

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 17/2001 vp

Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä kesäkuuta 2001 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 93/2001 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (SuVL 5/2001 vp, PeVL 38/2001 vp ja LaVL 16/2001 vp), jotka ovat tämän mietinnön liitteinä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääministeri Paavo Lipponen
- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- ulkomaankauppaministeri Kimmo Sasi
- oikeuskansleri Paavo Nikula
- erityisasiantuntija Sarita Kaukaja
- osastopäällikkö Eikka Kosonen, osastopäällikkö Markus Lyra, yksikön päällikkö Risto

Piipponen ja linjanjohtaja Jan Store, ulkoasiainministeriö

- suurlähettiläs Antti Satuli
- alivaltiosihteeri Antti Peltomäki, neuvotteleva virkamies Mikko Puumalainen ja EU-asioiden neuvonantaja Jari Luoto, valtioneuvoston kanslia
- Eurooppa-oikeuden yksikön päällikkö Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- johtaja Erik Forsman, Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitto
- kansainvälisen yksikön päällikkö Martti Huttunen, Palvelutyöntajat ry
- Eurooppa-sihteeri Markku Jääskeläinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- neuvottelupäällikkö Markku Lemmetty, Akava ry
- Ralf Jaari, Kriittiset Eurooppalaiset ry
- puheenjohtaja Ulla Klötzer, Vaihtoehto EU:lle -kansalaisliike
- toiminnanjohtaja Reijo Paananen, Eurooppalainen Suomi ry
- puheenjohtaja Jutta Urpilainen, Eurooppalaisen Suomen nuoret ry
- ministeri Jaakko Itoniemi
- ministeri Max Jakobson
- professori Esko Antola
- professori Martti Koskeniemi
- professori Tuomas Ojanen

- valtiotieteen tohtori Tuomas Forsberg
- erikoistutkija, valtiotieteen tohtori Hanna Ojanen
- tutkimuspäällikkö Teija Tiilikainen
- vieraileva tutkija, valtiotieteen tohtori Pekka Visuri.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Belgian, Tanskan, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä tehdyn Nizzan sopimuksen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. Sopimus ja siihen liittyvä päätösasiakirja allekirjoitettiin Nizzassa 26 päivänä helmikuuta 2001. Päätösasiakirjaan sisältyy 27 julistusta, jotka allekirjoittajavaltioiden konferenssi on hyväksynyt tai ottanut huomioon.

Nizzan sopimuksen määräykset liittyvät pääosin yhteisön toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän mukauttamiseen laajentumisen mahdollistamiseksi. Keskeisimmät määräykset koskevat äänenpainotusta neuvostossa päätettäessä asioita määräenemmistöllä, Euroopan parlamenttiin jäsenvaltioista valittavien edustajien määrää, komission kokoonpanoa, nimittämismenettelyä ja sisäisen työn organisointia ja komission puheenjohtajan asemaa. Päätöksentekojärjestelmää muutetaan laajentamalla määräenemmistöpäätösten ja yhteispäätösmenettelyn soveltamisalaa.

Kauppapolitiikassa yhteisön toimivaltaa laajennetaan sisällyttämällä palvelut sekä henkisen omaisuuden kaupalliset näkökohdat tietyin rajoisin yhteisön yhteiseen kauppapolitiikkaan. Tiiviimmän yhteistyön eli joustavuuden käyttöä helpotetaan Euroopan yhteisöjen perustamis-

sopimuksen sekä oikeus- ja sisäasioiden alalla ja mahdollistetaan sen käyttö ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöönpanossa. Yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen rakenteeseen, kokoonpanoon ja toimivaltaan liittyvillä muutoksilla pyritään tehostamaan tuomioistuimien toimintaa.

Euroopan parlamentin asemaa vahvistetaan antamalla parlamentille yleinen kanneoikeus yhteisön tuomioistuimessa ja mahdollisuus hankkia lausunto suunniteltujen kansainvälisten sopimusten yhteisön oikeuden mukaisuudesta. Vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteiden suojaa vahvistetaan luomalla näiden periaatteiden vakavaa rikkomista koskevia vaaratilanteita varten menettelyt.

