

Suomen lähtökohdat ja tavoitteet
Euroopan unionin vuoden 2000
hallitusten välisessä konferenssissa

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle
2.2.2000

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO	3
UUODEN 2000 HALLITUSTEN VÄLISEN KONFERENSSIN TAUSTA JA VALMISTELUT	3
SUOMEN LÄHTÖKOHDAT HALLITUSTEN VÄLISESSÄ KONFERENSSISSA	5
OSA YKSI: KÖLNIN JA HELSINGIN EUROOPPA-NEUVOSTON UUODEN 2000 HALLITUSTEN VÄLISELLE KONFERENSSILLE ESITTÄMÄT AIHEET	5
1. Komission koko ja kokoonpano	6
2. Äänen painottaminen neuvostossa	6
3. Määräenemmistöpäätöksenteon käyttöalan mahdollinen laajentaminen	7
4. Muita tarvittavia perussopimusten muutoksia, jotka liittyvät edellä mainittuihin kysymyksiin ja Amsterdamin sopimuksen täytäntöönpanoon	8
4.1. Komission jäsenten vastuu	8
4.2. Euroopan parlamentti	9
4.3. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin	9
4.4. Muut toimielimet ja neuvoa-antavat elimet	10
- Tilintarkastustuomioistuin	
- Talous- ja sosiaalikomitea	
- Alueiden komitea	
OSA KAKSI: MUITA ESIIN TULLEITA INSTITUTIONAALISIA KYSYMYKSIÄ	11
5. Hallitusten välisen konferenssin kanssa rinnakkaiset, mutta erilliset prosessit	11
5.1. Euroopan unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka	11
5.2. Ehdotus unionin perusoikeuskirjaksi	11
6. Muita uudistusehdotuksia	12
6.1. Joustavuus	12
6.2. Perussopimusten uudelleenjärjestely	13
HALLITUSTEN VÄLISEN KONFERENSSIN KÄYTÄNNÖN JÄRJESTELYT JA JATKOVALMISTELUT	13

JOHDANTO

Tässä valtiopäiväjärjestyksen 54 g §:n mukaisessa valtioneuvoston selonteossa esitellään Suomen hallituksen lähtökohdat ja tavoitteet Brysselissä 14.-15.2. 2000 yleisten asiain neuvoston yhteydessä avattavassa Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten välisessä konferenssissa (jäljempänä "HVK", "HVK 2000").

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta edellytti suurellei 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 kanttaan (26/1999 vp 22.10.1999).

Euroopan unionin (EU) perustana olevien sopimusten tarkistamisen edellytyksenä on hallitusten välisen konferenssin koollekutsuminen. Hallitusten välisen konferenssin järjestämisestä määrätään unionisopimuksen 48 artiklassa. Ennen hallitusten välisen konferenssin aloittamista neuvosto kuulee artiklassa esitetyn mukaan Euroopan parlamenttia ja tarvittaessa komissiota. Neuvoston antaman myönteisen lausunnon jälkeen neuvoston puheenjohtaja kutsuu konferenssin koolle hyväksymään yhteisellä sopimuksella perussopimuksiin tehtävät muutokset. Muutokset tulevat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

EHTY-sopimus päättyi 31.7.2002. Tämän jälkeen päätöksenteko hiili- ja terässektoreilla siirtyi EY-sopimuksen päätöksentekomenettelyjen alaisuuteen.

Helsingin Eurooppa-neuvoston (10.-11.12.1999) jälkeen 14.12.1999 Suomi puheenjohtajavaltiona osoitti neuvoston pääsihteerille kirjeen, jossa esitettiin perussopimusten muuttamista. Neuvosto päätti 48 artiklan mukaisesti 16.-17.12.1999 kuulla Euroopan parlamenttia ja komissiota, jotta neuvosto voisi antaa myönteisen lausunnon hallitusten välisen konferenssin järjestämisestä. Neuvoston annettua myönteisen lausunnon puheenjohtajavaltio Portugali voi kutsua konferenssin koolle.

VUODEN 2000 HALLITUSTEN VÄLISEN KONFERENSSIN TAUSTA JA VALMISTELUT

Edellisessä, vuoden 1996 HVK:ssa, joka johti Amsterdamin sopimuksen allekirjoittamiseen, institutionaaliset kysymykset olivat keskeisellä sijalla. Konferenssia pidettiin hyvänä mahdollisuutena mukauttaa unionin toimielinrakenteita ja tehostaa päätöksentekomenettelyjä siten, että unioni kykenisi paremmin vastaanottamaan uusia jäsenvaltioita. Amsterdamin sopimuksella laajennettiin muun muassa määränemmistöpäätöksenteon käyttöalaa neuvostossa, vahvistettiin komission puheenjohtajan asemaa, vahvistettiin Euroopan parlamentin toimivaltaa ja asetettiin sen jäsenmäärälle katto.

Vaikeimpia institutionaalisia kysymyksiä eli komission kokoa ja kokoonpanoa sekä äänen painottamista neuvostossa ei kuitenkaan onnistuttu ratkaisemaan. Tällöin päätettiin ratkaisuun, joka salli laajentumisneuvottelujen aloittamisen. Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön sekä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksiin liitetyn pöytäkirjan nro 11 mukaisesti ratkaisematta jääneisiin kysymyksiin päätettiin palata unionin laajentumisen edetessä. Pöytäkirjan 1 artiklassa todetaan, että unionin ensimmäisen laajentumisen voimaantulopäivänä komissiossa on kansallinen kustakin jäsenvaltiosta edellyttäen, että äänenpainotusjärjestelmä neuvostossa on muutettu kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyttävissä olevalla tavalla. Pöytäkirjan 2 artiklan mukaan uusi hallitusten välinen konferenssi kutsutaan koolle vähintään vuotta ennen kuin unionin jäsenvaltioiden määrä ylittää kaksikymmentä tarkastelemaan perusteellisesti toimielinten kokoonpanoa ja toimintaa koskevia perussopimuksen määräyksiä. Italia, Ranska ja Belgia antoivat kyseistä pöytäkirjaa koskevan julistuksen, jossa laajentumisneuvotteluiden päättäminen kytketään määränemmistöpäätöksenteon käytön merkittävään laajentamiseen. Päätösasiakirjaan liitetystä konferenssin hyväksymässä julistuksessa todettiin myös: "Yksimielisyys vallitsee siitä, että 29 päivänä maaliskuuta 1994 tehdyn neuvoston päätöksen ("Ioanninan välitysratkaisu") soveltamista jatketaan edelleen, kunnes ensimmäinen laajentuminen tulee voimaan, ja että kyseeseen päivämäärään mennessä löydetään ratkaisu Espanjan erityistapaukseen."

Tilanne on sittemmin muuttunut. Unionin laajentumisprosessi on edennyt ennalta arvioitua nopeammin, ja laajentumisen eteneminen on selkiytynyt. Neuvotteluissa ensimmäisten kuuden hakijavaltion kanssa on päästy hyvään alkuun ja neuvottelut seuraavien kuuden valtion kanssa aloitetaan keväällä 2000. Nykyisessä tilanteessa on tarkoituksenmukaista pyrkiä sellaisiin 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 jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin. Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan konferenssin tarkoituksena on ratkaista laajentumisen edellyttämät Amsterdamissa avoimiksi jääneet institutionaaliset kysymykset.

Kölnin päätelmien mukaisesti puheenjohtajavaltio Suomi laati itsenäisesti Helsingin Eurooppa-neuvostolle kattavan selvityksen (jäljempänä "HVK-selvitys") tarkasteltaviksi tulevista institutionaalisista kysymyksistä ratkaisuvaihtoehtojen selvittämiseksi ja arvioimiseksi. Puheenjohtajavaltion tuli ottaa huomioon jäsenvaltioiden, komission ja Euroopan parlamentin tekemät ehdotukset.

