
Suomen lähtökohdat ja tavoitteet Euroopan unionin vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO	5	<i>Euroopan parlamentti</i>	15
SUOMEN LÄHTÖKOHDAT		<i>Komissio</i>	15
HALLITUSTEN VÄLISESSÄ		<i>Eurooppa-neuvosto</i>	16
KONFERENSSISSA	7	<i>Neuvosto</i>	17
SUOMEN KANNAT HVK:SSA	9	<i>Euroopan yhteisöjen tuomioistuin</i>	18
1. Kansalainen ja unioni	9	<i>Muut toimielimet</i>	18
1.1. Eurooppalaisten arvojen edistäminen	9	2.2. Kansalliset kansanedustuslaitokset ...	19
<i>Perusoikeudet</i>	9	2.3. Säädökset, varat ja politiikat	20
<i>Syrjimättömyys ja tasa-arvo</i>	9	<i>Säädökset</i>	20
<i>Unionin kansalaisuus</i>	10	<i>Varat</i>	21
1.2. Vapaa liikkuvuus ja sisäinen		<i>Politiikat</i>	21
turvallisuus	10	3. Unionin ulkoinen toiminta	23
1.3. Työllisyys	11	3.1. Unionin ulkosuhteet:	
1.4. Sosiaalinen ulottuvuus	11	kokonaisvaltainen lähestymistapa	23
1.5. Ympäristöasiat	12	3.2. Yhteisen ulko- ja turvallisuus-	
1.6. Avoimuus	12	politiikan kehittäminen	23
1.7. Läheisyysperiaate	13	3.3. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ..	25
2. Unionin tehokkuus ja demokraattisuus	15	HVK:N KÄYTÄNNÖN JÄRJESTELYT	
2.1. EU:n toimielimet	15	JA JATKOVALMISTELUT	
		SUOMESSA	26

Johdanto

Tässä selonteossa esitellään Suomen hallituksen lähtökohdat ja tavoitteet Torinossa 29.3.1996 avattavassa Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten välisessä konferenssissa, HVK:ssa.

Maastrichtissa solmitun Euroopan unionia koskevan sopimuksen (jäljempänä unionisopimus tai SEU) N artiklan mukaan unionin perussopimuksia voidaan muuttaa jäsenvaltioiden yhteisellä sopimuksella. Sopimus neuvotellaan erikseen koolle kutsuttavassa hallitusten välisessä konferenssissa. Muutokset tulevat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ne ratifioineet valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Unionisopimuksen N artiklan 2 kohdan mukaan hallitusten välinen konferenssi kutsutaan vuonna 1996 koolle tarkastelemaan eräiden sopimuksen määräysten toimintaa. Välittömästi unionisopimuksen ja sen liitteiden nojalla konferenssin tarkasteltavaksi tulevat seuraavat kysymykset:

- Missä määrin unionisopimuksella käytön otettuja politiikkoja ja yhteistyön muotoja on tarkistettava yhteisön toimintajärjestelmien ja yhteisön toimielinten tehokkuuden turvaamiseksi (SEU, B artikla);

- Onko yhteispäätösmenettelyä syytä laajentaa muille aloille (SEU, 189 b artikla);

- Miten yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia määräyksiä voidaan tarkistaa sopimuksen tavoitteiden edistämiseksi ja ottaen huomioon Länsi-Euroopan unionia koskevassa sopimuksessa asetettu vuoden 1998 määräaika (SEU, J.4 ja J.10 artiklat);

- Olisiko energiaa, matkailua ja pelastuspalvelua koskevat uudet osastot sisällytettävä Euroopan yhteisön perustamissopimukseen (SEU, julistus n:o 1);

- Olisiko unionisopimukseen sisällytettävä säädöshierarkia (SEU, julistus n:o 16).

Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittymisneuvottelujen yhteydessä nousi esiin erilaisia unionin toimielimiin liittyviä kysymyksiä, joiden ottami-

sesta HVK:n käsittelyyn on sovittu jäsenvaltioiden välillä eräissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Nämä kysymykset ovat:

- unionin toimielinten toiminnan uudistaminen, mukaan lukien äänten painotus ja määräänemistään vaadittavien äänten lukumäärä neuvostossa;

- komission jäsenten lukumäärä;

- muut tarvittavat toimenpiteet, jotka helpottavat toimielinten työtä demokratian ja avoimuuden hengessä ja takaavat niiden tehokkaan toiminnan tulevaa laajentumista ajatellen.

Toimielinten välisillä sopimuksilla tuodaan konferenssin käsiteltäväksi kysymykset unionin talousarviomenettelyistä ja talousarvion kurinalaisesta toteuttamisesta sekä yhteisön säädösten täytäntöönpanosta komiteamenettelyllä.

Edellä mainittujen kysymysten lisäksi konferenssin asialistaa voidaan täydentää jäsenvaltioiden ehdotuksilla perussopimusten muuttamisesta.

Konferenssia valmistellut jäsenvaltioiden ulkoministerien, Euroopan parlamentin ja komission edustajista koostunut mietintäryhmä, jossa suomalaisena jäsenenä oli Ingvar S. Melin, antoi raporttinsa Madridissa joulukuussa 1995 koontuneelle Eurooppa-neuvostolle. Eurooppa-neuvosto katsoi, että ryhmän analyysi perussopimusten muutostarpeista antaa hyvän pohjan konferenssille.

Eurooppa-neuvosto Madridissa vahvisti myös jo Cannes'in kokouksessa kesäkuussa 1995 hyväksymänsä seuraavat painopistealueet konferenssille:

- unionin periaatteiden, tavoitteiden ja välineiden analysointi Euroopan uusien haasteiden valossa;

- yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistaminen uusista kansainvälisistä haasteista selviytymiseksi;

- sisäistä turvallisuutta koskevien nykyajan tarpeiden parempi tyydyttäminen ja oikeus- ja sisäasiat yleisemminkin;

— toimielinten toiminnan tehostaminen ja niiden demokraattisuuden ja avoimuuden lisääminen siten, että toimielimet voivat sopeutua laajentuneen unionin tarpeisiin;

— Euroopan yhdentymisprosessin yleisen kannatuksen vahvistaminen vastaamalla työllisyydestä ja ympäristö-asioista huolissaan olevien Euroopan kansalaisten odotuksiin heitä lähempänä olevasta demokratiasta;

— läheisyysperiaatteen tehokkaampi soveltaminen käytännössä.

Pääministeri antoi 31.5.1995 eduskunnan suuralle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle selostuksen konferenssin valmisteluista. Selostaessaan eduskunnan suuralle valiokunnalle Suomen kannanottoja Eurooppa-neuvoston virallisissa ja epävirallisissa kokouksissa, pääministeri on myös esitellyt hallituksen kannanottoja HVK:hon liittyvissä asioissa. Konferenssia on käsitelty kaikissa Suomen EU-jäsenyyden aikana kokoontuneissa Eurooppa-neuvostoissa.

EU-ministerivaliokunnan asettama HVK-johtoryhmä julkisti 1.9.1995 muistion (HVK 1996 — Suomen lähtökohtia) eräistä konferenssissa käsiteltävistä aiheista. Lisäksi johtoryhmän alaisena toiminut institutionaalinen työryhmä julkaisi erillisen muistion toimialaansa kuuluneista kysymyksistä (Euroopan unionin kehittäminen, Oikeusministeriö 1995). Näitä molempia asiakirjoja on hyödynnetty laadittaessa käsillä olevaa selontekoa.

Eduskunnan suuri valiokunta antoi 22.11.1995 valtioneuvostolle lausunnon (SuVL 2/1995 vp) valmistautumisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten väliseen vuoden 1996 konferenssiin. Siinä käsitellään laajasti eräitä konferenssissa käsiteltäviksi tulevia peruskysymyksiä. Lausunto on otettu huomioon valmisteltaessa tätä selontekoa.

Suomen lähtökohdat hallitusten välisessä konferenssissa

Ohjelmansa mukaisesti hallitus edellyttää, että Euroopan unionia kehitetään itsenäisten valtioiden yhteenliittymänä. Suomi antaa tuensa pyrkimyksille parantaa Euroopan unionin toimintakykyä vakaan taloudellisen kehityksen, työllisyyden ja ympäristönsuojelun edistämistä sekä tukee unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä niin, että se voi tehokkaasti edistää tavoitteitaan ja vastata vakautta ja turvallisuutta uhkaaviin kriiseihin. Suomi myös edistää avoimuutta Euroopan unionin päätöksenteossa.

Nämä linjaukset ovat hallituksen kannanottojen perustana myös HVK:ssa. On Suomen taloudellisen ja turvallisuuspoliittisen edun mukaista, että Euroopan unionia kehitetään vahvana valtioiden välisenä yhteenliittymänä, jonka jäsenvaltiot ovat jakaneet toimivaltaa käyttääkseen sitä yhdessä yhteisesti hyväksytyjen päämäärien saavuttamiseksi.

Hallituksen mielestä unionin kehittämisen tavoitteet ja niiden toteuttamisaikataulu on määriteltävä yhdessä ja kunnioittaen jäsenvaltioiden tasavertaisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Tämän vuoksi on tärkeää, että nyt voimassa oleva yhteisön säännöstö (acquis communautaire) pidetään voimassa kaikilta osin.

Nykyisessä unionissa on sovittu poikkeuksellisesti järjestelyistä, joiden mukaan eräät jäsenvaltiot eivät osallistu kaikkeen yhteistyöhön. Näyttää myös siltä, että kaikki jäsenvaltiot eivät tule mukaan talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen sen käynnistyessä. Unionin seuraavan laajentumisen yhteydessä kysymys jäsenvaltioiden joustavasta osallistumisesta nousee entistä enemmän esille.

Kysymystä joustavasta yhdentymisestä on syytä käsitellä alkavassa HVK:ssa. Konferenssia valmistellut mietintäryhmä esitti, että tässä suhteessa olisi noudatettava seuraavia periaatteita:

— joustavuuteen turvaudutaan vain silloin, kun kaikki muut mahdollisuudet on käytetty ja silloinkin vain tapauskohtaisesti;

— joustavan yhdentymisen on oltava tilapäistä;

— jäsenvaltiota, joka haluaa osallistua tiettyyn toimintaan tai yhteiseen politiikkaan ja täyttää ennalta asetetut tietyt velvoitteet, ei saa estää osallistumasta siihen täysimääräisesti;

— jäsenvaltioille, jotka haluaisivat osallistua tiettyyn toimintaan tai politiikkaan, mutta eivät siihen hetkellisesti kykene, on varattava mahdollisuus osallistua tilapäisiin toimenpiteisiin;

— vaikka joustavuus sallittaisiinkin, on huolehdittava, että yhteisön muu säädöstö pysyy voimassa;

— yhteinen toimielinjärjestelmä on säilytettävä huolimatta siitä, millainen sopimuksen rakenne on.

Hallituksen mielestä mietintäryhmän ehdotukset tarjoavat hyvän pohjan mahdollisille joustavaa yhdentymistä säänteleville uusille sopimusmääräyksille.

