

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2000 vp

### Valtioneuvoston selonteko Suomen lähtökohdista ja tavoitteista Euroopan unionin vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä helmikuuta 2000 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Suomen lähtökohdista ja tavoitteista Euroopan unionin vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa (VNS 1/2000 vp).

##### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti suuri valiokunta ja perustuslakivaliokunta ovat antaneet asiasta lausuntonsa (SuVL 1/2000 vp ja PeVL 2/2000 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääministeri Paavo Lipponen
- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- ulkomaankauppaministeri Kimmo Sasi
- EU-asioiden alivaltiosihteeri Antti Peltomäki, valtioneuvoston kanslia
- alivaltiosihteeri Leif Fagernäs, suurlähettiläs Antti Satuli, EU-sihteeristön päällikkö Eikka Kosonen, osastopäällikkö Pertti Torstila, linjanjohtaja Ora Meres-Wuori, ulkoasiainsihteerit Arja Makkonen ja lainsäädäntösihteeri Petri Helander, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, oikeusministeriö

- EU:n perusoikeuskirjan valmistelukunnan varapuheenjohtaja, kansanedustaja Gunnar Jansson, jäsen, kansanedustaja Tuija Brax, jäsen, valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula, sekä varajäsen, Euroopan parlamentin jäsen Ulpu Iivari
- tuomari Leif Sevón, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimissa
- tiedotuspäällikkö Renny Jokelin, Euroopan parlamentin Suomen tiedotustoimisto
- vt. edustuston päällikkö Juhani Sormunen, Euroopan komission Suomen edustusto
- pääsihteeri Juha Eskelinen, Pelastakaa Lapset ry
- puheenjohtaja Ulla Klötzer, Vaihtoehto EU:lle Tiedotuskeskus ry
- vt. toiminnanjohtaja Miapetra Kumpula, Eurooppalainen Suomi ry
- suojelutoimen johtaja Jari Luukkonen, Maailman Luonnon Säätiö WWF
- professori Esko Antola
- ministeri Jaakko Itoniemi
- ministeri Max Jakobsson
- professori Martti Koskeniemi
- valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen
- professori Tuomas Ojanen
- dosentti Tapio Raunio
- valtiotieteen tohtori Teija Tiilikainen
- valtiotieteen tohtori Pekka Visuri.

## VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Valtioneuvoston selonteossa esitellään Suomen hallituksen lähtökohdat ja tavoitteet Brysselissä 14.—15.2.2000 yleisten asiain neuvoston yhteydessä avatussa Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten välisessä konferenssissa (HVK). Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta edellytti suurelle valiokunnalle osoittamassaan lausunnossa 15.10.1999 (UaVL 10/1999 vp), että valtioneuvosto antaa eduskunnalle hyvissä ajoin ennen konferenssin alkua selonteon, jossa käydään läpi konferenssin asialistalla olevat kysymykset sekä valtioneuvoston kannat niihin. Suuri valiokunta yhtyi ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa olevaan kantaan kokouksessaan 22.10.1999.

Euroopan unionin (EU) perustana olevien sopimusten tarkistamisen edellytyksenä on jäsenvaltioiden hallitusten välinen konferenssi, jossa sovitut perussopimusten muutokset tulevat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Vuoden 1996 HVK:ssa institutionaaliset kysymykset olivat keskeisellä sijalla. Amsterdamin sopimuksella laajennettiin muun muassa määräenemmistöpäätöksenteon käyttöalaa neuvostossa ja vahvistettiin komission puheenjohtajan asemaa. Sopimuksella vahvistettiin myös Euroopan parlamentin toimivaltaa ja asetettiin sen jäsenmäärälle katto. Vaikeimpia institutionaalisia kysymyksiä eli komission kokoa ja kokoonpanoa sekä äänten painottamista neuvostossa ei kuitenkaan onnistuttu ratkaisemaan.

Perustamissopimukseen liitetyn pöytäkirjan nro 11 mukaisesti Amsterdamin sopimuksessa ratkaisematta jääneisiin kysymyksiin päätettiin palata unionin laajentumisen edetessä. Pöytäkirjan 1 artiklassa todetaan, että unionin ensimmäisen laajentumisen voimaantulopäivänä komissiossa on kansalainen kustakin jäsenvaltiosta edellyttäen, että ääntenpainotusjärjestelmää neuvostossa on muutettu kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyttävissä olevalla tavalla. Pöytäkirjan 2 artiklan mukaan uusi hallitusten välinen konferenssi kutsutaan koolle tarkastelemaan perusteellisesti toimielinten kokoonpanoa ja toi-

mintaa koskevia perussopimuksen määräyksiä vähintään vuotta ennen kuin unionin jäsenvaltioiden määrä ylittää kaksikymmentä.

Unionin laajentumisprosessi on edennyt nopeammin kuin Amsterdamin sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä ajateltiin, ja laajentumisen eteneminen on selkiytynyt. Neuvotteluissa ensimmäisten kuuden hakijavaltion kanssa on päästy hyvään alkuun, ja neuvottelut seuraavien kuuden valtion kanssa on aloitettu helmikuussa 2000. HVK:ssa pyritäänkin ratkaisuihin, jotka kattavat näköpiirissä olevat laajentumiset.

Euroopan unionin toimielinten tehokkaan toiminnan varmistamiseksi unionin laajentumisen jälkeen Eurooppa-neuvosto vahvisti Kölnissä 3.—4.6.1999 aikomuksen kutsua vuoden 2000 alussa koolle hallitusten välisen konferenssin. Konferenssin tarkoituksena on ratkaista laajentumisen edellyttämät Amsterdamissa avoimiksi jääneet institutionaaliset kysymykset. Konferenssin tulisi päättyä vuoden 2000 loppuun mennessä.

Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti puheenjohtajavaltio Suomi laati itsenäisesti Helsingin Eurooppa-neuvostolle kattavan selvityksen (jäljempänä HVK-selvitys) tulevasa HVK:ssa tarkasteltaviksi tulevista institutionaalisista kysymyksistä ratkaisuvaihtoehtojen selvittämiseksi ja arvioimiseksi. HVK-selvitys vastasi jäsenvaltioiden enemmistön kantoja. Se toimitettiin eduskunnan suurelle valiokunnalle 8.12.1999 valtioneuvoston selvityksenä (E 32/1999 vp).

HVK-selvityksessä yksilöitiin kysymykset, joita valmistelujen pohjalta katsottiin mahdolliseksi ehdottaa HVK-neuvottelujen asialistalle. Näitä ovat komission koko ja kokoonpano, ääntenpainotus neuvostossa sekä määräenemmistö- päätösten käyttöalan mahdollinen laajentaminen. Lisäksi siinä käsiteltiin muita tarvittavia muutoksia, jotka liittyvät edellä mainittuihin kysymyksiin ja Amsterdamin sopimuksen täytäntöönpanoon. Tällaisiksi liitännäisiksi asioiksi katsottiin komission jäsenten vastuu, Euroopan parlamentin paikkajako ja yhteispäätös menet-

tely, EY:n tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toiminnan tehostaminen sekä mahdollisesti muutokset myös muissa toimielimissä, erityisesti tilintarkastustuomioistuimessa.

HVK-selvityksessä käsiteltiin lisäksi valmisteluissa esiin tulleita muita institutionaalisia kysymyksiä, joita ei kuitenkaan ehdotettu otettaviksi HVK:n asialistalle. Näihin kuuluvat HVK:n kanssa rinnakkaiset, mutta erilliset prosessit, joita ovat Euroopan unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja ehdotus Euroopan unionin perusoikeuskirjaksi.

Helsingin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan seuraava puheenjohtajavaltio Portugali antaa Eurooppa-neuvostolle selvityksen konferenssin etenemisestä ja voi ehdottaa asioita lisätäväksi konferenssin asialistalle.

