:n tulevassa uudistamisessa tulee turvata laajentuvan unionin päätöksenteko- ja toimintakykyisyys sekä hyvä hallinto.*

*Hallitustenvälisen konferenssin valmistelu ja laajapohjainen kansalaiskeskustelu unionin tasolla sekä jäsen- ja hakijavaltioissa tarjoavat aineksia täydentää ja syventää asialistaa. Suomi tulee keskustelun ja hallitustenvälisen konferenssin valmistelujen edetessä tarvittaessa täydentämään edellä esitellyjä tulevaisuuskeskustelun teemoja.*

#### 4. HALLITUSTENVÄLISEN KONFERENSSIN VALMISTELUTAPA

Nizzan Eurooppa-neuvoston jälkeen sekä jäsenvaltiot että unionin toimielimet ovat tuoneet esille tarpeen uudistaa hallitustenvälisen konferenssin valmistelutapaa jatkossa sellaiseksi, että unionin kansalaisten olisi helpompi seurata valmistelun kulkua ja saada siinä äänensä kuuluviin. Kansallisten kansanedustuslaitosten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia on haluttu niin ikään parantaa. Eduskunnan suuri valiokunta on lausunnossaan (SuVL 2/2001vp) katsonut, että unionin ja sen kansalaisten lähentämisen sekä laajentumisneuvotteluiden etenemisen tulee heijastua hallitustenvälisen konferenssin valmistelutapaan.

Hallitustenväliseen konferenssiin johtava prosessi voidaan jaotella seuraavasti:

- kansalaiskeskustelun käynnistäminen unionissa sekä jäsen- ja hakijavaltioissa (2001);
- hallitustenvälisen konferenssin valmisteluvaihe (2002 - 2003) ja

- hallitustenvälinen konferenssi (2004).

## 4.1. Kansalaiskeskustelu

Nizzan päätösasiakirjaan liitettyssä julistuksessa todetaan, että unionin tulevaisuudesta tulisi käydä laaja-alaista keskustelua kansallisten kansanedustuslaitosten ja kaikkien julkista mielipidettä edustavien tahojen, poliittisten piirien, talouselämän ja yliopisto- ja tiedemaailman sekä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa sekä jäsenmaissa että EU-tasolla ennen seuraavan hallitustenvälisen konferenssin koollekutsumista vuonna 2004. Göteborgin Eurooppa-neuvostossa 15. - 16.6.2001 tarkennettiin, että keskustelun olisi tuotava esille unionia seuraavina vuosikymmeninä odottavat haasteet sekä kannustettava tekemään ehdotuksia niihin vastaamiseksi poliittisin, institutionaalisin ja työn järjestämiseen liittyvin keinoin.

Tulevaisuuskeskustelu käynnistyi EU-tasolla maaliskuussa 2001, jolloin sitä varten avattiin myös omat verkkosivut osoitteessa [www.futurum.eu.int](http://www.futurum.eu.int). Kevään ja kesän aikana jäsenmaat sekä osa hakijamaista ovat käynnistäneet erilaisia kansallisen keskustelun tukemiseen liittyviä hankkeita. Euroopan parlamentti, alueiden komitea, talous- ja sosiaalikomitea, työmarkkinaosapuolet, COSAC sekä yhteisöjen tuomioistuimet ovat myös osaltaan pyrkineet edistämään kansalaiskeskustelua sekä käsitelleet unionin tulevaisuutta koskevia kysymyksiä. Kansalaiskeskustelun kautta pyritään myös tiedottamaan unionin kansalaisille tulevaisuuskeskusteluun liittyvistä kysymyksistä.

Kansalaiskeskustelun ei ole tarkoitus päättyä kun varsinainen valmistelu alkaa, vaan sen toivotaan jatkuvan läpi koko prosessin. Göteborgin Eurooppa-neuvostossa sovittiin, että jäsenvaltiot ja hakijamaat laativat yhteenvedon kansallisella tasolla käydyistä keskustelusta ja antavat siitä selvityksen seuraaville puheenjohtajavaltioille.

## 4.2. Varsinainen valmisteluvaihe

Kansalaiskeskustelun ja hallitustenvälisen konferenssin väliin on katsottu tarvittavan jonkinlainen jäsennellympi työvaihe, jossa myös kansalaiskeskustelussa esille nousseita elementtejä voidaan käsitellä. Päätös vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin valmistelutavasta on tarkoitus tehdä Laekenissa 14. - 15.12.2001 kokoontuvassa Eurooppa-neuvostossa.