Suomi valmisteli HVK-selvityksen Kölnin päätelmissä annetun toimeksiannon pohjalta. Kyseessä oli puheenjohtajavaltion vastuulla oleva selvitys, joka perustui keskusteluihin jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja komission kanssa. Selvitystä ei käsitelty Co-reperissa eikä yleisten asiain neuvostossa vaan se jaettiin jäsenvaltioille 7.12.1999 juuri ennen Helsingin Eurooppa-neuvostoa. HVK-selvitys (13636/99 POLGEN 4) vastasi pitkälle jäsenvaltioiden enemmistön kantoja. Selvitys toimitettiin eduskunnan suurelle valiokunnalle 8.12.1999 (E 32/1999 vp).

HVK-selvitys jakautui kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa esiteltiin sellaiset kysymykset, joita valmistelujen pohjalta katsottiin mahdolliseksi ehdottaa HVK-neuvottelujen asialistalle. Näitä ovat Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmissä selkeästi mainitut kysymykset eli komission koko ja kokoonpano, ääntenpainotus neuvostossa, määräänemmistö päätösten käyttöalan mahdollinen laajentaminen, sekä muut tarvittavat muutokset, jotka liittyvät edellä mainittuihin kysymyksiin ja Amsterdamin sopimuksen täytäntöönpanoon. Tällaisiksi liitännäisiksi asioiksi

HVK-selvityksessä katsottiin komission jäsenen vastuu, Euroopan parlamentin paikkajako ja yhteispäätös menettely, EY:n tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toiminnan tehostaminen sekä mahdollisesti muutokset myös muissa toimielimissä, erityisesti tilintarkastustuomioistuimessa. HVK-selvityksen mukaan tähän asiakokonaisuuteen kuuluvat kysymykset tulisi ratkaista vuoden 2000 loppuun mennessä hallitusten välisessä konferenssissa.

HVK-selvityksen toisessa osassa käsiteltiin valmisteluissa esiin tulleita muita institutionaalisia kysymyksiä, joita ei kuitenkaan ehdotettu otettaviksi HVK:n asialistalle, jotta neuvottelut saataisiin päätökseen Kölnin Eurooppa-neuvoston asettamassa aikataulussa. Näihin kuuluvat HVK:n kanssa rinnakkaiset, mutta erilliset prosessit - Euroopan unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja ehdotus Euroopan unionin perusoikeuskirjaksi. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ei suljettu kokonaan pois asialistalta, vaan katsottiin, että kysymys saattaisi mahdollisesti tulla tarkasteltavaksi HVK:n myöhemmässä vaiheessa. Perusoikeuskirjan osalta todettiin, että sen jälkeen kun perusoikeuskirja on saatu valmiiksi, harkitaan, olisiko se sisällytettävä perussopimuksiin ja miten se olisi tehtävä. Lisäksi toisessa osassa kuvattiin muita valmisteluissa esille tulleita uudistusehdotuksia eli joustavuutta ja perussopimusten uudelleenjärjestelyä. HVK-selvityksessä todettiin, että joustavuutta ei haluta käsiteltäväksi hallitusten välisessä konferenssissa. Perussopimusten uudelleenjärjestelyn käsittelyä konferenssissa ei juuri kannatettu.

Helsingin Eurooppa-neuvosto toivotti päätelmissään tervetulleeksi puheenjohtajavaltion HVK-selvityksen. Päätelmien mukaisesti konferenssin olisi saatettava työskentelynsä päätökseen ja sovittava tarvittavista perussopimusten muutoksista joulukuuhun 2000 mennessä. Päätelmiin kirjattiin, että konferenssissa tarkastellaan Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti ja puheenjohtajavaltion HVK-selvityksen valossa komission kokoa ja kokoonpanoa, äänten painottamista neuvostossa ja määräänemmistö päätösten käyttöalan mahdollista laajentamista neuvostossa sekä muita perustamissopimuksiin tarvittavia muutoksia, jotka liittyvät unionin toimielimiin edellä mainittujen asioiden yhteydessä ja pantaessa täytäntöön Amsterdamin sopimusta. Päätelmien mukaan seuraava puheenjohtajavaltio Portugali antaa Euroop-

pa-neuvostolle selvityksen konferenssin etenemisestä ja voi ehdottaa asioita lisättäväksi konferenssin asialistalle.

Pääministeri Lipponen esitteli ennen Helsingin Eurooppa-neuvostoa 3.12.1999 eduskunnan suurelle valiokunnalle valtiopäiväjärjestyksen 54 a §:n mukaisesti sekä Suomen että puheenjohtajavaltion tavoitteita HVK:n suhteen Helsingin Eurooppa-neuvostossa. Lisäksi 13.12.1999 pääministeri esitteli valiokunnalle Eurooppa-neuvostossa saavutettuja tuloksia.

SUOMEN LÄHTÖKOHDAT HALLITUSTEN VÄLISISSÄ KONFERENSSISSA

Vuoden 1996 HVK:ssa Suomi katsoi unionin toiminnan kehittämisen ja tehostamisen olevan tarpeen, jotta unioni pystyisi vastaamaan sekä sisäisiin että ulkoisiin, erityisesti laajentumisesta aiheutuviin haasteisiin. Suomen lähtökohtana ja tavoitteena (VNS 1/1996 vp) institutionaalisten kysymysten osalta oli, että kysymyksiä oli tarkasteltava kokonaisuutena, arvioiden toimielinten välisiä tasapainoa. Tarkastelussa tuli ottaa huomioon kansanvaltaisuuden ja tehokkuuden asettamat vaatimukset sekä erityisesti myös pienten jäsenvaltioiden edut. Suomi korosti myös tarvetta unionin ja kansalaisten lähentämiseen.

Nämä tavoitteet ovat olleet tärkeitä myös Amsterdamin sopimuksen hyväksymisen jälkeen. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa (15.4.1999) todetaan seuraavasti: "Hallitus toimii sen puolesta, että unionin päätöksentekoa ja hallintoa kehitetään avoimuuden, vastuullisuuden ja tehokkaan hallintokäytännön periaatteiden mukaisesti. Hallitus tukee Euroopan unionin vahvistamista kansainvälisenä poliittisena ja taloudellisenä toimijana. Hallituksen tavoitteena on unionin institutionaalinen uudistaminen siten, että ratkaisut kestävät myös unionin laajentuessa uusilla jäsenmailla. Hallitus on valmis tukemaan määräenemmistöpäätöksenteon laajentamista unionin toimintakyvyn varmistamiseksi ja unionin toimielinten välisen tasapainon säilyttämistä sekä niiden keskinäisen yhteistyön turvaamista".

Suomen toiminta ja tavoitteenasettelu vuoden 1996 HVK:ssa ja hallituksen ohjelma 15.4.1999 muodostavat perustan Suomen kannoille tulevassa HVK:ssa. Suomen kan-

nanotot vuoden 2000 HVK:ssa esille tuleviin kysymyksiin esitellään jäljempänä samassa järjestyksessä kuin HVK-selvityksessä.

