

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2002 vp

Valtioneuvoston selvitys toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 14 päivänä kesäkuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä (E 66/2002 vp) ulkoasiainvaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alivaltiosihteeri Antti Peltomäki, valtioneuvoston kanslia
- yksikön päällikkö Risto Piipponen, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Joni Heliskoski, oikeusministeriö
- professori Esko Antola
- valtiotieteen tohtori, tutkimuspäällikkö Teija Tiilikainen.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 97 §:n nojalla selvityksen toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Selvitys liittyy unionin perussopimusten uudistamiseen, jota ovat käsitelleet Nizzan ja Laekenin Eurooppa-neuvoston kokoukset. Laekenin Eurooppa-neuvoston kokous päätti kutsua koolle laajapohjaisen Eurooppa-valmistelukunnan (jälj. konventti). Osana unionin toimielinjärjestelmän uudistamiseen pyrkivää työtä konventti pohtii unionin toimivaltuuksien taroituksenmukaisempaa jakoa ja määrittelyä.

Valtioneuvoston selvityksessä arvioidaan Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta. Selvitys käy läpi toimivallan peruskäsitteet ja määritelmät, aineellisen toimivallanjaon samoin kuin muodollisen toimivallanjaon.

Euroopan unionille kuuluu sille perussopimuksissa nimenomaisesti luovutettu toimivalta. Toimivallan käyttöön kuuluvat selvityksen mukaan Euroopan yhteisön nimissä tehdyt lainsäädäntötoimet sekä muut toimet, joihin unionin toimielimet voivat ryhtyä sopimuksissa määrättyjen menettelyjen mukaisesti. Toimivallan käyttöön liittyy selvityksen mukaan läheisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltaminen.

Euroopan unionin tulevaisuutta koskevassa selonteossa (VNS 3/2001 vp) valtioneuvosto suhtautui avoimesti eri mahdollisuuksiin määrittellä tarkemmin toimivallan jakautuminen unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Valtioneuvosto suhtautui kuitenkin varauksellisesti ajatukseen yksityiskohtaisen ja tyhjentävän toimivaltaluettelon tekemisestä. Valtioneuvosto on pitänyt

myös tärkeänä, että erityistoimivalta säilyy edelleen unionin toimivallan määrittelyn lähtökohtana.

Valtioneuvoston selvityksessä käsitellään unionin toimivaltaa politiikka-aloittain. Selvityksen pohjana ovat olleet ministeriöiden omaa toimialaansa koskevat lausunnot. Selvityksen mukaan ministeriöiden lausunnoissa ei tullut esille kovin suuria tarpeita muuttaa toimivallan

jakoa koskevia periaatteita. Useilla aloilla todettiin selvityksen mukaan kuitenkin tarvetta joidenkin toimivaltamääräysten selventämiseen ja tarkentamiseen. Samoin kiinnitettiin huomiota käytettyihin instrumentteihin ja päätöksentekomenettelyihin sekä toimielinten väliseen tasapainoon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleistä

Ulkoasiainvaliokunta otti edellisen kerran kantaa unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon käsitellessään valtioneuvoston Euroopan tulevaisuutta koskevaa selontekoa (VNS 3/2001 vp). Ulkoasiainvaliokunnan selonteosta laatimassa mietinnössä (UaVM 18/2001 vp) valiokunta totesi tukevansa unionin nykyisten tehtävien ja toimivallanjaon selkeyttämistä. Valiokunta arvioi, että toimivallan jaon selkeyttäminen lisäisi unionin ymmärrettävyyttä kansalaisten silmissä ja helpottaisi vastuusuhteiden hahmottamista. Selkeyttämisen todettiin olevan tarpeen myös laajentumista ajatellen. Valiokunta suhtautui varauksellisesti sitovan toimivaltaluettelon laatimiseen. Valiokunta yhtyi selonteon kantaan, jonka mukaan erityistoimivallan on säilyttävä edelleen unionin toimivallan määrittelyn lähtökohtana.

Ulkoasiainvaliokunta ei tässä lausunnossa pyri ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa toimivallan jakoon eri sektoreilla. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että eduskunnalla on valmistelukunnan työn edetessä mahdollisuus ottaa yksityiskohtaisemmin kantaa toimivallan jakoa koskeviin periaatteisiin ja konkreettisiin ehdotuksiin. Selonteossa lyhyesti käsitellyn avoimen koordinaation käytön osalta valiokunta viittaa asiasta keväällä 2002 antamaansa lausuntoon (UaVL 2/2002 vp).

