

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 25/2001 vp**

Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin tulevaisuudesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 6 päivänä huhtikuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen Euroopan unionin tulevaisuudesta (E 27/2001 vp) perustuslakivaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-asioiden valtiosihteeri Alec Aalto, valtioneuvoston kanslia
- yksikön päällikkö Risto Piipponen, ulkoasiainministeriö

- lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, oikeusministeriö
- toimiston päällikkö Renny Jokelin, Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimisto
- aluetiedottaja Martti Ruokolainen, Pohjois-Savon Eurooppa-tiedotus
- professori Esko Antola
- oikeustieteen lisensiaatti Niilo Jääskinen
- valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen
- professori Tuomas Ojanen
- suurlähettiläs Antti Satuli
- professori Alexander Stubb
- valtiotieteen tohtori Teija Tiilikainen
- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Hallitusten välinen konferenssi hyväksyi joulukuussa vuonna 2000 Nizzassa päätösasiakirjaan liitettävän julistuksen (nro 23) unionin tulevaisuudesta. Julistuksessa todetaan, että vuonna 2001 puheenjohtajamaat Ruotsi ja Belgia, yhteistyössä komission kanssa ja Euroopan parlamentin osallistuessa, pyrkivät käynnistämään laaja-alaisen keskustelun unionin tulevaisuudesta yhdessä keskeisten intressiryhmien kanssa.

Laekenin julistuksessa joulukuussa 2001 on määrää päätätä, millä tavoin vuoden 2004 HVK valmistellaan. Nizzan julistuksessa mainitaan

erikseen neljä teemaa, joita muiden muassa tulisi käsitellä osana unionin tulevaisuustyötä.

Valtioneuvoston kanta

Vuonna 2004 koolle kutsuttavan hallitusten välisen konferenssin valmistelun on perustuttava avoimeen ja laajapohjaiseen kansalaiskeskusteluun jäsenvaltioissa. Keskustelun aihepiiriä ei tässä vaiheessa ole syytä rajata, vaan tulee olla valmiita ennakkoluulottomasti tarkastelemaan kaikkia unionin tulevaan kehitykseen vaikuttavia kysymyksiä.

Jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien kytkeminen HVK:n valmisteluun on tärkeää.

Suomi suhtautuu myönteisesti laajapohjaisen valmisteluryhmän asettamiseen EU:n tasolla. Myös hakijamaiden tulisi voida osallistua valmistelutyöhön.

Hallitus pyrkii luomaan edellytyksiä ja tarjoamaan välineitä sille, että Suomessa käytävä tule-

vaisuuskeskustelu olisi avointa ja helposti lähestyttävää. Osallistumiskynnyksen tulisi olla mahdollisimman matala, ja keskustelua tulisi käydä koko Suomen laajuisesti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Nizzan julistus

Nizzan sopimus hyväksyttiin hallitusten välisessä konferenssissa, jonka päätösasiakirjan liitteenä nro 23 on julistus "Unionin tulevaisuudesta". Konferenssi toivoo julistuksen mukaan, että EU:n tulevaisuudesta käydään perusteellisempaa ja laaja-alaisempaa keskustelua. Vuoden 2001 puheenjohtajamaat Ruotsi ja Belgia pyrkivät yhteistyössä komission ja yhdessä Euroopan parlamentin kanssa käynnistämään laaja-alaisen keskustelun unionin tulevaisuudesta keskeisten intressiryhmien kanssa.

Tulevaisuuskeskustelun organisoimisesta laaditaan raportti Göteborgin Eurooppa-neuvostolle kesäkuussa 2001. Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001 on tarkoitus hyväksyä julistus, joka sisältää konkreettiset keskustelun edistämiseen liittyvät aloitteet sekä mahdollisesti päätökset seuraavan HVK:n valmistelutavasta ja asialistaan liittyvistä tarkennuksista. HVK:n valmistelu käynnistetään Laekenin julistuksen pohjalta.

Uusi HVK kutsutaan koolle vuonna 2004 käsittelemään valmistelun tuloksia. Perussopimusten muuttamisesta päätetään valmistelutavasta riippumatta unionisopimuksen 48 artiklan mukaisesti, joten muutokset neuvotellaan kansallisten hallitusten välillä ja neuvottelutulos ratifioidaan jäsenvaltioiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti. Ne hakijamaat, jotka ovat päättäneet jäsenyysneuvottelunsa, kutsutaan osallistumaan konferenssiin. Muut hakijamaat voivat osallistua siihen tarkkailijoina.

