

SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2003 vp

Valtioneuvoston selvitys Suomen kannoista liittyen Euroopan unionin tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esille nousseisiin kysymyksiin

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan suuri valiokunta sai 17 päivänä tammikuuta 2003 valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen Suomen kannoista liittyen Euroopan unionin tulevaisuuteen ja konventin työskentelyn kuluessa esille nousseisiin kysymyksiin (E 139/2002 vp). Valiokunta hyväksyi samana päivänä lausunnon (SuVL 6/2002 vp) viime eduskuntavaaleja edeltävän eduskunnan hyväksymäksi ohjeelliseksi lähtökohdaksi valtioneuvoston sekä Suomea Euroopan tulevaisuusvalmistelukunnassa (konventti) edustavien edustajien toiminnalle siihen asti, kunnes maaliskuussa 2003 valittu uusi eduskunta antaa uuden lausunnon.

Suuri valiokunta pitää tarpeellisena määritellä ja vahvistaa keskeisimmät konventin toimek-

siantoon liittyvät Suomen kannat ennen Thessalonikissa pidettävää Eurooppa-neuvoston kokousta, jossa unionin jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiehet ensimmäisen kerran arvioivat konventin työn tuloksia sekä näiden jatkokäsittelyä.

Tämä lausunto perustuu valtioneuvoston edellä mainitun selvityksen jälkeen valtioneuvostolta sekä eduskunnan konventin jäseniksi nimeämiltä jäseniltä saatuihin raportteihin sekä konventin sihteeristön ja konventtiin osallistuvien hallitusten ja parlamenttien tuottamaan kirjalliseen aineistoon. Asiakirja-aineisto on rekisteröity eduskunnan julkisella palvelimella sekä konventin sihteeristön ylläpitämällä internet-sivuilla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Konventin toimeksianto ja luonne

Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmissä Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan toimikausi on määritelty päättyväksi siten, että sen keskustelujen tulokset voidaan esitellä Thessalonikin Eurooppa-neuvostolle. Laekenin

päätelmien mukaan valmistelukunta laatii päätösasiakirjan, jossa voi olla joko eri vaihtoehtoja, jolloin kunkin kohdalla mainitaan, missä määrin niitä kannatettiin, tai suosituksia, jos on päästy yhteisymmärrykseen. Päätösasiakirja muodostaa yhdessä jäsenvaltioissa käytävän keskustelun tulosten kanssa lähtökohdan hallitusten välisen konferenssin keskusteluille. Lo-

pulliset päätökset tekee hallitusten välinen konferenssi.

Konventti hyväksyi päätösistunnossaan 13.6.2003 sopimusluonnoksen, joka sisältää muun muassa unionin toimielinjärjestelmää koskevat artiklaehdotukset. Sen sijaan unionin politiikkoja ja toimintaa koskeva sopimusehdotuksen III osa jää heinäkuussa pidettävän konventin istunnon käsiteltäväksi. Thessalonikin Eurooppa-neuvoston tulee päättää yhtäältä konventin tähänastisten tulosten asemasta hallitusten välisessä konferenssissa sekä toisaalta konventin toimikauden jatkamisesta vielä avointen kysymysten osalta.

Edellä sanotarkasti toistetut Laekenin päätelmät on syytä pitää ohjeellisina, kun Thessalonikin Eurooppa-neuvostossa arvioidaan konventin työn johdosta tehtäviä päätelmiä. Jäsenvaltiot ovat määritelleet konventin vain yhdeksi — joskin tärkeäksi — hallitusten välistä konferenssia valmisteleväksi foorumiksi. Sen päätösasiakirjaa ei ole sovittu hallitusten välistä konferenssia sitovaksi, vaan ainoastaan keskustelun pohjaksi yhdessä jäsenvaltioista lähtevien kannanottojen kanssa.

Konventtimenetelmää on nyt saatujen kokemusten perusteella pidettävä sinänsä tarkoituksenmukaisena. Konventtimenetelmän etuina on tunnustettava sen hallitusten välisiä konferensseja parempi julkisuus ja läpinäkyvyys sekä sen eräissä kysymyksissä osoittama innovaatiokyky. Konventtiedustajien riippumattomuus heidän nimittäneiden valtioiden tai toimielinten ohjauksesta oli välttämätön edellytys konventin saavutuksille. Samalla riippumattomuus kuitenkin merkitsee, että konventin tulokset on alistettava demokraattisesti vastuunalaisen hallitusten välisen konferenssin arvioitavaksi.

Valiokunta toteaa lisäksi, että konventin päätösistunnossa ei saavutettu Laekenin päätelmien edellyttämää yhteisymmärrystä. Konventin puheenjohtajiston edustavuudesta ja toimintatavoista on esitetty perusteltua kritiikkiä. Valiokunnan mielestä konventin tulosten suhde Laekenin päätelmissä olevaan toimeksiantoon,

etenkin unionin päätöksenteon selkeyttämisen osalta, vaatii kansalaiskeskustelun tuomaa selvitystä.

Valiokunta muistuttaa, että konventilla ei ole Laekenin päätelmistä ja Eurooppa-neuvostosta itsenäistä asemaa. Tästä syystä tulee torjua aikajoin esille tuotuja ehdotuksia, että konventti tai sen puheenjohtajisto jatkaisi toimintaansa varsinaisen konventtityön päätyttyä.

Suuri valiokunta on konventin asettamisesta lähtien edellyttänyt, että konventin päättymisen ja hallitusten välisen konferenssin alkamisen välillä on oltava riittävästi aikaa konventin tuloksia koskevalle kansalaiskeskustelulle ja parlamenttikäsittelylle jäsenvaltioissa. Vaikka parlamenttien ja hallitusten vuorokeskustelun tulee jatkaa hallitusten välisen konferenssin aikana, on tärkeää, että HVK:iin osallistuvien kansallisten valtuuskuntien toiminta perustuu demokraattisesti oikeutettuun, riittävän viimeisteltyyn kansalliseen kantaan.