Valtioneuvoston selonteon mukaan hallituksen välisellä konferenssilla tulisi olla kolme selkeää tavoitetta. Asialistan tulisi keskittyä laajentumisen edellyttämiin välttämättömiin institutionaalsiin uudistuksiin. Tavoitteena tulisi olla kattavien ja kestävien institutionaalisten uudistusten tekeminen, jotta unionin laajentuminen olisi mahdollista, ja unioni voisi vastaanottaa

kaikki laajentumisprosessissa mukana olevat valtiot. HVK:ssa olisi pyrittävä tasapainoiseen ja poliittisesti perusteltavissa olevaan lopputulokseen, jonka jäsenvaltioiden kansalaiset ymmärtävät ja hyväksyvät. HVK:n pitäisi saada työnsä päätökseen vuoden 2000 loppuun mennessä, jotta laajentumisprosessi ei viivästyisi. Suomen lähtökohtana on Helsingin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukainen asialista. Mikäli konferenssin asialistaa kuitenkin laajennetaan asioihin, joita ei käsitellä tässä selonteossa, valtioneuvosto täydentää selontekoa asianmukaisesti.

Institutionaalisia kysymyksiä koskeva lopullinen ratkaisu tulee valtioneuvoston mukaan olemaan kokonaisratkaisu, jossa kytketään yhteen keskeiset asiakohdat eli komission koko ja kokoonpano, äänten painottaminen neuvostossa sekä määräenemmistöpäätösten käyttöalan laajentaminen. Valtioneuvoston tavoitteena on kokonaisvaltainen ja johdonmukainen pitkän aikavälin ratkaisu. On oleellista, että lopputulos on tasapainoinen ja kaikkien jäsenvaltioiden edut huomioon ottava siten, että unionin legitimitetti kaikissa jäsenvaltioissa vahvistuu ja päätöksenteko tehostuu.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Yleistä**

Euroopan unioni on viimeisen kymmenen vuoden aikana käynyt läpi merkittävää muutosprosessia sekä laajentamalla että uudistamalla omia toimintatapojansa. Vuoden 1991 Maastrichtin sopimus merkitsi toistaiseksi suurinta muutosta unionin rakenteissa ja toimintatavoissa. Unioni laajentui 15 jäsenvaltiota kattavaksi vuonna 1995, ja Helsingin Eurooppa-neuvoston päätösten jälkeen unionin laajentumisprosessissa on mukana 13 hakijavaltiota.

Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt Euroopan unionin institutionaalisia kysymyksiä paitsi Suomen liittymistä Euroopan unioniin koske-

vassa mietinnössään (UaVM 8/1994 vp), myös erityisesti vuoden 1996 hallitusten välisen konferenssin yhteydessä. Edellä mainitun konferenssin alkuvaiheessa valiokunta määritteli kantansa valtioneuvoston selonteosta VNS 1/1996 vp laatimassaan mietinnössä (UaVM 7/1996 vp), ja konferenssin tuloksena syntynyt Amsterdamin sopimusta valiokunta käsittelee mietinnössään UaVM 8/1998 vp.

Jo tähän asti tehtyjen päätösten perusteella, ja erityisesti laajentumisprosessin takia, on nähtävissä, että unionin merkittävä muutos tulee jatkumaan näköpiirissä olevan tulevaisuuden. Käynnissä oleva maailmantalouden murros tulee myös osaltaan edellyttämään unionilta sopeutumistoimia.

Nyt käynnistyvä HVK pohjautuu pitkälti Amsterdamin sopimuksessa ratkaisematta jääneisiin toimieliimiä koskeviin kysymyksiin. Valiokunta toteaa, että Suomen kannat Kölnin ja Helsingin Eurooppa-neuvoston päätösten mukaisesti konferenssin asialistalla oleviin kysymyksiin voidaan, kuten valtioneuvoston selonteossa todetaan, olennaisilta osiltaan perustaa Suomen toimintaan ja kannanottoihin vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa.

Valiokunta pitää keskeisinä lähtökohtina Suomen toiminnalle konferenssissa seuraavia periaatteita:

- unionin päätöksenteon ja hallinnon kehittämistä avoimuuden, vastuullisuuden ja tehokkaan hallintokäytännön periaatteiden mukaisesti,

- Euroopan unionin vahvistamista kansainvälisenä poliittisena ja taloudellisenä toimijana, sekä

- unionin institutionaalista uudistamista siten, että ratkaisut kestävät myös unionin laajentuessa uusilla jäsenmailla.

Valiokunta katsoo, että konferenssille sovittu asialista neuvoteltaville muutoksille perussopimuksiin ja hallituksen selontekoon sisältyvät peruskannat vastaavat edellä esitettyjä tavoitteita. Selonteossa korostetaan, että HVK:n lopputuloksen tulee olla sellainen, että jäsenvaltioiden kansalaiset sen ymmärtävät ja hyväksyvät. Tämä edellyttää avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistä EU:n toimieliimissä ja toiminnassa, mikä puolestaan vahvistaisi unionin hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä.

Konferenssissa ei valiokunnan mielestä ole tarpeen pyrkiä muuttamaan unionin perusluonnetta tai unionin toimieliinten tehtäviä ja niiden välistä tasapainoa. Valiokunta yhtyy unionin perusrakenteesta ja toiminnan tähänastisista tuloksista suuren valiokunnan lausuntoon SuVL 1/2000 vp, jossa todetaan että *"Euroopan unionin kehittämisessä on yhdistetty yhteisten ongelmien ratkaisemisen edellyttämä ylikansallinen päätöksenteko siihen, että jäsenvaltioiden luonne kansainvälisoikeudellisesti ja valtiosääntöisesti suvereenina valtioina on säilynyt"*.

Valiokunta kiinnittää huomiota perussopimusten muutostiheyteen viimeisen 10 vuoden aikana. Maastrichtin sopimus uusine pilarijakoi-neen tuli voimaan vuoden 1993 marraskuussa. Sen unionin luonnetta ja toimintatapoja erittäin merkittävästi muuttaneet määräykset ehtivät olla voimassa vain hieman yli kaksi vuotta ennen seuraavan hallitusten välisen konferenssin aloittamista. Vuoden 1996 HVK:n valmistelu alkoi jo keväällä 1995. Amsterdamin sopimuksen määräykset tulivat voimaan toukokuussa 1999, joten ne ehtivät olla voimassa vain hieman yli yhdeksän kuukautta ennen nyt käynnistyneen konferenssin alkua.

Perussopimukset ohjaavat ja sääntelevät kaikkea unionin toimintaa ja määrittelevät sen toimivallan rajat. Valiokunnan mielestä ei voida pitää suotavana, että meneillään on lähes jatkuva HVK-prosessi ja että keskeisiä uudistuksia toteutetaan ilman, että aiemmin hyväksytyjen sopimusmuutosten toimivuudesta ja soveltamisesta on saatu riittävästi käytännön kokemusta. Tämäkin peruste tukee valiokunnan jo aiemmin lausunnossaan UaVL 10/1999 vp esittämää kantaa, jonka mukaan vuoden 2000 hallitusten välisen konferenssin asialista on syytä pitää suppeana.

### **Euroopan unionin laajentuminen**

Konferenssin tarkoituksena on valmistaa Euroopan unionia seuraavaa laajentumista varten. Unioni on asettanut tavoitteekseen olla sisäisesti valmis laajentumiseen vuoden 2002 lopussa.

