

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 18/2001 vp

Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin tulevaisuudesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2001 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Euroopan unionin tulevaisuutta koskevan valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2001 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti suuri valiokunta ja perustuslakivaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa (SuVL 4/2001 vp ja PeVL 56/2001 vp), jotka ovat tämän mietinnön liitteinä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääministeri Paavo Lipponen
- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- ulkomaankauppaministeri Kimmo Sasi
- oikeuskansleri Paavo Nikula, Oikeuskanslerinvirasto
- erityisasiantuntija Sarita Kaukaoja
- osastopäällikkö Eikka Kosonen, osastopäällikkö Markus Lyra, yksikön päällikkö Risto Piipponen ja linjanjohtaja Jan Store, ulkoasiainministeriö
- suurlähettiläs Antti Satuli
- alivaltiosihtööri Antti Peltomäki, neuvotteleva virkamies Mikko Puumalainen ja EU-

asioiden neuvonantaja Jari Luoto, valtioneuvoston kanslia

- Eurooppa-oikeuden yksikön päällikkö Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- johtaja Erik Forsman, Teollisuuden ja Työntekijöiden Keskusliitto
- kansainvälisen yksikön päällikkö Martti Huttunen, Palvelutyönantajat ry
- Eurooppa-sihtööri Markku Jääskeläinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- neuvottelupäällikkö Markku Lemmetty, Akava ry
- Ralf Jaari, Kriittiset Eurooppalaiset ry
- puheenjohtaja Ulla Klötzer, Vaihtoehto EU:lle -kansalaisliike
- toiminnanjohtaja Reijo Paananen, Eurooppalainen Suomi ry
- puheenjohtaja Jutta Urpilainen, Eurooppalaisen Suomen nuoret ry
- ministeri Jaakko Iloniemi
- ministeri Max Jakobson
- professori Esko Antola
- professori Martti Koskenniemi
- professori Tuomas Ojanen
- valtiotieteen tohtori Tuomas Forsberg
- erikoistutkija, valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen
- tutkimuspäällikkö Teija Tiilikainen
- vieraileva tutkija, valtiotieteen tohtori Pekka Visuri.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

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 perussopimukseen.

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.

Valtioneuvoston selonteossa käsitellään lisäksi Euroopan unionin tulevaisuudesta käydyssä keskustelussa esitettyjä kannanottoja. Selonteko sisältää valtioneuvoston kannanottoja Nizzan tulevaisuusjulistuksen sisältämiin aiheisiin ja eräisiin muihin aiheisiin.

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

minnan tavoitteiden olla selkeästi ja riittävän täsmällisesti määritelty. Ajatukseen yksityiskohtaisen ja tyhjentävän toimivaltaluettelon laatimisesta suhtaudutaan kuitenkin varauksellisesti. Perus- ja ihmisoikeuksien suojan vahvistamista Euroopan unionissa pidetään tärkeänä. Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan yhteisöjen tulisi liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perusoikeuskirjan aseman määrittelyn osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mahdollisen oikeudellistamisen vaikutukset unionin ja jäsenvaltioiden välisiin toimivaltasuhteisiin arvioidaan. Sopimusten yksinkertaistamisen tavoitteena tulisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan olla selkeä, yksinkertainen ja sitova perusasiakirja, jossa tavoitteiden, tehtävien ja toimivaltasuhteiden perusteet on määritelty. Valtioneuvostolla on myös valmius harkita perussopimusten muuttamismenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Muuttamisen edellytyksenä on kuitenkin oltava jäsenvaltioiden yksimielisyys. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia EU-politiikassa tulisi vahvistaa ensisijaisesti kehittämällä kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä. Euroopan unionin tulevassa uudistamisessa tulee turvata laajentuvan unionin päätöksenteko- ja toimintakyky sekä hyvä hallinto. Vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin (HVK) valmistelun osalta valtioneuvosto tukee laajapohjaisen valmistelukunnan eli konventin perustamista Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001. Konventin tulee koostua jäsenvaltioiden hallitusten, kansallisten parlamenttien, Euroopan parlamentin ja komission nimeämistä edustajista ja sille tulisi antaa tehtäväksi laatia eri näkökantoja sisältäviä vaihtoehtoja HVK:n työn pohjaksi. Kaikkien hakijamaiden tulisi voida osallistua konventtiin tasavertaiselta pohjalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valmistautuminen vuoden 2004 hallitusten väliseen konferenssiin (jäljempänä HVK) samoin kuin konferenssin tulokset Euroopan unionin kehittämisessä ovat erittäin merkityksellisiä Euroopan unionin tulevaisuuden kannalta.

Samanaikaisesti vuoden 2004 HVK:n valmistelujen kanssa unioni on käymässä läpi laajinta ja vaikeinta laajentumisprosessiaan. Maailmantalouden jatkuva globalisoitumiskehitys korostaa entisestään kansainvälisen yhteistyön merkitystä. Kansainvälinen poliittinen tilanne on kuluvana syksynä suurimmassa muutoksessa siten kylmän sodan päättymisen jälkeen.

Valiokunta toteaa, että Euroopan unionin toiminta ja sen tehokkuus on Suomen kannalta erittäin tärkeä kysymys ottaen huomioon EU:n sääntelyn vaikutuksen eri elämän alueilla sekä Euroopan unionin tarjoamat mahdollisuudet Suomen etujen ajamiseen.

Vuoden 2004 HVK:n merkitystä lisää se, että käsiteltävänä jo Nizzan sopimukseen sisältyvän julistuksen perusteella olevat seikat liittyvät keskeisesti unionin toiminnan peruluonteeseen sekä keskeisiin toimintaperiaatteisiin.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valtioneuvoston selonteko on tärkeä asiakirja Suomen valmistautumisessa tulevaan hallitusten väliseen konferenssiin. Valiokunta korostaa, että Suomella on oltava selkeä näkemys siitä, minkälaista Euroopan unionia Suomi haluaa. Selonteko ei ulkoasiainvaliokunnan mielestä sisällä tarpeeksi selkeitä näkemyksiä Suomen linjasta, eikä sellaisena sovi pohjaksi tarpeelliseen ja välttämättömään kansalaiseskusteluun Euroopan unionin tulevaisuudesta.