Valiokunta pitää asiantuntijakuulemiseen viitaten selvityksen puutteena, ettei se sisällä selkeitä poliittisia linjauksia Suomen näkemyksistä unionin kehityssuunnan suhteen. Nyt selvityk-

seen sisältyvä mahdollinen poliittinen linjaus on määriteltävä yksittäisistä, usein varsin teknisistä ja juridisista kannanotoista, mikä ei valiokunnan mielestä ole tarkoituksenmukainen tapa. Kuten edellä mainittu selonteko, ei myöskään tämä selvitys sovi pohjaksi tarpeelliseen ja välttämättömään kansalaiseskusteluun Euroopan unionin tulevaisuudesta. Kuten valiokunta jo mietinnössään (UaVM 18/2001 vp) korosti, valtioneuvoston on kyettävä tuomaan EU:n tulevaisuutta koskevaan keskusteluun kansalaisille aineksia, joiden lähtökohtana ovat Suomen kannat EU:n politiikan sisällön ja tavoitteiden suhteen eikä niinkään EU:n päätöksentekojärjestelmän yksityiskohdat.

Unionin ulkosuhdetoiminta

Selvityksen mukaan konventin keskeisenä tavoitteena on pidetty tehokkaampaa ja johdonmukaisempaa ulkosuhdepolitiikkaa, joka perustuisi yhtenäiseen kannanmuodostukseen, edustautumiseen ja tehokkaaseen toimintaan eri politiikkalohkoilla sekä yhteisten instrumenttien tehokkaaseen ja johdonmukaiseen käyttöön. Kysymys on valtioneuvoston mukaan sekä nykyisten toimivaltuuksien käytön tehostamisesta että unionin ulkosuhdetoiminnan rakenteiden tarkastelusta. Valiokunta pitää näitä tavoitteita kannattavina ja toteaa viime aikojen kriisien esimerkiksi Lähi-idässä korostaneen EU:n ulkosuhdepolitiikan kehittämisen tarvetta.

Eräänä selvitettävänä kysymyksenä nousee konventissa esille kysymys yhteisen ulko- ja tur-

vallisuuspolitiikan siirtämisestä yhteisön toimivaltaan eli nykyisen pilarijaon poistaminen joko kokonaan tai osittain. Selvityksen mukaan eräs vaihtoehto olisi erottaa selkeämmin yhtäältä ulko- ja turvallisuuspoliittiset linjaukset sekä suoraan poliittisia suhteita kolmansiin maihin ja YUTP:n välineistöä koskevat kysymykset. Näistä edelliseen olisi selvityksen mukaan mahdollista edelleen soveltaa hallitusten välisen yhteistyön periaatteita, kun taas jälkimmäisiin kysymyksiin sovellettaisiin enemmän yhteisöllisiä menetelmiä.

Yhteisöllistämisen ei selvityksen mukaan tarvitsisi välttämättä merkitä I pilarin päätöksentekomenettelyjen ja toimielinten aseman omaksuamista sellaisenaan, vaan tarvittaessa voitaisiin pohtia YUTP:n erityisluonteen huomioon ottavia ratkaisuja. Toiminnan tehostamiseksi tulisi selvityksen mukaan pohtia määräänemmistöpäätösten käyttöalan laajentamista. Valiokunta suhtautuu avoimesti kysymykseen YUTP:n päätöksentekomenettelyjen kehittämisestä. Siihen tulee valiokunnan mielestä kuitenkin palata tarkemmin valtioneuvoston perustuslain 97 §:n nojalla toimittamien selvitysten pohjalta, kun konventin työn tuloksena on käytettävissä konkreettisia ehdotuksia.

Yhteisen puolustuspolitiikan osalta Suomella ei selvityksen mukaan ole tarvetta määrittää toimivaltaa uudelleen, vaan yhteisen puolustuspolitiikan tulee jatkossakin kuulua jäsenvaltioiden toimivaltaan. Vaikka puolustuspolitiikan sisällön tarkempi määrittely voi valtioneuvoston mukaan tulla ajankohtaiseksi, Suomi ei selvityksen mukaan näe tässä vaiheessa tarpeelliseksi muuttaa ns. Petersbergin tehtävien määrittelyä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy tähän valtioneuvoston kantaan. Ottaen huomioon, että Kölnin ja Helsingin Eurooppa-neuvoston päätösten tuloksena luotujen unionin kriisinhallintavalmiuksien luominen on vaativa tehtävä ja nykytilanteessa vielä monilta osin kesken, valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että unioni ryhtyy määrittelemään itselleen entistä kunnianhimoisempia tavoitteita edellisen merkittävän projektin ollessa kesken. Suomi ei lainsäädäntönsä no-

jalla voi osallistua vaativimpien Petersbergin tehtävien toteuttamiseen.

Selvitykseen viitaten valiokunta toteaa, että puolustusmateriaaliyhteistyötä koskevan yhteistyön tehostamista, mahdollisesti myös perussopimuksen muutosten avulla, voidaan kuitenkin pitää perusteltuna. Valiokunta korostaa, että puolustusmateriaaliyhteistyön kehittämisessä on pidettävä huolta siitä, että siihen liittyvän aseviennin suhteen sovelletaan kansallisesti ja EU:n tasolla sovittuja säännöksiä ja käytäntöjä.