Nizzan sopimuksen voimaantulo edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat sen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti. Sopimus tulee voimaan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun kaikki allekirjoittajavaltiot ovat tallettaneet ratifioimiskirjansa. Esitykseen liittyy ehdotus laiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella tarkemmin säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti Nizzan sopimuksen kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Vuoden 2000 hallitusten välisen konferenssin (jäljempänä HVK) tarkoituksena oli mukauttaa EU:n päätöksentekomenettelyjä, jotta unioni pystyisi toimimaan tehokkaasti myös laajentumisen jälkeen. HVK:ssa käytyjen neuvottelujen asialistan runko sisältyi jo Amsterdamin sopimukseen.

Suomen valmistautuminen vuoden 2000 hallitusten väliseen konferenssiin

Valtioneuvosto antoi ulkoasiainvaliokunnan lausunnossaan (UaVL 9/1999 vp) edellyttämän selonteon Suomen lähtökohdista ja tavoitteista Euroopan unionin vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa (VNS 1/2000 vp). Ulkoasiainvaliokunta laati selontekoa koskevan mietinnön (UaVM 2/2000 vp) saatuaan sitä koskevat lausunnot suurelta valiokunnalta (SuVL 1/2000 vp) ja perustuslakivaliokunnalta (PeVL 2/2000 vp).

Mietinnössään valiokunta korosti laajentumisen ensisijaisuutta EU:n toiminnassa sekä laajentumiseen valmistautumista perussopimusten uudistamisen keskeisenä perusteena.

Yhteistyö valtioneuvoston ja eduskunnan välillä neuvottelujen aikana

Ulkoasiainvaliokunta voi yhtyä suuren valiokunnan lausuntoon (SuVL 5/2001 vp) sisältyvään arvioon, jonka mukaan valtioneuvosto huolehti koko neuvotteluprosessin ajan moitteettomasti eduskunnan myötävaikuttamisen turvaamisesta kaikissa neuvottelujen vaiheissa ja kaikkien neuvoteltavina olevien asiakysymysten osalta.

Suuren valiokunnan lausunnossa viitataan yhteydenpidon valtioneuvoston ja eduskunnan asianomaisten valiokuntien (ulkoasiainvaliokunta ja suuri valiokunta) välillä jatkuneen myös Nizzan Eurooppa-neuvoston kokouksen aikana. Valiokunta pitää suuren valiokunnan tavoin tätä

menettelyä hyvänä osoituksena valtioneuvoston ja eduskunnan toimivasta yhteistyöstä, mutta toteaa, että epävirallinen yhteydenpito itse neuvottelujen aikana ei oikeuta valtioneuvostoa ainaakaan merkittävällä tavalla poikkeamaan eduskunnan perustuslain 97 §:n mukaisesti hyväksymistä kannoista.

Yleisarvio Nizzan sopimuksesta

Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen arvioon, jonka mukaan Nizzan sopimus mahdollistaa unionin laajentumisen, vaikka neuvottelujen tuloksena syntynyt sopimus ei vastaakaan kaikilta osiltaan Suomen tavoitteita.

Valiokunta toteaa, että Nizzan sopimus ei vastaa Suomen tavoitteita EU:n päätöksentekomenettelyjen selkeyden ja läpinäkyvyyden parantamisessa. Valiokunta arvioi myös, että sopimuksella puututaan unionin toimivuuden kannalta tärkeään ja herkkään tasapainoon pienten ja suurten jäsenvaltioiden vaikutusvallan välillä tavalla, joka heikentää pienten jäsenvaltioiden suhteellista asemaa.

Nizzan sopimusta koskevien neuvottelujen painottuminen aivan neuvottelujen loppuvaiheeseen siten, että Nizzan Eurooppa-neuvoston kokouksessa käytiin vielä pitkäjänteisiä neuvotteluja suuresta osasta HVK:n asialistaa, korostaa valiokunnan mielestä tarvetta kehittää menettelyjä, joilla EU:n perussopimusten muutoksia valmistellaan. Valiokunta toteaa, että vuoden 2004 hallitusten välisen konferenssin valmistelujen voidaan ainakin tämän hetken arvioiden mukaan merkitsevän parannusta tähän kysymykseen.