Valiokunta pitää laajentumista Euroopan unionin ehdottomasti tärkeimpänä tehtävänä lähitulevaisuudessa. Laajentumisprosessi on jo osoittanut, että unionin laajentumisella on suuri vakauttava merkitys koko Euroopan turvallisuudelle. Unionin laajentuminen on sekä poliittisesti että taloudellisesti Euroopan kannalta myönteistä ja myös kokonaisuutena Suomen edun mukaista. Valiokunta yhtyy suuren valiokunnan lausunnossaan SuVL 3/1997 vp esittämään kantaa, jonka mukaan unionin laajentumisen vaikutuksia ja laajentumisstrategiaa käsiteltäessä tulee korostaa sitä, että laajentuminen lisää koko

unionin taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen potentiaalia.

Unionin laajentuminen aikaa myöten yli 25 jäsenvaltiota kattavaksi on jo aiheuttanut tarvetta arvioida laajemminkin unionin toimintatapoja sekä perusteita toiminnalle eri politiikkalohkoilla. Ns. Agenda 2000 -ohjelmalla unioni kykeni Saksan puheenjohtajakaudella sopimaan uudistuksista eräillä laajentumisen kannalta merkittävillä politiikkalohkoilla, kuten maatalous- ja rakennepolitiikassa. Täten on saavutettu eräs merkittävä edellytys laajentumisen toteutumiselle, johon myös ulkoasiainvaliokunta viittasi Amsterdamin sopimusta koskevassa mietinnössään UaVM 8/1998 vp.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että HVK-prosessin yhteydessä sen tarkoitus, laajentumisen mahdollistaminen, pidetään selkeänä mielessä. HVK-prosessin on oltava osa tehokasta ja uskottavaa laajentumisprosessia Helsingin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti. Ilman laajentumisperspektiiviä ei valiokunnan käsityksen mukaan unionin perussopimusten muuttamiselle laajemmassa mitassa olisi tällä hetkellä erityistä tarvetta.

### **Komission kokoonpano**

Valtioneuvoston selonteon mukaan komission kokoa ja kokoonpanoa koskevilla Suomen puheenjohtajakauden HVK-valmisteluissa nousi esille kaksi perusvaihtoehtoa. Yhtenä vaihtoehtona on komissio, jossa on yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta. Helsingin Eurooppa-neuvostolle laaditun puheenjohtajan raportin mukaan tätä vaihtoehtoa kannatti valtaosa jäsenvaltioista Suomen puheenjohtajakauden valmistavissa keskusteluissa.

Toisena vaihtoehtona selonteon mukaan on komissio, jossa on vähemmän jäseniä kuin jäsenvaltioita. Selonteossa arvioidaan, että komissio, jossa on yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta, lisää kansalaisten unioniin kuulumisen tunnetta ja varmistaa myös sen, että kaikkien jäsenvaltioiden tuntemus on edustettuna komissiossa. Komissiota, jossa on vähemmän jäseniä kuin jäsenvaltioita, on puolestaan selonteossa

perusteltu sillä, että komissio voi näin tehokkaasti täyttää tehtävänsä kollegiona.

Komission jäsenten lukumäärän lisäksi valmistelemissä keskusteluissa on noussut esiin komission jäsenten keskinäinen asema. Nykyisin komission jäsenet ovat tasavertaisia päätöksenteossa ja komissio tekee päätöksensä jäsentensä yksinkertaisella enemmistöllä. Lisäksi on selonteon mukaan esitetty, että komission varapuheenjohtajien määrää lisättäisiin nykyisestä perustamissopimusten sallimasta yhdestä tai kahdesta varapuheenjohtajasta esimerkiksi viiteen tai seitsemään.

Valtioneuvosto katsoo, että komissiossa tulee unionin laajentuessa olla yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta. Valtioneuvoston arvion mukaan komissio voi tässä kokoonpanossa toimia tehokkaasti kollegiona laajentumisten jälkeenkin. Valtioneuvosto katsoo myös, että komission jäsenten tulee olla samanarvoisia komission kollegiaalisessa päätöksenteossa riippumatta varapuheenjohtajien määrän mahdollisesta lisäämisestä.

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan (PeVL 2/2000 vp) hallituksen tavoitetta komission suhteen ymmärrettävänä. Tavoite merkitsee, että laajentuneen unionin komissiossa on 25—30 komission jäsentä. Näin suuren komission toiminnan tehokkuus vaatii komission työnjaon kehittämistä ja jäsenten vastuun vahvistamista. Kaikkien komission jäsenten yhdenvertaisesta asemasta komission kollegisessa päätöksenteossa ei ole aihetta luopua, vaikka jäsenten samanarvoisuus jäänee perustuslakivaliokunnan mukaan enemmänkin muodolliselle tasolle, koska eri komission jäsenten todelliset painoarvot saattavat erota huomattavastikin. Suuri valiokunta yhtyy lausunnossaan SuVL 1/2000 vp valtioneuvoston kantaan komission kokoonpanosta, mutta vastustaa komission varapuheenjohtajien määrän lisäämistä.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä periaatteena säilyttää kaikkien jäsenvaltioiden edustus komissiossa, jonka päätöksenteko perustuu jäsenten yhdenvertaisuuteen. Kaikkien jäsenvaltioiden edustus komissiossa on tärkeä myös jäsenvaltioiden lainsäädäntö- ja hallintojärjestel-

mien erityispiirteiden tuntemuksen säilyttämiseksi komission ylimmän tason päätöksenteossa.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa yleisemmin, että HVK:ssa on säilytettävä komission itsenäisen ja riippumaton asema, jota ilmentävät erityisesti komission yksinomainen aloiteoikeus lainsäädäntöasioissa ja komission itsenäinen rooli yhteisölainsäädännön täytäntöönpanon valvojana. Komission aseman säilyttämisen kannalta on sen asemaan perussopimuksissa tehtävien muutosten ohella tärkeää, että komission aloittama hallintonsa mittava uudistamishanke kyetään viemään tuloksellisesti läpi ennen laajentumista.

*Ulkoasiainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan komissiossa tulee jatkossakin olla yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta.*

*Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että komission päätöksenteossa on säilytettävä jäsenten yhdenvertaisuus. Valiokunta ei pidä komission varapuheenjohtajien määrän lisäämistä perusteltuna.*

### Äänten painotuksen muuttaminen

Kullekin neuvoston jäsenelle määräenemmistö-päätöksissä kuuluvien äänten painotuksessa vaihtoehtoina ovat selonteon mukaan olleet esillä äänten uudelleenpainottaminen ja kaksoisenemmistö, joihin viitataan myös Amsterdamin sopimuksen toimielimiä koskevassa pöytäkirjassa. Syksyllä 1999 Suomen puheenjohtajavaltiona jäsenvaltioiden kanssa käymissä HVK-keskusteluissa olivat esillä molemmat vaihtoehdot, joista äänten uudelleenpainottaminen sai laajemman kannatuksen.

Vuoden 1996 HVK:n aikana Suomen peruslähtökohtana oli, että nykyistä ääntenpainotusjärjestelmää ei ole tarpeen muuttaa ainakaan ennen laajentumista (VNS 1/1996 vp). Vuoden 1996 HVK:n loppuvaiheessa Suomen hallitus päätyi siihen, että Suomen kannalta äänten uudelleenpainottaminen olisi kaksoisenemmistöä parempi vaihtoehto.

Selonteon mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä ääntenpainotusjärjestelmään muutoksia sil-

lä edellytyksellä, että muissa institutionaalisissa kysymyksissä päästään tyydyttäviin tuloksiin. Ääntenpainotukseen on löydettävä yksinkertainen ja selkeä ratkaisu, joka on sovellettavissa laajentumisprosessin joka vaiheessa. Valtioneuvosto pitää äänten uudelleenpainottamista selkeämpänä ja yksinkertaisempänä järjestelmänä ja siten selvästi parempana vaihtoehtona kuin kaksoisenemmistöä. Valtioneuvosto katsoo, että määräenemmistö päätösten nykyistä äänikynnystä ei ole tarpeen muuttaa.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan äänten painottamisen uudistamisen neuvostossa kytkeytyvän ennen muuta suurten jäsenvaltioiden haluamaan kompensatioon siitä, että ne menettävät toisen komission jäsenensä. Perustuslakivaliokunta pitää myös tärkeänä päätöksentekosääntöjen mahdollisimman suurta yksinkertaisuutta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan äänivaltasuhteiden muuttaminen suuria jäsenmaita suosivaan suuntaan ei välttämättä ole epäedullista pienille jäsenmaille, koska neuvoston päätöksenteossa jäsenmaiden mahdolliset käsityserot eivät yleensä heijastele jäsenmaiden kokoa vaan muunlaisia seikkoja. Äänestäminen on neuvostossa jokseenkin harvinaista, joten äänimäärien painotus vaikuttaa lähinnä siihen, miten kompromissit ja niiden painotukset syntyvät.