Kuten Eurooppa-neuvosto totesi Madridissa, Euroopan unionin keskeiset lähivuosien haasteet HVK:n lisäksi ovat siirtyminen yhteiseen rahaan säädetyssä aikataulussa ja säädetyillä edellytyksillä, uusien laajentumisneuvottelujen valmistelu ja aloittaminen, unionin seuraavan keskipitkän aikavälin rahoituskehityksen vahvistaminen, myötävaikuttaminen Euroopan uuden turvallisuusjärjestelmän laatimiseen sekä vuoropuhelun jatkaminen unionin naapurimaiden, erityisesti Venäjän, Ukrainan, Turkin ja Välimeren alueen maiden kanssa.

Kaikkia edellä mainittuja asioita joudutaan valmistelemaan samanaikaisesti HVK-neuvottelujen kanssa. Hallitus lähtee kuitenkin siitä, että itse HVK:ssa ei tulisi käsitellä näitä lähivuosien haasteita. Konferenssissa olisi keskityttävä neuvottelemaan sellaisista muutoksista unionin perussopimuksiin, joilla parannetaan unionin toimintaedellytyksiä ja mahdollisuuksia selvittää näistä haasteista.

Mietintäryhmän raportissa on kartoitettu laajalti unionin kehittämistarpeita. Hallitus pitää ryhmän esille nostamia keskeisiä teemoja perusteltuna asialuettelon pohjana konferenssille. Teemat ovat:

- kansalaisten ja unionin lähentäminen;
- unionin toimintakyvyn parantaminen ja tehostaminen sekä unionin valmistaminen tulevaan laajenemiseen;

— unionin ulkoisen toimintakyvyn lisääminen.

Suomen kannanotot konferenssissa todennäköisesti esille tuleviin asioihin käsitellään jäljempänä samassa järjestyksessä kuin niitä on käsitelty mietintäryhmän raportissa. Selonteon viimeisessä luvussa selostetaan vielä konferenssin käytännön järjestelyjä ja asian jatkovalmistelua Suomessa.

Suomen kannat HVK:ssa

1. Kansalainen ja unioni

Unionin kehitys on riippuvainen kansalaisten sille antamasta tuesta. Tuen saamiseksi unionin on entistä paremmin pystyttävä vastaamaan kansalaisia suoraan koskettaviin kysymyksiin, kuten kansalaisten perusoikeuksiin, sisäiseen turvallisuuteen, työllisyyteen, ympäristön suoje-
luun, sekä avoimuuden, tasa-arvon ja läheisyys-
periaatteen edistämiseen.

1.1. Eurooppalaisten arvojen edistäminen

Perusoikeudet

Unionissa toteutuva perusoikeuksien suoja perustuu oikeuskäytäntöön, jonka pohjana ovat jäsenvaltioiden perustuslait ja eräät kansainväliset sopimukset. Perusoikeuksien suojan varmistaminen ja täydentäminen myös unionin tasolla sitoisi yhteisön toimielimet samantasoiseen perusoikeusnormistoon kuin mitä jäsenvaltiot noudattavat, selkeyttäisi perusoikeussuojan sisältöä sekä lisäisi oikeusvarmuutta. Suojan täydentäminen vahvistaisi myös unionin yhteistä arvopohjaa, lähentäisi unionia sen alueella oleskele-
viin ihmisiin sekä korostaisi unionin yhteisvas-
tuun merkitystä.

Unionisopimuksen F artiklan 2 kohtaan on kirjattu maininta perusoikeuksien kunnioittamisesta. Perusoikeuksien suojaa voidaan täydentää unionin tasolla esimerkiksi sisällyttämällä eräät perusoikeudet unionin perussopimukseen, laatimalla unionille erityinen perusoikeusluettelo tai siten, että Euroopan yhteisö liittyy Euroopan neuvoston ihmisoikeusyleissopimukseen. Vaihtoehtot eivät sulje toisiaan pois.

Hallitus pitää unionin kansalaisten ja unionin alueella oleskelevien henkilöiden ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista tärkeänä. Perusoikeussuojaa tulisi vahvistaa ensisijaisesti siten, että yhtei-

*sö liittyisi Euroopan neuvoston ihmisoi-
keus-yleissopimukseen. Konferenssissa
olisi sovittava mahdollisesti tarvittavista
muutoksista perussopimuksiin.*

Syrjimättömyys ja tasa-arvo

EY:n perustamissopimuksessa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä. EY:n tuomioistuimien on kehittänyt syrjintäkiellon periaatetta edelleen. Eri yhteyksissä on esitetty syrjintäkieltoa laajennettavaksi siten, että se käsittäisi myös sukupuoleen, sukupuoliseen suuntautumiseen, rotuun, uskontoon, vammaisuuteen sekä ikään perustuvan syrjinnän. Erityisesti on nostettu esiin rasismien ja vierasvihan torjuminen sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen.

Sukupuolten välistä tasa-arvoa ei mainita unionin perussopimuksissa yleisenä oikeusperiaatteena. EY:n perustamissopimuksessa määrätään ainoastaan sukupuolten välisestä samapalkkaisuudesta. Määräystä on täydennetty usein direktiivein. Cannes'in Eurooppa-neuvosto korosti kesäkuussa 1995 kansalaisten tasa-arvoisen kohtelun ja etenkin miesten ja naisten tasa-arvoisten oikeuksien ja mahdollisuuksien merkitystä. Unioni on korostanut tasa-arvoa myös muissa yhteyksissä, kuten tasa-arvo-ohjelmissaan.

Hallitus suhtautuu myönteisesti siihen, että yleinen syrjintäkielto, johon kuuluisi myös rasismien ja vierasvihan torjuminen, sisällytetään perussopimuksiin. Hallitus pyrkii myös toimimaan aktiivisesti sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi ja katsoo, että perussopimukseen tulisi sisällyttää sukupuoleen perustuvan syrjinnän kielto sekä nimenomainen sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä koskeva määräys. Määräyksellä tulisi velvoittaa unioni

edistämään sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista unionin toiminta-aloilla. Tämän ei tulisi estää jäsenvaltioita antamasta pitemmälle meneviä säädöksiä.

Unionin kansalaisuus

Jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on automaattisesti unionin kansalainen. Unionin kansalaisuus ei korvaa jäsenvaltioiden kansalaisuutta, vaan täydentää sitä. Unionin kansalaisuus on kytketty jäsenvaltion kansalaisuuteen.

Unionin kansalaisille on myönnetty seuraavat oikeudet: oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, äänioikeus ja vaalikelpoisuus asuinkunnan kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa, oikeus saada suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- tai konsuliviranomaisilta, oikeus vedota Euroopan parlamenttiin sekä oikeus kääntyä oikeusasiamiehen puoleen.

Unionin kansalaisilla ei ole erityisiä unionin kansalaisuudesta johtuvia sosiaalis-taloudellisia oikeuksia. Eri yhteyksissä on esitetty, että EU:n perussopimukseen tulisi kirjata eräitä sosiaalisia oikeuksia, kuten oikeus terveelliseen työympäristöön, järjestäytymisoikeus sekä kollektiivinen neuvottelu-oikeus.

Hallitus on valmis harkitsemaan myönteisesti unionin kansalaisuutta koskevien määräyksien täydentämistä uusilla unionin kansalaisuuteen liittyvillä oikeuksilla.

1.2. Vapaa liikkuvuus ja sisäinen turvallisuus

Sisämarkkinahankkeen toteuttaminen ja sen myötä lisääntynyt kansalaisten liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä on lisännyt yhteistyön tarvetta oikeus- ja sisäasioissa. Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyö (III pilari) käsittää seuraavat kysymykset: turvapaikkapolitiikka, jäsenvaltioiden ulkorajojen ylitykseen liittyvät säännöt, maahanmuuttopolitiikka ja kolmansien maiden kansalaisia koskeva politiikka, huumausaineiden väärinkäytön torjuminen, petollisten menettelytapojen torjuminen, oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden ja rikosoikeuden alalla, tulliasiaihin yhteistyö sekä poliisiasiaihin yhteistyö Euroopan poliisiviraston (Europol) avulla terrorismin, laitoman huumausainekaupan ja muiden vakavien kansainvälisen rikollisuuden muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Unionisopimuksella perustettu hallitusten välinen yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa ei ole sujunut odotetulla tavalla. On kuitenkin otettava huomioon, että yhteistyötä on harjoitettu vasta muutaman vuoden ajan. Päätöksentekojärjestelmää pidetään joka tapauksessa yleisesti liian monimutkaisena ja sopimuksen perusmääräyksiä tavoitteenasettelultaan liian vaatimattomina ja yleisinä. Toisaalta muutamat oikeus- ja sisäasioihin liittyvät kysymykset ovat luonteeltaan valtion suvereniteetin ytimeen kuuluvia asioita. Näihin kuuluu mm. poliisin toiminta valtion alueella.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa III pilariin kuuluvissa kysymyksissä lukuunottamatta niitä yleissopimuksia, joissa nimen omaan niin määrätään. Komissiolla ei myöskään ole aloiteoikeutta kaikissa III pilarin asioissa.

Hallituksen mielestä oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä koskeviin määräyksiin olisi sisällytettävä selkeämmät tavoitteet. Perussopimukseen tulisi sisällyttää maininta unionin velvollisuudesta omalta osaltaan huolehtia siitä, että sisämarkkinoiden toteuttaminen ei heikennä unionin alueella oleskelevien henkilöiden turvallisuutta. Tavoitteeksi olisi myös kirjattava, että luonnollisen henkilön oikeusaseman tulee säilyä mahdollisimman täydellisenä hänen siirtyessään oleskelemaan jäsenvaltiosta toiseen.

Hallituksen mielestä kysymystä oikeus- ja sisäasioiden siirtämistä yhteisön toimivallan piiriin on arvioitava sisällöllisistä ja tehokkuustavoitteista käsin. Olennaisempaa kuin määräysten sijoittuminen unionin pilarirakenteessa on toimivallan asiallinen siirto jäsenvaltiolta yhteisölle. Konferenssissa olisikin tehtävä parannuksia oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä haittaaviin päätöksentekojärjestelmään liittyviin puutteisiin. Näitä ovat yksimielisyysvaatimus lähes kaikessa III pilarin päätöksenteossa, komission rajoitettu aloiteoikeus sekä syntyvien päätösten epäselvä tai puutteellinen oikeusasema. Nämä puutteet tulisi korjata konferenssissa.

Hallituksen mielestä oikeus- ja sisäasioissa olisi lisättävä määränemistöpäätöksiä ja komission aloiteoikeus olisi laajennettava kaikkiin kysymyksiin. Hallitus suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että oikeus- ja sisäasioihin liitty-

vissä kysymyksissä noudatetaan vakiintuneita oikeusvaltioperiaatteita, mukaan lukien mahdollisuus saattaa unionin toimielinten päätösten lainmukaisuus yhteisöjen tuomioistuimen arvioitavaksi.

