

05.04.2001

EDUSKUNTA

SUURI VALIOKUNTA
ULKOASIAINVALIOKUNTA

Viite

Asia

Unionin tulevaisuus

Perustuslain 97 §:ään viitaten valtioneuvoston kanslia toimittaa eduskunnalle EU-ministerivaliokunnassa 6.4.2001 käsitellyn Euroopan unionin tulevaisuutta koskevan muistion.

Muistiossa selvitetään suunnitelmia unionin tulevaisuutta koskevan laajapohjaisen ja avoimen kansalaiskeskustelun järjestämiseksi Suomessa. Samoin esitetään myös alustavia kantoja vuoden 2004 hallitustenvälisen konferenssin valmisteluun liittyen.

Muistiossa todetaan Suomen suhtautuvan myönteisesti laajapohjaisen valmistelukunnan perustamiseen EU-tasolla osana tulevan hallitustenvälisen konferenssin valmisteluja.

EU-asioiden valtiosihteeri Alec Aalto

LIITTEET

1 kappale

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Valtioneuvoston EU-sihteeristö

EUS-10 Lotta Lindegren

Asiasanat EU, UNIONIN TULEVAISUUS

Hoitaa EUS-10

Hoitaa UE

Koordinoi

Tiedoksi

AVS-POL; EUA-50; EUA-51; EUA-52; EUR-10; EUR-11; EUR-12; KPO-01; KPO-10; KPO-11;
KPO-20; KPO-21; KYO-01; KYO-13; OIK-01; OIK-11; OIK-20; OIK-21; POL-01; POL-02; POL-06;
POL-07; POL-10; POL-11; POL-12; POL-20; POL-21; UKMI; UMI; VSI

AHVENANMAA; KTM; LM; MMM; OM; OPM; PLM; SM; STM; TM; TPK; VM; YM

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

EU-PERUSMUISTIO

VNK2150-31

Valtioneuvoston EU-sihteeristö

EUS-10 Lotta Lindegren

06.04.2001

Asia

UNIONIN TULEVAISUUS

Kokous

Asiakirjat:

Vuoden 2000 Hallitustenvälisen konferenssin hyväksymä julistus no. 23 "Julistus unionin tulevaisuudesta", joka on liitetty Nizzan sopimukseen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

SEU 48 artikla

Käsittelijä(t):

Alivaltiosihteeri Antti Peltomäki p. 160 9132, neuvotteleva virkamies Mikko Puumalainen p. 160 8218 ja ylitarkastaja Lotta Lindegren p. 160 2150, Valtioneuvoston EU-sihteeristö; yksikön päällikkö Risto Piipponen, p. 1341 6546 ja projektiavustaja Kaisa Männistö p. 1341 5072, Ulkoasiainministeriö, sekä institutionaalinen työryhmä.

Suomen kanta/ohje:

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

Koska konferenssissa käsiteltävät asiat liittyvät läheisesti Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisiin toimivaltasuhteisiin, on tärkeää että jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit kytketään mukaan sen valmisteluun. Suomi suhtautuu myönteisesti laajapohjaisen valmisteluryhmän asettamiseen EU-tasolla. Myös hakijamaiden tulisi voida osallistua valmistelutyöhön.

Hallitus pitää tärkeänä tiivistä yhteydenpitoa eduskunnan kanssa hallitusten välisen konferenssin valmisteluprosessissa. Hallitus tulee informoimaan eduskuntaa valmistelutyön edistymisestä EU-tasolla ennen Göteborgin ja Laekenin Eurooppa-neuvoston kokouksia.

Hallitus pyrkii luomaan edellytyksiä ja tarjoamaan välineitä sille, että Suomessa käytävä tulevaisuuskeskustelu olisi avointa ja helposti lähestyttävää. Osallistumiskynnyksen tulisi olla mahdollisimman matala ja keskustelua tulisi käydä koko Suomen laajuisesti.

Pääasiallinen sisältö:

1. Yleistä

Hallitustenvälinen konferenssi hyväksyi Nizzassa päätösasiakirjaan liitettävän julistuksen 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. Hakijamaiden osallistumisen muoto määritellään myöhemmin.