Alusta asti eniten kannatusta on saanut perusoikeuskirjan valmistelussa hyödynnetty laaja-pohjainen valmistelukunta eli nk. konventti. Jäsenmaiden välillä vallitseekin laaja yhteisymmärrys siitä, että Laekenissa tulisi tehdä päätös konventin perustamisesta. Myös suuri valiokunta on antanut tukensa konventin perustamiselle (SuVL 2/2001 vp). Konventti ei sulje pois muiden valmistelutapojen hyödyntämistä valmistelun edetessä.

Konventin osalta keskeiset kysymykset ovat sen kokoonpano, mandaatti, työskentelytavat ja aikataulu.

### 4.2.1. Konventin kokoonpano

Jäsenmaiden välillä vallitsee laaja yhteisymmärrys siitä, että konventin jäseninä olisivat ainakin hallitusten, kansallisten kansanedustuslaitosten, Euroopan parlamentin ja komission edustajat. Erikseen on kuitenkin ratkaistava osallistujien väliset voimasuhteet, hakijamaiden osallistuminen sekä kansalaisyhteiskunnan osallistuminen.

Voimasuhteiden osalta jäsenmaiden keskuudessa eniten kannatusta on saanut perusoikeuskirjan valmistelun yhteydessä käytetty jako, jossa kansallisilla parlamenteilla oli kullakin

kaksi edustajaa, Euroopan parlamentilla 16, jäsenvaltioiden hallituksilla yksi kullakin ja komissiolla yksi. Euroopan parlamentti on kuitenkin esittänyt itselleen 30 edustajan kiintiötä perustellen sitä sillä, että kansallisilla parlamenteilla on yhteensä 56 edustajaa mikäli hakijamaiden kansanedustuslaitoksille myönnetään jäsenvaltioita vastaava määrä paikkoja.

Suuri valiokunta on lausunnossaan kiinnittänyt erityistä huomiota kansallisten parlamenttien asemaan valmisteluprosessissa. Se on katsonut, että koska kaksi edustajaa ei kaikissa tapauksissa riitä turvaamaan poliittista edustavuutta, on poliittisten ryhmittymien vaikutusmahdollisuudet on turvattava nimittämällä edustajille varajäsenet sekä kansallisin seurantajärjestelyin. Suuri valiokunta on myös ilmoittanut tekevänsä sisäisiä järjestelyjä huolehtiakseen konventin työskentelyn laajasta seurannasta. Lisäksi se muistuttaa, ettei kansallisten parlamenttien osallistuminen konventtiin voi korvata kansallisen EU-politiikan parlamentaarista valvontaa ja yhteistyötä valtioneuvoston ja eduskunnan välillä (SuVL 2/2001 vp).

Konventin kokoonpanoon lisäksi on ratkaistava myös konventin puheenjohtajan valintatapa sekä puheenjohtajiston kokoonpano. Eniten kannatusta jäsenvaltioiden keskuudessa on saanut pysyvän puheenjohtajan nimittäminen Laekenin Eurooppa-neuvostossa. Puheenjohtaja voitaisiin myös valita konventin jäsenten keskuudesta joko konventin itsensä tai jäsenvaltioiden toimesta.

Konventille on ehdotettu valittavaksi myös puheenjohtajisto, joka avustaisi puheenjohtajaa kokousten valmistelussa ja konventin työskentelyssä. Yleisimmin esillä ollut vaihtoehto olisi yhden varapuheenjohtajan valitseminen kustakin konventissa edustettuna olevasta ryhmästä. Tämä merkitsisi muutosta perusoikeuskirjan valmistelleeseen konventtiin nähden, sillä siinä komissiolla ei ollut oikeutta nimittää omaa varapuheenjohtajaa.

Neuvoston edustautuminen puheenjohtajistossa on herättänyt jonkin verran keskustelua: tulisiko neuvostolla olla pysyvä varapuheenjohtaja, vai vaihtuisiko neuvoston edustaja puheenjohtajistossa aina puheenjohtajuuksien myötä. Euroopan parlamentti on ehdottanut, että puheenjohtajisto koostuisi puheenjohtajasta, komission edustajasta, kahdesta jäsenvaltioiden parlamenttien edustajasta, kahdesta Euroopan parlamentin edustajasta sekä neuvoston puheenjohtajana toimivan ja seuraavan puheenjohtajavaltion edustajista. On myös pohdittu, pitäisikö hakijamaille olla oma edustajansa puheenjohtajistossa.

