

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2006 vp

Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ulkoasiainvaliokunta on 9 päivänä joulukuuta 2005 varannut puolustusvaliokunnalle tilaisuuden lausunnon antamiseen oman toimialansa osalta valtioneuvoston selonteosta Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta (VNS 6/2005 vp). Puolustusvaliokunta on päättänyt 10 päivänä helmikuuta 2006 ryhtyä käsittelemään asiaa lausunnon antamiseksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Päivi Kaukoranta, valtioneuvoston kanslia
- yksikön päällikkö Sakari Vuorensola, ulkoasiainministeriö
- EU-asiantuntija Pete Piirainen, puolustusministeriö.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Selonteon lähtökohdat

Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet ja ulkoministerit allekirjoittivat Roomassa 29 päivänä lokakuuta 2004 sopimuksen Euroopan perustuslaista, jäljempänä perustuslakisopimus. Perustuslakisopimus on kansainvälinen sopimus, jonka voimaantulo edellyttää kaikkien allekirjoittajavaltioiden ratifiointia. Tavoitteeksi asetettiin ratifiointien loppuunsaattaminen ja sen myötä perustuslakisopimuksen voimaantulo Suomen EU-puheenjohtajakaudella, 1 päivänä marraskuuta 2006.

Euroopan unionin jäsenvaltiot aloittivat ratifiointiprosessin kukin oman valtiosääntönsä mukaisesti. Tilanne muuttui olennaisesti touko-kesäkuun vaihteessa 2005, kun Ranskassa ja Alankomaissa järjestetyissä kansanäänestyksissä selvä enemmistö äänesti sopimuksen ratifioimista vastaan.

Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2005 ottaa perustuslakisopimuksen suhteen pohdintatauon. Eurooppa-neuvoston julkilausuman mukaan "pohdinta-aikana kussakin maassa käydään laaja keskustelu, johon otetaan mukaan niin kansalaiset, kansalaisyhteiskunta, työmarkkinaosapuolet, kansalliset parlamentit kuin poliittiset puolueetkin. Tätä aktivoivaa keskustelua, jota jo käydään useissa jäsenvaltioissa, on vahvistettava ja laajennettava. Myös unionin toimielinten tulee osallistua keskusteluun; tässä suhteessa komissiolla on merkittävä tehtävä." Eurooppa-neuvosto päätti palata asiaan vuoden 2006 ensimmäisellä vuosipuoliskolla eli Itävallan puheenjohtajakaudella tehdäkseen kokonaisarvion jäsenvaltioissa käydyistä keskusteluista ja päättääkseen prosessin jatkosta.

Eurooppa-neuvosto ei ottanut kantaa siihen, tulisiko jäsenvaltioiden jatkaa ratifiointiproses-

sia pohdintatauon aikana. Kukin jäsenvaltio päättää siitä itse oman tilanearvionsa pohjalta. Kolme jäsenvaltiota on sen jälkeen päättänyt oman sisäisen ratifiointiprosessinsa. Tähän mennessä yhteensä 13 jäsenvaltiota on saattanut kansallisen ratifiointimenettelynsä päätökseen, ja niistä yhdeksän on tallettanut ratifioimiskirjansa Italian hallituksen huostaan.

Valtioneuvosto oli valmistautunut antamaan eduskunnalle esityksen perustuslakisopimuksen hyväksymisestä syksyllä 2005. Eurooppa-neuvoston pohdintataukoa koskevan julkilausuman jälkeen valtioneuvosto katsoi, ettei eduskuntaa ole syytä pyytää hyväksymään sopimusta välittömästi. Sen sijaan eduskunnalle haluttiin kuitenkin antaa mahdollisuus käsitellä perustuslakisopimusta valtioneuvoston selonteon pohjalta. Näin eduskunnan kanta ja näkemys perustuslakisopimuksesta ovat valtioneuvoston tiedossa ennen kuin Eurooppa-neuvosto palaa siihen Itävallan puheenjohtajakaudella.

Valtioneuvosto pitää edelleen perustuslakisopimusta tarpeellisena parannuksena unionin nykyisiin perussopimuksiin verrattuna. Eduskunnan kanta voisi myötävaikuttaa myös myönteisen ilmapiirin syntymiseen Euroopassa ennen asian käsittelyä Eurooppa-neuvostossa. Perustuslakisopimusta koskevan yksityiskohtaisen tarkastelun lisäksi selontekoon sisältyy yleisluontoinen osuus siitä, miten unionia tulisi kehittää tulevaisuudessa. Selonteossa käsitellään lyhyesti myös unionin laajentumista, joka liittyy kiinteästi unionin tulevaisuudesta Euroopassa käytävään keskusteluun. Tämän Suomen perustuslain 44 §:n mukaisen valtioneuvoston selonteon tarkoituksena on pohjustaa perustuslakisopimusta ja Euroopan tulevaisuutta koskevaa laajaa keskustelua eduskunnassa. Valtioneuvosto toivoo, että selonteko olisi hyödyksi myös Euroopan unionin tulevaisuudesta käytävässä kansalaiskeskustelussa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Puolustusvaliokunta keskittyy tässä lausunnossaan tarkastelemaan valtioneuvoston selonteon EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (European Security and Defence Policy, ESDP) koskevaa osaa keskittyen niihin kysymyksiin, joilla on puolustuspoliittista merkitystä. Puolustusvaliokunta yhtyy valtioneuvoston selonteossa esittämiin linjauksiin seuraavin huomioin.