Nizzan sopimuksen julistus unionin tulevaisuudesta

Euroopan unionin tulevaa kehittämistä koskeva valmistelu on käynnistynyt Nizzan sopimuksen hyväksyneen konferenssin päätöksiin sisältyvän julistuksen (n:o 23) nojalla. Valiokunta toteaa unionin tulevaisuuskeskustelua koskevan valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2001 vp) ole-

van valiokunnan käsiteltävänä mietinnön laatimista varten.

Nizzan sopimuksen keskeiset muutokset EU:n perussopimukseen

Äänten painotus neuvostossa

Valmistauduttaessa neuvotteluihin valtioneuvoston lähtökohta, johon eduskunta yhtyi ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaisesti, oli, että ääntenpainotusjärjestelmään voidaan hyväksyä muutoksia sillä edellytyksellä, että muissa institutionaalisissa kysymyksissä päästään tyydyttäviin tuloksiin. Tavoitteena oli löytää äänten painotukseen yksinkertainen ja selkeä ratkaisu, joka olisi sovellettavissa laajentumisprosessin joka vaiheessa. Äänten painotuksen muuttamisessa lähtökohtana oli sellainen ääniasteikko, joka ottaa riittävästi huomioon myös pienten jäsenvaltioiden keskinäiset erot ja joka turvaa myös sen, että määräenemmistö edustaa aina myös jäsenvaltioiden enemmistöä.

Nizzan sopimuksen mukaan äänten painotusta neuvostossa muutetaan 1 päivästä tammikuuta 2005 alkaen. Kaikkien jäsenvaltioiden äänimäärä kaksinkertaistetaan, jonka lisäksi kaikille jäsenvaltioille Luxemburgia lukuun ottamatta annetaan myös lisä-ääniä, jotka jakautuvat niin, että suurempien jäsenvaltioiden suhteellinen osuus äänistä kasvaa. Määräenemmistön muodostamiseen vaadittavaa ääniosuutta, joka on nykyisin 71,26 prosenttia jäsenvaltioiden yhteenlasketusta äänimäärästä neuvostossa, muutetaan niin, että se 27 jäsenvaltion unionissa nousisi 73,91 prosenttiin kokonaisäänimäärästä. Neuvoston määräenemmistöpäätöksentekoon lisätään äänien määräenemmistön lisäksi kaksi uutta edellytystä. Kun tehdään päätös komission ehdotuksesta, tulee puoltavien äänien edustaa jäsenvaltioiden enemmistöä. Lisäksi neuvoston määräenemmistöpäätöksen edellytyksenä on erillinen väestökynnys, jonka mukaan määräenemmistön muodostavien jäsenvaltioiden yhteenlaskettu väkiluku on oltava vähintään 62 prosenttia unionin koko väestöstä.

Valiokunta toteaa, että äänten painotukseen tehtävät muutokset täyttävät tyydyttävästi Suo-

men asettamat tavoitteet. Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen kantaan, jonka mukaan hyväksytty kokonaisratkaisu ei kuitenkaan vastaa Suomen tavoitetta tasapainoisesta kokonaisratkaisusta, koska äänten jakautuminen ei perustu objektiivisiin kriteereihin eikä lopputulosta voida päätöksenteon tehokkuuden ja järjestelmän selkeyden kannalta pitää hyvänä. Sopimukseen sisältyvän 62 prosentin väestökynnyksen merkitys suurten jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien kannalta voi valiokunnan mielestä olla suurempi kuin hallituksen esityksessä todetaan. Väestökynnyksen käyttöönoton myötä kolme suurinta EU:n jäsenvaltiota pystyvät yhdessä estämään päätösten synnyn ja siten ne saavat käyttöönsä veto-oikeuden.

Komissio

Suomen selkeä lähtökohta komission kokoonpanon suhteen oli, että komissiossa tulee jatkossakin olla yksi jäsen kustakin jäsenvaltiosta, koska tämä turvaa parhaiten komission legitimitetin ja jäsenvaltioiden tasavertaisen aseman laajentumisen jälkeenkin vaarantamatta kollegion työskentelyn tehokkuutta.