Kysymys hakijamaiden osallistumisesta konventtiin on osoittautunut vaikeimmaksi. Mahdollisuuksia on periaatteessa kolme: hakijamaiden osallistuminen tasavertaisin ehdoin jäsenvaltioiden kanssa jolloin ne osallistuisivat myös päätöksentekoon, niiden osallistuminen tarkkailijoina, tai liukuva malli, jossa ne pääsisivät konventin täysivaltaisiksi jäseniksi allekirjoitettuaan liittymissopimuksensa. Kysymys on osittain kytköksissä myös konventin työskentelymetodeihin sekä sen mandaattiin.

Hakijamaiden osallistumistavan ohella on pohdittu myös niiden edustautumisvahvuutta. Jäsenmaiden keskuudessa vallitsee kuitenkin jo melko laaja yhteisymmärrys siitä, että hakijamaille tulisi antaa yhtä monta edustajaa kuin jäsenvaltioillekin.

Kysymys Turkin osallistumisesta saattaa nousta erikseen esille, sillä jotkut jäsenvaltiot ovat katsoneet, ettei Turkille voi antaa samanlaista osallistumisoikeutta kuin muille hakijamaille, koska se ei vielä neuvottele jäsenyydestä.

Konventtiin tultaneen nimittämään myös pysyviä tarkkailijajäseniä. Mahdollisina tarkkailijajäseninä on mainittu alueiden komitea, talous- ja sosiaalikomitea sekä EU:n oikeusasiamies. Muita mahdollisia olisivat ainakin yhteisöjen tuomioistuimet ja Euroopan neuvosto. Alueiden komitea on vaatinut itselleen täyttä jäsenyyttä konventissa katsoen, että myös alue- ja paikallistason edustajien tulisi voida osallistua täysimääräisesti uuden perussopimuksen valmisteluun.

Puheenjohtajavaltio Belgia on myös esittänyt Euroopan tason kansalaisfoorumin (Civil Forum) perustamista. Belgian mielestä kyseeseen voisi tulla joko järjestäytyneempi laajapohjainen kokous tai yhteistyöverkosto, jonka jäseniä informoitaisiin valmistelukunnan työstä ja voitaisiin kuulla asiantuntijoina konventissa. Näistä yhteistyöverkosto on saanut jäsenmailta laajempaa kannatusta. Hakijamaiden osallistumisesta foorumiin ei ole vielä keskusteltu.

Konventin taholta vastuu yhteydenpidosta kansalaisyhteiskuntaan kuuluisi ensisijaisesti konventin puheenjohtajalle. Belgia on kuitenkin esittänyt myös mahdollisuutta nimetä yhteistyöverkostolle erityinen poliittinen koordinaattori, joka valittaisiin joko Laekenin Eurooppa-neuvostossa tai valmistelukunnassa.

Kansalaisfoorumin lisäksi tarkoituksena on järjestää yleisölle avoimia kuulemistilaisuuksia konventin työn edetessä.

#### **4.2.2. Konventin työskentelytavat**

Konventissa voidaan periaatteessa noudattaa joko konsensuspohjaista päätöksentekoa, jossa edetään yhteisten näkemysten pohjalta, tai äänestää. Työskentelytavat ovat paljolti sidoksissa konventin mandaattiin: jos se saa tehtäväkseen laatia useita erilaisia vaihtoehtoja, on mahdollista edetä esimerkiksi enemmistöäänestysten avulla. On myös pohdittava, äänestäisikö konventti kokonaisuudessaan vai ryhmittäin. Euroopan parlamentti on pitänyt tärkeänä, että jokainen ryhmä saa vapaasti muotoilla oman päätöksentekomenettelynsä.

Tärkeä osa työskentelyä ovat myös kokouskäytännöt ja avoimuus. Konventille on välttämätöntä taata tietty työrauha, mutta sen työskentelyä tulisi myös olla helppo seurata.