Perustuslakisopimuksessa on käytännössä neljä konkreettista esitystä sen suhteen, kuinka unionin sotilaallista kriisinhallintakykyä voitaisiin tehostaa; lisäksi ns. solidaarisuuslausekkeella on myös sotilaallinen ulottuvuus.

Ensimmäinen aloite koskee unionin sotilaallisten kriisinhallintatehtävien (ns. Petersbergin tehtävät) kirjon kasvattamista. Perustuslakisopimuksessa ehdotetaan Petersbergin tehtäviä laajennettavaksi sisältämään myös toimet aseidenriisunnan alalla, neuvonta ja tuki sotilasasioissa, konfliktinestotoimet sekä konfliktin jälkeiset vakauttamistoimet. Laajennus sisältää myös

mahdollisuuden tukea kolmansia maita edellä mainituissa tehtävissä terrorismin torjumiseksi näiden alueella.

Puolustusvaliokunta toteaa, että edellä mainitut uudet tehtävät on lueteltu joulukuussa 2003 hyväksytyssä EU:n turvallisuusstrategiassa. Lisäksi ne on jo otettu suunnittelun pohjaksi EU:n voimavaraprosessissa, jonka tuloksena yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto puolustusministerikokoonpanossa hyväksyi marraskuussa 2005 vaatimusluettelon (Requirements Catalogue 05) EU:n kriisinhallintatehtävien toteuttamiseen vaadittavista joukoista ja kalustosta. Uusien Petersbergin tehtävien implementointi ei näin ollen vaadi perustuslaillisen sopimuksen hyväksymistä.

Toinen ehdotus turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseksi on ajatus siitä, että jäsenvaltiot, jotka täyttävät tietyt, korkeammat sotilaallisia voimavaroja koskevat vaatimukset ja tekevät keskenään tiukempia sitoumuksia suorittaakseen vaativimpia sotilaallisia tehtäviä, aloit-

tavat unionin puitteissa ns. rakenteellisen yhteistyön. Tähän yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden sotilaallisia voimavaroja koskevista vaatimuksista ja niihin liittyvistä sopimuksista määrätään perustuslailliseen sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa numero 23. Kyseessä on siis järjestely, johon halukkaat ja kyvykkäät jäsenmaat voivat osallistua. Toisaalta osallistumisen edellytykset on kirjattu niin, että järjestely on avoin kaikille unionimaille, jotka täyttävät tietyt kriteerit.

Puolustusvaliokunta toteaa, että rakenteelliseen yhteistyöhön osallistumisen kriteerit ovat varsin löyhät, sillä pöytäkirjassa esitetään yhteistyöhön mukaan pääsemiseksi mm. sitä, että jäsenmaat kehittävät unionille annettuja kansallisia joukkotarjouksiaan, osallistuvat monikansallisiin joukkoihin, eurooppalaisiin puolustusmateriaalihankkeisiin sekä Euroopan puolustusviraston toimintaan. Ainoa konkreettinen vaatimus on unionin taisteluosastoihin osallistuminen viimeistään vuonna 2007. Puolustusvaliokunta toteaa, että unionin taisteluosastokonseptia on toimeenpantu vuoden 2004 keväästä lähtien perustuslaillisesta sopimuksesta erillään, joten tämäkin EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskeva esitys on keskeiseltä osaltaan jo toteutettu.

Kolmas turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskeva aloite on ehdotus puolustusmateriaali-, tutkimus- ja voimavaraviraston perustamisesta. Käytännössä tämä virasto perustettiin jo heinäkuussa 2004, kun neuvosto hyväksyi yhteisen toiminnan (Joint Action) koskien Euroopan puolustusviraston perustamista. Perustuslaillisen sopimuksen ratifiointi tai ratifioimatta jättäminen ei näin ollen vaikuta viraston toimintaan, sillä juridinen pohja viraston toiminnalle on jo olemassa yhteisen toiminnan kautta.

Perustuslaillisen sopimuksen neljäs ESDP-aloite on ajatus EU:n yhteisestä puolustuksesta. Tämä kirjattiin I-41 artiklan kohtaan 7 seuraavasti:

"Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdisty-

neiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.

Tämän alan sitoumusten on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sopimusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninä oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin."