EU:n kehittämisen perussuunta

Selonteon mukaan Euroopan unioni on peruluonteeltaan 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 hallitusten välisessä konferenssissa ja sopimukset on hyväksyttävä jokaisessa jäsenvaltiossa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa selontekoon viitaten, että toimivallan luovuttaminen EU:lle rajoittaa vastaavasti jäsenvaltioiden valtioelinten vallankäyttöä. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 14/1994 vp, jäsenvaltiot käyttävät osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi. Kyse on kansallisten valtioelinten tiettyjen valtaoikeuksien siirtymisestä yhteisön toimielimille.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan lausunnossa (SuVL 4/2001 vp) esitettyyn kantaan, jonka mukaan Euroopan yhteisöjä ja Euroopan unionia ei voida rinnastaa suoraan mihinkään kansainväliseen järjestöön tai liittovaltioon. Valiokunta toteaa asiantuntijakuulemisten yhteydessä esitettyyn viitaten, että selonteon sisältämää yksiselitteistä kantaa, jonka mukaan jäsenyys Euroopan unionissa ei muuta jäsenvaltioiden asemaa täysivaltaisina ja itsenäisinä valtioina, voidaan pitää asioita liiaksi yksinkertaisena ja myös muiden selonteon sisältämien yksittäisten kannanottojen kanssa osin ristiriitaisena.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että olennainen piirre jäsenvaltioiden kannalta on, että unionin toimivalta perustuu jäsenvaltioiden nimenomaisesti suorittamaan toimivallan siirtoon unionille. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 56/2001 vp todetaan, on tärkeää, että unionin toimivallan määrittely pohjautuu erillismääräyksiin samalla kuitenkin varmistaen unionin toiminnan dynaamisuus.

Ulkoasiainvaliokunta pitää suuren valiokunnan tavoin olennaisena sitä, miten unioni voi tehokkaasti täyttää siihen kohdistetut odotukset. Selonteossa todettua suhteellisuus- ja toissijai-

suusperiaatetta soveltamalla tulee nykyistä paremmin päästä siihen, että yhteisö ja unioni keskittyvät toiminnassaan niihin kysymyksiin, joiden osalta ne voivat tuottaa todellista lisäarvoa kansalliseen toimintaan nähden. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy myös suuren valiokunnan kantaan siitä, että ns. yhteisömenetelmä on osoittautunut toimivaksi niillä aloilla, joilla toimivaltaa on siirretty ylikansalliselle tasolle.

Globalisaatiokehityksen myötä Euroopan unionin merkitys Suomen globalisaatiopolitiikan väylänä on valiokunnan mielestä tärkeä ja korostaa unionin ulkoisen toiminnan tehokkuuden vaatimusta. Valiokunta viittaa EU:n roolista globalisaation hallinnassa valtioneuvoston globalisaatio selvityksestä antamaansa lausuntoon (UaVL 7/2001 vp).

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Nizzan tulevaisuusjulistuksen perusteella vuoden 2004 HVK:ssa asialistalle jo sisällytettäväksi sovitut asiat koskevat näennäisestä teknisyydestään ja juridisuudestaan huolimatta hyvin keskeisellä tavalla unionin perusluonnetta ja sen kehittämissuuntaa. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 56/2001 vp todetaan, Nizzan tulevaisuusjulistuksen teemat kietoutuvat käytännössä läheisesti toisiinsa. Tämä koskee etenkin toimivallanjaon tarkentamista, perusoikeuskirjan aseman määrittelyä ja perussopimusten yksinkertaistamista. Erityisesti perussopimusten yksinkertaistamisen edellytyksenä on perustuslakivaliokunnan mukaan monin kohdin, että kannat toimivallanjaon kysymyksiin sekä perusoikeuskirjan asemaan on kyetty määrittelemään.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan, jonka mukaan Euroopan unionia on jatkossakin kehitettävä itsenäisten jäsenvaltioiden ja Euroopan kansojen tiiviinä yhteisönä. Unionin kehittämisen on myös jatkossa perustuttava jäsenvaltioiden tekemiin toimivallan siirtoihin unionille.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa selonteon kantaa, jonka mukaan unionin on toimitava tehokkaasti ja kansanvaltaisesti

asioissa, jotka jäsenvaltiot ovat siirtäneet sen toimivaltaan.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan, jonka mukaan 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.

Toimivallan jaon tarkentaminen jäsenvaltioiden ja unionin välillä

Nizzan julistuksessa yhdeksi vuoden 2004 HVK:n aiheeksi määritellään "toimivallan jaon tarkentaminen jäsenvaltioiden ja unionin välillä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja sen noudattamisen valvonta".

Suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 4/2001 vp käsitellään perusteellisesti toimivallan jakautumista Euroopan unionin, siihen kuuluvien yhteisöjen sekä jäsenvaltioiden kesken sekä tuodaan esille toimivallan jakautumiseen liittyviä kysymyksiä.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 56/2001 vp, että tulevaisuusjulistuksessa yhteen liitetyt toimivallanjako ja toissijaisuusperiaate ovat tavallaan saman asian kaksi puolta. Toimivallanjako määrittää unionin ja jäsenvaltioiden lainsäädäntötoimivaltaa yleisellä tasolla, kun taas toissijaisuusperiaatteen merkitys kohdistuu käytännön lainsäädäntötoimintaan. Perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan toissijaisuusperiaate on käytössä vain aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.

Kuten valtioneuvoston selonteossa todetaan, kysymys yksityiskohtaisen toimivaltaluettelon laatimisesta on noussut esille vuoden 2004 HVK:n valmistelussa, ja on käytännössä selvää, että tätä kysymystä toimivaltaluettelosta käsitellään ainakin HVK:ta valmistelevalle konventissa.