Nizzan sopimuksella komission kokoa muutetaan 1 päivästä tammikuuta 2005 siten, että muodostettavassa uudessa komissiossa on enää yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta. Nizzan sopimuksessa asetetaan komissiolle myös enimmäisjäsenmäärä. Sopimuksen siirtymäjärjestelyn mukaisesti komission jäsenmäärää vähennetään jäsenvaltioiden lukumäärää pienemmäksi, kun unionin jäsenmäärä nousee 27:ään. Myös komission muodostamismenettely uudistetaan Nizzan sopimuksella siten, että komission puheenjohtaja ja jäsenet valitaan määräenemmistöllä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että Suomen neuvottelutavoitteet komission kokoonpanon suhteen eivät täysin toteutuneet, koska komission jäsenmäärä voi jossain vaiheessa olla pienempi kuin jäsenvaltioiden lukumäärä, jolloin kaikilla jäsenvaltioilla ei ole kansalaistaan kollegiossa. Toisaalta komissiossa on yksi jäsen jokaisesta jäsenvaltiosta varsin pitkään, koska kokoonpanoa rajoitetaan vasta silloin, kun unio-

nissa on 27 jäsenvaltiota. Valiokunta pitää hallituksen tavoin merkittävänä sopimukseen kirjatua ehdotonta tasapuolisen vuorottelun periaatetta komission kokoonpanossa sen jälkeen, kun EU:n jäsenenä on enemmän kuin 27 valtiota.

Komission valintatavan suhteen ulkoasiainvaliokunta viittaa suuren valiokunnan lausuntoon, jonka mukaan Nizzan sopimukseen sisältyvää siirtymistä määräenemmistöpäätöksenteon komission puheenjohtajan ja jäsenten valinnassa ei viime hetken aloitteena ehditty käsitellä eduskunnan valiokunnissa. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan kantaan, jonka mukaan ratkaisu on kuitenkin täysin tyydyttävä, koska se vahvistaa komission asemaa vähentämällä niitä mahdollisuuksia jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin, jotka liittyvät yksimielisyysvaatimukseen.

Suuri valiokunta korostaa lausunnossaan, että Euroopan unionin institutionaalisen kehityksen nykyvaiheessa komission kollegiaalinen luonne ja sen jäsenten keskinäinen tasa-arvo ovat pienelle jäsenvaltiolle erityisen tärkeitä. Ulkoasiainvaliokunta pitää suuren valiokunnan tavoin tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa ja tarvittaessa selvittää eduskunnalle, miten komissiolle annettu valta päättää varapuheenjohtajien lukumäärästä ja valinnasta sekä komission puheenjohtajan tehostettu ohjausvalta suhteessa komission toimintaan vaikuttavat EU:n instituutioon kokonaisuutena.

Euroopan parlamentti

Suomen lähtökohtana oli, ettei Euroopan parlamentin jäsenten enimmäismäärään tehtäisi muutoksia. Suomen näkemyksen mukaan ratkaisun tuli olla sellainen, että se takaisi kaikille jäsenvaltioille mahdollisuuden asianmukaiseen edustautumiseen Euroopan parlamentissa. Ulkoasiainvaliokunta suhtautui mietinnössään UaVM 2/2000 vp myös kielteisesti yleiseurooppalaisten listojen käyttöönottoon Euroopan parlamentin vaalissa.

Nizzan sopimuksella vahvistettu Suomesta valittavien edustajien määrä (13) on hallituksen esityksen mukaan Suomen tavoitteiden mukai-

nen ja mahdollistaa asianmukaisen edustautumisen.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy suuren valiokunnan lausunnossa esitettyyn kantaan, jonka mukaan Nizzan konferenssissa sovittua Euroopan parlamentin paikkajakoa ei kuitenkaan voi pitää hyväksyttävänä siltä osin, kuin eräille hakijavaltioille on varattu vähemmän paikkoja kuin väkimäärältään vastaaville nykyisille jäsenvaltioille. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että hakijavaltoita koskevat epäjohdonmukaisuudet tulee korjata liittymissopimuksissa. Valiokunta huomauttaa myös, että hallituksen esityksestä on jostain syystä jäänyt pois tätä asiaa koskeva julistukseen 20 sisältyvä taulukko, joka sisältää mm. äänimäärät neuvostossa ja Euroopan parlamentin jäsenmäärät 27 jäsenen unionissa.