HVK-selvityksen mukaan konferenssilla tulisi olla kolme selkeää tavoitetta. Ensinnäkin 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 vastata kaikkia laajentumisprosessissa mukana olevat valtiot. Toiseksi HVK:ssa olisi pyrittävä tasapainoiseen ja poliittisesti perusteltavissa olevaan lopputulokseen, jonka jäsenvaltioiden kansalaiset ymmärtävät ja hyväksyvät. Kolmanneksi HVK:n pitäisi saada työnsä päätökseen vuoden 2000 loppuun mennessä, jotta laajentumisprosessi ei viivästyisi. Tavoitteet vastaavat myös hallituksen tavoitteita tulevassa HVK:ssa.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunnon (UaVL 10/1999 vp) mukaan on perusteltua, että Suomi sekä puheenjohtajavaltiona että puheenjohtajuuskauden jälkeen pyrkii rajamaan HVK:n asialistan niihin kysymyksiin, jotka on laajasti katsottu välttämättömiksi laajentumisen kannalta. Valiokunta toteaa kuitenkin, että tästä huolimatta HVK:ssa tulee varmistaa komission ja neuvoston ohella muidenkin unionin toimielinten, erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen, toimivuus laajentuneessa unionissa.

Suomen lähtökohtana on Helsingin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukainen asialista. Mikäli konferenssin asialistaa kuitenkin laajennetaan asioihin, joita ei käsitellä tässä selonteossa, valtioneuvosto täydentää selontekoa asianmukaisesti.

OSA YKSI: KÖLNIN JA HELSINGIN EUROPPA-NEUVOSTON VUODEN 2000 HALLITUSTEN VÄLISELLE KONFERENSSILLE ESITTÄMÄT AIHEET

Institutionaalisia kysymyksiä koskeva lopullinen ratkaisu tulee olemaan kokonaisratkaisu, jossa kytetään yhteen keskeiset asiat kohdat eli komission koko ja kokoonpano, äänen painottaminen neuvostossa sekä määräenemmistöpäätösten käyttöalan laajentaminen.

Hallituksen tavoitteena on kokonaisvaltainen ja johdonmukainen pitkän aikavälin ratkaisu. On oleellista, että lopputulos

on tasapainoinen ja kaikkien jäsenvaltioiden edut huomioonottava siten, että unionin legitimitetti kaikissa jäsenvaltioissa vahvistuu ja päätöksenteko tehostuu.

1. Komission koko ja kokoonpano

Perustamissopimusten mukaan 20-jäsenisessä komissiossa on oltava ainakin yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta, mutta saman valtion kansalaisuus saa olla enintään kahdella komission jäsenellä. Nykyisessä komissiossa on kaksi Saksan, Ranskan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Italian ja Espanjan kansalaista. Komission koosta ja kokoonpanosta unionin laajentumista silmällä pitäen ei päästy yksimielisyyteen vuoden 1996 HVK:ssa, vaan asia jätettiin ratkaistavaksi laajentumista edeltävässä HVK:ssa.

HVK-valmisteluissa nousi esille kaksi perusvaihtoehtoa: 1) komissio, jossa on yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta tai 2) komissio, jossa on vähemmän jäseniä kuin jäsenvaltioita. Kollegiota, jossa on yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta, pidettiin parhaana tapana varmistaa komission legitimitetti. Sen arvioidaan lisäävän kansalaisten unioniin kuulumisen tunnetta sekä varmistavan sen, että kaikkien jäsenvaltioiden tuntemus on edustettuna komissiossa. Perusteluna komissiolle, jossa olisi vähemmän jäseniä kuin jäsenvaltioita, on puolestaan esitetty, että komissio voi näin tehokkaasti täyttää tehtävänsä kollegiona. Tämä vaihtoehto vaikuttaisi kuitenkin tosiasiasa erityisesti pienten jäsenvaltioiden edustukseen komissiossa.

Komission jäsenten lukumäärän lisäksi valmistelemissa keskusteluissa on noussut esiin komission jäsenten keskinäinen asema. Voimassa olevien määräysten mukaan komission jäsenet ovat tasavertaisia päätöksenteossa. Komissio tekee päätöksensä jäsentensä yksinkertaisella enemmistöllä. Siltä osin kuin komission työn tehostamista halutaan toteuttaa sisäisillä uudelleenjärjestelyillä, kuten tehtäväjaoilla tai työryhmytyöskentelyllä, kyse ei ole HVK:a edellyttävistä kysymyksistä. Vain sellaiset komission jäsenen asemaa koskevat muutokset, jotka vaikuttaisivat heidän asemaansa komission päätöksenteossa, vaativat muutosta perustamissopimukseen ja siten käsittelyä HVK:ssa. Esimerkiksi komission jäsenten luokittelu eriarvoisesti käyttäen kriteereinä nimeävän jäsenvaltion kokoa tai asukaslukua loukkaisi oleelli-

sesti jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta ja siten edellyttäisi käsittelyä HVK:ssa.

Lisäksi on esitetty, että komission varapuheenjohtajien määrää lisättäisiin nykyisestä perustamissopimusten sallimasta yhdestä tai kahdesta varapuheenjohtajasta. Se, että varapuheenjohtajien määrää kasvatettaisiin esimerkiksi viiteen tai seitsemään, saattaisi johtaa komission jäsenten tosiasiallisen aseman nykyistä laajempaan eriyttämiseen komission sisällä. Varapuheenjohtajien määrän lisäämistä voidaan kuitenkin perustella sillä, että komission puheenjohtajan työtaakka komission poliittisessa ohjaamisessa kasvaa laajentumisen myötä. Varapuheenjohtajista voisi olla hyötyä myös komission sisäisen koordinoinnin tehostamisessa. Vuonna 1993 voimaan tulleella unionisopimuksella varapuheenjohtajien määrää vähennettiin kuudesta enintään kahteen. Jos osana kokonaisratkaisua päätetään lisätä varapuheenjohtajien määrää, on myös ratkaistava, määrätäänkö tästä sopimuksessa vai siirretäänkö siitä päättäminen komissiolle.

Hallitus katsoo, että komissiossa tulee unionin laajentuessa olla yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta. Hallituksen näkemyksen mukaan komissio voi tässä kokoonpanossa toimia tehokkaasti kollegiona laajentumisten jälkeenkin. Hallitus katsoo myös, että komission jäsenten tulee olla samanarvoisia komission kollegiaalisessa päätöksenteossa. Tällainen ratkaisu turvaa parhaiten komission legitimitetin ja jäsenvaltioiden tasavertaisen aseman.

Hallitus voi tarvittaessa harkita varapuheenjohtajien lukumäärän muuttamista osana kokonaisvaltaista tasapainoista ratkaisua. Kaikkien komission jäsenten tulee olla samanarvoisia päätöksenteossa, riippumatta varapuheenjohtajien määrän mahdollisesta lisäämisestä.

2. Äänten painottaminen neuvostossa

Kullekin neuvoston jäsenelle kuuluvien äänten painottamisen tarkoituksena oli alunperin heijastaa väestön lukumäärää ja suurten, keskikokoisten ja pienten jäsenvaltioiden ryhmittymien välistä tasapainoa. Jokaisen uuden laajentumisen yhteydessä uusi jäsenvaltio tai uudet jäsenvaltiot on sijoitettu äänimääräluokkiin samaa periaatetta noudattaen. Nykyinen ääntenpainotusjärjestelmä antaa väestömäärältään pienille jäsenvaltioil-

le suhteellisesti enemmän ääniä kuin suurille...

Ääntenpainotuksessa vaihtoehtoina ovat olleet esillä äänten uudelleenpainottaminen ja kaksoisenemmistö. Äänten uudelleenpainottamisella neuvostossa tarkoitetaan lähestymistapaa, jonka tavoitteena on jäsenvaltioiden äänimäärää muuttamalla turvata lähinnä suurten jäsenvaltioiden suhteellinen painoarvo päätöksenteossa. Kaksoisenemmistö perustuu ajatukseen, jonka mukaan määräenemmistöpäätös muodostuu yhtäältä jäsenvaltioiden äänten määräänemmistöstä ja toisaalta unionin väkilukuun pohjautuvasta tietyn suuruudesta, erikseen sovittavasta enemmistöstä.