1.3. Työllisyys

Työttömyys Euroopan unionin alueella on viime vuosina kasvanut ja muuttunut entistä pitkäaikaisemmaksi. Tämä on unionissa suurin ongelma.

Talous- ja rahaliiton III vaiheen käynnistymisen tukee työllisyyden paranemista vakauttamalla talouskehitystä. Se edellyttää kuitenkin yrityksiltä ja työmarkkinoilta aikaisempaa parempaa sopeutumiskykyä.

Myös unionin näköpiirissä oleva jatkolaajentuminen muuttaa tilannetta. Laajentumisen yhteydessä joudutaan arvioimaan uudestaan erityisesti unionin nykyisen alue- ja rakennepolitiikan toimivuutta, kohdentumista ja kustannuksia.

Hallitus pyrkii siihen, että rakennerahastoja ja unionin suhdannepoliittista toimintakykyä tarkastellaan yksityiskohtaisesti valmistauduttaessa EMUn III vaiheeseen ja valmisteltaessa seuraavaa keskipitkän aikavälin rahoituspakettia. EMUn toteutuksen rinnalla tulee käynnistää selvitys- ja valmistelutyö korkeiden työttömyysasteiden alentamiseen tähtäävien unionitasoisten erityistoimien kehittämiseksi. Esimerkiksi rakennerahastoja voitaisiin käyttää siten, että toimien suuntaamisessa painotettaisiin erityisen korkean työttömyyden maita sekä ulkoisista häiriöistä kärsiviä maita.

Hallituksen talouspolitiikka lähtee siitä, että työllisyyden pysyvän paranemisen edellytys on terve ja kilpailukykyinen talous. Kilpailukyvyyn ja työllisyyden paranemisen välinen yhteys on selvä myös unionin tasolla. Jäsenvaltioiden taloudet ovat jo nykyisin toisistaan suuresti riippuvaisia ja tämä kehitys tulee voimistumaan entistään EMUn III vaiheen tullessa voimaan. Näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa työllisyyden hoito on ensisijassa kuitenkin kunkin jäsenvaltion omalla vastuulla. Vaikka ensisijaisen vastuun työllisyyden hoidossa tulee kuulua kansalliselle talouspolitiikalle, vaikeissa talouden häiriötiloissa maittaisia työllisyysongelmia tulisi ottaa huomioon myös unionitasolla.

Varsin monilla unionin toiminta-aloilla, muun muassa kilpailu-, raha-, ympäristö-, rakenne-, koulutus- sekä tutkimus- ja kehittämisspoli-

tiikassa tehtävillä päätöksillä on kuitenkin työllisyysvaikutuksia. Tämän vuoksi työllisyyden parantamisyrittämisistä ei tule muodostaa muusta päätöksenteosta irrallista toimintalohkoa.

Hallitus pyrkii siihen, että unionin tavoitteissa korostetaan aikaisempaa enemmän kilpailukyvyyn ja mahdollisimman korkean unionin laajuisen työllisyyden merkitystä. Unionille olisi asetettava velvollisuus ottaa työllisyysnäkökohdat horisontaalisesti huomioon sen eri politiikkalohkoilla.

Kasvaneiden riippuvaisuussuhteiden vuoksi unionin tasolla tulee edistää aktiivisesti yleiseurooppalaisen työllisyysstrategian kehittämistä rinnan EMUn toteutuksen kanssa. Tämä tavoite tulisi sisällyttää unionin perussopimuksiin.

Perussopimuksiin tulisi sisällyttää määräykset unionin työllisyys tilanteen yhteisestä seurannasta.

1.4. Sosiaalinen ulottuvuus

Yhdentyminen ei voi edetä tasapainoisesti ilman sosiaalista ulottuvuutta. Unionin tavoitteena tulee olla kestävään taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen perustuva politiikka, jolla pystytään ehkäisemään yhteiskuntien kahtiajakautuminen ja sosiaalinen syrjäytyminen. Eri jäsenvaltioiden kansalaisten on voitava tuntea kuuluvansa yhteisöön ja siten antaa tukensa unionin tavoitteille ja toiminnalle. Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistumisen kautta kaikki kansalaiset voivat hyötyä taloudellisen yhdentymisen tuloksista. Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen lisää myös unionin legitimitettä ihmisten keskuudessa.

Unionisopimuksessa ei päästy yksimielisyyteen yhteisön sosiaalipoliittisesta toimivallasta, vaan päädyttiin 12 jäsenvaltion pöytäkirjaan siitä, että 11 jäsenvaltiota, sittemmin 14, voivat toimia sosiaalipoliittisen sopimuksen pohjalta. Sopimuksella luotiin myös menettely, jolla työmarkkinaosapuolet pääsevät mukaan yhteisölaainsäädännön valmisteluun. Jako kahteen eri päätöksentekojärjestelmään on osoittautunut ratkaisuna epäonnistuneeksi. Sosiaalisen dialogin lisäämistä ja kolmikantaperiaatteen noudattamista tulisi tukea yhteisötasolla mahdollisimman laajasti myös sosiaaliturvan valmistelussa. Myös yleiset kansanterveydelliset kysymykset on otettava aiempaa selkeämmin esille yhteisötasolla.

Hallituksen mielestä taloudellisen ja sosiaalisen yhdentymisen tasapainoiseen kehitykseen tulee kiinnittää suurempi huomio sekä vahvistaa EU:n sosiaalista ulottuvuutta. Sosiaalipolitiikkaa koskeva pöytäkirja ja liitesopimus tulee sisällyttää kaikki jäsenvaltiot kattavasti perussopimukseen. Sosiaalipolitiikkaa koskeva päätöksenteon perusta tulee kuitenkin jatkossakin säilyttää kansallisella tasolla.

1.5. Ympäristöasiat

Yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioonottaen. Ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteelle, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

Yhteisön ympäristöpolitiikalla tavoitellaan muun muassa ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä luonnonvarojen järkevää ja harkittua käyttöä. Perussopimuksien tavoitteet eivät kuitenkaan ole toteutuneet.

Ympäristöongelmilla on valtioiden rajojen ylittäviä vaikutuksia. Unionin alueella tapahtuva taloudellinen kasvu ja tuleva laajentuminen asettavat merkittävän haasteen taloudellisen kehityksen ja ympäristönsuojelun yhteensovittamiselle.

Hallitus pyrkii siihen, että unionisopimuksen tavoiteartiklaan lisätään kestävä kehityksen periaate. Lisäksi unionisopimuksessa hyväksyttyä läpäisyperiaatetta tulisi edelleen vahvistaa ja tarkistaa sektoripolitiikkojen tavoitteet yhteensopiviksi kestävä kehityksen periaatteen kanssa, kuitenkin luopumatta tavaroiden vapaan liikkumisen periaatteesta. Unionille olisi asetettava velvollisuus ottaa ympäristönäkökohdat horisontaalisesti huomioon ainakin maatalous-, liikenne-, koulutus- ja tutkimus-, teollisuus sekä rahasto- ja verkostopolitiikkojen alueilla.

Hallituksen mielestä yhteisön toimivaltaa ympäristöasioissa tulee lisätä. Ympäristöasioita koskevaa päätöksentekojärjestelmää on yksinkertaistettava. Hallituksen mielestä määränemistöpäätöksiä on sovellettava laajemmin ympäristöasioita koskevissa päätöksissä. Kuitenkin

jäsenmaiden mahdollisuutta harjoittaa tarvittaessa yhteisötasoa pidemmälle menevää ympäristöpolitiikkaa tulee vahvistaa.

1.6. Avoimuus

Unionin avoimuus liittyy keskeisesti sen kansanvaltaisuuteen. Avoimuutta voidaan kehittää lisäämällä yhteisöjen toimielinten toiminnan avoimuutta, asiakirjojen julkisuutta sekä yksinkertaistamalla sopimustekstejä. Esimerkiksi jäsenvaltioiden parlamenttien ja kansalaisten tarve saada ajankohtaista tietoa Euroopan unionista sekä sen säädösvalmistelusta ja päätöksenteosta on ollut toistuvasti esillä.

Suomi on antanut liittymisensä yhteydessä avoimuutta koskevan julistuksen. Sen mukaan Suomi suhtautuu myönteisesti unionissa nykyisin tapahtuvaan kehitykseen kohti suurempaa julkisuutta ja avoimuutta. Suomessa avoin hallinto, johon kuuluu virallisten asiakirjojen julkisuus, on oikeudellisesti ja poliittisesti ensisijainen periaate. Suomi ilmoittaa jatkavansa tämän periaatteen soveltamista Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuvien oikeuksiensa ja velvoitteittensa mukaisesti. Valtioneuvosto on tehnyt avoimuudesta periaatepäätöksen 28.12.1994.

Asiakirjojen julkisuus

Suomessa on tutkittu toimenpiteitä Euroopan unionin julkisuuskäytännön kehittämiseksi muun muassa niiden ehdotusten pohjalta, joita oikeusministeriön työryhmä esitti kesäkuussa 1995. Työryhmä teki kaksi ehdotusta. Ensinnäkin unionin perussopimuksia tulisi täydentää asiakirjojen julkisuutta koskevalla artiklalla. Jokaisella unionin kansalaisella tulisi olla oikeus saada haluamansa tiedot Euroopan unionin toimielinten toiminnasta ja oikeus perehtyä niiden asiakirjoihin. Julkisuuden tulisi kattaa paitsi lainsäädäntöön liittyvät myös muut lopulliset asiakirjat. Asiakirjojen julkisuutta tulisi rajoittaa ainoastaan silloin kun se on välttämätöntä asian valmisteluiden keskeneräisyyden tai muiden perusteltujen seikkojen vuoksi. Toinen ehdotus oli, että mainittua primäärioikeuden normia tulisi täydentää neuvoston asetuksella, jossa julkisuudesta määrättäisiin yksityiskohtaisemmin. Oikeus tiedon saantiin olisi ainakin unionin kansalaisilla ja niillä oikeushenkilöillä, joilla on kotipaikka jäsenvaltiossa. Asetus koskisi muiden

Euroopan unionin toimielinten kuin tuomioistuinten hallussa olevia asiakirjoja. Sen sijaan jäsenvaltioiden hallussa olevien asiakirjojen julkisuus jäisi edelleen kansallisen lainsäädännön varaan.

Hallitus pyrkii siihen, että unionin perussopimukseen sisällytetään asiakirjojen julkisuutta koskeva artikla, joka mahdollistaa neuvoston asiaa koskevan asetuksen antamisen myöhemmin. Hallitus on myös valmis hyväksymään perussopimukseen määräyksen siitä, että neuvoston lainsäädäntöasioissa tapahtuva päätöksenteko olisi uusien säädösten hyväksymisvaiheessa julkista.