Nizzan sopimuksella artiklaan lisätään uusi toinen kohta, jonka mukaan neuvosto vahvistaa yhteispäätösmenettelyä noudattaen Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja erityisesti niiden rahoitusta koskevat säännöt. Valiokunta korostaa hallituksen esityksen mainintaa, jonka mukaan uusi oikeusperusta ei mahdollista yleiseurooppalaisten listojen käyttöönottoa.

Määräenemmistöpäätösten sekä yhteispäätös-menettelyn käyttöalan laajentaminen

Suomi on ollut valmis tukemaan määräenemmistöpäätöksenteon laajentamista unionin toimintakyvyn varmistamiseksi. Suomi on tämän yleiskannan mukaisesti johdonmukaisesti tukenut määräenemmistöpäätöksenteon laajentamista sekä vuoden 1996 että vuoden 2000 HVK:ssa. Tavoitteena on ollut turvata päätöksenteon tehokkuus laajentuneessa unionissa.

Suomi ei ollut valmis määräenemmistöpäätöksenteon laajentamiseen kysymyksissä, jotka liittyivät unionin perusluonteeseen. Tällaisina kysymyksinä pidettiin perussopimuksia ja muuta primäärioikeutta, jäsenvaltioiden erillistä hyväksymistä edellyttäviä neuvoston päätöksiä, yhteistä toimitelinjärjestelmää, eräitä talousarvion ulkopuolisia rahoitusjärjestelyjä sekä unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltaa koskevia muutoksia.

Nizzan sopimuksella yksimielisyysvaatimus korvataan määränemmistöpäätöksenteolla 37:ssä EY:n perustamissopimuksen tai unionisopimuksen artiklassa. Näistä 22 artiklassa siirytään määränemmistöpäätöksentekoon Nizzan sopimuksen voimaan tullessa. Muissa artikloissa määrätään määränemmistöpäätöksentekotettavaksi käyttöön sopimuksen nojalla tietynä myöhemmän ajankohtana tai neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Yhteispäätösmenettely otetaan käyttöön viidessä tapauksessa sopimuksen voimaantulon yhteydessä sekä tietyissä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskevissa kysymyksissä myöhemmän ajankohtana neuvoston yksimielisellä päätöksellä.

Valiokunta voi yhtyä hallituksen esityksen arvioon, jonka mukaan määränemmistöpäätösten käyttöalan laajentaminen vastaa kohtuullisen hyvin Suomen neuvotteluille asettamia tavoitteita.

EY:n perustamissopimuksen 133 artikla. Yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan 133 artiklan muuttaminen on valiokunnan mielestä merkittävimpiä Nizzan sopimuksen sisältämiä muutoksia. Sopimuksella muutetaan 133 artiklaa siten, että artiklan soveltamisalaan eli yhteisen kauppapolitiikan piiriin sisällytetään palvelut tietyin poikkeuksin (kulttuuri- ja audiovisuaalipalvelut sekä koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut) sekä henkisen omaisuuden kaupalliset näkökohdat. Kauppapolitiikkaa koskevia sopimusmääräyksiä on tarkennettu esimerkiksi kirjaamalla 133 artiklaan aiempaa tarkemmin ne alat, joilla sopimuksen tekeminen edellyttää yksimielisyyttä.

Eduskunnan valiokunnat käsittelevät konferenssin aikana kysymystä useaan otteeseen (esimerkiksi UaVL 8/2000 vp ja SuVL 5/2000 vp). Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että muutetun 133 artiklan sisällössä otetaan huomioon keskeiset em. ulkoasiainvaliokunnan ja suuren valiokunnan lausuntoihin sisältyvät kannanotot.

Sopimuksella tarkennettiin myös menettelyjä, joiden mukaan komission on kuultava neuvoston nimeämää erityiskomiteaa neuvottelujen aikana. Jäsenvaltioiden mahdollisuuksia seurata nykyistä paremmin yhteistä kauppapolitiikkaa

koskevia neuvotteluja korostettiin ulkoasiainvaliokunnan ja suuren valiokunnan toimesta konferenssin aikana (UaVL 8/2000 vp ja SuVL 5/2000 vp).