Valiokunta edellyttää, että Suomen edustajat Thessalonikin Eurooppa-neuvostossa pitävät kiinni Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmien määräyksestä, jonka mukaan konventin päätösasiakirja muodostaa yhdessä jäsenvaltioissa käytävän keskustelun tulosten kanssa lähtökohdan hallitusten välisen konferenssin keskusteluille. Ehdottomana vaatimuksena on pidettävä, että konventin työn päätyttyä varataan riittävästi aikaa kansalaiskeskustelulle sekä kansallisten parlamenttien käsittelylle ennen hallitusten välisen konferenssin alkamista.

Jos Eurooppa-neuvosto päättää jatkaa konventin toimikautta, ehdoksi on asetettava, että työn on rajoituttava 13.6.2003 mennessä keskeneräisiksi jääneisiin asioihin sekä päätyttävä heinäkuun 2003 aikana. Eurooppa-neuvoston tulee nimenomaisesti todeta konventin toimeksiantannon päätyvän ehdotuksen antamiseen.

Yleisiä lähtökohtia ja periaatteita

Viitaten eduskunnan ja suuren valiokunnan aikaisempiin kantoihin EU:n toimielimiä ja tulevaisuutta koskevista kysymyksissä valiokunta katsoo, että konventin ehdotuksia ja valtioneuvoston kantoja tulee tarkastella tietyistä periaatteellisista lähtökohdista. Näitä ovat erityisesti unionin kompetenssikompetenssin säilyttäminen jäsenvaltioiden käsissä, jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden kunnioittaminen, yhteisömenetelmän ensisijaisuus, toimielinten välisen tasapainon säilyttäminen sekä tehokkuuden, selkeyden ja avoimuuden lisääminen unionin päätöksenteossa. Konventin esitykset on arvioitava siltä kannalta, miten hyvin ne toteuttavat poliittisen ja oikeuskulttuurimme keskeisiä arvoja.

Jäsenvaltiot ovat unionin toimivallan lähde. Tästä seuraa, että valta päättää unionin toimivallan rajoista (nk. kompetenssikompetenssi) tulee säilyttää jäsenvaltioiden käsissä. Unionin toiminnan tulee perustua unionille annettuun nimenomaiseen valtuutukseen ja toimivaltaan. Unionin omien instituutioiden ei tule voida säännellä oman toimintansa perusteita jäsenvaltioita sitovalla tavalla. Unionin kehittämisen suurten linjojen tulee pysyä kompetenssikompetenssin haltijoiden käsissä.

Jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden periaatetta on kunnioitettava. Tämä merkitsee paitsi jäsenvaltioiden myös kansalaisten ja eri jäsenvaltioissa toimivien yritysten yhdenvertaisuutta. Rakenteet, jotka vinouttaisivat jäsenvaltioiden tasa-arvoa, voivat johtaa myös eriarvoisuuteen kansalaisten ja yritysten välillä. Jäsenvaltioiden yhdenvertaisuus ei estä ratkaisuja, joissa valtioiden väestömäärä otetaan huomioon päätöksentekosääntöjä laadittaessa tai joissa toimielinten rakennetta ja toimintaa tehostetaan. Näiden ratkaisujen on kuitenkin aina perustuttava tasa-arvon periaatteelle.

Kansalaisten tasa-arvoisuuteen vaikuttaa oleellisesti jäsenvaltioiden kansalliskielten asema unionissa. Demokratian perusarvojen mukaisena vähimmäisvaatimuksena on pidettävä, että kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavat säädökset julkistetaan yhtäpitävinä toisintoina kaikilla niiden jäsenvaltioiden kansal-

liskielillä, jotka eivät ole tästä oikeudesta luopuneet. Euroopan parlamenttiin valitulla EU:n jäsenvaltion kansalaisella on oltava oikeus hoitaa edustajantointaan maansa kielellä.

Eduskunta on moneen otteeseen korostanut yhteisömenetelmän ensisijaisuutta unionin toimintaa kehitettäessä. Yhteisömenetelmällä tarkoitetaan päätöksentekoa, jossa yhteisillä toimielimillä ja yhteisesti sovittujen sääntöjen mukaan tapahtuvalla tehokkaalla päätöksenteolla on pääpaino. Komissiolla on EU:n kokonaisedun, pientenkin maiden erityisintressien sekä yhteisten sääntöjen toimivuuden vaalijana menetelmässä keskeinen rooli. Jäsenvaltiot tekevät yhdessä päätöksiä EU:n ministerineuvostossa, joka toimii tehokkaasti määränemmistöllä siten, että myös suuret maat voivat joutua toteamaan olevansa vähemmistössä. Euroopan kansalaisten suoraan valitsema parlamentti osallistuu lainsäädäntöön ja talousarviosta päättämiseen täysin oikeuksin, valvoo komission toimintaa ja toteuttaa unionin päätöksenteon avoimuutta kansalaisyhteiskuntaan päin. Unionin päätösten tulee olla yhteisön tuomioistuimen oikeudellisen kontrollin alaisia.

Toimielinten tasapainon säilyttäminen on välttämätöntä. Unionin toiminnan on perustuttava vallanjakoon ja valvontaan, jossa toimielimet ovat riippuvaisia toistensa luottamuksesta ja lojaalista yhteistoiminnasta ("checks and balances"). Yhtäkään toimielintä ei voi korottaa toisten yläpuolelle ilman vastaavaa vastuunalaisuutta. Toimielinten tasapaino ei luonnollisestikaan estä yhteisön toimielinten vahvistamista. Kaikkia toimielimiä voidaan vahvistaa ja niiden toimintaa tehostaa samanaikaisesti siten, että tasapaino säilyy.