Nizzan julistuksessa mainitaan neljä teemaa, joita tulee käsitellä osana unionin tulevaisuustyötä. Ne koskevat jäsenvaltioiden ja unionin toimivallanjakoa, perussopimusten yksinkertaistamista, perusoikeuskirjan asemaa ja kansallisten parlamenttien asemaa.

Vuoden 2004 hallitusten välisen konferenssin asialista

Toimivallanjako

Nizzan julistuksen mukaan tulee arvioida, kuinka Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa voidaan tarkentaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja kuinka sen noudattamista voidaan valvoa.

Toimivallanjaosta unionissa on määrätty perussopimusten erityismääräyksissä. Nykyiset sopimusmääräykset eivät anna kovin hyvää kuvaa todellisesta toimivallanjaosta, etenkin kun unionin toimivalta on EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja neuvoston EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan (aikaisempi 235 artikla) tulkintojen kautta laajentunut osaksi hallitsemattomaksi ja ongelmalliseksi koetulla tavalla. Jos tavoitteena pidetään sitä, että toimivallanjako unionin ja jäsenvaltioiden välillä ilmenee kohtuullisen selkeästi perussopimusten tekstistä, jaon tarkemmalle määrittelylle on epäilemättä tarvetta.

Keskustelussa erityisesti Saksassa on ollut esillä toimivaltaluettelon laatiminen unionille. Tällaisessa luettelossa voidaan määrittellä unionin ja mahdollisesti myös jäsenvaltioiden osalta niiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat alat

sekä unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin kuuluvat kysymykset.

Toimivaltaluettelo voi periaatteessa olla joko tiukan yksityiskohtainen tai tätä väljempi. Tiukka toimivaltaluettelo on parhaimmillaan selkeä, minkä lisäksi tässä mallissa kompetenssikiistojen ratkaisijan vallankäytön merkitys vähenee. Tiukkuus voi kuitenkin johtaa jäykkään ja sektorisoituneeseen järjestelmään, jossa järkevän kokonaisvaltaisen toiminnan harjoittaminen helposti vaikeutuu. Väljän toimivaltaluettelon edut liittyvät joustavuuteen sekä mahdollisuuteen harjoittaa laaja-alaista, sektorirajat ylittävää toimintaa. Haittoina ovat huono läpinäkyvyys ja ennustettavuus sekä toimivaltasuhteet viime kädessä määrittelevän valvojan vallan korostuminen.

Toimivaltaluettelon laatimista harkittaessa on syytä arvioida siitä aiheutuvia erilaisia vaikutuksia. Unionin tähän astisesta kehityksestä voidaan havaita, että yhdentyminen yhdellä sektorilla luo helposti paineita yhteistyöhön ja yhdenmukaistamiseen myös muilla sektoreilla. Integraation kehittäminen tällaisesta ns. spillover-vaikutuksesta käsin voi estyä tiukan kattavan toimivaltaluettelon järjestelmässä. Toimivaltaluettelo merkitsee juridista keinoa ratkaista unionin ja jäsenvaltioiden kompetenssisuhteet. EU:n toimivalta on kuitenkin pääosin jäsenvaltioiden yhdessä harjoittamaa, ja tätä toimivaltaa käytetään jäsenvaltioiden jokapäiväisen poliittisen päätöksenteon perusteella. Olemassa olevissa federaatioissa (esim. Saksa ja Kanada, joissa liittovaltiolla ei ole USA:n tapaista alas asti ulottuvaa omaa hallintoa) keskusvallan ja osavaltioiden hallitusten välinen epävirallinen yhteistyö onkin toimivallanjaosta riippumatta käytännössä pitkälti syrjäyttänyt perustuslailliset rakenteet tosiasiallisen päätöksenteon foorumina.

Toimivallanjaon yksi keskeinen kysymys koskee toimivaltasuhteiden noudattamisen valvontaa. Nykyinen valvonta on lähinnä jälkikäteistä. Avainasemassa siinä on viime kädessä EY:n tuomioistuin. Tuomioistuimen harjoittaman valvonnan ongelmaksi voidaan nähdä se, että tuomioistuin on ainakin ajoittain tulkinnut unionin toimivaltaa laajentavasti. Tämä seikka

ei voi olla jäsenvaltioiden näkökulmasta vaikuttamatta tuomioistuinta kohtaan tunnettuun uskottavuuteen toimivaltakiistojen ratkaisijana.