Valiokunta edellyttää suuren valiokunnan lausuntoon (SuVL 5/2001 vp) viitaten, että valtioneuvoston on kiinnitettävä erityistä huomiota jäsenvaltioiden seurantamahdollisuuksien parantamista koskevan sopimusmääräyksen täytäntöönpanoon. Valiokunta pitää myös tärkeänä yhteisen kauppapolitiikan kehityksen kannalta, että muutettua 133 artiklan 3 kohdan määräystä, jonka mukaan neuvoston ja komission tehtävänä on huolehtia, että neuvotellut sopimukset ovat yhteisön sisäisten politiikkojen ja sääntöjen mukaisia, noudatetaan huolellisesti.

Tiiviimpi yhteistyö

Suomen lähtökohta tiiviimpää yhteistyötä eli joustavuutta koskevien sopimusmääräysten muuttamiseen HVK:ssa oli varauksellinen. Valtioneuvosto ei selonteossaan pitänyt tarpeellisena Amsterdamin sopimuksen joustavuusmääräysten perusteellista muuttamista, mutta oli kuitenkin valmis käsittelemään joustavuuden käyttökynnystä osana määränemmistöpäätöskysymystä. Ulkoasiainvaliokunta ei mietinnössään UaVM 2/2000 vp pitänyt perusteltuna perussopimusten joustavuutta koskevien määräysten muuttamista.

Kun tiiviimpi yhteistyö HVK:n kuluessa nousi neuvottelujen kohteeksi, valtioneuvoston toimittamien lisäselvitysten pohjalta eduskunta hyväksyi tiettyjen joustavuutta koskevien sopimusmuutosten tekemisen (UaVL 9/2000 vp ja SuVL 5/2000 vp).

Nizzan sopimuksessa määritellään joustavuuden aloittamiseen vaadittava jäsenvaltioiden määrä nykyisen jäsenmaiden enemmistön sijasta kahdeksaksi. Nizzan sopimuksella poistetaan myös mahdollisuus niin sanottuun hätäjarruun EY:n perustamissopimuksen soveltamisalalla ja oikeus- ja sisäasioiden yhteistyössä. Muutoksen jälkeen tiiviimpään yhteistyöhön siirtyminen voidaan esitellä Eurooppa-neuvoston keskusteltavaksi, ei sen sijaan enää yksimielisesti ratkaistavaksi.

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskee muutos, joka mahdollistaa tiiviimmän yhteistyön yhteisen toiminnan tai kannan täytäntöönpanossa. Myös joustavuusmääräysten rakennetta selkeytetään kokoamalla joustavuuden yleiset edellytykset yhteen. Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen kantaan, jonka mukaan tiiviimmän yhteistyön edellytykset eivät sisällöllisesti poikkea merkittävästi voimassa olevista määräyksistä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy hallituksen esityksessä todettuun Suomen joustavuutta koskevaan neuvottelutavoitteeseen, jonka mukaan tiiviimmän yhteistyön tulisi olla houkuttelevampaa unionin toimielinjärjestelmän puitteissa kuin sen ulkopuolella. Valiokunta voi myös yhtyä hallituksen esityksen arvioon, jonka mukaan joustavuutta koskevaa neuvottelutulosta voidaan Suomen näkökulmasta pitää hyvänä.

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat muutokset

Vuoden 2000 HVK:n alkaessa ei Suomen taholta pidetty tarpeellisenä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien unionisopimuksen määräysten muuttamista. HVK:n aikana myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat unionisopimuksen määräykset nousivat neuvottelujen kohteeksi.