Amsterdamin sopimukseen liitetyssä toimielimiä koskevassa pöytäkirjassa todetaan, että "unionin ensimmäisen laajentumisen voimaantulopäivänä komissiossa on yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta edellyttäen, että kyseiseen päivämäärään mennessä neuvoston ääntenpainotusta on muutettu kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyttävissä olevalla tavalla, joko painottamalla äänet uudelleen tai ottamalla käyttöön kaksinkertainen enemmistö, ja siten, että otetaan huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat, erityisesti hyvityksen antaminen niille jäsenvaltioille, jotka luopuvat toisen komission jäsenen nimeämismahdollisuudesta".

Määräänemmistöön tarvittava äänimäärän osuus on säilynyt lähes muuttumattomana eli noin 71 prosenttina äänten kokonaismäärästä. HVK-valmisteluissa kävi ilmi, että tulevassa HVK:ssa on ehkä pohdittava tarvetta muuttaa määräänemmistön äänikynnystä laajentumisen yhteydessä.

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. Suomessa oli valmiutta keskustella äänten uudelleenpainotuksesta, mikäli kaikilla jäsenvaltioilla olisi katsottu olevan oikeus komission jäseneksi. Kaksoisenemmistöä pidettiin hankalana menettelynä eikä sen läpimienemistä pidetty mahdollisena. Suomen kannat pohjautuvat pitkälti edellisen HVK:n aikana esitettyihin kantoihin, koska tilanne ei ole ratkaisevalla tavalla muuttunut vuoden 1996 HVK:a varten laadittujen selvitysten jälkeen.

Syksyllä 1999 Suomen puheenjohtajavaltiona jäsenvaltioiden kanssa käymässä HVK-keskusteluissa olivat esillä molemmat vaihtoehdot, sekä äänten uudelleenpainottaminen että kaksoisenemmistö. Näistä vaihtoehdoista äänten uudelleenpainottaminen sai laajemman kannatuksen. Kävi myös ilmi, että yhteys komission kokoon ja kokoonpanoon tehtävien muutosten sekä neuvoston ääntenpainotuksen välillä tunnustettiin selkeästi.

Puheenjohtajan HVK-selvityksessä todetaan, että äänten uudelleenpainottamiseen perustuvaa ratkaisua voitaisiin helpottaa lisäämällä painotettujen äänten lukumäärää suhteellisesti, jotta ääntenpainotusta voitaisiin eriyttää uusien jäsenvaltioiden huomioon ottamiseksi. Tämä mahdollistaisi uusien jäsenvaltioiden sijoittamisen entistä tarkemmin nykyisten jäsenvaltioiden rinnalle tai väliin ääntenpainotusasteikolla.

Hallitus voi hyväksyä ääntenpainotusjärjestelmään muutoksia sillä edellytyksellä, että muissa institutionaalisissa kysymyksissä päästään tyydyttäviin tuloksiin. Kokonaisratkaisun tulee olla tasapainoinen ja siinä tulee ottaa huomioon kaikkien jäsenvaltioiden edut.

Hallituksen mielestä ääntenpainotukseen on löydettävä yksinkertainen ja selkeä ratkaisu, joka on sovellettavissa laajentumisprosessin joka vaiheessa. Hallitus pitää äänten uudelleenpainottamista selkeämpänä ja yksinkertaisempana järjestelmänä ja siten selvästi parempana vaihtoehtona kuin kaksoisenemmistöä.

Hallitus katsoo, että määräänemmistöpäätösten nykyistä äänikynnystä ei ole tarpeen muuttaa.

3. Määräänemmistöpäätöksenteon käyttöalan mahdollinen laajentaminen

Suomen kannan lähtökohtana on pääministeri Lipposen hallituksen ohjelma 15.4.1999, jonka mukaan "hallitus on valmis tukemaan määräänemmistöpäätöksenteon laajentamista unionin toimintakyvyn varmistamiseksi".

HVK-selvityksessä suositellaan määräänemmistöpäätöksenteon käyttöalan laajentamista, muun muassa tehokkuuden ja dynaamisuuden takaamiseksi laajentuneessa unionissa. Tämä ei kuitenkaan ulottuisi kaikkiin asioihin, vaan selvityksen mukaan tietyistä asioista päätettäisiin edelleen yksimie-

lisesti. Selvityksessä esitellään asiaryhmiä, joissa määränemmistöpäätöksenteon käyttöalan laajentaminen olisi ajateltavissa. Määränemmistöpäätöksenteon käyttöalan laajentamiseen liittyy myös keskustelu yhteispäätös-menettelyn käyttöalan laajentamisesta.

HVK:a koskeissa keskusteluissa on nous-
sut esille myös kysymys siitä, että mikäli määränemmistöpäätöksenteon käyttöalaa ei voida riittävästi laajentaa, yksimielisyysvaatimuksen lieventäminen muulla tavoin saat-
taa olla tarpeellista.

Suomen yleiskanta vuoden 1996 HVK:ssa (valtionneuvoston selvitykset eduskunnalle määränemmistöpäätösten soveltamisalan laajentamisesta 15.11.1996 ja 16.5.1997) oli seuraava: "... valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti määränemmistöpäätösten lisää-
miseen nykyistä ääntenpainotusjärjestelmää noudattaen ja yhteispäätösmenettelyn sovel-
tamisalan laajentamiseen". Vuoden 1996 HVK:a varten laadituissa selvityksissä eri päätöksentekotapojen piirissä olevat asiat käytiin läpi artikloittain.

Hallitus kannattaa määränemmistöpäätöksenteon käyttöalan laajentamista, jotta voitaisiin turvata tehokkuus laajentuvassa unionissa. Tämä voisi tulla kysymykseen muun muassa

- läheisesti sisämarkkinoiden toimintaan liittyvissä unionin kansalaisuutta, henkilöiden vapaata liikkuvuutta, lainsäädäntöjen lähentämistä (verotuksessa erikseen selvitettyä vilittä osin) sekä yhteisöbudjettia koskeissa kysymyksissä;

- moitteettomassa varainhoidossa;

- yhteisöpolitiikoissa (teollisuus, kulttuuri ja ympäristö);

- kauppapolitiikassa (palvelut, aineettomat oikeudet) sekä

- joissakin institutionaalisissa kysymyksissä (esimerkiksi tuomioistuimen työjärjestyksen hyväksyminen, menettely komissiolle siirretyn täytäntöönpanovalan käytössä);

- vielä yksimielisyyden piirissä olevissa asioissa, joissa sovelletaan yhteispäätös-
menettelyä (unionin kansalaisten liik-
kumis- ja oleskeluoikeus, siirtotyöläisten sosiaaliurva, kulttuuripolitiikan edistä-
mistoimet).

Yksimielisesti tulee jatkossakin päättää kysymyksistä, jotka liittyvät unionin perusluonteeseen eivätkä päätöksenteon tehostamiseen laajentuneessa unionissa. Tällaisia kysymyksiä ovat perussopimuk-

*sia ja muuta primäärioikeutta, jäsenvaltioiden erillistä hyväksymistä edellyttäviä neuvoston päätöksiä, yhteistä toimielin-järjestelmää, eräitä talousarvion ulkopuo-
lisiä rahoitusjärjestelyjä sekä unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltaa koskevat muutokset. Samoin noudatetaan yksi-
mielisyysvaatimusta, kun päätetään sisä-
markkinoiden keskeisistä periaatteista poikkeamisesta, puolustuspolitiikasta (unionisopimuksen V osastossa) sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä pakkovallan käyttöön liittyvistä kysymyksistä (hallitusten välisessä yhteis-
työssä oikeudellisesti sitovat instrumentit unionisopimuksen VI osastossa).*

*Hallitus katsoo, että yhteispäätös-
menettely tulisi ulottaa pääsääntöisesti niihin asiaryhmiin, joissa siirrytään määränem-
mistöpäätöksentekoon.*

Lähtökohtaisesti talous- ja rahaliittoa koskevia päätöksentekomenettelyjä ei tässä vaiheessa tulisi muuttaa.

