

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia epätarkkuuksia.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 37/2001 vp

E 27/2001 vp Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin tulevaisuudesta

Esko Antola

Professori

Jean Monnet -keskus

Turun yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle,

Pyydettyinä lausuntona Valtioneuvoston Kanslian eduskunnalle toimittamasta muistiosta Unionin tulevaisuus (vnk2150-36) esitän kunnioittaen seuraavaa:

Nizzan huippukokouksen johtopäätöksiin liittyy julistus unionin tulevaisuudesta. Sen mukaan jäsenvaltioiden tulee käynnistää perusteellinen ja laaja-alainen keskustelu, johon tulee kytkeä Euroopan parlamentti, kansalliset parlamentit sekä kansalaisyhteiskunta. Prosessille on asetettu neljä kysymystä kattava asialista, joka koostuu jäsenvaltioiden ja unionin toimivallanjaosta, perussopimusten yksinkertaistamisesta, perusoikeusasiakirjan aseman määrittelystä sekä kansallisten parlamenttien aseman määrittelystä. Oletettavaa on, että asialistalle nousee muitakin teemoja. Tulevaisuuskeskustelun ensimmäinen tavoite on vuoden 2001 loppu, jolloin unionin on tarkoitus määritellä vuonna 2004 järjestettävän hallitustenvälisen kokouksen asialista.

Muistio koskee periaatteita, joiden nojalla Suomen hallitus valmistautuu ns. Post-Nizza -prosessiin. Vielä kovin ylimalkaisen muistion lähtökohtana on, että vuoden 2004 hallitusten välisen kokouksen on perustuttava laajapohjaiseen valmisteluun ja että asialista tulisi pitää laajana ja avoimena. Muistiossa todetaan edelleen, että kansalliset parlamentit tulee kytkeä prosessiin mukaan. Nämä lähtökohdat perustuvat suoraan Nizzan päätösasiakirjan julistukseen.

Valmistelun laaja-alaisuus:

Vuoden 2004 hallitusten välisessä konferenssissa otetaan esille ensimmäistä kertaa sitten 1950 -luvun integraation käynnistämävaiheiden Euroopan unionin perusluonnetta ja filosofista perustaa koskevat kysymykset. Euroopan unioni on saavuttanut markkinaintegraatiossa asteen, jota pidemmälle ei ns. Monnet-Schuman -mallilla enää voida edetä. EU-integraatio on edennyt tulliliiton, yhteismarkkinoiden, sisämarkkinoiden ja talous- ja rahaliiton kautta ilman vastaavia syvällisiä poliittisten rakenteiden uudistamista. Poliittinen päätöksentekojärjestelmä on vastuullisuuden, demokratian ja tehokkuuden osalta jäänyt talousintegraation jälkeen.

Jäsenvaltiot ovat siirtäneet monille keskeisillä yhteiskuntaelämän aloilla toimivaltaansa EU:lle mutta poliittista auktoriteettia ei ole unionin tasolle luotu. EU on yhä hallitusten välinen järjestö, mikä tulee erityisen hyvin esiin unionin uudistustyössä. Se on säilynyt puhtaasti hallitustenvälisenä prosessina. Pyrkinessään vastaamaan tiivistyvän taloudellisen integraation luomiin institutionaalsiin ja demokratiaa koskeviin vaatimuksiin on kasvatettu Euroopan parlamentin vaikutusvaltaa yhteispäätösmenettelyn käyttöön otolla ja sen sovellutusaluetta laajentamalla, määräenemmistö-päätöksenteon alaa kasvattamalla ja avaamalla joustavan etenemisen mahdollisuuden Amsterdamin sopimuksessa.

Erityisesti yhteisvaluutan käyttöönoton jälkeen ja puolustuslottuvuuden nopean edistymisen seurauksena integraatio on tunkeutunut vaikutuksiltaan kansallisvaltioiden suverenisuuden herkille

ydinalueille. Tämä merkitsee, että ns. yhteismetodin mukaisen ja yhteisölainsäädäntöön nojaavan mallin toteuttaminen on entistä vaikeampaa. Jäsenvaltiot ovat joutuneet turvautumaan ns. pehmeiden ohjauskeinojen käyttöön. Esimerkiksi talouspolitiikan koordinaation edistämiseksi on luotu prosesseja (Luxemburg, Cardiff, Köln ja Lissabon), joiden avulla pyritään etenemään kaikkein sensitiivisimmillä aloilla. Lissabonin prosessiin kytkettiin erityinen avoimen koordinaation menetelmä, joka nojaa indikaattoreihin perustuviin vertailuihin ja parhaiden käytäntöjen määrittelyyn. Tämä integraation edistämisen menetelmä hämärtää entisestään instituutioiden toimivaltasuhteita ja etäännyttää EU:n toimintaa kansalaisista.