Nizzan sopimuksella unionisopimuksen 17 artiklasta poistetaan osuudet, jotka koskevat Länsi-Euroopan unionin (WEU) mahdollista sulauttamista Euroopan unioniin ja asemaa unionin kriisinhallinnassa. Nizzan sopimuksella YUTP:a koskevat määräykset muutetaan siten vastaamaan unionin kriisinhallintakykyä kehitettäessä käytännössä jo toteutettuja muutoksia. Määräenemmistöpäätökset otettiin käyttöön YUTP:n erityisedustajien nimittämisessä sekä niissä unionisopimuksen 24 artiklan mukaan tehdyissä sopimuksissa, jotka tehdään yhteisen toiminnan tai yhteisen kannan täytäntöönpanemiseksi. Valiokunta suhtautui mietinnössään UaVM 2/2001 vp varauksellisesti määräenemmistöpäätösten käyttöalan laajentamiseen YUTP-kysymyksissä. Valtioneuvoston toimittaman lisäselvityksen pohjalta valiokunta kuitenkin

hyväksyi määräenemmistöpäätösten käyttöalan laajentamisen edellä mainittuihin kysymyksiin (UaVL 7/2000 vp).

Valiokunta toteaa, että unionisopimuksen 17 ja 25 artiklaa (poliittisten ja turvallisuusasiain komitea) koskevat muutokset tehtiin vasta Nizzan Eurooppa-neuvoston kokouksessa, joten niitä ei voitu käsitellä etukäteen valiokunnassa. Valiokunta yhtyy kuitenkin hallituksen esityksen kantaan, jonka mukaan tehdyt muutokset vastaavat kehitystä, joka on tapahtunut etenkin YUTP:n päätöksenteon tehostamisessa ja unionin kriisinhallintakyvyn vahvistamisessa, ja pitää tästä syystä näitä muutoksia hyväksyttävänä.

Valiokunta viittaa tiiviimpää yhteistyötä YUTP-kysymyksissä koskevien muutosten osalta edellä asianomaisessa kohdassa esitettyyn.

EY:n tuomioistuimia koskevat muutokset

Vuoden 2000 HVK:n valmistelujen yhteydessä kiinnitettiin sekä valtioneuvoston että eduskunnan kannanotoissa huomiota EY:n tuomioistuinjärjestelmän toimivuuteen. 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.

Lakivaliokunta on lausunnossaan LaVL 16/2001 vp käsitellyt Nizzan sopimuksella EY:n tuomioistuinjärjestelmään tehtyjä muutoksia. Lakivaliokunnan mukaan uudistus on laajakantoinen ja välttämätön tehostamaan ja nopeuttamaan EU:n lainkäyttöjärjestelmää. Valiokunta viittaa tuomioistuinjärjestelmän muuttamista koskevien yksityiskohtien osalta mainittuun lakivaliokunnan lausuntoon.

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että Nizzan sopimuksella tehtyjen muutosten jälkeen määräenemmistöllä päätettävään tuomioistuimen työjärjestykseen jää sellaisia laillista oikeudenkäyntijärjestystä ja asianosaisen oikeusasemaa koskevia säännöksiä, joiden säätäminen edellyttäisi parlamentaarista myötävaikutusta. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy siihen lakivaliokun-

nan lausunnossa esitettyyn käsitykseen, että Euroopan unionista tehty sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamat oikeusvaltiolliset ja kansanvaltaiset periaatteet edellyttävät unionin tason lainkäyttöelinten noudattaman oikeudenkäyntijärjestyksen sääntelemistä tavalla, joka turvaa EU-tason ja kansallisen tason parlamentaarisen päätösvallan.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa lakiasiainvaliokunnan lausuntoon viitaten, että hallituksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edistääkseen tällaisen sääntelyn aikaansaamista.

Unionisopimuksen 7 artiklan täydentäminen

Nizzan sopimus muuttaa unionisopimuksen 7 artiklaan sisältyviä määräyksiä unionin peruseriaatteiden rikkomistapauksiin sovellettavista menettelyistä. Nämä muutokset edellyttivät myös EY:n perustamissopimuksen 309 artiklan teknistä muuttamista.

Artiklan 1 kohtaan sisältyvän uuden menettelyn nojalla unionissa voidaan käsitellä jäsenvaltion toimia jo siinä vaiheessa, kun on olemassa selvä vaara, että se rikkoo vakavasti unionisopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa mainittuja periaatteita. Mainitun määräyksen mukaan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Neuvosto voi 1 kohdassa määrätyn päätöksentekomenettelyn mukaisesti antaa jäsenvaltiolle suosituksia.