Sopimustekstien yksinkertaistaminen

Unionin primäärioikeus jakaantuu kuuteentoista sopimukseen ja asiakirjaan, mikä tekee järjestelmästä vaikeasti avautuvan. Lisäksi monia sopimusmääräyksistä on muutettu ja osa niistä on jopa kumottu ilman että asiakirjoihin olisi puututtu kokonaisuutena. Lukuosat muutossopimukset vaikeuttavat sopimusten ymmärrettävyyttä ja tekevät sopimusartiklojen systematiikan ja numeroinnin vaikeaselkoiseksi.

Primäärioikeus sisältää osin vanhentuneita määräyksiä. Esimerkiksi yhteisen tulliliiton perustamista koskevat yksityiskohtaiset määräykset sisältyvät edelleen perussopimukseen, vaikka siirtymämääräykset ovat menettäneet käytännön merkityksensä, kun niissä tarkoitetut vaiheet ovat päättyneet jo 1960- ja 1970-luvuilla.

Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen voimassaolo lakkaa heinäkuussa 2002. EHTY:n institutionaalinen perusrakenne, säädökset ja päätöksentekomenettelyt ovat pääosin identtiset EY:n perustamissopimuksen kanssa. EHTY:n neuvoo-antavan komitean kesäkuussa 1995 hyväksymän muistion mukaan sopimuksen uudistaminen itsenäisenä sopimuksena ei ole tarpeen: hiili- ja teräsalaa koskeva erityissäätely voitaisiin toteuttaa vuoden 2002 jälkeen ilman erillistä sopimusta.

Unionin perussopimusten rakenteen selkeyttäminen ja niiden systematiikan parantaminen ovat tärkeitä keinoja lisätä unionin ymmärrettävyyttä sekä hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa.

Yhtenäistäminen on kuitenkin pitkä ja osin ongelmallinen prosessi, johon olisi valmistauduttava huolella. Sopimustekstit ovat pitkällisten neuvottelujen ja poliittisten kompromissien tu-

loksia. Tekstien kodifointiyritys johtaisi helposti uuteen neuvotteluun niiden asiasisällöstäkin. Yhtenäistämisen seurauksena huomattava osa tuomioistuimen perustamissopimuksia koskevasta tulkintakäytännöstä voisi menettää merkityksensä tai sen merkitys hämärtyä.

Hallituksen mielestä konferenssissa tulee pyrkiä siihen, että perussopimukset saatetaan ajan tasalle ja kansalaisille paremmin ymmärrettävään muotoon.

1.7. Läheisyysperiaate

Läheisyysperiaate määrittää, miten unionisopimuksessa määriteltyä yhteistä toimivaltaa tulisi käyttää. Perustamissopimuksen 3 b artikla määrittelee läheisyysperiaatteen seuraavasti: ”Aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen (läheisyysperiaatteen) mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi paremmin toteuttaa yhteisön tasolla”.

Läheisyysperiaatteen peruslähtökohdat, suuntaviivat ja menettelytavat ja käytännön sovellutukset hyväksyttiin Edinburghin Eurooppa-neuvoston kokouksessa 1992. Tuolloin hyväksyttiin läheisyysperiaatteen jatkoksi myös toimenpiteet läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisäämiseksi unionin päätöksenteossa.

Edinburghin Eurooppa-neuvoston päätelmässä on kolme elementtiä, jotka asettavat rajoituksia unionin toimivallalle. (1) Unionin toimivalta rajoittuu sille annettuihin tehtäviin. Kun kyseessä on yksinomainen toimivalta, ei unionin toimivalta saa mennä perussopimuksia pidemmälle. Yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat muun muassa ne alueet, joilla pyritään edistämään yhteisön välittömiä tavoitteita, kuten sisämarkkinoiden ja tullin, kilpailun, maatalous-, kalastus- sekä kauppapolitiikkaa. (2) Läheisyysperiaatetta voi soveltaa ainoastaan jos kyseessä on jaettu toimivalta, jossa sekä unioni että jäsenmaat ovat toimivaltaisia. Jaettuun toimivaltaan kuuluvat lähinnä sellaiset alueet, jotka täydentävät sisämarkkinoiden toimintaa. (3) Läheisyysperiaatetta täydentävä elementti on suhteellisuusperiaate, joka tarkoittaa sitä, että unioni ei saa säännellä toimintaa enemmän kuin on välttämätöntä yhdessä sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Hallituksen mielestä läheisyysperiaatteen määrittelevää perustamissopimuksen 3b artiklaa ei ole tarpeen muuttaa. Sen selkeyttäminen ja asianmukainen sovelta-

minen tulisi varmistaa sisällyttämällä Edinburghin julistuksen pohjalta laadittava pöytäkirja läheisyysperiaatteesta perussopimuksiin.

2. Unionin tehokkuus ja demokraattisuus

2.1. EU:n toimielimet

Keskeisimpiä institutionaalisia kysymyksiä, jotka ovat olleet esillä konferenssia koskevassa keskustelussa, ovat jäsenvaltioiden äänimäärien painottaminen neuvostossa, määräenemmistö-päätöksiä koskeva äänikynnys, komission jäsenen lukumäärä ja Euroopan parlamentin asema. Näitä kysymyksiä on kuitenkin tarkasteltava myös kokonaisuutena, arvioiden toimielinten välistä tasapainoa. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon kansanvaltaisuuden ja tehokkuuden asettamat vaatimukset sekä Suomen kannalta erityisesti myös pienten jäsenvaltioiden edut.

Hallituksen mielestä toimielinten välistä tasapainoa ei pidä merkittävästi muuttaa.

Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentin institutionaalinen asema tulee laajasti tarkasteltavaksi HVK:ssa. Parlamentin institutionaalista asemaa koskevassa keskustelussa sivutaan hyvin usein kysymystä unionin koko päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisesta luonteesta.

Euroopan parlamentti on ainoa kansalaisten välittömästi valitsema toimielin, joten sillä on periaatteessa tärkeä merkitys kansanvallan välineenä Euroopan unionissa. Parlamentin toimivaltaa on yhteisöjen olemassaolon aikana laajennettu asteittain. Nykyisin parlamentilla on muun muassa merkittäviä budjettivaltuuksia, rajoitettu oikeus estää uusien säädösten hyväksyminen sekä oikeus antaa komissiolle epäluottamuslaus. Parlamentilla on myös oikeus nostaa kanne yhteisön tuomioistuimessa silloin, kun kysymys on sen oman toimivallan loukkauksista. Euroopan parlamentin oikeus estää uuden lainsäädännön säätäminen ei kuitenkaan koske monia merkittäviä yhteistyön aloja. Sillä ei myöskään ole oikeutta osallistua perustamissopimuksen muuttamiseen eikä unionin tuloja koskevaan päätöksentekoon eikä aloiteoikeutta uuden lainsäädännön säätämiseksi.

Kun päätöksenteon demokraattisuudella tarkoitetaan kansanedustuslaitosten — joko kansallisten parlamenttien tai Euroopan parlamen-

tin — riittävää mahdollisuutta osallistua unionin päätöksentekoon lainsäädäntöasioissa ja mahdollisuutta valvoa toimeenpanovallan haltijan toimintaa, voidaan katsoa, että Euroopan unionin päätöksenteossa on tietynasteinen demokraatiavaje. Ilmeisimmin se syntyy silloin, kun neuvosto tekee lainsäädäntöpäätöksiä määräenemmistöllä ilman, että Euroopan parlamentti voi tahtoessaan estää säädöksen syntymisen.

Hallitus suhtautuu myönteisesti Euroopan parlamentin aseman vahvistamiseen lainsäädäntömenettelyssä. Toisaalta hallituksen lähtökohtana on, että unionin perusluonne valtioiden välisenä yhteenliittymänä säilyy. Tämän vuoksi hallitus suhtautuu torjuvasti ehdotuksiin, joista seuraisi Euroopan parlamentin aseman vahvistaminen perustamissopimuksen muuttamista koskevassa päätöksentekomenettelyssä. Hallitus ei myöskään tue ehdotuksia omista varoista päättämisen myöntämisestä Euroopan parlamentille.

Komissio

Tehtävät ja toimivalta

Komissio toimii yhteisöpilarissa käyttämällä yksinomaista aloiteoikeuttaan sekä valvomalla yhteisön oikeuden noudattamista. Komissio käyttää myös neuvoston sille antamaa täytäntöönpanovaltaa. Komissio on jäsenvaltioista riippumaton.

Komissiolla on keskeinen rooli yhteisön oikeuden valvonnassa. Se valvoo muun muassa, että jäsenvaltiot huolehtivat yhteisön oikeuden edellyttämistä täytäntöönpanotoimista ja täyttävät muut niitä sitovat jäsenvelvoitteet. Komissiolla on unionisopimuksen tultua voimaan muun muassa oikeus vaatia jäsenvaltiota tuomittavaksi sakkoihin, ellei se noudata EY:n tuomioistuimen päätöstä komission käynnistämässä oikeudenkäynnissä.

Komissiolla on rinnakkainen aloiteoikeus jäsenvaltioiden kanssa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevassa II pilarissa. Sen ehdotusta edellytetään yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa pakotepäätöksissä,

jotka tehdään I pilarissa. Komissiolla ei ole ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvää valvontavaltaa.

Oikeus- ja sisäasiain yhteistyötä koskevassa III pilarissa komissiolla on rajoitetusti rinnakkainen aloiteoikeus jäsenvaltioiden kanssa, mutta ei I pilariin verrattavissa olevaa valvontavaltaa.

Hallitus katsoo, että komission itsenäisen aseman suhteessa jäsenvaltioihin ja sen keskeinen rooli yhteisöpilarissa tulisi säilyttää. Komissiolle tulee antaa riittävät edellytykset valvoa tehokkaasti yhteisön oikeuden täytäntöönpanoa ja muiden jäsenvelvoitteiden noudattamista. Valvonnan tulisi tapahtua ensisijaisesti hyödyntämällä tehokkaasti nykyisiä sanktiomahdollisuuksia. Hallitus ei näe tarvetta muuttaa komission asemaa merkittävästi hallitusten välisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevassa yhteistyössä. Hallitus suhtautuu myönteisesti komission rinnakkaisen aloiteoikeuden laajentamiseen oikeus- ja sisäasiain yhteistyössä.

Kokoonpano, nimittäminen ja vastuunalaisuus

Komissiossa on ollut vuoden 1995 alusta lukien 20 jäsentä: yksi kustakin jäsenvaltiosta, lukuun ottamatta Saksaa, Ranskaa, Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Italiaa ja Espanjaa, joilla on kaksi komission jäsentä. Komission jäsenmäärä on sovittu otettavaksi konferenssin asialistalle.

Komission jäsenmäärää on esitetty pienennettäväksi sen toimintakyvyn parantamiseksi. Niin ikään unionin tuleva laajentuminen aiheuttaa paineita jäsenmäärän uudelleenarvioimiseen. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty alueellisten mandaattien käyttöönottamista, jolloin tietyillä maaryhmillä olisi yksi yhteinen komission jäsen. Niin ikään on esitetty, että komissiossa voisi olla eritasoisia jäseniä, varsinaisia jäseniä sekä jäseniä, joiden asemaa ei ole vielä mahdollista määrittellä tarkemmin. Kolmantena vaihtoehtona on esitetty, että suuret jäsenvaltiot luopuisivat toisesta jäsenestään komissiossa.