Valiokunta yhtyy selvityksen kantaan, jonka mukaan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan jako jäsenvaltioiden kehitysyhteistyöpolitiikkaan ja sitä täydentävään yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaan on myös jatkossa perusteltua. Valiokunta voi myös yhtyä siihen, että yhteisön kauppapoliittisen toimivallan laajentamisessa lähtökohdaksi tulisi olla Suomen vuoden 2000 HVK:ssa esittämät alkuperäiset tavoitteet. Valiokunta viittaa tältä osin mainitun HVK:n aikana asiasta antamaansa lausuntoon (UaVL 8/2000 vp).

Unionin oikeushenkilöllisyys

Euroopan unionilla ei ole nimenomaista oikeushenkilöllisyyttä, mutta unionilla on unionisopimuksen 24 ja 38 artiklan mukaisten menettelyjen kautta oikeus tehdä omissa nimissään kansainvälisiä sopimuksia. Unionin ulkosuhteiden selkeyden ja johdonmukaisuuden kannalta olisi valtioneuvoston mielestä perusteltua tunnustaa unionin oikeushenkilöllisyys nimenomaisesti perussopimuksessa sekä muodostaa unionista ja yhteisöistä yksi oikeushenkilö.

Valiokunta pitää yhden yhtenäisen oikeushenkilöllisyyden antamista unionille perusteltuna unionin rakenteen selkeyttämisen kannalta. Lisäksi oikeushenkilöllisyys on tärkeä myös esimerkiksi sen mahdollistamiseksi, että unioni voi liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Valiokunta korostaa kuitenkin selvityksen kantaan viitaten, että oikeushenkilöllisyyden antaminen unionille on toteutettava tavalla, joka ei itsessään muuta unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa.

Toissijaisuusperiaatteen valvonta

Valtioneuvoston selvityksessä otetaan kantaa toissijaisuusperiaatteen valvonnan tehostamiseen. Periaatteen mukaan unioni toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutuksen takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla.

Selvitys toteaa, että toissijaisuusperiaatteen valvonta on luonteeltaan poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jonka tarkoituksena on oikean lainsäädäntötason arviointi. Tästä syystä periaatteen valvonnan tulisi selvityksen mukaan olla ensisijaisesti ennakkollista poliittista valvontaa. Oikeudellisen valvonnan uusille muodoille ei selvityksen mukaan olisi tarvetta. Selvityksen mukaan periaatteen valvontaa on vahvistettava ensisijaisesti ennakkollisena poliittisena valvontana, joka voitaisiin toteuttaa esimerkiksi kytke-mällä kansalliset parlamentit osaksi unionin päätöksentekojärjestelmää kuulemis- ja lausuntomenettelyjä kehittämällä. Selvitys suhtautuu myös avoimesti mahdollisuuteen käyttää valvontaan erilaisia kansallisten parlamenttien ja unionin toimielinten välisiä sekä kansallisten parlamenttien keskinäisiä yhteistyömuotoja.

Ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään UaVM 18/2001 vp, että kansallisilla parlamentteilla tulee olla tärkeä rooli toissijaisuusperiaat-

teen tulkinnassa ja ennakkollisessa valvonnassa. Ulkoasiainvaliokunta katsoi myös, että kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä toissijaisuusperiaatteen toteutumisen osalta olisi lisättävä. Valiokunta ei kuitenkaan kannattanut uusien toimielinten perustamista valvontaa varten. Valiokunta voi näin ollen yhtyä selvityksen kantaan periaatteen poliittisen valvonnan vahvistamisesta. Valiokunta korostaa, että tärkeä toissijaisuusperiaatteen valvonnan muoto on myös jatkossa kansallisten parlamenttien suorittama neuvoston päätöksenteon valvonta. Parlamenttien roolia periaatteen ennakkollisessa valvonnassa ja tulkinnassa on valiokunnan mielestä syytä vahvistaa kehittämällä ennakkovalvonnan muotoja. Periaatteen poliittisen luonteen vuoksi valiokunta suhtautuu selvityksen tavoin varauksellisesti toissijaisuusperiaatteen oikeudellisen valvonnan muotojen muuttamiseen.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy edellä mainituin tarkennuksin asiassa valtioneuvoston kantaan yleisellä tasolla. Valiokunta varaa itselleen mahdollisuuden tarkempaan kannanottoihin Eurooppa-valmistelukunnan työn edetessä valtioneuvoston 97 §:n nojalla toimittamien selvitysten pohjalta.

Helsingissä 1 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Juha Korkeaoja /kesk
vpj.	Henrik Lax /r	Sirpa Pietikäinen /kok
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Mirja Ryyänen /kesk
	Antti Kalliomäki /sd	Martti Tiuri /kok
	Ilkka Kanerva /kok	Ben Zyskowicz /kok
	Tarja Kautto /sd	vjäs. Kimmo Kiljunen /sd.
	Antero Kekkonen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Antti Pelttari.