Kuten komissio raportissaan esittää, äänten uudelleen painottamiseen perustuvissa vaihtoehdoissa ongelmana on joko määräenemmistön jääminen liian pieneksi suhteessa unionin väkimäärään, jos suurten jäsenvaltioiden suhteellista ääniosuutta ei koroteta riittävästi, tai tilanne, jossa määräenemmistö ei edusta jäsenvaltioiden enemmistöä, jos suurten jäsenvaltioiden ääniosuus muodostuu liian suureksi.

Ulkoasiainvaliokunta pitää selonteon kantaa äänten painotusjärjestelmän muuttamisesta osana toimielimiä koskevaa kokonaisratkaisua perusteltuna. Valiokunta pitää myös perusteltuna suuren valiokunnan lausunnossa esitettyjä näkökohtia ääniasteikkoa koskevasta HVK:ssa tehtävistä muutoksista. Suuri valiokunta edellyttää yleisenä lähtökohtana, että mahdollisen äänten

uudelleen painottamisen on luotava ääniasteikko, joka ottaa riittävästi huomioon myös pienten jäsenvaltioiden keskinäiset erot ja joka turvaa myös sen, että määräenemmistö edustaa aina myös jäsenvaltioiden enemmistöä.

*Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan äänten painottamisesta neuvostossa.*

*Ulkoasiainvaliokunta kannattaa, suuren valiokunnan kantaan yhtyen, äänten uudelleen painottamisen yhteydessä sellaisen ääniasteikon luomista, joka ottaa riittävästi huomioon myös pienten jäsenvaltioiden keskinäiset erot ja joka turvaa sen, että määräenemmistö edustaa aina myös jäsenvaltioiden enemmistöä.*

### **Määräenemmistöpäätösten käyttöalan laajentaminen**

Selonteon mukaan Suomi on pääministeri Lipposen hallituksen ohjelman mukaisesti "valmistukemaan määräenemmistöpäätöksenteon laajentamista unionin toimintakyvyn varmistamiseksi". Suomen yleiskantana vuoden 1996 HVK:ssa oli myönteinen suhtautuminen "määräenemmistöpäätösten lisäämiseen nykyistä äänenpainotusjärjestelmää noudattaen ja yhteispäätösmenettelyn soveltamisalan laajentamiseen". Vuoden 1996 HVK:a varten laadituissa selvityksissä eri päätöksentekotapojen piirissä olevat asiat käytiin läpi artikloittain.

Selonteon mukaan valtioneuvosto kannattaa määräenemmistöpäätöksenteon käyttöalan laajentamista, jotta voitaisiin turvata tehokkuus laajentuvassa unionissa. Selonteon mukaan tämä voisi tulla kysymykseen muun muassa:

- läheisesti sisämarkkinoiden toimintaan liittyvissä unionin kansalaisuutta, henkilöiden vapaata liikkuvuutta, lainsäädäntöjen lähentämistä (verotuksessa erikseen selvitettyiltä osin) sekä yhteisöbudjettia koskevilla kysymyksillä;
- moitteettomassa varainhoidossa;
- yhteisöpolitiikoissa (teollisuus, kulttuuri ja ympäristö);

- kauppapolitiikassa (palvelut, aineettomat oikeudet);
- joissakin institutionaalisissa kysymyksissä (esimerkiksi tuomioistuimen työjärjestyksen hyväksyminen, menettely komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käytössä) sekä
- vielä yksimielisyyden piirissä olevissa asioissa, joissa sovelletaan yhteispäätös-menettelyä (unionin kansalaisten liikkumis- ja oleskeluoikeus, siirtotyöläisten sosiaaliturva, kulttuuripolitiikan edistämistoimet).

Valtioneuvosto katsoo, että jatkossakin tulee päättää yksimielisesti kysymyksistä, jotka liittyvät unionin perusluonteeseen eivätkä päätöksenteon tehostamiseen laajentuneessa unionissa. Tällaisia kysymyksiä ovat perussopimuksia ja muuta primäärioikeutta, jäsenvaltioiden erillistä hyväksymistä edellyttäviä neuvoston päätöksiä, yhteistä toimielinjärjestelmää, eräitä talousarvion ulkopuolisia rahoitusjärjestelyjä sekä unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltaa koskevat muutokset. Samoin noudatettaisiin yksimielisyysvaatimusta edelleen, kun päätetään sisämarkkinoiden keskeisistä periaatteista poikkeamisesta, puolustuspolitiikasta (unionisopimuksen V osastossa) sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen ja pakkovallan käyttöön liittyvistä kysymyksistä (hallitusten välisessä yhteistyössä oikeudellisesti sitovat instrumentit unionisopimuksen VI osastossa).

Valtioneuvosto katsoo edelleen, että yhteispäätösmenettely tulisi ulottaa pääsääntöisesti niihin asiaryhmiin, joissa siirrytään määräenemmistöpäätöksentekoon. Lähtökohtaisesti talous- ja rahaliittoa koskevia päätöksentekomenettelyjä ei tässä vaiheessa tulisi muuttaa. Suuri valiokunta kannattaa lausunnossaan aiempien lausuntojensa mukaisesti periaatetta, jonka mukaan neuvosto ei voisi lainsäädäntöasioissa tehdä määräenemmistöllä päätöksiä vastoin Euroopan parlamentin kantaa. Käytännössä tämä edellyttää suuren valiokunnan mukaan yhteispäätösmenttelyn soveltamista näihin asioihin. Suuri valiokunta kannattaa myös luopumista yhteistoi-

mintamennettelystä talous- ja rahaliittoa koskeissa päätöksissä.

Ulkoasiainvaliokunta voi yhtyä valtioneuvoston selonteon päälinjoihin määränemistöllä tapahtuvan päätöksenteon laajentamisesta neuvostossa. Määränemistöpäätösten ja yhteispäätösennettelyn laajemmalla käytöllä voidaan valiokunnan mielestä tehostaa unionin toimintaa, ilman että suoranaisesti vaikutetaan unionin toimivaltuuksiin integraatiota syventävästi, kuten valiokunta totesi mietinnössään UaVM 8/1998 vp. Erityisen tärkeää tämä on valiokunnan mielestä sisämarkkinoiden toimintaa ja yhteisöpolitiikkoja, kuten yhteisön ympäristöpolitiikkaa koskeissa kysymyksissä sekä pyrittäessä estämään yhteisötason sääntelyllä haitallista verokilpailua. Määränemistöpäätökset voivat mahdollistaa nopeamman etenemisen mm. yhteisen ympäristöpolitiikan kehittämiseksi.