Se, että jäsenvaltioista komissiossa on ainakin yksi jäsen, lisää komission legitimitettä, auktoriteettia ja toimintamahdollisuuksia sekä kansalaisten unioniin kuulumisen tunnetta. Lisäksi järjestely varmistaa sen, että kaikkien jäsenvaltioiden tuntemus on edustettuna komissiossa.

Komission puheenjohtajaehdokas nimetään Euroopan parlamentin kuulemisen jälkeen jä-

senvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella. Puheenjohtaja ja komission jäsenet nimitetään lopullisesti jäsenvaltioiden tekemien esitysten perusteella jäsenvaltioiden yhteisellä sopimuksella sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti on hyväksynyt komission kokonaisuutena. Komission jäsenet on ehdotettu valittaviksi siten, että komission puheenjohtaja suorittaisi valinnan kunakin jäsenvaltion nimeämistä esimerkiksi kymmenestä ehdokkaasta. Lisäksi nimitykset tulisi hyväksyä parlamentissa ja Eurooppa-neuvostossa.

Komissio on toiminnassaan riippuvainen paitsi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen jälkikäteisestä laillisuusvalvonnasta myös siitä, nauttiiko se parlamentin poliittista luottamusta. Parlamentti voi antaa epäluottamuslauseen vain komissiolle kokonaisuudessaan, jolloin komission jäsenten on yhdessä jätettävä tehtävänsä. Parlamentin asemaa suhteessa komissioon on ehdotettu vahvistettavaksi siten, että epäluottamuslause voitaisiin antaa myös yksittäiselle komission jäsenelle, jolloin komission puheenjohtaja voisi erottaa hänet.

Komission jäsenet ovat vastuussa tekemistään vakavista rikkomuksista ja siitä, että he täyttävät tehtävänsä edellyttämät vaatimukset. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi päättää komission jäsenen erottamisesta neuvoston tai komission pyynnöstä.

Hallitus katsoo, että kaikista jäsenvaltioista tulee olla jäsen komissiossa. Hallitus suhtautuu kielteisesti asemaltaan eri tasoisten komission jäsenten nimittämiseen. Hallitus pitää komission jäsenten ja puheenjohtajan nykyistä valintatapaa taroituksenmukaisena. Hallitus ei pidä epäluottamuslausetta eikä komission jäsenten erottamista koskevien määräysten muuttamista tarpeellisena.

Eurooppa-neuvosto

Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat poliittiset virikkeet ja määrittelee kehittämisen yleiset poliittiset suuntaviivat. Lisäksi Eurooppa-neuvosto muun muassa keskustelee jäsenvaltioiden ja yhteisen talouspolitiikan yleislinjoista. Eurooppa-neuvosto määrittelee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suuntaviivat. Vaikka Eurooppa-neuvostolle on annettu EU:n perussopimuksissa tietyt yhteisötehtäviä, se ei ole varsinainen yhteisön toimielin, mikä saattaa johtaa epäselvyyteen sen asemasta.

Eurooppa-neuvoston päätöksillä ei ole varsinaista oikeudellista sitovuutta. Kokouksissa tehdyt päätökset kirjataan puheenjohtajamaan päätelmiksi, jotka toimivat unionin toiminnan poliittisina suuntaviivoina.

Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsitellään myös erityisen vaikeita poliittisia kysymyksiä, joita ei ole saatu ratkaistua neuvostossa. Kokouksissa tehtävät päätelmät eivät kuitenkaan ole sitovia vaan asia menee uudelleen muodollisesti päätettäväksi neuvostossa.

Hallituksen mielestä Eurooppa-neuvoston suhteen ei ole tarvetta perussopimusten muutoksiin.

Neuvosto

Tehtävät ja toimivalta

Jäsenvaltioiden hallituksia edustava neuvosto on unionin keskeisin päätöksentekoeelin. Se käyttää yhteisöpilarissa päätöksentekovaaltaansa muun muassa antamalla komission ehdotuksesta asetuksia ja direktiivejä. Neuvosto siirtää hyväksymissään säädöksissä komissiolle toimivaltaa panna säädökset täytäntöön. Täytäntöönpanovallan siirtäminen ei ole kuitenkaan ollut täydellistä. Neuvosto on pidättänyt osan siitä itsellään niin sanotun komiteamenettelyn muodossa. Lisäksi neuvosto päättää yhteisön puolesta sopimusneuvotteluiden käynnistämisestä ja hyväksyy lopulliset sopimustekstit. Neuvosto huolehtii myös jäsenvaltioiden yleisen talouspolitiikan yhteensovittamisesta.

Neuvosto koostuu jäsenvaltioiden ministereistä. Unionisopimuksen mukaan neuvosto kuitenkin kokoontuu valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla tekemään talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen aloittamista ja mukaan tulevien jäsenvaltioiden valintaa koskevia päätöksiä.

II ja III pilarissa neuvosto toimii hallitusten välisen yhteistyön foorumina.

Hallitus katsoo, että neuvoston tulee säilyä keskeisimpänä päätöksentekoelementinä, jossa jäsenvaltioiden asema perustuu tasa-arvoisuuteen.

Päätöksenteko ja äänen painotus

Neuvoston päätöksentekotavat voidaan ryhmitellä yksinkertaisella enemmistöllä, määräänemmistöllä ja yksimielisesti tehtäviin päätök-

siin. Neuvoston tehdessä määräänemmistöpäätöksiä jäsenvaltioiden äänet painotetaan perustamissopimuksessa määrätyllä tavalla.

Neuvoston yksimielistä päätöstä edellytetään 41 perustamissopimuksessa mainitussa asiassa tai asiakokonaisuudessa. Neuvosto antaa yksimielisesti säädöksiä muun muassa osittain seuraavilla alueilla: vero-, teollisuus-, kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalipolitiikka. Neuvosto päättää yksinkertaisella ääntenenemmistöllä pääasiallisesti menettelytapakysymyksistä.

Yksimielisesti tehtävien päätösten määrää on esitetty supistettavaksi unionin toiminnan tehostamiseksi ja laajentumisen ennakoimiseksi siirtämällä eräitä kysymyksiä määräänemmistöpäätöksenteon piiriin. On myös esitetty, että yksimielisyysvaatimuksesta tulisi luopua kokonaisuudessaan ja korvata se jäsenvaltioiden lukumäärään ja niiden väkilukuun perustuvalla kaksoisenemmistöllä.

Hallituksen mielestä nykyisiin perusteisiin pohjautuvaa äänenpainotusjärjestelmää ei ole tarpeen muuttaa, ainakaan ennen laajentumisen toteutumista. Hallitus suhtautuu määräänemmistöpäätösten lisäämiseen myönteisesti muun muassa sosiaalipolitiikkaan ja ympäristöön liittyvissä kysymyksissä. Myös II ja III pilarin osalta hallitus on valmis harkitusti lisäämään määräänemmistöllä tehtäviä päätöksiä.

Puheenjohtajuus ja neuvoston toiminta

Neuvoston puheenjohtajuus kiertää puolivuotiskausittain jäsenvaltioiden välillä. Neuvoston puheenjohtajavaltion edustajat johtavat paitsi koko neuvostoa myös neuvoston komiteoita ja työryhmiä.

Nykyisen menettelyn on pelätty heikentävän neuvoston työskentelyn jatkuvuutta ja asettavan unionin toiminnan tehokkuuden liian riippuvaiseksi siitä, mikä jäsenvaltio toimii kulloinkin puheenjohtajana. Järjestelmää on arvosteltu myös unionin mahdollisen laajentumisen kannalta. Järjestelmä on kuitenkin toiminut varsin hyvin.

Puheenjohtajuutta koskevissa muutosehdotuksissa on esitetty muun muassa puheenjohtajakausien pidentämistä sekä ryhmäpuheenjohtajuuden käyttöönottamista, jolloin useampi jäsenvaltio voisi toimia samanaikaisesti puheenjohtajana.

Neuvosto kokoontuu eri ministerikokoonpanoissa. Yleisten asiain neuvostoa lukuunotta-

matta ministerikokoonpanolla ei ole erityistä koordinaatiovelvollisuutta. Tarpeeseen parantaa koordinaatiota on kiinnitetty useissa yhteyksissä huomiota. Niin ikään neuvoston työmenetelmiä on haluttu kehittää.

Hallitus pitää puheenjohtajuutta koskevia nykyisiä määräyksiä tarkoituksenmukaisina ja katsoo, ettei puheenjohtajuuden toimivuuden parantaminen käytännön tasolla edellyttä sopimusmuutoksia. Neuvoston toimintaa voidaan tehostaa nykyisten perussopimusten puitteissa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

EY:n tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että yhteisöä koskevia perussopimuksia ja sekundäärilainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan lainmukaisesti. Tuomioistuimella on tärkeä rooli paitsi yhteisön oikeuden kunnioittamisen myös yksilöiden oikeuksien toteutumisen sekä institutionaalisen tasapainon säilymisen kannalta.

EY:n tuomioistuin ei ole muodollisesti kansallisten tuomioistuinten yläpuolella eikä se voi muuttaa kansallisten tuomioistuinten ratkaisuja. Tuomioistuin voi kuitenkin antaa ennakkoratkaisumenettelyssä kansallisia tuomioistuinta sitovan ohjeen yhteisön oikeuden tulkinnasta ja soveltamisesta.

EY:n tuomioistuin toteuttaa oikeusvalvontaansa ratkaisemalla jäsenvaltioita ja yhteisön toimielimiä vastaan nostetut kanteet. Kanteiden ohella tuomioistuin ratkaisee sitovasti kansallisten tuomioistuinten esittämät yhteisön säästöjen tulkintaa ja soveltamista koskevat ennakkoratkaisupyynnöt sekä antaa lausuntoja suunniteltujen kansainvälisten sopimusten yhdenmukaisuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Ennakkoratkaisuvallan merkitys on erityisen suuri perustuslain-tyyppisissä sekä yhteisön oikeuden kehitystä suuntaavissa kysymyksissä.

EY:n tuomioistuimen yhteydessä toimii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, joka ratkaisee lähinnä riidat, joissa on yksityisiä asianosaisia, kuten kilpailuoikeudelliset kanteet, EY:n ja sen virkamiesten väliset erimielisyydet sekä valtiontukea, polkumyyntiä ja tavaramerkkejä koskevat riidat. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi voidaan periaatteessa siirtää myös muita asioita. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisusta voi valittaa oikeuskysymyksen osalta EY:n tuomioistuimeen.

EY:n tuomioistuimella ei ole nykyisellään varsinaista toimivaltaa II pilarissa lukuunottamatta I pilarin puitteissa tehtäviä pakotepäätöksiä. Sen sijaan III pilarissa jäsenvaltiot voivat antaa EY:n tuomioistuimelle toimivaltaa yleissopimusten tulkintaa ja soveltamista koskevista kysymyksistä. Mikäli jäsenvaltiot päättävät siirtää eräitä III pilariin kuuluvia asioita I pilariin, tuomioistuinten toimivallasta tulee automaattista ja täydellistä.