4. Muita tarvittavia perussopimusten muutoksia, jotka liittyvät edellä mainittuihin kysymyksiin ja Amsterdamin sopimuksen täytäntöönpanoon

4.1. Komission jäsenten vastuu

Komission ero kesken toimikautensa 16.3.1999 herätti kysymyksen tarpeesta tarkastella komission jäsenten vastuuta tulevas-
sa HVK:ssa.

Komissio on riippuvainen paitsi yhteisöjen tuomioistuimen jälkikäteisestä laillisuusvalvonnasta myös siitä, nauttiiko se parlamentin poliittista luottamusta. Parlamentti voi antaa epäluottamuslauseen vain komissiolle kokonaisuudessaan, jolloin komission jäsenten on yhdessä jätettävä tehtävänsä. Parlamentin asemaa suhteessa komissioon on joissakin yhteyksissä ehdotettu vahvistettavaksi siten, että epäluottamuslause voisi kohdistua myös yksittäiseen komission jäseneseen.

Parlamentin mahdollisuus antaa epäluottamuslause ainoastaan komissiolle kokonaisuudessaan eikä yksittäisille komission jäsenille on perusteltu erityisesti siksi, että komissio tekee päätöksensä kollegiona. Pyrkimykset saattaa yksittäiset jäsenet vastuullisiksi Euroopan parlamentille olisi näin ollen torjuttava.

Nykyisen komission puheenjohtajan aloittaman käytännön mukaan yksittäiset komission jäsenet ovat tosiasiallisessa vastuussa komission puheenjohtajalle. Komission puheenjohtaja on vaatinut kultakin komission jäseneltä sitoumuksen, jonka mukaan jäsen suostuu eroamaan puheenjohtajan pyynnöstä. HVK-selvityksessä katsottiin, että tulevassa HVK:ssa olisi harkittava, tulisiko yksittäisten komission jäsenten tosiasiallinen vastuu komission puheenjohtajalle ilmaista perustamissopimuksessa.

Hallitus katsoo, että komission tulee olla edelleen vastuussa Euroopan parlamentille kollegiona. Hallitus suhtautuu torjuvasti yksittäisten jäsenten saattamiseen vastuullisiksi Euroopan parlamentille.

Hallitus katsoo, että yksittäisten komission jäsenten vastuuta komission puheenjohtajalle tulee vahvistaa. Tältä osin voidaan tutkia, tulisiko tämä ilmaista perustamissopimuksessa.

4.2. Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentin jäsenmäärän raja asetettiin Amsterdamin sopimuksella 700:aan laajentumista silmällä pitäen. Rajaa pidettiin tarpeellisena, koska liian suuri jäsenmäärä saattaisi heikentää parlamentin toimintakykyä. Sopimusmuutoksilla ei haluttu vaikuttaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin saada asianmukainen edustus Euroopan parlamenttiin. Suomi kannatti rajan asettamista edellyttäen, että jäsenvaltioiden asianmukainen edustus voidaan säilyttää.

Euroopan parlamentin paikkojen jako 700 jäsenen enimmäismäärän puitteissa saattaa nousta esille tulevassa HVK:ssa. HVK-valmistelujen aikana 700 jäsenen ylärajaa ei sinänsä asetettu kyseenalaiseksi. HVK:ssa on ehkä tarkasteltava sitä, miten kunkin jäsenvaltion, myös Suomen, jäsenmäärää Euroopan parlamentissa olisi suhteellisesti vähennettävä, kun 700 jäsenen raja on saavutettu. Lisäksi olisi harkittava, tulisiko sopimukseen sisällyttää määräyksiä uusien jäsenvaltioiden liittymisen ja istuvien parlamentin jäsenten toimikauden päättymisen välisestä siirtymäkaudesta.

Hallitus kannattaa Euroopan parlamentin enimmäisjäsenmäärän säilyttämistä 700:ssa laajentumisten jälkeenkin. Mahdollisuus jäsenvaltioiden asianmukaiseen edustukseen tulee jatkossakin turvata.

4.3. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

Yhteisöjen tuomioistuimessa ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireille saatettujen oikeudenkäyntiasioiden lukumäärä on lisääntynyt jatkuvasti. Tämä on seurausta siitä, että yhteisön oikeuden merkitys on kasvanut Euroopan unionin kansalaisten ja yritysten toiminnassa ja kansallisten tuomioistuinten ratkaisutyössä. Tuomioistuinten käsiteltäväksi tulevien asioiden määrä kasvaa jatkossa myös laajentumisen seurauksena ja siksi, että tuomioistuimille on annettu uusia lainkäyttötehtäviä.

Yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jatkuvasti kasvava työmäärä voi johtaa siihen, että laillisuusvalvonta vaikeutuu. Yhä pidentyvät juttujen käsittelyajat johtavat oikeusturvan heikentymiseen.

Yhteisöjen tuomioistuimet ovat esittäneet, että HVK:n asialistalle otetaan kolme tuomioistuinta koskevaa ehdotusta; erityinen virkamiesasioita koskeva järjestelmä, valituslupamenettely ja kysymys tuomioistuimen työjärjestyksen vahvistamistavasta. Myös komission asettaman viisaiden ryhmän väliraportissa 4.11.1999 käsitellään erilaisia toimia, joilla voidaan parantaa tuomioistuimen toimintaedellytyksiä puuttumatta kuitenkaan yhteisön oikeussuojajärjestelmän keskeisiin rakenteisiin.

Yhteisön oikeussuojajärjestelmän toimivuuden turvaaminen on keskeinen haaste lähitulevaisuudessa. Tämä voi edellyttää myös tuomioistuinjärjestelmää koskevia rakenteellisia muutoksia. Tämän tyyppisiin muutoksiin ei kuitenkaan ole valmiutta ennen perusteellista valmistelutyötä.

Sen sijaan on tarpeen ryhtyä nopeasti sellaisiin yhteisöjen perustamissopimuksen muutoksia edellyttäviin toimiin, jotka mahdollistavat yhteisöjen tuomioistuinmenettelyn sopeuttamisen joustavasti kasvaviin juttumääriin. Tähän joustavuuden lisäämiseen voidaan pyrkiä mahdollistamalla tiettyjen tuomioistuinta koskevien, nyt perustamissopimuksen muutosta edellyttävien, määräysten muuttaminen neuvoston yksimielisellä päätöksellä (esimerkiksi tuomareiden ja julkisasiamiesten määrä), luopumalla yksimielisyysvaatimuksesta tuomioistuimen työjärjestyksen hyväksymismenettelyssä sekä luomalla tiettyjen jutturyhmien käsittelyä varten

joustavampia menettelyjä.

Hallitus katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kasvavat juttumäärät edellyttävät tuomioistuinten toimintaedellytysten ja -tapojen joustavaa kehittämistä.

Hallitus katsoo, että eräät nyt yhteisön perustamissopimuksen muuttamista edellyttävät tuomioistuinta koskevat määräykset voitaisiin jatkossa tehdä neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Yhteisöjen tuomioistuinten työjärjestysten hyväksymismenettelyä tulee muuttaa siten, että ne voitaisiin jatkossa hyväksyä neuvoston puolesta määräenemmistöllä, ei kuitenkaan yhteispäätösmenettelyssä.