Ulkoasiainvaliokunnan 24.3.2000 käyttöön saaman valtioneuvoston 17.3.2000 päivätyn lisäselvityksen erikoisvaliokunnissa tapahtuvan käsittelyn ohella eduskunnan kannan tarkempi määrittely edellyttää vielä tiettyjä artiklakohtaisia lisäselvityksiä, joihin myös valtioneuvoston lisäselvityksessä osin viitataan. Valiokunta viittaa erityisesti kauppapolitiikan osalta määränemistöpäätösten käyttöönnottoon palveluja koskevassa kaupassa ja sen mahdollisiin vaikutuksiin julkisten palvelujen tarjoamiseen jäsenvaltioissa. Määränemistöpäätösten käyttöönnottoa merkittävässä unionin kolmansien valtioiden kanssa tekemissä assosiaatio- ym. sopimuksissa on myös syytä harkita tarkkaan.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo myös, että suuren valiokunnan lausunnossaan erikseen esille ottamien kysymysten (perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohta, 72 artikla ja 57 artiklan 2 kohta) osalta suhtautumista määränemistön käyttöön sekä yhteistoimintamennettelyn poistamista EMUa koskevasta päätöksenteosta on selvitettävä ottaen suuren valiokunnan lausunnossaan esittämät perustelut huomioon.

Selonteon mukaan valtioneuvosto edellyttää yksimielisyyden käyttöä edelleen puolustuspolitiikkaa koskeissa päätöksissä. Tästä voi ulkoasiainvaliokunnan mielestä tulkita valtioneuvoston olevan valmis harkitsemaan määränemistöpäätösten käytön lisäämistä muissa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeissa asioissa. Unionisopimuksen 23 artiklan nojalla määränemistöpäätöksiä voidaan käyttää, kun neuvosto hyväksyy yhteisen strategian perusteella yhteisen toiminnan, yhteisen kannan tai muun päätöksen taikka tehdessään päätöksen yhteisen toiminnan tai kannan täytäntöönpanosta. Lisäksi unionisopimuksen 23 artiklaan sisältyy mahdollisuus ns. rakentavaan pidättäytymiseen. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta ei ole valmis kannattamaan määränemistöpäätösten käyttöalan laajentamista yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeissa kysymyksissä nykyisestä.

*Ulkoasiainvaliokunta kannattaa selonteossa esitettyä valtioneuvoston peruskantaa määränemistöpäätöksenteon käyttöalan laajentamisen osalta. Kannat yksittäisten artiklojen osalta tulee perustaa muutosten yksityiskohtaisempaan tarkasteluun eduskunnassa valtioneuvoston toimittamien lisäselvitysten pohjalta.*

*Ulkoasiainvaliokunta ei kannata määränemistöpäätösten käyttöalan laajentamista yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeissa asioissa nykyisestä. Mikäli määränemistöpäätösten käyttöalaa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa esitetään laajennettavaksi, asia on tuotava välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi.*

*Ulkoasiainvaliokunta kannattaa sitä, että yhteispäätösennettelyä käytetään pääsääntöisesti niissä lainsäädäntöasioissa, joissa siirrytään määränemistöpäätöksenteeseen.*



### **Muut laajentumiseen ja Amsterdamin sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät institutionaaliset kysymykset**

#### *Komission jäsenen vastuu*

Euroopan parlamentti voi antaa komissiolle epäluottamuslauseen ainoastaan kokonaisuudessaan. Selonteossa todetaan, että parlamentin mahdollisuus antaa epäluottamuslause ainoastaan komissiolle kokonaisuudessaan eikä yksittäiselle komission jäsenelle on perusteltu erityisesti siksi, että komissio tekee päätöksensä kollegiona.

Nykyinen komission puheenjohtaja on vaatinut kultakin komission jäseneltä sitoumuksen, jonka mukaan jäsen suostuu eroamaan puheenjohtajan pyynnöstä. Selonteon mukaan hallitus on valmis tutkimaan, tulisiko tämä seikka ilmaista perustamissopimuksessa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan yksittäisiä komission jäseniä ei ole institutionaalisen tasapainon kannalta tarkoituksenmukaista saattaa vastuulliseksi Euroopan parlamentille, joskin heidän vastuunalaisuuttaan tulee kehittää ja selkeyttää.

*Ulkoasiainvaliokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan. Yksittäisen jäsenen asettaminen vastuunalaiseksi Euroopan parlamentille muuttaisi toimielinten välistä tasapainoa, mitä ei ole pidettävä Suomen edun mukaisena.*

#### *Euroopan parlamentti*

Selonteon mukaan HVK:ssa saattaa nousta esille kysymys Euroopan parlamentin jäsenten enimmäismääräksi Amsterdamin sopimuksessa sovitun 700 jäsenen paikkojen jaosta jäsenvaltioiden kesken. Lisäksi olisi selonteon mukaan harkittava, tulisiko sopimukseen sisällyttää määräyksiä uusien jäsenvaltioiden liittymisen ja istuvien parlamentin jäsenten toimikauden päättymisen välisestä siirtymäkaudesta. Valtioneuvosto korostaa mahdollisuutta turvata jäsenvaltioiden asianmukainen edustus jatkossakin.

Komissio on kannattanut HVK-lausunnon mukaan yleiseurooppalaisten listojen käyttöönottoa Euroopan parlamentin vaaleissa. Suuri valio-

kunta on lausunnossaan yhtynyt valtioneuvoston kantaan 700 jäsenen enimmäismäärässä pitiäytymisestä ja välttämättömyydestä turvata riittävä kansallisen tason edustavuus myös pienten jäsenvaltioiden osalta. Suuri valiokunta ei lausuntonsa mukaan hyväksy ajatusta yleiseurooppalaisista listoista, jotka pienentäisivät kansallisia kiintiöitä, heikentäisivät pienten kieli- ja kulttuurialueiden edustusta ja etäännyttäisivät Euroopan parlamenttia entisestään äänestäjäkunnasta tilanteessa, jossa osallistuminen Euroopan parlamentin vaaleihin on jo muutoinkin huolestuttavan alhaisella tasolla. Valiokunta yhtyy suuren valiokunnan kantaan yleiseurooppalaisista listoista ja toteaa, että niiden käyttöönotto Suomen kaltaisissa valtioissa kasvattaisi eriarvoisuutta maan eri osien välillä.

*Ulkoasiainvaliokunta ei kannata muutoksia Euroopan parlamentin jäsenten enimmäismäärään. Valiokunta suhtautuu kielteisesti yleiseurooppalaisten listojen käyttöönottoon.*

*Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että uusien jäsenvaltioiden liittymisten yhteydessä tarvittavat mukautukset Euroopan parlamentin jäsenmääriin voidaan toteuttaa liittymissopimuksissa.*

#### *Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin*

Kuten selonteossa todetaan, yhteisöjen tuomioistuimessa ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireille saatettujen oikeudenkäyntiasioiden lukumäärä on lisääntynyt jatkuvasti. Laajentumisen myötä tuomioistuimen käsiteltäväksi tulevien asioiden määrän arvioidaan edelleen kasvavan. Tuomioistuimille on myös annettu uusia lainkäyttötehtäviä.

Tuomioistuinten kasvava työmäärä voi selonteon mukaan johtaa laillisuusvalvonnan vaikeutumiseen. Yhä pidentyvät juttujen käsittelyajat heikentävät myös oikeusturvaa.

Selonteon mukaan yhteisöjen tuomioistuimet ovat esittäneet, että konferenssissa käsiteltäisiin erityisen virkamiesasioita koskevan järjestelmän luomista tuomioistuimeen, valituslupame-

nettelyn käyttöönottoa sekä kysymystä tuomioistuimen työjärjestyksen vahvistamistavasta.

Selonteon mukaan valtioneuvosto kannattaa sellaisia perustamissopimuksen muutoksia edellyttäviä toimia, jotka mahdollistavat yhteisöjen tuomioistuinmenettelyn sopeuttamisen joustavasti kasvaviin juttumääriin. Joustavuutta voitaisiin selonteon mukaan lisätä esimerkiksi siirtämällä eräitä päätöksiä perustamissopimuksesta neuvoston yksimielisellä päätöksellä tehtäväksi (tuomareiden ja julkisasiamiesten määrä), yksinkertaistamalla tuomioistuimen työjärjestyksen hyväksymismenettelyä sekä luomalla tiettyjen jutturyhmien käsittelyyn joustavampia menettelyjä.