Unionin tulevaisuustyön yhteydessä on aiheellista selvittää jälkikäteisvalvonnan täydentämistä ennakkollisella valvonnalla. Keskustelussa on tuotu esille Ranskan perustuslakineuvoston kaltainen toimielin, joka koostuisi EY:n tuomioistuimen presidentistä sekä jäsenvaltioiden valtiosääntötuomioistuinten ja niitä vastaavien ylimpien oikeusasteiden presidenteistä. On lisäksi mainittu jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien edustajista muodostuva valvontaelin. Molempiin näihin malleihin liittyy ongelmia. Valiokunnan mielestä on paremminkin aiheellista arvioida sitä ennakoivalvonnan vaihtoehtoa, että Euroopan parlamenttiin perustetaan erityiselin valvomaan parlamenttikäsittelyn aikana toimivallanjaon noudattamista. Erillisen valtiosääntötuomioistuimen perustamiseen jälkivalvontaa varten ei valiokunnan käsityksen mukaan ole tarvetta.

Perussopimusten yksinkertaistaminen

Nizzan julistuksessa mainitaan yhtenä kohtana perussopimusten yksinkertaistaminen niiden selkeyttämiseksi ja niiden tekemiseksi helpommin ymmärrettäviksi muuttamalla niiden sisältöä. Yksinkertaistamisen tavoitteena on säädöspohjan ja päätöksenteon avoimuuden sekä läpinäkyvyyden lisääminen.

Perussopimusten yksinkertaistamiseen on suurta tarvetta. Nykyisiä sopimuksia on muutettu useita kertoja ja osaksi tästä syystä ne ovat tulleet sekaviksi ja epä johdonmukaisiksi. Sopimusten sisällössä on asiallista epätasapainoa, koska ne koskevat osittain täysin yhteismitattomia kysymyksiä unionin perusteista toisarvoisiin yksityiskohtiin saakka.

Vuonna 2000 valmistui komission Firenzen Eurooppa-yliopistolta tilaama selvitys, joka perustuu ajatukseen nykyisten sopimusten jakamisesta yhteen perussopimukseen ja sitä täydentäviin pöytäkirjoihin. Tällaisen perussopimuksen muuttamisenettely olisi samanlainen kuin nykyisten perussopimusten, kun taas pöytäkirjoja voitaisiin muuttaa tarkemmin määrättävällä ta-

valla neuvoston toimesta. Yhtenäiseen perussopimukseen sisältyvät selvityksen mukaan määräykset unionin perustasta, perusoikeuksista, unionin kansalaisuudesta, unionin tavoitteista ja toiminnasta, toimielimistä, rahoituksesta ja tiiviimmästä yhteistyöstä. Muut nykyisten perussopimusten määräykset kirjataan pöytäkirjoihin.

Valtioneuvoston selvityksessä mainitaan asiaan kuuluvan painokkaasti sellaisia käytännön seikkoja, jotka vaikeuttavat puhtaan yksinkertaistamistyön tekemistä. Vaikka yksinkertaistamiseen liittyvät tekniset ja oikeudelliset vaikeudet kyettäisiinkin voittamaan, jäljelle jää hyvin oleellinen — ehkä ylitse pääsemätön — poliittinen perusongelma. Jäsenvaltiot eivät nimittäin välttämättä enää halua sitoutua kaikkeen siihen, mikä sinänsä jo on voimassa olevaa oikeutta unionissa, tai päättää sitoutumisesta uudelleen taikka saattaa tällaisia kysymyksiä (uuteen) kansanäänestykseen.

Perusoikeuskirja

Nizzan Eurooppa-neuvostossa julistettiin Euroopan unionin perusoikeuskirja, jonka aseman määrittely mainitaan Nizzan julistuksessa osana unionin tulevaisuustyötä.

EU:n perus- ja ihmisoikeuslottuvuuden vahvistaminen on perusoikeuskirjan antamisen jälkeenkin yksi tärkeimmistä unionin tulevaisuuden haasteista. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulman pitäisi ohjata konkreettisia ratkaisuja unionin tulevaisuudesta. Tällainen ihmisläheinen tarkastelu voi olla omiaan lähentämään unionia ja kansalaisia aivan toisella tavalla kuin viimeisimpiä uudistuksia hallinneet toimielinvoittoiset painotukset.