Hallitus katsoo myös, että eräitä kanneryhmiä kuten virkamiesjuttuja varten voidaan luoda erityismenettelyjä. Lisäksi voidaan eräiden kanneryhmien osalta ottaa käyttöön valituslupajärjestelmä valitettaessa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioista.

Hallitus katsoo, että kaikissa ratkaisuisa, jotka yhteisöjen tuomioistuinjärjestelmän puitteissa tehdään, on varmistettava, että jäsenvaltioiden yhdenvertaisuus yhteisön lainkäyttöelinten edessä säilyy.

4.4. Muut toimielimet ja neuvoa-antavat elimet

- Tilintarkastustuomioistuin

Neuvosto nimittää tilintarkastustuomioistuimen 15 jäsentä kuudeksi vuodeksi kerrallaan yksimielisesti ja kuultuaan Euroopan parlamenttia. Kullakin jäsenvaltiolla on käytännössä oikeus nimetä yksi kansallinen tilintarkastustuomioistuimeen. Tilintarkastustuomioistuin toimii kollegiona.

Yleisesti on katsottu, että unionin laajentuminen vaikeuttaa tilintarkastustuomioistuimen toimintamahdollisuuksia nykyisessä kollegiaalisessa organisaatiomuodossa. Käytännössä jo nyt työskentely ja päätöksenteko on osoittautunut vaikeaksi kollegion koon vuoksi.

Tilintarkastustuomioistuimen tuomarien nimittämisessä uusilla jäsenvaltioilla tulisi

olla sama asema kuin nykyisillä jäsenvaltioilla. Jäsenmäärän nostaminen johtaisi kuitenkin siihen, että käytännössä tilintarkastustuomioistuimella ei olisi toimivia ja tehokkaita toimintamahdollisuuksia. Tilanteen ratkaisemiseksi on epävirallisesti esitetty erilaisia ratkaisuja. Kaikilla vaihtoehdoilla on laajempiakin vaikutuksia muun muassa kokoonpanoon, nimityksiin, puheenjohtajuuteen, päätöksentekoon ja ehkä myös tilintarkastustuomioistuimen ja kansallisten tarkastuselinten välisiin suhteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimessa tulisi jatkossakin olla yksi kansallinen kustakin jäsenvaltiosta. Hallitus pyrkii siihen, että tilintarkastustuomioistuimen toimintatavat ja organisaatio vastaavat hyvin sen tehtäviä laajentuneessa unionissa. Tämän vuoksi on tutkittava erilaisia tilintarkastustuomioistuimen päätöksenteon kehittämisvaihtoehtoja.

- Talous- ja sosiaalikomitea

Neuvostoa ja komissiota avustaa neuvoa-antava talous- ja yhteiskuntaelämän eri alojen edustajista koostuva talous- ja sosiaalikomitea. Komitea kytkettiin Amsterdamin sopimuksella jonkin verran aiempaa tiiviimmin yhteisön toimintaan, jolloin sen oikeutta tulla kuulluksi eräisiin kysymyksiin liittyvissä lainsäädäntötoimissa laajennettiin. Komiteassa on 222 jäsentä, joista 9 on suomalaisia.

Hallitus katsoo, että talous- ja sosiaalikomitean nykyinen asema ja jäsenmäärän määrätymisen perusteet ovat sopivat eikä perustamissopimusten muutoksiin ole tarvetta.

- Alueiden komitea

Alueiden komitean hallinnollista itsenäisyyttä vahvistettiin, toimivaltaa täsmennettiin ja kuulemisvelvollisuutta laajennettiin Amsterdamin sopimuksella. Komiteassa on 222 jäsentä, joista 9 on suomalaisia.

Hallitus katsoo, että alueiden komitean nykyinen asema ja jäsenmäärän määrätymisen perusteet ovat sopivat eikä perustamissopimusten muutoksiin ole tarvetta.

OSA KAKSI: MUITA ESIIN TULLEITA INSTITUTIONAALISIA KYSYMYKSIÄ

5. Hallitusten välisen konferenssin kanssa rinnakkaiset, mutta erilliset prosessit

5.1. Euroopan unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Helsingin Eurooppa-neuvosto päätti kehittää tehokkaampia sotilaallisia ja ei-sotilaallisia voimavaroja ja perustaa uusia rakenteita, jotta EU voisi vastata kaikista EU-sopimuksessa määritellyistä konfliktinesto- ja kriisinhallintatehtävistä eli niin sanotuista Petersbergin tehtävistä.

Eduskunta käsitteli EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa pääministerin suullisen tiedonannon pohjalta 25.11.1999 sekä syyskauden aikana säännöllisesti ulkoasiainvaliokunnassa.

Kriisinhallintaan liittyviä pysyviä toimielimiä tulevat olemaan Brysselissä pysyvällä pohjalla toimivat poliittinen- ja turvallisuuskomitea (PSC), sotilaallinen komitea ja sotilasesikunta. Väliaikaiset PSC ja sotilaallinen komitea perustetaan maaliskuussa 2000. Samaan aikaan neuvoston pääsihteeristöä vahvistetaan siirtämällä jäsenvaltioista sotilasesiantuntijoita, jotka muodostavat tulevan sotilasesikunnan ytimen.

EU:n ja NATOn välillä tehdään jatkotyötä keskinäisen neuvonpidon, yhteistyön ja avoimuuden varmistamiseksi. EU:n tarkoituksena on sopia myös periaatteista, jotka koskevat unioniin kuulumattomien eurooppalaisten NATOn jäsenmaiden ja muiden eurooppalaisten kumppanien kanssa tehtävää yhteistyötä Euroopan unionin johtamassa kriisinhallinnassa. Näiden kahden tehtävän edistäminen annettiin Portugalin tehtäväksi puheenjohtajuuskaudellaan.

EU:n tarkoituksena on parantaa ja käyttää tehokkaammin hyödyksi kriisinhallinnan siviilivoimavaroja. Jäsenvaltioilla ja unionilla on huomattava määrä kokemusta ja resursseja useilla siviilikriisinhallinnan aloilla. Unionin on kuitenkin vahvistettava resursseja ja välineitensä nopeaa reagoitavuutta, tehokkuutta ja niiden yhteisvaikutusta. EU perustaa ei-sotilaallisten kriisinhallintavälineiden koordinoimiseksi koordinoitujärjestelyn sihteeristön yhteyteen. Jatkovalmistelussa tutkitaan myös siviilikriisinhallintakomitean perustamista.

Suomen puheenjohtajuuskauden aikana jäsenmaat esittivät eriäviä näkemyksiä siitä, tarvitaanko uusien rakenteiden perustamisen myötä muutoksia perussopimukseen. Helsingin Eurooppa-neuvostossa sovittiin, että myös tätä kysymystä tutkitaan Portugalin puheenjohtajuuskaudella.

Hallitus katsoo, että kriisinhallinnan kehittäminen ei automaattisesti edellytä unionisopimuksen muuttamista. Portugalin puheenjohtajuuskaudella tehtävässä selvitystyössä on tutkittava asiaa erityisesti päätöksentekovallan delegoinnin osalta. Jos arvioissa päädytään siihen, että unionisopimuksen muuttaminen on välttämätöntä, asia voidaan perusteellisesti valmisteltuna ottaa HVK:n asialistalle konferenssin loppuvaiheessa.