Markkinaintegraation instrumentit ja keinot eivät enää riitä Euroopan unionin toiminnan perustaksi. Nizzan julistuksen esille nostamat vaatimukset toimivaltasuhteiden määrittelystä ja sopimustekstien selkeyttämisestä heijastavat jäsenvaltioiden tietoisuutta integraatiomallin poliittisen hallinnan syvällisistä ongelmista. Tilannetta tulee entisestään mutkistamaan laajeneminen. Vuoden 2004 hallitustenvälinen konferenssin tulee olla käännekohta EU:n kehityksessä, mikäli halutaan turva integraation tähänastiset saavutukset ja varmistaa integraation eteneminen pidemmällä aikavälillä. Siksi myös kokoukseen valmistautumisen tulee olla syvälinen prosessi, joka antaa mahdollisuuden arvioida integraation saavutuksia, nykytilaa ja tulevaisuuden vaihtoehtoja.

VNK:n muistiossa sanotaan Suomen suhtautuvan myönteisesti laajapohjaisen valmistelutyöryhmän asettamiseen EU-tasolla. Käyttökelpoiset vaihtoehdot laajapohjaiselle valmisteluryhmälle ovat joko ns. konventtimetodi, ns. reflektioryhmä -metodi tai ehkä myös puheenjohtajan ystävät -metodi. Normaali virkamiesvalmistelu tai suppeahkon viisaiden ryhmän asettaminen eivät tulevassa valmistelussa tarjoa riittävän laajaa pohjaa ottaen huomioon esille tulevien kysymysten laajuuden ja merkittävyyden. Toisaalta laajapohjaisuus itsessään ei takaa prosessin menestystä. Työn pohjana on oltava perusteellinen arvio nykytilasta ja tulevaisuuden vaihtoehtoista. Tämä koskee myös suomalaista valmistautumista.

Sekä kotimaiseen valmisteluun että EU -tasoiseen valmisteluun esitän kaksitasoista mallia. Valmistelutyön toteuttajatahon tulisi noudattaa konventtimetodia mukaillen Perusoikeusasiakirjan valmisteluprosessia. Metodin soveltamisen ongelmana on konventin koostumus. Demokratiavaatimus puhuu laajapohjaisuuden puolesta kun taas tehokkuusvaatimus puoltaa suppeaa pohjaa. Konventti voisi koostua hallitusten, komission, Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien nimeämistä edustajista. Kansalaisyhteiskunnan instituutioiden kytkeminen laajasti prosessiin johtaisi konventin osallistujapohjan laajenemiseen toimintakyvyttömäksi. Kansalaisyhteiskunnan äänen kanavoiminen voidaan toteuttaa kuulemismenettelyllä siten, että konventti velvoitettaisiin kuulemismenettelyn organisoimiseen.

Ottaen huomioon uudistustyön laajuuden ja syvällisyyden konventin tueksi voitaisiin nimittää tutkimus- ja selvitysryhmä. Sen voisi toimia Firenzen Eurooppa-yliopiston yhteydessä ja edustaa lähinnä institutionaalisten kysymysten akateemista tuntemusta. Siihen tulisi nimetä edustaja/edustajia kaikista jäsenmaista. Tutkimusryhmän tehtävänä olisi tuottaa riippumatonta perusmateriaalia konvention työn pohjaksi. Tutkimus- ja selvitysryhmä olisi mielestäni parempi vaihtoehto kuin viisaiden ryhmän perustaminen. Niitä on jo perustettu tai on perusteilla tulevaisuuskeskusteluakin varten, mutta nämä eivät koostumuksensa ja erityisintressiensä takia ole soveliaita perusarviointien tekemiseksi. Eurooppa -yliopiston piirissä toimiva ryhmä olisi riippumaton mutta sillä olisi selkeä mandaatti ja rahoitus jäsenvaltioilta tai yhteisön varoista. Erilaiset viisaitten ryhmät voitaisiin kytkeä konventin toimintaan kuulemismenettelyn kautta.

Muistiossa esitetään kansalaisvaltuuskunnan perustamista Suomeen kansallista valmistelua varten. Ajatus on periaatteessa kannatettava, mutta toteuttamiseen liittyy ongelmia. Kansalaisvaltuuskuntien ongelmana on, että on hyvin vaikeata määritellä tahoja, joita siihen tulisi kutsua: kansalaisvaltuuskunnasta tulisi kovin laaja, jotta se edustaisi monipuolisesti kansalaisyhteiskuntaa.

Kansalaisyhteiskunnan järjestöt eivät varsinaisesti edusta ketään. Valtuuskunnan kokoaminen on ylhäältä alaspäin tapahtuva prosessi. Vaarana on, että kansalaisvaltuuskunnasta tulee yleisellä tasolla keskusteleva kumileimasin, jossa edustettuna ovat kansalaisyhteiskunnan suuret korporaatit, mutta jolla ei ole varsinaista luovaa roolia eikä mandaattia samaan tapaan kuin eurooppalaisen tason konventiolla koostumuksensa perusteella on. Kansalaisvaltuuskunta lienee kuitenkin lähes ainoa ajateltavissa oleva toimintamuoto, sillä kansalaisyhteiskunta ei omi toimin saa aikaan sisällöllistä keskustelua, vaikka käytettäisiin rahaakin houkuttimena.