Kaikkien uudistusten on edistettävä unionin ja sen päätöksenteon tehokkuutta, selkeyttä ja avoimuutta. Tämä on edellytys unionin demokraattiselle oikeutukselle ja valvonnalle. Uusien toimielinten perustamiseen on suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti.

Unionin perussopimuksella ei tule puuttua jäsenvaltioiden valtiosääntöisiin ratkaisuihin. Kukaan jäsenvaltio on suhteessa unioniin yksi, jakamaton poliittinen suure, joka päättää oman val-

tiosääntönsä mukaisesti, miten se ottaa kantaa unionissa päätettäviin kysymyksiin ja kuinka se edustautuu unionin toimielimissä.

Ehdotus Euroopan unionin perustuslakia koskevaksi sopimukseksi

Suuren valiokunnan jäljempänä olevat kannanotot perustuvat valtioneuvoston 11.6.2003 mennessä toimittamiin, valtioneuvoston kannan sisältäviin selvityksiin sekä konventin 13.6.2003 hyväksymään ratkaisuun. Käytävissä olevasta lyhyestä käsittelyajasta johtuen valiokunta rajoittuu kommentoimaan eräitä konventin ehdotuksessa olevia kysymyksiä. Muutoin *valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan jäljempänä olevin tarkennuksin ja huomautuksin.*

Unionin toimielinjärjestelmä

Suuri valiokunta on toistuvasti katsonut, että unionin toimielinjärjestelmää tulee tarkastella suhteessa unionin menestyksen perustaksi osoittautuneeseen yhteisömetodiin. Lähtökohtaisesti valiokunta katsoo, että olemassa oleva toimielinjärjestelmä on toimiva ja sen muutostarpeet liittyvät enemmän toiminnan tehostamiseen kuin rakenteiden muutoksiin.

Eurooppa-neuvosto

Valiokunta suhtautuu pidättyvästi ehdotukseen Eurooppa-neuvoston sisällyttämisestä unionin varsinaiseen toimielinjärjestelmään. Sopimusehdotuksessa Eurooppa-neuvoston tehtävä on sama kuin voimassa olevassa sopimuksessa: unionin kehittämiseen tarvittavien virikkeiden antaminen sekä yleinen poliittinen ohjaus. Valtion- ja hallitusten päämiesten linjakysymyksiä käsittelevien huippukokousten saattaminen osaksi toimielinjärjestelmää ei valiokunnan käsityksen mukaan toisi lisäarvoa unionin päätöksentekoon. Järjestely voi ainakin symbolisesti myös heikentää jäsenvaltioiden asemaa unionin toimivallan lähteenä ja toiminnan ohjaajina.

Valiokunta huomauttaa, että Eurooppa-neuvoston tehokkuutta on viime vuosina heikentänyt nimenomaan kokousten rasittaminen sellai-

silla kysymyksillä, jotka kuuluvat EU:n toimielinten toimivaltaan eivätkä liity unionin poliittiseen ohjaukseen. Tällainen asioiden käsittelytapa on myös osoittautunut avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta hyvin ongelmalliseksi, kun säädöstasoltaan tavanomaisia asioita on poistettu säännelystä valmistelusta neuvostossa ratkaistaviksi suljetuin ovin Eurooppa-neuvostossa.

Valiokunta katsoo, että perussopimuksessa tulisi palauttaa Eurooppa-neuvoston alkuperäinen rooli poliittisten virikkeiden ja linjausten antajana. Tähän sopii parhaiten voimassa olevan sopimuksen mukainen järjestely, josta unioni on käytännössä poikennut: perussopimuksen kirjaimen mukaan Eurooppa-neuvosto on unionille sen toimivallan antavien jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiesten huippukokous, joka toimii toimielinjärjestelmän ulko- ja yläpuolella.

Konventin ehdotus, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto ei anna lainsäädäntöä, on riittämätön. Sopimuksessa tulisi kieltää EU:n neuvoston toimivaltaan kuuluvien asioiden siirtäminen Eurooppa-neuvostolle.

Valiokunta ei pidä konventin Eurooppa-neuvostoa koskevia ehdotuksia unionin toiminnan tehostamisen sekä toimielinten tasapainon kannalta onnistuneina.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja tai presidentti

Valiokunta on johdonmukaisesti tarkastellut Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuutta koskevia ehdotuksia yhtäältä niiden toimielinjärjestelmän toimivuudelle tuoman lisäarvon sekä toisaalta toimielinten tasapainon kannalta. Valiokunta on edelleen sitä mieltä, että Eurooppa-neuvoston työssä havaittuja vaikeuksia ei voida pitää ensisijaisesti puheenjohtajakerrosta johtuvina. Päinvastoin kokemus osoittaa, että Eurooppa-neuvosto on ollut varsin tuloksellinen silloin, kun päätöksenteon kohteena on asioita, joista jäsenvaltioilla on aidosti yhtenevät intressit. Käänteisesti Eurooppa-neuvosto on ollut suhteellisen voimaton silloin, kun suuret jäsen-

valtiot eivät ole olleet valmiita sitoutumaan yhteisöllisiin päätöksiin.

Valiokunta huomauttaa, että jos Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ei saa olla unionin toimielimen tai kansallisen hallituksen jäsen, hän olisi täysin riippuvainen joko neuvoston sihteeristöstä tai jostakin erikseen perustettavasta sihteeristöstä. Kokemukset nykymallisen neuvoston sihteeristön heikosta avoimuudesta ja epäselvästä vastuunalaisuudesta eivät rohkaise hyväksymään ehdotettua järjestelyä.