EY:n tuomioistuinten toimintavalmiuksia olisi arvioitava erityisesti tuomioistuinasioiden määrän kasvamisen, unionin pilarirakenteen sekä unionin laajentumisen näkökulmasta. Tuomioistuinten toimintaa voidaan tehostaa muun muassa luomalla toimivammat ja joustavammat sisäiset järjestelyt. On muun muassa esitetty, että jaostojen tulisi erikoistua ja että eräitä vähempi-merkityksellisiä asioita tulisi siirtää yhden tuomarin kokoonpanon ratkaistavaksi.

EY:n tuomioistuinten tuomarit nimitetään jäsenvaltioiden yhteisellä sopimuksella kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Tuomareiden nimittämistä on ehdotettu alistettavaksi Euroopan parlamentille.

Hallitus katsoo, että EY:n tuomioistuinten asema ja suhde kansallisiin tuomioistuihin tulisi säilyttää nykyisellään. Hallitus katsoo, että EY:n tuomioistuimen toimivaltaa tulisi laajentaa oikeus- ja sisäasiain yhteistyössä. Tuomioistuimen toimivallan ulottaminen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle ei sen sijaan ole aiheellista. Hallitus pitää tuomioistuimen tuomareiden nykyistä nimittämismenettelyä asianmukaisena.

Muut toimielimet

Tilintarkastustuomioistuin

Yhteisön tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on tarkastaa yhteisön sekä yhteisön perustamien toimielinten kaikkia tuloja ja menoja koskevat tilit. Se ei nimestään huolimatta ole tuomioistuin vaan sen toimenkuva muistuttaa pitkälti Suomen valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviä. Tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin laatii vuosikertomuksen, joka toimitetaan muille yhteisön toimielimille ja julkaistaan Euroopan yhteisöjen virall-

lisessä lehdessä. Tilintarkastustuomioistuimella on keskeinen rooli yhteisön varojen asianmukaisen käytön valvonnassa sekä toiminnassa yhteisöpetoksia vastaan.

Tilintarkastustuomioistuin on laatinut hallitusten välistä konferenssia varten kertomuksen, jossa ehdotetut muutokset tähtäävät muun muassa tilintarkastustuomioistuimen kuulemiseen ehdotuksista lainsäädännöksi eräissä tapauksissa, toimivaltaan nostaa kanne tapauksissa, joissa sen asianmukainen toiminta estetään sekä sen toimivallan ulottamista automaattisesti kaikkiin kolmeen pilariin.

Hallitus kannattaa tilintarkastustuomioistuimen roolin selvää kehittämistä ja vahventamista yhteisön varainkäytön valvonnan tehostamiseksi. Hallitus kannattaa tilintarkastustuomioistuimen kuulemisvelvollisuuden perustamista tietyissä lainsäädäntöasioissa, kannevallan antamista tapauksissa, jossa tilintarkastustuomioistuimen toiminta estyy sekä toimivallan ulottamista kaikkiin kolmeen pilariin.

Talous- ja sosiaalikomitea

EY:n perustamissopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan neuvostoa ja komissiota avustaa neuvoa-antava talous- ja yhteiskuntaelämän eri alojen edustajista koostuva talous- ja sosiaalikomitea. Komitea on itse ehdottanut, että se kytketään jonkin verran tiiviimmin yhteisön toimintaan. Komitea haluaisi tulla laajemmin kuulluksi eräisiin kysymyksiin liittyvissä lainsäädäntötoimissa. Lisäksi se haluaisi osallistua muun muassa EY:n perustamissopimuksen 189 b artiklassa tarkoitetun sovittelukomitean työhön tarkkailijana.

Hallituksen mielestä talous- ja sosiaalikomitean nykyinen asema on sopiva eikä edellytä muutoksia perussopimukseen.

Alueiden komitea

Alueiden komitea perustettiin unionisopimuksella. Komitean tehtävänä on toimia neuvoston ja komission neuvoa-antavana ja niitä avustavana elimenä. Neuvoston ja komission on annettava sille tieto lausuntopyynnöstä, jotka on esitetty talous- ja sosiaalikomitealle 198 artiklan mukaisessa kuulemismenettelyssä. Alueiden komitea voi antaa lausunnon asiasta, jos se katsoo, että asiaan liittyy erityisiä alueellisia näkökohtia. Komitea voi antaa lausuntoja myös omasta aloitteestaan.

Alueiden komitea on esittänyt laajan luettelon komitean aseman kehittämisestä hallitusten välisessä konferenssissa.

Hallitus katsoo, että alueiden komitean toimintaa neuvoa antavana elimenä tulee jatkaa nykyiseltä pohjalta.

2.2 Kansalliset kansanedustuslaitokset

Kansallisilla kansanedustuslaitoksilla on keskeinen asema unionin kansanvaltaisuuden toteutumisessa. Kansallisten kansanedustuslaitosten mahdollisuudet vaikuttaa unionin toimintaan kanavoituvat pitkälti jäsenvaltioiden perustuslakien ja sen myötä hallitusten kautta. Lisäksi eräiden yhteisön säädösten voimaantulo edellyttää kansallista ratifioimista.

Kansallisten kansanedustuslaitosten vaikutusmahdollisuudet riippuvat paljolti siitä, miten jäsenvaltiot ovat järjestäneet unioniasioiden kansallisen valmistelun sekä tiedonkulun valtionhallinnon ja parlamentin välillä.

Kansallisten kansanedustuslaitosten vaikutusmahdollisuuksia voidaan edistää myös unionin tasolla. Mahdollisuudet ovat sitä paremmat, mitä avoimemmin, tehokkaammin ja ennalta-arvattavammin unioni toimii. Komission ja neuvoston sekä muiden toimielinten tulisi toimittaa jäsenvaltioille riittävän ajoissa tarpeelliset asiakirjat ja muu tarpeellinen tieto sekä huolehtia selkeiden ja oikea-aikaisten käännösten saataavuudesta.

Unionisopimukseen on liitetty kaksi kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa unionissa koskevaa julistusta. Julistus n:o 13 koskee lainsäädäntöehdotusten antamista tiedoksi kansallisille kansanedustuslaitoksille sekä yhteistyötä kansallisten kansanedustuslaitosten ja Euroopan parlamentin välillä. Yhteistyötä on harjoitettu muun muassa jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten Eurooppa-asioiden valiokuntien ja Euroopan parlamentin valtuuskunnasta muodostetussa yhteiselimessä COSACissa (Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires). Julistuksessa n:o 14 kehoitetaan Euroopan parlamenttia ja kansallisia parlamentteja kokoontumaan tarvittaessa kansanedustuslaitosten konferenssiin. Julistus nro 14 ei ole osoitautunut kovin toimivaksi.

Hallitus pitää tärkeänä, että kansallisilla kansanedustuslaitoksilla on tehokkaat mahdollisuudet vaikuttaa unionin toimintaan ja siten vahvistaa unionin kansanval-

taisuutta. Vaikutusmahdollisuudet kana-voituvat pitkälti jäsenvaltioiden hallitusten kautta. Hallituksen ja kansallisten kansanedustuslaitosten välisistä suhteista tulee vastaisuudessaakin päättää kansallisesti. Unionin toimielinten tulisi toimia mahdollisimman avoimesti ja tehokkaasti, noudattaen menettelytapoja, jotka eivät vaaranna kansallisten kansanedustuslaitosten mahdollisuuksia vaikuttaa jäsenvaltioiden kannanmuodostukseen vaan pikemminkin helpottavat niitä.

Hallitus suhtautuu myönteisesti kansallisten kansanedustuslaitosten ja Euroopan parlamentin harjoittamaan yhteistyöhön ja sen kehittämiseen erityisesti julistuksen n:o 13 puitteissa.

2.3. Säädökset, varat ja politiikat

Säädökset

Yhteisöoikeuden lähteet voidaan jakaa viiteen ryhmään. Tärkeimmän ryhmän muodostavat jäsenvaltioiden tekemät perussopimukset, joita kutsutaan myös primäärioikeudeksi. On esitetty ajatuksia, joiden mukaan perussopimusten muuttamista koskevaa ratifiointimenettelyä tulisi muuttaa. Toisen, määrällisesti laajimman ryhmän muodostaa neuvoston ja komission yhteisön tavoitteiden toteuttamiseksi antama lainsäädäntö. Neuvosto antaa säädökset komission aloitteesta. Kolmantena, oikeudellisesti vaikeammin määriteltävänä ryhmänä voidaan erottaa yhteisössä hyväksytyt päätöslauselmat, julistukset ja muut poliittisuonteiset kannanotot. Neljännen ryhmän muodostavat yhteisön tekemät kansainväliset sopimukset ja yhteisön toimintaan liittyvät jäsenvaltioiden väliset kansainväliset sopimukset. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä yhteisön oikeuden kirjoittamattomat oikeusperiaatteet muodostavat yhteisön viidennen oikeuden lähteen.

Hallituksen mielestä perussopimusten muuttamista koskevaa ratifiointimenettelyä ei ole tarvetta muuttaa.

Säädöshierarkia

Kysymys säädöshierarkiasta on konferenssin asialistalla unionisopimuksen päätösasiakirjaan liitetyn julistuksen n:o 16 nojalla. Julistuksessa todetaan, että konferenssi tutkii, onko mahdol-

lista tarkistaa yhteisön säädösten luokittelua erilaisten säädösrühmien tarkoituksenmukaisen hierarkian aikaansaamiseksi.

Eräiden säädöshierarkiaa koskeneiden aloitteiden mukaan yhteisön normit voisivat jakautua kolmeen ryhmään: 1) perustamissopimukset, jotka jäsenvaltiot hyväksyvät, 2) yhteisön vaikeutuksessa järjestyksessä säätämät yhteisölait sekä 3) näiden täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset määräykset. Selkeän systematiikan luominen esimerkiksi siten, että perustamissopimuksissa säädettäisiin vain yhteisön toimivallan perusteista ja yksityisten perusoikeuksista, saattaisi edellyttää kansallisvaltion säädöshierarkiaa muistuttavan säädöshierarkian hyväksymistä yhteisölle.

Sädöshierarkian selkeyttäminen ja ennen kaikkea lainsäädäntö- ja täytäntöönpanonormien selkeämpi erottelu edistäisi yhteisön toiminnan avoimuutta ja tehokkuutta. Kuitenkin säädöshierarkiaa koskevilla uudistamispyrkimyksillä on väistämättä toimielimiin ja niiden suhteisiin liittyviä heijastusvaikutuksia, joista sopiminen voi olla hankalaa. Eräät jäsenvaltiot saattavat nähdä tarkan normihierarkian määrittelyn ja sitä kautta kirjautuvan toimivallanjaon merkinä yhteisön kehityksestä liittovaltion suuntaan.