Valtioneuvosto toteaa selonteossa suhtautuvansa avoimesti eri mahdollisuuksiin määritellä

tarkemmin toimivallan jakautuminen unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Selonteon mukaan Suomi suhtautuu kuitenkin varauksellisesti ajatukseen yksityiskohtaisen ja tyhjentävän toimivaltuettelon tekemisestä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 56/2001 vp kantaan, jonka mukaan valtioneuvoston suhtautuminen yksityiskohtaisen ja tyhjentävän toimivaltuettelon tekemiseen on aiheellisesti varauksellinen. Suuren valiokunnan kannan mukaan yksityiskohtainen toimivaltuettelo voisi jäykistää unionin toimintaa ja halvaannuttaa sen kehityksen.

Ulkoasiainvaliokunta pitää myös tärkeänä suuren valiokunnan lausuntoon sisältyvää kantaa, jonka mukaan aloja, joilla jäsenvaltioiden toimintavapaus tulee varmistaa, ovat muun muassa hyvinvointipalvelujen ja koulutuksen tuottaminen. Ulkoasiainvaliokunta pitää suuren valiokunnan tavoin erityisen tärkeänä, ettei unionin tasolla puututa jäsenvaltioiden sisäiseen toimivallanjakoon esimerkiksi määrittelemällä, mitkä asiat kuuluvat alue- tai paikallistasolle.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että oikeus- ja sisäasioissa puitepäätöksiä tehtäessä lainsäädännön pääsisältö ei enää ole kansallisen parlamentin säädettävissä. Tästä syystä valiokunta suhtautuu suurin varauksin esimerkiksi perhe- tai rikoslainsäädännön harmonisoimiseen puitepäätöksin. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 41/2001 vp), jonka mukaan rangaistustason vahvistamista puitepäätöksellä tulee sen mielestä välttää. Parlamentaarisen vajeen poistaminen ei ulkoasiainvaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan voi tapahtua niin, että kolmannen pilarin asioita suuremmalti siirrettäisiin ensimmäiseen pilariin ilman, että samalla kansallista lainsäädäntövaltaa siirtyisi enemmän kuin on välttämätöntä ja suotavaa yhteisen päätöksenteon piiriin. Valiokunta arvioi, että vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue voidaan toteuttaa ilman suurempaa rikoslainsäädännön yhtenäistämistä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 56/2001 vp käsitellään toissijaisuusperiaatteen valvonnan käytännön toteutusta. Toissijaisuusperiaatteen tärkeyttä ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan syytä asettaa kyseenalaiseksi, vaan valtioneuvoston tavoin on aiheellista ottaa esille kysymys periaatteen noudattamisen valvonnasta. Näin saatetaan perustuslakivaliokunnan mukaan onnistua lisäämään tämän tärkeän periaatteen käytäntöön soveltamista ja tarkentamaan sen sisältöä. Periaatteen poliittisluonteisen ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan painotuvan sisällön vuoksi vaikuttaa perustuslakivaliokunnan mukaan sovelialta, että sen noudattamista valvotaan ennakkollisesti ja poliittisella tasolla. Jälkikäteinen tuomioistuINVALVONTA jäisi tätä täydentäväksi.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan poliittisluonteinen etukäteisvalvonta ja oikeudellinen jälki-valvonta eivät suinkaan sulje pois toisiaan, vaan ne ennen muuta muodostavat yhdessä kattavan valvontajärjestelyn. Suuri valiokunta suhtautuu lausunnossaan SuVL 4/2001 vp varauksellisesti ajatukseen, jonka mukaan kansallisten parlamenttien edustajista muodostuva elin valvoisi toissijaisuusperiaatteen noudattamista ennakkollisesti arvioimalla komission ehdotuksia. Toissijaisuusperiaatteen soveltamisen valvonta ei poliittisesta tärkeydestään huolimatta anna suuren valiokunnan mielestä aihetta luoda kansallisia parlamentteja koskevia uusia institutionaalisia ratkaisuja (ks. myös SuVL 2/1996 vp). Esitetyn kaltainen muodollinen ennakkollinen valvonta halvaannuttaisi suuren valiokunnan kannan mukaan myös unionin päätöksentekojärjestelmän. Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonnan tulee olla käytännössä sekä etu- että jälkikäteistä. Suuri valiokunta korostaa kaikkien toimielinten sekä kansallisten parlamenttien valvontavastuuta oman toimivaltansa puitteissa.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä kansallisilla parlamenteilla tulee olla tärkeä rooli toissijaisuusperiaatteen tulkinnassa ja ennakkollisessa valvonnassa. Ulkoasiainvaliokunta katsoo myös, että kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen osalta

olisi lisättävä, vaikka yhteistyölle ei valiokunnan mielestä ole tarpeen muodostaa institutionaalisia puitteita.

Selonteossa käsitellään myös niin sanotun avoimen koordinaatiomenetelmän käyttämistä unionin toiminnassa tavoitteena yhteisön ja jäsenvaltioiden toiminnan yhteensovittaminen politiikan eri aloilla. Tätä menetelmää käyttämällä ei selonteon mukaan siirretä EU:lle uutta toimivaltaa, vaan toimivalta ja toimielinten asema voivat vaihdella joustavasti eri asioissa. Koordinaatiomenetelmän käytön lisäämistä on pidetty joillakin aloilla hyödyllisenä, mutta menetelmää on selonteon mukaan 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. Suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 4/2001 vp suhtaudutaan avoimen koordinaation käytön laajentamiseen yhteisön toiminnassa lähtökohtaisen kielteisesti.

Ulkoasiainvaliokunta tukee unionin nykyisten tehtävien ja toimivallanjaon selkeyttämistä vuoden 2004 HVK:ssa. Toimivallanjaon selkeyttäminen lisäksi unionin ymmärrettävyyttä kansalaisten silmissä ja helpottaisi vastuusuhteiden hahmottamista. Selkeyttäminen on tarpeen myös laajentumista ajatellen. Ulkoasiainvaliokunta suhtautuu varauksellisesti sitovan toimivaltaluettelon laatimiseen.