5.2. Ehdotus unionin perusoikeuskirjaksi

Kölnin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmissä todetaan, että Euroopan unionin nykyisessä kehitysvaiheessa unionin tasolla voimassaolevat perusoikeudet olisi koottava perusoikeuskirjaksi ja siten tuotava näkyvämmiin esille.

Päätelmien liitteenä olevassa Eurooppa-neuvoston päätöksessä tavoitteeksi asetettiin perusoikeuskirjaluonnoksen valmistuminen ennen joulukuussa vuonna 2000 kokoontuvaa Eurooppa-neuvostoa, jolloin Eurooppa-neuvosto esittäisi Euroopan parlamentille ja komissiolle, että ne yhdessä neuvoston kanssa antaisivat ehdotuksen pohjalta juhlallisesti peruskirjan Euroopan unionin perusoikeuksista. Päätöksessä todetaan myös, että "tämän jälkeen on pohdittava, olisiko peruskirja sisällytettävä perustamissopimuksiin ja miten se olisi tarvittaessa tehtävä."

Valtioneuvosto katsoi selonteossaan ennen vuoden 1996 HVK:a (VNS 1/1996), että perusoikeuksien suojaa voidaan täydentää unionin tasolla esimerkiksi sisällyttämällä eräät perusoikeudet unionin perussopimukseen, laatimalla unionille erityinen perusoikeusluettelo tai siten, että Euroopan yhteisö liittyy Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. Selonteossa todettiin edelleen, että vaihtoehdot eivät sulje toisiaan pois. Selonteosta antamassaan mietinnössä (UaVM 7/1996 vp) eduskunnan ulkoasiainvaliokunta kiinnitti huomiota suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan (SuVL 2/1996 vp ja PeVL 6/1996 vp) osoitamiin ongelmiin, joita unionin oman perus-

oikeusjärjestelmän kehittämisestä voisi aiheutua. Tämän vuoksi valiokunta päätyi edellyttämään, että Suomi asettaa tavoitteekseen yhteisön liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja tämän edellyttämien perussopimusmuutosten toteuttamisen HVK:ssa. Tavoite ei kuitenkaan eräiden jäsenvaltioiden vastustuksen vuoksi toteutunut vuoden 1996 HVK:ssa.

Vaikka unionille ollaan luomassa omaa perusoikeuskirjaa, yhteisön liittymisen ihmisoikeussopimukseen ei ole menettänyt ajankohtaisuuttaan. Ihmisoikeuksien kansainvälisen valvonnan turvaamiseksi liittymisen sopimukseen olisi unionin alueella oleskelevien henkilöiden kannalta tarpeellista. Liittymisen olisi tarpeen myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen toimivallanjaon selventämiseksi. Tämän vuoksi yhteisön liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen tulisi pitää esillä perusoikeuskirjan valmistelulle rinnakkaisena prosessina.

Hallitus pitää tärkeänä unionin kansalaisten ja muiden unionin alueella oleskelevien henkilöiden perusoikeussuojan vahvistamista. Tässä yhteydessä tulisi selvittää myös yhteisön mahdollisuus liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Hallitus pitää hyvänä jo sovittua menettelyä, että sen jälkeen kun perusoikeuskirja on saatu valmiiksi, harkitaan, olisiko se sisällytettävä perussopimukseen ja miten se olisi tehtävä. Lähtökohtaisesti hallitus suhtautuu varauksellisesti perusoikeuskirjan sisällyttämiseen perussopimukseen.

6. Muita uudistusehdotuksia

6.1. Joustavuus

Amsterdamin sopimuksen myötä perussopimukseen lisättiin määräykset tiiviimmästä yhteistyöstä eli niin sanotusta joustavuudesta (jäljempänä "joustavuus"). Joustavuuden tarkempi kirjaaminen perussopimukseen toi mukanaan uuden toimintaperiaatteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden ei tarvitse tehdä kaikkea yhdessä. Määräysten mukaan ne jäsenvaltiot, jotka haluavat ja kykenevät, voivat tiettyjen edellytysten toteutuessa harjoittaa tiiviimpää yhteistyötä unionin toiminta-aloilla käyttäen hyväksi unionin toimieliä, menettelyjä ja järjestelyjä. Tavoitteena on pitää joustavuus unionin rakenteiden sisäpuolella.

Taustalla on laajentuminen ja ajatus, jonka mukaan unionin ei tulisi edetä aina hitaimman jäsenvaltion mukaan.

Joustavuutta koskevista yleisistä periaatteista ja edellytyksistä sekä eräistä toimieliä, päätöksentekomenettelyjä ja rahoitusta koskevista kysymyksistä määrätään Amsterdamin sopimuksen yleisessä joustavuuslausekkeessa. Ensimmäisessä (yhteisöasiat) ja kolmannessa pilarissa (poliisiyhteistyö ja rikosoikeudellinen yhteistyö) on joustavuuden mahdollistavat oikeuttamislausekkeet. Toisessa pilarissa (yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka) ei ole määräyksiä tiiviimmästä yhteistyöstä vaan ainoastaan määräykset rakentavasta pidättäytymisestä. Joustavuuden käynnistäminen vaatii jäsenvaltioiden enemmistöä ja käynnistämispäätös tehdään määräenemmistöllä kuitenkin siten, että jonkin jäsenvaltion vedotessa elintärkeään kansalliseen etuun asia siirretään Eurooppa-neuvostoon yksimielisesti päätettäväksi.

Vuoden 1996 HVK:ssa Suomi kannatti joustavuutta koskevien määräysten sisällyttämistä unionin perussopimukseen. Suomi kannatti lähestymistapaa, jonka mukaan perussopimukseen sisällytetään yleinen joustavuuslauseke, jota täydennetään pilarikohtaisilla erityislausekkeilla. Suomi korosti unionin yhtenäisyyden säilyttämisen tärkeyttä ja katsoi, että yhteistyön käynnistämiseksi asetetaan selkeät edellytykset. Suomi tuki vaihtoehtoa, jonka mukaan neuvosto tekee päätöksen joustavuuden soveltamisesta I ja III pilariin kuuluvilla aloilla määräenemmistöllä. Suomen ja muiden pienten jäsenvaltioiden kannalta on tarkoituksenmukaista, että joustavuutta harjoitetaan valvotusti yhteisesti sovittujen sääntöjen puitteissa unionin sisäpuolella, jolloin se on myös avointa kaikille jäsenvaltioille, jotka täyttävät tietyt kriteerit.

Puheenjohtajan HVK-selvityksessä todetaan, että keskusteluissa kävi selvästi ilmi, että tätä asiaa ei haluta käsiteltäväksi hallitusten välisessä konferenssissa. Helsingin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan seuraava puheenjohtajavaltio Portugali antaa Eurooppa-neuvostolle selvityksen konferenssin etenemisestä ja voi ehdottaa asioita lisättäväksi konferenssin asialistalle. Portugalin puheenjohtajuuskaudella keskustelu joustavuudesta on jatkunut mahdollisena lisäaiheena HVK:n asialistalle.

Hallituksen peruslähdekohta tiiviimpään yhteistyöhön eli joustavuuteen ei ole muuttunut. Hallitus ei pidä tarpeel-

lisena Amsterdamin sopimuksen joustavuusmääräysten perusteellista muuttamista.

Joustavuuden käyttökynnystä voidaan käsitellä osana määräenemistöpäätöskysymystä.

6.2. Perussopimusten uudelleenjärjestely

Historiallisista syistä Euroopan yhteisöillä on kolme erillistä perustamissopimusta (EHTY 1951, Euratom 1957 ja ETY 1957). Näiden rinnalle tuli vuonna 1992 sopimus Euroopan unionista.