Perusoikeuskirjan aseman muodollinen lujittaminen, sen oikeudellistaminen, on vain yksi, sinänsä tärkeä kysymys perus- ja ihmisoikeuksien vahvistamisen kannalta. Perusoikeuskirjan tekeminen sitovaksi on yleisellä tavoitetasolla kannatettava ajatus. Tulee kuitenkin tähdentää, että Suomen perustuslain mukaisen perusoikeusjärjestelmän tulee olla perusoikeuskirjan oikeudellistamisen jälkeenkin lähtökohtaisesti yhtä kattava kuin nykyisin. Siksi on välttämätöntä, että EU:n perusoikeuksiin kuuluu oikeudellises-

ti sitovina TSS-oikeuksia sekä ympäristöä ja vähemmistöjä suojaavia oikeuksia. EU:n perusoikeuksien pitää lähtökohtaisesti kuulua kaikille unionin oikeuspiirissä ilman mitään henkilöön liittyvään syyhyn perustuvaa syrjintää; eräiden poliittisten oikeuksien samoin kuin liikumis- ja oleskeluoikeuksien sitominen kansalaisuuteen on tosin hyväksyttävää. EU:n perusoikeuksien tulee olla vähintään Euroopan ihmis-oikeussopimuksen mukaisella vähimmäistasolla. EU:n perusoikeuksien sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU:n oikeuden toimeenpanotehtävissä eikä saa tällöinkään heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa.

Edellä esitetyn takia on syytä kiinnittää perusoikeuskirjan näkökulmasta huomiota EU:n perusoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien suhteeseen. EY:n tuomioistuin on jo 1970-luvulla katsonut, että unionin oikeudella on ehdoton etusija myös suhteessa jäsenvaltioiden perustuslakeihin. On näin ollen mahdollista, että unionin oikeuteen perustuva oikeus jossakin tilanteessa on ainakin osaksi ristiriidassa jäsenvaltion perustuslaissa turvatun perusoikeuden kanssa.

Perusoikeuskirjan ja kansallisen lainsäädännön välisen suhteen kannalta keskeiset määräykset ovat perusoikeuskirjan 51 ja 53 artiklassa. Edellisen artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan muun muassa unionin oikeudessa ja jäsenvaltioiden perustuslaeissa, niiden soveltamisalojen mukaisesti. Jos tämä määräys on yhteydessä 51 artiklan käsitteeseen "unionin oikeuden soveltaminen" ja jos tätä käsitettä tulkitaan EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, on EU:n perusoikeuksilla ehdoton etusija suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin kaikissa niissä tilanteissa, joiden voidaan abstraktisella tasolla katsoa kuuluvan unionin toimivaltaan. EU:n perusoikeuksien näin laaja sovellettavuus ei ole kansalliselta

kannalta hyväksyttävissä ilman EU:n perusoikeuksien ja Suomen perustuslain perusoikeussäännösten sisällön hyvin suurta vastaavuutta.

Perusoikeuskirjan muodolliseen oikeudellistamiseen ei pidä pyrkiä, jos edellä mainitun kaltaisiin seikkoihin ei saavuteta tyydyttäviä ratkaisuja. Perusoikeuskirja on jo nykyisessä oikeudellisesti sitomattomassa muodossaan saanut oikeudellisia ja muita vaikutuksia. Tämä perusoikeuskirjan tosiasiallisena soveltamisena näkyvä kehitys uskottavasti vain voimistuu. Nykyinen perusoikeuskirja on perusoikeuksien suojaamisen ja kehittämisen kannalta selvästi parempi vaihtoehto kuin se, että sitovina perusoikeuksina saatettaisiin voimaan perusoikeuskirjan merkittävästi riisuttu versio.

Perus- ja ihmisoikeuksien suojan kehittämisiksi on perusoikeuskirjan aikaan saamisesta huolimatta edelleen tärkeää, että EY tai EU liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen (PeVL 29/2000 vp). Perusoikeuskirja pikemminkin korostaa tarvetta kehittää perus- ja ihmisoikeuksien oikeudellista suojaa myös kansainvälis-oikeudellisella ulottuvuudella. Nykyinen asetelma, jossa kaikki jäsenvaltiot ovat ihmisoikeussopimuksen osapuolina mutta EY ei, on keinotekoinen. Se tulee hyvin esille parhaillaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevissa valituksissa, joissa on perusteena kaikkien jäsenvaltioiden väitetty, EY:n toimielinten teoista johtuva ihmisoikeussopimuksen rikkomus.