Ulkoasiainvaliokunta suhtautuu lähtökohtaisen varauksellisesti avoimen koordinaation käytön laajentamiseen yhteisön toiminnassa.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan, jonka mukaan erityistoimivallan on säilyttävä edelleen unionin toimivallan määrittelyn lähtökohtana.

Ulkoasiainvaliokunta ei kannata uusien toimielinten perustamista toissijaisuusperiaatteen valvontaa varten. Ulkoasiainvaliokunta korostaa kansallisten parlamenttien roolia toissijaisuusperiaatteen valvonnassa.

Perusoikeuskirjan aseman määrittely

Nizzan tulevaisuusjulistuksen mukaan kysymys Euroopan unionin perusoikeuskirjan asemasta on yksi vuoden 2004 HVK:n aiheista.

Selonteossa todetaan, että 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 perussopimuksiin, se voisi selonteon mukaan edellä mainitusta määräyksestä huolimatta aiheuttaa muutoksia toimivaltasuhteisiin yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä, koska asiakirjaan sisältyy myös määräyksiä, jotka ovat yksinomaisen kansallisen toimivallan piirissä.

Suuri valiokunta pitää lausunnossaan SuVL 4/2001 vp unionin perusoikeuslottuvuuden vahvistamista tärkeänä. Perusoikeuksien turvaaminen on suuren valiokunnan mukaan keskeisessä asemassa kehitettäessä unionia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena. Perusoikeuksien merkitys korostuu erityisesti yhteistyön tiivistyessä sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Myös modernin teknologian kehittyminen nostaa esille uudentyypisiä perusoikeuskysymyksiä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 25/2001 vp käsitellyt yksityiskohtaisesti perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman vahvistamiseen Suomen perustuslain kannalta liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Perustuslakivaliokunta tähdentää lausunnossaan, että Suomen perustuslain mukaisen perusoikeusjärjestelmän tulee olla perusoikeuskirjan oikeudellistamisen jälkeenkin lähtökohtaisesti yhtä kattava kuin ny-

kyisin. Perusoikeuskirjan muodolliseen oikeudellistamiseen ei perustuslakivaliokunnan mukaan pidä pyrkiä, jos mm. kysymyksiin TSS-oikeuksien sekä ympäristöä ja vähemmistöjä suojaavien oikeuksien kuulumisesta unionin perusoikeuksiin sekä kysymykseen EU:n perusoikeuksien ja kansallisten perusoikeuksien suhteesta ei saada tyydyttäviä ratkaisuja.

Perustuslakivaliokunnan mukaan EU:n perusoikeuksien mainitussa lausunnossa kuvatulla tavalla laaja sovellettavuus ei ole kansalliselta kannalta hyväksyttävissä ilman EU:n perusoikeuksien ja Suomen perustuslain perusoikeussäännösten sisällön hyvin suurta vastaavuutta. Tätä selontekoa koskevassa lausunnossaan PeVL 56/2001 vp perustuslakivaliokunta toteaa, että kysymys perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman määrittelystä ei kaiken kaikkiaan ole ajankohtaisuuden ja tärkeyden perusteella arvioituna ensisijainen asia unionin tulevaisuuden kannalta.

Perusoikeuskirja on jo nykyisessä oikeudellisesti sitomattomassa muodossaan saanut oikeudellisia ja muita vaikutuksia. Tämä perusoikeuskirjan tosiasiallisena soveltamisena näkyvä kehitys uskottavasti vain voimistuu. Nykyinen perusoikeuskirja on myös ulkoasiainvaliokunnan mielestä perusoikeuksien suojaamisen ja kehittämisen kannalta selvästi parempi vaihtoehto kuin se, että sitovina perusoikeuksina saatettaisiin voimaan perusoikeuskirjan merkittävästi riisuttu versio.

Selonteossa todetaan, että Suomi on pitänyt tärkeänä yhteisön liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perusoikeuskirjan hyväksymisen myötä yhteisön liittyminen sopimukseen on tullut valtioneuvoston mukaan entistä ajankohtaisemmaksi. Yhteisön liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei loisi ristiriitaa EU:n perusoikeuskirjan määräysten kanssa. Mikäli Euroopan unionista muodostettaisiin oikeushenkilö, liittyminen voisi selonteon mukaan koskea myös unionia.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan, jonka mukaan Suomi kannattaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suo-

jan vahvistamista Euroopan unionissa ja näkee perusoikeuskirjan yhtenä keinona vahvistaa tätä suojaaja.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että perusoikeuskirjan aseman määrittelyn yhteydessä on Suomen kantoja määritettäessä tarkkaan arvioitava sen mahdollisen oikeudellistamisen vaikutuksia unionin ja jäsenvaltioiden välisiin toimivaltasuhteisiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 25/2001 vp ja PeVL 56/2001 vp esitetyt seikat huomioon ottaen.

Valiokunta yhtyy suuren valiokunnan lausunnon SuVL 4/2001 vp kantaan, jonka mukaan perusoikeuslottuvuuden vahvistaminen tulee toteuttaa ensisijaisesti siten, että Euroopan yhteisö liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Perussopimusten yksinkertaistaminen

Selonteossa todetaan, että Euroopan unionin perussopimukset ovat syntyneet Euroopan yhdenmishistorian 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 liittymissopimuksiin 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.

Kuten suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 4/2001 vp todetaan, Euroopan unionin perussopimusten yksinkertaistaminen on sekä oikeudellisesti että poliittisesti haasteellinen hanke. Keskeinen kysymys on, onko perussopimusten yk-

sinkertaistaminen mahdollista toteuttaa muuttamatta sopimusmääräysten sisältöä. Sopimusmääräysten sisällön, rakenteen ja sijaintipaikan tekninenkin muuttaminen voi periaatteessa vaikuttaa niitä koskevaan tulkintakäytäntöön.