Kielteisestä suhtautumisestaan huolimatta valiokunta on kuitenkin valmis tarkastelemaan Eurooppa-neuvoston puheenjohtajuutta koskevia rajattuja ehdotuksia päätöksenteon välineellisinä kysymyksinä. Tähän mennessä ei kuitenkaan ole esitetty vakuuttavia perusteluita sille, että erillinen puheenjohtajuus tehostaisi Eurooppa-neuvoston toimintaa, eikä ole kyetty esittämään, miten puheenjohtajajärjestely voisi olla horjuttamatta toimielinjärjestelmän tasapainoa.

Valiokunta edellyttää, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa koskevaa ehdotusta tulee hallitusten välisessä konferenssissa arvioida julkisesti esille tuoduin, unionin vahvistamista koskevin perustein. Mikäli sellaisia perusteita on, esitys voidaan hyväksyä jäsenvaltioiden yksimielisyydellä.

Ministerineuvosto

Valiokunnan mielestä neuvoston tehtävänä on sovittaa yhteen jäsenvaltioiden kannat yhteisölliseksi päätökseksi. Neuvoston toimintakyky edellyttää, että jäsenvaltioiden sisäinen valmistelu ja koordinointi on riittävän tehokas, jotta saman jäsenvaltion edustajat kaikissa neuvoston kokouksissa edustavat yhtä kansallista kantaa.

Valiokunta on toistuvasti vaatinut, että kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavista säännöksistä on unionissa päätettävä julkisesti lakiasäättävän toimielimen menettelytapojen mukaisesti. Sellaista päätöksentekoa varten, jonka kohteena on jäsenvaltioiden poliittisten kantojen yhteensovittaminen eikä lakien säätä-

minen, nykyisenkaltainen neuvoston kokoonpano on perusteltu.

Perussopimuksen tasolla ei ole syytä antaa määräyksiä neuvoston kokoonpanoista, vaan kysymystä on voitava säännellä tarkoituksenmukaisuuden pohjalta työjärjestyksen kaltaisina säännöksiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että neuvosto voi kokoontua tietyn asian tärkeyden niin vaatiessa asiaan erikoistuneiden ministereiden, esimerkiksi työllisyys- ja sosiaaliministereiden, kokouksissa.

Valiokunta yhtyy pääministerin näkemykseen (PI 1/2003 vp), että neuvoston puheenjohtajuuden on oltava jäsenvaltioiden tehtävä. Kiertävä puheenjohtajuus on säilytettävä ainakin niissä neuvoston ja sen alaisten toimielinten kokouksissa, joissa poliittinen yhteensovittaminen on keskeisin päätöksenteon muoto. Muutoin valiokunta on valmis harkitsemaan esimerkiksi ryhmäpuheenjohtajuuksia ja muita uudistuksia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä.

Valiokunta katsoo, että hallitusten välisessä konferenssissa Suomen tulee ajaa sellaista ministerineuvoston kokouksien järjestelyä, joka takaa unionin lainsäädännön demokraattisen oikeutuksen. Tähän sisältyy, että lakiasäättävä elin toimii julkisesti sekä sellaisen sitovan työjärjestyksen perusteella, joka kaikissa oloissa takaa kansallisten parlamenttien myönteisen vaikutuksen ja kansalaisyhteiskunnan seurannan.

Määräenemmistö

Konventin ehdotus määräenemmistösäännöksi (jäsenvaltioiden enemmistö, joka edustaa vähintään kolmea viidesosaa unionin väestöstä) on selvennys verrattuna nykyiseen järjestelyyn, mutta se on valiokunnan mielestä edelleen riittämätön. Suomen tulee pysyä pitkäaikaisessa vaatimuksessaan yksinkertaisesta kaksoisenemmistöstä (enemmistö jäsenvaltioista ja väestöstä), joka on esille tuoduista ehdotuksista selkein, kansalaisille ymmärrettävin sekä jäsenvaltioiden välisessä suhteessa tasapuolisin.

Edellä Eurooppa-neuvoston luonnetta koskevasta valiokunnan kannasta seuraa, että enemmistöpäätöksenteko ei sovellu Eurooppa-neuvostoon.

Euroopan komissio

Konventin ehdotus komission kokoonpanosta ei valiokunnan näkemyksen mukaan ole hyväksyttävissä. Komissiota ei ole syytä tarkastella kuten yhtiön hallitusta tai valtion virastoa, jolle voidaan ennalta määritellä optimaalinen henkilövahvuus puhtaasti tehokkuuskysymyksenä. Laajentumisen jälkeenkin komissaarien lukumäärä ei ole merkittävästi suurempi kuin eräiden jäsenvaltioiden hallitusten jäsenluku. Komissaarien lukumäärän kasvu asettaa haasteita komission puheenjohtajan johtamistaidolle, mutta valiokunta ei katso, että jäsenmäärältään laajentunut komissio itsessään olisi sellainen ongelma, jonka vuoksi tulisi luopua nykyisen komissiorakenteen kiistattomista eduista.

Komission erityinen vahvuus on siinä, että sen jäsenistön kokemuspääoma ja yhteiskunnalliset suhteet edustavat aidosti koko unionin kirjoa. Komission kyky edustaa ja ottaa huomioon kunkin jäsenvaltion erityispiirteet ja -tarpeet on merkittävä osa sen legitimiyydestä. Valiokunnan mielestä ei sovi myöskään vähätellä sitä poliittista tosiasiaa, että unionin kansalaisille oman kansalaisuuden omaava komissaari on tunnetuin, unionille ihmiskasvat antava edustaja.

Komission jakaminen varsinaisiin ja äänioikeudettomiin komissaareihin vuodesta 2009 tulee valiokunnan mielestä heikentämään komissiota tekemällä osasta komissaareja pelkkiä oman kotimaansa edustajia ilman vastuuta unionin kokonaisedusta.