Kansallisten parlamenttien rooli

Nizzan julistuksessa mainitaan myös kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa. Tavoitteena on pohtia, miten kansallisten parlamenttien vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia EU:n päätöksenteossa voidaan parantaa. Parlamenttien mahdollisuudet voisivat periaatteessa toteutua sekä kansallisella tasolla että unionin tasolla muuttamatta nykyistä toimielinjärjestelmää.

Kansallisilla parlamenteilla saattaisi olla jonkinlainen rooli toissijaisuusperiaatteen noudattamisen ja toimivallanjaon valvonnassa. Kysymys voi myös olla parlamenttien suorasta edus-

tuksesta EU:n päätöksenteossa kaksi- tai kolmi-kamarijärjestelmän pohjalta.

Kaikissa tapauksissa perusongelma muodostuu parlamenttien poliittisesta valtuutuksesta. Jäsenvaltion puolesta poliittista puhevaltaa käyttää normaalisti sen kansanedustuslaitoksen enemmistöä edustava hallitus. Jos jäsenvaltion parlamentti toimii suoraan unionin tasolla, sen enemmistöltään saama mandaatti tuskin voi olla merkittävästi erilainen kuin tämän jäsenvaltion hallituksen kanta. Valiokunnan käsityksen mukaan on tärkeintä kehittää parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia neuvoston päätöksentekoon oman maan hallituksen välityksellä. Tähän tähtäävien järjestelyjen toteuttaminen puolestaan kuuluu kullekin jäsenvaltiolle niiden perustuslakien mukaisessa järjestyksessä.

Muut asiat

Valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että keskusteluissa on nostettu esille mahdollisina HVK:ssa käsiteltävinä kysymyksinä useita muitakin asioita kuin Nizzan julistuksessa mainitut neljä teemaa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, ettei tässä vaiheessa ole syytä rajata mitään aihepiiriä tulevan HVK:n ulkopuolelle.

Valiokunta viittaa ensiksikin yleisesti laajenemisen merkitykseen. Lisäksi komissio antaa tulevana kesänä valkoisen kirjan hyvästä hallinnosta. Valkoisen kirjan käsittelyssä tulee esille asioita, joilla on yhteys vuoden 2004 HVK:n valmisteluihin. Paineet talouspolitiikan koordinaation ja harmonisaation syventämiseen sekä talouspolitiikan harjoittamisen institutionalisointumiseen kasvanevat vuoteen 2004 mennessä. Euron todellinen rooli puolestaan on nähtävissä sen liikkeellelaskun jälkeen. EU:n tulevaisuuskeskusteluun kytkeytyy myös puolustusulottuvuuden vakiintuminen. EU:n on vuoden 2003 aikana saavutettava valmius autonomiseen kriisinhallintakykyyn. Puolustusulottuvuuden toteuttamisen ratkaisut saattavat nostaa esille asioita, joita on tarpeen sisällyttää tulevaisuuskeskusteluun. Agenda 2000 -ohjelma umpeutuu vuoden 2006 lopussa, mikä merkitsee rakennepolitiikan ja maatalospolitiikan ohjelmien uudistamista.

Kansallisena perustuslakikysymyksenä erityistä merkitystä voi aiheutua siitä seikasta, että Nizzan julistuksessa ei otettu kantaa siihen, mikä luonteinen vuoden 2004 HVK:n lopputuloksena syntyvä sopimus on. Keskusteluissa on pidetty mahdollisena tavoitteena jonkinlaisen perustuslaillisen sopimuksen tai perustuslain laatimista unionille.