Perussopimusten yksinkertaistamisen yhteydessä nostetaan selonteossa esille myös kysymys EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössään kehittämien yhteisön oikeuden periaatteiden kirjaamisesta itse perussopimukseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 56/2001 vp todetaan, että oikeuskäytännön kirjaaminen perussopimukseen lisäisi unionin oikeuden läpinäkyvyyttä. Asian toteuttamisessa on kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan se vaikeus, että oikeuskäytäntö on aina jossain määrin tapaussidonnaista ja että oikeuskäytännön hienojakoisuudet saattavat kadota yleisessä normimuodossa.

Ulkoasiainvaliokunta esittää suuren valiokunnan lausunnossa esitettyyn kannanottoon viitaten vuoden 2004 HVK:n valmisteluprosessin aikana selvitettäväksi, tulisiko eräät keskeiset Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehittyneet periaatteet kirjata perussopimukseen niiden läpinäkyvyyden, ymmärrettävyyden ja selkeyden lisäämiseksi.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa asiantuntijakullemisen yhteydessä esitettyyn viitaten, että perussopimusten selkeyttäminen sisältää aina normatiivisia ja juridisia vaikutuksia, etenkin kun EU:n tapauksessa selkeyttäminen tapahtuisi HVK:ssa eli hallitusten välisessä poliittisessa prosessissa. Tällaisessa prosessissa sopimusmääräysten sanamuodot syntyvät poliittisten kompromissien tuloksena, mikä tekee pelkän "teknisen" selkeyttämisen käytännössä mahdottomaksi.

Suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 4/2001 vp käsitellään yksityiskohtaisesti, myös Firenzen Eurooppa-instituutin aiemmin suorittamaan valmistelutyöhön viitaten, mahdollisuutta jakaa "teknisesti" perussopimukset kahteen osaan, toisaalta perustavaa laatua oleviin sekä toisaalta luonteeltaan teknisempiin artikloihin. Ulkoasiainvaliokunta toteaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 56/2001 vp viitaten,

että perussopimusten jakamisajatukseen kytkeytyvä käsitys sopimusten eri osien erilaisesta muuttamismenettelystä tarkoittaa sopimusvelvoitteiden luonteen muuttamista, mikä voi periaatteelliselta kannalta olla oleellisempi muutos kuin jonkin sopimusvelvoitteen sisällön tarkistaminen.

Perustuslakivaliokunta toteaa mainitussa lausunnossaan myös, että yksinkertaistamiskeskustelussa esillä olleet asiat ovat tärkeydeltään varsin erilaisia. Yksinkertaistamistavoite on perustuslakivaliokunnan mukaan hyvin epärealistinen, jos edellytetään, että sopimusten sisältö ei aineellisesti muutu. Perustuslakivaliokunta korostaakin valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan toimivaltasuhteita koskevat ratkaisut vaikuttavat olennaisesti yksinkertaistamistyöhön. Tähän viitaten ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan, jonka mukaan mahdollinen perussopimusten yksinkertaistaminen olisi tarkoituksenmukaista tehdä uudistustyön siinä vaiheessa, kun varsinaisista sopimusmuutoksista ja erityisesti toimivaltasuhteista on riittävä yksimielisyys.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että mahdollisen perussopimusten yksinkertaistamiseen tähtäävän uudistustyön tavoitteena pitäisi olla selkeä, yksinkertainen ja sitova perusasiakirja, jossa tavoitteiden, tehtävien ja toimivaltasuhteiden perusteet on määritelty. EU:n toimivaltasuhteita koskevat ratkaisut vaikuttavat olennaisesti perussopimusten yksinkertaistamistyöhön.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan, jonka mukaan Suomella on oltava valmius harkita muiden kuin perussopimusten keskeisimpien, perustavaa laatua olevien määräysten muuttamismenettelyyn liittyviä kysymyksiä. Muuttamisen edellytyksenä on kuitenkin aina oltava jäsenvaltioiden yksimielisyys.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että vuoden 2004 HVK:n valmisteluprosessin aikana tulee selvittää, tulisiko keskeisiä Eu-

roopan yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännössä kehittyneitä periaatteita kirjata perussopimukseen niiden läpinäkyvyyden, ymmärrettävyyden ja selkeyden lisäämiseksi.

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 seuraavassa HVK:ssa on otettu kansallisten parlamenttien vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet eurooppalaisissa rakenteissa.

Selonteon mukaan 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.

Kuten suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 4/2001 vp todetaan, Euroopan unioni perustuu näin sanottuun kaksoislegitimiteettiin. Kansalliset kansanedustuslaitokset ja Euroopan parlamentti on nähty sekä keskenään kilpailevina että toisiaan täydentävinä eliminä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan kantaan, jonka mukaan unionin toiminnan demokraattisuuden kannalta on tärkeää varmistaa kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin hyvät ja toimivat suhteet.

Suomessa on eduskuntaan luotu kattava järjestelmä EU-asioiden seuranta varten. Ulkoasiainvaliokunta viittaa suuren valiokunnan arvioon, jonka mukaan Suomessa käytössä oleva järjestelmä on hyvä esimerkki siitä, miten kansallisten parlamenttien vaikutusvalta voidaan turvata kansanvaltaa vahvistavalla tavalla. Ulkoasiainvaliokunta kannattaa suuren valiokunnan pyrkimyksiä ryhtyä hakijavaltioiden parlament-

tien kanssa yhteistyöhön näiden valmistautuessa unionin jäsenyyteen.