Valiokunta toteaa tyydytyksellä konventin puheenjohtajiston yrityksen lisätä konventin asettamismenettelyyn sukupuolten tasa-arvoa edistävä aines. Eurooppalaisen tasa-arvokeskustelun nykytilaa vastaisi kuitenkin paremmin kirjoitustapa, jonka mukaan jäsenvaltioiden komissaariehdokkaina on oltava kummankin sukupuolen edustajia. *Valiokunta katsoo lisäksi, että ehdokasasettelun lisäksi myös komission nimittämisessä tulee ottaa huomioon sukupuolten tasa-arvo siten, että molempien sukupuolten mahdollisimman tasavahva edustus on perussopimuksen mukainen sääntö, josta poikkeamista yksittäistapauksessa on kyettävä perustelevaan julkisesti.*

Edellisissä lausunnoissaan suuri valiokunta oli valmis tarkastelemaan toissijaisesti myös sellaisia komissiota koskevia ratkaisumalleja, joihin ei kuulunut komissaari jokaisesta jäsenvaltiosta, kunhan ne turvaavat jäsenvaltioiden tasa-arvoisuuden kaikissa oloissa. Tällainen, komissaarien nimittämisoikeuden kierto perustuva ehdotus on tuotu esille myös konventissa. Valiokunta katsoo kuitenkin nyt, muun muassa Eurooppa-neuvoston pysyvää puheenjohtajaa koskevan ratkaisun vuoksi, että yhteisömenettelyn ensisijaisuus, johon sisältyy komission itsenäisyys sekä jäsenvaltioiden tasa-arvoisuus, voidaan turvata ainoastaan silloin, kun komissiossa on jäsen kustakin jäsenvaltiosta. Valiokunta huomauttaa, että tilanne, jossa jokin suuri jäsenvaltio ei olisi edustettuna komissiossa, ei voisi olla vaikuttamatta toimielinten tasapainoon.

Valiokunta edellyttää, että Suomen edustajat hallitusten välisessä konferenssissa edustavat kantaa, jonka mukaan komissiossa tulee olla yksi äänioikeutettu edustaja kustakin jäsenvaltiosta myös vuoden 2009 jälkeen.

Ulkoasiainministeri

Konventin ehdotus Euroopan unionin ulkoasiainministeristä soveltuu valiokunnan käsityksen mukaan hyvin Suomen näkemykseen unionin toimielinrakenteesta. Valiokunta toteaa lisäksi, että ehdotettu järjestely luo nykyistä korkeaa edustaja -järjestelyä paremmat edellytykset unionin ulkopoliittisen edustajan poliittiselle vastuunalaisuudelle sekä jäsenvaltioihin että unionin toimielimiin nähden.

Valiokunta kuitenkin torjuu ehdotuksen, että ulkoasiainministeriksi nimitettävä komission varapuheenjohtaja toimisi ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana, koska järjestely järkyttäisi unionin vallanjakoa ja toimielinten tasapainoa.

Euroopan parlamentti

Valiokunnan mielestä ei ole tarvetta muuttaa Euroopan parlamentin paikkajoon perusteita nykyisestä. Valiokunta torjuu konventin ehdotuksen, että paikkajako jäsenvaltioiden kesken määräytyisi alenevan suhteellisuuden periaatteen mu-

kaisesti. Lisäksi kullakin jäsenvaltiolla tulee olla vähintään kuusi paikkaa Euroopan parlamentissa konventin ehdottaman neljän asemasta.

Unionin oikeussäädökset

Sopimusluonnoksen ehdotukset unionin oikeussäädösten luonteen, hyväksymistavan ja julkistamisen sääntelystä vastaavat suuren valiokunnan jo vuodesta 1995 toistuvasti esittämää ajatusta säädöshierarkian luomisesta unionille. Myönteisestä suhtautumisestaan huolimatta valiokunta toteaa, että uudistuksen merkitys varmistuu vasta käytännön kokemusten perusteella.

Unionin oikeussäädöksiä koskeva uudistus on valiokunnan mielestä ymmärrettävä yleisenä vaatimuksena, että kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin yleisesti vaikuttavat lait hyväksyvät elimet, joiden oikeutus on johdettavissa kansalaisten vaaleissa ilmaisemasta tahdosta; tällaisia elimiä ovat ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti. Hallintoelinten antamien asetusten on perustuttava laissa annettuun valtuutukseen, ja lakiasäätävien elinten on voitava puuttua tarvittaessa hallintoasetusten säätämiseen.

Demokratian toteutuminen unionissa

Suuri valiokunta on pääosin tyytyväinen sopimusluonnoksen VI osaston demokratian toteutumisesta koskeviin ehdotuksiin.

Yhtyen sinänsä valtioneuvoston näkemykseen, että jäsenvaltioiden tasa-arvon periaate tulee mainita sopimuksessa, valiokunta kuitenkin katsoo, että tämän tavoitteen kannalta toivottavampi ratkaisu olisi lisätä periaate jäsenvaltioiden tasa-arvosta ja niiden asemasta unionin toimivallan lähteenä jo sopimuksen I osastoon.

Suuri valiokunta yhtyy mielellään valtioneuvoston tyytyväisyyteen 49 artiklaan sisältyviin päätöksenteon avoimuutta koskeviin määräyksiin. Lainsäädäntöprosessin avoimuus sekä asiakirjajulkisuus ovat niitä demokratian perusarvoja, joiden puuttuminen on liian kauan saanut heikentää unionin kansanvaltaisuutta.

