

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 97/2001 vp

Valtioneuvoston selvitys Euroopan komission "Eurooppalaista hallintotapaa" koskevasta valkoisesta kirjasta E 86/2001 vp.

Valtioneuvoston selvitys Euroopan komission "Eurooppalaista hallintotapaa" koskevasta valkoisesta kirjasta

Asiantuntijalausunto valiokunnalle

22.11.2001

VTT Teija Tiilikainen

Yleistä komission valkoisesta kinasta:

Eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassa haetaan syytä kansalaisten epäluottamukselle Euroopan unionia kohtaan ja tehdään esityksiä tilanteen korjaamiseksi. Komissio ei kuitenkaan tyydy vain arvioimaan omia päätöksentekokäytäntöjään ja niiden mahdollisia puutteita, vaan arvioi koko unionin poliittista järjestelmää. Lopputulos ennakoii komission lopullista kantaa vuoden 2004 HVK:ssa ja sen valmisteluvaiheissa.

Kansalaisten Euroopan unionia kohtaan tuntemaan epäluottamuksen katsotaan pääasiassa johtuvan unionin epämääräisyydestä. Kansalaisilla ei ole tarkkaa käsitystä siitä, mitä unioni tekee taikka siitä minkälaiseksi se on toimivaltojensa tai rajojensa suhteen muovautumassa. Valkoisessa kirjassa esitetään eri tasoisia mekanismeja käytettäväksi unionin ja sen poliittisen järjestelmän selkeyttämiseksi ja päätösvalmistelun avoimuuden lisäämiseksi.

Arvioin tässä lausunnossa pääasiassa niitä ehdotuksia, joita valkoisessa kirjassa tehdään EU:n poliittisen järjestelmän muuttamiseksi. EU:n avoimuuden ja selkeyden lisäämiseksi tehtyjen pienempien ehdotusten linjaa voi pitää melko ongelmattomana.

Ehdotukset EU:n poliittisen järjestelmän muuttamiseksi:

Komissio pitää keskeisenä syynä EU-järjestelmän epämääräisyydelle sitä, että unionin instituutiot näyttävät liikkuneen pois alkuperäisiltä tehtäväkentiltään. Komission mukaan paras keino tilanteen korjaamiseksi löytyykin alkuperäisten EY:n sopimusten hengen ja niiden perustaman yhteisöllisen päätöksentekojärjestelmän palauttamisesta ennalleen. Tämä tarkoittaa komission tulkinnassa vahvasti sitä, että EU:n muut elimet, erityisesti neuvosto, ovat komission mielestä tulleet liiaksi komission toimialueelle.

Komissio peräänkuuluttaa alkuperäisen työnjaon palauttamista ja sen mukaisen toimivaltajaon kirkastamista unionin elinten välillä. Sen mukaan komissio hoitaisi suvereenisti toimeenpanoelimelle kuuluvia tehtäviä, kuten lainsäädäntöaloitteiden tekemistä, normien toimeenpanoa ja unionin ulkoista edustusta. Nyt komissio kritisoi yhtäältä valtion- ja hallitustenpäämiehistä koostuvaa Eurooppa-neuvostoa, joka tulee liiaksi komission operatiivisen aloiteoikeuden kentälle sen sijaan että keskittyisi pitkän tähtäimen poliittiseen ohjaukseen EU:ssa. Toisaalta kritiikki kohdistuu ministerineuvostoon, joka nykyisen komiteajärjestelmän kautta osallistuu komission mielestä liiaksi unionin oikeuden toimeenpanoon. Näiden suorasukaisempien toimivallan tarkastusehdotusten

lisäksi komissio esittää hiukan peiteltyimmässä muodossa unionin ulkoisen edustuksen uudelleenarviointia, Tämän tuskin voi tulkita tarkoittavan muuta kuin EU:n ulkoisen edustuksen keskittämistä komission alaisuuteen.

Komissio ohjaa siis varovasti keskustelua instituutioiden välisistä suhteista siihen suuntaan, jota tulevaisuuskeskustelun useissa puheenvuoroissa on pidetty esillä. Valkoisessa kirjassa varmistetaan komission rooli unionin toimeenpanoelimenä sen alkuperäisen toimenkuvan mukaisesti. Esityksessä korostetaan myös komission omaa vastuunalaisuutta suhteessa ministerineuvostoon ja parlamenttiin. Viimeistään tämä muotoilu paljastaa komission pyrkimyksen kehittää näitä kahta toimielintä kaksikamarisen parlamentin suuntaan. Eurooppa-neuvostolle komissio kaavailee roolia unionin strategian suunnannäyttäjänä komission rinnalla.