Suuren valiokunnan lausunnossa todetaan, että Suomen EU-asioiden parlamentaarisen seurannan ja valmistelun keskeisiä elementtejä ovat: 1) eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien asiallinen kattavuus ja seurannan säännöllisyys, 2) valmisteluun osallistumisen laajuus erikoisvaliokunnissa tapahtuvan valmistelun kautta, 3) eduskunnan kannanmuodostuksen ajoittaminen käsittelyn alkuvaiheeseen ja asian seuranta koko lainsäädäntöprosessin ajan sekä 4) käsittelyn julkisuus, joka toteutuu laajan asiakirjajulkisuuden kautta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan arvioon, jonka mukaan myös eduskunnan EU-asioiden käsittelyjärjestelmää on tarpeen kehittää edelleen. Jatkuvaa huomiota on ulkoasiainvaliokunnan mielestä kiinnitettävä valtioneuvoston eduskunnalle toimittaman tiedon oikea-aikaisuuteen, täsmällisyyteen sekä kattavuuteen, jotta eduskunnalle jäisi riittävästi aikaa valmistella kannanottoja unionin toimielimissä käsiteltäviin ehdotuksiin.

Ulkoasiainvaliokunta esittää myös selvitetäväksi, miten varmistetaan, että komission alaisessa ns. komitologiatyössä käsiteltävät eduskunnan toimivaltaan kuuluvat tai muutoin merkitykseltään tärkeät unioniasiat saatettaisiin kattavasti eduskunnan käsiteltäviksi.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 4/2001 vp esitettyyn kantaan viitaten, että kansallisten parlamenttien kannalta olisi tärkeää palauttaa direktiiveille niiden alkuperäinen luonne lainsäädäntöä ohjaavina sisällöltään yleisluontoisina säädöksinä, jotka jättäisivät kansallista liikkumavaraa.

Kansallisten valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmien toimivuus edellyttää myös unionin tason toiminnan kurinalaisuuden, ennakoitavuuden, vastuullisuuden ja avoimuuden lisäämistä, kuten suuren valiokunnan lausunnossa todetaan.

Keskeinen periaate kansallisten parlamenttien roolin kehittämistä on todettu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 25/2001 vp. Koska jäsenvaltion puolesta poliittista puhevaltaa käyttää normaalisti sen kansanedustuslaitok-

sen enemmistöä edustava hallitus, ei mahdollisessa unionin tasolla toimivassa elimessä edustetun jäsenvaltion parlamentin kanta voisi olla merkittävästi erilainen jäsenvaltion hallituksen kantaan verrattuna.

Ulkoasiainvaliokunta toteaaakin perustuslakivaliokunnan kantaan yhtyen, että tärkeintä on kehittää kansallisten parlamenttien mahdollisuuksia vaikuttaa neuvoston työskentelyyn oman maan hallituksen välityksellä. Näiden järjestelyjen toteuttaminen kuuluu, kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, kunkin jäsenvaltion perustuslaissa säädettäväksi. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, myös suuren valiokunnan lausunnossaan esittämään kantaan viitaten, että seuraavassa HVK:ssa voidaan yleisellä tasolla keskustella mahdollisuuksista turvata tarvittaessa perussopimukseen kirjatuilla yleisillä periaatteilla kansallisten kansanedustuslaitosten tehokkaat mahdollisuudet vaikuttaa unionin toimintaan unionin kansanvaltaisuuden vahvistamiseksi.

Ulkoasiainvaliokunta näkee tarvetta kehittää kansallisten parlamenttien välistä, kuten myös Euroopan parlamentin kanssa tapahtuvaa, yhteistyötä EU-järjestelmän demokraattisen kontrollin tehostamiseksi. Ulkoasiainvaliokunta viittaa esimerkkinä suuren valiokunnan lausuntoon sisältyviin kantoihin COSAC-yhteistyön sekä puhemiesten välisen yhteistyön kehittämisestä sekä Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien yhteistyösuhteen kehittämisestä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksia EU-politiikassa pitää vahvistaa kehittämällä kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä.

Ulkoasiainvaliokunta suhtautuu avoimesti mahdollisuuteen kirjata perussopimukseen kansallisten parlamenttien EU-asioiden käsittelyä koskevia periaatteita, esimerkiksi suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 4/2001 vp määriteltyjen Suomen EU-asioiden parlamentaarisen seurannan ja valmistelun keskeisten elementtien pohjalta.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tarpeellisena, että tulevaisuustyössä selonteossa mainitulla tavalla käsitellään erilaisia mahdollisuuksia lisätä unionin kansanvaltaisuutta ja kansalaisten luottamusta unionin päätöksentekojärjestelmään. Erityistä huomiota on kiinnitettävä unionin toimielinten avoimuuteen, vastuunalaisuuteen sekä hyvään hallintoon.

Valiokunta suhtautuu selonteon tavoin pidettyvästi uusien toimielinten perustamiseen.

Ulkoasiainvaliokunta pitää suuren valiokunnan lausuntoon yhtyen erityisen tärkeänä, että hakijavaltioita tuetaan niiden kehittäessä omia kansallisia EU-politiikan valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiään.

Muut tulevaisuuskeskustelun aiheet

Kuten selonteossa todetaan, Nizzan tulevaisuusjulistuksen asialista on esimerkinomainen. Vuoden 2004 HVK:ssa tullaan mitä ilmeisimmin käsittelemään myös muita EU:n tulevaisuuteen liittyviä kysymyksiä, joita selonteossa esitetyllä tavalla on tuotu esille lukuisa määrä eurooppalaisessa keskustelussa.

Unionin päätöksenteon tehostaminen. Suomen päälinja EU:n kehittämisessä on ollut tehokas päätöksenteko niissä kysymyksissä, jotka kuuluvat unionin toimialaan. Keskeisin elementti näissä pyrkimyksissä on ollut määräenemmistö-päätöksenteon käyttöalan lisääminen, johon Suomi on johdonmukaisesti pyrkinyt sekä vuoden 1996 että vuoden 2000 HVK:ssa. Ulkoasiainvaliokunta pitää tarpeellisena, että määräenemmistö päätösten käyttöalaa pyritään Suomen taholta edelleen artiklakohtaisen harkinnan perusteella laajentamaan vuoden 2004 HVK:ssa. Ulkoasiainvaliokunta viittaa tässä yhteydessä erityisesti vuoden 2000 HVK:n aikana esittämänsä varaukselliseen kantaan, mitä tulee määräenemmistö päätösten lisäämiseen YUTP-kysymyksissä.