Valiokunta korostaa, että lainsäädännön avoimuuden toteutuminen tulee edellyttämään pit-

källe meneviä menettelysääntöjen ja käytäntöjen uudistuksia. Lainsäädäntöprosessin avaaminen ei missään tapauksessa saa jäädä näennäis-uudistukseksi. Valiokunta toteaa, että demokratiassa läpinäkyvä ja kansalaisten seurattavissa oleva päätöksentekoprosessi ja luottamuksellinen päätösten valmistelu eivät ole toisiaan poisulkevia. Myös asiakirjajulkisuuden ottaminen perussopimukseen edellyttää, että luodaan uusia menettelyjä, joilla kansalaiset tarvittaessa voivat nopeasti ja tehokkaasti vaatia toimielimiltä julkisuusperiaatteen noudattamista.

Neuvoston uudistaminen tekee välttämättömäksi säännellä myös neuvoston työtä valmistelien työryhmien sekä pysyvien edustajien komitean (Coreper) asema perussopimuksen tasolla. Työryhmät ja Coreper, kuten myös neuvosto, ovat tähän saakka toimineet diplomaattista konferenssia koskevien kansainvälisen oikeuden sääntöjen varassa. Tähän liittyy kiinteästi periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden edustajien tekemät sitoumukset velvoittavat yleensä neuvottelijan lähettänyttä jäsenvaltiota. Menettelytapa on tehokas ja poliittista yhteensovittamista tarkoittavassa päätöksenteossa (ulkoasiat, horisontaaliset kysymykset) yleensä myös perusteltu. Varsinaiseen lainsäätämistyöhön sovellettuna menettelytapa kuitenkin aiheuttaa vakavia päätöksenteon demokraattisuuteen liittyviä muistutuksia.

Periaate unionin päätöksenteon läpinäkyvyydestä ja seurattavuudesta edellyttää, että työryhmät toimivat ne asettaneiden neuvoston kokoonpanojen vastuulla. Vastaavasti työryhmien kunkin jäsenen toiminnasta vastaa jäsenen esimiehenä oleva kansallinen ministeri sekä unionille, muille jäsenvaltioille että ennen kaikkea kyseisen maan parlamentille ja kansalaisille. Neuvoston sihteeristö on eräissä tapauksissa asiantuntija-asemansa turvin muodostunut todelliseksi poliittisen vallan käyttäjäksi, minkä vuoksi myös neuvoston sihteeristön poliittinen vastuunalaisuus — esimerkiksi neuvoston puheenjohtajan kautta kanavoituna — tulisi järjestää. Lähes itsestään selvästi kaikista toiminnassa olevista työryhmistä ja niiden jäsenistä on pidettävä jo-

kaisen asiasta kiinnostuneen henkilön saatavilla ajantasainen luettelo.

Valiokunnan mielestä neuvoston avustavat ja sen päätökset valmistelevat toimielimet käyttävät neuvostolle kuuluvaa valtaa. Vallankäytön demokraattisen oikeutuksen parantamiseksi perussopimuksen tulisi nimenomaisesti todeta neuvostoon kuuluvan myös sitä valmistelevat ja avustavat toimielimet, joiden toiminnasta unionin tulee antaa oikeudellisesti sitovia määräyksiä.

Unionin varainhoito

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan ehdotukset perussopimuksen varainhoitoa koskevan VII osaston artikloiksi vastaavat pääosin Suomen näkemyksiä. Omien varojen järjestelmää koskevien määräysten käsittelyssä Suomen on perusteltua korostaa tavoitettaan siirtymisestä arvonlisäveroperusteesta varasta jäsenvaltioiden bruttokansantuotteen perusteella määräytyvään varaan.

Valiokunta katsoo kuitenkin, että ehdotus ei itsessään ratkaise varsinaista ongelmaa, joka viime kädessä johtuu unionin varainhoidon heikosta läpinäkyvyydestä. Jäsenvaltioiden pysyvä epävarmuus unionille maksettujen varojen suhteesta sen budjetista saatuihin varoihin luo itsessään tarpeetonta poliittista epävakautta. Lisäongelman muodostaa eräiden jäsenvaltioiden maksukyvyyn ja niiden unionin budjettiin suorittamien maksuosuuksien epäsuhte. Tilanne, jossa eräiden jäsenvaltioiden on mahdollista maksuhelpotusjärjestelmän avulla vapautua niille kuuluvista maksuosuuksista, ei ole jäsenvaltioiden tasa-arvon mukaista.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota unionin monivuotista rahoituskehystä koskevaan artiklaan, joka asiallisesti määrittelee unionin varainkäytön enimmäismäärän ja siten keskeisellä tavalla sääntelee unionin ja sen jäsenvaltioiden toimivaltojen suhdetta. Tästä syystä valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan monivuotisesta rahoituskehyksestä tulee päättää yksimielisesti tai vähintään nk. supermääräenemmistöllä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston euroveroa torjuvaan kantaan. Valiokunta toteaa kuitenkin, että euroveron kaikkia vaikutuksia ei ole toistaiseksi selvitetty riittävästi. Selvitettäviin, euroveron käyttöönottoa kenties puoltaviin seikkoihin voisivat kuulua esimerkiksi sen myönteinen vaikutus unionin rahoituksen läpinäkyvyydelle ja tasapuolisuudelle.

Pöytäkirja kansallisista parlamenteista

Suuri valiokunta on suhtautunut ja suhtautuu pidättyvästi kaikkiin ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on säännellä yksityiskohtaisesti kansallisten parlamenttien asemaa unionin tasoisin järjestelyin. Valiokunta katsoo, että tällaiset järjestelyt eivät ole tarpeellisia eivätkä myöskään riittäviä kansallisten parlamenttien aseman turvaamiseksi. Ne voisivat tietyissä olosuhteissa myös heikentää Suomen eduskunnan valtiosäännön mukaista asemaa luomalla Suomen nykytasoa alemman oletusarvon kansallisen parlamentin riittävästä myötävaikuttamisen oikeudesta.