Tulevaisuuskeskustelun organisoinnista laaditaan raportti Göteborgin Eurooppa-neuvostolle, mutta raportin valmisteluajataulu ja -tapa ovat vielä avoinna. Konkreettiset keskustelun edistämiseen liittyvät aloitteet (ml. mahdollisesti päätökset seuraavan HVK:n valmistelutavasta ja asialistaan liittyvistä tarkennuksista) sisältävä julistus on tarkoitus hyväksyä Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001. Seuraavan HVK:n valmistelu käynnistetään Laekenin julistuksen pohjalta, ja uusi HVK kutsutaan koolle vuonna 2004 käsittelemään tämän valmistelun tuloksia. Ne hakijamaat, jotka ovat päättäneet jäsenyysneuvottelunsa, kutsutaan osallistumaan konferenssiin, ja muut voivat osallistua tarkkailijoina.

Valittavasta valmistelutavasta riippumatta perussopimusten muuttaminen tapahtuu voimassaolevan SEU:n 48 artiklan mukaisesti, eli ne neuvotellaan kansallisten hallitusten välillä ja tulos ratifioidaan sen jälkeen jäsenvaltioiden valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaisesti.

2. Tulevaisuuskeskustelusta

Virallinen lähtölaukaus tulevaisuuskeskustelulle EU-tasolla annettiin 7.3.2001, jolloin Ruotsin PMI Persson, Belgian PMI Verhofstadt, komission puheenjohtaja Prodi ja Euroopan parlamentin puhemies Fontaine lähettivät asiasta yhteisen kirjeen jäsenvaltioille ja hakijamaille. Samalla avattiin myös internet-kotisivu tulevaisuuskeskustelua varten (www.europa.eu.int/futurum). Tulevaisuuskeskustelua on tarkoitus käydä sekä kansallisella että EU-tasolla, ja jäsenmaiden toivotaan aktiivisesti kannustavan kansalaisiaan osallistumaan tähän keskusteluun sekä tarjoavan heille siihen mahdollisuuksia ja virikkeitä.

Ruotsi ja Belgia aikovat myös järjestää syksyllä laajemmat unionin tulevaisuutta koskevat keskustelutilaisuudet. Ruotsin tilaisuutta on kaavailtu lokakuulle, ja sen aiheeksi ulkosuhteita. Myös Belgia järjestää vastaavan tilaisuuden myöhemmin syksyllä, mutta aihe on vielä avoin. Puola isännöi keskustelutilaisuuden jäsen- ja hakijavaltioille 23.4.2001 Varsovassa.

Suomen suunnitelmat tulevaisuuskeskustelun osalta ovat vasta muotoutumassa. Nizzan sopimuksen ratifiointia koskevan hallituksen esityksen antamisen yhteydessä pääministeri Lipponen tulee selvittämään eduskunnalle myös unionin tulevaisuutta koskevan valmistelun organisoimista. Hallitus informoi eduskuntaa valmistelutyön edistymisestä EU-tasolla ennen Göteborgin ja Laekenin Eurooppa-neuvoston kokouksia.

Kansalaisyhteiskunnan piirissä käytävää keskustelua silmälläpitäen on tarkoitus perustaa laajapohjainen, kaikki järjestötahot kattava kansalaisvaltuuskunta, joka kokoontuisi säännöllisesti keskustelemaan unionin tulevaisuutta koskevista kysymyksistä. Ensimmäinen kokoontuminen voitaisiin järjestää jo tämän kevään aikana.

Tavoitteena on myös avata tulevaisuuskeskustelulle oma verkkosivu, jonne luotaisiin keskeisimmät tulevaisuuspuheenvuorot ja asiakirjat sisältävä tietopankki, jonne kaikki kansalaiset ja järjestöt voivat lähettää näkemyksiään, sekä keskustelukalenteri jonne eri tahot voivat lähettää tiedot järjestämistään tilaisuuksista.

Keskustelun levittämistä koko Suomeen pyritään tukemaan mm. yhteistyössä Eurooppa-tiedotuksen alueellisten toimipisteiden ja muiden keskustelutilaisuuksia järjestävien tahojen kanssa.

3. Vuoden 2004 HVK:n valmistelujen organisointi

Laekenin julistuksessa on määrä päättää siitä, millä tavoin tuleva HVK valmistellaan. Nizzan julistus ei ota tähän kantaa, siinä korostetaan ainoastaan laajapohjaisen kansalaiskeskustelun merkitystä.