Valtioneuvosto toteaa selonteossaan, että Suomen tavoitteiden mukaisesti keskinäistä avunantovelvollisuutta koskeva lauseke on perustuslakisopimuksessa nyt kirjattu sellaiseen muotoon, että se koskee kaikkia jäsenvaltioita ja säilyttää siten unionin yhtenäisyyden. Valtioneuvosto pitää yhteistä puolustusta koskevaa lauseketta suhteellisen ongelmattomana myös siitä syystä, että yhteiseen puolustukseen siirtyminen edellyttää yksimielistä päätöstä Eurooppa-neuvostossa sekä kunkin jäsenmaan erillistä ratifiointiprosessia.

Puolustusvaliokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston perusteluihin ja toteaa lisäksi, että perustuslaillisen sopimuksen turvatakuulausekkeessa on ensisijaisesti kysymys jäsenmaiden keskinäisen solidaarisuuden välisestä ilmaisusta. Unionin 25 jäsenmaasta 19 kuuluu Natoon, ja nämä jäsenmaat haluavat hoitaa sotilaallisen puolustuksen velvoitteen nimenomaan Naton kautta, mikä tuodaan selkeästi esiin yhteistä puolustusta koskevassa artiklatekstissä.

Yhteisen puolustuksen artiklan lisäksi perustuslaillisessa sopimuksessa esitetään hyväksyttäväksi myös varsinaista solidaarisuuslauseketta (art. I-43). Se velvoittaa unionimaita toimimaan yhteistyössä ja yhteisvastuun hengessä, jos jäsenvaltiossa tapahtuu luonnonkatastrofi, suuronnettomuus tai terrori-isku. Määräyksen mukaan unioni ottaa tällaisessa tilanteessa käyttöönsä kaikki keinot, mukaan lukien jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat. Solidaarisuuslausekekin on käytännössä jo hyväksytty, sillä Madridin traagisten pommi-iskujen jälkeen Eurooppa-neuvosto antoi maaliskuussa 2004 asiaa koskevan julistuksen, jossa viitattiin suoraan perustuslaillisen sopimuksen solidaarisuuslausekkeeseen.

Puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan solidaarisuuslausukseen toteuttaminen käytännössä tarkoittaisi lähtökohtaisesti pelastusviranomaisten ja poliisin yhteistyötä. Osana tätä yhteistyötä kyseeseen saattaisi tulla myös sotilaiden tai puolustusvoimien kaluston lähettäminen toisen jäsenvaltion alueelle avustustehtäviin. Toiminta olisi kohdevaltion toimivaltaisten viranomaisten johtamaa ja organisoimaa. Toimintaa voitaisiinkin puolustushallinnon näkökulmasta kuvata kansainväliseksi virka-avuksi, mikäli rinnastusta haettaisiin Suomen kansallisen järjestelmän viranomaisyhteistyöstä.

Puolustusvaliokunta haluaa tässä yhteydessä tuoda esiin myös sen, että hallituksen sotilaallista kriisinhallintaa koskevaa lakiesityspakettiin sisältyy ajatus muuttaa asevelvollisuuslain 3 b §:n 3 momenttia, jossa viitataan epäsuorasti perustuslaillisen sopimuksen solidaarisuuslausukseen. Sotilaallisen kriisinhallintalain asiantuntijakuulemisissa tuli ilmi, että ao. lainkohdassa tarkoitettu virka-avun antamisen suunnittelu ja sen harjoittelu on ollut pohjoisella kalottialueella käytännön tasolla Suomen puolustusvoimien ja muiden Pohjoismaiden viranomaisten välistä normaalia yhteistyötä.

Mahdollisia virka-aputilanteita, joihin on vaurauduttu, saattaisivat olla esimerkiksi kevään 2005 tulvia laajemmat tulvat, mahdolliset pato-

onnettomuudet, laajat metsäpalot sekä etsinnät ihmishenkien pelastamiseksi. Toisena käytännön esimerkkinä lähiajoilta voidaan mainita virka-apu, jota puolustusvoimat antoi maan rajojen ulkopuolella Tallinnan edustalla elokuun 2005 alussa tapahtuneen helikopterionnettomuuden yhteydessä.

Yhteenvetonaan puolustusvaliokunta toteaa, että EU:n sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittäminen on se politiikka-alue, jossa unionin kehitys on 2000-luvulla ollut kaikkein nopeinta. Jäsenmailla on ollut vahva poliittinen halu luoda unionista uskottava toimija sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja kehittää tätä kykyä mahdollisimman nopeasti. Tämä tavoite on johtanut siihen, etteivät unionimaat ole halunneet jäädä odottamaan perustuslaillisen sopimuksen EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevien ehdotusten implementointia sopimusteitse, vaan ovat yhteisen puolustuksen artiklaa lukuun ottamatta jo toteuttaneet nämä aloitteet perustuslaillisen sopimuksen kehyksen ulkopuolella.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 2 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kauko Juhantalo /kesk
Reijo Kallio /sd
Bjarne Kallis /kd
Saara Karhu /sd
Antero Kekkonen /sd
Seppo Lahtela /kesk

Jere Lahti /kok
Kalevi Lamminen /kok
Olli Nepponen /kok
Lauri Oinonen /kesk
vjäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
Eero Reijonen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.