Parlamentit vaikuttavat oman maansa politiikkaan sen hallituksen kautta. Kansallisen parlamentin ja hallituksen välinen suhde on niitä kansallisen suvereenisuuden keskeisiä kysymyksiä, joita ei pidä säännellä unionin tasolla. Suuri valiokunta lähtee siitä, että kaikissa unionin jäsenvaltioissa kansallisella parlamentilla on mahdollisuus osallistua maansa EU-politiikan käsittelyyn ja ohjaamiseen — jos parlamentit itse tahtovat käyttää valtaoikeuksiaan.

Suuri valiokunta tunnustaa kuitenkin, että useimpien jäsenvaltioiden poliittisesta kulttuurista johtuvista syistä monet kansalliset parlamentit pitävät pöytäkirjan kaltaista järjestelyä tarpeellisena. Pöytäkirjasta olisi varsinaista haittaa lähinnä vain silloin, jos unionin poliittisessa päätöksenteossa yleistyisi kansallisten poliittisten kantojen korvautuminen erillisillä hallitusten ja parlamenttien kannoilla. Valiokunta on siksi valmis hyväksymään pöytäkirjan mukaisen järjestelyn seuraavin ehdoin:

- Pöytäkirja ei saa missään oloissa vaikuttaa Suomen eduskunnan perustuslaillisia val-

taoikeuksia eikä sen tiedonsaantioikeutta heikentävästi

- valtioneuvosto säilyy eduskunnan luottamuksen varassa toimivana Suomen ainoana edustajana unionin toimielimissä
- pöytäkirjan määräykset toimielinten velvollisuudesta toimittaa kansallisille parlamenteille tietoja ja asiakirjoja eivät vähennä perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisia valtioneuvoston velvollisuuksia ja eduskunnan oikeuksia
- valtioneuvoston tulee hallitusten välisessä konferenssissa sopivalla tavalla ilmaista Suomen perustuslain ensisijaisuus valtioneuvoston ja eduskunnan välisten suhteiden sääntelyssä.

Jotta pöytäkirjalla olisi reaalista vaikutusta kansallisten parlamenttien asemaan, sen tulisi nykyistä selvemmin tunnustaa kansallisten parlamenttien rooli unionin kansanvaltaisen oikeuden toisena pilarina Euroopan parlamentin rinnalla sekä kansallisten parlamenttien asema kaikkien jäsenvaltioiden valtiosäännön mukaisina, kaiken julkisen vallan ylimpänä haltijana. Puuttumatta jäsenvaltioiden sisäisiin järjestelyihin, pöytäkirja voisi todeta nyt vallitsevan yhteisymmärryksen kansallisten parlamenttien asemasta johtuvista vähimmäisvaatimuksista. Tällaisia hyväksyttiin kansallisten parlamenttien Eurooppa-valiokuntien sekä Euroopan parlamentin edustajien muodostaman COSACin piirissä joulukuussa 2002 (nk. Kööpenhaminan parlamenttisuositukset).

Suuri valiokunta suhtautuu hyvin varauksellisesti mahdollisuuteen, että kansalliset parlamentit esiintyisivät itsellisinä toimijoina suhteessa unionin toimielimiin. Suomen valtiosäännön oloissa järjestely olisi sekä outo että tarpeeton. Havaitessaan toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen loukkauksen, eduskunta itsestään selvästi ohjeistaisi valtioneuvoston ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin neuvostossa samalla tavalla kuin eduskunta ohjeistaa hallitusta kaikissa säädösten sisältöäkin koskevissa asioissa.

Suuri valiokunta katsoo, että pöytäkirjaa tulisi täydentää määräyksellä, joka mahdollistaa kansallisten parlamenttien yhteistyön myös ilman Euroopan parlamentin myötävaikutusta silloin, kun tämä on toivottavaa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun kansallisten parlamenttien yhteinen kanta on osoitettu unionin toimielimille, joihin kuuluu myös Euroopan parlamentti.

Pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista

Toissijaisuusperiaatteen ("subsidiariteettiperiaatteen") korostunut asema unionin päätöksentekoa koskevassa keskustelussa on jo pitkään ollut suhteessa pikemminkin sen periaatteelliseen kuin sen aineelliseen merkitykseen. Valiokunnalla ei ole tarvetta muuhun kannanottoon kuin viittaukseen Ahvenanmaan maakuntapäivien perusteltuun huomautukseen maakuntapäivien oikeudesta lainsäädäntöelimelle kuuluvaan kohteluun. Tämä kuitenkin on turvattavissa valtion sisäisin järjestelyin.

Unionin politiikat

Konventin puheenjohtajiston 27.5.2003 toimitamassa sopimusluonnoksessa unionin politiikkoja ja toimintaa koskevassa III osassa on 339 artiklaa sekä lisäksi pöytäkirjoja ja muita liitteitä. Valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta on ottanut ehdotuksiin kantaa 11.6.2003.

Suuri osa tekstistä on nykyisen Nizzan sopimuksen uudelleenkirjoitusta. On kuitenkin huomattava, että puheenjohtajiston luonnoksessa esitetään myös merkittäviä uudistuksia, jotka koskevat unionin politiikkoja. Puheenjohtajiston esityksessä mm. ehdotetaan määränemistöpäätöksentekoon siirtymistä ympäristö- ja energiaverotuksessa sekä sosiaaliturvan osalta. Uusia oikeusperustoja ehdotetaan koskemaan mm. urheilua, avaruutta, energiaa, pelastuspalvelua ja henkistä omaisuutta. Yhteinen kauppapolitiikka siirtyisi ehdotuksen mukaan kokonaan yhteisön toimivaltaan, mukaan lukien Nizzan sopimuksessa määritellyt poikkeusalat (kulttuuri- ja audiovisuaalialan palvelut, koulu-

tuspalvelut sekä sosiaali- ja terveysalan palvelut).