Useissa Nizzan Eurooppa-neuvostoa seuranneissa jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten edustajien kannanotoissa on tuotu esille, että seuraava HVK on valmisteltava uudella tavalla. Useat jäsenmaat ovat ilmaisseet tukensa laajapohjaiselle valmistelulle, josta yhtenä esimerkkinä on pidetty perusoikeuskirjan valmistelussa hyödynnettyä *konventtimetodia* (laaja valmisteluryhmä joka koostuu Euroopan parlamentin, kansallisten parlamenttien, neuvoston ja komission edustajista). Muita mahdollisia valmistelumuotoja ovat mm. *viisaiden ryhmä* (nimettyjen asiantuntijoiden ryhmä; kaikki jäsenvaltiot eivät välttämättä edustettuina), *reflektioryhmä* (jokaisella jäsenvaltiolla, komissiolla ja Euroopan parlamentilla edustajansa), tai *puheenjohtajan ystävät*-luonteinen järjestely (valmistelutyö on puheenjohtajan vastuulla mutta häntä avustavat jäsenmaiden, komission ja parlamentin nimeämät edustajat). Vaihtoehdot eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan lopputuloksena saattaa olla myös niiden jonkinlainen yhdistelmä.

Toistaiseksi on melko vähän keskusteltu valmisteluryhmän työn tavoitteiden ja hallitusten välisen konferenssin asialistan välisestä suhteesta: esim. miten valmistelukunnan työ otetaan huomioon konferenssin asialistan määrittelyssä ja itse asioiden käsittelyssä? Olisi myös pohdittava, päättyykö valmisteluryhmän työ konferenssin alkaessa, vai voisiko sillä olla jonkinlainen rooli myös konferenssin aikana tai sen jälkeen.

4. Vuoden 2004 HVK:n asialista

Nizzan julistuksessa mainitaan neljä teemaa, joita muiden muassa tulisi käsitellä osana Unionin tulevaisuustyötä. Nämä ovat:

- Kuinka Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välinen toimivaltajako voidaan tarkentaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ja kuinka sen noudattamista voidaan valvoa
- Sopimusten yksinkertaistaminen niiden selkeyttämiseksi ja niiden tekemiseksi helpommin ymmärrettäviksi muuttamalla niiden sisältöä.
- Nizzassa julistetun Euroopan unionin perusoikeusperiaattien aseman määrittely Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti
- Kansallisten kansanedustuslaitosten asema eurooppalaisissa rakenteissa

Teemoista erityisesti toimivallan jako ja sopimusten yksinkertaistaminen liittyvät läheisesti toisiinsa.

Toimivaltajako

Toimivallan jaon tarkemman määrittelyn tavoitteena on selkeyttää sitä, mitkä kysymykset kuuluvat yhteisön ja mitkä jäsenvaltioiden toimivaltaan erityisesti toissijaisuusperiaatteen pohjalta. Tämä johtaisi vastuunajon selkeyttämiseen toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä, mikä tekisi myös mahdolliseksi unionin voimavarojen

ohjaamiseen sen kannalta olennaisiin tehtäviin. Toimivaltajaon tarkentaminen (esim. kompetenssiluettelon muodossa) on ollut erityisesti Saksalle tärkeä kysymys, jota sen osavaltiot ovat ponnekkaasti ajaneet.

Perussopimukseen sisältyy jo toimivallan jako unionin ja jäsenvaltioiden kesken ja sen nykyistä tarkempi etukäteinen määrittely on vaikeaa. Tämä johtuu osin myös unionin ja yhteisön politiikkojen ja alojen kehittymisestä. Toimivallan jakoon liittyvän epävarmuuden vuoksi on herätetty kysymys siitä, miten varmistetaan sen ja läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen valvonta. EY-tuomioistuimen nykyisin suorittaman valvonnan tehostamiseksi on ehdotettu mm. tuomioistuimen valvontavelvollisuuden vahvistamista, erillistä perustuslakituomioistuinta tai toisen kamarin perustamista Euroopan parlamenttiin.

Sopimusten yksinkertaistaminen

Sopimusten yksinkertaistamisella ja uudelleen järjestämisellä pyritään ennen muuta selkeyttämään nykytilannetta, jossa sovellettavana on useita sopimuksia, ja niihin liittyviä pöytäkirjoja ja julistuksia.