Määräenemmistöpäätösten käyttöalan lisääminen liittyy yhtenä kysymyksenä laajempaan keskusteluun unionin toimielinten tehokkuuden parantamisessa. Selonteossa nostetaan yleisellä tasolla esiin useita tähän aihepiiriin liittyviä kysymyksiä, joihin vuoden 2004 HVK:n valmistelujen yhteydessä on syytä palata. Tällaisia ovat esimerkiksi tarve lähentää kolmanteen pilariin kuuluvien oikeus- ja sisäasioiden toimivaltamääräyksiä yhteisöpilarin määräyksiin, kysymys yhteispäätösmenettelyn uudistamisesta sekä kysymys yksinkertaisen kaksoisenemmistön käyttöönnotosta neuvoston päätöksenteossa.

EU:n kansainvälisen toiminnan rakenne. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon näkemykseen, jonka mukaan laajentumisen ja globalisaation mukanaan tuomat haasteet asettavat uusia vaatimuksia unionin toiminta- ja päätöksentekokyvylle.

Selonteossa todetaan, että Suomi on Amsterdamin sopimukseen johtaneissa neuvotteluissa kannattanut unionin ja yhteisöjen muodostamista yhdeksi oikeushenkilöksi. Ulkoasiainvaliokunta otti yhden unionin oikeushenkilöllisyyden mahdollisuuden esille vuoden 2000 HVK:ta koskevassa mietinnössään UaVM 2/2000 vp tarkastellessaan kysymystä EU:n tai EY:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Samaa kysymystä on pohtinut perustuslakivaliokunta useampaan otteeseen (esim. PeVL 29/2000 vp, PeVL 25/2001 vp).

Suuri valiokunta toteaa tätä selontekoa koskevassa lausunnossaan SuVL 4/2001 vp, että sillä on valmius tarkastella unionin oikeushenkilöllisyyteen liittyviä kysymyksiä. Samalla suuri valiokunta toteaa, että oikeushenkilöllisyys tulee kuitenkin toteuttaa siten, ettei se merkitse toimivaltuuksien hallitsematonta siirtymistä jäsenvaltioilta Euroopan unionille eikä unionin pilarijaon vesittymistä siten, että yhteisöpilariin siirtyisi hallitusten välisiä elementtejä tai päinvastoin.

Selonteon mukaan ulkosuhteiden alalla voitaisiin tarkastella myös kysymystä ulkosuhdekomissaarin ja korkean edustajan tehtävien yhdistämisestä unionin yhteisessä ulko- ja turvalli-

suuspolitiikassa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että tähän kysymykseen ja sen vaikutuksiin esimerkiksi pilarirakenteen kannalta tulee palata valtioneuvoston tarkemman selvityksen pohjalta.

Hallitusten välisen konferenssin valmistelutapa

Kansalaiskeskustelu

Ulkoasiainvaliokunta on useaan otteeseen korostanut kansalaiskeskustelun merkitystä ja valtioneuvoston vastuuta EU:ta koskevan tiedon jakamisessa. Valiokunta totesi valmistautumista vuoden 2000 HVK:hon koskevassa mietinnössään (UaVM 2/2000 vp), että selkeällä ja kattavalla tiedottamisella sekä kansalaisille että kansalaisjärjestöille kyetään valiokunnan mielestä selkeyttämään Suomen EU-politiikkaa ja hälventämään mahdollisia Euroopan unionin kehitystä ja laajentumista koskevia epäluuloja.

Valtioneuvoston taholta tapahtuvan tiedottamisen merkitystä ei valiokunnan mielestä vähennä se, että vuoden 2004 HVK:ta valmisteleen laajajohjainen konventti, jonka yhteydessä tulee ilmeisesti toimimaan erillinen kansalais- ja etujärjestöjen yhteistyöfoorumi.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että nyt käsiteltävänä oleva selonteko ei sovellu erityisen hyvin kansalaiskeskustelun edistämiseen, koska se keskittyy EU:n tunnetusti monimutkaisen päätöksentekojärjestelmän ja sen yksityiskohtien käsittelyyn. Tästä syystä selonteko sisältää runsaasti tähän liittyviä vaikeasti avautuvia käsitteitä ja periaatteita. Selonteon on ulkoasiainvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa myös todettu sisältävän unionin kehittämissuunnan suhteen osin ristiriitaisia kannanottoja.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että valtioneuvoston on kyettävä tuomaan EU:n tulevaisuutta koskevaan keskusteluun kansalaisille aineksia, joiden lähtökohtana ovat Suomen kannat EU:n politiikan sisällön ja tavoitteiden suhteen, eikä niinkään EU:n päätöksentekojärjestelmän yksityiskohdat. Ulkoasiainvaliokunta tulee myös omassa vuoden 2004 HVK:ta koskevassa työssään edistämään kansalaiskeskustelua eri ta-

voin sekä kuulemaan kansalaisyhteiskunnan edustajia, kun asiaa käsitellään valiokunnassa.

Varsinainen valmisteluvaihe (valmistelukunta)

Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella selvänä, että seuraavan HVK:n valmistelussa käytetään perusoikeuskirjan mallin mukaista valmistelukuntaa eli nk. konventtia.

Valmistelukunnan kokoonpanoon kuuluisivat selonteon mukaan hallitusten, kansallisten kansanedustuslaitosten, Euroopan parlamentin ja komission edustajat. Myös hakijamaiden osallistuminen on selonteon perusteella varmaa, vaikka kaikkia hakijamaiden osallistumiseen liittyviä yksityiskohtia ei vielä ole sovittu.