Jotkut ehdotuksista vastaavat eduskunnan aikaisempia kantoja, kuten ehdotus määräenemistöpäätökseen siirtymisestä ympäristöverotuksessa. Jotkut puolestaan poikkeavat niistä, kuten kulttuuri- sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kaupan siirtyminen kokonaan yhteisön toimivaltaan. Joihinkin ehdotuksiin ei ole aiemmin otettu perusteellista kantaa.

Valiokunta toteaa, että se ei pidä tarkoituksenmukaisena ottaa yksityiskohtaisesti kantaa sopimusluonnoksen III osan artiklaehdotuksiin tässä vaiheessa. Valiokunta muistuttaa, että se käsitteli politiikkoja ja niiden perusteita Amsterdamin ja Nizzan sopimukseen johtaneiden hallitusten välisten konferenssien käsittelyn sekä mm. WTO-prosessin yhteydessä. Valiokunnan aikaisempia kannanottoja voi lähtökohtaisesti pitää edelleen pätevänä.

Valiokunta korostaa sitä, että uudessa perustuslakisopimuksessa on edelleen pidettävä huoli julkisten peruspalveluiden, kuten kulttuuri-, koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluiden pysymisestä kansallisessa toimivallassa. Samoin on mahdollistettava julkinen tuki yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Myös periaatteen, jonka mukaan kannattavaa maataloutta on voitava harjoittaa kaikkialla Euroopan unionissa, tulee heijastua perustuslakisopimuksessa. Lisäksi on tärkeää pitää huoli siitä, että unionin politiikkoja koskevan III osan ratkaisu ei horjuta sopimuksen alkusassassa olevien unionin arvojen ja tavoitteiden tasapainoa.

Yksityiskohtaiset kannat eri politiikoista valiokunta ottaa HVK-prosessin yhteydessä.

Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto ennen hallitusten välisen konferenssin alkamista antaa selvityksen niistä yleisistä perusteista, joilla Suomi arvioi perussopimusluonnoksen III osassa lueteltuja politiikan aloja yhtäältä niiden perussopimuksessa sääntelyn tarpeellisuuden sekä toisaalta niihin sovellettavien päätöksentekosääntöjen osalta. Selvitys voidaan antaa joko osana hallitusten välistä konferenssia edeltävää valtioneuvoston

selontekoa tai tiedonantoa taikka erikseen.

Konventtimenetelmä

Konventin sopimusehdotukseen otettu määräys, jonka mukaan konventin koollekutsuminen olisi pakollinen osa sopimuksen uudistamismenettelyä, antaa aiheen joihinkin alustaviin arvioihin konventtimenetelmästä. Kahden valmistelukunnan työstä saatujen kokemusten perusteella konventtimenetelmä on hyödyllinen. Konventin julkisuus ja läpinäkyvyys ovat säilyttämisen arvoisia piirteitä. Konventtien osoittama kyky löytää kokonaan uusia ratkaisuja lienee pitkälti seurausta konventin ja sen jäsenten riippumattomuudesta. Konventtimenetelmään liittyy kuitenkin myös vakava kansanvaltaista oikeutusta koskeva ongelma: konventin jäsenten edustavuus sekä heidän poliittinen vastuunsa heidän muodollisesti edustamalleen valtiolle tai toimielimelle ovat riittävät valmistelevalle vaan ei ratkaisuja tekeväälle elimelle. Konventtiedustajien riippumattomuus merkitsee, että konventin tulokset on alistettava demokraattisesti vastuunalaisen elimen eli hallitusten välisen konferenssin arvioitavaksi.

Suomen kehittyneestä EU:n asioiden parlamentaarisen ohjauksen järjestelmästä johtuen konventin työn yhteys kansalaisten vaaleissa ilmaisemaan tahtoon on heikompi kuin perinteisen hallitusten välisen konferenssin. Tästä seuraa, että eduskunnan on vaikea hyväksyä konventtimenetelmää muuna kuin hyödyllisenä valmisteluprosessina.

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston kielteiseen kantaan konventtimenetelmän kirjaamisesta perussopimukseen. Konventtimenetelmästä saaduista myönteisistä kokemuksista huolimatta ei ole perusteltua sitoa mahdollisesti vasta vuosikymmenten päässä tapahtuvaa valmisteluprosessia ennalta johonkin tiettyyn kokoonpanoon tai menettelytapaan.

Valiokunta katsoo, että perussopimuksen muuttamismenettelyä koskevan määräyksen tulee mahdollistaa hallitusten välisten konferenssien valmistelu erilaisin, kunakin ajankohtana

tarkoituksenmukaisin järjestelyin, jotka sallivat mahdollisimman suuren avoimuuden ja läpinäkyvyyden sitomatta kuitenkaan jäsenvaltioita etukäteen mihinkään tiettyyn valmisteluimen kokoonpanoa tai menetelmää koskevaan ratkaisuun.

Lausunto

Lausuntonaan suuri valiokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Kimmo Kiljunen /sd
jäs. Arja Alho /sd
Mikko Elo /sd
Christina Gestrin /r
Jukka Gustafsson /sd
Heidi Hautala /vihr
Pertti Hemmilä /kok
Susanna Huovinen /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Katri Komi /kesk
Risto Kuisma /sd

Miapetra Kumpula /sd
Markku Laukkanen /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Outi Ojala /vas
Juha Rehula /kesk
Jouko Skinnari /sd
Kari Uotila /vas
Jari Vilén /kok
Matti Väistö /kesk
vjäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
Anni Sinnemäki /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Peter Saramo.