Nizzan julistuksen mukaan tarkoituksena ei ole puuttua sopimuksen sisältöön, vaan tavoitteena on säädöspohjan ja päätöksenteon avoimuuden sekä läpinäkyvyyden lisääminen. Lienee kuitenkin mahdotonta yksinkertaistaa sopimuksia ilman, että niitä samalla jossain määrin muutettaisiin. Ensinnäkin yhteisön oikeus perustuu myös sen nojalla syntyneeseen oikeuskäytäntöön, jota yksinkertaistamisprosessissa jouduttaisiin tulkitsemaan. Toiseksi sopimuksen tulkinnassa ei ole ollut merkitystä vain yksittäisen artiklan sanamuodolla, vaan myös sen sijainnilla. Kolmanneksi yksinkertaistamisprosessissa syntyy käytännössä tarve tehdä vähäisiä mukautuksia ja muita parannuksia. Yksinkertaistamisprosessia helpottaisi se, että toimivaltajaon osalta saavutettaisiin tuloksia.

Sekä toimielimistä että akateemisista piireistä lähtöisin olevia hankkeita sopimusten yksinkertaistamiseksi on ollut useita. Tulevan HVK:n kannalta merkittävimpänä yksinkertaistamishankkeena voidaan pitää touko- ja syyskuussa 2000 valmistunutta kaksiosaista selvitystä, jonka komissio tilasi Firenzen Eurooppa-yliopisto instituutilta (European University Institute). Selvitys perustuu ajatukselle nykyisten perussopimusten jakamisesta perussopimukseen (Basic Treaty) ja sitä täydentäviin pöytäkirjoihin. Perussopimukseen otettaisiin unionin perustaa, perusoikeuksia, unionin kansalaisuutta, unionin tavoitteita ja toimintaa, toimielimiä, rahoitusta ja tiiviimpää yhteistyötä koskevat määräykset. Muut nykyisiin sopimukseen sisältyvät määräykset kirjattaisiin pöytäkirjoihin. Instituutin selvityksen mukaan varsinaisen sopimuksen muuttaminen vaatisi jatkossakin perussopimuksen muuttamisen menettelyä (HVK ja ratifiointi). Pöytäkirjoja voitaisiin sen sijaan muuttaa tarkemmin määrättävällä tavalla neuvostossa.

Perusoikeudet

EU:n perusoikeuskirja otettiin tiedoksi Nizzan Eurooppa-neuvostossa 7.12.2000, ja annettiin edelleen EU:n toimielimille, jotta nämä huomioisivat sen toiminnassaan. Kysymys perusoikeuskirjan oikeudellisesta sitovuudesta jätettiin kuitenkin pohdittavaksi osana unionin tulevaisuustyötä.

Perusoikeuskirjan valmistelukunnan valtuuksiin ei kuulunut keskustella toimivaltajaon muuttamisesta, ja tältä osin status quo on myös nimenomaisesti kirjattu perusoikeuskirjaan. Jos perusoikeuskirja tulevaisuudessa sisällytettäisiin unionin perustamissopimukseen, on tätä kysymystä pohdittava uudelleen. Tässä yhteydessä olisi keskusteltava myös siitä tavasta ja niistä aloista joilla peruskirjan oikeudellista sitovuutta toteutetaan. Myös sillä, miten EY tuomioistuin ratkaisuisaan hyödyntää perusoikeuskirjaa, saattaa olla vaikutusta tulevaisuustyön yhteydessä asiasta käytävään keskusteluun.

Suomi on pitänyt tärkeänä, että perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman yhteydessä käsitellään myös EY:n mahdollisuutta liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Kansallisten parlamenttien rooli