Konventille on määrää perustaa sihteeristö, joka avustaa puheenjohtajistoa konventin kokousvalmisteluissa, laatii pöytäkirjat kokouksista jne. Sekä neuvoston sihteeristö että komissio ovat ilmoittaneet halukkuutensa huolehtia sihteeristön tehtävistä. Jäsenvaltioiden keskuudessa vallitsee melko laaja yhteisymmärrys siitä, että tämä tehtävä annettaisiin neuvoston sihteeristölle. Mahdollista on myös, että sihteeristöön tulee työntekijöitä useammista toimielimistä. Euroopan parlamentti on antanut tukensa tällaiselle toimielintenväliselle sihteeristölle.

#### **4.2.3. Aikataulu**

Konventti on tarkoitus perustaa Laekenin Eurooppa-neuvostossa, ja käynnistää sen työ Espanjan puheenjohtajuuskaudella vuonna 2002. Espanja on ilmoittanut olevansa valmis käynnistämään konventin heti alkuvuodesta. Puheenjohtajavaltio Belgian näkemyksen mukaan konventin tulisi saattaa työnsä päätökseen kesään 2003 mennessä.

Tämän jälkeen jäsenmaille jätettäisiin jonkin verran aikaa kansalliseen valmistautumiseen ennen hallitustenvälisen konferenssin koollekutsumista. Näkemykset siitä, kuinka pitkä tämän ajan tulisi olla, vaihtelevat. Osa jäsenmaista on toivonut vähintään puolen vuoden taukoa, jotta konventin tulokset ehdittäisiin kansallisesti käsitellä perusteellisesti. Toiset taas ovat painottaneet hallitustenvälisen konferenssin käynnistämistä suoraan konventin perään korostaakseen näiden yhteyttä.

Aikataulukysymys on sidoksissa myös varsinaisen hallitustenvälisen konferenssin keston. Belgia on kaavailut hallitustenvälisen konferenssin koollekutsumista joulukuun Eurooppa-neuvostossa 2003. Euroopan parlamentti ja komissio ovat puolestaan esittäneet, että hallitustenvälisen konferenssin tulisi aloittaa työnsä jo kesällä 2003, ja päättää se joulukuun 2003 huippukokoukseen. Näin uusi sopimus olisi valmis jo ennen parlamentin vaaleja kesä-

kuussa 2004 ja äänestäjillä olisi mahdollisuus ottaa kantaa hallitustenvälisen konferenssin lopputulokseen äänestäessään näissä vaaleissa.

#### 4.2.4. Konventin mandaatti

Jäsenmaiden näkemykset siitä, kuinka tarkasti konventin työskentelyä tulisi rajata ja suunnata, vaihtelevat. Laekenin Eurooppa-neuvoston on kuitenkin tarkoitus antaa jonkinlaiset suuntaviivat konventin työlle. Tällöin on otettava kantaa sekä konventin asialistaan että siltä odotettavaan lopputulokseen.

Asialistan osalta keskeinen kysymys on se, tulisiko konventin rajoittua ainoastaan Nizzan tulevaisuusjulistuksessa mainittujen neljän teeman käsittelyyn, vai tulisiko sen käsitellä myös muita kysymyksiä, ja kuinka laajasti. Kysymys on luonnollisesti sidoksissa vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin asialistaan ja sen tavoitteisiin: konventille annettava mandaatti heijastelee jäsenvaltioiden näkemyksiä siitä, miten kunnianhimoisesti hallitustenväliseen konferenssiin suhtaudutaan.

Jäsenvaltioiden enemmistö katsoo, että konventin pitäisi voida vapaasti käsitellä kaikkia unionin tulevaisuuteen liittyviä teemoja. Tämä olisi mahdollista toteuttaa antamalla konventille laajasti tulkittavissa oleva mandaatti, esim. Nizzan julistuksessa esiintyvien neljän teeman sekä siinä lueteltujen tavoitteiden pohjalta tai jättämällä asialistan rajaukset konventin itsensä päätettäväksi.

Toinen keskeinen kysymys koskee konventin työn tavoitteita. Jäsenvaltioiden enemmistö katsoo, että konventin ei tulisi pyrkiä yhteen yhtenäiseen lopputulokseen, vaan valmistella useita eri vaihtoehtoja vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin työn pohjaksi.

Euroopan parlamentin näkemyksen mukaan konventin tulisi pyrkiä laatimaan yksi kattava perussopimusten uudistusehdotus, jonka takana olisivat kaikki valmistelukunnan neljä tahoja. Näin pystyttäisiin parlamentin mukaan parhaiten varmistamaan, ettei konventin työ jää huomiotta. Prosessin lopullisena tavoitteena tulisi olla perustuslain laatiminen unionille.