Suuri valiokunta arvioi lausunnossaan, että tuomioistuinten jatkuvasti kasvava työmäärä voi johtaa siihen, että laillisuusvalvonta vaikeutuu. Se pitää edelleen yhteisön oikeussuojajärjestelmän toimivuuden turvaamista keskeisenä haasteena lähitulevaisuudessa. Suuri valiokunta kannattaa tuomioistuimen työjärjestyksen hyväksymistä yhteispäätösmenettelystä. Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan unionin monikielisyyteen ja ennakkoratkaisumenettelyissä noudatettavaan kieliperiaatteisiin menettelyä pidentävinä seikkoina.

*Ulkoasiainvaliokunta viittaa suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esittämiin seikkoihin ja edellyttää valtioneuvostolta pikaisesti lisäselvitystä keinoista, joilla tuomioistuinjärjestelmän toimivuus voidaan turvata. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden turvaamisesta yhteisön lainkäyttöelinten edessä.*

### **Muita toimielimiä koskevat kysymykset**

#### *Tilintarkastustuomioistuin*

Selonteon mukaan on yleisesti katsottu, että unionin laajentuminen vaikeuttaa tilintarkastustuomioistuimen toimintamahdollisuuksia nykyisessä kollegiaalisessa organisaatiomuodossa. Uusilla jäsenvaltioilla tulisi selonteon mukaan

olla sama asema tuomareiden nimittämisessä kuin nykyisillä jäsenvaltioilla. Käytännössä tämä johtaisi selonteon mukaan kuitenkin siihen, että tilintarkastustuomioistuimella ei olisi "toimivia ja tehokkaita toimintamahdollisuuksia". Selonteon mukaan tilintarkastustuomioistuimessa tulisi jatkossakin olla yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta. Valtioneuvosto on valmis tutkimaan erilaisia tilintarkastustuomioistuimen päätöksenteon kehittämisehdotuksia.

Suuri valiokunta arvioi lausunnossaan (SuVL 1/2000 vp), että unionin rahoituksen ja varainkäytön tarkastusjärjestelmän nykytila ei ole tyydyttävä. Tätä ilmentävät valiokunnan mukaan muun muassa se, että yhteisön tilinpäätöksen jääminen hyväksymättä ja vastuuvapauden siitä myöntämättä näyttää muodostuneen säännöksi, että edellisen komission väärinkäytösten tutkiminen uskottiin erilliselle ad hoc -elimelle eikä tilintarkastustuomioistuimelle ja että on ollut tarpeen perustaa uusi petosten torjuntaan keskittyvä unionin viranomaisorganisaatio. Kuitenkin unionin budjetin merkitys kasvaa, ja siitä muodostuu keskeinen rahoituksen lähde uusille jäsenvaltioille. Suuren valiokunnan mukaan HVK:n olisi perusteellisesti selvitettävä unionin rahoituksen ja varainkäytön valvonnan nykytilaa ja keinoja sen ongelmien ratkaisemiseksi. Tuon selvityksen pohjalta olisi päätettävä toimenpiteistä, joihin voi sisältyä myös nykymuotoisen tilintarkastustuomioistuimen organisaation perusteellinen uudistaminen.

*Ulkoasiainvaliokunta yhtyy periaatteensa valtioneuvoston kantaan siitä, että tilintarkastustuomioistuimessa tulisi jatkossakin olla yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta. Valiokunta kannattaa tilintarkastustuomioistuimen päätöksenteon eri vaihtoehtojen tutkimista konferenssissa.*

#### *Talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea*

Selonteon mukaan hallitus katsoo, ettei talous- ja sosiaalikomitean tai alueiden komitean osalta ole tarvetta perustamissopimusten muutoksiin.

*Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan.*

### **Konferenssin kanssa rinnakkaiset prosessit**

#### *Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka*

Euroopan unionin kriisinhallintaa on viimeisen vuoden aikana kehitetty voimakkaasti Amsterdamin sopimuksen asiaa koskevien määräysten nojalla. Helsingin Eurooppa-neuvosto päätti kehittää tehokkaampia sotilaallisia ja ei-sotilaallisia voimavaroja ja perustaa uusia rakenteita. Näiden avulla pyritään siihen, että unioni voisi vastata kaikista unionisopimuksen 17 artiklassa määritellyistä kriisinhallinta- ja konfliktinesto-tehtävistä eli ns. Petersbergin tehtävistä.

Ulkoasiainvaliokunta pitää kriisinhallinnan kehittämistä myönteisenä seikkana. Valiokunta totesi jo Amsterdamin sopimusta koskevassa mietinnössään UaVM 8/1998 vp, että *"unionin lähtökohdana on laajaa turvallisuutta edistävä poliittisten ja taloudellisten voimavarojen yhdistäminen, jota unionisopimuksen mahdollistama sotilaallisten keinojen käyttäminen saattaa täydentää. Sopimuksen kriisinhallintaa koskevan ratkaisun toteuttaminen on valiokunnan mielestä tärkeää unionin uskottavuudelle."*

Kriisinhallintaa koskevien määräysten toimeenpano on edennyt merkittävällä tavalla Amsterdamin sopimuksen voimaantumisen jälkeen. Tavoitteena on Kölnin ja Helsingin Eurooppa-neuvoston päätösten mukaisesti tehdä tarvittavat päätökset vuoden 2000 loppuun mennessä. Unionisopimuksen 17 artiklaan sisältyvä tiivis yhteistyö WEU:n kanssa on myös menettämässä tosiasiallista merkitystään, kun unioni on luomassa itselleen kykyä hoitaa itse merkittävän osan WEU:lle kaavailuista tehtävistä. Portugalin puheenjohtajakaudella on jo tehty päätökset väliaikaisen poliittisen ja turvallisuuskomitean (PSC), sotilaallisen komitean ja sotilas-esikunnan perustamisesta. Nämä ovat aloittaneet työnsä maaliskuun 2000 alusta. Näiden elinten vakinaistamista koskevat päätökset on tarkoitus tehdä vuoden 2000 loppuun mennessä.

Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että kriisinhallinnan kehittäminen Euroopan unionin piirissä ei automaattisesti edellytä unionisopimuksen muuttamista. Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan (PeVL 1/2000 vp) siihen, että muutokset käyvät välttämättömiksi, jos perustettaville korkean tason valmisteluelimille suunniteltua asemaa ei ole mahdollista toteuttaa nykyisten sopimusmääräysten pohjalta ja etenkin jos uusien toimielinten asema aiheuttaisi muutoksia nykyiseen toimielinjärjestelmään.

Valiokunta toistaa aikaisemman, esimerkiksi mietinnössään UaVM 7/1999 vp esittämänsä kannan, jonka mukaan EU:n tulee kiinnittää erityistä huomiota siviilikriisinhallintakykynsä kehittämiseen. Kriisinhallinnassa molempien, sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan, tasapuolinen kehittäminen on valiokunnan mielestä edellytys toimivan kriisinhallintamekanismin kehittämiseksi Euroopan unionin puitteisiin. Siviilikriisinhallinnassa tärkeää on työ kriisien ennalta ehkäisemiseksi mm. ihmisoikeusmonitoroinnin avulla sekä kriisien jälkihoito kansalaisyhteiskuntaa vahvistamalla.

Selonteon mukaan kysymys unionisopimuksen muuttamisen tarpeesta voidaan ottaa HVK:n asialistalle perusteellisesti valmisteltuna konferenssin loppuvaiheessa. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä kantaa perusteltuna, mutta edellyttää, että eduskuntaa informoidaan tässä tapauksessa jo ennen kuin asia "perusteellisesti valmisteltuna" tulee konferenssin asialistalle.