Komission ehdottamaa liittovaltiollista päätöksentekojärjestelmää voidaan hyvin puoltaa ainakin tehokkuus-, toimivuus - ja demokratiakriteerein. Valkoisessa kirjassa katsotaan lisäksi, että instituutioiden välisen toimivallan jaon selkeyttäminen vahvistaisi kansalaisten luottamusta EU:in. Päätöksentekojärjestelmän federalisoinnin välittömimmät ongelmat puolestaan liittyvät Euroopan tasoisen puolue toiminnan heikkouteen. Jotta komissiosta voitaisiin tehdä EU:n varsinainen parlamentaarinen hallitus, olisi sen poliittisen kokoonpanon heijasteltava EP:n vaalien lopputulosta. Vaalien olisi puolestaan perustuttava eurooppalaisella tasolla tapahtuvaan poliittiseen tavoitteenasetteluun, jonka pohjalta hallitusohjelman muotoilu tapahtuisi. Normaali parlamentaarinen suhde komission ja parlamentin välillä edellyttäisi myös poliittisen opposition olemassaoloa. Puolue toiminta on nykyisessä muodossaan aivan liaksi sidottu kansallisiin puitteisiin ja Euroopan tason tavoitteenasettelu on vasta alullaan.

Käynnissä on kuitenkin useita muutosprosesseja, joiden tehtävänä poistaa yllämainitut puutteet. Euroopan tason puolue toimintaa rahoitetaan lähitulevaisuudessa Nizzan sopimuksen pohjalta tarkoituksen ollessa juuri eurooppalaisen puolue toiminnan vahvistaminen. Euroopan parlamentti sekä useat jäsenmaat tavoittelevat yleiseurooppalaisten listojen käyttöönottoa EP:n vaaleissa siten, että ainakin osa parlamenttipaikoista täytettäisiin niiden pohjalla. Parlamentarismien toimivuutta edistetään mahdollistamalla yksittäisten komissaarien erottaminen - tosin tässä vaiheessa komission puheenjohtajan, eikä suoraan parlamentin toimesta.

Eräs institutionaalista ongelmakohdista komission esittämässä päätöksentekoremontissa liittyy Eurooppa-neuvoston rooliin. Komissio pitäisi Eurooppa-neuvoston lähinnä poliittisena suunnannäyttäjänä, jolla ei ole varsinaista päätöksenteko- tai aloitevaltaa. Käytännössä on vaikea kuvitella, että Eurooppa-neuvosto sen vahvan kokoonpanon huomioiden olisi valmis alistumaan tällaiseen rooliin. Toisaalta, on huomioitava, että yleisten asioiden neuvostolle nykyisessä tilanteessa kuuluvan koordinoivan roolin tehokkaammaksi hoitamiseksi useissa tulevaisuuskeskustelun esityksissä on ehdotettu sen siirtämistä jonkinlaiselle varapääministerien ministerineuvostolle.

Komission valkoiseen kirjaan sisältyy myös ajatus EU:n pilarirakenteen murtamisesta. Ajatus on saanut tukea myös useilta jäsenmailta, ja se näyttää väistämättä nousevan esille tulevassa HVK:ssa. Pilarirakenteen murtamiseen joudutaan joka tapauksessa menemään, jos yleisempää institutionaalista reformia ryhdytään suunnittelemaan. Pilarijaon murtaminen ei väistämättä merkitse radikaalia muutosta nykyisen kakkospilarin (YUTP) päätöksenteossa. Yhteisöllisen päätöksenteon puitteissakin on huomattavaa variaatiota käytössä olevien päätöksentekomallien suhteen. Se merkitsee kuitenkin väistämättä komission sekä EY:n tuomioistuimen toimivallan kasvattamista YUTP:n alueella. Komissiosta tulisi muutoksen myötä EU:n ulkoinen edustaja kaikessa ulkosuhdetoiminnassa samalla kun sen aloiteoikeutta YUTP:n alueella pitäisi vahvistaa. Tuomioistuin saisi oikeuden tulkita myös kakkospilarin oikeudellista perustaa.