Varsinaisista jäsenvaltioihin peruseriaatteiden rikkomisen takia kohdistettavista sanktioista päätetään edelleen valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa. EY:n tuomioistuimelle annetaan unionisopimuksen 46 artiklan muutoksella toimivalta käsitellä 7 artiklaan liittyviä kysymyksiä rajoitusti eli vain menettelyjä koskevilta osin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 38/2001 vp käsitellyt unionisopimuksen 7 artiklan muutosta perustuslain kannalta. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan arvioon, jonka mukaan uuden menettelyn voidaan katsoa nostavan kynnystä turvautua varsinaiseen sanktiomenettelyyn. Valiokunta pitää

perustuslakivaliokunnan tavoin muutosta aiheellisenä.

Muut Nizzan sopimuksen ja päätösasiakirjan sisältämät määräykset

Valiokunnalla ei ole huomauttamista Nizzan sopimuksen sisältämiin tilintarkastustuomioistuinta, talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa sekä Euroopan investointipankkia ja Euroopan keskuspankkia koskeviin määräyksiin. Valiokunta pitää hyväksyttävänä myös sopimukseen sisältyviä määräyksiä sosiaalisen suojelun komitean perustamisesta sekä Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen takia suoritettavista toimenpiteistä.

Sopimukseen sisältyvien Eurojust-yhteistyötä koskevien määräysten osalta valiokunta viittaa lakivaliokunnan lausuntoon (LaVL 16/2001 vp).

Valiokunta kiinnittää huomiota Nizzan sopimukseen liittyvään julistukseen numero 22, jonka mukaan vuodesta 2002 alkaen yksi Eurooppa-neuvoston kokous pidetään kunakin puheenjohtajakautena Brysselissä. Saman julistuksen mukaan kaikki Eurooppa-neuvoston kokoukset pidetään Brysselissä sen jälkeen, kun unionissa on 18 jäsentä. Valiokunta pitää päätöstä erityisesti uusien jäsenvaltioiden kannalta valitettavana, koska Eurooppa-neuvoston kokousten järjestäminen jäsenvaltiossa on tarjonnut hyvän mahdollisuuden lisätä EU:n tuntemusta ja kiinnostusta unionissa käsiteltäviä asioita kohtaan.

Nizzan sopimuksen hyväksyminen

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 38/2001 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että Nizzan sopimuksen sisältämät yhteisön toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän muutokset ovat periaatteellisesti hyvin olennaisia EU:n yksittäiselle jäsenvaltiolle, joka käyttää "osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi" (PeVL 14/1994 vp, s. 3/I). Pe-

rustuslakivaliokunta yhtyy lausunnossaan hallituksen käsitykseen, jonka mukaan se kuuluu eduskunnan hyväksyttäviin sopimuksiin perustuslain 94 §:n 1 momentin "merkitykseltään huomattava" -perusteen nojalla.

Lausunnossa todetaan perustuslakivaliokunnan yhtyvän hallituksen esityksen käsitykseen siitä, mitkä Nizzan sopimuksen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä budjettivallan kannalta merkittäviksi mainitut määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsitellään kattavasti Nizzan sopimuksen voimaansaattamista Suomen perustuslain säännösten kannalta. Perustuslakivaliokunta päätyy lausunnossaan siihen, että sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka edellyttäisivät supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Nizzan sopimuksen voimaansaattamista koskeva lakiehdotus voidaan siten perustuslakivaliokunnan mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Nizzassa 26 päivänä helmikuuta 2001 Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Hollannin tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Portugalin tasavallan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan välillä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Nizzan sopimuksen, ja

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
vpj. Eva Biaudet /r
jäs. Ulla Anttila /vihr (osittain)
Antti Kalliomäki /sd
Bjarne Kallis /kd
Ilkka Kanerva /kok
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Juha Korkea-aho /kesk

Outi Ojala /vas (osittain)
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /kok
Hannu Takkula /kesk
Martti Tiuri /kok
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Markku Markkula /kok
Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Antti Pelttari.

UaVM 17/2001 vp — HE 93/2001 vp