Vuoden 2004 hallitusten välisen konferenssin valmistelujen organisoiminen

Joulukuussa 2001 annettavassa Laekenin julistuksessa on määrä päättää, millä tavoin vuoden 2004 HVK valmistellaan. Useissa Nizzan jälkeisissä kannanotoissa on esitetty, että seuraava HVK on valmisteltava uudella menetelmällä. Erityisesti on toivottu valmisteluvaiheen nykyistä suurempaa avoimuutta. On kannatettu laajapohjaista valmistelua, josta esimerkkinä on pidetty EU:n perusoikeuskirjan valmistelussa käytettyä konventtimetodia. Tässä menetelmässä hyödynnettäisiin laajaa valmisteluryhmää, joka koostuu Euroopan parlamentin, kansallisten parlamenttien, neuvoston ja komission edustajista. Muina valmistelumuotoina on mainittu viisaiden ryhmä, reflektioryhmä ja puheenjohtajan ystävät -tyyppinen järjestely.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tavoiteltavana, että vuoden 2004 HVK valmistellaan laajapohjaisesti perusoikeuskirjan valmistelusta tunnetuksi tulleen konventtimetodin mukaisesti. Konventtimenetelmän onnistumisen tärkeänä edellytyksenä ilmeisesti on valmistelumandaatin varsin tarkka rajaaminen. HVK:n asialista muodostuu Nizzan julistuksen mukaan teemoista, joista yksittäisinäkin muodostuu laajoja kokonaisuuksia. Tämä pakottaa siksi valiokunnan mielestä arvioimaan, onko HVK:n valmisteluissa syytä turvautua useampaan kuin yhteen konventtiin ja tarvittaisiinko niiden työn koordinoimiseksi erityisjärjestelyjä laajemmalla kuin kansallisella tasolla.

Konventin työn sujumisen ja tehokkuuden kannalta on tärkeää, että konventin koko ei ole liian suuri. Hakijamaiden mukanaolo on kuitenkin tarpeen. Kansallisten parlamenttien edustuk-

sen on kattavan edustavuuden toteutumiseksi oltava riittävän monipuolinen. Valiokunta kiinnittää siksi huomiota siihen, että valmistelutyön organisoiminen yhtä useampaan konventtiin (tai saman konventin kiinteisiin työryhmiin) tarjoaisi lisämahdollisuuksia kaikkien valmisteluun osallistuvien osapuolten henkilöpanoksen määrälliseen laajentamiseen. Kokemukset perusoikeuskirjan valmistelusta rohkaisevat sitä näkemystä, että konventtivalmistelussa ei tarvita erityisiä päätöksentekosääntöjä. Tietoisuus siitä, että konventin valmisteluun pohjautuvat päätökset tehdään HVK:ssa, saattaa riittää takaamaan pyrkimyksen riittävän suureen yhteisymmärrykseen konventin kannanmuodostuksissa. Konventin puheenjohtajistolle voidaan asettamispäätöksessä uskoa valta ratkaista työn aikana esille tulevia menettelytapa- ja päätöksentekokysymyksiä. Toisaalta nyt käsillä olevat kysymykset ovat perusoikeuskirjaa huomattavasti laajempia ja valtapoliittisempia. Siksi menettelytapa- ja päätöksentekosääntöjen vahvistaminen sekä mahdollisen vähemmistön oikeuksien määrittäminen päätöksenteossa etukäteen konventin asettamispäätöksessä saattaa selkeyttää itse valmistelutyön muodollista puolta.

Konventin työ olisi hyvä organisoida joka tapauksessa siten, että parlamentaarikot voivat työn kestäessä esitellä työtä omissa parlamentteissaan ja saada tarvittaessa palautetta. Ministeritason roolia itse HVK:n yhteydessä ja jo sen valmisteluvaiheiden aikana on mitä ilmeisimmin aiheellista vahvistaa. Tässä tarkoituksessa voitaisiin perustaa HVK-kysymyksiä käsittelevä, säännöllisesti kokoontuva ministeritaso. Sille olisi mahdollista osoittaa jokin rooli myös konventtivalmistelun ohjaamisessa samoin kuin valmistelussa ehkä ilmenevien suurten vaikeuksien ratkaisemismenettelyssä.

Kansalaisjärjestöt tulee kytkeä valmisteluun ensi sijassa kuulemismenettelyn avulla. Järjestöjen kuulemisen pääpainon tulee olla kansallisella tasolla ja ennen muuta kansanedustuslaitoksen toiminnassa. Eurooppalaisen tason järjestöjä kuultaisiin soveliaimmin kuitenkin itse konventissa.