Hallitus ei pidä säädöshierarkian luomista tarpeellisena.

Komiteamenettely

Lainsäädäntömenettelyssä neuvosto siirtää pääsääntöisesti komissiolle toimivallan antamiansa sääntöjen täytäntöönpanoon. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin pidättäneet neuvostolle osan täytäntöönpanomääräysten antamisesta niin sanotun komitologiamenettelyn muodossa. Komiteamenettelyllä tarkoitetaan neuvoston komissiolle siirtämän täytäntöönpanovallan seuranta jäsenvaltioiden edustajista kokoonpannuissa komiteoissa.

Euroopan parlamentti on ehdottanut, että myös sen tulisi osallistua komissiolle annettun täytäntöönpanovallan käyttämiseen. Parlamentilla ei ole toimeenpanovaltaa niissäkään päätöksissä, jotka tehdään yhteispäätösmenettelyllä. Parlamentti on suostunut joulukuussa 1994 kysymystä koskevaan tilapäisratkaisuun (modus vivendi).

Komiteamenettely lisää yhtäältä jäsenvaltioiden vaikutusvaltaa yksityiskohtaisten täytäntöönpanosääntöjen muokkaamisessa, mutta hi-

dastaa päätösten toteuttamista, mikäli siihen turvaudutaan säännönmukaisesti eikä ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa. Toisaalta menettely lisää jäsenvaltioiden mahdollisuuksia valvoa komission täytäntöönpanotoimia. Tehokkuuden kannalta olisi tärkeää, että neuvosto keskittyisi asemaansa lainsäätäjänä ja komissio huolehtisi täytäntöönpanotoimista.

Hallitus suhtautuu komiteamenettelyn käytön keventämiseen ja komission aseman vahvistamiseen täytäntöönpanossa myönteisesti. Hallitus ei pidä Euroopan parlamentin tai muiden elinten osallistumista täytäntöönpaneihin komiteoihin taroituksenmukaisena.

Varat

Käsitteellä varat tarkoitetaan unionin omia varoja koskevia kysymyksiä, unionin budjettimenettelyä ja unionin menojen valvontaa.

Eurooppa-neuvoston Edinburghin kokouksessa joulukuussa 1992 sovittiin niin sanotusta Delors II-paketista, joka sisälsi EY:n budjetin rahoituskehukset vuosille 1993—1999. Unionin budjettivaltaa omaavat toimielimet, Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sisällyttivät rahoituskehukset solmimaansa toimielinten väliin sopimukseen budjettikurista ja budjettiin liittyvien menettelytapojen parantamisesta. HVK-valmistelujen yhteydessä on muun muassa esitetty, että rahoituskehymiä koskevia säännöksiä sisällytettäisiin perustamissopimukseen. Budjetin rahoituskehysten jatkamisesta vuoden 1999 jälkeen tehdään päätöksiä vuonna 1999.

Unionin budjettimenettely on monimutkainen. Komissio valmistelee budjettiehdotuksen ja ministerineuvosto päättää siitä määräenemmistöllä. Euroopan parlamentti voi muuttaa niin sanottuja ei-pakollisia menoja. Pakollisiin menoihin, joihin kuuluu muun muassa valtaosan unionin budjetista vievä yhteinen maatalouspolitiikka, parlamentti saa tehdä vain muutosehdotuksia. Menojen osalta on ehdotettu menettelyn yksinkertaistamista poistamalla pakollisten ja ei-pakollisten menojen ero. Tämä kasvattaisi parlamentin budjettivaltaa tavalla, joka muuttaisi toimielinten välistä tasapainoa.

Menojen seurannan ja valvonnan tehostamiseksi on esitetty muun muassa tilintarkastusuo-
mioistuimen roolin korostamista petosten vastaisessa taistelussa.

Hallitus ei pidä taroituksenmukaisena, että konferenssissa käsiteltäisiin omia

varoja koskevia kysymyksiä. Hallitus ei myöskään näe tarvetta rahoituskehymiä koskevien säännösten sisällyttämiselle perustamissopimukseen. Budjettimenettelyä tulisi yksinkertaistaa siten, että käsittelyvaiheita olisi sekä neuvostossa että parlamentissa vain yksi. Tämä olisi toteutettava muuttamatta neuvoston ja parlamentin toimivalta-suhteita. Tähän liittyvänä olisi mm. selkiinnyttävä budjetin menojen luokittelua pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin.

*Hallitus kannattaa tilintarkastusuo-
mioistuimen roolin korostamista petosten vastaisessa taistelussa sekä yleensä varain-
käytön valvonnan tehostamista.*

Politiikat

Oman kokonaisuuden konferenssissa muodostavat yhteisön toimivaltaan liittyvät kysymykset. Pohdittavaksi tulee yhtäältä, tulisiko yhteisön toimivaltaa laajentaa joillakin yhteisöpolitiikan aloilla ja toisaalta, tulisiko yhteisölle antaa uutta toimivaltaa jollakin sellaisella alueella, jolla sitä ei vielä ole.

Unionisopimuksen pohjalta tulee konferenssissa tarkasteltavaksi energian, matkailun ja pelastuspalvelun sisällyttäminen yhteisön toimialojen piiriin. Näillä aloilla voidaan kuitenkin tehostaa jäsenvaltioiden yhteistyötä perussopimuksia muuttamatta.

Lisäksi, jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden osalla, voi neuvosto käyttää artiklaa 235. Artikla mahdollistaa uusien alojen ottamisen tarvittaessa mukaan yhteisön toimintaan perustamissopimuksen asettamissa rajoissa.

Konferenssissa esille tulevista jo unionin toimialan piiriin kuuluvista politiikoista on työllisyystä, sosiaalista ulottuvuutta ja ympäristöasioita käsitelty edellä olevissa luvuissa. Muista vastaavista yhteisön toimialaan kuuluvista politiikoista ansaitsevat erityishuomiota myös kuluttaja-asiat. Konferenssissa voi nousta esiin myös kysymys liikuntaa koskevasta toimivallasta. Suomen tulee varautua asian käsittelyyn.

Kuluttaja-asiat koskettavat kuluttajien etujen lisäksi oleellisesti myös yhteisön sisämarkkinointa. Hyvin toimiva yhteisön kuluttajapolitiikka on omiaan lisäämään sisämarkkinoiden kunnollisen toiminnan edellyttämää kuluttajien luottamusta.

*Hallituksen mielestä yhteisön tulee en-
sisijaisesti suorittaa nykyiset tehtävänsä
paremmin. Energian, matkailun ja pelas-
tuspalvelun sisällyttäminen yhteisön toimi-
alojen piiriin ei ole tarpeen. Pelastuspalve-*

*lun sisällyttämistä kolmanteen pilariin voi-
taisiin sen sijaan harkita.*

*Hallituksen mielestä perussopimukseen
tulee tehdä muutoksia kuluttajien aseman
turvaamiseksi nykyistä paremmin.*

3. Unionin ulkoinen toiminta

3.1 Unionin ulkosuhteet: kokonaisvaltainen lähestymistapa

Unionin ulkosuhteet käsittävät yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) lisäksi yhteisön toimivaltaan kuuluvat taloudelliset ulkosuhteet (ml. kauppapolitiikka) ja kehityspolitiikan sekä oikeus- ja sisäasioiden alaan kuuluvat ulkosuhteet (mm. viisumi- ja maahanmuuttopolitiikka).

Mietintäryhmässä pohdittiin, tulisiko unionista tehdä oikeushenkilö. Oikeushenkilöllisyys vahvistaisi unionin asemaa kansainvälisenä toimijana, selkeyttäisi unionin edustautumista ja tehostaisi unionin toimintaa II ja III pilareissa sekä lisäisi unionin rakenteen ymmärrettävyyttä.

Hallituksen mielestä unionin ulkosuhteissa tulee noudattaa johdonmukaisuutta. Yhteisöinstrumentteja ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinoja tulee käyttää yhdenmukaisesti, jotta unioni voi paremmin vastata kansainvälisiin taloudellisiin ja poliittisiin haasteisiin.

Yhteistyötä ulkosuhteiden eri osa-alueiden kesken voidaan tiivistää olemassaolevan institutionaalisen rakenteen puitteissa. Yli pilarirajojen ulottuvaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa olisi vahvistettava. Menettelytapoja tulee jatkuvasti kehittää sekä COREPERin ja poliittisen komitean suhteita täsmentää. Tämä ei välttämättä edellytä perussopimusten muutoksia.

Hallitus on valmis selvittämään oikeushenkilöllisyyden antamista unionille.

3.2. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittäminen

Maastrichtissa allekirjoitettu sopimus Euroopan unionista loi todellisen perustan yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Sitä ennen jäsenvaltiot harjoittivat ulkopolitiikan koordinoitua Euroopan ulkopoliittisen yhteistyön (EPC) puitteissa. Unionisopimuksessa yhteistyölle annettiin sitovampi pohja. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ulotettiin kattamaan kaikki EU:n turvallisuuteen liittyvät kysymykset mukaan lu-

kien pitkällä aikavälillä määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka saattaa aikanaan johtaa yhteiseen puolustukseen.

Yhteisesti määriteltävää ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa toteutetaan unionisopimuksen perusteella yhteisin kannoin ja yhteisin toimin. Komissiolle annettiin jäsenvaltioiden ohella aloiteoikeus.

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa on harjoitettu vasta parin vuoden ajan. Jäsenvaltioiden näkemysten yhteensovittaminen vaatii harjaantumista. Maastrichtin jälkeisiä saavutuksia on pidetty riittämättöminä. Eräissä keskeisissä kansainvälisissä kiistakysymyksissä jäsenvaltioiden intressien erilaisuus on estänyt yhtenäisen toiminnan. Esimerkkeinä voidaan mainita epäonnistuneet pyrkimykset entisen Jugoslavian kriisin yhteydessä.

Unioni on kuitenkin ollut aktiivinen ja vastuuta ottava toimija monissa kansainvälisissä kysymyksissä, esimerkiksi Lähi-Idän rauhanprosesissa. Kokonaisvaltaista lähestymistapaa on käytetty muun muassa suhteiden kehittämisessä Venäjän kanssa. Perimmäinen edellytys yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle on jäsenvaltioiden poliittinen tahto sopia ja pitää kiinni yhteisestä toiminnasta yhdessä määriteltyjen päämäärien pohjalta.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehostaminen on eräs konferenssin keskeisiä tavoitteita. Mietintäryhmän valmisteluissa ja jäsenmaissa käydyssä keskustelussa on keskitytty lähinnä YUTP:n päätöksentekoon sekä suunnittelu- ja edustuskysymyksen. Lisäksi on käsitelty unionin roolia konfliktien hallinnassa ja erityisesti sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

Hallituksen mielestä unionin toimintaa tehostettaessa kaikkien jäsenvaltioiden edut tulee ottaa tasavertaisesti huomioon. Hallitus pitää tärkeänä, että yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka säilyy hallitusten välisenä yhteistyönä, joka perustuu jäsenmaiden keskinäiselle luottamukselle ja yhteisvastuulle. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan rakentaminen vahvistaa unionia ulospäin ja lujittaa sen sisäistä yhtenäisyyttä.