*Hallitus tukee laajapohjaisen valmistelukunnan eli konventin perustamista Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001.*

*Konventin pitäisi koostua jäsenvaltioiden hallitusten, kansallisten parlamenttien, Euroopan parlamentin ja komission nimeämistä edustajista. Konventin kokoonpanon tulisi vastata sitä, mitä sovellettiin perusoikeuskirjan valmistelleessa konventissa. Edustajilla tulisi olla varajäsenet, jotka toimisivat varsinaisten edustajien ollessa estyneinä. Poliittisten ryhmien vaikutusmahdollisuuksia kansallisissa parlamenteissa tulisi muutoinkin tukea soveltuvien kansallisten seurantajärjestelyin.*

*Kaikkien hakijamaiden pitäisi voida osallistua konventtiin tasavertaiselta pohjalta niin, että sekä niiden hallitukset että kansalliset kansanedustuslaitokset voivat lähettää edustajansa osallistumaan sen työhön.*

*Alueiden komitean ja talous- ja sosiaalikomitean edustajat sekä EU:n oikeusasiamies olisi kutsuttava konventin tarkkailijoiksi. Myös muiden instituutioiden, kuten yhteisöjen tuomioistuinten asiantuntemusta pitäisi voida tarvittaessa hyödyntää.*

*Hallitus kannattaa pysyvän puheenjohtajan nimittämistä konventille Laekenin Eurooppa-neuvostossa. Puheenjohtajan tukena olisi puheenjohtajisto, jossa olisi ainakin yksi jäsen kustakin valmistelukunnan ryhmästä. On tärkeää, että konventilla on*

*asiantunteva ja toimiva sihteeristö, jossa neuvoston sihteeristöllä tulisi olla keskeinen asema.*

*Laekenin Eurooppa-neuvoston on annettava konventille mandaatti, jonka lähtökohdina olisivat Nizzan neljä teemaa laajasti tulkittuina siten, että niihin kuuluisivat myös unionin toiminta- ja päätöksentekokyvyn turvaamiseen liittyvät kysymykset.*

*Konventin pitäisi laatia eri näkökantoja sisältäviä vaihtoehtoja vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin työn pohjaksi.*

*Konventin päätöksentekomenettelyjen on oltava yksinkertaisia ja sen työskentelyn on oltava mahdollisimman avointa. Konventin asiakirjojen tulee olla helposti yleisesti saatavilla, esimerkiksi internetissä. Konventin tulisi työskennellä tiiviissä vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskunnan kanssa. Hallitus suhtautuu avoimesti mahdollisten konventtia täydentävien rakenteiden luomiseen. Niiden tulisi olla joustavia ja toimivia, eivätkä ne saisi muodostua esteeksi koko kansalaisyhteiskunnan vapaalle tiedonsaannille tulevan hallitustenvälisen konferenssin valmistelusta.*

*Konventin olisi aloitettava työnsä heti vuoden 2002 alussa ja saatettava työnsä päätökseen viimeistään kesällä 2003. Konventin ja hallitustenvälisen konferenssin väliin tulisi jäädä riittävästi aikaa, jotta mahdollistetaan perusteellinen kansallinen keskustelu ja kannanmuodostus konventin tuloksista.*

*Uusi hallitustenvälinen konferenssi voitaisiin kutsua koolle joulukuussa 2003, jolloin se aloittaisi työnsä vuoden 2004 alkupuolella.*

## 5. LAEKENIN EUROOPPA-NEUVOSTOON VALMISTAUTUMINEN

Pääministeri Lipponen selostaa eduskunnalle hallituksen näkemyksiä EU:n tulevaisuudesta tulevaisuusselonteon käsittelyn yhteydessä 6.11.2001 sekä osana valmistautumista Laekenin Eurooppa-neuvoston kokoukseen joulukuussa 2001.

EU-tasolla unionin tulevaisuutta käsitellään todennäköisesti tarpeen mukaan yleisten asiain neuvoston kokouksissa, sekä mahdollisesti niitä valmistelemissa pysyvien edustajien kokouksissa (Coreper II). Yleisten asiain neuvosto kokoontuu ennen Laekenin Eurooppa-neuvostoa kolmesti: 29. - 30.10., 18. - 19.11. sekä 10. - 11.12.2001.