Kansallisvaltuuskunnan aktiivisen roolin esteenä on realistisesti ajatellen tosiasia, että kansalaiskeskustelulle ei Suomessa ole pohjaa. Kansalaisvaltuuskunnan toimintaa tukemaan voitaisiin kansallisellakin tasolla luoda riippumaton tiedon ja arvioiden tuottamisen järjestelmä. Tämä voisi toimia selvitysten ja tutkimusten tuottajana ja tarjota kansalaisvaltuuskunnalle riippumatonta taustatietoa. Tämä täydentäisi ja jäsentäisi viranomaistoimin tuotettua ja julkistettua materiaalia.

Vastuu selvitystyön organisoimisesta voitaisiin antaa jollekin olemassa olevalle alan akateemiselle keskukselle. Tämä materiaali toimisi myös ehdotetun verkkopalvelun ja Eurooppa -tiedotuksen toiminnan tukena. Ottaen huomioon tulevaisuuskeskustelun moniulotteisuuden ja nykyisen kansalaistiedon tason ja kansalaisyhteiskunnan yleisen kiinnostuksen teemaan keskustelua on turha odottaa ilman sitä vauhdittavia impulsseja. Tuotettu materiaali palvelisi myös Suomen linjaa valmistelevia virkamiehiä.

Valmistelun asiakokonaisuudet:

On helppo yhtyä muistiossa esitettyyn arvioon, että valmistelussa ei tulisi sulkea ulkopuolelle mitään asiakokonaisuutta. EU:n tulevaisuuskeskustelussa on huomioitava myös edistyminen kolmessa meneillään olevassa prosessissa. Ensiksi, kesällä 2001 Euroopan komissio tulee antamaan Valkoisen Kirjan hyvästä hallinnosta. Valkoisen kirjan luonteen mukaan se edellyttää jäsenvaltioiden reagointia ja kansallista valmistelua. Asiasisällöltään Valkoinen Kirja kattaa monia HVK 2004:ssä esille tulevia kysymyksiä. Sen käsittelyssä tulee esille asioita, joilla on selkeä yhteys HVK 2004 valmisteluihin.

Toiseksi, vuoteen 2004 mennessä talouspolitiikan koordinaation ja harmonisaation syventämisen paineet kasvavat ja myös paineet talouspolitiikan harjoittamisen institutionalisoitumiseen ovat suuret. Euron rooli tulee entisestään kasvamaan sen liikkeellelaskemisen seurauksena. Epäilemättä meneillään oleva prosessiperusteinen talouspolitiikan koordinaatio on ajan mittaan niin ikään institutionalisoitava yhteisötoimivallan piiriin.

Kolmas tulevaisuuskeskusteluun liittyvä prosessi on puolustusulottuvuuden vakiintuminen. Vuoden 2003 aikana EU:n on saavutettava ns. Helsingin päämäärät eli valmius autonomiseen kriisinhaltakykyyn. Tavoitteen saavuttaminen on EU:n kansainvälisen roolin uskottavuuden kannalta olennaisen tärkeää. Puolustusulottuvuuden toteuttamisen ratkaisut saattavat nostaa esille asioita, joiden sisällyttäminen tulevaisuuskeskusteluun on tarpeellista.

Rinnakkaisiin muutosprosesseihin liittyy myös Agenda 2000 -ohjelman umpeutuminen vuoden 2006 lopussa, joka merkitsee rakennepolitiikan ja maatalouspolitiikan ohjelmien uudistamista. Laajenemisen merkitystä tuskin voi ylikorostaa.

Muistiossa hallitus lupaa pitää tiivistä yhteyttä eduskuntaan valmisteluprosessissa. Tämä on jo luonnollinen osa suomalaista valmisteluprosessia. Eduskunnan on syytä myös tarkkaan seurata kolmea em. prosessia, joilla on yhtymäkohtia tulevaisuusprosessiin. Ilmeistä kuitenkin on, että eduskunnan nykyinen valmistelukoneisto on riittävä tulevaisuuskeskusteluun. Kansanvallan kannalta

EU:n syvälinen uudistaminen on sen luokan kysymys, että eduskunta mielestäni voisi harkita oman task force -tyyppisen toiminnan käynnistämistä tässä asiassa.

Tässä lausunnossa en ota kantaa Suomen linjausten sisällöllisiin kysymyksiin. Oletan, että siihen tarjoutuu mahdollisuus prosessin etenemisen myöhemmissä vaiheissa.