*Ulkoasiainvaliokunta pitää Euroopan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä, riippumatta siitä, edellyttääkö se perussopimusten muuttamista, niin merkittävänä, että valtioneuvoston on informoitava siitä eduskuntaa ja ulkoasiainvaliokuntaa perustuslain 97 §:n mukaisesti kattavasti ja säännöllisesti. Unionin kriisinhallintakyvyn valmistelun nopea eteneminen sekä asiaan liittyvät periaatteelliset kysymykset, kuten toiminnan kansainvälisoikeudellinen perusta sekä yhteistyö unionin ulkopuolisten valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen,*

*esimerkiksi Naton kanssa, korostavat eduskunnan tiedonsaannin tarvetta.*

*Valiokunta toistaa aikaisemman kantansa, jonka mukaan EU:n tulee kiinnittää erityistä huomiota siviilikriisinhallintakykynsä kehittämiseen.*

Määräenemmistöpäätösten käyttöalan laajentamisesta yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä valiokunta viittaa edellä asianomaisessa kohdassa lausumaansa.

*EU:n perusoikeuskirja ja liittyminen Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen*

Selonteossa todetaan, että hallitus pitää tärkeänä unionin kansalaisten ja muiden unionin alueella oleskelevien henkilöiden perusoikeus-suojan vahvistamista. Hallitus kannattaa menettelyä, jonka mukaan valmisteltavan perusoikeuskirjan valmistelun jälkeen harkitaan, olisiko se sisällytettävä perussopimukseen ja miten sisällyttäminen olisi tehtävä. Hallitus suhtautuu kuitenkin lähtökohtaisesti varauksellisesti perusoikeuskirjan sisällyttämiseen perussopimukseen.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa perusoikeuskirjan osalta yleisesti perustuslakivaliokunnan konferenssia koskevaan lausuntoon (PeVL 2/2000 vp). Perusoikeuskirjan laatiminen unionille on valiokunnan mielestä merkittävä kehitysaskel riippumatta siitä, minkälainen oikeudellinen sitovuus sille päädytään antamaan. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, olisi unionin toimielinten toiminnassa perusoikeuskirjalla tosiasiallisesti samantapaista merkitystä kuin varsinaisella primäärioikeudella, vaikka se jäisi vain poliittiseksi julistukseksi.

Ulkoasiainvaliokunta pitää perusoikeuskirjahanketta unionin kehityksen kannalta merkittävänä hankkeena, jonka vaikutuksia on arvioitava perusteellisesti sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmän, unionin kehityksen että jäsenvaltioiden perusoikeusjärjestelmien kannalta. Unionin mahdollisesta perusoikeusjärjestelmästä ei valiokunnan mielestä tule kehittää Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen kanssa rinnakkaista ja kilpailevaa järjestelmää,

vaan järjestelmät on joka tapauksessa sovittava yhteen järkevällä tavalla.

*Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon kantaan, jonka mukaan perusoikeuskirjan sisällyttämiseen perussopimukseen suhtaudutaan lähtökohtaisesti varauksellisesti. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että perusoikeuskirjan jatkovalmistelussa Suomi pyrkii kuitenkin varmistamaan, että perustuslakivaliokunnan lausunnon esittämät näkökohdat otetaan huomioon.*

Ulkoasiainvaliokunta edellytti vuoden 1996 HVK:n valmistelujen yhteydessä mietinnössään UaVM 7/1996 vp, että Suomen tuli konferenssissa asettaa tavoitteekseen yhteisön liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja tämän edellyttämien perussopimusmuutosten toteuttaminen HVK:ssa. Tämä tavoite ei kuitenkaan toteutunut vuoden 1996 HVK:ssa.

Kysymys liittymisestä ihmisoikeussopimukseen koskettaa perusoikeuskirjahanketta, mutta perusoikeuskirjan valmistelukunnan työssä ei, kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioidaan, todennäköisesti oteta kantaa liittymiseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan liittymiskysymys on — jos sen toivotaan etenevän — otettava siksi erillisenä asiana esille HVK:ssa. Myös suuri valiokunta toteaa lausunnossaan aiempiin kantoihinsa viitaten, että yhteisön olisi voitava liittyä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen.

Ulkoasiainvaliokunnan aiemmissa kannanotoissa on lähdetty siitä, että sopimukseen liittyisi Euroopan yhteisö. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan liittymistä mahdollisesti arvioitaessa on kuitenkin tähdättävä ensisijaisesti siihen, että sopimukseen liittyisi EU. Ulkoasiainvaliokunta voi yhtyä tähän kantaan, edellyttäen että perustuslakivaliokunnan lausunnon esille tuomat selvitystä kaipaavat kohdat unionin oikeushenkilöllisyydestä selvitetään.

*Ulkoasiainvaliokunta kannattaa sitä, että Suomi esittää konferenssissa yhteisön liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.*

*seen. Valiokunta esittää myös selvitettäväksi, millä edellytyksillä liittyminen voi tapahtua Euroopan unionin toimesta.*

### Muita uudistusehdotuksia

#### *Joustavuus*

Amsterdamin sopimuksella unionisopimukseen ja yhteisön perustamissopimukseen sisällytettiin tiiviimpää yhteistyötä eli ns. joustavuutta koskevat määräykset. Joustavuutta koskevia määräyksiä on yleisesti pidetty periaatteelliselta merkitykseltään yhtenä tärkeimmistä Amsterdamin sopimuksen mukanaan tuomista uudistuksista. Sopimuksen tiiviimpää yhteistyötä koskevia määräyksiä, unionisopimuksen 43—45 artiklaan sisältyvää oikeuttamislauseketta sekä I pilarin (perustamissopimuksen 11 artikla) ja III pilarin (unionisopimuksen 40 artikla) erillisiä oikeuttamislausekkeita ei kuitenkaan tähän mennessä ole esitetty käytettäväksi. Myöskään rakentavaa pidättäytymistä koskevaa unionisopimuksen 23 artiklan määräystä ei ole sovellettu Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen.

Selonteossa todetaan, että valtioneuvoston peruslähdekohta tiiviimpään yhteistyöhön eli joustavuuteen ei ole muuttunut. Valtioneuvosto ei selonteon mukaan pidä tarpeellisena Amsterdamin sopimuksen joustavuusmääräysten perusteellista muuttamista. Hallitus on kuitenkin selonteon mukaan valmis käsittelemään joustavuuden käyttökynnystä osana määräenemmistö-päätöskysymystä. Tällöin käsiteltäväksi voisivat valiokunnan käsityksen mukaan tulla joustavuuden käyttökynnyksen alentaminen nykyisestä (puolet jäsenvaltioista) tai I ja III pilarin oikeuttamislausekkeiden muuttaminen siten, ettei jäsenvaltioilla enää olisi mahdollisuutta siirtää tiiviimmän yhteistyön käsittelyä Eurooppa-neuvostoon, jossa päätökset tehdään yksimielisesti.

Joustavuuslausekkeiden tarpeellisuutta on perusteltu ennen kaikkea unionin laajentumisen myötä tapahtuvalla monimuotoistumisella. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan lausunnossaan SuVL 1/2000 vp esittämään kantaan, jonka mukaan "joustavuuden lisääminen

*voi johtaa yhtä hyvin myönteisiin kuin kielteisiin seurauksiin Suomen kannalta, minkä vuoksi siihen on suhtauduttava tarpeellisella varovaisuudella".* Ulkoasiainvaliokunta arvioi edelleen, että jo nykyisten joustavuutta koskevien määräysten nojalla on mahdollista saavuttaa se keskeinen joustavuuden perustelu, että unionin tavoitteisiin liittyvää toimintaa harjoitetaan valvotusti yhteisesti sovittujen sääntöjen puitteissa unionin sisäpuolella niin, että yhteistyö on avointa kaikille kriteerit täyttävälle jäsenvaltiolle.