Suuren valiokunnan lausunnossa SuVL 4/2001 vp todetaan, että valmistelujen tässä vaiheessa näyttää siltä, että konventissa tulee olemaan edustajia kaksi kutakin kansallista parlamenttia kohti, mikä ei kaikissa tapauksissa riitä turvaamaan poliittista edustavuutta. Suuren valiokunnan mukaan poliittisten ryhmittymien täysipainoiset vaikutusmahdollisuudet on varmistettava nimittämällä kansallisten parlamenttien edustajille varajäsenet sekä luomalla kansalliset seurantajärjestelyt. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan kannanottoihin konventin kokoonpanosta.

Selonteossa kannatetaan pysyvän puheenjohtajan nimeämistä konventille sekä kannatetaan konventin sihteeristön perustamista ennen kaikkea neuvoston sihteeristön asiantuntemuksen varaan. Valtioneuvosto toteaa, että konventin mandaatin eli valtuutuksen lähtökohtina tulisi olla Nizzan neljä teemaa laajasti tulkittuina siten, että niihin kuuluisivat myös unionin toiminta- ja päätöksentekokyvyn turvaamiseen liittyvät kysymykset.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 56/2001 vp tuonut esiin mahdollisuuden, että eduskunta perustaisi perustuslain 35 §:n 1 momentin mukaisen tilapäisen valiokunnan seuraamaan konventin työtä. Suuri valiokunta toteaa lausunnossaan, että se aikoo työjärjestyksensä mukaisesti omalta osaltaan nimetä jaoston

seuraamaan tulevan valmisteluelimien työn etenemistä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kysymyksen eduskunnan osallistumisesta konventin työhön ja sen seuraamiseen ei voida ottaa kantaa ennen kuin Laekenin Eurooppa-neuvoston kokouksen päätökset valmistelukunnan suhteen ovat tiedossa. Ulkoasiainvaliokunta pitää selvänä, että toimivaltaisten valiokuntien tulee seurata tiiviisti valmistelukunnan työtä. Koska kysymys on unionin perussopimusten muuttamista koskevasta valmistelusta, joiden käsittely eduskunnan valiokuntien työnjaossa kuuluu ensi sijassa ulkoasiainvaliokunnalle, ulkoasiainvaliokunta tulee koordinoimaan valmistelukunnan seurantatyötä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa suuren valiokunnan lausuntoon SuVL 4/2001 vp viitaten edelleen, että eduskunnan sisäisin järjestelyin on turvattava toimivaltaisten valiokuntien osallistuminen perussopimuksia koskevien Suomen kansallisten kantojen valmisteluun.

Kuten suuren valiokunnan lausunnossa todetaan, kansallisten parlamenttien osallistuminen tulevaan valmisteluun ei voi korvata kansallisen EU-politiikan parlamentaarista valvontaa sekä yhteistyötä valtioneuvoston ja eduskunnan välillä, vaan yhteydenpidon eduskunnan ja valtioneuvoston välillä tulee jatkua perustuslain säännösten mukaisesti myös valmistelukunnan työn aikana. Perustuslain mukaan eduskunnan toimivaltaisten valiokuntien tulee osallistua ennakolta Suomen kantojen muodostamiseen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa suuren valiokunnan lausuntoon viitaten, että myös tulevan vuoden 2004 HVK:ssa tapahtuvan Euroopan unionin perussopimusten uudistuksen kansallisen valmistelun tulee perustua valtioneuvoston ja eduskunnan tiiviiseen vuorovaikutukseen myös ennen varsinaisen HVK:n alkamista.

Ulkoasiainvaliokunta tukee laajapohjaisen valmistelukunnan eli konventin perustamista Laekenin Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Konventin tulee koostua jäsenvaltioiden hallitusten, kansallisten parlamenttien, Euroopan parlamentin ja

komission nimeämistä edustajista. Edustajilla tulee olla varajäsenet, jotka toimisivat varsinaisten edustajien ollessa estyneinä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantoihin konventin valtuutuksesta, työn järjestämisestä (mm. puheenjohtajisto ja sihteeristö), työskentelytavasta sekä konventin ja vuoden 2004 HVK:n työn aika-auluttamisesta.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että eduskunnan valiokuntien ja poliittisten ryhmien mahdollisuudet seurata valmistelukunnan työtä on turvattava soveltuvin järjestelyin.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan kaikkien hakijamaiden pitäisi voida osallistua konventiin tasavertaiselta pohjalta niin, että sekä niiden hallitukset että kansalliset kansanedustuslaitokset voivat lähettää edustajansa osallistumaan sen työhön.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle säännöl-

*lisesti selvityksiä tulevan valmistelu-
men työn etenemisestä sekä eri asiakoko-
naisuuksia koskevista neuvotteluista.*

Laekenin Eurooppa-neuvostoon valmistautuminen

Valiokunta pitää Suomen Eurooppa-politiikan parlamentaarisen vastuun kannalta tärkeänä, että eduskunnan kannat Euroopan unionin tulevaisuutta koskeviin kysymyksiin ovat käytettävissä ennen Laekenin Eurooppa-neuvoston kokousta.

Valiokunta on tästä syystä pyrkinyt valmistelu-
aikalauluksessaan siihen, että tämä mietintö ehdittäisiin käsitellä eduskunnan täysistunnossa ennen kuin pääministeri perustuslain 97 §:n mukaisesti selostaa Suomen valmistautumista Laekenin Eurooppa-neuvoston kokoukseen ulkoasiainvaliokunnalle ja suurelle valiokunnalle.

Päätösehdotus

Ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta saattaa tämän mietinnön valtioneuvoston tietoon.

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Juha Korkeaoja /kesk
vpj.	Eva Biaudet /r	Outi Ojala /vas
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Kalevi Olin /sd
	Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk	Sirpa Pietikäinen /kok
	Antti Kalliomäki /sd	Mirja Rynänen /kesk
	Bjarne Kallis /kd	Hannu Takkula /kesk
	Ilkka Kanerva /kok (osittain)	Martti Tiuri /kok (osittain)
	Antero Kekkonen /sd	Ben Zyskowicz /kok
	Kimmo Kiljunen /sd	Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Antti Pelttari.

UaVM 18/2001 vp — VNS 3/2001 vp