Päätöksenteko

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehostamisen edellytyksenä on, että unionilla on selkeä käsitys yhteisistä turvallisuusintresseistään ja -tarpeistaan. Poliittinen tahto on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisen kannalta olennaisempaa kuin organisaatioiden rakenne tai päätöksentekotavat.

Yhteisesti hyväksyttyjen päätösten toimeenpanosta on mahdollista päättää määräenemmistöllä unionisopimuksen pohjalta. Menettelyyn ei ole tähän mennessä turvauduttu kertaakaan. Olennaista on, että unionin politiikkaa kehitetään yhteisesti. Yhteisymmärryksen saavuttaminen takaa sen, että sitoutuessaan sovittuihin päätöksiin jäsenvaltiot haluavat aktiivisesti vaikuttaa myös niiden toimeenpanoon.

Useat jäsenvaltiot katsovat, että YUTP:n tehostaminen edellyttää määräenemmistöpäätösten lisäämistä. Unionin tuleva laajentuminen asettaa suuria vaatimuksia myös yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Jäsenvaltioiden lukumäärän ja poliittis-maantieteellisten erityisintressien kasvaminen saattaa vaikeuttaa yksimielisyysperiaatteen nojaavan YUTP:n toimintaa.

Hallituksen mielestä määräenemmistöpäätöksenteon käyttöä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä on syytä tukea. Määräenemmistöpäätöksenteon käyttömahdollisuuksia myös muissa kysymyksissä tulee tutkia. Edellytyksenä on, että unionin tavoitteet ovat kulloissakin kysymyksessä selkeitä ja että minkään jäsenvaltion elintärkeät edut eivät ole kyseessä.

Ulkoinen edustus

EU:n kiertävässä puheenjohtajuudessa on nähty toiminnan jatkuvuuden kannalta ongelmia. Unionille on kaivattu suurempaa näkyvyyttä maailmanpolitiikassa. Unionin dialogijärjestelyt kolmansien maiden ja maaryhmittymien kanssa vievät puheenjohtajamaiden ja troikan voimavaroja. Ratkaisuksi on ehdotettu Eurooppa-neuvoston nimeämää UTP-edusmiestä tai -naista.

Unionin toiminnan parempi näkyvyys ja jatkuvuus edistävät kansalaisten mahdollisuuksia arvioida YUTP:n tuloksia. Unionin kansainvälistä painoarvoa lujittaa, jos unioni puhuu yhdellä äänellä.

Hallitus katsoo, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkyvyyttä tulee parantaa. Toimeenpanossa on hallituksen mielestä kuitenkin puheenjohtajamaalla ensisijainen rooli. Unionilla on kokemuksia erillisen edustajan käyttämisestä tietyissä rajatuissa tehtävissä. Menettelyä voidaan kehittää edelleen. Sen sijaan pysyvä YUTP-edushenkilö saattaisi pikemminkin hämärtää vastuuta unionin toiminnasta ulospäin kuin selkeyttää sitä.

Suunnittelu- ja analyysikyky, Euroopan parlamentti, rahoitus

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puuteena pidetään yleisesti riittämätöntä valmistelua. Yhteisen analyysi- ja suunnittelukykyyn tarpeesta vallitsee laaja yksimielisyys. Ottaen huomioon YUTP:n hallitustenvälisen luonteen tällainen toiminta olisi luontevinta sijoittaa neuvoston sihteeristön yhteyteen. Tärkeintä on kuitenkin hyödyntää kaikki olemassaolevat jäsenmaiden ja unionin, erityisesti komission resurssit yhteisten etujen ja tavoitteiden määrittelemiseksi.

Euroopan parlamentti seuraa tiiviisti unionin ulkosuhteita. Parlamentilla on perussopimusten määrittelemän toimivallan lisäksi vaikutusvaltaa myös mielipidevaikuttajana. Parlamentin informointi ja näkemysten huomioonottaminen ei ole toiminut vielä tyydyttävällä tavalla.

Rahoitus on osoittautunut yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpanon kannalta ongelmalliseksi. Erityisesti kriisitilanteissa unionilla tulee olla nopeasti tarvittavat resurssit käytössään. Neuvoston riippumattomuus operatiivisissa YUTP-päätöksissä on turvattava. Tätä varten olisi löydettävä menettely, joka parhaiten takaa riittävän joustavuuden ja nopeuden varojen irrottamiseksi.

Hallitus pitää tärkeänä yhteisen suunnittelu- ja analyysikykyyn luomista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Luontevin sijoituspaikka olisi neuvoston sihteeristö. Parlamentin roolia YUTP:ssa tulee selkeyttää unionisopimuksen pohjalta. YUTP:n toimeenpanoon liittyvään rahoitukseen tulee löytää joustava ja nopea menettely. Hallitus katsoo, että YUTP:n tehostaminen ei näiltä osin välttämättä edellytä muutoksia perussopimuksiin.

3.3. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Vaikka unioniin tai sen jäsenvaltioihin ei kohdistu vallitsevissa oloissa sotilaallista uhkaa, Euroopassa ja sen lähialueilla on unionin turvallisuuteen vaikuttavia epävarmuustekijöitä. Ne edellyttävät uudentyypistä varautumista. Kylmän sodan jälkeisessä tilanteessa kansainvälisten humanitaaristen, rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioiden tarve on kasvanut.

Hallitusten välisessä konferenssissa Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa pyritään kehittämään siten, että unioni voi harjoittaa sen puitteissa taloudellisten ja poliittisten toimien ohella myös sotilaallista kriisinhallintaa. Länsi-Euroopan unionilla (WEU) on tärkeä asema unionin puolustusulottuvuuden kehittämisessä. Länsi-Euroopan unionin lähentäminen Euroopan unioniin nähdään tarpeellisena. Hallitusten välisessä konferenssissa käsitellään vaihtoehtoja suhteiden järjestämiseksi. Vaihtoehtoina ovat EU:n ja WEU:n säilyttäminen erillisinä järjestöinä, WEU:n kytkeminen EU:n alaisuuteen tai WEU:n sulauttaminen EU:iin. Järjestöjen kytkemisen nähdään luovan edellytyksiä unionin tehokkaalle ja yhtenäiselle ulkoiselle toiminnalle. WEU:n sulauttaminen unioniin ei ole ajankohtaista.

Kriisinhallintatoiminta voidaan erottaa varsinaisen puolustuksen tehtävistä, jotka ovat edelleen NATOon kuuluvien maiden osalta liittokunnan tehtävänä ja joista sotilaallisesti liittoutumattomat jäsenvaltiot huolehtivat itse. Unionisopimuksessa yhteinen puolustus mainitaan

mahdollisena pitkän aikavälin tavoitteena. Nykyisissä oloissa puolustusulottuvuuden kehittäminen on kriisinhallinta- ja rauhanturvakyvyn vahvistamista.

Suomen kannalta on hyödyllistä, että sotilaallinen kriisinhallinta on osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, jossa kaikki unionin jäsenvaltiot ovat mukana tasavertaisina tekemässä päätöksiä. Kaikilla EU:n jäsenvaltioilla tulee olla tasavertainen mahdollisuus osallistua myös YUTP:ssä tehtyjen kriisinhallintaoperaatioita koskevien päätösten toimeenpanoon. Jäsenvaltion oikeutta itsenäiseen päätöksentekoon sen turvallisuutta koskevissa kysymyksissä on silti kunnioitettava. Tavoitteena on oltava unionin yhteisen toiminnan tehokkuus. Samalla on varmistettava kunkin jäsenvaltion itsenäinen päätösoperaatioon osallistumisesta. Unionin toimintakyky tehostuu ulko- ja turvallisuuspolitiikan kattavuuden lisääntyessä. Tämä vahvistaa unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuutta.

EU:n ja WEU:n välisten suhteiden määrittelemisessä Suomen kannalta on tärkeää, että unionin poliittinen johtorooli taataan. WEU:n tulisi olla unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan instrumentti, jonka avulla sotilaallista kriisinhallintaa koskevat päätökset toteutetaan. Suomen mielestä tämän tavoitteen toteuttaminen on HVK:n keskeisiä tehtäviä YUTP:n alalla.

HVK:n käytännön järjestelyt ja jatkovalmistelut Suomessa

HVK käynnistetään Torinossa ylimääräisellä Eurooppa-neuvoston kokouksella.

Konferenssin aikana neuvottelut käydään ulkoministeritasolla.

Ministerikokouksia valmistellaan viikoittain käytävissä virkamiestason neuvotteluissa, joihin osallistuvat jäsenvaltioiden ulkoministerien ja komission puheenjohtajan edustajat.

Neuvottelut käydään puheenjohtajamaan laatiman työohjelman ja aikataulun mukaisesti. Näiden pohjana tulee olemaan Torinon kokouksessa päätettävä konferenssin mandaatti. Mandaattia laaditaan mietintäryhmän raportin pohjalta, mikä mahdollistaa kaikkien Suomen tärkeinä pitämien kysymysten käsittelyn konferenssissa.

Tavoitteena on, että Eurooppa-neuvostolle annetaan Firenzessä tämän vuoden kesäkuussa väliraportti konferenssin ensimmäisen täyden neuvottelukierroksen tuloksista.

Eurooppa-sopimuksen tehneitä maita sekä Kyprosta ja Maltaa informoidaan HVK:n kulusta säännöllisesti joka toinen kuukausi. Myös ETA-maat ja Sveitsi on otettu säännöllisen tiedottamisen piiriin.

Euroopan parlamentin asema konferenssissa ratkaistaan ulkoministeritasolla ennen konfe-

renssin käynnistymistä. Suomi voi kannattaa ratkaisua, jossa Euroopan parlamentin edustajilla olisi oikeus olla läsnä konferenssin virallisissa istunnoissa ja esittää mielipiteensä käsiteltävinä olevista asioista.

Suomessa HVK-valmisteluja johtaa valtioneuvoston piirissä EU-ministerivaliokunta. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä asioita ja tarpeen mukaan muitakin konferenssissa esille tulevia asioita käsitellään myös hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Hallitus pitää ensisijaisen tärkeänä avointa ja säännöllistä tiedottamista kansalaisille konferenssin valmisteluista ja kulusta. Valtioneuvoston päätöksellä 21.9.1995 asetettu HVK-neuvottelukunta jatkaa toimintaansa koko konferenssin ajan. Tämän vuoden alusta valtioneuvoston kanslian yhteyteen asetettiin työryhmä, joka vastaa tiedottamisesta HVK-asioissa sekä kansalaisjärjestöjen käyttöön tarkoitetun HVK-määrärahan jakamisesta.

Hallitus tulee pitämään valtiopäiväjärjestyksen mukaisesti eduskunnan säännöllisesti informoituna konferenssin kulusta ja siellä tehtävistä päätöksistä.