Komissio on HVK:ta koskevassa lausunnossaan esittänyt tiiviimmän yhteistyön mahdollistamista eräissä tapauksissa myös yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Valiokunta suhtautuu varauksellisesti tähän ehdotukseen eikä kannata tiiviimmän yhteistyön mahdollistamista ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

*Ulkoasiainvaliokunta ei saamansa selvityksen nojalla pidä perusteltuna perussopimusten joustavuutta koskevien määräysten muuttamista. Valiokunta edellyttää valtioneuvoston toimittavan eduskunnalle lisäselvityksiä joustavuuden käyttökynnyksen muuttamisesta osana määräenemmistöpäätöksiä ennen Suomen lopullisten kantojen esittämistä konferenssissa.*

#### *Perussopimusten uudelleenjärjestely*

Amsterdamin sopimuksella toteutettiin perussopimusten uudelleenjärjestelyä merkittävällä tavalla, muun muassa poistamalla niistä vanhentuneita tai merkityksensä menettäneitä määräyksiä. Lisäksi yhteisön perustamissopimuksen ja unionisopimuksen artiklat numeroitiin uudelleen.

Selonteon mukaan vuoden 2000 HVK:n valmisteluissa sopimusten uudelleenjärjestely on jälleen nostettu esille. Perusajatuksena olisi jakaa nykyiset sopimusmääräykset kahteen ryhmään, joista ensimmäiseen kuuluisivat perustavaa laatua olevat toimivaltamääräykset ja toiseen muut olennaiset määräykset (mm. alakohittaiset politiikat). Edellisiä voitaisiin muuttaa

vain nykyisessä perustamissopimusten muuttamismenettelyssä. Jälkimmäisten muutos vaatisi neuvoston yksimielisen päätöksen ja parlamentin hyväksynnän. Selonteon mukaan hankkeeseen liittyy erilaisia näkökohtia. Etuna voidaan mukaan pitää EU:n primäärioikeuden selkeytymistä. Poliittiselta kannalta herää selonteon mukaan kysymys siitä, johtaako hanke mahdollisesti EU:n perustuslain laatimiseen. Laajan uudelleenkirjoittamisen yhteydessä voidaan myös nostaa esille laajempia periaatteellisia muutoshankkeita, kuten esim. perusoikeusluettelon sisällyttäminen sopimukseen. Siltä osin kuin perussopimukset jaettaisiin kahteen ryhmään, keskeiseksi muodostuu kysymys, mitä määräyksiä voitaisiin muuttaa edellyttämättä kansallisten parlamenttien suostumusta. EU:n perusuonteessa tapahtuisi merkittävä muutos, jos toimielimet itse voisivat määritellä unionin toimivallan laajuuden. Kysymyksellä on myös selkeä valtiosääntöluottavuus muun muassa eduskunnan aseman osalta. Valtioneuvoston arvion mukaan perussopimusten uudelleenjärjestelyä saatetaan ehdottaa HVK:n asialistalle. Kysyessä on kuitenkin niin laajamittainen hanke, että sitä lienee valtioneuvoston mukaan mahdotonta toteuttaa HVK:lle asetetussa aikataulussa. Valtioneuvosto ei pidä perusteltuna perustamissopimusten uudelleenjärjestelyä vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa.

Suuri valiokunta on lausunnossaan arvioinut, että HVK:n käytettävissä olevassa aikataulussa olisi mahdollista saattaa päätökseen Amsterdamin sopimuksen yhteydessä toteutettu sopimustekstien uudelleen järjestely siirtämällä EHTY-sopimuksen voimaan jäävät osat sekä atomienergiayhteisön perustamissopimus yhteisön perustamissopimukseen ja mahdollisesti yhdistämällä unionisopimus ja yhteisön perustamissopimus yhdeksi asiakirjaksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan on olemassa ennen pitkää hyvin kiistatonta tarvetta perussopimusten sellaiseen teknisluonteeseen uudelleen järjestelyyn, jonka tavoitteena on primäärioikeuden ymmärrettävyyden ja havainnollisuuden lisääminen yhdistämällä nykyiset sopimukset yhtenäiseksi perussopimukseksi.

*Ulkoasiainvaliokunta suhtautuu kielteisesti ehdotuksiin, jotka muuttaisivat perussopimusten luonnetta kansainvälisinä sopimuksina. Valiokunnan kannan mukaan unionin tehtävistä ja toimivallan rajoista sekä unionin toimielinten toimivaltuuksista on jatkossakin päätettävä yksimielisesti kansainvälisellä valtiosopimuksella, jonka sopimuspuolina ovat ainoastaan jäsenvaltiot.*

*Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan kantaan mahdollisesta EHTY- ja Euratom-sopimuksen teknisestä yhdistämisestä yhteisön perustamissopimukseen sekä yhteisön perustamissopimuksen ja unionisopimuksen mahdollisesta yhdistämisestä.*

#### **Eduskunnan informoiminen**

Ulkoasiainvaliokunta totesi vuoden 2000 HVK:n valmistelua koskevassa lausunnossaan UaVL 10/1999 vp, että perussopimusten muuttamista käsittelevien hallitusten välisten konferenssien suhteen on välttämätöntä noudattaa erityisen tarkasti valtiosäännön säännöksiä eduskunnan kuulemisesta. Säännökset eduskunnan kuulemisesta sisältyvät perustuslain 97 §:ään. Valiokunta korostaa, että ulkoasiainvaliokunta ja suuri valiokunta on mainitun pykälän nojalla valtioneuvoston taholta pidettävä jatkuvasti ajan tasalla konferenssissa käsiteltävistä asioista ja Suomen kannoista niihin.

*Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan lausunnossaan esittämään kantaan, jonka mukaan valtioneuvoston on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että eduskuntaa informoidaan ajoissa ja että hallituksen puolella ei asiallisesti sidota Suomen käsiä, ennen kuin eduskunnan kanta on muodostettu. Informoinnissa on otettava huomioon myös se, että tiettyjä konferenssissa esille tulevia asioita on tarpeen käsitellä myös erikoisvaliokunnissa ennen eduskunnan kannan määrittelemistä.*

**Kansalaiskeskustelun edistäminen**

Selonteossa todetaan, että hallitus tiedottaa asianmukaisesti kansalaisille ja järjestöille konferenssin valmistelusta ja kulusta. Ulkoasiainvaliokunta korostaa kansalaiskeskustelun ja tiedottamisen tärkeyttä ja kehottaa valtioneuvostoa arvioimaan keinoja monipuolisen kansalaiskeskustelun edistämiseksi. Konferenssi ja sen taustalla oleva Euroopan unionin toistaiseksi merkittävin laajentumisprosessi muodostavat monimutkaisen ja laajakantoisen kokonaisuuden, joka muuttaa Euroopan unionia lähiaikoina merkittäväällä tavalla. Selkeällä ja kattavalla tiedot-

tamisella sekä kansalaisille että kansalaisjärjestöille kyetään valiokunnan mielestä selkeyttämään Suomen EU-politiikkaa ja hälventämään mahdollisia Euroopan unionin kehitystä ja laajentumista koskevia epäluuloja.

***Päätösehdotus***

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että eduskunta saattaa tämän mietinnön valtioneuvoston tietoon.*

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Sirpa Pietikäinen /kok
vpj.	Henrik Lax /r	Mirja Ryyänen /kesk
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Hannu Takkula /kesk
	Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk	Martti Tiuri /kok
	Ilkka Kanerva /kok	Ben Zyskowicz /kok
	Antero Kekkonen /sd	vjäs. Jorma Huuhtanen /kesk
	Kimmo Kiljunen /sd	Markku Markkula /kok
	Outi Ojala /vas	Esko-Juhani Tennilä /vas.
	Kalevi Olin /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Antti Pelttari.