Primäärioikeuden sopimusten yhdistämistä yhdeksi perussopimukseksi ('peruskirjaksi') on käsitelty useissa eri yhteyksissä. Euroopan parlamentti esitti vuonna 1984 päätöslauselman muodossa esityksen EU:n peruskirjaksi. Amsterdamin sopimuksen neuvotteluita varten parlamentin toimeksiannosta tehtiin ehdotus perustamissopimusten yhdistelmäksi. Neuvotteluissa oli esillä kolme toimenpidettä: vanhentuneiden tai merkityksensä menettäneiden määräysten poistaminen, perussopimusten yhdistäminen ja uudelleennumerointi. Vanhentuneiden tai merkityksensä menettäneiden määräysten poistaminen toteutettiin kaikkien neljän perussopimuksen (EY:n perustamissopimus, EHTY-sopimus, Euratom-sopimus ja EU-sopimus) osalta. Uudelleennumerointi toteutettiin EY:n perustamissopimuksen ja EU-sopimuksen osalta. Perussopimusten yhdistämistä ei sen sijaan toteutettu.

Vuoden 2000 HVK:n valmisteluissa sopimusten uudelleenjärjestely on jälleen nostettu esille. Sitä ehdotti komission asettama viisaiden ryhmä lokakuussa 1999 ja tältä pohjalta ehdotus on mukana myös komission 10.11.1999 julkaisemassa HVK-asiakirjassa. Perusajatuksena olisi jakaa nykyiset sopimusmääräykset kahteen ryhmään, joista ensimmäiseen kuuluisivat perustavaa laatua olevat toimivaltamääräykset ja toiseen muut olennaiset määräykset (mm. alakohtaiset politiikat). Edellisiä voitaisiin muuttaa vain nykyisessä perustamissopimusten muuttamismenettelyssä. Jälkimmäisten muutos vaatisi neuvoston yksimielisen päätöksen ja parlamentin hyväksynnän.

Hankkeeseen liittyy erilaisia näkökohtia. Etuna voidaan pitää EU:n primäärioikeuden selkeytymistä. Poliittiselta kannalta herää kysymys siitä, johtaako hanke mahdollisesti EU:n perustuslain laatimiseen. Laajan uudel-

leenkirjoittamisen yhteydessä voidaan myös nostaa esille laajempia periaatteellisia muutoshankkeita, kuten esim. perusoikeusluettelon sisällyttäminen sopimukseen. Siltä osin kun perussopimukset jaettaisiin kahteen ryhmään, keskeiseksi muodostuu kysymys, mitä määräyksiä voitaisiin muuttaa edellyttämättä kansallisten parlamenttien suostumusta. EU:n perusluonteessa tapahtuisi merkittävä muutos, jos toimielimet itse voisivat määrittää unionin toimivallan laajuuden. Kysymyksellä on myös selkeä valtiosääntöluottuvuus muun muassa eduskunnan aseman osalta. Käytännössä lienee lisäksi lähes mahdotonta muuttaa säännösten järjestystä muuttamatta samalla niiden tulkintaa. Tekninen ongelma liittyy sopimusten artiklanumeroinnin muuttumiseen.

Perussopimusten uudelleenjärjestelyä saatetaan ehdottaa HVK:n asialistalle. Kyseessä on kuitenkin niin laajamittainen hanke, että sitä lienee mahdotonta toteuttaa HVK:lle asetetussa aikataulussa. Hanke edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä sekä kansallisia ratifiointeja.

Hallitus ei pidä perusteltuna perustamissopimusten uudelleenjärjestelyä vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa.

HALLITUSTEN VÄLISEN KONFERENSSIN KÄYTÄNNÖN JÄRJESTELYT JA JATKOVALMISTELUT

Helsingin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti yleisten asiain neuvoston jäseninä toimivilla ministereillä on poliittinen kokonaisvastuu hallitusten välisestä konferenssista. Konferenssin valmisteluista huolehtii ryhmä, jossa kunkin jäsenvaltion hallituksella on edustaja. Komission edustaja on mukana sekä poliittisella että valmistelutasolla. Konferenssin käytännön järjestelyissä avustaa neuvoston pääsihteeristö.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä Euroopan parlamentin asemaa HVK:ssa vahvistettiin jonkin verran edelliseen HVK:iin verrattuna. Euroopan parlamentti on tiiviisti mukana ja osallistuu konferenssin työskentelyyn. Valmisteluryhmän kokouksiin voi osallistua kaksi Euroopan parlamentin tarkkailijaa. Kuten HVK:n ministerikokousta edeltää keskustelu Euroopan parlamentin puhemiehen kanssa, jota avustaa kaksi Euroopan parla-

mentin edustajaa. HVK:a käsitteleviä, valti- on- tai hallitusten päämiesten tasolla pidettä- viä kokouksia edeltävät Euroopan parlamen- tin puhemiehen kanssa käytävät keskustelut.

Hakijamaille annetaan nykyisillä fooru- meilla säännöllisesti tietoja neuvottelujen edistymisestä ja tilaisuus esittää kantansa käsiteltävistä asioista. Neuvottelujen edisty- misestä informoidaan myös Euroopan talous- alueen valtioita.

Hallitusten välinen konferenssi on yksi Portugalin painopistealueista sen 1.1.2000 alkaneella puheenjohtajuuskaudella. Portuga- lin puheenjohtajuusohjelmassa todetaan, että puheenjohtajavaltio pyrkii varmistamaan, että neuvotteluissa edistytään niin nopeasti ja rakentavasti kuin mahdollista. Tämän tode- taan vaativan kaikilta osapuolilta halua ja avoimuutta löytää tasapainoisia ratkaisuja, jotka voidaan yhteisesti hyväksyä. Hakija- mailla on tilaisuus esittää näkemyksensä HVK-asialistan aiheista ja niitä informoidaan neuvottelujen kulusta. Euroopan parlamentti on tiiviisti mukana. Puheenjohtaja toteaa huomioivansa HVK:n aikana eri tahoilta tu- levat ehdotukset. Portugali haluaa myös edistää mahdollisimman paljon Euroopan perusoikeuskirjan laatimista. Lisäksi puheen- johtajavaltio kiinnittää huomiota siihen, kuinka kansalliset parlamentit voidaan par-

haiten tuoda mukaan yhteisöprosessiin, sekä informoinnin että päätöksenteon suhteen.

HVK-neuvottelut käydään puheenjohtaja- valtion Portugalin 24.1.2000 yleisten asiain neuvostossa julkaiseman työohjelman ja ai- kataulun mukaisesti. HVK-neuvotteluja käy- dään ministeritasolla kerran kuukaudessa yleisten asiain neuvoston yhteydessä järjes- tettävissä HVK-kokouksissa. Ministeritason kokouksia valmisteleva hallitusten edustajien ryhmä kokoontuu pääsääntöisesti joka toinen viikko.

Kansallisella tasolla hallitusten välistä kon- ferenssia käsitellään EU-ministerivaliokun- nassa ja tarpeen mukaan hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokun- nassa. Virkamiestason valmistelut tehdään institutionaalisessa työryhmässä ja EU-asioi- den komiteassa. Myös ministereiden eri- tyisavustajien ryhmä seuraa HVK-kysymyk- siä. Ministeriöihin ja Ahvenanmaalle on ni- metty HVK-yhdyshenkilöt yhteydenpidon helpottamiseksi.

Hallitus tiedottaa asianmukaisesti kansalai- sille ja järjestöille konferenssin valmisteluis- ta ja kulusta.

Hallitus pitää eduskunnan säännöllisesti informoituna ja kuulee sitä valtiopäiväjärjes- tyksen mukaisesti vuoden 2000 HVK:n ku- lusta ja siellä tehtävistä päätöksistä.