Tulevaisuuskeskustelu

Ajatus EU:n tulevaisuutta koskevan keskustelun käymisestä ennen seuraavaa HVK:ta on sinänsä hyvä. Tähän sisältyy esimerkiksi kansanvaltaisuuden kannalta se myönteinen piirre, että ratkaisut unionin tulevaisuudesta olisivat avoimen ja laajan keskustelun kohteena sen sijaan että unionia edelleenkin kehitettäisiin kansallisten ja ylikansallisten eliittien tasolla tehtävän arvioinnin varassa.

Keskustelun kohteena olevan aihepiirin vaikeus, unionin monikielisyys ja väestön yleinen vieraantumisen politiikasta antavat kuitenkin aiheen epäilyihin keskustelun tuloksellisuudesta. Tästä syystä keskustelun käymisen edellytyksiä täytyy erikseen tukea.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomen suunnitelmat tulevaisuuskeskustelusta ovat vasta muotoutumassa. Kansalaisyhteiskunnan

piirissä käytävää keskustelua varten on tarkoitus perustaa laajapohjainen kansalaisvaltuuskunta. Tavoitteena on myös avata tulevaisuuskeskustelulle oma verkkosivu. Keskustelun leviättämistä koko Suomeen pyritään tukemaan yhteistyössä Eurooppa-tiedotuksen alueellisten toimipisteiden ja muiden keskustelutilaisuuksien järjestäjien kanssa. Valiokunta kannattaa näitä toimenpiteitä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston vielä varsin yleispiirteiseen kantaan ja

että suuri valiokunta ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok
Johannes Leppänen /kesk

Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Petri Salo /kok (osittain)
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa valtioneuvoston selvityksestä Euroopan unionin tulevaisuudesta suurelle valiokunnalle valiokunnan enemmistön kantana oli, että vuoden 2004 HVK valmisteltaisiin laajapohjaisesti perusoikeuskirjan valmistelusta tunnetuksi tulleen konventtimetodin mukaisesti.

Euroopan perusoikeuskirjan valmistelu osoitti kuitenkin konventtimenetelmän ongelmallisuuden. Se on epäparlamentaarinen ja epäedustava ja siten esimerkiksi konventin puheenjohtajistoon ei valittu riittävästi erilaisia mielipiteitä edustavien maiden edustajia. Valmistelussa vahvistui näkökanta, että näin saadaan helpommin lävitse tarkoituksenmukaisuussyistä jäsenmaita mahdollisesti sitovia kantoja. Lausunnossakin mainitaan perusoikeuskirjan jo saavuttaneen jäsenmaita osin sitovan luonteen.

Ongelmana on myöskin se, miten päätökset konventissa tehdään ja se, estyykö kaikenlaisten vaihtoehtojen kirjaaminen valmisteltavaan asiakirjaan.

Perusoikeuskirjan tehtävämääritys konventille oli yksinkertainen, kun se sai ottaa kantaa vain olemassa oleviin ja vahvistettuihin oikeuksiin eikä se saanut tuottaa muita vaihtoehtoja.

Nizzan jälkeisten päätösten valmistelu joudutaan kuitenkin suorittamaan toiselta pohjalta:

konventin on itse keksittävä, mitä se ehdottaa ja silloin vaatimus konventtitapaisesta enemmistö-päätöksenteosta karsii pois ehkä suurenkin vähemmistön esittämät mielipiteet vaikka valiokunta painottaakin mahdollisten vähemmistöjen huomioon ottamista.

Euroopan parlamentin käsittely Nizzan sopimuksesta osoitti, ettei laajaa yksimielisyyttä unionin tulevaisuudesta ole. Ranskan pääministeri Jospinin linjapuheen jälkeen on odotettavissa, ettei yksimielisyyttä EU:n kehittämisestä liit-tovaltion suuntaan synny.

Kun jo epäparlamentaarisen konventtimenetelmän ensimmäinen tuote EU:n perusoikeuskirja-julistus on saamassa jäsenmaita sitovaa luonnetta, olisi tämän menetelmän käyttökelpoisuutta harkittava uudelleen nimenomaan Suomen oman itsemääräämisoikeuden ja perustuslakiemme toteutumisen kannalta. Siten konventin sijaan olisi luotava nykyistä parlamentaarisempi ja kansallisia parlamentteja edustava HVK-valmisteluelin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa huomioon, mitä tässä eriävässä mielipiteessä on mainittu.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 2001

Veijo Puhjo /vas