Tavoitteena on pohtia, miten kansallisten parlamenttien vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia EU-päätöksenteossa voitaisiin parantaa. Periaatteessa tämä voi tapahtua sekä kansallisella että EU-tasolla nykyistä toimielinjärjestelmää varsinaisesti muuttamatta. Tällöin kysymys voisi olla esim. kansallisen koordinaation ja vaikutusmahdollisuuksien parantamisesta jäsenvaltioissa, sekä Euroopan tason yhteistyöelinten, kuten COSACin, roolin vahvistamisesta. Myös institutionaalisia muutoksia on esitetty; esillä on ollut mm. Euroopan parlamenttiin luotava kansallisten parlamentaarikoiden kiintiö tai kansallisten parlamenttien jäsenistä koostuvan toisen kamarin luominen Euroopan parlamenttiin. Toisen kamarin jäsenten tehtävistä ja kamarien välisestä työnjaosta on toistaiseksi esiintynyt vain vähän täsmennettyjä mielipiteitä. Eräänlaisena toisen kamarin yleistävänä on kuitenkin nähty jonkinlainen subsidiariteettiperiaatteen toteutumisen käytännön valvonta.

Muita keskusteluissa esillä olleita teemoja

Jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin taholta on muina mahdollisina HVK:ssa käsiteltävinä kysymyksinä nostettu esille mm. toimielinten väliset suhteet, hyvän hallinnon periaatteen toteuttaminen unionissa, unionin päätöksenteon tehostaminen, Euroopan laajuisen kansanäänestyksen ja kansalaisaloitteen käyttöönotto ja unionin ulkoisen toiminnan tehostaminen. Tulevaisuuskeskustelun lähtölaukauksen yhteydessä 7.3. 2001 pitämässään puheessa PMI Persson esitti myös ajatuksen eräänlaisesta Amsterdamin sopimuksen viisivuotisarviosta vuonna 2004. Esimerkkialoina hän mainitsi työllisyyden, ympäristön, rikollisuuden torjunnan, maahanmuutto – ja turvapaikkapolitiikan, elintarviketurvallisuuden, kuluttajapolitiikan, budjettiprosessin sekä unionin ulkosuhteet. Persson peräänkuulutti myös perusteellista muutosta maatalouspolitiikkaan.

Nizzassa hyväksytty julistus ei ota kantaa siihen, minkä luonteinen vuoden 2004 HVK:n lopputuloksena syntyvän sopimuksen tulisi olla. Keskustelussa on kuitenkin ollut esillä ajatus, että lopullisena tavoitteena olisi jonkinlaisen perustuslaillisen sopimuksen tai perustuslain laatiminen unionille.

PMI Blair on puolestaan ehdottanut tiukan oikeudellisen toimivaltajaon sijaan eräänlaista poliittista julistusta (Statement of Principles), jolla määriteltäisiin ne alat, joihin unionin toiminnassaan tulisi keskittyä, ja vastaavasti ne alat jotka kuuluisivat pikemminkin jäsenvaltioiden tai osavaltioiden kompetenssiin. On kuitenkin epäselvää, kenellä olisi vastuu tämälaisesta julistuksen tulkinnasta, ja kuinka paljon se lopulta selkeyttäisi tilannetta.

On myös huomattava, että monet esille tuoduista aiheista eivät vaadi perussopimusten muuttamista ja näin ollen hallitustenvälisen konferenssin koollekutsumista, vaan ne voidaan hoitaa tavanomaisen lainsäädäntömenettelyn puitteissa.

Kansallinen käsittely:

Institutionaalinen työryhmä 4.4.2001, EU-ministerivaliokunta 6.4.2001

Asiasanat	EU, UNIONIN TULEVAISUUS, HVK
Hoitaa	EUS-10
Hoitaa UE Koordinoi Tiedoksi	EUE AVS-HAL; AVS-KPO; AVS-KYO; AVS-POL; EUA-50; EUA-51; EUA-52; EUR-10; EUR-11; EUR-12; KPO-01; KPO-10; KPO-11; KPO-20; KPO-21; KPO-22; KYO-01; KYO-13; OIK-01; OIK-11; OIK-20; OIK-21; POL-01; POL-02; POL-06; POL-07; POL-10; POL-11; POL-12; POL-20; POL-21; UKMI; UMI; VSI ANK; ATE; BER; BON; BRY; BUD; BUK; DUB; GEN; GOT; HAA; HAM; KOB; LIS; LON; LUX; MAD; MOS; OEC; PAR; PRA; RII; ROO; SOF; TAL; TEL; TUK; VAR; WAS; WET; WIE; VIL; YKE AHVENANMAA; KTM; LM; MMM; OM; OPM; PLM; PMI-10; SM; STM; TM; TPK; VM; YM